



**UNIVERSIDADE FEDERAL DA PARAÍBA – UFPB
CENTRO DE CIÊNCIAS JURÍDICAS – CCJ
COORDENAÇÃO DO CURSO DE DIREITO – CAMPUS JOÃO PESSOA
COORDENAÇÃO DE MONOGRAFIA**

JÚLIO VINÍCIUS DE FRANÇA FREITAS

**A (IN)CONSTITUCIONALIDADE DA DESTINAÇÃO DOS HONORÁRIOS DE
SUCUMBÊNCIA AOS ADVOGADOS PÚBLICOS**

**JOÃO PESSOA
2020**

JÚLIO VINÍCIUS DE FRANÇA FREITAS

**A (IN)CONSTITUCIONALIDADE DA DESTINAÇÃO DOS HONORÁRIOS DE
SUCUMBÊNCIA AOS ADVOGADOS PÚBLICOS**

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado
ao Curso de Graduação em Direito de João
Pessoa do Centro de Ciências Jurídicas da
Universidade Federal da Paraíba como
requisito parcial da obtenção do grau de
Bacharel em Direito.

Orientador: Me. Werton Magalhães Costa

**JOÃO PESSOA
2020**

**Catalogação na publicação
Seção de Catalogação e Classificação**

FB661 Freitas, Júlio Vinícius de França.
A (in)constitucionalidade da destinação dos honorários
de sucumbência aos advogados públicos / Júlio Vinícius
de França Freitas. - João Pessoa, 2020.
56 f.

Orientação: Werton Magalhães Costa.
Monografia (Graduação) - UFPB/CCJ.

1. Advogado Público. 2. Honorários de Sucumbência. 3.
Teto Remuneratório Constitucional. 4. Ação Direta de
Inconstitucionalidade nº 6.053/2019. I. Costa, Werton
Magalhães. II. Título.

UFPB/CCJ

JÚLIO VINÍCIUS DE FRANÇA FREITAS

**A (IN)CONSTITUCIONALIDADE DA DESTINAÇÃO DOS HONORÁRIOS DE
SUCUMBÊNCIA AOS ADVOGADOS PÚBLICOS**

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado
ao Curso de Graduação em Direito de João
Pessoa do Centro de Ciências Jurídicas da
Universidade Federal da Paraíba como
requisito parcial da obtenção do grau de
Bacharel em Direito.

Orientador: Me. Werton Magalhães Costa

DATA DA APROVAÇÃO: 23 DE MARÇO DE 2020

BANCA EXAMINADORA:

**Prof. Me. WERTON MAGALHÃES COSTA
(ORIENTADOR)**

**Prof. Dr. DELOSMAR DOMINGOS DE MENDONÇA JUNIOR
(AVALIADOR)**

**Prof. Dr. FÁBIO BEZERRA DOS SANTOS
(AVALIADOR)**

**Dedico o presente trabalho aos meus pais, José
Paulino de Freitas Filho e Fabíola Régia de
França Freitas, fonte inesgotável de amor.**

AGRADECIMENTOS

Aos amigos que fiz durante o estágio no Tribunal de Contas do Estado da Paraíba, expresso minha eterna gratidão pelos momentos felizes ali vividos, pelo incentivo ao estudo para concursos públicos e, mais do que isso, pelos ensinamentos para a vida. Aos companheiros com quem convivi na Companhia de Desenvolvimento da Paraíba, agradeço pelos desafios enriquecedores proporcionados pelo estágio.

Aos exemplares membros, servidores, estagiários e colaboradores do Ministério Público Federal da Paraíba, nutro o sentimento de gratidão pelos momentos felizes vividos na instituição, por despertarem a minha vocação profissional e por servirem de espelho de conduta ética e eficiente. Aos professores que tive ao longo da vida, registro o meu agradecimento.

Aos colegas do Centro de Ciências Jurídicas da Universidade Federal da Paraíba, agradeço pelo bom convívio cotidiano, especialmente a turma 2015.1, que contribuiu para tornar essa jornada mais leve. Também sou grato pelas experiências de ter sido membro do Diretório Acadêmico Professor Tarcísio Burity e monitor da disciplina de Direito Civil, que me fizeram sentir a relevância de valorizar instituições públicas de ensino.

Aos meus amigos que propiciam sorrisos diários e tornam o viver mais alegre, sou imensamente grato. A todos os meus familiares, especialmente minha avó Zuleide, que me acompanharam desde a infância, apoiando e torcendo pelo meu sucesso, chorando o meu choro, sorrindo o meu sorriso, o meu mais sincero, obrigado.

Em especial, gostaria de expressar gratidão ao meu pai, José Paulino, exemplo de servidor público, pai e marido, cujo caráter não cabe em adjetivos. A minha mãe, Fabíola Régia, que me ensinou a escrever as primeiras palavras e a ler os primeiros livros, me motivando diariamente a ser uma pessoa melhor com seu coração bondoso. Ao meu irmão Fábio Augusto, pela amizade fraternal, pelo incentivo aos estudos e por estar junto a mim em todos os momentos da minha vida. A minha irmã Jully Karinne, por alegrar a família diariamente e por percorrer a vida ao meu lado.

Por fim, expresso meu amor a Deus; palavras não tem o condão de demonstrar esse sentimento. Às vezes incompreendido, mas também incomprensível, agradeço por tudo que vivo e por todos com quem tenho a felicidade de compartilhar a minha vida.

RESUMO

O presente trabalho visa a abordar a destinação dos honorários de sucumbência quando pagos em favor do Poder Público em juízo, sob a perspectiva da possibilidade de sua titularização pelos advogados públicos. Trata-se de discussão que perpassa pela natureza jurídica dos honorários advocatícios, notadamente o de sucumbência, que se caracteriza pela sua natureza alimentar reconhecida pelo Código de Processo Civil, pela jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça e do Supremo Tribunal Federal. Devido a tal caráter alimentar, a pesquisa objetiva analisar a (in)constitucionalidade da destinação dos honorários de sucumbência aos procuradores públicos, adentrando-se na possível violação ao regime de pagamento por subsídio - art. 39, § 4º, da CF-, ao teto remuneratório constitucional – art. 37, XI, da CF-, e aos princípios da moralidade e da supremacia do interesse público. Nesse sentido, também se disserta sobre a forma de distribuição dos honorários em tela e as suas nuances enquanto receita pública ou privada, na ótica do Direito Financeiro. Além disso, é analisada a Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 6.053/2019, cujo objeto é o teor do art. 85, § 19, do CPC, explanando que não há vício de iniciativa do Chefe do Poder executivo, tampouco inobservância do princípio da especificidade pelo CPC. Por fim, o estudo conclui que a destinação das verbas em debate aos advogados públicos é medida de incentivo à eficiência na administração pública, elencando os fundamentos que demonstram a sua constitucionalidade, ao passo que ressalta a imprescindível limitação dos aludidos honorários pelo teto remuneratório constitucional. Utiliza-se, então, o método hipotético-dedutivo, ponderando os dados doutrinários, jurisprudenciais e legislativos, para concluir que é constitucional a referida titularização pelos advogados públicos.

Palavras-chave: Advogado público. Honorários de sucumbência. Teto remuneratório constitucional. Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 6.053/2019.

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	7
2 A DISCIPLINA JURÍDICA DOS HONORÁRIOS ADVOCATÍCIOS E O PODER PÚBLICO EM JUÍZO	10
2.1 AS ESPÉCIES DE VERBAS HONORÁRIAS: CONTRATUAIS, ARBITRADAS JUDICIALMENTE E SUCUMBENCIAIS	10
2.2 A NATUREZA JURÍDICA DOS HONORÁRIOS DE SUCUMBÊNCIA.....	12
2.3 O TRATAMENTO DO CÓDIGO DE PROCESSO CIVIL AOS HONORÁRIOS SUCUMBENCIAIS.....	15
2.3.1 Análise da constitucionalidade formal do art. 85, § 19, do CPC	18
3 O REGIME REMUNERATÓRIO APLICÁVEL AOS ADVOGADOS PÚBLICOS ..	22
3.1 O REGIME JURÍDICO DO SUBSÍDIO.....	22
3.2 O TETO REMUNERATÓRIO CONSTITUCIONAL	25
3.3 A SISTEMÁTICA DA DISTRIBUIÇÃO DOS HONORÁRIOS DE SUCUMBÊNCIA AOS ADVOGADOS PÚBLICOS À LUZ DO DIREITO FINANCEIRO	29
3.4 AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE Nº 6.053/2019.....	32
4 A CONSTITUCIONALIDADE DA TITULARIZAÇÃO DOS HONORÁRIOS DE SUCUMBÊNCIA PELOS ADVOGADOS PÚBLICOS	36
4.1 AS VERBAS DE SUCUMBÊNCIA COMO RECEITA PRIVADA	36
4.2 O INCENTIVO À EFICIÊNCIA NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA	38
4.3 A INEXISTÊNCIA DE VIOLAÇÃO AO REGIME REMUNERATÓRIO	43
4.3.1 A necessidade de obediência ao teto remuneratório constitucional	45
5 CONSIDERAÇÕES FINAIS	48
REFERÊNCIAS	51

1 INTRODUÇÃO

A advocacia é função essencial à justiça e indispensável em um Estado Democrático de Direito. Como se sabe, os profissionais dessa classe possuem ampla atuação no Poder Judiciário, sendo a sua atividade remunerada pelos denominados honorários advocatícios, que servem como fonte de sua subsistência e, por essa razão, gozam da natureza jurídica alimentar.

No âmbito do Poder Público em juízo, os profissionais que atuam em sua defesa são os advogados públicos, os quais se submetem a um regime jurídico diferenciado, unindo características próprias da iniciativa privada com aspectos do funcionalismo público.

Nesse contexto, não há maiores digressões quanto ao justo pagamento dos honorários de sucumbência - espécie que é paga pela parte vencida em juízo - aos advogados privados. Essa mesma clareza, contudo, não se faz presente quando os referidos valores são pagos em favor do Poder Público, situação em que a destinação dessa quantia é alvo de debates doutrinários e jurisprudenciais.

A problemática consiste na (in)constitucionalidade da titularização dos honorários de sucumbência pelos advogados públicos. É que os aludidos servidores estariam impossibilitados de recebê-los por entraves jurídicos e morais impostos pela profissão, devendo, sob essa perspectiva, tornar os honorários uma receita pública. De outra banda, há a corrente que acredita que é um direito de eles receberem essas verbas, sob o fundamento de que os honorários são inerentes à profissão e pertencem ao próprio advogado.

Nesse cenário, muito se discute sobre a remuneração do funcionalismo público brasileiro, aliado às críticas relativas à ineficiência na prestação do serviço estatal. É comum haver indagações, como: por que receber honorários advocatícios para exercer uma função que já é remunerada? A remuneração fixa já não seria estímulo suficiente? Os advogados públicos são mais privilegiados do que os privados, que precisam manter sua estrutura?

Dessa forma, o objetivo do trabalho é analisar a destinação dos honorários de sucumbência pagos em favor do Poder Público e, mais especificamente, a viabilidade jurídica de sua titularização pelos advogados públicos, utilizando como parâmetro o Direito Constitucional, Processual Civil e Financeiro. Nesse aspecto, objetiva-se pormenorizar a possível violação ao regime de subsídio, art. 39, § 4º, da Constituição Federal (CF), ao teto remuneratório constitucional, art. 37, X, da CF, e ao princípio da moralidade.

Para tanto, utiliza-se como método científico de abordagem o hipotético-dedutivo, segundo o qual as hipóteses construídas são testadas, no intuito de que sejam rebatidas ou confirmadas ao fim do trabalho, de modo a consolidar as premissas teóricas sob as quais será

procedida a pesquisa. No que se refere ao método de procedimento, emprega-se o interpretativo, com o fito de examinar as alternativas já apresentadas e apontar com segurança a possibilidade de conclusão do problema.

Quanto à técnica de coleta de dados, se dispôs da documentação indireta, na qual houve o estudo de materiais disponíveis em bibliotecas gerais e setoriais de instituições públicas e privadas, sítios virtuais, acervo pessoal, compostos por livros, periódicos, legislação e anais jurisprudenciais.

Estabelecidos os aspectos metodológicos, verifica-se que, no capítulo inicial, há a abordagem de um panorama geral dos honorários advocatícios. Nesse sentido, passa-se a distinguir as suas três espécies: contratuais, arbitrados judicialmente e sucumbenciais, havendo um enfoque para a natureza jurídica deste último, tendo em vista que é o escopo principal do presente trabalho. Ato contínuo, fez-se um recorte para o Código de Processo Civil (CPC) e o tratamento que ele confere ao assunto, pormenorizando-se o art. 85, § 19, do CPC, com o exame de sua (in)constitucionalidade formal.

Por sua vez, o segundo capítulo propõe-se a dissertar sobre a política remuneratória dos advogados públicos à luz da CF. Assim, aborda-se a disciplina jurídica do subsídio, disposto no art. 39, § 4º, da CF, introduzido pela reforma administrativa da EC nº 19/98, e as suas implicações na destinação dos honorários de sucumbência aos procuradores públicos. Em seguida, é conceituado o instituto do teto remuneratório constitucional, pontuando-se as parcelas que devem ser submetidas ao seu crivo.

Ainda, o supracitado capítulo tem o propósito de analisar a forma como são recolhidos e rateados os valores sucumbenciais, com o intuito de distinguir o seu enquadramento como receita pública ou privada. Por fim, o tópico trata da Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) nº 6.053/2019, elencando os fundamentos que se posicionam contra a titularização dos honorários pelos servidores estatais.

Ao fim, o terceiro capítulo contrapõe os argumentos apresentados no tópico anterior, discorrendo sobre a natureza jurídica privada dos valores de sucumbência, e apresentando uma análise dessas parcelas sob o prisma do Direito Financeiro. Além do mais, o item busca demonstrar os argumentos favoráveis à titularização dos honorários em discussão pelos advogados públicos, com ênfase no incentivo à eficiência na administração estatal. Por conclusão, analisa-se a suposta violação ao regime de subsídio, ao passo que é estudada a necessidade de submissão dos sucumbenciais ao instituto do teto remuneratório constitucional.

Em suma, a temática foi estudada à luz da doutrina, da jurisprudência e da legislação, levando-se em consideração argumentos técnicos respaldados por especialistas na

matéria, além da relevante repercussão social do assunto. Assim, esse é o escopo da pesquisa realizada na elaboração do presente Trabalho de Conclusão de Curso para graduação em Direito do Centro de Ciências Jurídicas da Universidade Federal da Paraíba.

2 A DISCIPLINA JURÍDICA DOS HONORÁRIOS ADVOCATÍCIOS E O PODER PÚBLICO EM JUÍZO

O ordenamento jurídico nacional apresenta três modalidades ou espécies de honorários advocatícios, quais sejam, os convencionados pelas partes, os arbitrados judicialmente e, ainda, os de sucumbência. Com relação a este último, o presente capítulo buscou enfatizar os princípios que regem a sua distribuição: o da sucumbência e o da causalidade.

Em um segundo momento, disserta-se a respeito da natureza jurídica dos honorários de sucumbência, sendo destacado o seu caráter alimentar e as peculiaridades que envolvem a sua existência. Por fim, apresenta-se o regime jurídico aplicável às referidas verbas, com enfoque na análise do art. 85, § 19, do CPC e a sua (in)constitucionalidade formal.

2.1 AS ESPÉCIES DE VERBAS HONORÁRIAS: CONTRATUAIS, ARBITRADAS JUDICIALMENTE E SUCUMBENCIAIS

Inicialmente, conceituam-se os honorários advocatícios como a recompensa patrimonial pelo serviço de natureza técnica e de caráter eminentemente intelectual realizado pelo advogado, quer seja em assessoria consultiva ou em atividade processual.¹

Isto posto, é possível classificá-los em três espécies: contratuais, arbitrados judicialmente ou sucumbenciais. Conforme estabelece o Estatuto da Ordem dos Advogados do Brasil (OAB): “*art. 22. A prestação de serviço profissional assegura aos inscritos na OAB o direito aos honorários convencionados, aos fixados por arbitramento judicial e aos de sucumbência.*”²

Os honorários contratuais, também chamados de convencionados são os pagos como remuneração ao advogado pelo seu cliente. Nesse caso, observa-se que a justificativa para o pagamento da verba honorária reside no fato de que há um acordo dotado de autonomia privada entre ambos, tendo como objeto a prestação de algum serviço jurídico.³

¹ NEVES, Daniel Amorim Assumpção. **Manual de Direito Processual Civil - Volume Único.** 8. ed. Salvador. Ed. JusPodium, 2016. p. 215.

² BRASIL. **Lei n.º 8.906, de 4 de julho de 1994.** Dispõe sobre o Estatuto da Advocacia e a Ordem dos Advogados do Brasil (OAB). Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L8906.htm. Acesso em 10 nov. 2019.

³ NEVES, Daniel Amorim Assumpção. Op. cit., p. 215.

Os arbitrados judicialmente são aqueles em que o valor pago ao advogado é calculado pelo magistrado ao analisar o caso concreto, situação que ocorre devido à ausência de acordo entre o patrono e seu cliente ou, ainda, com a divergência entre ambos.⁴ Consoante leciona Angélica Arruda Alvim, nessa situação, é possível que seja manejada ação de arbitramento de honorários: “Os honorários por arbitramento são os fixados pelo magistrado em ação de arbitramento de honorários, com base no art. 22, § 2º, da Lei n.º 8.906/84 (Estatuto da Advocacia), nos casos em que não haja contrato de honorários entre a parte e seu advogado.”⁵

Ressalte-se que esse valor não pode ser inferior ao fornecido pela tabela da OAB, nos termos do seu Estatuto:

“art. 22 [...] § 2º Na falta de estipulação ou de acordo, os honorários são fixados por arbitramento judicial, em remuneração compatível com o trabalho e o valor econômico da questão, não podendo ser inferiores aos estabelecidos na tabela organizada pelo Conselho Seccional da OAB.”⁶

Por seu turno, os honorários sucumbenciais são os decorrentes da derrota da parte no processo, quando a parte perdedora deve pagar os honorários desta espécie para o advogado da parte ganhadora. É dizer: o sucumbente deve arcar com o ônus de remunerar os devidos honorários ao advogado da outra parte.⁷

No que se refere a essa última espécie, apresentam-se os princípios que regem a sua distribuição: o da sucumbência e o da causalidade. O primeiro é aquele que atribui à parte vencida no processo judicial os ônus sucumbenciais. Em outras palavras, a parte que der causa indevidamente à instauração da demanda deverá ser condenada nos honorários de sucumbência.⁸

Ocorre que nem sempre a parte perdedora é quem deu causa indevida à lide e, nessa hipótese, deve ser aplicado o princípio da causalidade. De acordo com esse último, a parte que tiver sido a responsável pela existência da lide, mesmo que seja vencedora, será condenada ao pagamento dos honorários sucumbenciais da parte vencida.⁹ A aplicação prática do referido princípio está no art. 85, § 10, do CPC, que dispõe: “*Nos casos de perda do objeto, os*

⁴ NEVES, Daniel Amorim Assumpção. Op. cit., p. 215.

⁵ ALVIM, Angélica Arruda...[et.al.]. **Comentários ao Código de Processo Civil**. Coordenação de Angélica Arruda Alvim, Araken de Assis, Eduardo Arruda Alvim e George Salomão Leite. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2017. p. 152.

⁶ BRASIL. **Lei n.º 8.906, de 4 de julho de 1994**. Dispõe sobre o Estatuto da Advocacia e a Ordem dos Advogados do Brasil (OAB). Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L8906.htm. Acesso em 10 nov. 2019.

⁷ NEVES, Daniel Amorim Assumpção. Op. cit., p. 215.

⁸ FREIRE, Alexandre. MARQUES, Leonardo Albuquerque. **Comentários ao Código de Processo Civil**. Organizadores: Lenio Luiz Streck, Dierle Nunes, Leonardo Carneiro da Cunha; coordenador executivo Alexandre Freire. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2017. p.155.

⁹ Ibidem.

honorários serão devidos por quem deu causa ao processo.”¹⁰ Nesse sentido, veja-se o didático exemplo exposto na doutrina de Alexandre Freire e Leonardo Albuquerque Marques:

“[...] uma pessoa ajuíza uma ação em desfavor da União pedindo a anulação de certo ato administrativo; durante a instrução do feito, a ré, de ofício, anula o ato e pratica outro em seu lugar, encerrando o cenário de pretensão resistida. O caso será, então, de extinção do feito por perda superveniente do objeto (ausência de interesse processual na dimensão da necessidade do provimento jurisdicional). Todavia, fica bem claro que, apesar de a União ter sido vencedora no feito, é ela quem deverá arcar com os encargos sucumbenciais, haja vista a instauração da demanda em decorrência de ato dela proveniente.”¹¹

Uma vez conceituadas as espécies de honorários advocatícios, destaque-se que o cerne do presente trabalho será analisar a destinação das verbas de sucumbência quando pagos em favor do Poder Público. Tal discussão visa a permitir o aprofundamento dos estudos realizados sobre o tema e, a partir daí, se aventureá, ao final, a perspectiva da (in)constitucionalidade da titularização dos honorários de sucumbência pelos advogados públicos.

2.2 A NATUREZA JURÍDICA DOS HONORÁRIOS DE SUCUMBÊNCIA

Muito se debate sobre a natureza jurídica dos honorários sucumbenciais, bem como a respeito do destinatário dessas verbas. Assim, é essencial expor sobre o seu caráter alimentar e o seu aspecto *sui generis*, o que será importante para a análise da possibilidade da destinação desses valores aos membros da Advocacia Geral da União (AGU) e aos Procuradores estaduais e municipais.

Com o advento do atual CPC, as parcelas em debate foram expressamente classificadas como sendo de caráter alimentar, nos termos do seu art. 85, § 14: “*Os honorários constituem direito do advogado e têm natureza alimentar, com os mesmos privilégios dos créditos oriundos da legislação do trabalho, sendo vedada a compensação em caso de sucumbência parcial.*”¹²

Segundo leciona Cassio Scarpinella Bueno, nem sempre houve o reconhecimento dessa natureza jurídica. Anteriormente, o referido aspecto alimentar era atribuído apenas aos honorários contratuais, os quais têm como finalidade o sustento do profissional da advocacia.

¹⁰ BRASIL. **Lei n.º 13.105, de 16 de março de 2015.** Código de Processo Civil. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/113105.htm. Acesso em 11 nov. 2019.

¹¹ FREIRE, Alexandre. MARQUES, Leonardo Albuquerque. Op. cit., p. 155.

¹² BRASIL. **Lei n.º 13.105, de 16 de março de 2015.** Código de Processo Civil. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/113105.htm. Acesso em 11 nov. 2019.

Os de sucumbência, contudo, gozam da imprevisibilidade das demandas judiciais, pois dependem do êxito na lide, o que os impossibilitaria de possuir natureza alimentar.¹³ A celeuma maior encontra-se na redação do art. 100, § 1º, da CF, *in verbis*:

“Art. 100. [...] § 1º Os débitos de natureza alimentícia compreendem aqueles decorrentes de salários, vencimentos, proventos, pensões e suas complementações, benefícios previdenciários e indenizações por morte ou por invalidez, fundadas em responsabilidade civil, em virtude de sentença judicial transitada em julgado, e serão pagos com preferência sobre todos os demais débitos, exceto sobre aqueles referidos no § 2º deste artigo.”¹⁴

Ao analisar a redação do citado dispositivo, percebe-se que o Supremo Tribunal Federal (STF), com o intuito específico de incluir os honorários de sucumbência nos termos de abrangência desse artigo, firmou entendimento segundo o qual a redação se refere a rol meramente exemplificativo, e não exaustivo. Dessa forma, a aleatoriedade dos valores de sucumbência não possui o condão de retirar o seu caráter alimentar, pois essa natureza está ligada a sua finalidade, que, no caso, é promover a subsistência do advogado.

Sendo assim, restou superada a distinção entre os contratuais e os sucumbenciais nessa matéria, conforme se observa no elucidativo voto do Min. Marco Aurélio no julgamento do RE 470.407/DF:

“A Corte de origem teve como exaustiva a definição de crédito de natureza alimentícia constante do art. 100, § 1º-A, da Constituição Federal, apenas tomando sob tal ângulo salário, vencimentos, proventos, pensões e suas complementações, benefícios previdenciários e indenização por morte ou invalidez, fundada na responsabilidade civil, em virtude de sentença transitada em julgado. O enfoque não merece subsistir. Se por um aspecto verifica-se explicitação do que se entende como crédito de natureza alimentícia, por outro, cabe concluir pelo caráter simplesmente exemplificativo do preceito. É que há de prevalecer a regra básica da cabeça do art. 100 e, nesse sentido, constata-se a alusão ao gênero crédito de natureza alimentícia. O preceito remete necessariamente ao objeto, em si, do crédito alimentar visado. Ora, salários e vencimentos dizem respeito a relações jurídicas específicas e ao lado destas tem-se a revelada pelo vínculo liberal. Os profissionais liberais não recebem salários, vencimentos, mas honorários, e a finalidade destes não é outra senão prover a subsistência própria e das respectivas famílias.”¹⁵

Reforçando a natureza alimentar dos estipêndios de sucumbência, o STF exarou a súmula vinculante nº 47, solidificando ainda mais o entendimento exposto. Veja-se:

¹³ BUENO, Cassio Scarpinella. **A natureza alimentar dos honorários advocatícios sucumbenciais.** Disponível em: <http://www.scarpinellabueno.com/images/textos-pdf/003.pdf>. Acesso em 12 dez. 2019.

¹⁴ BRASIL Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988.** Brasília, DF. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em 15 out. 2019.

¹⁵ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Recurso Extraordinário n.º 470.407/DF.** Relator Min. Marco Aurélio. Brasília, 09 de maio de 2016. Disponível em: <http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=368534>. Acesso em 16 dez. 2019.

“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.”¹⁶

A súmula elencada aborda a situação dos honorários advocatícios nas lides contra o Poder Público, nas quais este último perde a causa. Nessa hipótese, o patrono irá receber os honorários por meio de requisição de pequeno valor ou de precatório. Assim, como consequência do reconhecimento dessa natureza jurídica alimentar, os honorários serão incluídos na fila prioritária dos precatórios alimentares, para serem pagos antes dos demais precatórios. Respaldando esse entendimento, observe-se a súmula nº 144 do Superior Tribunal de Justiça (STJ): “*Os créditos de natureza alimentícia gozam de preferência, desvinculados os precatórios da ordem cronológica dos créditos de natureza diversa.*”¹⁷

Outro reflexo dessa natureza jurídica é a impenhorabilidade dos honorários advocatícios. Sucede que, via de regra, não podem ser penhoradas as verbas em apreço, com o objetivo de preservar a subsistência digna do devedor e de sua família, na forma do art. 833, IV, do CPC. No entanto, essa impenhorabilidade não é absoluta, pois pode ser relativizada nas hipóteses de prestações alimentícias, ou em importâncias excedentes a 50 (cinquenta) salários mínimos mensais, na esteira do art. 833, § 2º, do CPC.

Com relação aos advogados públicos, é possível enquadrar os honorários de sucumbência em uma classificação *sui generis*, por exclusão das categorias de remuneração, salário ou indenização. Primeiramente, enquanto a remuneração é a contraprestação por um serviço prestado, no processo judicial, o advogado da parte vencedora não prestou serviços à vencida. Afinal, as sucumbências não são devidas por aquele que o contratou, mas são decorrentes da sentença que deu ganho de causa ao polo adverso. Na lição de Theotonio Negrão:

“É preciso que haja vencedor e vencido, ou seja, que tenha havido litígio (RJTJESP 93/96) e consequente sucumbência pois o fundamento da condenação em honorários é o fato objetivo da derrota (RT 591/140). Ou melhor, trazendo essas ideias para o campo da causalidade, é preciso que haja um responsável pela instauração e pelo desenvolvimento do processo. E, naturalmente, que a parte inocente se tenha feito representar nos autos por advogado.”¹⁸

¹⁶ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Súmula Vinculante nº 47.** Disponível em: <http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudencia/menuSumario.asp?sumula=2504>. Acesso em 16 dez. 2019.

¹⁷ BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **Súmula nº 144.** Disponível em: https://ww2.stj.jus.br/docs_internet/revista/electronica/stj-revista-sumulas-2010_10_capSumula144.pdf. Acesso em 15 out. 2019.

¹⁸ NEGRÃO, Theotonio. **Código de Processo Civil e legislação processual em vigor.** 49. ed. - São Paulo: Saraiva Educação, 2016. p. 186.

Distinguem-se também do salário, tendo em vista que este corresponde à quantia paga diretamente pelo empregador decorrente de uma relação de emprego. Na hipótese em discussão, não há subordinação jurídica própria do relacionamento empregatício, pois está ausente a relação de emprego entre o vencido na causa e o patrono da outra parte.

Tampouco caracterizam-se como indenização, pois a evolução jurisprudencial acima colacionada os identifica como alimentar. É que antes desse entendimento, quando as sucumbências ainda deviam ser destinadas diretamente à parte, os aludidos honorários tinham como fundamento indenizar a parte vencedora por ter suportado o ônus de contratar o advogado. No entanto, como são os advogados públicos que devem titularizar as quantias, não se configura o aspecto indenizatório.

Sintetizando o raciocínio, Eduardo Cunha da Costa, Procurador do Estado do Rio Grande do Sul, conclui:

“[...] os honorários de sucumbência possuem uma natureza *sui generis*, pois não consistem em uma retribuição pelo trabalho, mas decorrem exclusivamente do êxito (*propter exitum*), bem como não advêm da fonte pagadora de sua remuneração, mas, sim, da parte vencida, de natureza privada, portanto.”¹⁹

Em suma, a ideia é que aquele que labora para a concretização da justiça, o advogado, seja pago pelo causador da situação anterior de injustiça. Portanto, quem deu causa à lide responde pelo pagamento dos honorários sucumbenciais ao advogado da parte contrária.²⁰

2.3 O TRATAMENTO DO CÓDIGO DE PROCESSO CIVIL AOS HONORÁRIOS SUCUMBENCIAIS

Ao analisar a disposição do Código de Processo Civil acerca da disciplina que rege os honorários advocatícios, percebe-se que o legislador optou por abordar, sobretudo nos arts. 82 a 97, as despesas, os honorários advocatícios e as multas processuais. Em observância a essa disciplina jurídica específica, verifica-se que a sua análise minuciosa é imprescindível, pois a

¹⁹ COSTA, Eduardo Cunha da. **Da percepção dos honorários de sucumbência pelos Procuradores do Estado: compatibilidade e eficácia.** Conteúdo Jurídico. Disponível em: <https://conteudojuridico.com.br/consulta/Artigos/46760/da-percepcao-dos-honorarios-de-sucumbencia-pelos-procuradores-do-estado-compatibilidade-e-eficacia>. Acesso em 18 dez. 2019.

²⁰ CANESIN, Rafael. **A natureza jurídica dos honorários sucumbenciais do advogado público.** Revista Digital da Escola Superior de Advocacia Pública - ESAPERGS. Disponível em: <http://www.esapergs.org.br/revistadigital/wp-content/uploads/2017/05/Rafael-Canesin.pdf>. Acesso em 11 dez. de 2019.

partir daí se investigará o tratamento que a codificação confere aos honorários advocatícios, notadamente ao regramento próprio dos honorários de sucumbência.

Passando-se à análise do *caput* do art. 85 do CPC, constata-se que: “*a sentença condenará o vencido a pagar honorários ao advogado do vencedor.*”²¹ Essa disposição assegura que os honorários de sucumbência sejam direcionados, especificamente para o advogado do vencedor. Assim, o CPC atende à antiga demanda da classe dos advogados, garantindo que os patronos sejam os reais titulares dos estipêndios em questão.

Ocorre que, na vigência do CPC/39, Decreto-lei nº 1.608, de 18 de setembro de 1939, prevalecia o entendimento de que os honorários pertenciam à parte, pois o código era silente a respeito do tema. Com isso, o raciocínio era indenizar a parte em razão do dinheiro gasto com a contratação do advogado.²² Essa interpretação havia sido superada pelo antigo Estatuto da OAB, Lei nº 4.215/1963, que passou a atribuir ao advogado o direito aos honorários:

“art. 99. Se o advogado fizer juntar aos autos, até antes de cumprir-se o mandato de lavramento ou precatório, o seu contrato de honorários, o juiz determinará lhe sejam estes pagos diretamente, por dedução de quantia a ser recebida pelo constituinte, salvo se este provar que já os pagou.”²³

No entanto, revivendo a controvérsia, o CPC/73, Lei nº 5.869/73, dispôs que os honorários deveriam ser destinados à parte vencedora, e não ao seu causídico, conforme se lê no seu 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.*”²⁴

Pondo um fim nessa celeuma, o atual Estatuto da OAB, Lei nº 8.906/1994, disciplinou que a titularidade desses valores deve ser do advogado do polo vencedor. Veja-se:

“art. 23. Os honorários incluídos na condenação, por arbitramento ou sucumbência, pertencem ao advogado, tendo este direito autônomo para executar a sentença nesta parte, podendo requerer que o precatório, quando necessário, seja expedido em seu favor.”²⁵

21 BRASIL. **Lei nº 13.105, de 16 de março de 2015.** Código de Processo Civil. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/l13105.htm. Acesso em 16 dez. 2019.

22 BUENO, Cassio Scarpinella. **A natureza alimentar dos honorários advocatícios sucumbenciais.** Disponível em: <http://www.scarpinellabueno.com/images/textos-pdf/003.pdf>. Acesso em 16 dez. 2019.

23 BRASIL. **Lei nº 4.215, de 27 abril de 1963.** Dispõe sobre o Estatuto da Ordem dos Advogados do Brasil. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/1950-1969/L4215.htm. Acesso em 16 dez. 2019.

24 BRASIL. **Lei nº 5.869 de 11 de janeiro de 1973.** Institui o Código de Processo Civil. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L5869impressao.htm. Acesso em 16 out. 2019.

25 BRASIL. **Lei nº 8.906, de 4 de julho de 1994.** Dispõe sobre o Estatuto da Ordem dos Advogados do Brasil. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L8906.htm. Acesso em 16 dez. 2019.

Como visto, o vigente CPC acompanhou esse entendimento, em elogiável valorização dos profissionais da advocacia. O STJ também corrobora esse posicionamento:

AGRAVO INTERNO NOS EMBARGOS DE DECLARAÇÃO NO RECURSO ESPECIAL. CONDENAÇÃO EM HONORÁRIOS SUCUMBENCIAIS. POSTERIOR TRANSAÇÃO ENTRE AS PARTES. ANUÊNCIA DOS ADVOGADOS. VERBA SUCUMBENCIAL EXPRESSAMENTE RESSALVADA. CONTINUIDADE DO CUMPRIMENTO DE SENTENÇA. VALIDADE E EFICÁCIA. DECISÃO MANTIDA. 1. São os honorários advocatícios verbas de natureza alimentar, constituindo-se direito autônomo, só podendo dele dispor o seu titular, ou seja, o advogado - e somente ele. [...] (BRASIL, 2019, *on-line*, grifo nosso).²⁶

Por seu turno, o § 1º, art. 85, do CPC, inovou ao permitir o cabimento da sucumbência no cumprimento provisório de sentença. Já o § 2º estabeleceu os critérios para a mensuração das verbas em tela: o grau de zelo do profissional, o lugar de prestação do serviço, a natureza e a importância da causa, o trabalho realizado pelo advogado e o tempo exigido para o seu serviço. Na lição de Teresa Arruda Alvim Wambier:

“Trata-se de levar em conta parâmetros objetivos ligados a todo o trabalho despendido pelo profissional, especialmente o desenrolar do trâmite processual, o tempo de sua duração e a instrução probatória (complexidade da causa), bem como se a ação terá exigido viagens do advogado a outras comarcas.”²⁷

Por fim, o referido dispositivo frisou como parâmetros para fixação dos sucumbenciais entre 10% e 20% sobre o valor da condenação ou do proveito econômico obtido. Não sendo possível aferir os dois critérios anteriores, subsidiariamente, passa-se a ter como referência o valor atualizado da causa.

Nessa toada, os §§ 3º, 4º, 5º, 6º e 7º, art. 85, do CPC, disciplinam os honorários nas causas em que o Poder Público figura como parte. Os aludidos dispositivos estabelecem um escalonamento com limites máximos e mínimos para a fixação da sucumbência, com base no valor da condenação ou do proveito econômico obtido. Com isso, o CPC superou o entendimento do CPC/73, que previa que, se houvesse condenação ou fosse vencida a Fazenda Pública, os honorários seriam fixados consoante apreciação equitativa do juiz. Essa pertinente

26 BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **Recurso Especial n.º 1.750.858/PR (2018/01.36223-6)**. Relator Min. Luis Felipe Salomão. Brasília, 06 de agosto de 2018. Disponível em: <https://stj.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/615486137/recurso-especial-resp-1750858-pr-2018-0136223-6/decisao-monocratica-615486154?ref=serp>. Acesso em 16 dez. 2019.

27 WAMBIER, Teresa Arruda Alvim [et. al.]. **Primeiros Comentários ao Novo Código de Processo Civil: artigo por artigo**. Coordenação Teresa Arruda Alvim, Maria Lúcia Lins Conceição, Leonardo Ferres Da Silva Ribeiro, Rogério Licastro Torres de Melo. 2. ed. rev., atual e ampl. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2016. p. 189.

mudança representa um avanço legislativo, pois estipula balizas ao magistrado, evitando condenação em valores aviltantes ou, por outro lado, excessivos.

No entanto, insta salientar que o critério da apreciação equitativa ainda pode ser utilizado pelo juiz, desde que presentes as hipóteses do art. 85, § 8º, do CPC. Ainda assim, o código prevê que devem ser obedecidos os critérios dispostos no § 2º acima abordado.

Além disso, explana-se o tratamento que o CPC confere aos estipêndios de sucumbência na fase recursal. Os §§ 11 e 12, art. 85, do CPC, asseguram que o tribunal competente para julgar o recurso majorará os honorários fixados anteriormente, com o fito de levar em consideração o trabalho adicional realizado no âmbito do recurso.

Esses dispositivos têm duas finalidades: desestimular recursos meramente protelatórios e valorizar a remuneração do patrono da causa. Por um lado, a parte que interpuser recurso infundado estará sujeita à condenação em sucumbência majorada. Já na perspectiva do advogado há remuneração gradativa pelo seu trabalho, ponderando-se o tempo e o trabalho despendidos no grau recursal.²⁸

Uma vez explicados os pontos essenciais do regime jurídico aplicável aos honorários de sucumbência, faz-se necessário caracterizar a advocacia pública e discernir em quais aspectos é possível equipará-la à privada. Nesse sentido, o enfoque principal é o teor do § 19, art. 85, CPC, que é alvo de questionamentos quanto a sua constitucionalidade.

2.3.1 Análise da constitucionalidade formal do art. 85, § 19, do CPC

Primeiramente, cabe conceituar a advocacia pública como a função essencial à justiça responsável por representar o Poder Público judicial e extrajudicialmente. Consoante ensina Leonardo Carneiro da Cunha, o advogado público, quando atua perante órgãos do Poder Judiciário, é a própria Fazenda Pública presente em juízo, e, uma vez investido no cargo público privativo de advogado regularmente inscrito na OAB, adquire poderes gerais para o foro.²⁹ O CPC também define as atribuições dos procuradores públicos:

“art. 182. Incumbe à Advocacia Pública, na forma da lei, defender e promover os interesses públicos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos

28 Corroborando essa interpretação, o Fórum Permanente de Processualistas Civil gerou o enunciado nº 241, que prevê: “Os honorários de sucumbência recursal serão somados aos honorários pela sucumbência em primeiro grau, observados os limites legais.” (VILLAR, Alice Saldanha. **Enunciados do Fórum Permanente de Processualistas Civis.** Disponível em: <https://alice.jusbrasil.com.br/noticias/241278799/enunciados-do-forum-permanente-de-processualistas-civis-carta-de-vitoria>. Acesso em 16 out. 2019)

29 CUNHA, Leonardo Carneiro da. **A Fazenda Pública em juízo.** 15. ed. rev., atual. e ampl. Rio de Janeiro: Forense, 2018. p. 36.

Municípios, por meio da representação judicial, em todos os âmbitos federativos, das pessoas jurídicas de direito público que integram a administração direta e indireta.”³⁰

Ademais, é importante delimitar que, quando se trata do Poder Público em juízo, está se referindo à União, aos Estados, ao Distrito Federal, aos Municípios e, também, às autarquias e às fundações. Todavia, não se incluem em tal conceito as sociedades de economia mista e as empresas públicas. Embora ambas integrem a administração pública indireta, não gozam das características de pessoas jurídicas de direito público. Assim, não podem usufruir de prerrogativas inerentes ao Poder Público em juízo, o que as colocaria em situação privilegiada em relação aos seus pares no mercado.³¹

Diante desse cenário, há peculiaridades que distinguem a advocacia pública da privada, o que vai refletir na remuneração de seus profissionais. Com relação à destinação dos honorários de sucumbência, o legislador inseriu, no § 19, art. 85, do CPC, novidade que não constava no CPC/73. Tal dispositivo assegura que: “*os advogados públicos perceberão honorários de sucumbência, nos termos da lei.*”³²

A aludida norma reacendeu o debate sobre a destinação dos honorários de sucumbência pagos em favor do Poder Público: afinal, o destinatário final deve ser o próprio ente estatal ou o advogado público? Verifica-se que há leis em 20 estados e no Distrito Federal sobre o assunto que estão sendo alvo de ações no STF.³³

O § 19, art. 85, do CPC é objeto da ADI nº 6.053/2019, da qual trataremos com maior aprofundamento em tópico posterior. Mas, no presente momento, é oportuno salientar que não há inconstitucionalidade formal nesse dispositivo.

Ocorre que há suposta violação ao art. 61, § 1º, II, alíneas “a” e “c”, da CF, que atribuem ao Chefe do Poder Executivo a competência legislativa para versar sobre aumento de remuneração dos servidores públicos e sobre o seu regime jurídico. Além do mais, haveria possível afronta ao art. 37, X, da CF, segundo o qual os subsídios dos servidores públicos somente poderão ser fixados ou alterados por lei específica, ou seja, diploma legislativo que disponha unicamente sobre esse tema.

30 BRASIL. **Lei n.º 13.105, de 16 de março de 2015.** Código de Processo Civil. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/113105.htm. Acesso em 16 dez. 2019.

31 Ressalte-se que a Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos (EBCT), conquanto seja empresa pública, é considerada Fazenda Pública pela jurisprudência do STF e do STJ, mormente por entenderem que a mesma presta serviço público essencial.

32 BRASIL. **Lei n.º 13.105, de 16 de março de 2015.** Código de Processo Civil. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/113105.htm. Acesso em 16 dez. 2019.

33 Para mais informações, consulte-se o site: <http://www.stf.jus.br/portal/cms/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=415103>. Acesso em 19 dez. 2019.

Assim, no caso da União, a iniciativa legislativa caberia apenas ao Presidente da República, o que não teria ocorrido no § 19, art. 85, do CPC. Com relação à especificidade da lei, o CPC não se enquadraria nesse conceito, tendo em vista que é uma norma geral que regulamenta o processo judicial civil no Brasil. Mas essa vertente, encampada pela ADI nº 6.053/2019, não merece prosperar.

No que diz respeito ao suposto vício de iniciativa, não há fundamento para tanto. Acontece que o dispositivo constitucional que serve de parâmetro, possui como finalidade evitar que um poder crie despesas para outro, ou seja, o intuito é reservar apenas ao Poder Executivo a atribuição de gerar despesas para si próprio. Mas os honorários de sucumbência não guardam qualquer relação com o ente público, pois são provenientes de um particular. Melhor elucidando: o dispositivo em comento não promove interferência no regime jurídico entre o funcionário público e o respectivo ente estatal. Portanto, não há violação a *mens legis* do art. 61, § 1º, II, alíneas “a” e “c”, da CF.

No que tange à aparente inobservância da especificidade pelo CPC, constata-se que o código apenas remeteu a percepção dos honorários de sucumbência à regulação posterior. A redação do dispositivo é expressa ao estipular a necessidade de lei para a concretização do seu conteúdo. Afinal, o direito de os advogados públicos federais receberem a verba sucumbencial foi legitimado com a edição da Lei nº 13.327/2016 e não apenas com a previsão do CPC. O que este código fez, em verdade, foi condicionar esse pagamento à edição de uma lei específica. Se houvesse inconstitucionalidade por afronta ao critério da especificidade da lei, a mera previsão do § 19, art. 85, do CPC, teria sido suficiente para que os procuradores públicos titularizassem os valores de sucumbência.

Endossando essa linha de pensamento, vide o posicionamento de Luiz Dellore:

“ 22.1. Antes da vigência do CPC/2015, já havia carreiras nas quais os procuradores recebiam honorários sucumbenciais (algumas procuradorias municipais e estaduais) e outras nas quais não há percepção dessa verba honorária (outras procuradorias municipais e estaduais e a advocacia pública federal). Assim, a inserção do dispositivo é do interesse dessas categorias que não recebem seus honorários. 22.2. **De qualquer forma, o próprio dispositivo remete para outra lei, de modo que somente serão devidos os honorários sucumbenciais quando da edição da referida lei (o mais técnico seria a edição de uma lei para cada ente federado e sua respectiva procuradoria, além de uma lei para a União).** 22.3. Vale destacar que a Lei nº 13.327/2016 dispõe, dentre outros temas, sobre “honorários advocatícios de sucumbência das causas em que forem parte a União, suas autarquias e fundações; e dá outras providências”, de modo que advogados da União já estão percebendo honorários.” (*grifos nossos*)³⁴

34 GAJARDONI, Fernando Fonseca...[et.al.]. **Teoria geral do processo:** comentários ao CPC 2015: parte geral. 2. ed. rev., atual. e ampl. Rio de Janeiro: Forense; São Paulo: MÉTODO, 2018. p. 337.

Em suma, o CPC é norma de caráter processual, atendendo ao art. 22, I, da CF, que dispõe ser de competência privativa da União legislar sobre direito processual. Cabe, então, aos entes políticos a que são vinculados os seus respectivos advogados públicos editarem lei regulamentando a distribuição dos honorários em debate.

A partir das discussões acima perfilhadas, no capítulo posterior, pretende-se investigar as possíveis violações a dispositivos de direito material no que concerne ao teor do art. 85, § 19, do CPC.

3 O REGIME REMUNERATÓRIO APLICÁVEL AOS ADVOGADOS PÚBLICOS

O capítulo em tela visa a abordar o regime jurídico relativo à remuneração dos advogados públicos, analisando-se os aspectos relevantes da disciplina de pagamento por subsídio, introduzida pela EC nº 19/98, no art. 39, § 4º, da CF, mediante a apresentação do seu conceito e demais peculiaridades.

Ademais, o tópico também terá como escopo discutir o teto remuneratório previsto na Constituição Federal de 1988, cujo estudo é necessário à delimitação das parcelas – notadamente os honorários de sucumbência - que devem ou não se submeter ao limite constitucional.

Em seguida, a pesquisa se orienta no sentido de elucidar a sistemática de recolhimento e distribuição dos aludidos honorários, razão pela qual serão demonstrados os argumentos que os enquadram como receita pública, sob o prisma do Direito Financeiro.

Finalmente, o capítulo busca discorrer sobre os argumentos colacionados pelo Ministério Público Federal (MPF) na ADI nº 6.053/2019, a qual é responsável por impugnar dispositivos do CPC e da Lei nº 13.327/2016, que legitimam a percepção das verbas em debate pelos procuradores públicos.

3.1 O REGIME JURÍDICO DO SUBSÍDIO

O subsídio é o regime de pagamento por parcela única a que determinados servidores públicos se submetem. De acordo com essa forma de remuneração, via de regra, é vedado o acréscimo de outras espécies de gratificação, com o objetivo de manter a unicidade na parcela remuneratória.

Em uma leitura conjunta do art. 39, § 4º com o art. 135, caput, ambos da CF, verifica-se que o regime de subsídio é aplicável aos advogados públicos. Os referidos artigos estabelecem que os servidores integrantes dessa carreira jurídica:

“[...] 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.”³⁵

³⁵ BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em 22 nov. 2019

O dispositivo acima foi introduzido pela EC nº 19/98, que teve o intuito de promover uma verdadeira reforma administrativa no Estado brasileiro. Na exposição de motivos da EC nº 19/98³⁶, se dispôs que era preciso atualizar o modelo burocrático estatal, com enfoque na eficiência da prestação de serviços públicos, conforme se lê:

“[...] a Constituição de 1988 corporificou uma concepção de administração pública verticalizada, hierárquica, rígida, que favoreceu a proliferação de controles muitas vezes desnecessários. Cumpre agora, reavaliar algumas das opções e modelos adotados, assimilando novos conceitos que reorientem a ação estatal em direção a eficiência e à qualidade dos serviços prestados ao cidadão.”³⁷

No que tange à política remuneratória, ao inserir o regime de subsídio, a EC nº 19/98 buscou enfrentar a falta de transparência nos vencimentos dos servidores públicos que recebiam vários acréscimos por parcelas extras, de modo fragmentado, os famosos “penduricalhos” que se somavam ao vencimento base. Nesse sentido, é didática a lição de Marçal Justen Filho:

“A Emenda Constitucional 19/1998 adotou a figura do ‘subsídio’ para assegurar o controle sobre a remuneração dos ocupantes de cargos e funções de mais elevada hierarquia, nos termos do o § 4º do art. 39 da CF/1988. 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.”³⁸

Em suma, a intenção do pagamento por parcela única é facilitar o controle das despesas públicas pelos órgãos de fiscalização, ao passo que evita o acréscimo de valores pelo trabalho que já é pago pelo subsídio. Esse também é o posicionamento do STF veiculado no âmbito da ADI nº 4.941:

“Após a edição da EC 19/1998, o subsídio passou a reunir, sob um único título genuinamente remuneratório, todos e quaisquer valores pagos aos servidores como contraprestação pelo trabalho executado no desempenho normal de suas funções. O objetivo é muito claro: criar um padrão confiável de

³⁶ BRASIL. **Emenda constitucional n.º 19, de 04 de junho de 1998.** Modifica o regime e dispõe sobre princípios e normas da Administração Pública, servidores e agentes políticos, controle de despesas e finanças públicas e custeio de atividades a cargo do Distrito Federal, e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Emendas/Emc/emc19.htm. Acesso em 22 nov. 2019.

³⁷ BRASIL. **Exposição de Motivos Interministerial n.º 49, de 18 de agosto de 1995, dos Srs. Ministros de Estado da Justiça, da Fazenda, da Previdência e Assistência Social, da Educação e do Desporto, da Administração Federal e Reforma do Estado e do Planejamento e Orçamento.** Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/emecon/1998/emendaconstitucional-19-4-junho-1998-372816-exposicaodemotivos-148914-pl.html>. Acesso em 22 nov. 2019.

³⁸ JUSTEN FILHO, Marçal. **Curso de direito administrativo.** 10 ed. rev. atual e ampl. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2014, p. 1001.

correspondência entre o que é atribuído e o que é efetivamente pago pelo exercício do cargo público. Assim, se elimina prática corriqueira na Administração Pública, em que aumentos salariais são concedidos de maneira artifiosa, na forma de benefícios adicionais, instituídos mediante alíquotas de incidências caprichosas, confusas e sucessivas, cuja aplicação frequentemente conduz a excessos ilegítimos.”³⁹

É importante observar, no entanto, que, no art. 39, § 4º, da CF, não há uma vedação absoluta ao pagamento de outras verbas além do subsídio. É que não se deve fazer uma interpretação literal do citado dispositivo, admitindo-se a percepção cumulativa com outras vantagens pecuniárias expressas na CF.⁴⁰

Em outras palavras, a fixação do subsídio é feita em valor único, mas esse regime não exclui a percepção de outras parcelas remuneratórias constitucionalmente previstas. Nesse sentido, verifica-se a admissão de valores paralelos ao subsídio na interpretação do art. 39, § 3º, da CF: “§ 3º *Aplica-se aos servidores ocupantes de cargo público o disposto no art. 7º, IV, VII, VIII, IX, XII, XIII, XV, XVI, XVII, XVIII, XIX, XX, XXII e XXX, podendo a lei estabelecer requisitos diferenciados de admissão quando a natureza do cargo o exigir.*”⁴¹

Essa norma assegura o gozo de direitos sociais fundamentais, não distinguindo se o agente que os recebe se submete ao regime de subsídio. Desta feita, a percepção de outros direitos elencados no art. 39, § 3º, da CF, se coaduna com o regime em apreço, como, por exemplo, o recebimento do 13º (décimo-terceiro) salário, adicional-noturno ou salário família. Logo, faz-se necessário conferir uma interpretação uniforme aos dispositivos acima elencados, para não excluir as garantias previstas na própria CF.

Além da exceção acima explicada, também é possível a relativização do regime de subsídio em casos de indenização. Nessa hipótese, ao que pese a remuneração por parcela única, as vantagens indenizatórias podem ser incorporadas pelo servidor público, tendo em vista que são eventuais e devidas isoladamente, com o fito de compensar um fato específico.

Exemplificando, vislumbre-se na magistratura o auxílio por substituição: é uma indenização paga eventualmente para compensar uma atividade extraordinária do servidor

³⁹ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 4941/AL**. Rel. Min. Teori Zavascki. Brasília, DF. 14 de agosto de 2019. Disponível em: <http://www.stf.jus.br/arquivo/informativo/documento/informativo947.htm#Gratifica%C3%A7%C3%A3o%20de%20servidor%20p%C3%A3o%20subs%C3%A3o%20Addio%20E2%80%93%203>. Acesso em 02 dez. 2019.

⁴⁰ Nesse sentido, vide o posicionamento do doutrinador José dos Santos Carvalho Filho em: <http://genjuridico.com.br/2016/08/22/o-confuso-regime-de-subsidio-remuneratorio/>.

⁴¹ BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em 02 dez. 2019.

público.⁴² Essa natureza compensatória da indenização é importante para evitar o enriquecimento sem causa do Estado, que usufrui do serviço extraordinário prestado pelo agente estatal.

Assentadas essas premissas, é possível questionar: a percepção dos honorários de sucumbência pelos advogados públicos configura mais uma exceção ao regime de subsídio? A análise dessa (in)constitucionalidade é um dos objetivos da presente pesquisa, sendo pormenorizada nos tópicos seguintes.

3.2 O TETO REMUNERATÓRIO CONSTITUCIONAL

O teto remuneratório é a previsão constitucional de um limite às remunerações dos servidores públicos federais, estaduais e municipais, inclusive, os proventos dos aposentados. Em outras palavras, é o valor máximo que um agente público pode receber a título de remuneração, independentemente de seu vínculo (estatutário, celetista, temporário, comissionado ou político).

Tal disposição constitucional foi instituída pela EC nº 19/98, no art. 37, XI, da CF, com o objetivo de acabar com os supersalários no serviço público brasileiro. Ao impor um limite legal, a intenção do legislador foi a de manter o salário do funcionalismo público correspondente à realidade econômica e social do Brasil, sobretudo para evitar enriquecimento sem causa em desfavor dos cofres públicos. Saliente-se que a lógica do serviço público difere da iniciativa privada, pois, enquanto o primeiro tem como finalidade precípua atender ao interesse público, o último visa a gerar riqueza na sua produção.⁴³

Nesse sentido, no âmbito do funcionalismo público, o teto constitucional é aplicável a todos os seus agentes, como regra.⁴⁴ No entanto, ressalvam-se os empregados públicos das

⁴² O Conselho Nacional de Justiça regula essa matéria na Resolução nº 13/2006: “Art. 5º As seguintes verbas não estão abrangidas pelo subsídio e não são por ele extintas: [...] II - de caráter eventual ou temporário: [...] d) substituições; [...]”

⁴³ FRAGA, Henrique Rocha. **Teto remuneratório: aspectos controvertidos.** Associação dos Procuradores do Estado do Espírito Santo. Disponível em: https://anape.org.br/site/wp-content/uploads/2014/01/004_046_ASSOCIACAO_DOS_PROCURADORES_DO_ESTADO_DO_ESPIRITO_SA.pdf. Acesso em 02 dez. 2019.

⁴⁴ Ao se posicionar sobre o tema, o STF entendeu que a fixação de um teto salarial único poderia ser injusta para os servidores que acumulam cargos públicos licitamente. Por exemplo, quando a soma da remuneração de ambos os cargos ultrapassa o teto remuneratório. Em razão disso, o STF exarou o seguinte entendimento: “Nas situações jurídicas em que a CF autoriza a acumulação de cargos, o teto remuneratório é considerado em relação à remuneração de cada um deles, e não ao somatório do que é recebido.” [RE 612.975 e RE 602.043, rel. min. Marco Aurélio, j. 27-4-2017, P, DJE de 8-9-2017, Tema 377 e Tema 384]

sociedades de economia mista e das empresas públicas, para os quais o teto somente irá incidir se a entidade receber recursos do ente federativo para pagamento de despesas de pessoal ou de custeio em geral, nos termos do art. 37, § 9º, da CF. O referido limite de pagamento abrange, via de regra, todas as parcelas remuneratórias, inclusive vantagens pessoais, conforme dispõe o art. 37, XI, da CF:

“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: (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998)

[...]

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; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 41, 19.12.2003)”⁴⁵

Da leitura do citado artigo, constata-se que o limite máximo para remuneração de um funcionário público no Brasil é o subsídio dos Ministros do STF. No exercício financeiro de 2019, esse valor foi de R\$ 39.293,32 (trinta e nove mil, duzentos e noventa e três reais e trinta e dois centavos), conforme previu a Lei nº 13.752/2018.⁴⁶

Interpretando o dispositivo constitucional em debate, compreende-se que o teto remuneratório para os membros da AGU é o subsídio dos Ministros do STF. No âmbito dos Estados e municípios, são estabelecidos limites específicos, denominados de subtetos, sendo o limite dos Procuradores estaduais o subsídio do Governador do Estado. Quanto aos Procuradores municipais, o STF interpretou que o subteto aplicável a tal cargo é o subsídio dos Desembargadores dos Tribunais de Justiça estaduais, consoante o elucidativo julgado:

45 BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em 02 dez. 2019.

46 BRASIL. **Lei nº 13.752, de 26 de novembro de 2018**. Dispõe sobre o subsídio dos Ministros do Supremo Tribunal Federal. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2018/lei/L13752.htm. Acesso em 02 dez. 2019.

“Os procuradores municipais integram a categoria da Advocacia Pública inserida pela Constituição da República dentre as cognominadas funções essenciais à Justiça, na medida em que também atuam para a preservação dos direitos fundamentais e do Estado de Direito. O teto de remuneração fixado no texto constitucional teve como escopo, no que se refere ao *thema decidendum*, preservar as funções essenciais à Justiça de qualquer contingência política a que o Chefe do Poder Executivo está sujeito, razão que orientou a aproximação dessas carreiras do teto de remuneração previsto para o Poder Judiciário. Os Procuradores do Município, consectariamente, devem se submeter, no que concerne ao teto remuneratório, ao subsídio dos desembargadores dos Tribunais de Justiça estaduais, como impõe a parte final do art. 37, XI, da Constituição da República. A hermenêutica que exclua da categoria ‘Procuradores’ - prevista no art. 37, XI, parte final, da CRFB/88 – os defensores dos Municípios é inconstitucional, haja vista que *ubi lex non distinguit, nec interpres distinguere debet*. O termo ‘Procuradores’, na axiologia desta Corte, compreende os procuradores autárquicos, além dos procuradores da Administração Direta, o que conduz que a mesma *ratio legitima*, por seu turno, a compreensão de que os procuradores municipais, também, estão abrangidos pela referida locução [...]. (BRASIL, 2019, *online*)”⁴⁷

Na ocasião de o valor bruto do subsídio ser superior ao teto remuneratório, há a incidência do abate teto, por meio do qual há o desconto na remuneração para enquadrá-la nos parâmetros constitucionais. A título de exemplo, veja-se o pagamento realizado ao Advogado Geral da União em exercício no ano de 2019, André Luiz de Almeida Mendonça. Em pesquisa ao Portal da Transparência da União, constata-se que, em agosto de 2019, foi paga a remuneração básica bruta de R\$ 45.864,52 (quarenta e cinco mil, oitocentos e sessenta e quatro reais e cinquenta e dois centavos). Como excedeu o teto remuneratório, houve a subtração de R\$ 6.571,19 (seis mil, quinhentos e setenta e um reais e dezenove centavos), na forma de abate teto.⁴⁸

Ante essas considerações, faz-se preciso distinguir quais parcelas remuneratórias devem ser submetidas ou não ao teto constitucional. De pronto, cabe destacar como exceção os valores indenizatórios, tendo em vista a sua natureza jurídica. Isso por que o caráter de uma indenização não é ordinário, como uma remuneração, mas sim, eventual, com o objetivo de indenizar um gasto específico.⁴⁹

47 BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Recurso Extraordinário nº 663.696**. Rel. Min. Luiz Fux. Brasília, DF. 22 de agosto de 2019. Disponível em: <http://www.stf.jus.br/portal/constitucional/artigoBd.asp?item=1293>. Acesso em 02 dez. 2019.

48 BRASIL. **Portal da Transparência da União**. Disponível em: <http://www.portaltransparencia.gov.br/servidores/6912539>. Acesso em 05 dez. 2019.

49 DIAS, Jefferson Aparecido. **A remuneração de agentes políticos e o estabelecimento de limites constitucionais**. Disponível em: <https://www.migalhas.com.br/FederalismoaBrasileira/124,MI303929,41046-A+remuneracao+de+agentes+politicos+e+o+estabelecimento+de+limites>. Acesso em 05 dez. 2019.

Nesse aspecto, é didático citar o exemplo das diárias e da gratificação pelo exercício da função eleitoral pagas a um magistrado.⁵⁰ Em tais hipóteses, não há a submissão ao instituto em debate, pois essas parcelas se caracterizam pela sua excepcionalidade. Afinal, o servidor público apenas fará jus ao recebimento desses valores caso efetivamente faça a viagem ou atue no ofício eleitoral. Cuida-se de mero ressarcimento por um fato específico, pois sua natureza jurídica é compensatória e, portanto, há razão de ser em sua não submissão ao aludido teto.

Colacionando outro exemplo, observem-se as diárias pagas ao supracitado Advogado Geral da União, em agosto de 2019. A referida indenização totalizou R\$ 11.456,57 (onze mil, quatrocentos e cinquenta e seis reais e cinquenta e sete centavos) e, conforme publicado no Portal da Transparência da União, não foi somado ao subsídio para a incidência do abate teto.⁵¹

Adentra-se, então, na celeuma sobre o tema: assumindo que os honorários de sucumbência não são considerados parcelas indenizatórias, é possível afirmar que eles devem se subjugar ao teto remuneratório?

Para a corrente que defende a não submissão, o fato de as verbas de sucumbência não serem pagas pelos cofres públicos as excluiriam da sistemática do art. 37, XI, da CF. Nesse aspecto, a essência do teto constitucional seria limitar as despesas públicas, mas, como os honorários em voga são adquiridos de um particular, passariam a ter um caráter privado.

A lição de Gustavo Binenbojm reforça esses argumentos, acrescentando que a origem privada do recurso não viola os princípios constitucionais, nos dizeres do autor:

“O referido limite constitucional presta-se a evitar dispêndios excessivos de recursos públicos, que sejam contrários aos princípios da Administração Pública, notadamente os da moralidade e da eficiência. Ora, o pagamento de honorários sucumbenciais por terceiros alheios à Administração não pode ser contabilizado para fins de aplicação do teto remuneratório, pelo simples fato de não se caracterizarem como remuneração ou subsídio e, sobretudo, não serem custeados com verbas públicas.”⁵²

50 No caso da magistratura, o Conselho Nacional de Justiça dispõe quais são as parcelas que não se submetem ao teto remuneratório, conforme a Resolução nº 13/2006: “Art. 8º Ficam excluídas da incidência do teto remuneratório constitucional as seguintes verbas: I - de caráter indenizatório, previstas em lei: [...] c) diárias; [...] III - de caráter eventual ou temporário: [...] d) gratificação pelo exercício da função eleitoral, prevista nos art. 1º e 2º da Lei nº 8.350, de 28 de dezembro de 1991, na redação dada pela Lei nº 11.143, de 26 de julho de 2005; [...]”

51 BRASIL. **Portal da Transparência da União.** Disponível em: <http://www.portaltransparencia.gov.br/viagens/consulta?paginacaoSimples=true&tamanhoPagina=&ofset=&direcaoOrdenacao=asc&beneficiario=10088407&situacao=1&colunasSelecionadas=id%2Cpcdp%2Csituacao%2CorgaoSuperior%2Corgao%2Ctipo%2Ccpf%2Cnome%2Cde%2Cate%2Cdestinos%2CvalorTotal&ordenarPor=ate&direcao=desc>. Acesso em 05 dez. 2019.

52 BINENBOJM, Gustavo. **Estudos de direito público - artigos e pareceres.** Rio de Janeiro: Renovar, 2015. p. 541.

No âmbito da AGU, verifica-se que os aludidos honorários não se subordinavam ao teto remuneratório.⁵³ Ocorre que a Lei nº 13.957/2019 introduziu o art. 102-A na Lei nº 13.898/2019, passando a estabelecer que: “*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.*”⁵⁴ Esse diploma legislativo inovou ao prever um limite na destinação dos honorários de sucumbência, que no exercício financeiro de 2020 não poderão exceder o teto remuneratório.

Esse é um posicionamento que será analisado adiante, quando serão infirmadas conclusões sobre a necessidade de obediência ao referido limite, tendo como fulcro os princípios moralidade e da supremacia do interesse público.

3.3 A SISTEMÁTICA DA DISTRIBUIÇÃO DOS HONORÁRIOS DE SUCUMBÊNCIA AOS ADVOGADOS PÚBLICOS À LUZ DO DIREITO FINANCEIRO

É relevante analisar como é realizada a distribuição das verbas sucumbenciais para os advogados públicos. Isso, porque quando o Poder Público está em juízo, a forma de rateio desses honorários repercutirá no seu aspecto financeiro, possibilitando a sua caracterização como receita pública ou privada. Em razão da natureza e extensão limitada do presente trabalho, a pesquisa limitou-se a analisar a distribuição das aludidas verbas na AGU, na Procuradoria Geral do Estado da Paraíba (PGE/PB) e na Procuradoria Geral do Município de João Pessoa (PGM/JP).

Em relação à AGU, está em vigor a Lei nº 13.327/2016, a qual dispõe sobre honorários advocatícios de sucumbência nas causas em que forem parte a União, suas autarquias e fundações. A mencionada lei cria o Conselho Curador dos Honorários Advocatícios (CCHA), composto por membros da AGU, que é responsável por operacionalizar a distribuição dos valores em comento. Os referidos honorários pertencem originariamente aos

53 Para essa conclusão, a pesquisa restringiu-se à situação da AGU. No mês de agosto de 2019, o Advogado Geral da União em exercício no ano de 2019, André Luiz de Almeida Mendonça, recebeu R\$ 7.924,09 (sete mil, novecentos e vinte e quatro reais e nove centavos) a título de honorários de sucumbência, que não se submeteram ao teto remuneratório, conforme disponível em: <http://www.portaltransparencia.gov.br/servidores/6912539>.

54 BRASIL. **Lei nº 13.957, de 18 de dezembro de 2019.** Altera a Lei nº 13.898, de 11 de novembro de 2019, que dispõe sobre as diretrizes para a elaboração e a execução da Lei Orçamentária de 2020 e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/Lei/L13957.htm. Acesso em 15 jan. 2020.

membros da instituição, que titularizam 100% do dinheiro arrecadado a título de sucumbência nas ações judiciais em que atua a AGU.⁵⁵

Na esfera do Estado da Paraíba, há a Lei Estadual nº 9.004/2009 que instituiu o Fundo de Modernização e Reaparelhamento da Procuradoria Geral do Estado da Paraíba (FUNPEP).⁵⁶ De acordo com a citada lei, as receitas oriundas dos honorários advocatícios atribuídos à Fazenda Pública estadual são recolhidas diretamente à conta específica da PGE/PB e geridas por um Conselho Gestor, que é composto por membros da instituição. Uma vez arrecadados, os valores são distribuídos mensalmente de forma igualitária entre os Procuradores da instituição. Do total arrecadado pelo FUNPEP, 84% são destinados aos seus membros, 10% à Escola Superior da PGE/PB e 6% aos assessores e assistentes jurídicos do órgão, nos termos do art. 5º, da Lei Estadual nº 9.004/2009.⁵⁷

Quanto à PGM/JP, a Lei Municipal nº 11.995/2010 deu origem ao Fundo de Gestão, Desenvolvimento e Modernização da Procuradoria Geral do Município de João Pessoa (FUNDERM).⁵⁸ Nos termos do art. 7º, da lei em discussão, 78% da soma de honorários é distribuída mensalmente entre os membros da PGM/JP, 12% entre servidores da instituição e 10% para investimentos da procuradoria. Igualmente às entidades supracitadas, o FUNDERM também é orientado por um Comitê Gestor, responsável pelo recolhimento e administração das verbas.⁵⁹

Explicitado o rateio nos três órgãos, exsurge o questionamento: a verba administrada pelo CCHA e pelos Comitês Gestores do FUNPEP e do FUNDERM caracteriza-

55 BRASIL. **Lei nº 13.327, de 29 de julho de 2016.** Altera a remuneração de servidores públicos; estabelece opção por novas regras de incorporação de gratificação de desempenho a aposentadorias e pensões; altera os requisitos de acesso a cargos públicos; reestrutura cargos e carreiras; dispõe sobre honorários advocatícios de sucumbência nas causas em que forem parte a União, suas autarquias e fundações; e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2016/lei/L13327.htm. Acesso em 09 dez. 2019.

56 PARAÍBA. **Lei nº 9.004 de 30 de dezembro de 2009.** Institui o Fundo de modernização e Reaparelhamento da Procuradoria Geral do Estado da Paraíba (FUNPEP), e dá outras providências. Disponível em: http://sapl.al.pb.leg.br/sapl/sapl_documentos/norma_juridica/9938_texto_integral. Acesso em 09 dez. 2019.

57 A Lei Estadual nº 9.004/2009, em seu art. 5º, IV, previa que o montante de 69% do FUNPEP seria destinado aos membros da PGE/PB. Com a nova redação dada pela Lei Estadual nº 10.702/2016, houve um aumento nesse quantitativo, que passou a ser de 84%.

58 JOÃO PESSOA. **Lei nº 11.995, de 10 de dezembro de 2010.** Institui o Fundo de Gestão, Desenvolvimento e Modernização da Procuradoria Geral do Município de João Pessoa - FUNDERM, e dá outras providências. Disponível em: <https://leismunicipais.com.br/a/pb/j/joao-pessoa/lei-ordinaria/2010/1199/11995/lei-ordinaria-n-11995-2010-institui-o-fundo-de-gestao-desenvolvimento-e-modernizacao-da-procuradoria-geral-do-municipio-de-joao-pessoa-funderm-e-da-outras-providencias>. Acesso em 09 dez. 2019.

59 A Lei Complementar Municipal nº 94/2016 alterou a Lei Municipal nº 11.995/2010, aumentando o percentual de destinação de honorários de sucumbência do FUNDERM, de 70% para 78%.

se como receita privada ou pública? Essa classificação é importante, pois, se considerada receita privada, os advogados públicos farão jus a sua titularização, posição defendida no trabalho em epígrafe. Por outro lado, se receita pública for, é preciso que seja destinada aos cofres públicos, conforme argumentos que serão expostos a seguir.

De acordo com Tathiane Piscitelli, receita pública é a entrada de recursos nos cofres estatais, que pode ser originária das atividades do Estado como agente particular (v.g. os preços públicos e as tarifas), e também derivada do poder de imposição do Estado em face do particular (v.g. os tributos).⁶⁰

Nesse sentido, para a corrente que busca enquadrar os honorários em debate como receita pública, é preciso levar em consideração que eles são originados em processos judiciais em que o Poder Público figura como parte. Assim, os referidos valores deveriam ingressar e permanecer nos cofres estatais.

No caso da AGU, em princípio, as verbas eram integralmente destinadas à União, por força do estabelecido no Decreto Lei nº 1025/1969:

“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.”⁶¹

Com a inovação introduzida pela Lei nº 13.327/2016, houve a legitimação da percepção desses valores pelos advogados públicos. Em virtude disso, o MPF na ADI nº 6.053/2019, classificou essa situação como renúncia tácita de receita, pois a referida lei alterou a destinação das sucumbências que antes integravam o conjunto de receitas da União.

Além disso, essa corrente defende que a supracitada sistemática de recolhimento e distribuição das sucumbências é incompatível com uma verba de aspecto privado. Assim, a destinação estabelecida pelo CPC não seria suficiente para tornar os aludidos honorários uma receita privada. A esse respeito, veja-se o posicionamento do MPF:

“[...] 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. [...] Vê-se, portanto, que os honorários de sucumbência têm nítido caráter remuneratório e de contraprestação de serviços prestados no curso do processo, e que estas verbas, uma vez executadas e recolhidas pelo ente público, integram a receita

60 PISCITELLI, Tathiane. **Direito Financeiro**. 6. ed. rev. e atual. Rio de Janeiro: Forense, São Paulo: MÉTODO, 2018. p. 97.

61 BRASIL. **Decreto Lei 1025, de 21 de outubro de 1969**. Declara extinta a participação de servidores públicos na cobrança da Dívida Ativa da União e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Decreto-Lei/Del1025.htm. Acesso em 06 jan. 2020.

pública – ainda que por intermédio da lei a União tenha a elas renunciado –, não podendo classificar-se em qualquer hipótese tais valores como receita de índole privada, dada a manifesta incompatibilidade com o regime estabelecido em lei para seu recolhimento e distribuição aos advogados públicos. E que apenas com a entrada em vigor do CPC/2015 é que surgiu questão relativa à destinação aos advogados públicos desta parcela.”⁶²

O que confere ainda mais relevo à discussão são os altos valores envolvidos. Verifica-se que, entre janeiro e outubro de 2019, a quantia repassada aos membros da AGU foi de R\$ 528 milhões de reais.⁶³ Para a vertente que os considera receita pública, esse dinheiro deveria ser incorporado pelos cofres públicos e poderia ser utilizado para investimento e melhoria da própria estrutura da AGU.

Percebe-se, então, que é fundamental analisar a classificação dos honorários de sucumbência sob a ótica do Direito Financeiro. Conforme destacado, a sua caracterização enquanto receita pública ou privada é fulcral para estabelecer o regime ao qual estão submetidos.

3.4 AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE Nº 6.053/2019

Assentado o regime jurídico aplicável à advocacia pública, é possível elencar os fundamentos arguidos na ADI nº 6.053/2019, ajuizada pelo MPF, que tem como objetivo declarar a inconstitucionalidade formal do art. 85, § 19, do CPC, e a inconstitucionalidade material dos arts. 27 e 29 da Lei nº 13.327/2016, decretando-se, ainda, a inconstitucionalidade por arrastamento dos arts. 30 a 36 do supracitado diploma legal.

Com relação à inconstitucionalidade formal, já se demonstrou a ausência de vício de iniciativa do Chefe do Poder Executivo, tendo em vista que não há interferência na relação entre o ente estatal e o servidor público, pois os honorários de sucumbência são oriundos de um particular. Além do mais, também não se vislumbra a violação ao princípio da especificidade pelo CPC, uma vez que o dispositivo impugnado se trata de mera norma programática, que impôs a necessidade da edição de nova lei para a efetiva destinação dos honorários advocatícios aos procuradores públicos.

62 BRASIL. **Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 6.053/2019**. Rel. Min. Marco Aurélio. Brasília, DF. 20 de dezembro de 2018. Disponível em: <http://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=5613457>. Acesso em 15 jan. 2020.

63 PRAZERES, Leandro; BRÍGIDO, Carolina. **Penduricalho de R\$ 528 milhões da AGU é alvo de ações no STF**. Valor se refere aos chamados honorários de sucumbência pagos à advogados da União. O Globo, 12 de dezembro de 2019. Disponível em: <https://oglobo.globo.com/brasil/penduricalho-de-528-milhoes-da-agu-alvo-de-acoes-no-stf-24133939>. Acesso em 07 jan. 2020.

Na ADI também é questionada a constitucionalidade material dos arts. 27 e 29 da Lei nº 13.327/2016, abaixo reproduzidos, bem como a dos arts. 30 a 36 da mesma lei, que, em resumo, regulam a forma como serão rateados os honorários de sucumbência:

“Art. 27. Este Capítulo dispõe sobre o valor do subsídio, o recebimento de honorários advocatícios de sucumbência e outras questões que envolvem os ocupantes dos cargos: I - de Advogado da União; II - de Procurador da Fazenda Nacional; III - de Procurador Federal; IV - de Procurador do Banco Central do Brasil; V - dos quadros suplementares em extinção previstos no art. 46 da Medida Provisória no 2.229-43, de 6 de setembro de 2001.

[...]

Art. 29. Os honorários advocatícios de sucumbência das causas em que forem parte a União, as autarquias e as fundações públicas federais pertencem originariamente aos ocupantes dos cargos de que trata este Capítulo. Parágrafo único. Os honorários não integram o subsídio e não servirão como base de cálculo para adicional, gratificação ou qualquer outra vantagem pecuniária.”⁶⁴

O MPF apresenta como argumentos para a inconstitucionalidade material a violação ao regime de subsídio, a afronta à isonomia com as demais carreiras jurídicas, e a violação aos princípios constitucionais da moralidade e da supremacia do interesse público.

No que tange à desobediência ao regime de subsídio, expõe-se que a EC nº 19/98 foi expressa ao proibir o acréscimo de outras espécies remuneratórias, sendo vedado o acúmulo de outros adicionais paralelos ao subsídio. Essa corrente reconhece que não há uma proibição absoluta à percepção de toda e qualquer parcela remuneratória, pois há exceções à disciplina do art. 39, § 4º, como as indenizações e os direitos previstos na própria CF.

Ocorre que, para essa linha de pensamento, as exceções são relacionadas ao exercício de uma atividade suplementar, que exorbite as exigências ordinárias do cargo, como, por exemplo, a verba de representação pelo exercício de função eleitoral. Nessa situação, o magistrado que acumula essa atribuição ou o membro do Ministério Público que atua nesse ofício, está realizando um trabalho que vai além de suas atividades comuns, recebendo uma maior carga de processos e, por essa razão, haveria sentido em perceber uma gratificação além do subsídio.

No caso dos honorários advocatícios, por sua vez, não há nenhuma atividade extraordinária, pois a atuação em processos judiciais é função comum à advocacia pública. Seguindo esse raciocínio, o subsídio remuneraria integralmente o procurador público pelo

64 BRASIL. **Lei nº 13.327, de 29 de julho de 2016.** Altera a remuneração de servidores públicos; estabelece opção por novas regras de incorporação de gratificação de desempenho a aposentadorias e pensões; altera os requisitos de acesso a cargos públicos; reestrutura cargos e carreiras; dispõe sobre honorários advocatícios de sucumbência das causas em que forem parte a União, suas autarquias e fundações; e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2016/lei/L13327.htm. Acesso em 15 jaz. 2020.

serviço prestado, ou seja, o ajuizamento de ações e as demais atividades corriqueiras à advocacia já estão sendo totalmente pagas ao causídico público.

Além do mais, há uma preocupação com o ressurgimento dos “marajás” - servidores públicos com supersalários -, pois os honorários de sucumbência são variáveis e não são oriundos dos cofres públicos, o que dificulta sobremaneira a sua fiscalização. Portanto, a destinação das sucumbências nos moldes debatidos violaria o regime jurídico do subsídio.

Outro argumento sustentado é a falta de isonomia com as demais carreiras jurídicas. Questiona-se, por exemplo: por que os Auditores Fiscais da Receita Federal do Brasil não titularizam as multas que aplicam? Por que os Defensores Públicos não percebem honorários advocatícios? Isso configuraria um verdadeiro tratamento desigual entre carreiras do funcionalismo público. No caso dos Defensores Públicos, inclusive, os seus membros também são remunerados por parcela única e não têm o direito de receber honorários de sucumbência. A interpretação dada pelo STJ é a de que não podem ser pagos duas vezes pelo exercício da sua função, veja-se:

“É inviável o arbitramento e adiantamento de honorários advocatícios à Defensoria Pública nas demandas em que seus representantes figurem como curadores especiais, pois se trata de atividade intrínseca às suas funções institucionais, cuja remuneração se dá mediante subsídio, em parcela única.” (BRASIL, 2014, *on-line*).⁶⁵

O MPF também invoca a violação ao teto remuneratório constitucional. Como já observado, até antes da vigência da Lei nº 13.957/2019, os honorários de sucumbência destinados aos membros da AGU não se sujeitavam ao referido instituto. No entanto, com o advento dessa lei, a matéria resta superada no âmbito da União, que é o alvo da ADI em tela.

No que se refere à afronta aos princípios constitucionais da moralidade e da supremacia do interesse público, ambos determinam que a administração pública deve agir conforme preceitos éticos de boa-fé, buscando sempre atender ao interesse comum. Porém, o enriquecimento no funcionalismo público às custas de honorários advocatícios desvirtuaria a principal finalidade de seus servidores, que é atender ao interesse público. Segundo essa hipótese, o advogado público passaria a atuar tão somente visando às benesses financeiras propiciadas pelo cargo, à míngua do interesse social.

O autor da ADI acrescenta, ainda, o fato de que os advogados públicos não arcaram com despesas que os advogados privados necessitam custear, como os gastos com imóvel,

65 BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **AgRg no REsp 1.382.447/AL, 4ª Turma**. Rel. Min. Marco Buzzi. Brasília, DF. 12 de dezembro de 2014. Disponível em: <https://stj.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/470930928/recurso-especial-resp-1236864-rs-2011-0031061-2?ref=serp>. Acesso em 15 jan. 2020.

telefone, água, luz, dentre outros ônus ínsitos à iniciativa privada. Nessa toada, os procuradores públicos possuem a certeza do recebimento do subsídio mensalmente, sem estarem sujeitos à sazonalidade do mercado, a escassez de clientes ou a incerteza das demandas judiciais. Em verdade, a administração pública suporta todos esses ônus, fornecendo estrutura e garantia de remuneração mínima ao seu servidor. Veja-se a posição do *parquet*:

“Diferentemente dos advogados que arcam com custos em razão da manutenção de seus escritórios e percebem honorários contratuais, os advogados públicos são remunerados por subsídios pela integralidade dos serviços prestados, revelando-se incongruente a percepção destas parcelas, pagas unicamente em razão do êxito em determinada demanda com o regime constitucionalmente estabelecido para a categoria.”⁶⁶

Também é alvo de questionamento pelo MPF, na ADI nº 5334/2015, a obrigatoriedade de vinculação dos advogados públicos à OAB, cujo objeto é o art. 3, § 1º, da Lei nº 8.906/94. Para o *parquet*, os membros dessa carreira estariam sujeitos a estatutos próprios e regimes disciplinares específicos, estabelecidos pelos entes federados a que se vinculam, de sorte que não deveriam inscrever-se na OAB ou a esta se submeter.⁶⁷

Por consequência, a não aplicabilidade das disposições constantes da Lei nº 8.906/94, daria ensejo a não titularização das sucumbências pelos procuradores públicos, tendo em vista que eles estariam sujeitos exclusivamente ao regime jurídico específico de servidor público.

Ao que pese a dissonância desse posicionamento pelo trabalho em epígrafe, faz-se necessário reconhecer que são fortes os argumentos sustentados pelo MPF, a serem rebatidos no próximo capítulo. Por fim, cabe mencionar que a ADI nº 6.053/2019 e a ADI nº 5334/2015, até o fim de 2019, ainda não tiveram o mérito apreciado pelo STF.

66 BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 6.053/2019**. Rel. Min. Marco Aurélio. Brasília, DF. 20 de dezembro de 2018. Disponível em: <http://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=5613457>. Acesso em 15 jan. 2020.

67 BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 5334/2015**. Rel. Min. Celso de Mello. Brasília, DF. Disponível em: <http://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=4794666>. Acesso em 15 fev. 2020.

4 A CONSTITUCIONALIDADE DA TITULARIZAÇÃO DOS HONORÁRIOS DE SUCUMBÊNCIA PELOS ADVOGADOS PÚBLICOS

Tendo em vista o estudo anteriormente realizado acerca da disciplina jurídica dos honorários advocatícios, notadamente os de sucumbência e sua relação intrínseca com o Poder Público em juízo, e, ainda, partindo das discussões realizadas sobre o regime remuneratório aplicável aos advogados públicos, resta compreender os fundamentos que alicerçam a destinação dos honorários de sucumbência aos procuradores públicos, rebatendo as alegações elencadas no tópico anterior.

Para tanto, serão apresentados os argumentos que caracterizam tais parcelas como receita privada, as tratando como uma mera entrada provisória no caixa estatal para posterior distribuição. Além disso, cumpre apreciar outras perspectivas relevantes para o assunto discutido, como a questão do incentivo à eficiência e suas dificuldades de implementação na administração pública.

Por fim, o trabalho também analisa os aspectos constitucionais do regime remuneratório da advocacia pública, no sentido de verificar a suposta violação ao art. 39, § 4º, da CF, bem como dissertando sobre a necessidade de obediência ao teto constitucional.

4.1 AS VERBAS DE SUCUMBÊNCIA COMO RECEITA PRIVADA

Neste ponto, busca-se fundamentar a dificuldade de enquadrar os honorários de sucumbência como receita pública, tomando por base os já aventados posicionamentos que consolidam, doutrinariamente, a noção da importância da classificação dos honorários de sucumbência pagos em favor do Poder Público. Para tanto, é preciso investigar se o enquadramento dos referidos honorários de sucumbência enquanto receita privada seria a solução jurídica mais viável para a resolução da problemática estudada.

De um lado da discussão, se encontram aqueles que os classificam como receita pública, para quem a condenação em honorários advocatícios, pela parte vencida, deve ser feita em favor do ente federativo e incorporada ao patrimônio público, sendo vedada a sua transferência para particulares. De outro lado, apresentando posicionamento divergente daquele mencionado, estão aqueles que conferem aos honorários de sucumbência a natureza jurídica de receita privada, posição a que se filia o presente trabalho.

Ocorre que os honorários em debate são oriundos de um particular, não se caracterizando como um gasto com pessoal, pois o Estado não arca com as despesas, mas sim,

o polo adverso na demanda judicial. Repise-se que, mesmo sendo previamente recolhidos por um fundo, os honorários sucumbenciais são posteriormente distribuídos aos servidores estatais, sem, contudo, pertencerem aos cofres públicos. Em outras palavras, há simples ingresso no respectivo fundo com a finalidade de serem rateados, cuidando-se de mero fluxo de caixa, e não uma entrada definitiva nos cofres públicos. Nesse mesmo sentido, Carlos Ayres Britto observa:

“Já no que diz respeito à necessidade de contabilização estatal do ingresso dos honorários de sucumbência, para o fim de ulterior distribuição aos seus reais titulares e destinatários (os advogados públicos), é preciso esclarecer que ela se dá a título de registro formal de mediação que o Estado necessariamente faz entre quem paga e quem vai receber a verba honorária. Mero acerto de contas entre a coluna do ingresso e a coluna da saída deles, honorários de sucumbência. O Estado a recolher os honorários da contraparte vencida para divisão com servidores-advogados do seu próprio quadro funcional.”⁶⁸

Portanto, o mero recolhimento pelo ente federativo para posterior distribuição, não tem o condão de tornar a receita pública. Ainda tratando do aspecto financeiro, o citado jurista acrescenta o fato de que os honorários em voga possuem o caráter da imprevisibilidade, pois variam de acordo com as ações judiciais. Com base nisso, haveria dificuldade em enquadrá-los como receita pública, nas suas palavras:

“Nada tendo a ver essa movimentação de recursos com orçamento anual, seja por não se tratar de receita pública em sentido técnico-jurídico, seja pela impossibilidade de sua previsão (toda lei orçamentária anual se estrutura, formalmente, com as rubricas de fixação das despesas públicas e de previsão das receitas igualmente públicas, segundo as disposições do § 8º do art. 165 da Constituição, que transcrevo: ‘A lei orçamentária anual não conterá dispositivo estranho à previsão da receita e à fixação da despesa, não se incluindo na proibição a autorização para abertura de créditos suplementares e contratação de operações de crédito, ainda que por antecipação de receita, nos termos da lei’). E o fato é que não há lei nem dispositivo constitucional que faça da parte processual de nome Estado o titular e ao mesmo tempo destinatário de honorários de sucumbência, como se exercente de atividade advocatícia ele fosse.”⁶⁹

Reforçando essa corrente, o professor Gustavo Binenbojm comprehende que os honorários de sucumbência são uma espécie de receita atípica, o que os exclui do regime jurídico aplicável à receita pública, leia-se:

“[...] trata-se de uma receita *sui generis*, devida aos advogados por terceiros e que claramente não pode ser considerada parte de seu salário ou subsídio. Os honorários de sucumbência consistem em receita adicional ao ganho ordinário do advogado. São espécie de estímulo ou recompensa que decorre, em caráter eventual, do êxito na prestação de serviços. [...] Não se diga, por fim, que tais honorários, nos casos em que vencedora a Administração Pública, perderiam

68AYRES BRITTO, Carlos. **O regime Constitucional da retribuição pecuniária dos advogados públicos.** Parecer jurídico. Brasília, DF. 29 de julho de 2014.

69 Ibidem.

sua natureza privada para se transformarem em receitas públicas. Não há fundamento normativo para essa transmutação.”⁷⁰

Esse também é o entendimento da OAB, que entende que não se deve fazer distinção, neste aspecto, entre a advocacia pública e a privada, sobretudo por se tratar de direito autônomo do causídico. A esse respeito, o Conselho Federal da OAB emitiu a súmula nº 8, que serve como diretriz para todas as suas seccionais: “Os honorários constituem direito autônomo do advogado, seja ele público ou privado. A apropriação dos valores pagos a título de honorários sucumbenciais como se fosse verba pública pelos Entes Federados configura apropriação indevida.”⁷¹

Assim, no que tange à suposta renúncia tácita de receita arguida pelo MPF, não há fundamento jurídico para tanto, pois, conforme demonstrado, os honorários nessa situação não devem ser considerados como receita pública. Em suma, a Lei de Responsabilidade Fiscal conceitua a renúncia de receita como um incentivo financeiro que objetiva beneficiar áreas econômicas ou sociais.⁷² No caso, uma lei ordinária, de competência da União, apenas alterou expressamente a destinação dos honorários de sucumbência, não se aplicando o citado benefício tributário à hipótese.

Ao final, percebe-se que a matéria não é pacífica, restando assentado, no entanto, o entendimento segundo o qual os honorários recolhidos pelos Comitês Gestores dos entes federativos configuram-se como mera entrada provisória – e não como receita pública –, que não integrará o patrimônio do Estado. Em suma, entendimento diverso caracteriza a violação de um direito subjetivo dos patronos públicos.

4.2 O INCENTIVO À EFICIÊNCIA NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

Na sociedade brasileira, as críticas aos funcionários públicos são recorrentes e, comumente versam sobre as suposições de que esses trabalhariam pouco, prestariam serviço de baixa qualidade ou ainda, de que gozariam de mordomias desnecessárias. Nesse sentido, muitos

70 BINENBOJM, Gustavo. *Estudos de direito público - artigos e pareceres*. Rio de Janeiro: Renovar, 2015. p. 541.

71 **Conselho Federal traça diretriz em defesa da advocacia pública.** Disponível em: <https://www.oab.org.br/noticia/24762/conselho-federal-traca-diretriz-em-defesa-da-advocacia-publica>. Acesso em: 10/12/2019.

72 BRASIL. **Lei Complementar nº 101**, de 04 de maio de 2000. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp101.htm. Acesso em 11 fev. 2020.

acreditam que a destinação das sucumbências aos servidores públicos consiste em verdadeira ofensa à moralidade, invocando também a violação de princípios constitucionais.

É inegável que a administração pública brasileira possui problemas gerenciais, mas é justamente nesse aspecto que os honorários advocatícios podem contribuir, uma vez que esses valores servem de estímulo para a produtividade do procurador público, que apenas perceberá essa vantagem caso vença as demandas judiciais.

Essa prática é a expressão do incentivo à eficiência no Estado, tão difícil de ser implementado no funcionalismo público brasileiro, devido a fatores como o excesso de formalismo da burocracia e ao engessamento causado pelo regime jurídico dos seus servidores.

É importante pontuar que o princípio da eficiência está previsto expressamente no art. 37, *caput*, da CF, inserido pela EC nº 19/98. Segundo esse preceito, é necessário que o servidor público atue com presteza, apresente resultados positivos e corresponda às expectativas da comunidade. Para tanto, acredita-se que o estímulo financeiro é apenas uma das formas de incentivá-lo.

Com relação ao aludido princípio, leia-se a doutrina de Maria Sylvia Zanella Di Pietro:

“O princípio da eficiência apresenta, na realidade, dois aspectos: pode ser considerado em relação ao modo de atuação do agente público, do qual se espera o melhor desempenho possível de suas atribuições, para lograr os melhores resultados; e em relação ao modo de organizar, estruturar, disciplinar a Administração Pública, também com o mesmo objetivo de alcançar os melhores resultados na prestação do serviço público.”⁷³

Portanto, a destinação das sucumbências nos moldes debatidos concretiza perfeitamente o referido princípio: ao mesmo tempo que estimula os advogados a serem mais produtivos, não onera os cofres públicos.

Demonstrado o avanço propiciado por esse estímulo financeiro, a AGU apresentou uma evolução na recuperação da dívida ativa da União, inclusive, houve um aumento no percentual de vitórias em juízo no ano imediatamente posterior à implantação dos honorários.⁷⁴ Por óbvio, essas melhorias não ocorreram exclusivamente pelo acréscimo dos honorários, tampouco se quer demonstrar que os advogados públicos dependem desse estímulo para serem produtivos, mas é um fator relevante a ser levado em consideração.

73 DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito administrativo**. 30.ed. Rev., atual. e ampl. Rio de Janeiro: Forense, 2017. p. 114.

74 Informação disponível na manifestação da AGU na ADI 6.053/2019. Disponível em: <http://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=5613457>. Acesso em 10 fev. 2020.

Outra questão a ser rebatida é a alegação de que os patronos públicos não assumem nenhum risco negativo no exercício da profissão, pois apenas gozariam do bônus de perceber os honorários. Com relação a isso, há, inclusive, um projeto de lei que propõe revogar o art. 85, § 19, do CPC. Trata-se do PL nº 6381/2019, ainda em trâmite na Câmara dos Deputados, que expõe como justificação:

“Servidores públicos (independentemente da nomenclatura de que o nominalismo corporativista pretende se aproveitar para reivindicar vantagens, como a de “agente político”) são remunerados por subsídios pagos por toda a cidadania. Em função da garantia outorgada pela função que ocupam, não assumem o risco típico da advocacia privada, remunerada, esta sim, por honorários contratados e devidos em função da sucumbência. Esta tem nos honorários advocatícios a sua verba alimentar, na medida em que a profissão é exercida sem concurso de provas e títulos, sem a garantia da estabilidade e sem a limitação do teto remuneratório.”⁷⁵

Da leitura dessas objeções, verifica-se que elas se baseiam sobretudo na alegação de que seria imoral o servidor público ser remunerado de forma igual à iniciativa privada, sem arcar com os ônus desta última. Contudo, essas severas oposições esbarram na falta de embasamento jurídico. Em verdade, assim como na iniciativa privada, os advogados públicos apenas receberão essas parcelas se ganharem as causas em juízo, de modo que estão atrelados ao bom desempenho do seu mister.

Quanto à garantia da estabilidade, não se pode considerá-la como um privilégio desnecessário, tendo em vista que é fundamental para o servidor público atuar com independência, principalmente os advogados públicos, que estão relacionados com o Poder Executivo. À vista disso, a estabilidade é uma justa prerrogativa para que atuem sem a pressão de grupos políticos e econômicos, pois a advocacia pública atua em defesa do Estado, e não do governo. Não obstante, os procuradores públicos não estão imunes a serem responsabilizados por seus atos, mas a estabilidade tem a capacidade de evitar exonerações arbitrárias.

Por seu turno, o fato de os procuradores estatais já possuírem remuneração fixa, o subsídio, não é obstáculo para a percepção das sucumbências, tendo em vista que isso não retira o caráter alimentar dessas verbas. De um lado, seria ilógico pretender que os advogados públicos fossem remunerados exclusivamente por parcelas variáveis, sem uma retribuição fixa. Por outro, negar o recebimento das sucumbências apenas porque já recebem um vencimento fixo, seria inviabilizar a implementação de mecanismos de incentivo à produtividade na

75 BRASIL. **Projeto de Lei nº 6381/2019.** Revoga o § 19 do art. 85 da Lei 13.105, de 16 de março de 2015, Código de Processo Civil. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2233451>. Acesso em 16 dez. 2019.

administração pública. Afinal, se assim fosse, qualquer servidor público estaria impossibilitado de receber gratificação de incentivo à eficiência, fundamental para o fomento à boa prestação do serviço.

Além disso, também é possível acrescentar que nenhum advogado que perde uma causa na qual estava litigando é o responsável por pagar os honorários de sucumbência, seja ele público ou privado: é sempre o cliente quem arca com essa despesa. Logo, esse aspecto não pode ser considerado como um ônus do advogado privado.

Com relação ao princípio da moralidade e da supremacia do interesse público, a violação a eles apenas se concretizaria se a destinação dos honorários de sucumbência ocorresse de modo ilimitado, ou seja, sem a obediência ao art. 37, X, da CF. No entanto, a limitação pelo teto constitucional tem a capacidade de estabelecer um parâmetro máximo de remuneração, que é condizente com as atribuições do cargo e com a realidade política e econômica do país. A ponderação desses argumentos, conduz ao reconhecimento da necessidade de cumprimento ao teto remuneratório, que, uma vez obedecido, em nada impede a destinação dos honorários aos advogados públicos. Dessa forma, não se vislumbra afronta aos aludidos princípios; ao invés disso, há estímulo à produtividade no funcionalismo público.

No tocante à alegação de que não há atividades extraordinárias sendo prestadas pelos patronos públicos, em comparação às gratificações percebidas por magistrados ou membros do Ministério Público, depreende-se que não é razoável essa equiparação. Isso, por que é essencial levar em consideração que a Constituição Federal vedou o recebimento, a qualquer título, de custas ou participação em processo das duas carreiras supracitadas, no art. 95, parágrafo único, II e art. 128, § 5º, II, *a*.

Já na seção destinada à advocacia pública a Constituição Federal foi silente, de sorte que é possível inferir que ela permitiu a percepção de honorários de sucumbência pelos causídicos estatais. Afinal, ao permanecer silente, há um reconhecimento tácito de que os honorários são ínsitos à profissão dos advogados, pois não fez distinções da advocacia privada quanto a esse ponto.

Nesse aspecto, saliente-se que a instituição da Defensoria Pública foi topograficamente separada da Advocacia Pública na Constituição Federal pela EC nº 80/2014, razão pela qual o debate referente ao recebimento de honorários de sucumbência pelos defensores públicos requer ampla discussão sobre a similitude entre as carreiras, excedendo o intuito do presente trabalho.

Relativamente à submissão dos advogados públicos ao Estatuto da OAB, é preciso considerar que eles são simultaneamente servidores e advogados, sujeitando-se tanto à Lei nº

8.906/94, quanto às normas decorrentes de sua relação estatutária com o ente federado ao qual se vinculam. Esses regimes são independentes e harmônicos entre si, pois os advogados públicos e privados exercem a mesma espécie de atividade profissional, o que constitui razão suficiente para ensejar a incidência das prerrogativas, direitos e deveres que tipificam a profissão da advocacia em relação a todos eles. Nesse sentido, veja-se o posicionamento da AGU na ADI nº 5334/2015:

“A diferenciação que se faz entre advogados públicos e privados diz respeito, exclusivamente, ao tipo de beneficiário imediato dos serviços prestados por tais profissionais, o que autoriza o legislador infraconstitucional a definir regimes jurídicos parcialmente distintos para o exercício de suas atividades. Em outros termos, a Constituição da República não impede, como supõe o autor, que os regimes aplicáveis aos advogados públicos e privados sejam, ao menos em parte, coincidentes, o que se justifica pela própria identidade de natureza das atividades por eles desempenhadas.”⁷⁶

Com isso, é necessário inferir que esse regime híbrido não impede a percepção de honorários de sucumbência. Por óbvio, não se busca igualá-los integralmente aos advogados privados, pois há peculiaridades próprias do regime estatutário ao qual são submetidos, mas tal fato não é suficiente para retirar a titularização dos valores sucumbenciais. Para tanto, basta conferir uma interpretação literal à Lei nº 8.906/94:

“art. 3 [...] § 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.”

Tampouco devem ser regidos unicamente pelo citado Estatuto, pois tais profissionais também atuam sob regime jurídico dos servidores públicos, conforme expõe o Min. Joaquim Barbosa:

“[...] considero inadequado, no caso, invocar unicamente as normas do Estatuto da Advocacia (Lei 8.906/94), pois entendo que a Advocacia Pública, a rigor, se submete a regime diferenciado, que mescla características do regime jurídico dessa profissão liberal com as do regime jurídico dos servidores a que se submetem também os advogados.”⁷⁷

Dessa forma, resta evidente que a destinação dos valores em tela aos procuradores públicos se trata de medida de incentivo à meritocracia, compatível com os paradigmas

76 BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 5334/2015**. Rel. Min. Celso de Mello. Brasília, DF. Disponível em: <http://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=4794666>. Acesso em 15 fev. 2020.

77 BRASIL. **Mandado de Segurança nº 24631**. Rel. Min. Joaquim Barbosa. Brasília, DF. Disponível em: <http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=506595>. Acesso em 15 fev. 2020.

gerenciais do Estado contemporâneo. Além de privilegiar um formato no qual somente haverá ganhos ao patrono público se este bem desempenhar o seu mister, que é fazer a defesa da coisa pública.

4.3 A INEXISTÊNCIA DE VIOLAÇÃO AO REGIME REMUNERATÓRIO

O regime remuneratório de subsídio foi introduzido pela EC nº 19/98, com a intenção de acabar com os “penduricalhos” pagos a determinados servidores públicos. Conforme já destacado, a disciplina constitucional do art. 39, § 4º, comporta exceções, desde que expressas na CF ou sejam de caráter indenizatório.

Ao ponderar os argumentos em discussão, o presente trabalho conclui que a destinação dos honorários de sucumbência para os causídicos públicos não afronta tal regime. Para elucidar essa questão, é preciso atentar para a origem da verba, tendo em vista que as sucumbências são oriundas do particular vencido na demanda, e não dos cofres públicos.

Segundo esse raciocínio, como a disciplina do subsídio surgiu para racionalizar os gastos públicos, não há necessidade em submeter a sucumbência a esse regime. Está expresso na própria exposição de motivos da EC nº 19/98, que um dos resultados esperados com a reforma administrativa é contribuir para o equilíbrio das contas públicas.⁷⁸ No entanto, é cristalino que quem suporta o ônus do pagamento dos honorários em debate não é o Estado.

Corroborando esse entendimento, Gustavo Binenbojm assevera:

“Ora, considerando-se os fins perseguidos pelo constituinte derivado, de aumento da transparência e diminuição de gastos públicos, conclui-se que subsídio significa parcela única advinda dos cofres públicos. Isto é: volta-se aqui à proibição de “penduricalhos” que dissipam o dinheiro público com pouca transparência. Não se teve por alvo proibir a percepção de verbas pelos servidores públicos que tenham origem em outras fontes, desde que haja supedâneo legal. Nada impede, assim, que, além do subsídio, sejam pagas outras verbas, com outra *ratio* ou fonte diversa. É exatamente o que acontece com os honorários advocatícios pagos pela parte vencida.”⁷⁹

Nessa mesma linha, a AGU entende que a compatibilidade das verbas de sucumbência é decorrente da sua natureza extraorçamentária. Na sua manifestação na ADI nº 6.053/19, expôs:

78 BRASIL. **Exposição de Motivos Interministerial n.º 49, de 18 de agosto de 1995, dos Srs. Ministros de Estado da Justiça, da Fazenda, da Previdência e Assistência Social, da Educação e do Desporto, da Administração Federal e Reforma do Estado e do Planejamento e Orçamento.** Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/emecon/1998/emecon1998-19-4-junho-1998-372816-exposicaodemotivos-148914-pl.html>. Acesso em 22 jan. 2020.

79 BINENBOJM, Gustavo. **Estudos de direito público - artigos e pareceres.** Rio de Janeiro: Renovar, 2015. p. 541.

“[...] a disciplina do subsídio tem como referência valores percebidos dos cofres públicos. Ou seja, o pagamento em parcela única visa a racionalizar a remuneração oriunda do Erário. por sua vez, os honorários constituem verba cuja atribuição aos advogados públicos, de forma originária, decorre de expressa disposição legal (art. 85, § 19º, da Lei nº 13.105/2015 e art. 29 da Lei nº 13.327/2016). Tais valores são suportados pela parte vencida na demanda, não tendo origem em recursos orçamentários.”⁸⁰

Também é preciso a opinião de Carlos Ayres Britto, que defende que a percepção das sucumbências não configura o acréscimo de “penduricalho”, pois a CF não teria feito distinção entre advogados privados e públicos no tratamento dos honorários advocatícios. Ainda, asseverou que o ônus dos valores sucumbenciais não recai sobre o ente federativo, motivo por que é exceção ao regime de subsídio, veja-se:

“[...] subsídios que o Estado tenha que desembolsar. Ou acréscimo pecuniário de qualquer natureza, mas também às expensas dele, Estado. Sabido que a Lei Maior do País não trabalha com a hipótese de exercício gratuito de cargo nem de emprego público, tampouco de função de confiança, recaindo sobre o erário o ônus financeiro do desembolso. Que não é o caso dos honorários advocatícios eventualmente devidos a membro da Advocacia Pública, suportados por aquele ator processual que venha a sucumbir perante a contraparte de natureza estatal.”⁸¹

Da leitura desses fundamentos, é razoável entender que o regime remuneratório do art. 39, § 4º, da CF, não teve, em nenhum momento, o intuito de vedar o pagamento de honorários advocatícios. Não pode o intérprete, dessa forma, extraír conclusões não previstas na própria CF em desfavor de uma carreira jurídica.

Por fim, é salutar expor a nota emitida pela Comissão Nacional da Advocacia Pública da OAB:

“O recebimento de honorários pelo advogado público não viola a determinação de remuneração exclusivamente por subsídio, uma vez que os honorários não se caracterizam como remuneração, não são pagos pelo ente público, sendo verba de natureza privada, paga pela parte vencida no processo. O subsídio é parcela única, habitual, fixa e paga pelo ente público ao advogado, em razão do exercício do cargo; enquanto as verbas honorárias sucumbenciais constituem parcelas eventuais, variáveis e pagas pela parte adversa. Os honorários decorrem do êxito no processo, na eventualidade da sucumbência da parte contrária, não havendo incompatibilidade com os subsídios.”⁸²

80 BRASIL. **Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 6.053/2019**. Rel. Min. Marco Aurélio. Brasília, DF. 20 de dezembro de 2018. Disponível em: <http://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=5613457>. Acesso em 22 jan. 2020.

81 AYRES BRITTO, Carlos. **O regime Constitucional da retribuição pecuniária dos advogados públicos**. Parecer jurídico. Brasília, DF. 29 de julho de 2014.

82 OAB defende pagamento de honorários de sucumbência a advogados públicos. Disponível em: <https://www.migalhas.com.br/Quentes/17,MI305247,31047-OAB+defende+pagamento+de+honorarios+de+sucumbencia+a+advogados>. Acesso em 10 dez. 2019.

Nesse ponto, então, não há violação constitucional. Em uma análise estritamente jurídica, o que torna possível a destinação nos moldes discutidos é a fonte dos honorários, que não é orçamentária. Para se chegar a essa conclusão, é fundamental se despir das comparações desarrazoadas com outras carreiras jurídicas, pois os honorários advocatícios são inerentes à profissão dos advogados, verdadeira espécie remuneratória *sui generis*, ínsita à profissão.

4.3.1 A necessidade de obediência ao teto remuneratório constitucional

Para o desenvolvimento do presente estudo, foi feita análise do Portal de Transparência da União, no qual se verificou que os honorários de sucumbência dos membros da AGU, antes da vigência da Lei nº 13.957/2019, não eram limitados pelo teto constitucional.⁸³ Para a vertente que defende essa não submissão, isso ocorre devido à natureza jurídica das sucumbências, tendo em vista que não são provenientes dos cofres públicos, mas sim, de fonte privada, conferindo-lhes um aspecto *sui generis*.

Nesse sentido, é preciso destacar que o limite de remuneração no funcionalismo público é uma expressão da moralidade na administração pública. A disposição do art. 37, XI, da CF, introduzida pela reforma administrativa da EC nº 19/98, teve o intuito de promover uma modernização na política remuneratória do Estado sob diversos enfoques.

Do ponto de vista do equilíbrio das contas públicas, seria razoável aceitar a não sujeição dos honorários de sucumbência ao teto remuneratório, pois não são despesas com pessoal. Mas, levando-se em consideração o princípio da moralidade, faz-se necessário reconhecer a incidência do teto constitucional sob as parcelas em debate.

O aludido princípio impõe balizas não só às condutas dos funcionários públicos, mas também ao próprio ente federativo, de modo que a remuneração paga a um servidor estatal deve ser consentânea com a realidade econômica e social do país. Se assim não fosse, haveria enriquecimento sem causa de seus servidores ao receber supersalários.

Além do mais, é fulcral distinguir a destinação dos honorários de sucumbência aos advogados públicos, da sua limitação constitucional. Enquanto a destinação trata da titularização das verbas, ou seja, o caminho que deve ser percorrido até o seu destinatário final, a sua limitação trata tão somente da imposição de um parâmetro máximo de remuneração, desde que os procuradores públicos sejam seus titulares.

83 Conforme disponível no Portal da Transparência: <http://www.portaltransparencia.gov.br/servidores/6912539>. Acesso em 10 dez. 2019.

Nesse sentido, o cerne da questão é a violação do princípio da moralidade pelo pagamento desproporcional de valores acima do subsídio dos Ministros do STF, no caso da AGU. Logo, é fundamental que todos os entes federativos estabeleçam limitação a essas verbas, sob pena de a advocacia pública se tornar uma carreira pública privilegiada em relação às demais. Conforme expôs o MPF, na ADI nº 6.053/2019:

“[...] a possibilidade de pagamento de remunerações a servidores públicos sem qualquer controle e limitação - sobretudo a do teto constitucional - viabiliza a percepção, pela categoria beneficiada, de valores não apenas superiores aos do setor público, mas também aos praticados no setor privado, a evidenciar ofensa aos princípios constitucionais da moralidade, razoabilidade e supremacia do interesse público.”⁸⁴

Também é importante pontuar que o fato de os honorários em discussão serem considerados receita privada, não impossibilita a sua limitação pelo Estado. Como já observado, essas parcelas são *sui generis*, pois, ao mesmo tempo que são oriundas de um particular, também são destinadas a um servidor público submetido a um regime jurídico próprio. Respaldando essa opinião, veja-se a Lei nº 13.957/2019, a qual sujeitou os honorários dos membros da AGU ao instituto em tela sem, contudo, remover a sua titularização pelos seus membros.

Dessa forma, o subsídio dos advogados públicos deve ser somado aos seus honorários, para servir de base de cálculo para a incidência do abate teto. A esse respeito, o STF já consolidou o entendimento de que o desconto realizado pelo abate teto não representa afronta ao princípio da irredutibilidade dos vencimentos:

“O teto de retribuição estabelecido pela EC 41/2003 possui eficácia imediata, submetendo às referências de valor máximo nele discriminadas todas as verbas de natureza remuneratória percebidas pelos servidores públicos da União, Estados, Distrito Federal e Municípios, ainda que adquiridas de acordo com regime legal anterior. A observância da norma de teto de retribuição representa verdadeira condição de legitimidade para o pagamento das remunerações no serviço público. Os valores que ultrapassam os limites preestabelecidos para cada nível federativo na CF constituem excesso cujo pagamento não pode ser reclamado com amparo na garantia da irredutibilidade de vencimentos. A incidência da garantia constitucional da irredutibilidade exige a presença cumulativa de pelo menos dois requisitos: (a) que o padrão remuneratório nominal tenha sido obtido conforme o direito, e não de maneira ilícita, ainda que por equívoco da administração pública; e (b) que o padrão remuneratório nominal esteja compreendido dentro do limite máximo predefinido pela CF. O pagamento de remunerações superiores aos

84 BRASIL. **Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 6.053/2019**. Rel. Min. Marco Aurélio. Brasília, DF. 20 de dezembro de 2018. Disponível em: <http://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=5613457>. Acesso em 15 jan. 2020.

tetos de retribuição de cada um dos níveis federativos traduz exemplo de violação qualificada do texto constitucional.” (BRASIL, 2014, *on-line*)⁸⁵

À vista disso, ao analisar as discussões acima perfilhadas, é evidente que a titularização das verbas sucumbenciais pelos advogados públicos é eminentemente constitucional e não se confunde com a sua limitação, já que esta última deve existir enquanto mecanismo jurídico, tendo em vista o princípio da moralidade que deve nortear o serviço público brasileiro.

85 BRASIL. **Recurso Extraordinário 609.381**. Rel. Min. Teori Zavascki. Brasília, DF. 11 de dezembro de 2014. Disponível em: <http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudencia/menuSumarioTese.asp?tipo=TRG&tese=3947>. Acesso em 15 jan. 2020.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A promulgação da Lei nº 13.105/2015 introduziu o vigente CPC no ordenamento jurídico pátrio, ganhando notoriedade os debates a respeito das inovações promovidas pela novel codificação. No que se refere aos honorários advocatícios, o código destinou os arts. 82 ao 97 para tratar do tema, sendo uma das novidades a previsão de que os advogados públicos receberão os honorários de sucumbência, nos termos do seu art. 85, § 19.

Nesse contexto, o cerne da presente pesquisa é o conteúdo do supracitado dispositivo, a partir do qual realizaram-se digressões teóricas para analisar a (in)constitucionalidade da destinação dos honorários de sucumbência aos advogados públicos, bem como a necessidade de sua submissão ao teto remuneratório constitucional.

De início, averiguou-se que os honorários de sucumbência são pagos pelo polo perdedor da demanda, em favor do advogado da parte adversa. Nesse caso, possuem a finalidade precípua de prover o sustento do causídico, razão pela qual gozam da natureza jurídica alimentar, inclusive, já reconhecida pelo STJ e STF.

Adentrou-se, ainda, na disciplina jurídica que o CPC confere ao assunto, notadamente o art. 85, § 19. No que tange a sua constitucionalidade formal, nota-se que não há vício de iniciativa, pois o art. 61, § 1º, II, alíneas “a” e “c”, objetiva impedir que um poder crie despesas para outro. Na hipótese vertente, não há a geração de despesa orçamentária para o Estado, tampouco a alteração no regime jurídico entre o servidor público e o ente federativo, porquanto as sucumbências são oriundas do particular litigante contra o Poder Público.

Com relação à necessidade de norma específica para alterar a remuneração dos servidores públicos, na forma do art. 37, X, da CF, constata-se que o CPC apenas condicionou a percepção dos honorários em debate à edição de uma lei específica. Em outras palavras, o dispositivo processual estipula a necessidade de que uma lei regule o assunto, de modo que a simples previsão do CPC não teve o condão de determinar a destinação das sucumbências aos advogados públicos. Portanto, não houve a inobservância da especificidade pelo CPC, pois, repise-se, somente uma lei de iniciativa do Chefe do Poder Executivo tem a atribuição de alterar a remuneração de servidores públicos, tal qual a Lei nº 13.327/2016, que legitimou a percepção dos honorários pelos membros da AGU.

Ato contínuo, com a pesquisa desenvolvida no presente trabalho, verificou-se que os advogados públicos se sujeitam ao regime de subsídio previsto no art. 39, § 4º, da CF. Essa disciplina remuneratória foi inserta pela reforma administrativa da EC nº 19/98, no intuito de vedar o acréscimo de “penduricalhos” ao pagamento dos servidores públicos. Nesse aspecto,

concluiu-se que a vedação desse dispositivo é aplicável tão somente aos valores oriundos dos cofres públicos, admitindo exceções, como os direitos previstos na própria CF e os honorários de sucumbência.

O trabalho também buscou tratar do instituto previsto no art. 37, X, da CF, denominado teto remuneratório, perfilando a sua razão de existir, que é impedir o enriquecimento sem causa no funcionalismo público às custas do Estado. Nessa linha, percebeu-se que os valores oriundos dos cofres públicos, como regra, devem ser limitados pelo aludido instituto, à exceção das parcelas indenizatórias, como as diárias, que não se subjugam ao teto de pagamento. Foi apresentada, ademais, a Lei nº 13.957/2019, que prevê a sujeição dos honorários dos membros da AGU, no exercício financeiro de 2020, ao referido teto.

Além disso, a pesquisa visou a demonstrar a forma como as sucumbências são recolhidas e distribuídas aos procuradores públicos. Nessa toada, pormenorizou-se a classificação dos honorários sob a ótica do Direito Financeiro, elencando os argumentos que os enquadram como receita pública, que foram corroborados pelo MPF, na ADI nº 6.053/2019. Na referida ação, o MPF sustenta que as verbas devem ser incorporadas ao patrimônio público, tornando-se uma parte do orçamento estatal.

No que concerne à ADI nº 6.053/2019, ao que pese a discordância de seus fundamentos, o trabalho apresentou as objeções elencadas na ADI quanto à destinação das sucumbências aos patronos públicos. Em suma, a ação questiona a afronta aos princípios da moralidade e do interesse público, também impugna o fato de os advogados públicos não arcarem com ônus típicos da iniciativa privada e, mesmo assim, gozarem do suposto privilégio de possuírem remuneração fixa, o subsídio, acrescido de honorários.

Finalmente, uma vez analisados o regime remuneratório da advocacia pública e as questões arguidas contra a titularização das verbas sucumbenciais pelos seus advogados, o presente trabalho conclui que é constitucional a destinação dos honorários em voga, desde que submetidos ao instituto do teto remuneratório.

De fato, o recebimento de honorários ilimitados juntamente com a remuneração fixa, configuraria uma benesse que afronta à razoabilidade, pois se estaria diante de um cargo público privilegiado em relação aos demais, inclusive, aos da iniciativa privada. Contudo, a imposição de um limite remuneratório tem o condão de resolver essa aparente inconstitucionalidade. É que em nada se confunde a destinação dos honorários de sucumbência com a sua sujeição ao teto remuneratório.

Nesse sentido, verifica-se que não há violação da disciplina de subsídio, tendo em vista que a intenção desse regime foi evitar o dispêndio de recursos públicos para pagamentos

de “penduricalhos”. Todavia, conforme exaustivamente demonstrado, as verbas sucumbenciais são provenientes de um particular e em nada influem no orçamento estatal. Dessa forma, os honorários são uma espécie atípica de remuneração que se enquadra como uma exceção à referida política remuneratória.

Acrescente-se que a destinação dos valores em debate é medida de incentivo à eficiência na administração pública. É de suma importância levar em consideração que o fato de os advogados públicos já possuírem subsídio, não impede o acréscimo de vantagens que fomentam a produtividade, pois essa é a essência do estímulo à eficiência. Afinal, seria ilógico pretender que um funcionário público trabalhasse recebendo apenas valores variáveis vinculados a sua produtividade.

Faz-se necessário pontuar, por fim, que a presente pesquisa buscou elencar tão somente fundamentos de ordem jurídica, se despindo, dessa forma, de conclusões prematuras que decorrem exclusivamente dos conflitos entre carreiras públicas.

Finda a pesquisa, torna-se possível concluir que o método científico de abordagem hipotético-dedutivo permitiu que as hipóteses previamente elaboradas fossem testadas, no intuito de confirmar as premissas teóricas sobre as quais a pesquisa foi procedida. E o método interpretativo viabilizou a análise das alternativas inicialmente apresentadas, apontando a solução ao problema proposto.

REFERÊNCIAS

ALVIM, Angélica Arruda...[et.al.]. **Comentários ao Código de Processo Civil.** Coordenação de Angélica Arruda Alvim, Araken de Assis, Eduardo Arruda Alvim e George Salomão Leite. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2017. p. 152.

AYRES BRITTO, Carlos. **O regime Constitucional da retribuição pecuniária dos advogados públicos.** Parecer jurídico. Brasília, DF. 29 de julho de 2014.

BINENBOJM, Gustavo. **Estudos de direito público - artigos e pareceres.** Rio de Janeiro: Renovar, 2015. p. 541.

BRASIL Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988.** Brasília, DF. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em 15 out. 2019.

_____. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 5334/2015.** Rel. Min. Celso de Mello. Brasília, DF. Disponível em: <http://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=4794666>. Acesso em 15 fev. 2020.

_____. **Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 6.053/2019.** Rel. Min. Marco Aurélio. Brasília, DF. 20 de dezembro de 2018. Disponível em: <http://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=5613457>. Acesso em 15 jan. 2020.

_____. **Decreto Lei 1025, de 21 de outubro de 1969.** Declara extinta a participação de servidores públicos na cobrança da Dívida Ativa da União e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Decreto-Lei/Del1025.htm. Acesso em 06 jan. 2020.

_____. **Emenda constitucional n.º 19, de 04 de junho de 1998.** Modifica o regime e dispõe sobre princípios e normas da Administração Pública, servidores e agentes políticos, controle de despesas e finanças públicas e custeio de atividades a cargo do Distrito Federal, e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Emendas/Emc/emc19.htm. Acesso em 22 nov. 2019.

_____. **Exposição de Motivos Interministerial n.º 49, de 18 de agosto de 1995, dos Srs. Ministros de Estado da Justiça, da Fazenda, da Previdência e Assistência Social, da Educação e do Desporto, da Administração Federal e Reforma do Estado e do Planejamento e Orçamento.** Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/emecon/1998/emendaconstitucional-19-4-junho-1998-372816-exposicaodemotivos-148914-pl.html>. Acesso em 22 nov. 2019.

_____. **Lei Complementar nº 101,** de 04 de maio de 2000. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp101.htm. Acesso em 11 fev. 2020.

_____. **Lei n.º 13.105, de 16 de março de 2015.** Código de Processo Civil. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/l13105.htm. Acesso em 11 nov. 2019.

_____. **Lei n.º 4.215, de 27 abril de 1963.** Dispõe sobre o Estatuto da Ordem dos Advogados do Brasil. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/1950-1969/L4215.htm. Acesso em 16 dez. 2019.

_____. **Lei n.º 5.869 de 11 de janeiro de 1973.** Institui o Código de Processo Civil. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L5869impressao.htm. Acesso em 16 out. 2019.

_____. **Lei n.º 8.906, de 4 de julho de 1994.** Dispõe sobre o Estatuto da Advocacia e a Ordem dos Advogados do Brasil (OAB). Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L8906.htm. Acesso em 10 nov. 2019.

_____. **Lei nº 13.327, de 29 de julho de 2016.** Altera a remuneração de servidores públicos; estabelece opção por novas regras de incorporação de gratificação de desempenho a aposentadorias e pensões; altera os requisitos de acesso a cargos públicos; reestrutura cargos e carreiras; dispõe sobre honorários advocatícios de sucumbência nas causas em que forem parte a União, suas autarquias e fundações; e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2016/lei/L13327.htm. Acesso em 09 dez. 2019.

_____. **Lei nº 13.752, de 26 de novembro de 2018.** Dispõe sobre o subsídio dos Ministros do Supremo Tribunal Federal. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/lei/L13752.htm. Acesso em 02 dez. 2019.

_____. **Lei nº 13.957, de 18 de dezembro de 2019.** Altera a Lei nº 13.898, de 11 de novembro de 2019, que dispõe sobre as diretrizes para a elaboração e a execução da Lei Orçamentária de 2020 e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/Lei/L13957.htm. Acesso em 15 jan. 2020.

_____. **Mandado de Segurança nº 24631.** Rel Min. Joaquim Barbosa. Brasília, DF. Disponível em: <http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=506595>. Acesso em 15 fev. 2020.

_____. **Portal da Transparéncia da União.** Disponível em: <http://www.portaltransparencia.gov.br/servidores/6912539>. Acesso em 05 dez. 2019.

_____. **Portal da Transparéncia da União.** Disponível em: <http://www.portaltransparencia.gov.br/viagens/consulta?paginacaoSimples=true&tamanhoPágina=&offset=&direcaoOrdenacao=asc&beneficiario=10088407&situacao=1&colunasSelecionadas=id%2Cpcdp%2Csituação%2CorgãoSuperior%2Corgão%2Ctipo%2Ccpf%2Cnome%2Cde%2Cate%2Cdestinos%2CvalorTotal&ordenarPor=ate&direcao=desc>. Acesso em 05 dez. 2019.

_____. **Projeto de Lei nº 6381/2019.** Revoga o § 19 do art. 85 da Lei 13.105, de 16 de março de 2015, Código de Processo Civil. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2233451>. Acesso em 16 dez. 2019.

_____. **Recurso Extraordinário 609.381.** Rel. Min. Teori Zavascki. Brasília, DF. 11 de dezembro de 2014. Disponível em:

<http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudencia/menuSumarioTese.asp?tipo=TRG&tese=3947>. Acesso em 15 jan. 2020.

_____. Superior Tribunal de Justiça. **AgRg no REsp 1.382.447/AL, 4ª Turma**. Rel. Min. Marco Buzzi. Brasília, DF. 12 de dezembro de 2014. Disponível em: <https://stj.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/470930928/recurso-especial-resp-1236864-rs-2011-0031061-2?ref=serp>. Acesso em 15 jan. 2020.

_____. Superior Tribunal de Justiça. **Recurso Especial n.º 1.750.858/PR (2018/01.36223-6)**. Relator Min. Luis Felipe Salomão. Brasília, 06 de agosto de 2018. Disponível em: <https://stj.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/615486137/recurso-especial-resp-1750858-pr-2018-0136223-6/decisao-monocratica-615486154?ref=serp>. Acesso em 16 dez. 2019.

_____. Superior Tribunal de Justiça. **Súmula n.º 144**. Disponível em: https://ww2.stj.jus.br/docs_internet/revista/eletronica/stj-revista-sumulas-2010_10_capSumula144.pdf. Acesso em 15 out. 2019.

_____. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 4941/AL**. Rel. Min. Teori Zavascki. Brasília, DF. 14 de agosto de 2019. Disponível em: <http://www.stf.jus.br/arquivo/informativo/documento/informativo947.htm#Gratifica%C3%A7%C3%A3o%20de%20servidor%20p%C3%A3o%20e%20subs%C3%ADdio%20E2%80%93%203>. Acesso em 02 dez. 2019.

_____. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 6.053/2019**. Rel. Min. Marco Aurélio. Brasília, DF. 20 de dezembro de 2018. Disponível em: <http://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=5613457>. Acesso em 15 jan. 2020.

_____. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 5334/2015**. Rel. Min. Celso de Mello. Brasília, DF. Disponível em: <http://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=4794666>

_____. Supremo Tribunal Federal. **Recurso Extraordinário nº 470.407/DF**. Relator Min. Marco Aurélio. Brasília, 09 de maio de 2016. Disponível em: <http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=368534>. Acesso em 16 dez. 2019.

_____. Supremo Tribunal Federal. **Recurso Extraordinário nº 663.696**. Rel. Min. Luiz Fux. Brasília, DF. 22 de agosto de 2019. Disponível em: <http://www.stf.jus.br/portal/constitucional/constitucional.asp?item=1293>. Acesso em 02 dez. 2019.

_____. Supremo Tribunal Federal. **Súmula Vinculante n.º 47**. Disponível em: <http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudencia/menuSumario.asp?sumula=2504>. Acesso em 16 dez. 2019.

BUENO, Cassio Scarpinella. **A natureza alimentar dos honorários advocatícios sucumbenciais**. Disponível em: <http://www.scarpinellabueno.com/images/textos-pdf/003.pdf>. Acesso em 12 dez. 2019.

CANESIN, Rafael. **A natureza jurídica dos honorários sucumbenciais do advogado público**. Revista Digital da Escola Superior de Advocacia Pública - ESAPERGS. Disponível

em: <http://www.esapergs.org.br/revistadigital/wp-content/uploads/2017/05/Rafael-Canesin.pdf>. Acesso em 11 dez. de 2019.

COSTA, Eduardo Cunha da. Da percepção dos honorários de sucumbência pelos Procuradores do Estado: compatibilidade e eficácia. Conteúdo Jurídico. Disponível em: <https://conteudojuridico.com.br/consulta/Artigos/46760/da-percepcao-dos-honorarios-de-sucumbencia-pelos-procuradores-do-estado-compatibilidade-e-eficacia>. Acesso em 18 dez. 2019.

CUNHA, Leonardo Carneiro da. A Fazenda Pública em juízo. 15. ed. rev., atual. e ampl. Rio de Janeiro: Forense, 2018. p. 36.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. Direito administrativo. 30.ed. Rev., atual. e ampl. Rio de Janeiro: Forense, 2017. p. 114.

DIAS, Jefferson Aparecido. A remuneração de agentes políticos e o estabelecimento de limites constitucionais. Disponível em: <https://www.migalhas.com.br/FederalismoaBrasileira/124,MI303929,41046-A+remuneracao+de+agentes+politicos+e+o+estabelecimento+de+limites>. Acesso em 05 dez. 2019.

FRAGA, Henrique Rocha. Teto remuneratório: aspectos controvertidos. Associação dos Procuradores do Estado do Espírito Santo. Disponível em: https://anape.org.br/site/wp-content/uploads/2014/01/004_046_ASSOCIAÇÃO_DOS_PROCURADORES_DO_ESTADO_DO_ESPÍRITO_SA.pdf. Acesso em 02 dez. 2019.

FREIRE, Alexandre. MARQUES, Leonardo Albuquerque. Comentários ao Código de Processo Civil. Organizadores: Lenio Luiz Streck, Dierle Nunes, Leonardo Carneiro da Cunha; coordenador executivo Alexandre Freire. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2017. p.155.

JOÃO PESSOA. Lei nº 11.995, de 10 de dezembro de 2010. Institui o Fundo de Gestão, Desenvolvimento e Modernização da Procuradoria Geral do Município de João Pessoa - FUNDERM, e dá outras providências. Disponível em: <https://leismunicipais.com.br/a/pb/j/joao-pessoa/lei-ordinaria/2010/1199/11995/lei-ordinaria-n-11995-2010-institui-o-fundo-de-gestao-desenvolvimento-e-modernizacao-da-procuradoria-geral-do-municipio-de-joao-pessoa-funderm-e-da-outras-providencias>. Acesso em 09 dez. 2019.

JUSTEN FILHO, Marçal. Curso de direito administrativo. 10 ed. rev. atual e ampl. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2014, p. 1001.

NEGRÃO, Theotonio. Código de Processo Civil e legislação processual em vigor. 49. ed. - São Paulo: Saraiva Educação, 2016. p. 186.

PARAÍBA. Lei nº 9.004 de 30 de dezembro de 2009. Institui o Fundo de modernização e Reaparelhamento da Procuradoria Geral do Estado da Paraíba (FUNPEP), e dá outras providências. Disponível em: http://sapl.al.pb.leg.br/sapl/sapl_documentos/norma_juridica/9938_texto_integral. Acesso em 09 dez. 2019.

PISCITELLI, Tathiane. **Direito Financeiro**. 6. ed. rev. e atual. Rio de Janeiro: Forense, São Paulo: MÉTODO, 2018. p. 97.

PRAZERES, Leandro; BRÍGIDO, Carolina. **Penduricalho de R\$ 528 milhões da AGU é alvo de ações no STF**. Valor se refere aos chamados honorários de sucumbência pagos à advogados da União. O Globo, 12 de dezembro de 2019. Disponível em: <https://oglobo.globo.com/brasil/penduricalho-de-528-milhoes-da-agu-alvo-de-acoes-no-stf-24133939>. Acesso em 07 jan. 2020.

GAJARDONI, Fernando Fonseca...[et.al.]. **Teoria geral do processo**: comentários ao CPC 2015: parte geral. 2. ed. rev., atual. e ampl. Rio de Janeiro: Forense; São Paulo: MÉTODO, 2018. p. 337.

NEVES, Daniel Amorim Assumpção. **Manual de Direito Processual Civil - Volume Único**. 8. ed. Salvador. Ed. JusPodium, 2016. p. 215.

WAMBIER, Teresa Arruda Alvim [et. al.]. **Primeiros Comentários ao Novo Código de Processo Civil: artigo por artigo**. Coordenação Teresa Arruda Alvim, Maria Lúcia Lins Conceição, Leonardo Ferres Da Silva Ribeiro, Rogério Licastro Torres de Melo. 2. ed. rev., atual e ampl. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2016. p. 189.