

VOTO

A SENHORA MINISTRA CÁRMEN LÚCIA (Relatora):

1. Põe-se em questão, na presente ação direta de inconstitucionalidade, a validade das normas do Rio Grande do Sul pelas quais assegurado o direito de percepção de honorários advocatícios por procuradores do Estado. Os honorários advocatícios compõem a parcela denominada “prêmio de produtividade” prevista no art. 3º da Lei n. 10.298/1994 do Rio Grande do Sul:

Lei n. 10.298/1994

Art. 3º - Compreendem-se como programas de trabalho desenvolvidos ou coordenados pela Procuradoria-Geral do Estado e pela Defensoria Pública do Estado, o conjunto de ações relativo à consecução das suas atribuições, inclusive o reaparelhamento administrativo, a aquisição de instalações e ampliação da capacidade instalada dos órgãos, a instituição de prêmio de produtividade disciplinado em regulamento, a qualificação profissional de seus integrantes e servidores e o fomento para o incremento da arrecadação da dívida ativa judicial e a redução dos gastos públicos.

Nos Decretos estaduais ns. 45.685/2008 e 54.454/2018 se dispõe sobre aquele “prêmio de produtividade”:

Decreto n. 45.685/2008

“Art. 1º - O prêmio de produtividade de que trata o artigo 3º da Lei nº 10.298, de 16 de novembro de 1994, com a redação conferida pela Lei nº 12.222, de 30 de dezembro de 2004, deverá contemplar novas metas para sua aferição, a serem fixadas em metodologia de cálculo que deverá ser apresentada pela Procuradora-Geral do Estado no prazo de 60 (sessenta) dias.

Art. 2º - A vantagem de que trata o artigo 1º deste Decreto é garantida integralmente pelos recursos financeiros previstos no artigo 5º, alíneas “a”, “b” e “h”, da Lei nº 10.298, de 16 de novembro de 1994.

Art. 3º - A vantagem de que trata o artigo 1º deste Decreto é garantida integralmente pelos recursos financeiros previstos no artigo 5º, alíneas “a”, “b” e “h”, da Lei nº 10.298, de 16 de novembro de 1994”.

Decreto n. 54.454/2018

“Art. 4º Os recursos de que trata o inciso I do art. 2º deste Decreto que ingressarem no Fundo de Reaparelhamento da Procuradoria-Geral do Estado – FURPGE - a contar de 18 de março de 2016 ficarão em conta apartada e excetuada do disposto no caput do art. 1º do Decreto nº 33.959, de 31 de maio de 1991, que institui o Sistema Integrado de Administração de Caixa no Estado, observado o disposto no § 19 do art. 85 da Lei Federal nº 13.105/16, combinado com o estabelecido no art. 3º da Lei nº 10.298, de 16 de novembro de 1994, com a redação conferida pela Lei nº 12.222, de 30 de dezembro de 2004, e no Decreto nº 45.685, de 30 de maio de 2008”.

Pela Resolução n. 151/2019 da Procuradoria-Geral do Rio Grande do Sul (arts. 5º a 15), regulamentou-se o pagamento do prêmio de produtividade, instituído na Lei estadual n. 10.298/1994, sendo o resultado do rateio dos recursos provenientes de honorários de sucumbência pagos ao Estado, suas autarquias, fundações, sociedades de economia mista ou empresas públicas sempre que representados por procurador estadual:

“Art. 5º O disposto no art. 3º da Lei nº 10.298/94, com a redação conferida pela Lei nº 12.222/04, observará o estabelecido no art. 1º do Decreto nº 45.685/08 e no art. 4º do Decreto nº 54.454/18, bem como no § 19 do art. 85 da Lei Federal nº 13.105/15.

Art. 6º Os recursos pagos pela parte vencida em decorrência do disposto no art. 85 da Lei Federal nº 13.105/15, nas causas em que a parte vencedora for o Estado, suas autarquias, fundações, sociedades de economia mista ou empresas públicas, sempre que representados por Procurador do Estado, constituirão recursos do Fundo de Reaparelhamento da Procuradoria-Geral do Estado – FURPGE de que trata a Lei nº 10.298/94 e serão depositados, exclusivamente, em conta especialmente criada para este fim, a qual ficará apartada e excetuada do disposto no “caput” do art. 1º do Decreto nº 33.959/91, que institui o Sistema Integrado de Administração de Caixa no Estado, nos termos do art. 4º do Decreto nº 54.454/18.

Art. 7º A arrecadação dos recursos de que trata o art. 5º será realizada em nome do ente público e postulada pelos Procuradores do Estado, com o apoio dos integrantes do Quadro de Pessoal dos Serviços Auxiliares da Procuradoria-Geral do Estado, no âmbito de suas atuações, os quais deverão zelar pela correta destinação dos recursos à conta de que trata o art. 6º.

Parágrafo único – Em caso de conflito de interesses na atuação de que trata o “caput”, este será resolvido sempre em favor da Fazenda Pública Estadual.

Art. 8º A conta especial de que trata o art. 6º será aberta no Banco do Estado do Rio Grande do Sul S.A., com a denominação de Fundo

de Reparcelamento da Procuradoria-Geral do Estado – Honorários, e sua administração caberá à Junta de Administração de que trata o art. 7º da Lei nº 10.298/94, presidida pelo Procurador-Geral do Estado e integrada pelo Procurador-Geral Adjunto para Assuntos Administrativos e pelo Diretor do Departamento de Administração da PGE/RS.

Parágrafo único – Será constituído conselho gestor composto pelos integrantes da Junta de Administração de que trata o art. 7º da Lei nº 10.298/94 e um representante dos Procuradores do Estado indicado pela entidade de classe, ao qual compete:

I – acompanhar e fiscalizar os atos de arrecadação e distribuição dos valores previstos nessa Resolução;

II – pronunciar-se acerca de eventuais alterações da presente normativa;

III – outras competências atribuídas pelo Procurador-Geral do Estado.

Art. 9º Os recursos de que trata o art. 6º, depositados na conta prevista no artigo 8º, a partir de 01/04/2019, serão utilizados exclusivamente para as finalidades de que trata o art. 3º da Lei nº 10.298/94, com a redação conferida pela Lei nº 12.222/04, combinado com o disposto no § 19 do art. 85 da Lei Federal nº 13.105/15, bem como com o disposto no art. 4º do Decreto nº 54.454/18 e no art. 1º do Decreto nº 45.685/08, observada a seguinte proporção:

I – até 0,8 (oito décimos) para cumprimento da finalidade de que trata o § 19 do art. 85 da Lei Federal nº 13.105/15 combinado com o disposto no art. 3º da Lei nº 10.298/94, com a redação conferida pela Lei nº 12.222/04, e no art. 1º do Decreto nº 45.685/08, como honorários de sucumbência devidos aos Procuradores do Estado, respeitado o seguinte critério:

a. 0,7 (sete décimos) dos recursos de que trata o “caput” a partir de 01/04/2019 para pagamento das quotas-partes de que trata o inciso I do art. 10;

b. 0,1 (um décimo) dos recursos de que trata o “caput” para pagamento, sempre que atingida a supermeta institucional, apurada trimestralmente, proporcionalmente ao estabelecido para o ano, que incidirá sobre os recursos efetivamente arrecadados no trimestre de apuração, devendo ser pagos, mensalmente, em quotas-partes adicionais, no trimestre subsequente.

II – até 0,2 (dois décimos) para as finalidades de que trata o art. 3º da Lei nº 10.298/94, com a redação conferida pela Lei nº 12.222/04.

Parágrafo único – Superada a supermeta institucional estabelecida em apuração trimestral proporcional, o excedente da arrecadação efetiva de receitas, ou outro indicador adotado, será computado na apuração das metas e das supermetas proporcionais referentes aos trimestres seguintes, limitados a quatro.

Art. 10 O cumprimento do disposto no § 19 do art. 85 da Lei Federal nº 13.105/15 para os Procuradores do Estado dar-se-á em consonância com o disposto no art. 3º da Lei nº 10.298/94, com a redação conferida pela Lei nº 12.222/04, combinado com o art. 4º do Decreto nº 54.454/18, bem como com o art. 1º do Decreto nº 45.685/08, observadas as seguintes normas:

I – serão utilizados somente os recursos efetivamente depositados na conta de que trata o art. 6º, a contar de 01/04/2019, até o limite de que trata o inciso I do art. 9º, para o cálculo da quota-parte mensal devida a cada um dos Procuradores do Estado;

II – os cálculos e toda a operação para pagamento serão feitos pela Junta de que trata o art. 7º da Lei nº 10.298/94, podendo ser realizada, parcial ou totalmente, em regime de cooperação com outro órgão público;

III – serão calculadas quotas-partes da verba de que trata o “caput” idênticas para cada Procurador do Estado, independentemente de classe, tempo de exercício ou de inatividade, ressalvados os casos de afastamento não-remunerado e os casos de opção pela remuneração de outro cargo, considerada a efetiva arrecadação, nos termos do inciso I;

IV – as quotas-partes de que trata a alínea a do inciso I do art. 9º, bem como as quotas-partes de que trata a alínea b do inciso I do art. 9º, serão limitadas, individualmente consideradas, ao valor correspondente ao fixado no inciso I do parágrafo único do art. 1º da Lei nº 11.766/02, devendo ser pagas até o último dia útil do mês subsequente ao da apuração, até o limite do valor correspondente ao teto remuneratório constitucional (art. 37, XI, da CF), cotejado com a respectiva remuneração/proventos do mês de competência da apuração;

V – os valores não pagos aos titulares em razão da aplicação dos limitadores previstos no inciso IV desse artigo permanecerão na conta de que trata o art. 6º e serão utilizados como base de cálculo e para o pagamento das quotas-partes dos meses subsequentes, observado o disposto nos incisos I, III e IV;

VI – os valores pagos aos Procuradores do Estado em cumprimento ao disposto no § 19 do art. 85 da Lei Federal nº 13.105/15 constarão dos respectivos contracheques com a rubrica “sucumbência CPC” e serão divulgados conforme as normas de transparência aplicáveis aos servidores públicos;

VII – serão produzidos relatórios detalhados com os valores arrecadados, os cálculos das quotas-partes e a aplicação do limitador correspondente ao teto constitucional (art. 37, XI, da CF) pela Junta de Administração do FURPGE, nos termos do art. 9º da Lei nº 10.298/94, os quais serão divulgados no portal da transparência.

Art. 11 Averba de que trata o art. 10 não integra o subsídio e não servirá como base de cálculo para adicional, gratificação ou qualquer outra vantagem pecuniária, não integrará a base de cálculo, compulsória ou facultativa, da contribuição previdenciária, nem será incorporada à remuneração.

Parágrafo único – Incidirá sobre a verba referida no “caput” o Imposto de Renda Pessoa Física, mediante retenção na fonte, com destinação do produto ao Estado do Rio Grande do Sul.

Art. 12 Serão destinados 25% (vinte e cinco por cento) do valor efetivamente arrecadado de que trata o inciso II do art. 9º para custeio dos programas de trabalho desenvolvidos ou coordenados pela Procuradoria-Geral do Estado de que trata o art. 3º da Lei nº 10.298/94, com a redação conferida pela Lei nº 12.222/04, relativos à consecução das suas atribuições, inclusive o reaparelhamento administrativo, a aquisição de instalações e ampliação da capacidade instalada dos órgãos, a qualificação profissional de seus integrantes e servidores e o fomento para o incremento da arrecadação da dívida ativa judicial e a redução dos gastos públicos.

Parágrafo único. Serão destinados também para as finalidades de que trata o “caput” os valores referidos no art. 9º, I, b, e 13, § 2º, quando não atingida a supermeta institucional estabelecida na forma parágrafo único do art. 4º.

Art. 13 Serão destinados até 75% (setenta e cinco por cento) do valor efetivamente arrecadado de que trata o inciso II do art. 9º para pagamento do prêmio de produtividade de que trata o art. 3º da Lei nº 10.298/94, com a redação conferida pela Lei nº 12.222/04, combinado com o art. 1º do Decreto nº 45.685/08, destinado aos servidores integrantes do Quadro de Pessoal dos Serviços Auxiliares da Procuradoria-Geral do Estado, conforme regulamento próprio, observadas as metas e supermetas estabelecidas periodicamente para cada órgão da PGE.

§ 1º – A contar de 01/04/2019 serão utilizados 90% (noventa por cento) dos recursos de que trata o “caput” para o pagamento do prêmio de produtividade destinado aos servidores integrantes do Quadro de Pessoal dos Serviços Auxiliares da Procuradoria-Geral do Estado.

§ 2º – Serão utilizados 10% (dez por cento) dos recursos de que trata o “caput”, efetivamente arrecadados no trimestre de apuração, para o pagamento, sempre que atingida a supermeta institucional, em apuração trimestral, devendo ser pagos, mensalmente, em quotas-partes adicionais do prêmio de produtividade destinado aos servidores integrantes do Quadro de Pessoal dos Serviços Auxiliares da Procuradoria-Geral do Estado, no trimestre subsequente.

Art. 14 O prêmio de produtividade de que trata o art. 13 não servirá como base de cálculo para adicional, gratificação ou qualquer

outra vantagem pecuniária, não integrará a base de cálculo, compulsória ou facultativa, da contribuição previdenciária, nem se incorporará à remuneração do servidor.

Parágrafo único – Incidirá sobre a verba referida no “caput” o Imposto de Renda Pessoa Física, mediante retenção na fonte, com destinação do produto ao Estado do Rio Grande do Sul.

Art. 15 A destinação de eventual saldo acumulado na conta de que trata o art. 6º em decorrência da aplicação dos limites estabelecidos no disposto no inciso IV do art. 10, apurado anualmente, será objeto de regulamentação própria”.

2. A controvérsia exposta nos autos está na destinação de honorários de sucumbência a procuradores estaduais e sua compatibilidade com o regime de subsídio previsto no § 4º do art. 39 da Constituição da República, incluído pela Emenda Constitucional n. 19/1998:

“Art. 39. A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios instituirão conselho de política de administração e remuneração de pessoal, integrado por servidores designados pelos respectivos Poderes.

(...)

§ 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”.

Pelo 135 da Constituição, também incluído pela Emenda Constitucional n. 19/1998, a sistemática de remuneração por subsídio aplica-se aos advogados públicos:

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

Deve-se realçar que o § 4º do art. 39 não impede o pagamento de outras verbas aos servidores públicos que percebem subsídio. É legítimo, por exemplo, o pagamento dos direitos trabalhistas a todos os servidores

públicos, pelo disposto no § 3º do art. 39 da Constituição, tais como o adicional noturno, o décimo terceiro salário e a remuneração pelo serviço extraordinário. Nesse sentido, José Afonso da Silva preleciona:

“(...) o conceito de ‘parcela única’ só repele os acréscimos de espécies remuneratórias do trabalho normal do servidor. Não impede que ele aufera outras verbas pecuniárias que tenham fundamentos diversos, desde que consignadas em normas constitucionais. Ora, o § 3º do art. 39, remetendo ao art. 7º, manda aplicar aos servidores ocupantes de cargos públicos (não ocupantes de mandato eletivo, de emprego ou de funções públicas) algumas vantagens pecuniárias, nele consignadas, que não entram naqueles títulos vedados. Essas vantagens são: o 13º salário (art. 7º, VIII), que não é acréscimo à remuneração mensal, mas um mês a mais de salário; subsídio noturno maior do que o diurno (art. 7º, IX, que determina que a remuneração do trabalho noturno seja superior à do diurno); salário-família (art. 7º, XII); subsídio de serviço extraordinário superior, no mínimo, em 50% ao do normal (art. 7º, XVII); subsídio do período de férias de pelo menos um terço a mais do que o salário normal (art. 7º, XVII)” (SILVA, José Afonso da. *Comentário contextual à Constituição*. 9. ed. atual. São Paulo: Malheiros, 2014. p. 361).

Para Carlos Bastide Horbach:

“ (...) o § 4º deve ser interpretado em harmonia com o § 3º, que garante alguns direitos à remuneração especial. Por exemplo, sendo o servidor remunerado por subsídio, não fará jus ao direito previsto no inciso XVI do art. 7º da CF? Parece óbvio que fará sim jus a tal remuneração extraordinária, já que não se pode interpretar o § 4º de modo a retirar todo o sentido protetivo dos direitos mencionados no § 3º.

Desse modo, sempre que o gozo dos direitos sociais consagrados no art. 39, § 3º, do texto constitucional representarem algum acréscimo na remuneração do servidor, essa parcela será somada ao subsídio, sob pena de desnaturação de uma garantia expressa do trabalhador” (HORBACH, Carlos Bastide. *“Comentário ao art. 39”*. In: CANOTILHO, J. J. Gomes; MENDES, Gilmar F.; SARLET, Ingo W.; Streck, Lenio L. (Coords.). *Comentários à Constituição do Brasil*. São Paulo: Saraiva/Almedina, 2013).

Este Supremo Tribunal consolidou entendimento no sentido de ser legítimo pagamento aos servidores públicos remunerados por subsídio, por

exemplo, de vantagem remuneratória pelo desempenho de atividades extraordinárias. É o que o Plenário deste Supremo Tribunal assentou, por exemplo, no julgamento da Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 4.941, Relator o Ministro Teori Zavascki, Redator para o acórdão o Ministro Luiz Fux (DJe 7.2.2020):

“ AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE DE LEI ESTADUAL. IMPUGNAÇÃO GENÉRICA E ABSTRATA DE PARTE DA PRETENSÃO. QUESTIONAMENTO ESPECÍFICO DA REMUNERAÇÃO DOS SERVIDORES REMUNERADOS POR SUBSÍDIO. CONHECIMENTO PARCIAL. SERVIDOR PÚBLICO. FUNÇÕES EXTRAORDINÁRIAS OU EM CONDIÇÕES DIFERENCIADAS. GRATIFICAÇÃO DE DEDICAÇÃO EXCLUSIVA (GDE). POSSIBILIDADE DE PAGAMENTO. COMPATIBILIDADE COM O ARTIGO 39, §§ 4º e 8º, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL. IMPROCEDÊNCIA DA ADI. (...)

4. O servidor público que exerce funções extraordinárias ou labora em condições diferenciadas pode receber parcela remuneratória além do subsídio.

5. A interpretação sistemática do artigo 39, §§ 3º, 4º e 8º, da CRFB, permitem o pagamento dos direitos elencados no primeiro parágrafo citado.

6. O artigo 39, § 4º, da Constituição Federal, não constitui vedação absoluta de pagamento de outras verbas além do subsídio.

7. A gratificação prevista na norma impugnada é compatível com o princípio da eficiência administrativa (artigo 37, caput, da CRFB), uma vez que busca equacionar a alocação de recursos humanos disponíveis para melhor atender à necessidade de serviços legalmente especificados.

8. In casu, a gratificação de dedicação exclusiva trata de situações em que o servidor público desempenha atividade diferenciada a justificar o seu pagamento em paralelo ao subsídio.

9. Improcedência da ação declaratória de inconstitucionalidade ” (ADI n. 4.941, Relator o Ministro Teori Zavascki, Redator para o acórdão o Ministro Luiz Fux, Plenário, DJe 7.2.2020).

Em seu voto, o Ministro Teori Zavascki enfatizou:

“ (...) O que o novo modelo de subsídio busca evitar – e essa visão teleológica é decisiva para delimitar seu alcance – é que atividades exercidas pelo servidor público como inerentes ao cargo que ocupa (e que já são cobertas pelo subsídio) sejam remuneradas com o acréscimo de qualquer outra parcela adicional. Nessa compreensão, portanto,

ficam excluídos dos limites impostos pela norma constitucional, em primeiro lugar, os valores que não ostentem caráter remuneratório, como os que representem, não apenas na denominação mas também na sua essência, natureza indenizatória (os quais, aliás, sequer estão sujeitos à incidência do teto de retribuição, segundo o art. 37, § 11º, da CF). Ademais, ficam também imunes às limitações do art. 39, § 4º da Constituição os valores pagos como retribuição por eventual execução de encargos especiais, não incluídos no plexo das atribuições normais e típicas do cargo considerado. Essa orientação foi adequadamente sustentada pela Ministra Cármen Lúcia em texto doutrinário:

“Daí se tem que não há qualquer proibição constitucional a que o agente público, descrito dentre aqueles elencados na norma do art. 39, § 4º, venha a perceber, em sua remuneração, e não em seu subsídio, outra parcela que corresponda a uma circunstância específica, esporádica e com fundamento diverso daquele relativo ao valor padrão básico devido em função do exercício do argo. O magistrado que participe de uma banca de concurso público, para o qual se tenha fixado uma gratificação, pode e deve perceber o ganho assim legalmente definido sem que se tenha qualquer violação à norma constitucional em foco. Do mesmo modo, o membro de Poder que seja designado para representar o seu órgão em determinada situação pode e deve perceber a verba de representação por esse exercício. O que agente público algum pode ter é a fixação de uma parcela de verba de representação, ou qualquer outra, definida para compor a sua remuneração em caráter permanente e fixo, além do subsídio. (...)”.

Realmente, não há no texto constitucional qualquer vedação, explícita ou implícita, que torne ilegítima a percepção de remuneração paga a título excepcional a quem receba subsídios. Nada obsta, por exemplo, que agentes públicos remunerados por subsídio possam exercer funções ou cargos de confiança, não cobertos pela parcela de subsídio, destinados “às atribuições de direção, chefia e assessoramento” (art. 37, V, da CF). Vedar a percepção de acréscimo remuneratório pelo exercício de funções de direção, chefia e assessoramento para servidores distribuídos em carreira importaria desestimular o sentido de profissionalização desse tipo de organização, consequência contraditória que certamente não pode decorrer do texto constitucional”.

3. No art. 23 do Estatuto da Advocacia (Lei n. 8.906/1994) se definiu 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”.*

A jurisprudência deste Supremo Tribunal Federal consolidou entendimento de que *“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”* (Súmula Vinculante n. 47, DJe de 21.8.2015).

O advogado público, além do regime jurídico próprio a que estão subordinados, sujeitam-se à Lei n. 8.906/1994:

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

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

E no § 19 do art. 85 do Código de Processo Civil se estabelece que *“os advogados públicos perceberão honorários de sucumbência, nos termos da lei”*.

Como anotado pela Advocacia-Geral da União, *“ao legitimar a universalização do pagamento dessa verba a todos os advogados, mediante a extensão do seu acesso, nos termos de lei especial, também a advogados públicos, o Código de Processo Civil de 2015 optou por um modelo de administração da justiça em que as verbas de sucumbência cumprem importantes papéis regulatórios, funcionando como fator de desincentivo à litigância inconsequente, de exortação a métodos alternativos de resolução de controvérsias e, também, como elemento maximizador da eficiência dos causídicos públicos na atuação contenciosa”*. E prosseguiu em sua manifestação, anotando que

“Ao atribuir a titularidade dos honorários de sucumbência aos advogados públicos, o ordenamento brasileiro creditou uma tônica

ainda mais acentuada aos objetivos alentados pela forma como o CPC /2015 regulou a responsabilidade pelas verbas de sucumbência.

Estabeleceu, com isso, uma outra perspectiva de exercício das funções de advocacia pública, motivando os advogados públicos a fiscalizar, por intermédio de condenações em sucumbência, o exercício de um patrocínio mais leal, cooperativo e responsável por parte daqueles que litigam contra os entes públicos, selando importante compromisso de elevação do padrão de litigância judicial.

O engajamento dos advogados públicos nesse desiderato, mediante a extensão, ao seu regime profissional, do direito à titularização de honorários de sucumbência, é absolutamente consentâneo com a função essencial desempenhada por esses profissionais na distribuição da justiça, nos moldes dos artigos 131 e 133 da Constituição Federal. Trata-se de uma forma de estender, a esses profissionais, um paradigma de patrocínio judicial que, além de ser realidade para todos os advogados privados, veio sendo progressivamente introduzido na cultura de contencioso do setor público – como visto, com o sufrágio da jurisdição exercida pelos Tribunais de Justiça”.

4. Deve ser ressaltado não haver, na Constituição da República, mesmo após o advento da Emenda Constitucional n. 19/1998, norma que proíba a percepção de honorários de sucumbência por advogados públicos, ao que essa remuneração, própria do ofício da advocacia, prevista em lei, é compatível com o regime de subsídio.

Acentuou o Ministro Alexandre de Moraes, em voto condutor na Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 6.181 (DJe de 7.8.2020), 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”.

E realçou, ainda, o Ministro Alexandre de Moraes que “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”.

5. Na espécie, que foi observado o princípio da legalidade, porque o direito de percepção por procuradores do Rio Grande do Sul de honorários de sucumbência operou-se por lei (Lei estadual n. 10.298/1994, regulamentada pelos Decretos n. 45.685/2008 e n. 54.454/2018 e pela Resolução n. 151/2019 da Procuradoria-Geral do Rio Grande do Sul).

6. Sobre a Resolução-PGE nº 151/2019, na qual é detalhada a forma de rateio dos recursos provenientes do pagamento dos honorários advocatícios de sucumbência a título do denominado “prêmio de produtividade” previsto no art. 3º da Lei n. 10.298/1994 do Rio Grande do Sul, as informações do governador do Rio Grande do Sul esclarecem que essa remuneração submete-se ao teto constitucional e observa o princípio da transparência:

“O regulamento dos honorários de sucumbência dos Procuradores do Estado observou, ainda, as seguintes normas:

1 – será custeado exclusivamente pelos valores decorrentes de honorários de sucumbência efetivamente arrecadados a contar de 01/04/2019, os quais serão depositados em conta em nome do Fundo de Reaparelhamento da Procuradoria-Geral do Estado – FURPGE, administrada pela Junta de que trata o art. 7º da Lei nº 10.298/94;

2 – serão pagas quotas-partes idênticas para todos os Procuradores do Estado, independentemente de classe, tempo de exercício ou de inatividade, ressalvados os casos de afastamento não-remunerado;

3 – os pagamentos serão feitos até o limite do valor correspondente ao teto constitucional (art. 37, XI, da CF);

4 – os valores mensais, em qualquer caso, estão limitados ao valor correspondente à Função Gratificada devida ao Procurador-Geral do Estado nos termos do inciso I do parágrafo único do art. 1º da Lei nº 11.766/02 (R\$ 6.900,00).

5 – os valores serão pagos mensalmente, constarão de rubrica no contracheque de cada titular e serão divulgados conforme as regras de transparência vigentes para a remuneração dos servidores públicos;

6 – serão produzidos relatórios detalhados com os valores arrecadados, os cálculos das quotas-partes e a aplicação do limite constitucional pela Junta de Administração do FURPGE, nos termos do art. 9º a Lei nº 10.298/94”.

Naquelas informações se observou inexistir acumulação de pagamento de honorários advocatícios com prêmio de produtividade, pois, como regulamentado o art. 3º da Lei n. 10.298/1994 pelos Decretos n. 45.685/2008 e n. 54.454/2018 e pela Resolução n. 151/2019 da Procuradoria-Geral do Rio Grande do Sul, aquele “prêmio de produtividade” nada mais é do que a quota parte devida a cada procurador do Estado resultante do rateio dos recursos provenientes dos honorários sucumbenciais:

“não há a previsão de pagamento de honorários advocatícios acumulada com o pagamento de prêmio de produtividade. A sistemática vigente, conforme acima explicitado, é a de pagamento de prêmio de produtividade lastreado exclusivamente em honorários de sucumbência. Noutras palavras, a produtividade, no Estado do Rio Grande do Sul, é a forma legal de distribuição dos valores dos honorários advocatícios sucumbenciais.

Além disso os honorários advocatícios sucumbenciais pagos a título de prêmio de produtividade no Estado do Rio Grande do Sul estão limitados ao teto constitucional, considerando-se, para o cálculo desse limite, o subsídio pago pelo Tesouro Estadual aos Procuradores do Estado”.

7. De se salientar que, pela sua natureza remuneratória, os honorários de sucumbência devidos aos advogados públicos submetem-se ao teto remuneratório previsto no inc. XI do art. 37 da Constituição:

“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:

(...)

XI - a remuneração e o subsídio dos ocupantes de cargos, funções e empregos públicos da administração direta, autárquica e fundacional, dos membros de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, dos detentores de mandato eletivo e dos demais agentes políticos e os proventos, pensões ou outra espécie remuneratória, percebidos cumulativamente ou não, incluídas as vantagens pessoais ou de qualquer outra

natureza, não poderão exceder o subsídio mensal, em espécie, dos Ministros do Supremo Tribunal Federal, aplicando-se como limite, nos Municípios, o subsídio do Prefeito, e nos Estados e no Distrito Federal, o subsídio mensal do Governador no âmbito do Poder Executivo, o subsídio dos Deputados Estaduais e Distritais no âmbito do Poder Legislativo e o subsídio dos Desembargadores do Tribunal de Justiça, limitado a noventa inteiros e vinte e cinco centésimos por cento do subsídio mensal, em espécie, dos Ministros do Supremo Tribunal Federal, no âmbito do Poder Judiciário, aplicável este limite aos membros do Ministério Público, aos Procuradores e aos Defensores Públicos”;

Como anotou o Ministro Roberto Barroso em voto proferido na mencionada Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 6.181, *“os honorários constituem vantagem de natureza remuneratória, que retribui a atividade pública desempenhada e é recebida em razão do exercício do cargo”*. Assim, *“o montante recebido, somado às demais verbas remuneratórias, não deve exceder o subsídio dos Ministros do Supremo Tribunal Federal”*.

O Ministro Edson Fachin, em voto vencedor proferido na Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 6.163 (DJe de 24.9.2020), remarcou a *“compatibilidade do recebimento de honorários sucumbenciais, própria do ofício da advocacia, para o âmbito do regime jurídico de direito público a que submetidos os Procuradores dos Estados”*, devendo, contudo, *“obediência ao teto remuneratório constitucional, previsto no artigo 37, XI da Constituição da República, diante de sua natureza remuneratória”*.

8. Este Supremo Tribunal Federal pacificou o entendimento de que *“i) o pagamento de honorários sucumbenciais aos advogados públicos é constitucional; ii) o recebimento da verba é compatível com o regime de subsídios, nos termos do art. 39, § 4º, da Constituição; e iii) os honorários sucumbenciais, somados às demais verbas remuneratórias, devem estar limitados ao teto constitucional disposto no art. 37, XI, da Constituição (ADIs 6165, 6178, 6181, 6197, Rel. Min. Alexandre de Moraes, e ADI 6053, Rel. para acórdão Min. Alexandre de Moraes, julgadas na Sessão Virtual de 12.06.2020 a 19.06.2020)”* (Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 6.166, Relator o Ministro Edson Fachin, DJe de 24.9.2020) .

Observe-se, por exemplo, os seguintes julgados:

“CONSTITUCIONAL E ADMINISTRATIVO. INTERDEPENDÊNCIA E COMPLEMENTARIDADE DAS NORMAS CONSTITUCIONAIS PREVISTAS NOS ARTIGOS 37, CAPUT, XI, E 39, §§ 4º E 8º, E DAS PREVISÕES ESTABELECIDAS NO TÍTULO IV, CAPÍTULO IV, SEÇÕES II E IV, DO TEXTO CONSTITUCIONAL. POSSIBILIDADE DO RECEBIMENTO DE VERBA DE HONORÁRIOS DE SUCUMBÊNCIA POR ADVOGADOS PÚBLICOS CUMULADA COM SUBSÍDIO. NECESSIDADE DE ABSOLUTO RESPEITO AO TETO CONSTITUCIONAL DO FUNCIONALISMO PÚBLICO. 1. A natureza constitucional dos serviços prestados pelos advogados públicos possibilita o recebimento da verba de honorários sucumbenciais, nos termos da lei. A CORTE, recentemente, assentou que ‘o artigo 39, § 4º, da Constituição Federal, não constitui vedação absoluta de pagamento de outras verbas além do subsídio’ (ADI 4.941, Rel. Min. TEORI ZAVASCKI, Relator p/ acórdão, Min. LUIZ FUX, DJe de 7/2/2020). 2. Nada obstante compatível com o regime de subsídio, sobretudo quando estruturado como um modelo de remuneração por performance, com vistas à eficiência do serviço público, a possibilidade de advogados públicos perceberem verbas honorárias sucumbenciais não afasta a incidência do teto remuneratório estabelecido pelo art. 37, XI, da Constituição Federal. 3. AÇÃO PARCIALMENTE PROCEDENTE” (ADI n. 6.053, Relator para acórdão o Ministro Alexandre de Moraes, DJe de 30.7.2020) .

“DIREITO ADMINISTRATIVO. DIREITO CONSTITUCIONAL. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. RECEBIMENTO DE HONORÁRIOS SUCUMBENCIAIS POR ADVOGADOS PÚBLICOS. PARCIAL PROCEDÊNCIA. 1. Arguição de descumprimento de preceito fundamental em que se discutem os artigos 15 da Lei nº 1.807, de 23 de novembro de 1987, e 2º, da Lei nº 2.350, de 18 de outubro de 1995, do Estado do Amazonas que dispõem sobre o pagamento de honorários advocatícios de sucumbência a Procuradores do Estado daquela unidade federativa. 2. Em recente decisão, proferida em caso análogo à presente ação, o Plenário do Supremo Tribunal firmou os seguintes entendimentos: i) o pagamento de honorários sucumbenciais aos advogados públicos é constitucional; ii) o recebimento da verba é compatível com o regime de subsídios, nos termos do art. 39, § 4º, da Constituição; e iii) os honorários sucumbenciais, somados às demais verbas remuneratórias, devem estar limitados ao teto constitucional disposto no art. 37, XI, da Constituição (ADIs 6165, 6178, 6181, 6197, Rel. Min. Alexandre de Moraes, e ADI 6053, Rel. para acórdão Min. Alexandre de Moraes, julgadas na Sessão Virtual de 12.06.2020 a 19.06.2020). 3. Pedido julgado parcialmente procedente, para conferir interpretação conforme à Constituição aos artigos 15 da Lei nº 1.807, de 23 de novembro de 1987, e 2º, da Lei nº 2.350, de 18 de outubro de 1995,

ambas do Estado do Amazonas, a versarem o pagamento de honorários advocatícios aos Procuradores do Estado, bem assim, por arrastamento, a Resolução nº 4/2013 do Conselho de Procuradores, de modo a estabelecer que a somatória dos subsídios e honorários de sucumbência percebidos mensalmente pelos Procuradores do Estado respectivos não poderá exceder ao teto dos Ministros do Supremo Tribunal Federal, a teor do que dispõe o art. 37, XI, da Constituição da República” (Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental n. 597, Relator para acórdão o Ministro Edson Fachin, DJe de 17.9.2020).

9. Na espécie, embora a Resolução nº 151/2019 da Procuradoria-Geral do Rio Grande do Sul, regulamentadora do rateio e da administração dos honorários de sucumbência, tenha limitado, expressamente, no inc. VII do art. 10, o pagamento das quotas-partes ao teto constitucional, tenho por relevante que essa interpretação, em linha de sintonia com a jurisprudência deste Supremo Tribunal, deva também ser explicitada quanto aos demais dispositivos impugnados nesta ação direta, que compõem o plexo normativo do direito de percepção de honorários de sucumbência pelos procuradores do Rio Grande do Sul, é dizer, o art. 3º da Lei n. Lei n. 10.298/1994, os arts. 1º e 2º do Decreto n. 45.685/2008 e o art. 4º do Decreto n. 54.454/2018.

10. Pelo exposto, **voto no sentido de julgar parcialmente procedente o pedido apresentado na presente ação direta de inconstitucionalidade para conferir interpretação conforme à expressão “prêmio de produtividade disciplinado em regulamento”** posta no art. 3º da Lei n. 10.298/1994 do Rio Grande do Sul, aos arts. 1º e 2º do Decreto estadual n. 45.685/2008 e ao art. 4º do Decreto estadual n. 54.424/2018, para estabelecer que a soma dos subsídios e honorários de sucumbência percebidos mensalmente pelos Procuradores do Estado não deve exceder o teto remuneratório, nos termos do disposto no inc. XI do art. 37 da Constituição da República.