



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL**  
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

N.º 351/2019 – SFCONST/PGR  
Sistema Único n.º 187.668/2019

**Excelentíssimo Senhor Ministro Presidente do Supremo Tribunal Federal**

[Ação direta de inconstitucionalidade. Disposições da Lei distrital 5.369/2014 e das Resoluções 4/2014 e 7/2015, do Conselho de Administração do Fundo da Procuradoria-Geral do Distrito Federal. Pagamento de honorários advocatícios a procuradores do DF. Ofensa ao regime de subsídios, ao teto constitucional e aos princípios da isonomia, impessoalidade, moralidade, razoabilidade e supremacia do interesse público.]

A Procuradora-Geral da República, com fundamento nos arts. 102-I-*a* e *p*, 103-VI, 129-IV da Constituição, no art. 46-parágrafo único-I da Lei Complementar n.º 75/1993 (Lei Orgânica do Ministério Público da União), e na Lei 9.868, de 10 de novembro de 1999, propõe

**ação direta de inconstitucionalidade**

**com pedido de medida cautelar**, dirigida contra o artigo 7.º da Lei 5.369, de 9 de julho de 2014, do Distrito Federal, e, por arrastamento, as Resoluções 4, de 10 de novembro de 2014, e 7, de 2 de abril de 2015, ambas do Conselho de Administração do Fundo da Procuradoria-Geral do Distrito Federal (Pró-Jurídico). As normas disciplinam o repasse de honorários advocatícios de sucumbência a procuradores do Distrito Federal.

Junto a esta petição segue cópia das normas impugnadas, conforme art. 3.º-parágrafo único da Lei 9.868/1999.

## I. OBJETO DA AÇÃO

Eis o teor das normas questionadas nesta ação:

### **Lei 5.369/2014, do Distrito Federal**

Art. 7º Os honorários advocatícios devidos nas causas e nos procedimentos de que participem o Distrito Federal e as pessoas jurídicas integrantes da Administração Indireta, inclusive aqueles decorrentes de acordos, constituem verbas de natureza privada, nos termos da Lei federal nº 8.906, de 1994, e destinam-se aos membros integrantes do Sistema Jurídico do Distrito Federal, respectivamente, sendo repassados na forma disciplinada pela Procuradoria-Geral do Distrito Federal.

### **Resolução 4/2014, do Conselho de Administração do Fundo Pró-Jurídico**

Regulamenta, no âmbito da Procuradoria-Geral do Distrito Federal, o art. 7º da Lei nº 5.369, de 9 de julho de 2014.

O CONSELHO DE ADMINISTRAÇÃO DO FUNDO DA PROCURADORIA-GERAL DO DISTRITO FEDERAL – PRÓ-JURÍDICO, no exercício das competências que lhe confere o artigo 13 da Lei Complementar nº 395, de 31 de julho de 2001, e considerando o que dispõe o artigo 7º da Lei nº 5.369, de 9 de julho de 2014, RESOLVE:

Art. 1º Esta Resolução dispõe sobre o repasse de honorários advocatícios aos Procuradores do Distrito Federal e aos Procuradores de Assistência Judiciária, auferidos a partir da publicação da Lei nº 5.369, de 9 de julho de 2014, nas causas e procedimentos de que participem o Distrito Federal ou suas autarquias e fundações públicas, inclusive aqueles decorrentes de acordo.

Art. 2º O Fundo da Procuradoria-Geral do Distrito Federal – PRÓ-JURÍDICO, instituído pela Lei nº 2.605, de 18 de outubro de 2000, atuará como agente repassador do valor pertinente aos honorários advocatícios, mediante a abertura de conta específica para os fins de distribuição dos honorários previstos nesta Portaria.

Parágrafo único. Os recursos da conta específica, enquanto não empregados nas suas finalidades, serão obrigatoriamente aplicados em instituição financeira e os rendimentos decorrentes das aplicações financeiras serão utilizados para os repasses subsequentes, respeitada a proporção a que fizer jus o beneficiário no momento do pagamento.

Art. 3º A divisão dos honorários advocatícios será feita de forma igualitária entre os Procuradores do Distrito Federal e os Procuradores de Assistência Judiciária, respeitados os seguintes critérios:

I – Os beneficiários receberão durante o primeiro ano de exercício o percentual de 20% (vinte por cento), com acréscimo do mesmo percentual a cada ano até o quinto ano, quando passarão a receber cota de 100% (cem por cento);

II – O repasse será mantido, após a aposentadoria, no percentual de 100% (cem por cento) no primeiro ano, com o decréscimo de 20% (vinte por cento) a cada ano, até o final do quinto ano, quando cessará o recebimento.

§ 1º Para os fins do inciso I, consideram-se na contagem do tempo de exercício os afastamentos com remuneração, à exceção das cessões para órgãos ou entidades não integrantes da Administração Direta, Autárquica e Fundacional do Poder Executivo do Distrito Federal. (Parágrafo alterado(a) pelo(a) Resolução 6 de 05/02/2015)

§ 2º No caso de cessão para Autarquias e Fundações do Poder Executivo do Distrito Federal, a contagem do tempo estará condicionada ao exercício de atividade jurídica. (Parágrafo alterado(a) pelo(a) Resolução 6 de 05/02/2015)

§ 3º Em relação aos Procuradores de Assistência Judiciária, o exercício será contado a partir de 11 de março de 2013, nos termos do art. 1º da Portaria nº 38, de 07 de março de 2013, da Procuradoria-Geral do Distrito Federal, observado o disposto no parágrafo primeiro. (Parágrafo acrescido(a) pelo(a) Resolução 6 de 05/02/2015)

Art. 4º Não farão jus ao repasse dos honorários advocatícios os Procuradores do Distrito Federal e os Procuradores de Assistência Judiciária que estiverem afastados das atividades sem remuneração ou cedidos para órgãos ou entidades não integrantes da Administração Direta, Autárquica e Fundacional do Poder Executivo do Distrito Federal. (Artigo alterado(a) pelo(a) Resolução 6 de 05/02/2015)

Parágrafo único. No caso de cessão para Autarquias e Fundações do Poder Executivo do Distrito Federal, o repasse dos honorários advocatícios estará condicionado ao exercício de atividade jurídica. (Parágrafo acrescido(a) pelo(a) Resolução 6 de 05/02/2015)

Art. 5º Será automaticamente extinto o direito à percepção de honorários nos casos de exoneração, demissão, falecimento ou posse em outro cargo inacumulável.

Art. 6º Os honorários advocatícios são variáveis e não se incorporam à remuneração nem servem como base de cálculo para qualquer outra vantagem pecuniária.

Art. 7º Deverá ser contratada consultoria externa para auxiliar a gestão financeira dos recursos de que trata esta Resolução.

Art. 8º Em caso de extinção do Fundo da Procuradoria-Geral do Distrito Federal – PRÓ-JURÍDICO, eventuais valores constantes da conta específica criada nessa Resolução serão imediatamente distribuídos aos beneficiários desta Resolução.

Art. 9º O Conselho de Administração do Fundo da Procuradoria-Geral do Distrito Federal – PRÓ-JURÍDICO se reunirá mensalmente para deliberar sobre a gestão financeira dos repasses, o que inclui sua autorização e definição sobre seu montante e periodicidade.

Art. 10. A distribuição de honorários para os advogados das empresas públicas e das sociedades de economia mista será disciplinada em Portaria específica do Procurador-Geral do Distrito Federal.

Art. 11 Os casos omissos serão decididos pelo Conselho de Administração do Fundo da Procuradoria-Geral do Distrito Federal – PRO-JURÍDICO.

Art. 12 Esta Resolução entra em vigor na data da sua publicação.

**Resolução 7/2015, do Conselho de Administração do  
Fundo Pró-Jurídico**

Dispõe sobre o repasse dos recursos referentes a honorários advocatícios à conta da Associação dos Procuradores do Distrito Federal e dá outras providências.

O CONSELHO DE ADMINISTRAÇÃO DO FUNDO DA PROCURADORIA-GERAL DO DISTRITO FEDERAL – PRÓ-JURÍDICO, no exercício das competências que lhe confere o artigo 13 da Lei Complementar nº 395, de 31 de julho de 2001, e considerando o que dispõe o artigo 7º da Lei nº 5.369, de 9 de julho de 2014, RESOLVE:

Art. 1º Os honorários advocatícios, descritos nos incisos I, II e III, do art. 3º da Lei 2.605, de 18 de outubro de 2000, que ingressarem à conta do Fundo da Procuradoria Geral do Distrito Federal – Pró-Jurídico serão mensalmente transferidos à conta específica da Associação dos Procuradores do Distrito Federal, a quem caberá a responsabilidade pela gestão desses valores.

Parágrafo único. A transferência a que se refere o caput condiciona-se à prévia comprovação da regularidade jurídica, fiscal e trabalhista da Associação dos Procuradores do Distrito Federal.

Art. 2º Caberá aos Procuradores do Distrito Federal e aos Procuradores de Assistência Judiciária do Distrito Federal, reunidos em assembleia, decidir sobre a manutenção das regras estabelecidas nos artigos 3º, 4º, 5º e 7º da Resolução nº 04, de 10 de novembro de 2014 do Fundo da Procuradoria Geral do Distrito Federal – Pró-Jurídico ou pela estipulação de regras próprias de distribuição, ficando desde logo vedado o condicionamento do direito ao voto, da qualidade de beneficiário ou da percepção da respectiva cota à condição de associado.

Parágrafo único. O repasse dos honorários à Associação dos Procuradores do Distrito Federal ou aos procuradores aguardará o resultado da assembleia a que se refere o caput.

Art. 3º Esta resolução terá vigor na data da sua publicação.

Conforme se demonstrará, as normas afrontam os arts. 5º-*caput*, 37-XI, 39-§§4º e 8º da Constituição da República, visto que a disciplina do pagamento de honorários judiciais – parcela de índole remuneratória que integra a receita pública – a advogados públicos é 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.

No que se refere às Resoluções 4/2014 e 7/2015, ainda que se entenda possuírem caráter secundário, a obstar o confronto direto com a Constituição de 1988, na hipótese de procedência da ação quanto à Lei 5.369/2014, as disposições das primeiras cairi-

am por arrastamento, de modo que sua inclusão no pedido é providência que revela apenas cautela.

Sabe-se que a percepção de honorários de sucumbência por advogados públicos foi recentemente disciplinada, em âmbito federal, pelo art. 85-§19 do novo Código de Processo Civil (Lei 13.105, de 16 de março de 2015) e pela Lei 13.327, de 29 de julho de 2016. Tais normas, contudo, já são objeto de questionamento nesta Suprema Corte, por meio da ADI 6.053/DF, ajuizada por esta Procuradora-Geral da República, sob a relatoria do Ministro Marco Aurélio.

## II. NATUREZA JURÍDICA E FINALIDADE DOS HONORÁRIOS DE SUCUMBÊNCIA

No direito romano, o patrocínio das causas ocorria em caráter gratuito, sendo vedado ao advogado receber pagamento em pecúnia ou em presentes (Lei Cincia). Em contrapartida, cabia ao vencedor de uma demanda judicial prestar honorarias ao seu advogado, origem do vocábulo *honorarius*<sup>1</sup>. Com a progressiva profissionalização da categoria, viabilizou-se a remuneração do advogado por distintas formas, aí abrangidos os honorários, em remissão à forma originária de “contraprestação” de serviços.

Atualmente, o Estatuto da Advocacia (Lei 8.906, de 4 de julho de 1994) prevê três espécies de honorários: (i) convencionais; (ii) fixados por arbitramento judicial; e (iii) de sucumbência. Não subsistem divergências quanto à impossibilidade de advogados públicos perceberem as duas primeiras, razão pela qual se fará análise mais aprofundada apenas da última espécie.

O Código de Processo Civil de 1973 assim dispunha sobre o tema:

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

[...]

**§3º Os honorários serão fixados entre o mínimo de dez por cento (10%) e o máximo de vinte por cento (20%) sobre o valor da condenação, atendidos:**

1 WOTHER, Ellen L., *As origens dos honorários advocatícios*, <http://ellenwother.blogspot.com/2012/08/as-origens-dos-honorarios-advocaticios.html>, acesso em 3/5/2019.

- a) o grau de zelo do profissional;
- b) o lugar de prestação do serviço;
- c) a natureza e importância da causa, o trabalho realizado pelo advogado e o tempo exigido para seu serviço [ênfase acrescida].

Os honorários sucumbenciais, portanto, em sua origem, destinavam-se a ressarcir a parte vencedora das despesas com advogado, assegurando a reparação/restauração integral de quem, indevidamente, foi lesado ou acionado indevidamente em juízo.

A redação do dispositivo do CPC/1973 estabelecia o pagamento dos honorários de forma proporcional à qualidade do serviço prestado pelo advogado. Tal singularidade ensejou debates quanto ao efetivo titular da parcela. Pretendendo sanar a questão, o Estatuto da Advocacia dispôs, em seu artigo 23, que “*os honorários incluídos na condenação, por arbitramento ou sucumbência, pertencem ao advogado, tendo este direito autônomo para executar a sentença nesta parte, podendo requerer que o precatório, quando necessário, seja expedido em seu favor*”.

Sobreveio o novo Código de Processo Civil (Lei 13.105/2015), cujo artigo 85-*caput* estabeleceu que “*a sentença condenará o vencido a pagar honorários ao advogado do vencedor*”. Assentou, desse modo, a premissa de que honorários sucumbenciais constituem espécie de contraprestação devida ao advogado em razão dos serviços prestados no curso do processo. Tais verbas receberam tratamento equivalente aos vencimentos e subsídios, sendo, inclusive, reconhecido o seu caráter alimentar, nos termos do artigo 649-IV do CPC<sup>2</sup> e da Súmula Vinculante 47<sup>3</sup>.

Sobre a natureza alimentar, remuneratória e de contraprestação dos honorários advocatícios, colhe-se da doutrina:

[...] Na verdade, o que confere o caráter alimentar dos honorários é a finalidade a que os mesmos se destinam: manutenção, moradia, educação, lazer, alimentos e outras a que os honorários possam suprir, **de forma semelhante aos salários** [...] <sup>4</sup> [ênfase acrescida].

- 
- 2 “Art. 649. São absolutamente impenhoráveis: [...] IV - os vencimentos, subsídios, soldos, salários, remunerações, proventos de aposentadoria, pensões, pecúlios e montepios; as quantias recebidas por liberalidade de terceiro e destinadas ao sustento do devedor e sua família, **os ganhos de trabalhador autônomo e os honorários de profissional liberal**, observado o disposto no §3º deste artigo.” [ênfase acrescida].
  - 3 “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.”
  - 4 ONÓFRIO, Fernando J., *Manual de honorários advocatícios*. 2 ed. Rio de Janeiro: Forense, 2002, p. 32.

[...] A título de exemplo, o advogado privado tem despesa com o imóvel onde está instalado seu escritório, tem despesas com telefone, água, luz, internet, impostos, locomoção, material de escritório, impressoras, computadores, aparelhos de fax, com o salário de secretárias, auxiliares administrativos, equipe de informática, com outros advogados colaboradores, enfim, com uma grande estrutura sem a qual é impossível exercer o ofício. Além de fazer frente a todas essas despesas, os honorários também são fonte de subsistência do advogado e de sua família. **Sua vida se move a partir dos honorários que recebe. Em suma: os honorários são fonte alimentar de qualquer advogado [...]**<sup>5</sup> [ênfase acrescida].

No caso de advogados públicos, despesas ordinárias relativas ao exercício profissional são encargo da administração pública, que arca com o suporte físico e de pessoal necessário ao desempenho de suas atribuições. Tais agentes possuem vínculo estatutário com o Estado e são remunerados pela **integralidade** dos serviços prestados, por meio de subsídios.

Há quem sustente não caracterizar receita pública a verba honorária em ações em que a fazenda pública é parte, uma vez que se origina de valores pagos pelo particular. Tal entendimento, todavia, abstrai a natureza *sui generis* da verba honorária que ingressa nos cofres do Estado, assim como a natureza do vínculo estatutário existente entre os advogados públicos e a administração pública.

Imperioso recordar que, em nível federal, antes do advento da Lei 13.327/2016, as verbas de honorários eram carregadas totalmente à conta da União e incorporavam-se ao seu patrimônio. Nesse rumo, o Decreto-Lei 1.025, de 21 de outubro de 1969:

Art. 1º É declarada extinta a participação de servidores públicos na cobrança da Dívida da União, a que se referem os artigos 21 da Lei nº 4.439, de 27 de outubro de 1964, e 1º, inciso II, da Lei nº 5.421, de 25 de abril de 1968, passando a taxa, no total de 20% (vinte por cento), paga pelo executado, **a ser recolhida aos cofres públicos, como renda da União** [ênfase acrescida].

Note-se que o dispositivo expressamente reconhece a titularidade da União sobre tais verbas, vedando, inclusive, a participação de servidores públicos no rateio do montante auferido. Se observado o atual tratamento conferido a estas verbas, correto seria classificá-las atualmente como **renúncia tácita de receita** – e não como receita privada –, uma vez que não há geração espontânea de recursos financeiros e que as verbas de sucumbência propriamente ditas e o encargo legal acrescidos à dívida ativa da União, de suas fundações públicas e

5 VIVEIROS, Estefânia; CAMARGO, Luiz Henrique Volpe, *Natureza alimentar: Salário pode ser penhorado para pagar honorário advocatício*, <https://www.conjur.com.br/2014-mai-22/salario-penhorado-pagar-honorario-advogado>, acesso em 3/5/2019.

autarquias integram o conjunto das receitas da União.

É dizer: o fato de o pagamento originar-se do repasse de um valor pelo vencido e a lei processual prever de modo genérico sua destinação aos advogados em razão de sua atuação na causa não são motivos suficientes e hábeis a transmudar a natureza desta receita de pública em privada.

Embora discipline a percepção de honorários de sucumbência pelos advogados públicos, a Lei 13.327/2016, em nenhum momento, reconhece ou confere natureza privada a tais verbas. Pelo contrário, dispensa-lhes tratamento semelhante ao de assuntos de interesse tipicamente públicos, ao estabelecer que a instituição financeira a ser contratada para cuidar do recolhimento e da distribuição dos honorários de sucumbência deve ser oficial (art. 34-V).

Sabe-se que o Supremo Tribunal Federal já se manifestou no passado quanto à possibilidade de advogados públicos (municipais) receberem honorários sucumbenciais arbi-trados em lides em que a fazenda pública se sagre vencedora<sup>6</sup>. Certo é, todavia, que os poucos julgados existentes não apreciaram o tema à luz do regime de subsídios a que se subordinam atualmente os advogados públicos, da limitação do teto constitucional ou dos demais dispositi-vos constitucionais afrontados e aqui apontados.

Honorários de sucumbência têm nítido caráter remuneratório e de contraprestação de serviços prestados no curso do processo. Estas verbas, uma vez executadas e recolhidas pelo ente público, integram a receita pública. Não podem ser classificadas, em hipótese algu-ma, como receita de índole privada, dada a manifesta incompatibilidade com o regime estabe-lecido em lei para seu recolhimento e distribuição.

### **III. OFENSA AO REGIME DO SUBSÍDIO, AO TETO REMUNERATÓRIO CONSTITUCIONAL E AOS PRINCÍPIOS DA ISONOMIA, MORALIDADE E RAZOABILIDADE**

Após a Emenda Constitucional 19, de 4 de junho de 1998, a disciplina constitui-cional da remuneração de servidores públicos passou a exigir edição de lei específica para mo-dificação de valores e, no que se refere a membros de poder ou órgãos autônomos e detentores de mandato eletivo, adotou o modelo de subsídio, fixado em parcela única, vedado acréscimo

6 STF. RE 312026. relator o Ministro Ilmar Galvão, Primeira Turma, DJ de 14.12.2001, p. 89. Nesse mesmo rumo, RE 220397, relator o Ministro Ilmar Galvão, Pleno, DJ de 18.06.1999, P. 25.



de qualquer gratificação, adicional, abono, prêmio, verba de representação ou outra espécie remuneratória. É o que estabelecem os arts. 37-*caput*-X e 39-§4.º da Lei Fundamental brasileira:

Art. 37. A Administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte:

[...]

X - a remuneração dos servidores públicos e o subsídio de que trata o § 4º do art. 39 somente poderão ser fixados ou alterados por lei específica, observada a iniciativa privativa em cada caso, assegurada revisão geral anual, sempre na mesma data e sem distinção de índices;

[...]

Art. 39. [...]

§4º O membro de Poder, o detentor de mandato eletivo, os Ministros de Estado e os Secretários Estaduais e Municipais serão remunerados exclusivamente por subsídio fixado em parcela única, vedado o acréscimo de qualquer gratificação, adicional, abono, prêmio, verba de representação ou outra espécie remuneratória, obedecido, em qualquer caso, o disposto no art. 37, X e XI.

Por força de expressa disposição constitucional (CR, art. 135), tal regime foi imposto aos membros da advocacia pública:

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

Sobre a reserva legal para fixar ou alterar remuneração e subsídio, assevera Luciano de Araújo Ferraz:

O primeiro comando do dispositivo determina que a fixação ou alteração da remuneração e do subsídio depende de **lei específica** (de cada entidade da Federação), observada a iniciativa privativa (do processo legislativo) em cada caso. A necessidade de lei para fixação ou alteração dos valores pagos pelo exercício de cargo público tornou-se explícita (princípio da reserva legal), pois é certo que descabe aos demais Poderes, que não têm função legislativa, aumentar vencimentos de servidores públicos (Súmula 339, STF).

Mas a lei que fixa ou majora os valores agora deve ser específica, ou seja, trata-se de lei ordinária (art. 59, III, CR), porém com **conteúdo exclusivamente voltado à finalidade de estipular parâmetros de retribuição pecuniária** [...].<sup>7</sup>

7 FERRAZ, Luciano de Araújo. Comentário ao art. 37, X. In: CANOTILHO, J. J. Gomes; MENDES, Gilmar F.; SARLET, Ingo W.; STRECK, Lênio L.; (Coords.). *Comentários à Constituição do Brasil*. São Paulo: Saraiva/Almedina, 2013, p. 858. Sem destaques no original.

A sistemática determinada pela EC 19/98 pretendeu conferir maior transparência e segurança ao regime remuneratório do funcionalismo público, com adoção de critérios paritários e claros, em reforço à feição democrática e republicana do estado brasileiro e aos princípios de isonomia, moralidade e publicidade. Marçal Justen Filho observa a respeito do regime de subsídios:

A Emenda Constitucional n. 19/98 adotou a figura do “subsídio” para assegurar o controle sobre a remuneração dos ocupantes de cargos e funções de mais elevada hierarquia. No passado, era usual a fixação de um “vencimento-base” de valor irrisório, a que se somavam vantagens pecuniárias de grande relevo.

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

Para superar essas dificuldades, foi alterada a composição da remuneração de cargos e funções de mais elevada hierarquia, impondo-se a fixação de uma parcela única (subsídio), abrangente tanto da remuneração-base como substitutiva de eventuais vantagens pecuniárias de outra ordem.<sup>8</sup>

Imposição de parcela única remuneratória a categorias específicas de agentes públicos federais, estaduais, distritais e municipais também guarda pertinência com outras diretrizes constitucionais, como economicidade, isonomia, moralidade, publicidade e legalidade. Acerca do necessário controle do *quantum* percebido pelos agentes públicos, adverte José dos Santos Carvalho Filho:

Pela EC nº 19/98, que traçou as regras gerais pertinentes à reforma administrativa do Estado, passou a ser denominada de “subsídio” a remuneração do membro de Poder, do detentor de cargo eletivo, dos Ministros de Estado e dos Secretários Estaduais e Municipais, conforme a nova redação do art. 39, § 4º, da CF, bem como a remuneração dos membros do Ministério Público (art. 128, § 5º, I, *c*, da CF) e dos integrantes da Defensoria Pública e da Advocacia Pública, incluindo-se nesta as Procuradorias dos Estados e do Distrito Federal (art. 135 *c/c* arts. 131 e 133, o primeiro com remissão ao art. 39, § 4º).

De acordo com o referido mandamento, duas são as características do subsídio: em primeiro lugar, deve observar o teto remuneratório fixado no art. 37, XI; além disso, deve ser estabelecido em parcela única, sendo, portanto, vedado o acréscimo de algumas vantagens pecuniárias, como gratificações, adicionais, abonos, prêmios, verbas de representação e outras de caráter remuneratório.<sup>9</sup>

A distinção entre o subsídio e o sistema de remuneração com base em vencimentos reside na vedação geral de que ao primeiro seja acrescida vantagem pecuniária de natureza

8 JUSTEN FILHO, Marçal. *Curso de Direito Administrativo*. São Paulo: Saraiva, 2005, p. 634-636.

9 CARVALHO FILHO, José dos Santos. *Manual de Direito Administrativo*. 16. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2006, p. 607.

remuneratória,<sup>10</sup> como gratificações, adicionais, abonos, prêmios, verbas de representação e outras de semelhante caráter, nos termos do art. 39, § 4.º, da CR. Há poucas situações nas quais se mostra legítimo acréscimo pecuniário à parcela única.

Para Hely Lopes Meirelles, estão excluídas do conceito de subsídio as parcelas de caráter indenizatório previstas em lei, desde que tais observem os princípios constitucionais de legalidade, razoabilidade e moralidade, “*sob pena de caracterizarem inaceitável fraude aos limites remuneratórios e ao conceito constitucional de subsídio, a ser repelida pelo Poder Judiciário no exame de constitucionalidade, direto (concentrado) ou incidental (difuso), da lei que as instituírem.*”<sup>11</sup>

Previsão de pagamento de honorários sucumbenciais, de natureza alimentar (CPC, art. 85-§14), a integrantes da advocacia pública, da forma que preceitua o art. 7.º da Lei distrital 5.369/2014, não é compatível com o regime constitucional unitário de remuneração previsto no art. 39-§4.º da Constituição da República. Em conformidade com a ordem constitucional, parcelas cumuláveis com subsídio exigem exercício de tarefas extraordinárias, distintas daquelas ínsitas às funções dos membros da advocacia pública estadual.

Atuação em causas judiciais não constitui ofício estranho às atribuições institucionais de advogados públicos. Tais fatos geradores constituem características regulares inerentes às atribuições constitucional e legalmente conferidas a integrantes da advocacia pública. Dessa maneira, as disposições questionadas da Lei 5.369/2014 simplesmente remuneram trabalho ordinário daqueles servidores.

O regime de pagamento unitário que caracteriza o modelo constitucional de subsídio repele acréscimos remuneratórios devidos em decorrência de trabalho ordinário de agentes públicos. O art. 39-§ 4.º da CR é expresso ao vedar acréscimo de gratificação, adicional, abono, prêmio, verba de representação e outras espécies remuneratórias à parcela única: “*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*”.

Acerca do conceito de vantagens pecuniárias, esclarece José dos Santos Carvalho Filho:

10 FURTADO, Lucas Rocha. *Curso de Direito Administrativo*. 3. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2012, p. 772.

11 MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito Administrativo brasileiro*. 37. ed. São Paulo: Malheiros, 2011, p. 526.

Vantagens pecuniárias são as parcelas pecuniárias acrescidas ao vencimento-base em decorrência de uma situação fática previamente estabelecida na norma jurídica pertinente. Toda vantagem pecuniária reclama a consumação de certo fato, que proporciona o direito à sua percepção. Presente a situação fática prevista na norma, fica assegurado ao servidor o direito subjetivo a receber o valor correspondente à vantagem. Esses fatos podem ser das mais diversas ordens: desempenho das funções por certo tempo; natureza especial da função; grau de escolaridade; funções exercidas em gabinetes de chefia; trabalho em condições anormais de dificuldades etc.

São vantagens pecuniárias, entre outras, os adicionais e as gratificações.<sup>12</sup>

Em se tratando de agentes públicos remunerados por subsídio, para que gratificação ou adicional pecuniário seja legitimamente percebido, faz-se necessário que não decorra de trabalho normal, mas possua fundamento no desempenho de atividades extraordinárias, que não constituam atribuições regulares desempenhadas pelo agente público.<sup>13</sup> A esse respeito, pondera Maria Sylvia Zannela di Pietro:

Ao falar em parcela única, fica clara a intenção de vedar a fixação dos subsídios em duas partes, um fixa e outra variável, tal como ocorria com os agentes políticos na vigência da Constituição de 1967. E, ao vedar expressamente **o acréscimo de qualquer gratificação, adicional, abono prêmio, verba de representação ou outra espécie remuneratória**, também fica clara a intenção de extinguir, para as mesmas categorias de agentes públicos, o sistema remuneratório que vem vigorando tradicionalmente na Administração Pública e que compreende o padrão fixado em lei mais as vantagens pecuniárias de variada natureza previstas na legislação estatutária.

[...]

No entanto, embora o disposto fale em **parcela única**, a intenção do legislador fica parcialmente frustrada em decorrência de outros dispositivos da própria Constituição, que não foram atingidos pela Emenda. Com efeito, mantém-se, no art. 39, § 3º, a norma que manda aplicar aos ocupantes de cargo público o disposto no art. 7º, IV, VII, VIII, IX, XII, XIII, XV, XVI, XVII, XVIII, XIX, XX, XXII e XXX. Com isto, o servidor que ocupe cargo público (o que exclui os que exercem mandato eletivo e os que ocupam emprego público, já abrangidos pelo art. 7º) fará jus a: décimo terceiro salário, adicional noturno, salário-família, remuneração do serviço extraordinário superior, no mínimo, a 50% à do normal, adicional de férias, licença à gestante, sem prejuízo do emprego e salário, com a duração de cento e vinte dias.

Poder-se-ia argumentar que o § 4º do art. 39 exclui essas vantagens ao falar em **parcela única**; ocorre que o § 3º refere-se genericamente aos **ocupantes de cargo público**, sem fazer qualquer distinção quanto ao regime de retribuição pecuniária. Quando há duas normas constitucionais aparentemente contraditórias, tem-se que adotar interpretação conciliatória, para tirar de cada uma delas o máximo de aplicação possível. No caso, tem-se que conciliar os §§ 3º e 4º do artigo 39, de modo a entender que, embora o segundo fale em parcela úni-

12 CARVALHO FILHO, José dos Santos. *Obra citada*, p. 608.

13 SILVA, José Afonso da. *Curso de Direito Constitucional positivo*. 34. ed. São Paulo: Malheiros, 2011, p. 685.

ca, isto não impede a aplicação do outro, que assegura o direito a determinadas vantagens, portanto, igualmente com fundamento constitucional.

Também não podem deixar de ser pagas as vantagens que têm caráter indenizatório, já que se trata de compensar o servidor por despesas efetuadas no exercício do cargo; é o caso das diárias e das ajudas de custo. Não se pode pretender que o servidor que faça gastos indispensáveis ao exercício de suas atribuições não receba a devida compensação pecuniária. Trata-se de aplicação pura e simples de um princípio geral de direito que impõe a quem quer que cause prejuízo a outrem o dever de indenizar.<sup>14</sup>

Esse Supremo Tribunal possui jurisprudência acerca da inviabilidade de pagamento a agentes públicos de parcelas remuneratórias extras, que não correspondam a atividades extraordinárias, conforme se vê dos julgados a seguir:

**AGRAVO REGIMENTAL. SUSPENSÃO DE SEGURANÇA. OCORRÊNCIA DE GRAVE LESÃO À ORDEM E À ECONOMIA PÚBLICAS. MAGISTRADO. ACRÉSCIMO DE 20% SOBRE OS PROVENTOS DA APOSENTADORIA (art. 184, II, da Lei 1.711/52 c/c o art. 250 da Lei 8.112/90) ABSORVIDO PELA IMPLEMENTAÇÃO DO SUBSÍDIO. DETERMINAÇÃO DE INCIDÊNCIA SOBRE O SUBSÍDIO MENSAL DEVIDO AO OCUPANTE DO CARGO DE JUIZ DO TRIBUNAL REGIONAL FEDERAL DA 2ª REGIÃO. VIOLAÇÃO AO ART. 39, § 4º, DA CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA. INOCORRÊNCIA, NO CASO, DE DECRÉSCIMO REMUNERATÓRIO.**

[...]

**2. O acórdão impugnado, ao determinar a incidência da vantagem pessoal de 20%, prevista no art. 184, II, da Lei 1.771/52, sobre o valor do subsídio mensal devido ao ocupante do cargo de juiz do Tribunal Regional Federal da 2ª Região, violou o disposto no art. 39, § 4º, da Constituição da República, o qual fixa a remuneração dos membros de Poder em parcela única.**

3. Agravo regimental improvido.<sup>15</sup>

**CONSTITUCIONAL. MEDIDA CAUTELAR. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. ARTIGO 2º DA LEI Nº 1.572, DE 13 DE JANEIRO DE 2006, DO ESTADO DE RONDÔNIA. Num juízo prévio e sumário – próprio das cautelares –, **afigura-se contrário ao § 4º do artigo 39 da Constituição Federal o artigo 2º da Lei rondoniense nº 1.572/06, que prevê o pagamento de verba de representação ao Governador do Estado e ao Vice-Governador.** Medida liminar deferida para suspender a eficácia do dispositivo impugnado, até o julgamento de mérito da presente ação direta de inconstitucionalidade.<sup>16</sup>**

14 PIETRO, Maria Sylvania Zanella di. *Direito Administrativo*. 18. ed. São Paulo: Atlas, 2005, p. 463-464. Destakes no original.  
15 STF. Plenário. Agravo regimental na suspensão de segurança 3.108/RJ. Rel.: Min. Ellen Gracie. 10/3/2008, maioria. *DJe* 74, 24 abr. 2008. Sem destaque no original.  
16 STF. Plenário. Medida cautelar na ação direta de inconstitucionalidade 3.771/RO. Rel.: Min. Carlos Britto. 10/8/2006, un. *DJ*, 25 ago. 2006. Sem destaque no original.

Como dito, ao permitir o pagamento de vantagens pessoais como parcelas autônomas, além do subsídio, os dispositivos impugnados acarretam quebra do regime unitário de remuneração dos membros da advocacia pública, imposto pela reforma promovida pela Emenda Constitucional 19/1998.

Os honorários previstos no art. 7.º da Lei 5.369/2014 não correspondem ao desempenho de atividade extraordinária, mas decorrem do regular exercício do cargo, razão pela qual sua percepção cumulada com o subsídio não se sustenta perante as disposições do art. 39-§4.º c/c art. 135 da Constituição da República.

O pagamento de honorários judiciais tampouco possui caráter de indenização. Por parcela indenizatória entende-se aquela prestação pecuniária destinada a reparar ou a compensar uma lesão causada a um bem jurídico, de natureza material ou imaterial (integrante do patrimônio moral das pessoas), em razão de situações precárias, com motivação específica e previstas em lei<sup>17</sup>.

Honorários de sucumbência são reconhecidos como parcela remuneratória devida a advogados em razão do serviço prestado. Diferentemente dos advogados privados, que arcam com custos em razão da manutenção de seus escritórios e percebem honorários contratuais, advogados públicos são remunerados por subsídio, revelando-se incongruente a percepção de parcelas extras, pagas unicamente em razão do êxito em determinada demanda.

Por outro lado, a natureza dos honorários de sucumbência inseridos na dívida ativa e executados pelo Estado não é privada, mas pública. Daí reponta a notória ofensa ao teto remuneratório estabelecido na Constituição, dado que o art. 37-XI expressamente veda o recebimento de qualquer valor que exceda o subsídio mensal pago, na espécie aos Ministros do Supremo Tribunal Federal, “*percebidos acumulativamente ou não, incluídas as vantagens pessoais ou de qualquer outra natureza*”.

Imperioso ainda recordar que se instituiu o teto constitucional com a finalidade de limitar a elevação desmedida dos valores percebidos por servidores da administração pública, de modo a viabilizar maior controle dos gastos públicos e evitar distorções entre cargos com atribuições semelhantes.

O artigo 39-§1.º da Constituição estabeleceu um sistema remuneratório de

---

17 STJ. 2ª Turma. Embargos de divergência no Resp 686.109, rel. Min. Teori Zavascki, DJ de 22.05.2006.

servidores públicos amparado em critérios objetivos, que guardam estreita relação com o princípio da isonomia. Ao determinar que a fixação dos padrões de vencimento e dos demais componentes do sistema remuneratório observará a natureza, o grau de responsabilidade, a complexidade e a peculiaridade dos cargos componentes de cada carreira, traçou diretrizes que impedem a existência de enormes distorções remuneratórias entre os servidores que integram a administração pública.

As disposições ora questionadas da Lei distrital 5.369/2014 e das Resoluções 4/2014 e 7/2015 disciplinam o pagamento de honorários sucumbenciais a membros da Procuradoria-Geral do Distrito Federal sem qualquer limite ou controle – sobretudo o do teto constitucional –, viabilizando a percepção, pela categoria beneficiada, de valores remuneratórios não apenas superiores aos do setor público em geral, mas também aos praticados no setor privado.

Resta evidenciada, assim, a ofensa aos princípios constitucionais da isonomia, da moralidade e da razoabilidade.

#### **IV. CONFLITO ENTRE INTERESSES PARTICULARES E PÚBLICO**

O artigo 1º da Constituição consagra o princípio republicano, que trata não apenas da legitimidade popular e temporariedade dos mandados eletivos, mas também da igualdade de acesso dos cidadãos aos cargos públicos, da superação de privilégios de todo gênero, do fortalecimento dos mecanismos que resguardam as instituições e que viabilizam a apuração de responsabilidades.

A Constituição impôs aos servidores públicos, em razão deste mesmo princípio rigorosa observância aos cânones da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência (art. 37-*caput*). A concretização do princípio republicano, portanto, também impõe a completa dissociação de interesses pessoais daquele que exerce cargo ou função pública com os fins perseguidos pelo Estado, de modo que o agente público, no desempenho de suas funções, não sobreponha interesses pessoais à consecução da finalidade pública.

Ao admitir a obtenção de vantagem financeira dissociada dos subsídios pagos aos integrantes da advocacia pública, e vinculada ao êxito numa determinada causa – ainda que

parcial, as normas questionadas viabilizam a ocorrência de conflitos de interesse entre o ocupante do cargo de procurador do Distrito Federal e os objetivos buscados pelo ente político.

## **V. OFENSA À LEGALIDADE, MORALIDADE E SISTEMA ORÇAMENTÁRIO**

Há, também, inconstitucionalidade no art. 2.º da Resolução 7/2015, do Conselho de Administração do Fundo da Procuradoria-Geral do Distrito Federal, na parte em que prevê a transferência dos honorários para a conta da Associação dos Procuradores do Distrito Federal, atribuindo-lhe a responsabilidade de gerir os valores e disciplinar a forma de repartição das quotas.

Ainda que, eventualmente, se admitisse a possibilidade de rateio de honorários de sucumbência entre advogados públicos, não poderia a legislação distrital remeter a forma de distribuição da verba à decisão de entidade privada representativa da categoria.

Diante da natureza pública dos recursos em questão, sua distribuição somente pode se dar por meio de lei, observadas as regras e princípios que informam a administração pública e as finanças públicas, dentre eles o princípio da legalidade, da moralidade, o princípio orçamentário, com a consequente necessidade de contabilização da receita decorrente das verbas de sucumbência, nos termos do art. 165-§5.º da CR.

Ao delegar a regulamentação da forma de distribuição de honorários advocatícios à Associação dos Procuradores do Distrito Federal, entidade de natureza privada, a Resolução 7/2015 violou os princípios da legalidade e da moralidade, bem como a sistemática orçamentária do art. 165 da Carta Magna.

## **VI. PEDIDO CAUTELAR**

Estão presentes os pressupostos para concessão de medida cautelar.



O *fumus boni juris* está suficientemente caracterizado pelos argumentos deduzidos nesta petição inicial, sobretudo, em razão da manifesta ofensa ao regime de subsídios e ao teto constitucionalmente previsto.

Já o *periculum in mora* decorre do fato de que as normas impugnadas estabelecem o direito de os membros da Procuradoria-Geral do Distrito Federal perceberem parcela remuneratória em detrimento dos cofres do Estado. Além do dano ao erário e da improvável repetibilidade desses valores, por seu caráter alimentar e pela possibilidade de os beneficiários alegarem boa fé no recebimento, esse pagamento desacredita o sistema constitucional de remuneração por meio de subsídio e gera desigualdade espúria entre agentes públicos.

Em atenção aos princípios republicano, da razoabilidade, moralidade, impessoalidade e isonomia, assim como em louvor ao princípio da segurança jurídica e economicidade, faz-se necessária a decretação por esta Corte de medida cautelar hábil a suspender a incidência do art. 7.º da Lei distrital 5.369/2014 e, por arrastamento, das Resoluções 4/2014 e 7/2015 do Conselho de Administração do Fundo da Procuradoria-Geral do Distrito Federal, a fim de assegurar a indenidade dos preceitos constitucionais aqui afrontados.

## VII. PEDIDOS E REQUERIMENTOS

Ante o exposto, requiro:

- a) concessão, por decisão monocrática e imediata, mesmo sem a intimação dos interessados, de medida cautelar para a suspensão da eficácia das normas impugnadas;
- b) solicitação de informações do Governador e da Câmara Legislativa do Distrito Federal;
- c) citação da Advocacia-Geral da União, nos termos do art. 103-§3.º da Constituição;
- d) envio dos autos para manifestação final da Procuradoria-Geral da República.

e) procedência do pedido, para declarar a inconstitucionalidade do art. 7.º da Lei distrital 5.369/2014 e, por arrastamento, das Resoluções 4/2014 e 7/2015 do Conselho de Administração do Fundo da Procuradoria-Geral do Distrito Federal.

Brasília, 18 de junho de 2019.

**Raquel Elias Ferreira Dodge**  
Procuradora-Geral da República