

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. Precedentes: ADIs 6165, 6178, 6181 e 6197, todas de minha relatoria (Sessão Virtual de 12/06/2020 a 19/06/2020, acórdãos pendentes de publicação), e 6053 (Rel. Min. MARCO AURÉLIO, Red. p/ o acórdão Min. ALEXANDRE DE MORAES, Tribunal Pleno, DJe de 17/07/2020).

3. AÇÃO PARCIALMENTE PROCEDENTE.

VOTO

O Senhor Ministro Alexandre de Moraes: Trata-se de Ação Direta de Inconstitucionalidade ajuizada pela Procuradoria-Geral da República contra o pagamento de honorários advocatícios sucumbenciais a Procuradores do Estado de Pernambuco, disposto na Lei 15.711/2016 do referido Estado.

Em síntese, a requerente argumenta que a destinação desses valores aos Procuradores do Estado 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 julga procedente o pedido, declarando a inconstitucionalidade da Lei 15.711/2016 do Estado de Pernambuco, nos seguintes termos da ementa:

COMPETÊNCIA NORMATIVA – HONORÁRIOS DA SUCUMBÊNCIA – REGÊNCIA – LEI ESTADUAL – INCONSTITUCIONALIDADE. Conflita com a Constituição Federal, considerada a atribuição normativa reservada à União para legislar sobre Direito Processual Civil – artigo 22, inciso I –, lei estadual a disciplinar honorários da sucumbência e encargos de dívida ativa.

HONORÁRIOS DA SUCUMBÊNCIA – ADVOGADO PÚBLICO – LEI ESTADUAL – INCOMPATIBILIDADE CONSTITUCIONAL. O recebimento de honorários da sucumbência por advogado público é incompatível com a Constituição Federal. Considerações Republicanas. Prevalência da separação entre público e privado.

É o breve relatório.

Peço vênia para divergir do relator.

A matéria discutida nesta ação já foi objeto de pronunciamento do TRIBUNAL quando do julgamento das Ações Diretas de Inconstitucionalidade ADIs 6165, 6178, 6181 e 6197, todas da minha relatoria, ocorrido na Sessão Virtual de 12/06/2020 a 19/06/2020 (acórdão pendente de publicação).

Sobre o tema, destaco que 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 estaduais objeto de análise nesta Ação Direta de Inconstitucionalidade criaram uma estrutura organizada para gerir os honorários de sucumbência a serem partilhados entre os procuradores, 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 Procuradores do Estado de Pernambuco encontram-se constitucionalmente autorizados a receber honorários advocatícios sucumbenciais decorrentes do eventual êxito na

defesa dos interesses da Fazenda Pública em juízo, bem como se, em caso positivo, a percepção cumulativa desses valores submete-se ao teto remuneratório estabelecido pelo art. 37, XI, da Constituição Federal.

O SUPREMO TRIBUNAL, ao analisar a constitucionalidade da presente norma impugnada, não pode ignorar a interdependência e complementaridade das normas constitucionais previstas nos incisos 37, *caput*, XI, e 39, §§ 4º e 8º, e das previsões estabelecidas no Título IV, Capítulo IV, Seções III e IV, do texto constitucional (Advocacia Pública e Privada), que não deverão, como nos lembra GARCIA DE ENTERRIA, 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 Procuradores de Estado.

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

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

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

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

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

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

Art. 132. Os procuradores dos Estados e do Distrito Federal, organizados em carreira, na qual o ingresso dependerá de concurso público de provas e títulos, com a participação da Ordem dos Advogados do Brasil em todas as suas fases, exercerão a representação judicial e a consultoria jurídica das respectivas unidades federadas.

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

O SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL, ao interpretar as normas atinentes à organização da Advocacia Pública, delimitou que: (a) as atividades de consultoria e representação em juízo devem ser organizadas, no âmbito de cada ente político, em um órgão e carreira centralizados, afastada a possibilidade de instituição de estrutura plural, vigente o princípio da unicidade da representação judicial (ADI 1.679, Rel. Min. GILMAR MENDES, Pleno, DJ de 21/11/2003); e (b) compete a esses órgãos e carreiras, com exclusividade, o exercício das referidas atividades de consultoria e representação em juízo, vedada a atribuição desses misteres a outras estruturas administrativas. Nesse sentido, veja-se o precedente firmado no julgamento da ADI 4.834 MC-ED (Rel. Min. CELSO DE MELLO, Pleno, 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 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 Procuradores Estaduais 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 Procuradores do Estado, 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 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* . 17ª 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 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, que a Emenda Constitucional 19/98 não assentou qualquer objeção explícita à transposição dessa garantia profissional para o contexto da advocacia pública, cuja disciplina constitucional encontra-se junto com a advocacia privada no mesmo Título IV, Capítulo IV, da Constituição Federal, distinguindo-se somente em termos de Seção, respectivamente II e III.

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

Por outro lado, ao contrário do que uma leitura isolada do art. 39, § 4º, da Constituição Federal pudesse sugerir, o conceito de parcela única espelhado nesse dispositivo constitucional apenas repele o acréscimo injustificável de espécies remuneratórias ordinárias, devidas em decorrência do trabalho normal do servidor submetido a regime de subsídio, sem impedir, em linha de princípio, a percepção de outras verbas pecuniárias que tenham fundamento diverso, a exemplo das verbas honorárias sucumbenciais, fundadas no fato objetivo do resultado da

demanda, pois, como bem salientado pelo Ministro LUIZ FUX, a previsão trazida pela EC 19/98:

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

A propósito, destaco que, muito recentemente, este SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL teve a oportunidade de assentar que “o artigo 39, § 4º, da Constituição Federal, não constitui vedação absoluta de pagamento de outras verbas além do subsídio” (ADI 4.941, Rel. Min. TEORI ZAVASCKI, Relator p/ acórdão, Min. LUIZ FUX, DJe de 7/2/2020), sendo possível inferir, por consequência, que, também com relação aos honorários de sucumbência, o regime de subsídio “não elimina nem é incompatível com vantagem constitucionalmente obrigatória ou legalmente concedida” (CÁRMEN LÚCIA ANTUNES ROCHA. *Princípios Constitucionais dos Servidores Públicos*. São Paulo: Saraiva, 1999, p. 314). Por oportuno, transcrevo a seguinte passagem do voto proferido na ADI 4.941 pelo saudoso Ministro TEORI ZAVASCKI:

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

De fato, nas hipóteses em que a Constituição Federal pretendeu vedar o recebimento de honorários em razão de alguma incompatibilidade relevante, proibiu-o expressamente, como no caso dos membros da

Magistratura (art. 95, parágrafo único, II, da CF) e do Ministério Público (art. 128, § 5º, II, a, da CF). Desse modo, prosperasse a alegada incongruência, seria desnecessário que o constituinte tivesse se ocupado de estabelecer vedações específicas destinadas a determinados agentes públicos.

Portanto, é no contexto de transposição dessa peculiar sistemática de acréscimo pecuniário decorrente da eficiência de atuação institucional, devidamente autorizado pelo texto original da Constituição Federal de 1988 e não proibido expressamente pela EC 19/98, própria do ofício da advocacia, para o âmbito do regime jurídico de direito público a que submetidos os Procuradores do Estado de Pernambuco, 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 contra as regras constitucionais estabelecidas para a advocacia pública, o pedido da PGR de mera supressão da verba sucumbencial da Procuradoria do Estado, sem qualquer estabelecimento de uma regra de transição e de compensação remuneratória para a parcela única do subsídio, acarretaria inconstitucional redutibilidade dos 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 45/2004, ao implementar a transição do antigo para o novo sistema remuneratório para a Magistratura, em que se garantiu a manutenção e futuro congelamento de determinadas parcelas a título de irredutibilidade (CNJ, PCA 489/SP, Rel. Conselheiro EDUARDO LORENZONI. Red. p/ Acórdão Conselheiro ALEXANDRE DE MORAES, 5/7/2007). Conferir, ainda, nesse sentido: CNJ, PCA 442/MG, Rel. Conselheiro JIRAIR ARAM MEGUERIAN, 5/7/2017; PCA 491/RJ, Rel. Conselheiro PAULO LOBO, 5/7/2017).

Diante disso, afasto a alegação veiculada na inicial e concluo que a percepção de honorários de sucumbência pelos Procuradores do Estado de Pernambuco 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 Procuradores do Estado de Pernambuco 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, mas sim o fato de serem percebidas pelos Procuradores de Estado como parcela remuneratória salarial e, conseqüentemente, estarem sujeitas ao limitador previsto constitucionalmente.

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

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

Diante do exposto, declaro a constitucionalidade da percepção de honorários de sucumbência pelos Procuradores do Estado de Pernambuco e julgo PARCIALMENTE PROCEDENTE O PEDIDO para, conferindo interpretação conforme à Constituição à Lei 15.711/2016 do Estado de Pernambuco, estabelecer que a somatória dos subsídios e honorários de sucumbência percebidos mensalmente pelos Procuradores do Estado de Pernambuco não poderá exceder ao teto dos Ministros do SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL, conforme o que dispõe o art. 37, XI, da Constituição Federal.

É como voto.

Plenário Virtual - minuta de voto