



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

N.º 342/2019 – SFCONST/PGR
Sistema Único n.º 187.430/2019

Excelentíssimo Senhor Ministro Presidente do Supremo Tribunal Federal

[Ação direta de inconstitucionalidade. Disposições da Lei Complementar 45/1994, do Estado do Acre, com redação dada pelas Leis Complementares 318/2016 e 332/2017. Pagamento de honorários advocatícios a procuradores do Estado. Ofensa ao regime de subsídios, ao teto constitucional e aos princípios da isonomia, impessoalidade, moralidade, razoabilidade e supremacia do interesse público. Usurpação de competência legislativa da União.]

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 17-K; a expressão “*ressalvado o percentual destinado à repartição entre os Procuradores*”, contida nos incisos I e VII do artigo 19-C; e o artigo 86-A, parágrafo único, da Lei Complementar 45, de 26 de julho de 1994, incluídos ou alterados pelas Leis Complementares 318, de 13 de junho de 2016, e 332, de 15 de março de 2017; e o artigo 3.º da Lei Complementar 318/2016, todas do Estado do Acre. As normas dispõem sobre pagamento de honorários advocatícios de sucumbência a procuradores do Estado.

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 Complementar 45/1994, do Estado do Acre

Art. 17-K. Os honorários advocatícios devidos em razão dos processos judiciais e dos acordos judiciais e extrajudiciais decorrentes da atuação da Procuradoria-Geral do Estado – PGE pertencem aos Procuradores, na proporção de oitenta por cento, e ao Fundo Orçamentário Especial da PGE, na proporção de vinte por cento.

§ 1º Os honorários advocatícios devidos aos Procuradores constituem verba privada de natureza alimentar e personalíssima, não compondo a remuneração do cargo para nenhum fim.

§ 2º O percentual dos honorários advocatícios previsto no caput deste artigo será depositado em conta corrente específica de titularidade da Associação dos Procuradores do Estado do Acre - APEAC.

§ 3º A APEAC será responsável pela repartição das quotas devidas a cada Procurador, descontados os eventuais custos administrativos, contábeis e tributários comprovados.

§ 4º A repartição dos honorários advocatícios será feita periodicamente pela APEAC, após a apuração da quota de rateio, e observará o seguinte:

I – os Procuradores ativos receberão:

- a) nos primeiros seis meses de exercício funcional, cinquenta por cento do valor da quota de rateio;
- b) a partir do início do sétimo mês de exercício, setenta e cinco por cento do valor da quota de rateio;
- c) a partir de um ano de exercício, o valor integral da quota de rateio.

II – os Procuradores inativos receberão:

- a) nos dois primeiros anos de aposentadoria, o valor integral da quota de rateio;
- b) a partir do início do terceiro ano, setenta e cinco por cento da quota de rateio;
- c) a partir do início do quarto ano, cinquenta por cento da quota de rateio; e
- d) a partir do início do quinto ano, vinte e cinco por cento do valor da quota de rateio, extinguindo-se o direito à percepção dos honorários advocatícios ao completar seis anos.

§ 5º Não terão o direito à percepção de honorários advocatícios os Procuradores que estiverem no gozo de licença não remunerada.

§ 6º Os pensionistas se sub-rogarão, pelo tempo remanescente, no direito dos Procuradores.

§ 7º O percentual mínimo dos honorários advocatícios decorrentes de acordos judiciais e extrajudiciais será de cinco por cento do valor acordado, podendo esse percentual, excepcionalmente, ser reduzido para viabilizar acordos, mediante decisão motivada do Procurador-Geral do Estado.

§ 8º A APEAC estabelecerá em assembleia geral extraordinária as normas necessárias à implementação da repartição dos honorários advocatícios entre os Procuradores, observado o disposto nesta Lei.

§ 9º Na assembleia de que trata o parágrafo anterior, terão direito a voto todos os Procuradores, ativos e inativos, que façam jus à percepção dos honorários advocatícios nos termos desta Lei Complementar, independentemente de vínculo associativo.

[...]

Art. 19-C. Constituirão receitas do Fundo:

I – os honorários de sucumbência recebidos em qualquer processo judicial em que figurar o Estado, **ressalvado o percentual destinado à repartição entre os Procuradores;**

[...]

VII – os honorários advocatícios decorrentes da cobrança judicial ou extrajudicial de dívidas com o Estado realizada pela PGE, bem como os decorrentes de acordos judiciais ou extrajudiciais, **ressalvado o percentual destinado à repartição entre os Procuradores;**

[...]

Art. 86-A. [...]

Parágrafo único. Os honorários advocatícios decorrentes de processos judiciais e extrajudiciais das entidades da Administração Pública Indireta em que a Procuradoria-Geral do Estado atuar serão destinados na forma do art. 17-K desta Lei. (Acrescido pela LC nº 332, de 15.03.2017)

Lei Complementar 318/2016, do Estado do Acre

Art. 3º Os Procuradores inativos na data de publicação desta Lei Complementar farão jus aos honorários advocatícios, proporcionalmente ao tempo de aposentadoria, enquadrando-se na progressividade prevista na redação das alíneas do inciso II do § 4º do art. 17-K da Lei Complementar nº 45, de 26 de julho de 1994.

Conforme se demonstrará, as normas afrontam os arts. 5º-*caput*, 22-I, 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 procura-

dores do Estado 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, além de invadir o campo legislativo da União.

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*¹. 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

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.

de vinte por cento (20%) sobre o valor da condenação, atendidos:

- 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 CPC² e da Súmula Vinculante 47³.

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

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.”

[...] 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** [...] ⁴ [ênfase acrescida].

[...] 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** [...] ⁵ [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

4 ONÓFRIO, Fernando J., *Manual de honorários advocatícios*. 2 ed. Rio de Janeiro: Forense, 2002, p. 32.

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.

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 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 arbitrados em lides em que a fazenda pública se sagra vencedora⁶. 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 dispositivos 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 alguma, como receita de índole privada, dada a manifesta incompatibilidade com o regime estabelecido em lei para seu recolhimento e distribuição.

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.

III. USURPAÇÃO DE COMPETÊNCIA LEGISLATIVA DA UNIÃO

O Código de Processo Civil trouxe, no art. 85, a disciplina da fixação de honorários de sucumbência, nos seguintes termos:

Art. 85. A sentença condenará o vencido a pagar honorários ao advogado do vencedor.

§ 1º São devidos honorários advocatícios na reconvenção, no cumprimento de sentença, provisório ou definitivo, na execução, resistida ou não, e nos recursos interpostos, cumulativamente.

§ 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 de 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.

§ 3º Nas causas em que a Fazenda Pública for parte, a fixação dos honorários observará os critérios estabelecidos nos incisos I a IV do § 2º e os seguintes percentuais:

I - mínimo de dez e máximo de vinte por cento sobre o valor da condenação ou do proveito econômico obtido até 200 (duzentos) salários-mínimos;

II - mínimo de oito e máximo de dez por cento sobre o valor da condenação ou do proveito econômico obtido acima de 200 (duzentos) salários-mínimos até 2.000 (dois mil) salários-mínimos;

III - mínimo de cinco e máximo de oito por cento sobre o valor da condenação ou do proveito econômico obtido acima de 2.000 (dois mil) salários-mínimos até 20.000 (vinte mil) salários-mínimos;

IV - mínimo de três e máximo de cinco por cento sobre o valor da condenação ou do proveito econômico obtido acima de 20.000 (vinte mil) salários-mínimos até 100.000 (cem mil) salários-mínimos;

V - mínimo de um e máximo de três por cento sobre o valor da condenação ou do proveito econômico obtido acima de 100.000 (cem mil) salários-mínimos.

§ 4º Em qualquer das hipóteses do § 3º :

I - os percentuais previstos nos incisos I a V devem ser aplicados desde logo, quando for líquida a sentença;

II - não sendo líquida a sentença, a definição do percentual, nos termos previstos nos incisos I a V, somente ocorrerá quando liquidado o julgado;

III - não havendo condenação principal ou não sendo possível mensurar o proveito econômico obtido, a condenação em honorários dar-se-á sobre o valor atualizado da causa;

IV - será considerado o salário-mínimo vigente quando prolatada sentença líquida ou o que estiver em vigor na data da decisão de liquidação.

§ 5º Quando, conforme o caso, a condenação contra a Fazenda Pública ou o benefício econômico obtido pelo vencedor ou o valor da causa for superior ao valor previsto no inciso I do § 3º, a fixação do percentual de honorários deve observar a faixa inicial e, naquilo que a exceder, a faixa subsequente, e assim sucessivamente.

§ 6º Os limites e critérios previstos nos §§ 2º e 3º aplicam-se independentemente de qual seja o conteúdo da decisão, inclusive aos casos de improcedência ou de sentença sem resolução de mérito.

[...].

As normas do Código de Processo Civil disciplinam, em âmbito nacional, todo o processamento de causas judiciais de natureza não-criminal.

O art. 17-K da Lei Complementar 45/1994 do Acre, com redação da Lei Complementar 318/2016, apresenta inconstitucionalidade formal, posto que estabelece disciplina paralela à do CPC em matéria de competência legislativa da União. De fato, ao pretender regular a fixação de honorários advocatícios (art. 17-K, §7º), a norma estadual invade o campo legislativo reservado ao ente central da federação pelo art. 22-I da Constituição da República, que dispõe:

Art. 22. Compete privativamente à União legislar sobre:

I – direito civil, comercial, penal, processual, eleitoral, agrário, marítimo, aeronáutico, espacial e do trabalho;

IV. 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 constitucional da remuneração de servidores públicos passou a exigir edição de lei específica para modificação 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 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** [...].⁷

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.⁸

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.⁹

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,¹⁰ 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.*”¹¹

Previsão de pagamento de honorários sucumbenciais, de natureza alimentar (CPC, art. 85-§14), a integrantes da advocacia pública, conforme preceitua o art. 17-K da Lei Complementar acreana 45/1994, com redação da Lei Complementar 318/2016, 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 procuradores do Estado. Tais fatos geradores constituem características regulares inerentes às atribuições constitucional e legalmente conferidas a integrantes da advocacia pública. Dessa maneira, o art. 17-K da Lei Complementar 45/1994 simplesmente remunera 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.¹²

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.¹³ 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.¹⁴

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.¹⁵

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.¹⁶**

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, as disposições impugnadas 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. 17-K da Lei Complementar 45/1994 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 lei¹⁷.

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.

O art. 17-K da Lei Complementar 45/1994 permite o pagamento de honorários sucumbenciais a procuradores do Estado 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.

A declaração de inconstitucionalidade, no ponto, também deve alcançar o art. 3.º da Lei Complementar 318/2016, que estende o direito à percepção da parcela a inativos, e, por arrastamento, a expressão “*ressalvado o percentual destinado à repartição entre os Procuradores*”, contida nos incisos I e VII do art. 19-C, e o parágrafo único do art. 86-A, ambos da Lei Complementar 45/1994.

V. 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 –, o art. 17-K da Lei Complementar 45/1994 viabiliza a ocorrência de conflitos de interesse entre o ocupante do cargo de procurador do Estado e os objetivos buscados pelo ente político.

VI. OFENSA À LEGALIDADE, MORALIDADE E SISTEMA ORÇAMENTÁRIO

Há, também, inconstitucionalidade no art. 17-K da Lei Complementar 45/1994 na parte em que prevê o depósito dos honorários em conta da Associação dos Procuradores do Estado do Acre (APEAC), atribuindo-lhe a responsabilidade pela repartição das quotas.

Ainda que, eventualmente, se admitisse a possibilidade de percepção de honorários de sucumbência por procuradores do Estado, não poderia a legislação estadual 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 Estado de Goiás, entidade de natureza privada, o art. 17-K, §§2.º a 4.º, da Lei Complementar 45/1994 violou os princípios da legalidade e da moralidade, bem como a sistemática orçamentária do art. 165 da Carta Magna.

VII. 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 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 artigo 17-K; da expressão “*ressalvado o percentual destinado à repartição entre os Procuradores*”, contida nos incisos I e VII do artigo 19-C; e do artigo 86-A, parágrafo único, da Lei Complementar 45/1994, incluídos ou alterados pelas Leis Complementares 318/2016 e 332/2017; e do artigo 3.º da Lei Complementar 318/2016, todas do Estado do Acre, a fim de assegurar a indenidade dos preceitos constitucionais aqui afrontados.

VIII. PEDIDOS E REQUERIMENTOS

Ante o exposto, requeiro:

- 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 Assembleia Legislativa do Estado do Acre;

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 artigo 17-K; da expressão “*ressalvado o percentual destinado à repartição entre os Procuradores*”, contida nos incisos I e VII do artigo 19-C; e do artigo 86-A, parágrafo único, da Lei Complementar 45/1994, incluídos ou alterados pelas Leis Complementares 318/2016 e 332/2017; e do artigo 3.º da Lei Complementar 318/2016, todas do Estado do Acre

Brasília, 18 de junho de 2019.

Raquel Elias Ferreira Dodge
Procuradora-Geral da República