

21/06/2021

PLENÁRIO

**ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL 598
ESPÍRITO SANTO**

RELATOR	: MIN. RICARDO LEWANDOWSKI
REQTE.(S)	: PROCURADORA-GERAL DA REPÚBLICA
INTDO.(A/S)	: GOVERNADOR DO ESTADO DO ESPÍRITO SANTO
PROC.(A/S)(ES)	: PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DO ESPÍRITO SANTO
INTDO.(A/S)	: ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DO ESPÍRITO SANTO
ADV.(A/S)	: SEM REPRESENTAÇÃO NOS AUTOS
INTDO.(A/S)	: CONSELHO SUPERIOR DA PROCURADORIA GERAL DO ESTADO
ADV.(A/S)	: SEM REPRESENTAÇÃO NOS AUTOS
AM. CURIAE.	: CONSELHO FEDERAL DA ORDEM DOS ADVOGADOS DO BRASIL - CFOAB
ADV.(A/S)	: MARCELLO TERTO E SILVA
ADV.(A/S)	: LIZANDRA NASCIMENTO VICENTE
AM. CURIAE.	: ASSOCIACAO NACIONAL DOS PROCURADORES DOS ESTADOS E DO DISTRITO FEDERAL - ANAPE
ADV.(A/S)	: RAIMUNDO CEZAR BRITTO ARAGAO
ADV.(A/S)	: YASMIM YOGO FERREIRA
ADV.(A/S)	: PAULO FRANCISCO SOARES FREIRE

Ementa: ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL. ART. 12 DA LEI 4.708/1992 E RESOLUÇÃO CGPE 256/2012, AMBAS DO ESTADO DO ESPÍRITO SANTO, QUE CONCEDEM E DISCIPLINAM O RATEIO DOS HONORÁRIOS SUCUMBENCIAIS AOS PROCURADORES DE ESTADO. CONSTITUCIONALIDADE. COMPATIBILIDADE COM O REGIME DE REMUNERAÇÃO POR SUBSÍDIO. IMPERIOSA OBSERVÂNCIA DO TETO CONSTITUCIONAL. ART. 37, XI, DA CF. INTERPRETAÇÃO CONFORME À CONSTITUIÇÃO. ARGUIÇÃO JULGADA PARCIALMENTE PROCEDENTE.

I – O Supremo Tribunal Federal sedimentou o entendimento no

ADPF 598 / ES

sentido da constitucionalidade da percepção dos honorários sucumbenciais pelos membros da Advocacia Pública, os quais ostentam nítida natureza remuneratória pelos exitosos serviços prestados. Precedentes.

II - A remuneração por meio de subsídio não obsta o recebimento de honorários sucumbências por advogados públicos. Precedentes.

III - A soma dos honorários sucumbências e das demais verbas remuneratórias deve ser limitada ao teto constitucional previsto no art. 37, XI, da Constituição Federal, especialmente porque a percepção dos honorários se dá em razão do exercício do relevante cargo público exercido. Precedentes.

IV - Arguição de descumprimento de preceito fundamental julgada parcialmente procedente para conferir interpretação conforme à Constituição ao art. 12 da Lei 4.708/1992 e, por arrastamento, à Resolução 256/2012 do Conselho Superior da Procuradoria-Geral do Estado – CPGE, ambas do Estado do Espírito Santo, afirmando que a soma total das remunerações, incluindo os honorários de sucumbência percebidos mensalmente pelos membros da PGE/ES, deverá obedecer o teto remuneratório constitucional dos Ministros do Supremo Tribunal Federal, estabelecido pelo art. 37, XI, da CF.

ACÓRDÃO

Acordam os Ministros do Supremo Tribunal Federal, em sessão virtual do Plenário, na conformidade da ata de julgamentos, por maioria, declarar a constitucionalidade da percepção de honorários de sucumbência pelos Procuradores do Estado do Espírito Santo e julgar parcialmente procedente o pedido para conferir interpretação conforme à Constituição ao art. 12 da Lei 4.708/1992 e, por arrastamento, à Resolução 256/2012 do Conselho Superior da Procuradoria-Geral do Estado – CPGE, ambas do Estado do Espírito Santo, afirmando que a soma total das remunerações, incluindo os honorários de sucumbência percebidos mensalmente pelos membros da PGE/ES, deverá obedecer o teto

ADPF 598 / ES

remuneratório constitucional dos Ministros do Supremo Tribunal Federal, estabelecido pelo art. 37, XI, da CF, nos termos do voto do Relator, vencido parcialmente o Ministro Marco Aurélio, que julgava procedente o pedido. O Ministro Roberto Barroso acompanhou o Relator com ressalvas.

Brasília, 21 de junho de 2021.

RICARDO LEWANDOWSKI – RELATOR

21/06/2021

PLENÁRIO

**ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL 598
ESPÍRITO SANTO**

RELATOR	: MIN. RICARDO LEWANDOWSKI
REQTE.(S)	: PROCURADORA-GERAL DA REPÚBLICA
INTDO.(A/S)	: GOVERNADOR DO ESTADO DO ESPÍRITO SANTO
PROC.(A/S)(ES)	: PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DO ESPÍRITO SANTO
INTDO.(A/S)	: ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DO ESPÍRITO SANTO
ADV.(A/S)	: SEM REPRESENTAÇÃO NOS AUTOS
INTDO.(A/S)	: CONSELHO SUPERIOR DA PROCURADORIA GERAL DO ESTADO
ADV.(A/S)	: SEM REPRESENTAÇÃO NOS AUTOS
AM. CURIAE.	: CONSELHO FEDERAL DA ORDEM DOS ADVOGADOS DO BRASIL - CFOAB
ADV.(A/S)	: MARCELLO TERTO E SILVA
ADV.(A/S)	: LIZANDRA NASCIMENTO VICENTE
AM. CURIAE.	: ASSOCIACAO NACIONAL DOS PROCURADORES DOS ESTADOS E DO DISTRITO FEDERAL - ANAPE
ADV.(A/S)	: RAIMUNDO CEZAR BRITTO ARAGAO
ADV.(A/S)	: YASMIM YOGO FERREIRA
ADV.(A/S)	: PAULO FRANCISCO SOARES FREIRE

RELATÓRIO

O Senhor Ministro **Ricardo Lewandowski** (Relator): Trata-se de arguição de descumprimento de preceito fundamental – ADPF com pedido de medida liminar proposta pela Procuradora-Geral da República, “em face da Lei estadual 4.708, de 14 de dezembro de 1992 e da Resolução 256/2012, do Conselho Superior da Procuradoria-Geral do Estado – CPGE, que concedem e disciplinam o rateio dos honorários advocatícios a Procuradores do Estado do Espírito Santo.” (pág. 1 da inicial)

ADPF 598 / ES

A requerente aponta, em síntese, a violação dos arts. 1º e 5º *caput*; 5º, LIV; 22-I, 37, *caput*; e 39 §§4º e 8º, todos da Constituição Federal, uma vez que a disciplina do pagamento de honorários judiciais a servidores e procuradores do Estado “é incompatível com o regime de subsídio, o teto remuneratório constitucional e os princípios republicano, da isonomia, da moralidade, da supremacia do interesse público e da razoabilidade, além de invadir o campo legislativo reservado à União”. (pág. 5 da inicial)

Além do mais, entende que,

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

Os honorários de sucumbência previsto no art. 12 da Lei 4.708/1992 do Estado do Espírito Santo e os devidos por força de cobrança extrajudicial (art. 2.º da Resolução CPGE 256/2012) não correspondem ao desempenho de atividade extraordinária, mas decorrem do regular exercício do cargo, razão pela qual sua percepção cumulada com o subsídio não se sustenta perante as disposições do art. 39-§4.º c/c art. 135 da Constituição”. (pág. 19 da inicial)

Sustenta, ainda, que “as normas questionadas viabilizam a ocorrência de conflitos de interesse entre o ocupante do cargo de procurador do Estado e os objetivos buscados pelo ente político.” (pág. 21 da inicial).

Ademais, indica a necessidade de deferimento da cautelar, pelas seguintes razões:

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

ADPF 598 / ES

remuneratório constitucionalmente previsto.

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

O perigo na demora processual qualifica-se, ainda, pela grave crise financeira que assola todos os entes da Federação, os quais veem apresentando enormes dificuldades para sanar as despesas com o funcionalismo público. No Estado do Espírito Santo, o pagamento de honorários de sucumbência a Procuradores do Estado somaram, de 2012 a 2017, mais de 35,8 milhões de reais. Nesse período, os valores pagos mensalmente a título de honorários variaram de R\$ 551,99 a R\$ 7.032,50, segundo dados da associação que representa a categoria (APES).²² O pagamento da verba inconstitucional agrava esse quadro e impõe a imediata suspensão das normas concessivas, até mesmo como forma de resguardar a integridade da ordem jurídico-administrativa local (ADI 766/RS, Rel. Min. Celso de Mello, DJ 27.5.1994)". (pág. 22 da inicial).

Ao final, requer a suspensão dos efeitos das normas impugnadas e no mérito, requer

"[...] d) conhecimento da arguição de descumprimento de preceito fundamental e procedência do pedido para declaração a inconstitucionalidade do art. 12 da Lei 4.708/1992 do Estado do Espírito Santo e, por arrastamento, da Resolução CPGE 256/2012, com a recusa dos efeitos financeiros da norma supostamente revogada desde a data de sua instituição ou

e) aplicação do princípio da fungibilidade para conhecer da arguição de descumprimento de preceito fundamental como

ADPF 598 / ES

ação direta de inconstitucionalidade, com procedência do pedido para declarar a inconstitucionalidade do art. 12 da Lei 4.708/1992 do Estado do Espírito Santo e, por arrastamento, a Resolução CPGE 256/2012 que o regulamenta.” (pág. 23 da inicial).

O Governador e a Assembleia Legislativa do referido Estado juntaram informações aos autos, conforme documentos eletrônicos 20 e 27, respectivamente.

A Advocacia-Geral da União ofertou parecer pelo conhecimento da presente arguição de descumprimento de preceito fundamental como ação direta de inconstitucionalidade e pelo indeferimento do pedido de medida cautelar, conforme ementa transcrita abaixo:

“Constitucional. Legitimidade da atribuição de verbas de sucumbência a advogados públicos. Artigo 12 da Lei estadual nº 4.708/1992 e Resolução nº 256/2012, do Conselho Superior da Procuradoria-Geral do Estado – CPGE. Dispositivos que consolidaram o direito dos Procuradores do Estado do Espírito Santo a receber honorários advocatícios. Legitimidade formal da previsão de honorários na cobrança da dívida ativa. Esse débito não constitui uma obrigação civil ou processual civil, correspondendo, na verdade, a uma espécie de penalidade administrativa. Ausência de violação à competência privativa da União para legislar sobre direito processual. Compatibilidade do recebimento de honorários pelos advogados públicos com o modelo de retribuição por subsídios. A verba sucumbencial configura rendimento peculiar do ofício da advocacia, plenamente extensível aos profissionais vinculados ao Poder Público, ante a natureza extraorçamentária do seu pagamento. Os incentivos à performance e à elevação do padrão de litigância justificam o pagamento da verba sucumbencial, sob o fundamento da eficiência. Inequívoca separação entre remuneração pública – por subsídio – e a percepção de honorários. Precedentes dessa Suprema Corte.

ADPF 598 / ES

Ausência de *fumus boni iuris* e de *periculum in mora*. Manifestação pelo indeferimento do pedido de medida cautelar.” (pág. 1 do documento eletrônico 33)

A Procuradoria-Geral da República - PGR, por seu turno, apresentou manifestação pelo deferimento da medida cautelar e, em definitivo, pela procedência do pedido, em parecer assim ementado:

“ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL. ART. 12 DA LEI 4.807/1992, DO ESTADO DO ESPÍRITO SANTO. RESOLUÇÃO CPGE 256/2012. DESTINAÇÃO DE HONORÁRIOS DE SUCUMBÊNCIA E DECORRENTES DE COBRANÇA EXTRAJUDICIAL DE DÍVIDA ATIVA A PROCURADORES DO ESTADO. OFENSA AO REGIME DE SUBSÍDIOS, AO TETO REMUNERATÓRIO CONSTITUCIONAL E AOS PRINCÍPIOS DA ISONOMIA, IMPESSOALIDADE, MORALIDADE, RAZOABILIDADE E SUPREMACIA DO INTERESSE PÚBLICO. USURPAÇÃO DE COMPETÊNCIA LEGISLATIVA DA UNIÃO.

1. Arguição de descumprimento de preceito fundamental é instrumento adequado para fazer cessar a lesão a preceitos fundamentais decorrentes de norma que produza efeitos financeiros com pagamento de verba que se reputa lesiva a preceitos fundamentais da Constituição, havendo dúvida fundada acerca de sua ab-rogação por norma posterior.

2. Disposições de lei estadual que disciplinam pagamento de honorários advocatícios de sucumbência – parcela de índole remuneratória que integra a receita pública – a procuradores do Estado é incompatível com o regime de subsídio, o teto remuneratório constitucional e os princípios republicano, da isonomia, da moralidade, da supremacia do interesse público e da razoabilidade.

3. Instituição de nova hipótese de incidência de honorários advocatícios constitui matéria com evidente caráter civil e processual, e, portanto, reservada à competência legislativa da União, nos termos do art. 22-I da Constituição da República.

ADPF 598 / ES

4. Ao delegar a regulamentação da forma de distribuição de honorários advocatícios à Associação dos Procuradores do Estado, entidade de natureza privada, a Resolução CPGE 256/2012 viola os princípios da legalidade e da moralidade, bem como a sistemática orçamentária do art. 165 da Carta Magna.

- Parecer pelo deferimento da cautelar e, em definitivo, pela procedência do pedido.” (págs. 1-2 do documento eletrônico 35).

É o relatório.

21/06/2021

PLENÁRIO

ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL 598
ESPÍRITO SANTO

VOTO

O Senhor Ministro **Ricardo Lewandowski** (Relator): Conforme relatado, trata-se de arguição de descumprimento de preceito fundamental - ADPF ajuizada em face da Lei estadual 4.708/1992 e da Resolução 256/2012, do Conselho Superior da Procuradoria-Geral do Estado – CPGE, ambas do Estado do Espírito Santo, que concedem e disciplinam o rateio dos honorários advocatícios a Procuradores do referido ente federativo. Por oportuno, transcrevo o teor das normas impugnadas:

Lei 4.708/1992

“Art. 12. Os honorários advocatícios em razão da sucumbência em favor do Estado são devidos aos Procuradores do Estado, devendo o Poder Executivo regulamentar a distribuição de processos e a forma de pagamento no prazo de 90 (noventa) dias.”

Resolução CPGE 256/2012

“Art. 1.º - Os honorários advocatícios devidos aos Procuradores do Estado, nas ações de execução fiscal e nas demais ações judiciais, com decisão condenatória já preclusa ou transitada em julgado, bem como fixados por lei, ou estabelecidos mediante transação, parcelamento ou firmados em outros instrumentos normativos, serão obrigatoriamente recolhidos em conta mantida pela APES para tal fim, podendo ser feito por meio de boleto bancário.

Art. 2.º - Havendo parcelamento ou pagamento à vista junto à PGE de créditos que integrem execuções fiscais já ajuizadas e/ou CDA's já protestadas, os honorários advocatícios serão apurados à razão de 10% (dez por cento) do valor pago a este título, sem prejuízo de que o parcelamento seja estendido

ADPF 598 / ES

também às demais hipóteses elencadas no artigo 1.º desta Resolução.

§1.º - Fica autorizado o parcelamento dos honorários advocatícios em até 48 (quarenta e oito) parcelas mensais, observado o valor mínimo da parcela mensal de R\$ 300,00 (trezentos reais).

§2.º - Para viabilizar o pagamento à vista da verba honorária, poderão ser concedidos descontos ao contribuinte, observados os seguintes parâmetros:

[...]

§3.º - Apenas na hipótese cujos honorários excederem a importância de R\$ 1.000.000,00 (um milhão de reais) é que será possível a conjugação de descontos e parcelamento observados os seguintes parâmetros:

[...]

§ 4.º - O parcelamento da verba honorária poderá ficar condicionado ao recolhimento de cheques pós-datados daqueles que se habilitam à benesse.

[...]

Art. 3.º - Os honorários advocatícios serão partilhados igualmente entre os Procuradores do Estado, observado o disposto abaixo:

I - Quanto aos Procuradores de Estado em efetivo exercício na carreira:

a) para fins de aplicação desta Resolução, serão consideradas de efetivo exercício na carreira todas as hipóteses previstas em lei que autorizem o afastamento do Procurador do Estado sem prejuízo da contagem de tempo de serviço para aposentadoria, exceto nos casos de cessão para realização de curso de qualificação profissional que não se relacione com as atribuições do cargo de Procurador do Estado;

b) o Procurador do Estado que receber honorários quando afastado para cursos de qualificação profissional estará obrigado, após a conclusão do curso, a permanecer em efetivo exercício no cargo de Procurador do Estado pelo mesmo período do afastamento, sob pena de ter que devolver todos os

ADPF 598 / ES

honorários advocatícios recebidos durante o respectivo afastamento, devidamente atualizado.

c) o Procurador do Estado não fará jus à percepção de honorários advocatícios até que complete 12 (doze) meses de efetivo exercício na carreira.

II - Quanto ao Procurador do Estado que se aposentar a partir de 1.º de janeiro de 2012:

a) fará jus à percepção dos honorários advocatícios, no mesmo valor percebido pelo Procurador do Estado na ativa, pelo período de 12 (doze) meses para cada 05 (cinco) anos de exercício efetivo no cargo de Procurador do Estado. No cômputo do tempo de efetivo exercício, será arredondado para 5 (cinco) anos o período trabalhado igual ou superior a 4 (quatro) meses, desprezando-se os períodos inferiores;

b) independentemente do tempo de exercício no cargo de Procurador de Estado, o direito à percepção de honorários fica limitado ao máximo de 05 (cinco) anos a contar da data da aposentação;

c) ocorrendo o óbito do Procurador do Estado antes do prazo fixado na alínea anterior, cessará imediatamente o direito à percepção dos honorários advocatícios;

d) a partir do ano seguinte ao término do período indicado na alínea 'a', o Procurador do Estado aposentado fará jus à percepção da parcela a que se refere ao inciso III, alínea 'a';

III - Quanto ao Procurador do Estado aposentado antes de 1.º de janeiro de 2012:

a) o Procurador do Estado aposentado fará jus, anualmente, a 01 (uma) única parcela no valor correspondente à média dos valores pagos, a título de honorários advocatícios, ao Procurador do Estado em exercício, nos últimos 12 (doze) meses;

b) para fins de apuração da média de valores a que se refere a alínea anterior, será considerado o período compreendido entre os meses de janeiro e dezembro do ano em que ocorrer o pagamento da parcela aos Procuradores aposentados;

ADPF 598 / ES

c) o pagamento da parcela ocorrerá no mês de dezembro, cessando o seu pagamento quando do óbito do Procurador do Estado aposentado;

d) para o cumprimento da alínea 'a', a APES reservará, em conta bancária específica, sempre que ocorrer a distribuição de honorários, o percentual de 5% (cinco por cento) do valor da distribuição de honorários advocatícios aos Procuradores do Estado em exercício, após dedução do percentual destinado ao Fundo Especial de Eventos e Melhorias.

e) a reserva de valores a que se refere a alínea 'd' cessará quando constatado pela APES que o valor depositado satisfaz o montante necessário para o pagamento de parcela discriminada na alínea 'a'.

Parágrafo único – A distribuição de honorários será feita sempre que o valor mínimo a ser individualmente distribuído ao Procurador do Estado alcançar o montante de R\$ 500,00 (quinhentos reais).

[...]

Art. 5.º - Os honorários advocatícios serão distribuídos da seguinte forma:

a) 97% (noventa e sete por cento) serão partilhados em quotas iguais entre todos os Procuradores do Estado em efetivo exercício na carreira;

b) 3% (três por cento) remanescentes serão destinados ao Fundo Especial de Eventos e Melhorias, a ser mantido pela APES.

[...]

Art. 10 - Não farão jus ao recebimento de honorários advocatícios de que trata esta Resolução os Procuradores aposentados que advogarem contra a Administração Pública Estadual Direta e Indireta.

Parágrafo único - O Procurador do Estado aposentado deverá firmar declaração junto a Associação dos Procuradores de Estado informando que não exerce advocacia contra a Administração Pública Estadual”.

ADPF 598 / ES

Bem examinados os autos, entendo que o caso é de parcial procedência desta arguição de descumprimento de preceito fundamental.

Para tanto, constato de saída que a Constituição Federal de 1988 conferiu importante destaque à Advocacia Pública, incluindo-a no Capítulo IV do Título IV, que trata das “funções essenciais à justiça”, na Sessão II, a qual possui a seguinte redação:

“SEÇÃO II**DA ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO****DA ADVOCACIA PÚBLICA**

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

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

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

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

Art. 132. Os Procuradores dos Estados e do Distrito Federal exercerão a representação judicial e a consultoria jurídica das respectivas unidades federadas, organizados em carreira na qual o ingresso dependerá de concurso público de provas e títulos, observado o disposto no art. 135.

Art. 132. Os Procuradores dos Estados e do Distrito Federal, organizados em carreira, na qual o ingresso dependerá de concurso público de provas e títulos, com a participação da Ordem dos Advogados do Brasil em todas as suas fases,

ADPF 598 / ES

exercerão a representação judicial e a consultoria jurídica das respectivas unidades federadas.

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

Registro, por oportuno, que o vocábulo “Procuradores”, em nosso ordenamento jurídico, mostra-se polissêmico, servindo para designar tanto os membros do Ministério Público como os Advogados Públicos que atuam na defesa do Estado.

Em importante artigo doutrinário, Diogo de Figueiredo Moreira Neto definiu “a categoria das funções essenciais à justiça e os respectivos órgãos das procuradorias constitucionais, como responsáveis pelo exercício do poder público indispensável para elar, acautelar e promover importantes interesses públicos, difusos, coletivos e até individuais, nas múltiplas relações intra-sociais, entre sociedade e Estado e intra-estatais” (MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. As funções essenciais à justiça e as procuraturas constitucionais. *Revista da Procuradoria-Geral do Estado do Rio de Janeiro*, Rio de Janeiro, n. 45, p. 41-57, 1992).

Ao comentar a Seção II, das “funções essenciais à justiça”, o constitucionalista José Afonso da Silva assinala que

[a] Advocacia Pública dos nossos dias não tem a função estrita de defesa dos interesses da Fazenda Pública em juízo. Nem é defensora dos interesses do governante do dia, nem dos interesses corporativos da Instituição. Seu compromisso institucional e funcional é com a defesa do princípio da legalidade e, especialmente, do princípio da constitucionalidade, que significa que no Estado Democrático de Direito é a Constituição que dirige a marcha da sociedade e vincula, positiva e negativamente, os atos do poder público. Por isso, além de sua função de representação

ADPF 598 / ES

judicial e extrajudicial da entidade pública em que se insere (União, Estado, Distrito Federal), deve contribuir também para (a) o aperfeiçoamento das instituições democráticas e, especialmente, para o aperfeiçoamento do Poder Judiciário; (b) a intocabilidade dos direitos fundamentais, especialmente dos direitos sociais; (c) a defesa da estabilidade dos funcionários contra o nepotismo que tem estado por trás da campanha contra essa garantia da função pública, pois ela é imprescindível não só como garantia de funções relevantes, mas também contra nomeações políticas.

Essa ideias gerais bastam para mostrar quão **extensa e importante é a tarefa da Advocacia Pública no Estado Democrático de Direito**. Acresça-se a isso sua **responsabilidade pela plena defesa dos direitos fundamentais da pessoa humana, e então se tem que seus membros saíam da mera posição de servidores públicos burocráticos, preocupados apenas com o exercício formal da atividade administrativa de defesa dos interesses patrimoniais da Fazenda Pública, para se tornarem peças relevantes de plena configuração desse tipo de Estado.**” (SILVA, José Afonso da. *Comentário contextual à Constituição*. 6.ed. São Paulo: Malheiros, 2009, pp. 606-607; grifei)

Não foi por outra razão, acredito eu, que o Ministro Dias Toffoli, em lapidar voto proferido nos autos do RE 558.258/SP, de minha relatoria, ressaltou que

“[...] tanto o Ministério Público, quanto a Advocacia Pública, quanto a Defensoria Pública são instituições que não integram nenhum dos Três Poderes. Eles estão separados tanto do Legislativo, quanto do Executivo, quanto do Judiciário. É bem por isso que não temos, na nossa tópica constitucional, a possibilidade de dizer que o procurador é da autarquia. Não existe isso na nossa disciplina constitucional.”

Pois bem.

ADPF 598 / ES

O art. 37, XI, da Carta Magna, com a edição da Emenda Constitucional 19/98, passou a ser assim redigido:

“Art. 37. [...]

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”. (grifei)

A modificação no referido inciso XI teve como escopo unificar todos os tetos remuneratórios, que anteriormente eram estabelecidos para cada Poder e esfera da Federação. Mas não só. Segundo leciona José Afonso da Silva, “a EC-19/98 modificou o sistema remuneratório dos agentes públicos, com a **criação do subsídio, como forma de remunerar agentes políticos e certas categorias de agentes administrativos civis e militares**”. (SILVA, José Afonso da. *Curso de direito constitucional positivo*. 30. ed. São Paulo: Malheiros, 2088, pp. 681-682; grifei)

José dos Santos Carvalho Filho assinala as duas características do subsídio aludido no art. 37, XI, da CF, de modo que, “[...] em primeiro lugar, **deve observar o teto remuneratório** fixado no art. 37, XI; além disso, **deve ser estabelecido em parcela única**, sendo portanto, vedado o acréscimo de algumas vantagens pecuniárias, como gratificações, adicionais, abonos, prêmios, verbas de representação e outras de caráter o remuneratório.” (CARVALHO FILHO, José dos Santos. *Manual de Direito Administrativo*, 30. ed. São Paulo: Atlas, 2016, p. 784; grifei)

ADPF 598 / ES

Em que pese o Texto Constitucional ser expresso, nos arts. 39, §§ 4º¹ e 8º, ao vedar o acréscimo de qualquer gratificação, adicional, abono, prêmio, verba de representação ou outra espécie remuneratória ao subsídio percebido pelos servidores públicos, o mesmo autor defende que a norma

“[...] não pode ser interpretada de forma literal, mas sim em conjugação com § 3º do mesmo artigo, que manda aplicar aos servidores vários direitos concedidos aos trabalhadores da iniciativa privada [...]. São direitos sociais que não podem ser postergados pela Administração. Por conseguinte, é indubitado que algumas situações ensejarão acréscimo pecuniário à dita ‘parcela única’” (CARVALHO FILHO. José dos Santos. *Manual de direito administrativo*. 30 ed. rev. atual. e ampl. - São Paulo: Atlas, 2016, p. 784).

Nesse sentido, inclusive, o Plenário do STF já assentou que:

“[...]”

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

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

8. *In casu*, a gratificação de dedicação exclusiva trata de

1 “art. 39 [...]”

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

ADPF 598 / ES

situações em que o servidor público desempenha atividade diferenciada a justificar o seu pagamento em paralelo ao subsídio.

[...]” (ADI 4.941/AL, Redator Min. Luiz Fux; grifei).

Após, a Emenda Constitucional 41/2003 modificou novamente o referido inciso, de modo a fixar um teto absoluto, equivalente ao subsídio dos Ministros do STF, além de estabelecer outros parâmetros para os Estados, Distrito Federal e Municípios. Esta é a redação atual:

“Art. 37. [...]

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**”. (grifei)

Note-se que o referido dispositivo excepcionou os membros do Ministério Público, os Procuradores e Defensores Públicos do subteto correspondente ao subsídio do Governador apenas depois da promulgação da EC 41/2003.

ADPF 598 / ES

Parece-me necessário, entretanto, indagar a razão pela qual o inciso XI do art. 37, na redação dada pela EC 41/2003, estabeleceu uma exceção tão somente em prol dos membros do Ministério Público, dos Procuradores e dos Defensores Públicos.

A razão, segundo entendo, reside no fato de que, embora os integrantes de tais carreiras não façam parte do Poder Judiciário, exercem, segundo assenta o próprio Texto Constitucional, “funções essenciais à Justiça”. Tal característica determinou que se conferisse tratamento isonômico aos membros das carreiras jurídicas.

Por sua vez, os honorários de sucumbência são devidos pela parte vencida ao advogado da parte vencedora, conforme preceitua o art. 85 do Código de Processo Civil/2015, constituindo verba de natureza alimentícia. Quanto aos advogados públicos, o referido diploma processual especifica:

“Art. 85 [...]

§ 19. Os advogados públicos perceberão honorários de sucumbência, **nos termos da lei.**” (grifei).

Sobre o dispositivo legal supracitado, Cassio Scapinella sustenta que

“[...] o CPC de 2015 acaba por **indicar expressamente o próprio advogado** (e não a parte por ele patrocinada) **como destinatário dos honorários sucumbenciais, isto é, os honorários devidos no âmbito do processo.** Aperfeiçoa, assim, explicitando, o que já decorre do art. 23 da Lei n. 8.906/1994, o Estatuto da OAB”. (BUENO, Cassio Scapinella. *Manual de direito processual civil: volume único*. 7. ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2021, p. 89; grifei).

O citado processualista prossegue asseverando que o § 19, do art. 85

ADPF 598 / ES

do CPC

“[...] deve ser compreendido como regra de eficácia contida, dependente, pois, de edição de leis próprias, de cada ente federado (União, Estados, Distrito Federal e Municípios), que o regulamentem, estabelecendo qual o percentual dos honorários sucumbenciais será repassado, e de que maneira, aos advogados públicos respectivos.” (Ibid. p. 91; grifei).

Deve ser mencionado que o Estatuto da Advocacia (Lei 8.906/1994) já garantia, sem qualquer distinção, que **“os honorários incluídos na condenação, por arbitramento ou sucumbência, pertencem ao advogado, tendo este direito autônomo para executar a sentença nesta parte, podendo requerer que o precatório, quando necessário, seja expedido em seu favor.”** (art. 23; grifei)

Sobre a titularidade, como preceituado pelo art. 23 do Estatuto da Advocacia, o Supremo Tribunal Federal já decidiu que **“os honorários advocatícios decorrentes de decisão transitada em julgado pertencem ao advogado, que poderá executá-los em procedimento autônomo.”** (RE 318.540-AgR/SC, Rel. Min. Maurício Corrêa)

Nessa linha de entendimento, o STF, em inúmeras ocasiões, por entender que o recebimento dos honorários pelos advogados públicos constituem-se em remuneração, já deliberou pela limitação deles ao teto constitucional, como revelado na seguinte ementa de julgamento:

“ADMINISTRATIVO. PROCURADORES DO MUNICÍPIO DE SÃO PAULO. LEI Nº 10.430, DE MARÇO DE 1988, ART. 42. TETO REMUNERATÓRIO. GRATIFICAÇÃO DE GABINETE, ADICIONAL DE FUNÇÃO E HONORÁRIOS ADVOCATÍCIOS.

Legitimidade do teto remuneratório, na forma fixada pelo dispositivo legal sob enfoque.

Preceito que não foi recebido pela CF/88, no ponto em que

ADPF 598 / ES

fixou teto para a remuneração bruta, a qualquer título, dos servidores municipais.

Orientação assentada pelo STF, na ADI 14, Rel. Min. Célio Borja, no sentido de que deverão ser excluídas do cálculo do teto previsto no art. 37, XI, da CF/88, as vantagens pessoais, como tais, entretanto, consideradas apenas as decorrentes de situação funcional própria do servidor e as que representem uma situação individual ligada à natureza ou às condições do seu trabalho. Hipótese a que não se subsume a última das vantagens em destaque. Ausência, nos autos, de elementos que permitam a identificação da natureza jurídica da segunda delas. Recurso conhecido e parcialmente provido.” (RE 220.397/SP, Rel. Min. Ilmar Galvão; grifei).

No mesmo sentido, cito também o RE 225.263-AgR, de relatoria da Ministra Ellen Gracie; o AI 500.054-AgR/SP, de relatoria da Ministra Cármen Lúcia; e o RE 380.538-ED/SP, de relatoria do Ministro Dias Toffoli, o qual foi assim ementado:

“Embargos de declaração em recurso extraordinário monocraticamente decidido. Conversão em agravo regimental, conforme pacífica orientação desta Corte. Procuradores municipais. Artigo 42 da Lei municipal nº 10.430/88. Teto remuneratório. Não recepção pela Constituição Federal de 1988. Honorários advocatícios. Precedentes.

1. A jurisprudência desta Corte firmou entendimento no sentido de que o art. 42 da Lei Municipal nº 10.430/88 não foi recepcionado pela Constituição Federal de 1988 no ponto em fixou teto para a remuneração bruta, a qualquer título, dos servidores públicos municipais.

2. Os honorários advocatícios devidos aos procuradores municipais, por constituírem vantagem conferida indiscriminadamente a todos os integrantes da categoria, possuem natureza geral, razão pela qual se incluem no teto remuneratório constitucional.

3. Agravo regimental não provido.” (grifei)

ADPF 598 / ES

Diante do quadro até aqui exposto, observo que no julgamento da paradigmática ADI 6.053/DF, redator o Ministro Alexandre de Moraes, o Plenário desta Suprema Corte, por ampla maioria, **declarou a constitucionalidade da percepção de honorários de sucumbência pelos advogados públicos** e julgou parcialmente procedente o pedido formulado naquela ação direta para, “conferindo **interpretação conforme à Constituição ao art. 23 da Lei 8.906/1994, ao art. 85, § 19, da Lei 13.105/2015, e aos arts. 27 e 29 a 36 da Lei 13.327/2016, estabelecer que a somatória dos subsídios e honorários de sucumbência percebidos mensalmente pelos advogados públicos não poderá exceder ao teto dos Ministros do SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL**, conforme o que dispõe o art. 37, XI, da Constituição Federal” (grifei). O acórdão foi assim ementado:

“CONSTITUCIONAL E ADMINISTRATIVO. INTERDEPENDÊNCIA E COMPLEMENTARIDADE DAS NORMAS CONSTITUCIONAIS PREVISTAS NOS ARTIGOS 37, *CAPUT*, XI, E 39, §§ 4º E 8º, E DAS PREVISÕES ESTABELECIDAS NO TÍTULO IV, CAPÍTULO IV, SEÇÕES II E IV, DO TEXTO CONSTITUCIONAL. POSSIBILIDADE DO RECEBIMENTO DE VERBA DE HONORÁRIOS DE SUCUMBÊNCIA POR ADVOGADOS PÚBLICOS CUMULADA COM SUBSÍDIO. NECESSIDADE DE ABSOLUTO RESPEITO AO TETO CONSTITUCIONAL DO FUNCIONALISMO PÚBLICO.

1. A natureza constitucional dos serviços prestados pelos advogados públicos possibilita o recebimento da verba de honorários sucumbenciais, nos termos da lei. A CORTE, recentemente, assentou que o artigo 39, § 4º, da Constituição Federal, não constitui vedação absoluta de pagamento de outras verbas além do subsídio (ADI 4.941, Rel. Min. TEORI ZAVASCKI, Relator p/ acórdão, Min. LUIZ FUX, DJe de 7/2/2020).

2. Nada obstante compatível com o regime de subsídio,

ADPF 598 / ES

sobretudo quando estruturado como um modelo de remuneração por performance, com vistas à eficiência do serviço público, a possibilidade de advogados públicos perceberem verbas honorárias sucumbenciais não afasta a incidência do teto remuneratório estabelecido pelo art. 37, XI, da Constituição Federal.

3. AÇÃO PARCIALMENTE PROCEDENTE.”

No referido julgamento, ao divergir do Ministro Marco Aurélio, relator do feito, o Ministro Alexandre de Moraes consignou, em seu voto condutor, que acompanhava

“[...] o eminente relator no que se refere à compatibilidade formal do § 19 do art. 85 do Código de Processo Civil, **afastando a alegada usurpação da iniciativa do Chefe do Poder Executivo.**

Como bem destacado pelo Ministro MARCO AURÉLIO, ao prever, em termos genéricos e abstratos, o direito dos advogados públicos à percepção de verbas honorárias sucumbenciais, **o legislador infraconstitucional não promoveu qualquer acréscimo à remuneração de servidores, deixando, inclusive, de vincular o Poder Executivo nesse sentido.** Destaco, a propósito, a seguinte passagem do voto proferido pelo Ministro Relator:

[...]

Desde uma perspectiva material, todavia, e com a devida vênia, divirjo do relator quanto ao mérito da ação.

Assiste razão apenas parcial à Procuradoria Geral da República, no tocante à submissão da remuneração final dos Procuradores de Estado ao teto constitucionalmente previsto, independentemente da possibilidade de recebimento de parcela específica decorrente de verbas honorárias de sucumbência judicial, próprias do ofício da advocacia.

As normas impugnadas criaram uma estrutura organizada para gerir os honorários de sucumbência a serem partilhados entre os advogados públicos, prevendo a forma de

ADPF 598 / ES

distribuição, fiscalização e controle do montante arrecadado. A solução da controvérsia consiste em estabelecer se, submetidos a regime de subsídio, os advogados públicos federais encontram-se constitucionalmente autorizados a receber honorários advocatícios sucumbenciais decorrentes do eventual êxito na defesa dos interesses da Fazenda Pública em juízo, bem como se, em caso positivo, a percepção cumulativa desses valores submete-se ao teto remuneratório estabelecido pelo art. 37, XI, da Constituição Federal.

[...]

O SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL, ao interpretar as normas atinentes à organização da Advocacia Pública, delimitou que: (a) as atividades de consultoria e representação em juízo devem ser organizadas, no âmbito de cada ente político, em um órgão e carreira centralizados, afastada a possibilidade de instituição de estrutura plural, vigente o princípio da unicidade da representação judicial (ADI 1.679, Rel. Min. GILMAR MENDES, Pleno, DJ de 21/11/2003); e (b) compete a esses órgãos e carreiras, com exclusividade, o exercício das referidas atividades de consultoria e representação em juízo, vedada a atribuição desses misteres a outras estruturas administrativas. Nesse sentido, veja-se o precedente firmado no julgamento da ADI 4.834 MC ED (Rel. Min. CELSO DE MELLO, Pleno, DJe de 18/2/2015), da qual transcrevo a seguinte passagem do voto proferido pelo eminente Ministro Relator:

[...]

O art. 135 da Constituição Federal, ao estabelecer, nos moldes do seu art. 39, § 4º, incluído pela Emenda Constitucional ao corpo permanente da Constituição, que a remuneração dos advogados públicos se dá mediante subsídio, é compatível com o regramento constitucional referente à Advocacia Pública (Título IV, Capítulo IV, Seção III), pois **o recebimento de honorários advocatícios sucumbenciais por parte dos advogados públicos, devidamente previsto em lei, tem caráter remuneratório e de contraprestação de serviços**

ADPF 598 / ES

realizados no curso do processo, sendo compreendido, portanto, como parcela remuneratória devida a advogados em razão do serviço prestado, que recebe tratamento equivalente aos vencimentos e subsídios, sendo, inclusive, reconhecido o seu caráter alimentar.

A Lei 8.906/1994, que dispõe sobre o Estatuto da Advocacia e a Ordem dos Advogados do Brasil, distingue três categorias de honorários.

De acordo com seu art. 22, a prestação de serviço profissional assegura aos inscritos na OAB o direito (a) aos honorários convencionados, (b) aos honorários fixados por arbitramento judicial e (c) aos honorários de sucumbência.

Na medida em que as duas primeiras categorias não são objeto de discussão nesta Ação Direta de Inconstitucionalidade, ausente qualquer dúvida relativa à impossibilidade de os advogados públicos perceberem honorários convencionados ou fixados por arbitramento judicial, **a análise da questão constitucional deve restringir-se aos honorários de sucumbência.**

Como se sabe, essa categoria especial de honorários encontra fundamento determinante no critério da sucumbência, ocasionalmente complementado pelo critério da causalidade. Relaciona-se, em linhas gerais, como dever da parte de, uma vez derrotada na demanda, suportar as consequências decorrentes desse resultado, sendo obrigada, via de regra, ao pagamento de todas as verbas sucumbenciais, entre as quais, os honorários advocatícios de sucumbência.

[...]

Embora concebidos como consequência futura, incerta e variável, que, prevista em lei e imposta por sentença à parte vencida, decorre do resultado da análise dos pedidos levados a juízo, **o pagamento de verbas honorárias de sucumbência vincula-se indissociavelmente à própria natureza e qualidade dos serviços efetivamente prestados pelo profissional da advocacia, assumindo, em razão disso, feição contraprestacional e remuneratória.**

ADPF 598 / ES

O fato de os honorários sucumbenciais não serem devidos por alguém que se tenha beneficiado dos respectivos serviços profissionais não é suficiente para, por si só, descaracterizar essa natureza remuneratória. Não é por outro motivo, aliás, que tais verbas são fixadas entre percentuais limitadores de um mínimo e de um máximo, moduláveis precisamente em razão de determinados qualificativos imputáveis ao serviço objeto da contraprestação.

[...]

Destaque-se, ainda, como bem demonstrado pela Advocacia-Geral da União (doc. 96), que a **Emenda Constitucional 19/98 não assentou qualquer objeção explícita à transposição dessa garantia profissional para o contexto da advocacia pública, cuja disciplina constitucional encontra-se junto com a advocacia privada no mesmo Título IV, Capítulo IV, da Constituição Federal, distinguindo-se somente em termos de Seção, respectivamente II e III.**

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

Por outro lado, ao contrário do que uma leitura isolada do art. 39, § 4º, da Constituição Federal pudesse sugerir, **o conceito de parcela única espelhado nesse dispositivo constitucional apenas repele o acréscimo injustificável de espécies remuneratórias ordinárias, devidas em decorrência do trabalho normal do servidor submetido a regime de subsídio,**

ADPF 598 / ES

sem impedir, em linha de princípio, a percepção de outras verbas pecuniárias que tenham fundamento diverso, a exemplo das verbas honorárias sucumbenciais, fundadas no fato objetivo do resultado da demanda, pois, como bem salientado pelo Ministro LUIZ FUX, a previsão trazida pela EC 19/98:

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

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

[...]

De fato, nas hipóteses em que a Constituição Federal pretendeu vedar o recebimento de honorários em razão de alguma incompatibilidade relevante, proibiu-o expressamente, como no caso dos membros da Magistratura (art. 95, parágrafo único, II, da CF) e do Ministério Público (art. 128, § 5º, II, *a*, da CF). Desse modo, prosperasse a alegada incongruência, seria desnecessário que o constituinte tivesse se ocupado de estabelecer vedações específicas destinadas a determinados agentes públicos.

ADPF 598 / ES

Portanto, é no contexto de transposição dessa peculiar sistemática de acréscimo pecuniário decorrente da eficiência de atuação institucional, devidamente autorizado pelo texto original da Constituição Federal de 1988 e não proibido expressamente pela EC 19/98, própria do ofício da advocacia, para o âmbito do regime jurídico de direito público a que submetidos os advogados públicos, que se encontra sua plena razoabilidade, e, conseqüentemente, sua constitucionalidade, pois, como salientado pelo Decano da CORTE, Ministro CELSO DE MELLO:

‘a norma estatal, que não veicula qualquer conteúdo de irrazoabilidade, ajusta-se ao princípio do devido processo legal, analisando na perspectiva de sua projeção material (*substantive due process of Law*)’ (ADI 1407/DF).

Observe-se, ainda, que, não bastasse atentar contra o próprio princípio da eficiência e as regras constitucionais estabelecidas para a advocacia pública, **o pedido da PGR de mera supressão da verba sucumbencial dos advogados públicos, sem qualquer estabelecimento de uma regra de transição e de compensação remuneratória para a parcela única do subsídio, acarretaria inconstitucional redutibilidade nos vencimentos finais dos procuradores.**

Não se trata de discutir eventual direito adquirido a regime jurídico, mas sim de efetivamente consagrar a garantia de irredutibilidade, inclusive nas hipóteses de alterações na forma de composição da remuneração de agentes do poder público, conforme foi amplamente discutido e decidido pelo CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA, logo após a promulgação da EC 45/2004, ao implementar a transição do antigo para o novo sistema remuneratório para a Magistratura, em que se garantiu a manutenção e futuro congelamento de determinadas parcelas a título de irredutibilidade (CNJ, PCA 489/SP, Rel. Conselheiro EDUARDO LORENZONI. Red.p/Acórdão Conselheiro ALEXANDRE DE MORAES, 5/7/2007). Conferir, ainda, nesse sentido: CNJ, PCA 442/MG, Rel. Conselheiro JIRAIR ARAM MEGUERIAN, 5/7/2017; PCA

ADPF 598 / ES

491/RJ, Rel. Conselheiro PAULO LOBO, 5/7/2017). Diante disso, **afasto a alegação veiculada na inicial e concluo que a percepção de honorários de sucumbência pelos advogados públicos federais não representa ofensa à determinação constitucional de remuneração exclusiva mediante subsídio** (arts. 39, § 4º, e 135 da CF).

De outra perspectiva, contudo, a requerente argumenta que a percepção dessas verbas sucumbenciais pelos advogados públicos federais refletiria uma notória ofensa ao teto remuneratório estabelecido pelo art. 37, XI, da Constituição Federal, que proíbe o recebimento de qualquer valor que exceda o subsídio mensal pago aos Ministros do SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL, sejam eles percebidos cumulativamente ou não, aí incluídas as vantagens de qualquer outra natureza decorrentes do cargo.

Com razão a Procuradoria-Geral da República.

[...]

Assim, em relação à observância do teto remuneratório constitucional, previsto no artigo 37, XI, da Constituição Federal, **pouco importa a discussão sobre a natureza jurídica da verba honorária sucumbencial, detalhada pela Advocacia-Geral da União (doc. 96), mas sim o fato de serem percebidas pelos advogados públicos como parcela remuneratória salarial e, conseqüentemente, estarem sujeitas ao limitador previsto constitucionalmente.**

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

ADPF 598 / ES

afasta a incidência do teto remuneratório estabelecido pelo art. 37, XI, da Constituição Federal.

[...]”. (grifei)

Naquela assentada, importante consignar que o Ministro Roberto Barroso, ao acompanhar o voto do Ministro Alexandre de Moraes, fez a seguinte ressalva:

“Faço apenas uma ressalva quanto à forma de aplicação do teto remuneratório aos honorários advocatícios. Como se sabe, os honorários são verbas de natureza variável, que dependem do êxito do ente federado nas ações judiciais. Por esse motivo, embora seja possível que, em determinado mês, as parcelas remuneratórias somadas aos honorários superem aquele limite, também há a possibilidade de esse montante total, em outro mês, permanecer muito aquém do teto constitucional. **Para prevenir eventuais desequilíbrios e evitar injustiças, penso ser razoável permitir que, nos meses em que haja percepção de honorários acima do teto, o valor residual seja distribuído entre os advogados públicos nos meses seguintes, desde que se respeite mensalmente, como limite máximo, o subsídio dos Ministros do Supremo Tribunal Federal.** Esse mecanismo permitiria um maior equilíbrio na distribuição dos honorários, buscando conciliar a correta aplicação do teto constitucional com o incentivo à atuação dos advogados públicos proporcionado pelos honorários sucumbenciais. Assim, a incidência do teto não prejudicaria o recebimento de uma justa retribuição pelo trabalho exercido pelos advogados públicos na defesa dos interesses da União, dos Estados e dos Municípios”. (grifei)

Posteriormente, e tomando por base o precedente acima referido, esta Suprema Corte julgou parcialmente procedente diversas outras ações de controle concentrado ajuizadas pela então Procuradora-Geral da República, Raquel Elias Ferreira Dodge, em face de legislações estaduais que preveem a distribuição dos honorários de sucumbências para

ADPF 598 / ES

Procuradores de Estado. Cito, por exemplo, as seguintes ações: ADIs 6.165/TO, 6.178/RN, 6.188/AL e 6.197/RR, Rel. Min. Alexandre de Moraes; ADIs 6.171/MG, 6.135/GO e 6.158/PA, Rel. Min. Rosa Weber; ADIs 6.170/CE, 6.167/BA, 6.183/RS, Rel. Min. Cármen Lúcia; ADIs 6.163/PE e 6.166/MA, Rel. Min. Edson Fachin; ADPF 597/AM, Redator Min. Edson Fachin.

Por oportuno, transcrevo a ementa de alguns dos julgados acima relacionados:

“CONSTITUCIONAL. PROCESSO CIVIL. ADMINISTRATIVO. HONORÁRIOS DE SUCUMBÊNCIA. NATUREZA REMUNERATÓRIA E CONTRAPRESTAÇÃO AO SERVIÇO PRESTADO. EFICIÊNCIA NO DESEMPENHO DA FUNÇÃO PÚBLICA. VALIDADE DA PERCEPÇÃO POR ADVOGADOS PÚBLICOS. AUSÊNCIA DE VEDAÇÃO CONSTITUCIONAL. OBSERVÂNCIA AO TETO CONSTITUCIONAL ESTABELECIDO NO ART. 37, XI, NOS VALORES RECEBIDOS MENSALMENTE EM CONJUNTO COM OUTRAS VERBAS REMUNERATÓRIAS. PRECEDENTES. PARCIAL PROCEDÊNCIA. INTERPRETAÇÃO CONFORME.

1. Os honorários de sucumbência **constituem vantagem de natureza remuneratória por serviços prestados com eficiência no desempenho da função pública**. O art. 135 da Constituição Federal, ao estabelecer que a remuneração dos procuradores estaduais se dá mediante subsídio, **é compatível com o regramento constitucional referente à Advocacia Pública, uma vez que a Constituição Federal não institui incompatibilidade relevante que justifique vedação ao recebimento de honorários por advogados públicos, à exceção da Magistratura (art. 95, parágrafo único, II, CRFB) e do Ministério Público (art. 128, § 5º, II, a, da CRFB)**.

2. A percepção cumulativa de honorários sucumbenciais com outras parcelas remuneratórias impõe a **observância do teto remuneratório estabelecido no art. 37, XI, da Constituição**

ADPF 598 / ES

Federal.

3. Precedentes: ADI 6.053 (de relatoria do Ministro Marco Aurélio, redator para acórdão Ministro Alexandre de Moraes, Pleno, DJ 30.7.2020), ADI 6.165, ADI 6.178, ADI 6.181, ADI 6.197 (todas de relatoria do Ministro Alexandre de Moraes, Pleno, DJ 07.8.2020) e ADI 6.166 (de relatoria do Ministro Edson Fachin, Pleno, DJ 24.9.2020).

4. Ação julgada parcialmente procedente” (ADI 6.171/MG, rel. Min. Rosa Weber; grifei).

“AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI COMPLEMENTAR N. 134/2014 DO CEARÁ. HONORÁRIOS ADVOCATÍCIOS DE SUCUMBÊNCIA DEVIDOS A PROCURADORES ESTADUAIS. COMPATIBILIDADE COM O REGIME DE SUBSÍDIO. LIMITAÇÃO AO TETO REMUNERATÓRIO CONSTITUCIONAL. PRECEDENTES.

AÇÃO JULGADA PARCIALMENTE PROCEDENTE PARA DECLARAR A INCONSTITUCIONALIDADE DAS NORMAS PELAS QUAIS ATRIBUÍDAS À ASSOCIAÇÃO DE PROCURADORES ESTADUAIS A REGULAMENTAÇÃO DO RATEIO DOS HONORÁRIOS E A RESPONSABILIDADE PELA MANUTENÇÃO DA CONTA DE DEPÓSITO DESSAS VERBAS E PARA DAR INTERPRETAÇÃO CONFORME AOS PRECEITOS FIXANDO QUE OS HONORÁRIOS SUBMETEM-SE E LIMITAM-SE PELO TETO REMUNERATÓRIO CONSTITUCIONALMENTE DEFINIDO” (ADI 6.170/CE, Rel. Min. Cármen Lúcia).

“DIREITO ADMINISTRATIVO. DIREITO CONSTITUCIONAL. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. RECEBIMENTO DE HONORÁRIOS SUCUMBENCIAIS POR ADVOGADOS PÚBLICOS. PARCIAL PROCEDÊNCIA. 1. Arguição de descumprimento de preceito fundamental em que se discutem os artigos 15 da Lei nº 1.807, de 23 de novembro de 1987, e 2º, da Lei nº 2.350, de 18 de outubro de 1995, do Estado do

ADPF 598 / ES

Amazonas que dispõem sobre o pagamento de honorários advocatícios de sucumbência a Procuradores do Estado daquela unidade federativa. 2. Em recente decisão, proferida em caso análogo à presente ação, o Plenário do Supremo Tribunal firmou os seguintes entendimentos: i) o pagamento de honorários sucumbenciais aos advogados públicos é constitucional; ii) o recebimento da verba é compatível com o regime de subsídios, nos termos do art. 39, § 4º, da Constituição; e iii) os honorários sucumbenciais, somados às demais verbas remuneratórias, devem estar limitados ao teto constitucional disposto no art. 37, XI, da Constituição (ADIs 6165, 6178, 6181, 6197, Rel. Min. Alexandre de Moraes, e ADI 6053, Rel. para acórdão Min. Alexandre de Moraes, julgadas na Sessão Virtual de 12.06.2020 a 19.06.2020). 3. Pedido julgado parcialmente procedente, para conferir interpretação conforme à Constituição aos artigos 15 da Lei nº 1.807, de 23 de novembro de 1987, e 2º, da Lei nº 2.350, de 18 de outubro de 1995, ambas do Estado do Amazonas, a versarem o pagamento de honorários advocatícios aos Procuradores do Estado, bem assim, por arrastamento, a Resolução nº 4/2013 do Conselho de Procuradores, de modo a estabelecer que a somatória dos subsídios e honorários de sucumbência percebidos mensalmente pelos Procuradores do Estado respectivos não poderá exceder ao teto dos Ministros do Supremo Tribunal Federal, a teor do que dispõe o art. 37, XI, da Constituição da República.” (ADPF 597/AM, Redator Min. Edson Fachin)

Como se vê, esta Suprema Corte sedimentou o entendimento no sentido da constitucionalidade da percepção dos honorários sucumbenciais pelos membros da Advocacia Pública, os quais ostentam nítida natureza remuneratória pelos exitosos serviços prestados, já que a remuneração por meio de subsídios não obsta o recebimento de honorários sucumbências por advogados públicos.

Por outro lado, o STF consolidou a compreensão de que a soma dos honorários sucumbências e das demais verbas remuneratórias deve estar

ADPF 598 / ES

limitada ao teto constitucional previsto no art. 37, XI, da Constitucional, especialmente porque a percepção dos honorários se dá em razão do exercício do relevante cargo público exercido.

Na espécie, não vislumbro particularidades que autorizem deliberação dissonante daquelas anteriormente mencionadas, a qual retrata a posição amplamente majoritária e atual do Supremo Tribunal Federal a respeito da matéria.

Conforme bem assinalado pelo Advogado-Geral da União,

“[a]s normas questionadas nesta ação integram um duradouro modelo legal de atribuição de honorários de sucumbência a advogados públicos no Brasil.

Em vigor há mais de 27 (vinte e sete) e 7 (sete) anos, referidas disposições precederam a tendência de universalização do pagamento dessa verba a todos os advogados, que viria a ser definitivamente agenciada pelo Código de Processo Civil de 2015.

De fato, o CPC/2015 optou por um modelo de administração da justiça em que as verbas de sucumbência cumprem importantes papéis regulatórios, funcionando como fator de desincentivo à litigância inconsequente, de exortação a métodos alternativos de resolução de controvérsias e, também, como elemento maximizador da eficiência dos causídicos públicos na atuação contenciosa.

Ao estabelecer esse sistema, o CPC/2015 deu continuidade a uma lógica normativa que já contava com o respaldo de sucessivas referências jurídicas, dentre elas o Estatuto da Advocacia e da Ordem dos Advogados do Brasil (Lei nº 8.906, de 4 de julho de 1994). O diploma reconheceu de modo expresso os honorários sucumbenciais como direito autônomo do advogado, com reflexos processuais que corroboravam categoricamente a alteração da titularidade dessa verba. Veja-se:

[...]

Como se percebe, não obstante a irrisignação da arguente,

ADPF 598 / ES

o arcabouço legal e jurisprudencial brasileiro não deixa mais dúvidas acerca da titularidade da verba honorária de sucumbência gerada em litígios envolvendo pessoas estatais, bem como da viabilidade de atribuí-la, por meio de lei, a advogados públicos, seja no plano federal, estadual, distrital ou municipal, conforme se verá a seguir.

Embora a legislação capixaba, aqui impugnada, seja anterior ao CPC/2015, a sua disciplina é compatível com a Constituição Federal.” (págs. 12-20 do documento eletrônico 33)

Assim, não merece prosperar a alegação da Procuradoria-Geral da República quanto à inconstitucionalidade dos dispositivos que determinaram o pagamento dos honorários de sucumbência aos Procuradores do Estado do Espírito Santo, mas, tão somente, para adequar a interpretação dos dispositivos vergastados ao teto constitucional constante do art. 37, XI, da Constituição da República.

Isso posto, declaro a constitucionalidade da percepção de honorários de sucumbência pelos Procuradores do Estado do Espírito Santo e julgo parcialmente procedente o pedido para conferir interpretação conforme à Constituição ao art. 12 da Lei 4.708/1992 e, por arrastamento, à Resolução 256/2012 do Conselho Superior da Procuradoria-Geral do Estado – CPGE, ambas do Estado do Espírito Santo, afirmando que a soma total das remunerações, incluindo os honorários de sucumbência percebidos mensalmente pelos membros da PGE/ES, deverá obedecer o teto remuneratório constitucional dos Ministros do Supremo Tribunal Federal, estabelecido pelo art. 37, XI, da CF.

É como voto.

**ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL 598
ESPÍRITO SANTO**

RELATOR	: MIN. RICARDO LEWANDOWSKI
REQTE.(S)	: PROCURADORA-GERAL DA REPÚBLICA
INTDO.(A/S)	: GOVERNADOR DO ESTADO DO ESPÍRITO SANTO
PROC.(A/S)(ES)	: PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DO ESPÍRITO SANTO
INTDO.(A/S)	: ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DO ESPÍRITO SANTO
ADV.(A/S)	: SEM REPRESENTAÇÃO NOS AUTOS
INTDO.(A/S)	: CONSELHO SUPERIOR DA PROCURADORIA GERAL DO ESTADO
ADV.(A/S)	: SEM REPRESENTAÇÃO NOS AUTOS
AM. CURIAE.	: CONSELHO FEDERAL DA ORDEM DOS ADVOGADOS DO BRASIL - CFOAB
ADV.(A/S)	: MARCELLO TERTO E SILVA
ADV.(A/S)	: LIZANDRA NASCIMENTO VICENTE
AM. CURIAE.	: ASSOCIACAO NACIONAL DOS PROCURADORES DOS ESTADOS E DO DISTRITO FEDERAL - ANAPE
ADV.(A/S)	: RAIMUNDO CEZAR BRITTO ARAGAO
ADV.(A/S)	: YASMIM YOGO FERREIRA
ADV.(A/S)	: PAULO FRANCISCO SOARES FREIRE

VOTO

O SENHOR MINISTRO MARCO AURÉLIO – A Procuradoria-Geral da República ajuizou esta arguição de descumprimento de preceito fundamental tendo por objeto o artigo 12 da Lei nº 4.708, de 15 de dezembro de 1992, do Estado do Espírito Santo, a dispor sobre o recebimento, pelos advogados públicos, de verbas concernentes aos honorários de sucumbência judicialmente fixados nos processos em que forem parte ente federado, autarquia ou fundação, e a Resolução nº 256/2012 do Conselho Superior da Procuradoria-Geral do Estado, mediante a qual previstas as regras referentes ao recolhimento e distribuição dos recursos. Eis o teor, para fins de documentação:

ADPF 598 / ES

Lei nº 4.708/1992 do Estado do Espírito Santo

Art. 12. Os honorários advocatícios em razão da sucumbência em favor do Estado são devidos aos Procuradores do Estado, devendo o Poder Executivo regulamentar a distribuição de processos e a forma de pagamento no prazo de 90 (noventa) dias.

Resolução nº 256/2012 do Conselho Superior da Procuradoria-Geral do Estado do Espírito Santo

Art. 1.º - Os honorários advocatícios devidos aos Procuradores do Estado, nas ações de execução fiscal e nas demais ações judiciais, com decisão condenatória já preclusa ou transitada em julgado, bem como fixados por lei, ou estabelecidos mediante transação, parcelamento ou firmados em outros instrumentos normativos, serão obrigatoriamente recolhidos em conta mantida pela APES para tal fim, podendo ser feito por meio de boleto bancário.

Art. 2.º - Havendo parcelamento ou pagamento à vista junto à PGE de créditos que integrem execuções fiscais já ajuizadas e/ou CDA's já protestadas, os honorários advocatícios serão apurados à razão de 10% (dez por cento) do valor pago a este título, sem prejuízo de que o parcelamento seja estendido também às demais hipóteses elencadas no artigo 1.º desta Resolução.

§1.º - Fica autorizado o parcelamento dos honorários advocatícios em até 48 (quarenta e oito) parcelas mensais, observado o valor mínimo da parcela mensal de R\$ 300,00 (trezentos reais).

§2.º - Para viabilizar o pagamento à vista da verba honorária, poderão ser concedidos descontos ao contribuinte, observados os seguintes parâmetros:

[...]

§3.º - Apenas na hipótese cujos honorários excederem a

ADPF 598 / ES

importância de R\$ 1.000.000,00 (um milhão de reais) é que será possível a conjugação de descontos e parcelamento observados os seguintes parâmetros:

[...]

§ 4.º - O parcelamento da verba honorária poderá ficar condicionado ao recolhimento de cheques pós-datados daqueles que se habilitam à benesse.

[...] Art. 3.º - Os honorários advocatícios serão partilhados igualmente entre os Procuradores do Estado, observado o disposto abaixo:

I - Quanto aos Procuradores de Estado em efetivo exercício na carreira:

a) para fins de aplicação desta Resolução, serão consideradas de efetivo exercício na carreira todas as hipóteses previstas em lei que autorizem o afastamento do Procurador do Estado sem prejuízo da contagem de tempo de serviço para aposentadoria, exceto nos casos de cessão para realização de curso de qualificação profissional que não se relacione com as atribuições do cargo de Procurador do Estado;

b) o Procurador do Estado que receber honorários quando afastado para cursos de qualificação profissional estará obrigado, após a conclusão do curso, a permanecer em efetivo exercício no cargo de Procurador do Estado pelo mesmo período do afastamento, sob pena de ter que devolver todos os honorários advocatícios recebidos durante o respectivo afastamento, devidamente atualizado.

c) o Procurador do Estado não fará jus à percepção de honorários advocatícios até que complete 12 (doze) meses de efetivo exercício na carreira.

II - Quanto ao Procurador do Estado que se aposentar a partir de 1.º de janeiro de 2012:

a) fará jus à percepção dos honorários advocatícios, no mesmo valor percebido pelo Procurador do Estado na ativa, pelo período de 12 (doze) meses para cada 05 (cinco) anos de exercício efetivo no cargo de Procurador do Estado. No cômputo do tempo de efetivo exercício, será arredondado para

ADPF 598 / ES

5 (cinco) anos o período trabalhado igual ou superior a 4 (quatro) meses, desprezando-se os períodos inferiores;

b) independentemente do tempo de exercício no cargo de Procurador de Estado, o direito à percepção de honorários fica limitado ao máximo de 05 (cinco) anos a contar da data da aposentação;

c) ocorrendo o óbito do Procurador do Estado antes do prazo fixado na alínea anterior, cessará imediatamente o direito à percepção dos honorários advocatícios;

d) a partir do ano seguinte ao término do período indicado na alínea 'a', o Procurador do Estado aposentado fará jus à percepção da parcela a que se refere ao inciso III, alínea 'a';

III - Quanto ao Procurador do Estado aposentado antes de 1.º de janeiro de 2012:

a) o Procurador do Estado aposentado fará jus, anualmente, a 01 (uma) única parcela no valor correspondente à média dos valores pagos, a título de honorários advocatícios, ao Procurador do Estado em exercício, nos últimos 12 (doze) meses;

b) para fins de apuração da média de valores a que se refere a alínea anterior, será considerado o período compreendido entre os meses de janeiro e dezembro do ano em que ocorrer o pagamento da parcela aos Procuradores aposentados;

c) o pagamento da parcela ocorrerá no mês de dezembro, cessando o seu pagamento quando do óbito do Procurador do Estado aposentado;

d) para o cumprimento da alínea 'a', a APES reservará, em conta bancária específica, sempre que ocorrer a distribuição de honorários, o percentual de 5% (cinco por cento) do valor da distribuição de honorários advocatícios aos Procuradores do Estado em exercício, após dedução do percentual destinado ao Fundo Especial de Eventos e Melhorias.

e) a reserva de valores a que se refere a alínea 'd' cessará quando constatado pela APES que o valor depositado satisfaz o montante necessário para o pagamento de parcela discriminada

ADPF 598 / ES

na alínea 'a'.

Parágrafo único – A distribuição de honorários será feita sempre que o valor mínimo a ser individualmente distribuído ao Procurador do Estado alçar o montante de R\$ 500,00 (quinhentos reais).

[...]

Art. 5.º - Os honorários advocatícios serão distribuídos da seguinte forma:

a) 97% (noventa e sete por cento) serão partilhados em quotas iguais entre todos os Procuradores do Estado em efetivo exercício na carreira;

b) 3% (três por cento) remanescentes serão destinados ao Fundo Especial de Eventos e Melhorias, a ser mantido pela APES.

[...]

Art. 10 - Não farão jus ao recebimento de honorários advocatícios de que trata esta Resolução os Procuradores aposentados que advogarem contra a Administração Pública Estadual Direta e Indireta.

Parágrafo único - O Procurador do Estado aposentado deverá firmar declaração junto a Associação dos Procuradores de Estado informando que não exerce advocacia contra a Administração Pública Estadual.

A matéria é sensível e o pronunciamento do Supremo inadiável, afetando diretamente as estruturas da Administração em todos os níveis, especialmente no atual contexto de grave e renitente crise econômica, agravada por outra ainda mais nefasta em termos de Estado Democrático de Direito, de caráter ético, a indicar o abandono de princípios, a perda de parâmetros, a inversão de valores, desaguando em indesejável confusão entre as esferas pública e privada.

Os valores apontados como transgredidos consubstanciam preceitos fundamentais: a integridade do pacto federativo, sob o ângulo da usurpação de competência legislativa; os princípios republicano, da isonomia, da razoabilidade, da moralidade e da transparência; o regime

ADPF 598 / ES

de subsídio e o teto remuneratório do funcionalismo público – artigos 1º, cabeça, 5º, cabeça e inciso LIV, 22, inciso I, 37, cabeça e inciso XI, e 39, parágrafos 4º e 8º, da Constituição Federal.

Há relação de causa e efeito entre atos de natureza normativa do Poder Público do Estado do Espírito Santo, atacados nesta ação, e o quadro de transgressão revelado.

Eis o importante papel, no que tange à paz social, atribuído a este Tribunal, que não pode ficar a reboque na definição do alcance da Carta da República. O grande número de demandas individuais, o vulto do varejo não pode servir a posicionamento esvaziador da atividade precípua que lhe é reservada – de guarda da Lei Fundamental – e da qual não deve nem pode despedir-se. Tudo recomenda que, em jogo questão de extrema relevância, haja o imediato crivo do Supremo, contando, para tanto, com a competência de julgar os processos objetivos, e evitando decisões discrepantes, as quais somente causam perplexidade, no que, a partir de idênticos fatos e normas, veiculam enfoques diversos.

Sob o ângulo formal, surge a inconstitucionalidade do artigo 12 da Lei estadual nº 4.708/1992, do Estado do Espírito Santo, considerada a atribuição privativa da União para legislar sobre direito processual, consagrada no artigo 22, inciso I, da Lei Maior. Ao versar direito dos advogados públicos do Espírito Santo, o legislador acabou por adentrar campo reservado, disciplinando temática atinente à esfera processual civil.

No que confere à União a prerrogativa de regência na matéria, o dispositivo visa preservar a segurança jurídica, vedadas as tentativas de mitigação da legislação federal, que é una. A ressaltar essa óptica, editou-se, no exercício da competência constitucionalmente reservada, o Código de Processo Civil, por meio do qual estabelecidos os critérios e percentuais de fixação dos honorários. Descabe, em passe de mágica, estabelecer parâmetros via legislação local, tendo em conta as 26 Assembleias Legislativas e a Câmara Legislativa do Distrito Federal, relativizando, a mais não poder, a organicidade do Direito.

Paga-se preço por se viver em Estado Democrático de Direito, e esse

ADPF 598 / ES

preço é módico: o respeito irrestrito ao arcabouço normativo, especialmente àquele engendrado em sede constitucional. A Administração, gênero, deve funcionar a partir do orçamento do órgão ante as possibilidades advindas do arrecadado a título de tributos, sendo impróprio criar receitas encerrando fonte de recursos à margem do regular processo orçamentário.

Os pronunciamentos do Supremo são reiterados no sentido da salvaguarda das regras referentes à competência privativa da União para legislar sobre direito processual civil – ações diretas de inconstitucionalidade nº 5.616/RR, da minha relatoria, com acórdão publicado no Diário da Justiça eletrônico de 4 de maio de 2020, e 5.455/AL, relator ministro Luiz Fux, com acórdão veiculado no Diário da Justiça eletrônico em 3 de dezembro de 2019.

No campo material, a higidez do ato impugnado há de ser analisada com maior prudência, competindo ao Tribunal perquirir – à luz da índole da relação mantida entre o Estado e os membros da Advocacia Pública, bem assim dos princípios constitucionais a vincularem a Administração – se o recebimento, pelos Procuradores do Estado do Amazonas, de honorários sucumbenciais, relativamente a processos em que tenham atuado no exercício do cargo, revela-se compatível com a ordem jurídica.

“Nada nasce sem causa, mas tudo surge por alguma razão.” Atribuída ao filósofo materialista grego Leucipo de Mileto, a construção veio a ser reafirmada pouco tempo depois por Demócrito de Abdera, pensador atomista tido como o pai da ciência moderna, segundo o qual “nada nasce do nada, nada retorna ao nada”.

A referência justifica-se: o adequado deslinde da questão exige ter-se em perspectiva a evolução das bases normativas do instituto dos honorários de sucumbência e a gênese do movimento que culminou na transposição, ao âmbito estatal, de norma anteriormente restrita à esfera da iniciativa privada.

Historicamente, a discussão a respeito da natureza dos honorários advocatícios – entendidos, na esteira da lição de Cândido Rangel Dinamarco, como parte do que se convencionou chamar de “custos do

ADPF 598 / ES

processo em sentido amplo” (*Instituições de direito processual civil*. 6. ed. São Paulo: Malheiros, 2009. v. II, p. 651) – perde-se na poeira dos séculos, remontando à Roma antiga.

No que interessa diretamente à compreensão da problemática sob exame, a figura dos honorários sucumbenciais – ligada à retribuição pelo resultado alcançado, por profissional da advocacia, em determinada causa, não se confundindo com a contraprestação negociada entre cliente e advogado, a partir do serviço prestado – surge, no ordenamento jurídico brasileiro, com o Código de Processo Civil de 1939, assumindo ares de sanção, uma vez condicionada à verificação de culpa ou dolo atribuível à parte vencida.¹

Sobreveio, em 11 de janeiro de 1973, a publicação de novo diploma processual, modificando o tratamento conferido à verba, a qual haveria de ser paga, pelo “vencido” ao “vencedor”, mediante simples aferição objetiva do desfecho da demanda, na forma da redação da cabeça do artigo 20:

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

A razão era única, conforme explicitava Helio Tornaghi: “à sentença cabe prover para que o direito do vencedor não saia diminuído de um processo em que foi proclamada a sua razão” (*Comentários ao Código de Processo Civil*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1974. p. 165). Não é outra a compreensão aferível considerada a exposição de motivos do Código, transcrita para efeito de documentação:

1 Na forma do artigo 63, cabeça, do Código de Processo Civil de 1939, “sem prejuízo do disposto no art. 3º, a parte vencida, que tiver alterado, intencionalmente, a verdade, ou se houver conduzido de modo temerário no curso da lide, provocando incidentes manifestamente infundados, será condenada a reembolsar à vencedora as custas do processo os honorários do advogado”.

ADPF 598 / ES

[...]

O projeto adota o princípio do sucumbimento, pelo qual o vencido responde por custas e honorários advocatícios em benefício do vencedor. O fundamento desta condenação, como escreveu Chiovenda, é o fato objetivo da derrota: e a justificação deste instituto está em que a atuação da lei não deve representar uma diminuição patrimonial para a parte a cujo favor se efetiva; por ser interesse do Estado que o processo não se resolva em prejuízo de quem tem razão e por ser, de outro turno, que os direitos tenham um valor tanto quanto possível e constante.

Em sede legislativa, o panorama sofreu importante e decisiva alteração com o advento do Estatuto da Advocacia, cujo artigo 22, cabeça, dispõe terem os patronos direito não só aos honorários convencionados como também aos fixados por arbitramento judicial e na definição da sucumbência, sendo explícito o artigo 23 ao revelar que “os honorários incluídos na condenação, por arbitramento ou sucumbência, pertencem ao advogado, tendo este direito autônomo para executar a sentença nesta parte, podendo requerer que o precatório, quando necessário, seja expedido em seu favor” – previsão igualmente estendida aos advogados empregados quando vencedor, em Juízo, o tomador de serviços, na forma do parágrafo único do artigo 21.

O debate deslocou-se à ordem do dia tanto em âmbito doutrinário como jurisprudencial. Mediante a formalização, pela Confederação Nacional Indústria – CNI, da ação direta de nº 1.194, relator ministro Maurício Corrêa, o Supremo foi instado a manifestar-se a respeito da higidez constitucional dos artigos 1º, § 2º, 21, parágrafo único, 22, 23, 24, § 3º, e 78 do diploma.

Na sessão de 23 de novembro de 1995, o Pleno deixou de admitir a ação no ponto em que atacados os artigos 22 e 23 do Estatuto, a atribuírem, de maneira expressa, aos profissionais da advocacia, a titularidade da verba sucumbencial. Assentou a ilegitimidade da requerente, ausente pertinência temática, ou seja, elo do objeto social da

ADPF 598 / ES

Confederação com os atos impugnados.

Na parte conhecida, julgou parcialmente procedente o pedido para dar interpretação conforme à Constituição ao artigo 21, cabeça e parágrafo único, decidindo no sentido da “preservação da liberdade contratual quanto à destinação dos honorários de sucumbência fixados judicialmente”.

Firme na premissa segundo a qual a razão de ser do preceito contido no artigo 20 do Código Buzaid consistia em garantir ao vencedor da demanda, compelido a litigar em Juízo, a integral recomposição do patrimônio, manifestei-me, de improviso, nos seguintes termos:

[...]

Aprendi, ainda nos bancos da Faculdade Nacional de Direito, que a distribuição das despesas no processo visa a evitar que aquele compelido a vir a juízo defender um direito próprio, vencedor, sofra uma diminuição patrimonial.

A realidade me conduz a afirmar que dificilmente teremos uma hipótese em que não haja a contratação dos honorários advocatícios, cliente/advogado, independentemente da sucumbência. Verifica-se, na maioria das vezes, que, além dos honorários contratados, acaba o advogado ficando com os honorários que o Código de Processo Civil, no artigo 20, revela devidos ao vencedor. E o advogado não é vencido nem vencedor. Ele atua contratado pelo constituinte que o remunera para tanto.

Se é assim, se tenho como premissa que não deve aquele compelido a vir ao Judiciário sofrer diminuição patrimonial, ser alcançado na propriedade, se vencedor na demanda, não posso conceber que os honorários da sucumbência fiquem com o profissional da advocacia, como se estivesse a advogar *ad exitum*, considerados apenas esses honorários a serem satisfeitos pela parte contrária, firmada a premissa de que essa satisfação visa ao reembolso daquele que contratou o advogado e saiu vencedor na contenda.

ADPF 598 / ES

Inexistindo pronunciamento específico do Colegiado, em sede de controle concentrado, a respeito da constitucionalidade dos artigos 22 e 23 do Estatuto da Advocacia, veio o Tribunal, desde a metade da década de 1990, a deparar com a matéria em processos reveladores de controvérsias subjetivas, construindo, paulatinamente, entendimento no sentido de os honorários advocatícios consubstanciarem, para os profissionais liberais do direito, prestação de caráter alimentício.

A título exemplificativo, na apreciação do recurso extraordinário nº 146.318, relator ministro Carlos Velloso, com acórdão publicado no Diário da Justiça de 4 de abril de 1997, a Segunda Turma decidiu, a uma só voz, que “os honorários advocatícios [...] remuneram serviços prestados por profissionais liberais e são, por isso, equivalentes a salários”, uma vez que “deles depende o profissional para alimentar-se e aos seus, porque têm a mesma finalidade destes. Ora, se vencimentos e salários têm natureza alimentar, o mesmo deve ser dito em relação aos honorários”.

A conclusão pelo caráter remuneratório dos honorários, cujo direito ao recebimento é titularizado pelo profissional, repetiu-se, à exaustão, em julgamentos de ambos Órgãos fracionários e do Pleno. Confirmam estas ementas:

HONORÁRIOS ADVOCATÍCIOS – NATUREZA – EXECUÇÃO CONTRA A FAZENDA.

A teor do disposto nos artigos 22 e 23 da Lei nº 8.906/94, os honorários advocatícios, incluídos na condenação, pertencem ao advogado, consubstanciando prestação alimentícia cuja satisfação pela Fazenda ocorre via precatório, observada ordem especial restrita aos créditos de natureza alimentícia.

(Recurso extraordinário nº 170.220, Segunda Turma, da minha relatoria, com acórdão publicado no Diário da Justiça de 12 de junho de 1998.)

CONSTITUCIONAL. IMPOSSIBILIDADE DE INOVAÇÃO DE FUNDAMENTO EM AGRAVO REGIMENTAL. HONORÁRIOS ADVOCATÍCIOS. NATUREZA ALIMENTAR. AGRAVO IMPROVIDO.

ADPF 598 / ES

I - É incabível a inovação de fundamento em agravo regimental, porquanto a matéria arguida não foi objeto de recurso extraordinário.

II - O acórdão recorrido encontra-se em harmonia com a jurisprudência da Corte no sentido de que os honorários advocatícios têm natureza alimentar.

III - Agravo regimental improvido.

(Agravo regimental no agravo de instrumento nº 732.358, Primeira Turma, relator ministro Ricardo Lewandowski, com acórdão publicado no Diário da Justiça de 21 de agosto de 2009.)

CONSTITUCIONAL E PROCESSUAL CIVIL. ALEGADO FRACIONAMENTO DE EXECUÇÃO CONTRA A FAZENDA PÚBLICA DE ESTADO-MEMBRO. HONORÁRIOS ADVOCATÍCIOS. VERBA DE NATUREZA ALIMENTAR, A QUAL NÃO SE CONFUNDE COM O DÉBITO PRINCIPAL. AUSÊNCIA DE CARÁTER ACESSÓRIO. TITULARES DIVERSOS. POSSIBILIDADE DE PAGAMENTO AUTÔNOMO. REQUERIMENTO DESVINCULADO DA EXPEDIÇÃO DO OFÍCIO REQUISITÓRIO PRINCIPAL. VEDAÇÃO CONSTITUCIONAL DE REPARTIÇÃO DE EXECUÇÃO PARA FRAUDAR O PAGAMENTO POR PRECATÓRIO. INTERPRETAÇÃO DO ART. 100, § 8º (ORIGINARIAMENTE § 4º), DA CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA. RECURSO AO QUAL SE NEGA SEGUIMENTO.

(Recurso extraordinário nº 564.132, submetido à sistemática da repercussão geral – Tema nº 18 –, Plenário, redatora do acórdão ministra Cármen Lúcia, publicado no Diário da Justiça de 10 de fevereiro de 2015.)

As reiteradas manifestações desaguaram na edição do enunciado vinculante nº 47 da Súmula, com o seguinte teor:

Os honorários advocatícios incluídos na condenação ou destacados do montante principal devido ao credor

ADPF 598 / ES

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.

Em exemplo de diálogo institucional entre os Poderes Judiciário e Legislativo, a construção jurisprudencial levada a cabo foi incorporada, pelo Congresso Nacional, no Código de Processo Civil de 2015, com a inclusão do § 14 ao artigo 85, cuja redação dispõe que “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”.

Indaga-se: é possível, na ordem constitucional em vigor, transpor a mesma lógica para o âmbito da advocacia pública, na forma adotada pelo legislador considerada a Lei nº 4.708/1992 do Estado do Espírito Santo?

Fosse afirmativa a resposta, seria passo demasiado largo, uma vez inadequado pretender-se, a partir da coexistência de regimes jurídicos diversos – público e privado –, a prevalência deste em relação àquele.

Não se ignora que os membros das carreiras da Advocacia Pública – servidores efetivos, aprovados em concurso de provas e títulos, a quem cabe a defesa judicial dos interesses da Administração e assessoria e consultoria do Executivo – submetem-se, a par das prescrições estatutárias, ao estabelecido na Lei nº 8.906/1994, a teor do § 1º do artigo 3º:

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

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

ADPF 598 / ES

administração indireta e fundacional.

Este Tribunal, no julgamento da ação direta de nº 2.652, relator ministro Maurício Corrêa, com acórdão publicado no Diário da Justiça de 14 de novembro de 2003, reconheceu que, “embora submetidos à legislação específica que regula tal exercício”, os advogados públicos “também devem observância ao regime próprio do ente público contratante”. No campo da doutrina, Maria Sylvia Zanella Di Pietro afirma ter-se, no tocante aos membros da Advocacia Pública, “de um lado, um regime estatutário que os vincula à entidade pública, prestadora do serviço público e defensora de interesses públicos indisponíveis” e, “de outro lado, regime estatutário diverso, que os liga a outra entidade prestadora de serviço definido como público e com normas próprias que se impõem a todos os que exercem a atividade de advogado” (Advocacia Pública, *Revista Jurídica da Procuradoria-Geral do Município de São Paulo*. São Paulo, CEJUR, n. 3, p. 11-30, 1995).

Precisa é a lição de Diogo de Figueiredo Almeida Neto, para quem o advogado público deve observar o que denomina “tríplice submissão deontológica”, a saber, as normas comportamentais da advocacia, da advocacia de Estado e do serviço público em geral. Isso porque,

[...] enquanto servidor público, o Advogado ou Procurador do Estado se investe, em virtude do ato de nomeação, uma vez selecionado em concurso público de provas e de títulos, no cargo desse título, criado por lei da pessoa jurídica de direito público a que se vincula.

Nessas condições, o Advogado ou procurador de Estado se subordina ao estatuto do servidor público civil no que lhe for aplicável. Acrescentem-se, assim, aos deveres de advogado e, mais, aos já referidos, de advogado do Estado, os deveres funcionais hierárquicos e disciplinares próprios do servidor público, mas sempre com a ressalva: desde que compatíveis, tanto com relação aos já referidos deveres gerais de advogado, como com relação aos deveres específicos de advogado do Estado.

ADPF 598 / ES

(Advocacia de Estado revisitada: essencialidade ao Estado Democrático de Direito. In: *Advocacia de Estado: questões institucionais para a construção de um Estado de Justiça*. Belo Horizonte: Editora Fórum, 2009. p. 45-48.)

Atentem para a organicidade do Direito. Verificada incompatibilidade entre os regimes aos quais submetidos os advogados públicos, possível antinomia há de ser resolvida a partir das normas a regerem a relação destes com a Administração. Na dicção de Celso Antônio Bandeira de Melo, a existência, em si, do regime público estatutário justifica-se ante a necessidade de “atender a peculiaridades de um vínculo no qual não estão em causa tão só interesses empregatícios, mas onde avultam interesses públicos básicos, visto que os servidores públicos são os próprios instrumentos de atuação do Estado” (*Curso de Direito Administrativo*. 33. ed. São Paulo: Editora Malheiros, 2016. p. 272).

Difícil imaginar domínio no qual surja mais justificável a parcial derrogação das regras gerais aplicáveis à totalidade dos profissionais da advocacia, pelas normas de regência da relação entre Administração e agentes públicos, do que o âmbito remuneratório.

Não se pode compatibilizar o previsto nas normas questionadas com o versado no artigo 39, § 4º, da Constituição Federal, na redação introduzida pela Emenda de nº 19/1998, segundo o qual “o membro de Poder, o detentor de mandato eletivo, os Ministros de Estado e os Secretários Estaduais e Municipais serão remunerados exclusivamente por subsídio fixado em parcela única, vedado o acréscimo de qualquer gratificação, adicional, abono, prêmio, verba de representação ou outra espécie remuneratória”, ante o disposto no artigo 135, também da Lei Maior, a impor remuneração em parcela única aos integrantes da Advocacia Pública.

A adoção do regime de subsídio não é conflitante com o pagamento cumulado de outras rubricas a servidores públicos organizados em carreira. Nas palavras do professor José Afonso da Silva, no clássico *Curso de Direito Constitucional positivo* (38. ed. São Paulo: Malheiros. p. 695),

ADPF 598 / ES

o conceito de parcela única só repele os acréscimos de espécies remuneratórias do trabalho normal do servidor. Não impede que ele aufera outras verbas pecuniárias que tenham fundamentos diversos, desde que consignados em normas constitucionais. Ora, o § 3º do art. 39, remetendo-se ao art. 7º, manda aplicar aos servidores ocupantes de cargos públicos (não ocupantes de mandato eletivo, de emprego ou de funções públicas) algumas vantagens pecuniárias, nele consignadas, que não entram naqueles títulos vedados.

Não foi outro o entendimento firmado quando do exame do recurso extraordinário nº 650.898, submetido à sistemática da repercussão geral – Tema nº 484 –, redator do acórdão ministro Luís Roberto Barroso, acórdão publicado no Diário da Justiça eletrônico de 24 de agosto de 2017. O Supremo assentou a necessidade de compatibilizar o preceito do § 4º do artigo 39 com o contido no § 3º do mesmo dispositivo, em nome da unidade do texto constitucional, de modo a evitar-se que a implementação do regime de subsídio implicasse o esvaziamento de direitos e garantias asseguradas pelo constituinte.

Na oportunidade, ao analisar a harmonia, com a Carta da República, do artigo 4º da Lei nº 1.929/2008 do Município de Alecrim/RS – a prever o pagamento, ao Chefe do Executivo local, do valor mensal de R\$ 2.200,00, a título de “verba de representação”, sem indicar os fatos que o ensejaram –, o Tribunal reafirmou histórica jurisprudência no sentido de o regime de subsídio ser inconciliável com o recebimento de outras parcelas remuneratórias de periodicidade mensal, ainda que alegadamente indenizatórias.

Conforme decidiu a ministra Cármen Lúcia no mandado de segurança nº 30.922, em pronunciamento publicado no Diário da Justiça eletrônico de 29 de maio de 2015, “o art. 39, § 4º, da Constituição da República veda o acréscimo de qualquer espécie remuneratória ao subsídio, ressalvadas as verbas previstas no artigo 39, § 3º, da Constituição e as de caráter indenizatório”.

ADPF 598 / ES

Ora, é nítida a natureza de remuneração dos honorários sucumbenciais, nada obstante variáveis e eventuais, incidindo imposto de renda sobre o montante recebido, nos termos do artigo 34, § 7º, da Lei nº 13.327/2016. De acordo com Hélio Vieira e Zênia Cernov, “os honorários advocatícios” – gênero a abarcar tanto os contratuais quanto os sucumbenciais – “são a contraprestação pelo exercício profissional da advocacia, remuneram o conhecimento e o trabalho efetivados em favor da pessoa que contrata o advogado na defesa de seus interesses e direitos” (*Honorários advocatícios*. São Paulo: LTr, 2018. p. 15). Para Fabiana Azevedo Araújo, “uma vez que retribuem a atuação profissional, os honorários, além de possuir caráter remuneratório, constituem verba alimentar, pois são indispensáveis e destinam-se ao sustento da pessoa do advogado” (A remuneração do advogado: investigação acerca da natureza jurídica dos honorários de sucumbência. *Revista Virtual da AGU*, ano VIII, n. 79, p. 17, ago. 2008).

Não conduzem a conclusão contrária às informações prestadas pela Procuradoria-Geral do Estado, no que afirmado o caráter privado, eventual, incerto e variável dos valores, diretamente suportados pelo litigante, quando vencido na Justiça pela Fazenda Pública, e inconfundível com a remuneração recebida do ente estatal. Na mesma esteira revela-se o argumento da Advocacia-Geral da União – petição/STF nº 50.858/2019 –, segundo o qual a verba de sucumbência configura rendimento peculiar do ofício da advocacia, plenamente extensível aos profissionais vinculados ao Poder Público, ante a natureza extraorçamentária. Os Órgãos pretenderam, a partir de artifícios sintáticos e hermenêuticos, afastar a essência ontológica, semântica do instituto.

É tempo de atentar para Sua Excelência os fatos, diria o grande Ulisses Guimarães. Tomando de empréstimo clássica passagem de “Romeu e Julieta”, de William Shakespeare, por acaso uma rosa deixaria de ser uma rosa fosse outro o nome que lhe déssemos? A resposta é desenganadamente negativa: ainda que a chamássemos de outra forma, subsistiria o mesmo perfume, completa o autor inglês.

ADPF 598 / ES

Remuneração é, nos termos de conceito construído por Marçal Justen Filho, “o montante financeiro pago a qualquer título ao servidor como contrapartida pelo desempenho de suas atividades” (*Curso de Direito Administrativo*. 13. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2018. p. 919). Cuida-se de definição perfeitamente aplicável ao recebimento, pelos advogados públicos, de valores concernentes aos honorários de sucumbência fixados nos processos em que tomarem parte a União, autarquia ou fundação federal, conforme previsto na Lei nº 13.327/2016.

A Advocacia-Geral da União articula com o fato de a “universalização do acesso às verbas honorárias” também corresponder “a uma mudança na política remuneratória de advogados públicos”.

Fixada, na forma dos atos questionados, a índole remuneratória dos honorários sucumbenciais, devidos a membros da Procuradoria-Geral do Estado do Espírito Santo, cumpre ir além, antecipando-se a eventuais objeções tendo em conta o que pode vir a representar evolução da óptica do Supremo na problemática referente ao regime remuneratório de subsídio.

Quando do exame, no Plenário, do recurso extraordinário nº 650.898, ao apresentar voto-vista, o saudoso ministro Teori Zavascki sugeriu fosse o julgamento realizado em conjunto com o processo revelador da ação direta de nº 4.941, da qual era Relator, a versar a higidez constitucional da Lei nº 6.975/2008, com a redação dada pela de nº 7.406/2012 do Estado de Alagoas, a dispor sobre pagamento de Gratificação de Dedicção Excepcional – GDE aos servidores da Assembleia Legislativa remunerados mediante subsídio. Fê-lo considerada a necessidade de “meditar melhor a respeito do conteúdo da norma constitucional de subsídio”, indicando legítima preocupação com o alcance atribuído, pelo texto constitucional, ao vocábulo “parcela única” contido no § 4º do artigo 39, “a fim de definir as parcelas que estão acobertadas pelo seu conceito, mas também – e acima de tudo – as verbas cujo pagamento não é condizente com a sua teleologia”.

Ciente de estar a virtude no meio-termo, no equilíbrio, Sua Excelência afastou tanto interpretação estrita, “a repelir quaisquer

ADPF 598 / ES

acréscimos de contraprestação alheios ao subsídio, com exceção de pagamentos indenizatórios”, quanto aquela a albergar, indiscriminadamente, o recebimento de outras rubricas remuneratórias. Segundo assentou, “a fórmula de pagamento em subsídio não impede sejam recebidas bonificações pelo desenvolvimento de atividades de caráter excepcional” –, apontando, a título exemplificativo, a legitimidade de servidores públicos organizados em carreira obterem incremento remuneratório ante o exercício de funções de direção, chefia e assessoramento.

É dizer: na dicção do saudoso magistrado e professor, a ordem constitucional autoriza a fruição, observados os servidores alcançados pelo § 4º do artigo 39, de parte dos direitos sociais previstos nos incisos do artigo 7º, tendo em conta a remissão inserida pelo constituinte no § 3º do artigo 39, e o recebimento de valores a título indenizatório e de quantias pagas como retribuição em virtude da execução de encargos especiais, não incluídos no plexo das atribuições normais e típicas da função.

Aceitas as premissas indicadas pelo ministro Teori Zavascki em julgamento ainda não finalizado em razão da chegada, sempre lastimável, da “indesejada das gentes”, a questão mostra-se simples: poder-se-ia desvincular o pagamento dos honorários sucumbenciais – enquanto retribuição considerado resultado alcançado, por profissional da advocacia, em determinada demanda judicial – das atribuições ordinárias e ínsitas ao cargo de Procurador do Estado, voltado justamente à representação em Juízo da Administração?

A resposta é negativa. A Procuradoria-Geral do Estado e a Advocacia-Geral da União alegam tratar-se de incentivo direcionado a aprimorar o exercício de função própria à Advocacia Pública, aduzindo que o direito à verba honorária está atrelado ao êxito no processo, sendo possível afirmar que o advogado público terá incentivo adicional na busca do sucesso do cliente, o ente público.

Tampouco no plano da lógica é viável a tentativa de compatibilizar o artigo 12 da Lei nº 4.708/1992 do Espírito Santo com o regime

ADPF 598 / ES

remuneratório ao qual submetidos os Procuradores do Estado. A levar em conta ensinamento de Jacob Bazarian, “quando não se respeitam as leis ou princípios lógicos, o pensamento perde sua precisão, sua coerência e consequência, e torna-se incoerente e contraditório” (*O problema da verdade*. São Paulo: Editora Alfa-Ômega, 1985. p. 117). Daí a importância, aponta o acadêmico turco radicado no Brasil na década de 1920, de recorrer-se aos princípios lógicos formais consagrados desde Aristóteles: o da identidade – a revelar ser tudo idêntico a si mesmo (“A é A”) –; o da não contradição – segundo o qual uma coisa não pode ser e não ser ela mesma, ao mesmo tempo e do mesmo ponto de vista (“A não é não-A”) –; e o do terceiro excluído – a demonstrar que uma coisa é ou não é, não havendo espaço para o meio termo (“A é B ou A não é B”).

Ou bem se tem, ante o recebimento de montante por agente público, caracterizada a percepção de verba remuneratória, ou não se tem, sendo forçoso reconhecer-lhe a natureza indenizatória – a qual, definitivamente, não se amolda à parcela sob exame. Revela-se impróprio cogitar da existência de terceiro grupo – em que supostamente enquadrados os honorários sucumbenciais –, ao argumento de estes consubstanciarem “categoria especial de rendimentos, peculiarmente associada ao ofício da advocacia”, não derivando da investidura em cargo público, mas, antes, “da qualidade de ser profissional inscrito nos quadros da OAB, com capacidade postulatória e atuação exitosa nos feitos que patrocina”, como afirma a Advocacia-Geral da União.

Ostentando a rubrica caráter de contraprestação, no que voltada a remunerar profissional da advocacia em virtude do resultado alcançado em determinada demanda judicial no exercício de atividade ínsita no núcleo duro das atribuições do cargo público – reiterar-se com a devida ênfase –, não há como, a um só tempo, sustentar tese no sentido do caráter privado da verba apenas porque recolhida à margem da atuação tributária do Estado, não se traduzindo em receita pública de tramitação orçamentária uma vez desembolsada diretamente pela parte sucumbente em Juízo.

Sob tal ângulo, é mesmo desimportante perquirir a origem dos

ADPF 598 / ES

recursos, cumprindo, antes, verificar a correspondente destinação, isto é, os fins para os quais se presta.

Na busca da excelência na prestação jurisprudencial, o magistrado, encarnando a figura do Estado-juiz, deve agir norteado pelos princípios versados na Lei das leis, a Constituição Federal, que, no âmbito da Administração Pública, estão na cabeça do artigo 37, vinculando a atuação estatal na consecução dos fins social e juridicamente atribuídos tendo em conta a ordem constitucional.

Mostra-se impróprio, considerado o regime remuneratório ao qual submetidos os membros da Advocacia Pública ante o exercício do cargo, placitar operação legislativa direcionada a combiná-lo àquele inerente à iniciativa privada, mitigando a força normativa do preceito contido no § 4º do artigo 39, sob pena de ter-se drible à ordem constitucional e, por decorrência lógica, enriquecimento sem causa. A Procuradoria-Geral da República bem salientou que, ao contrário do verificado na esfera privada, os advogados públicos não têm despesas com imóvel, telefone, água, luz, impostos nem qualquer outro encargo. É a Administração Pública que arca com todo o suporte físico e de pessoal necessário ao desempenho das atribuições. Autorizado o recebimento, pelos servidores, de honorários de sucumbência, o sistema não fecha!

Por dever de coerência, reafirme-se quantas vezes for necessário: em Direito, os fins não justificam os meios. A necessidade de valorizar os integrantes das diversas carreiras da Advocacia Pública – considerado o exercício da representação judicial e da consultoria jurídica da Administração no âmbito estadual – não legitima atropelos, atalhos à margem do figurino constitucional. Descabe potencializar razões pragmáticas a ponto de olvidar a ordem jurídica, a ser preservada por todos, principalmente pelo Supremo, guarda maior da Constituição Federal.

Por imposição do princípio da publicidade, a desaguar na busca da transparência na gestão administrativa, o patamar remuneratório dos agentes públicos há de ser fixado a partir do orçamento do órgão ante as possibilidades advindas do que arrecadado a título de tributos. É

ADPF 598 / ES

inadequado criar receitas em passe de mágica, encerrando fonte de recursos à margem do regular processo orçamentário sob risco, inclusive, de transformar o teto em piso, frustrando o objetivo do constituinte, traduzido na redação do artigo 37, inciso XI, da Carta da República, e estabelecendo tratamento incompatível com a isonomia, levando em conta os demais agentes ocupantes de cargos vinculados ao Executivo.

Ainda que fosse possível, de acordo com o articulado pela Advocacia-Geral da União, vislumbrar maior eficiência na atuação dos membros das procuradorias, revela-se inviável comprovar, metodologicamente, a existência de nexo de causalidade entre o pagamento, aos advogados públicos, de verbas concernentes aos honorários de sucumbência e eventual aumento no índice de vitórias alcançadas em Juízo pela Administração senão partindo da mera capacidade intuitiva – a qual, todos o sabem, não se presta a sustentar qualquer raciocínio que se pretenda juridicamente aceitável.

Deve-se reconhecer a inconstitucionalidade da Resolução nº 256/2012 do Conselho Superior da Procuradoria-Geral do Estado do Espírito Santo, a versar a distribuição dos honorários advocatícios, no que, de toda sorte, é igualmente incompatível com a Lei Maior, considerada a titularidade da verba, discrepante, a mais não poder, da ordem republicana.

Retomando milenar pensamento filosófico a teor do qual “nada nasce sem causa”, não deve ser encarada como obra do acaso a construção legislativa a implicar autorização ao recebimento, pelos advogados públicos, de valores referentes aos honorários de sucumbência relativamente a processos nos quais tenham atuado no exercício do cargo. Parafraseando Nelson Rodrigues, o subdesenvolvimento não se improvisa; é obra de séculos.

“A realidade histórica brasileira”, escreveu Raymundo Faoro, “demonstrou a persistência secular da estrutura patrimonial, resistindo galhardamente, inviolavelmente, à repetição, em fase progressiva da experiência capitalista” (*Os donos do poder: formação do patronato político brasileiro*. 50. ed. São Paulo: Globo, 2008. p. 822), imiscuindo-se no núcleo duro da burocracia estatal, camada profissional a assegurar o adequado

ADPF 598 / ES

funcionamento do governo e da Administração. Tem-se, no patrimonialismo intermitente, mas de feições mutáveis no tempo, a raiz social das disposições atacadas, incompatíveis com os ares republicanos da Carta de 1988.

O resultado não poderia ser outro senão a perpetuação de gestão distorcida da máquina pública. A coisa comum, não mais vinculada ao correspondente caráter coletivo, acaba confundindo-se com a coisa própria, tornando-se instrumento de deleite para fins privados.

A observação justifica-se ante a necessidade de ter-se avanço, e não retrocesso, civilizacional. Isso não implica diminuir a importância da atuação dos advogados públicos na defesa dos interesses do Estado – os quais, em tempos de normalidade democrática, hão de se traduzir na satisfação do bem comum em benefício de toda a sociedade.

Julgo procedente o pedido para declarar incompatíveis, com a Constituição Federal, o artigo 12 da Lei nº 4.708/1992 e a Resolução nº 256/2012 do Conselho Superior da Procuradoria-Geral, ambos do Estado do Espírito Santo.

21/06/2021

PLENÁRIO

**ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL 598
ESPÍRITO SANTO**

RELATOR	: MIN. RICARDO LEWANDOWSKI
REQTE.(S)	: PROCURADORA-GERAL DA REPÚBLICA
INTDO.(A/S)	: GOVERNADOR DO ESTADO DO ESPÍRITO SANTO
PROC.(A/S)(ES)	: PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DO ESPÍRITO SANTO
INTDO.(A/S)	: ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DO ESPÍRITO SANTO
ADV.(A/S)	: SEM REPRESENTAÇÃO NOS AUTOS
INTDO.(A/S)	: CONSELHO SUPERIOR DA PROCURADORIA GERAL DO ESTADO
ADV.(A/S)	: SEM REPRESENTAÇÃO NOS AUTOS
AM. CURIAE.	: CONSELHO FEDERAL DA ORDEM DOS ADVOGADOS DO BRASIL - CFOAB
ADV.(A/S)	: MARCELLO TERTO E SILVA
ADV.(A/S)	: LIZANDRA NASCIMENTO VICENTE
AM. CURIAE.	: ASSOCIACAO NACIONAL DOS PROCURADORES DOS ESTADOS E DO DISTRITO FEDERAL - ANAPE
ADV.(A/S)	: RAIMUNDO CEZAR BRITTO ARAGAO
ADV.(A/S)	: YASMIM YOGO FERREIRA
ADV.(A/S)	: PAULO FRANCISCO SOARES FREIRE

VOTO

O SENHOR MINISTRO LUÍS ROBERTO BARROSO:

1. Acompanho o relator, de modo a assentar a constitucionalidade dos honorários de sucumbência para os advogados públicos, observando-se, porém, o limite remuneratório previsto no art. 37, XI, da Constituição. Como explicitado por Sua Excelência, embora não haja vedação constitucional ao pagamento de honorários a advogados públicos, o montante recebido, somado às demais verbas remuneratórias, não deve exceder o subsídio dos Ministros do Supremo Tribunal Federal.

ADPF 598 / ES

Isso porque os honorários constituem vantagem de natureza remuneratória, que retribui a atividade pública desempenhada e é recebida em razão do exercício do cargo.

2. Apenas faço aqui a mesma ressalva que fiz em todas as outras ações que cuidaram do tema, em relação à forma de aplicação do teto remuneratório aos honorários advocatícios. Como se sabe, os honorários são verbas de natureza variável, que dependem do êxito do ente federado nas ações judiciais. Por esse motivo, embora seja possível que, em determinado mês, as parcelas remuneratórias somadas aos honorários superem aquele limite, também há a possibilidade de esse montante total, em outro mês, permanecer muito aquém do teto constitucional. Para prevenir eventuais desequilíbrios e evitar injustiças, penso ser razoável permitir que, nos meses em que haja percepção de honorários acima do teto, o valor residual seja distribuído entre os advogados públicos nos meses seguintes, desde que se respeite mensalmente, como limite máximo, o subsídio dos Ministros do Supremo Tribunal Federal. Esse mecanismo permitiria um maior equilíbrio na distribuição dos honorários, buscando conciliar a correta aplicação do teto constitucional com o incentivo à atuação dos advogados públicos proporcionado pelos honorários sucumbenciais. Assim, a incidência do teto não prejudicaria o recebimento de uma justa retribuição pelo trabalho exercido pelos advogados públicos na defesa dos interesses da União, dos Estados e dos Municípios.

PLENÁRIO

EXTRATO DE ATA

ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL 598

PROCED. : ESPÍRITO SANTO

RELATOR : MIN. RICARDO LEWANDOWSKI

REQTE.(S) : PROCURADORA-GERAL DA REPÚBLICA

INTDO.(A/S) : GOVERNADOR DO ESTADO DO ESPÍRITO SANTO

PROC.(A/S)(ES) : PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DO ESPÍRITO SANTO

INTDO.(A/S) : ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DO ESPÍRITO SANTO

ADV.(A/S) : SEM REPRESENTAÇÃO NOS AUTOS

INTDO.(A/S) : CONSELHO SUPERIOR DA PROCURADORIA GERAL DO ESTADO

ADV.(A/S) : SEM REPRESENTAÇÃO NOS AUTOS

AM. CURIAE. : CONSELHO FEDERAL DA ORDEM DOS ADVOGADOS DO BRASIL - CFOAB

ADV.(A/S) : MARCELLO TERTO E SILVA (16044/DF, 21959/GO)

ADV.(A/S) : LIZANDRA NASCIMENTO VICENTE (39992/DF)

AM. CURIAE. : ASSOCIACAO NACIONAL DOS PROCURADORES DOS ESTADOS E DO DISTRITO FEDERAL - ANAPE

ADV.(A/S) : RAIMUNDO CEZAR BRITTO ARAGAO (32147/DF, 140251/MG, 234932/RJ, 1190/SE, 439314/SP)

ADV.(A/S) : YASMIM YOGO FERREIRA (44864/DF)

ADV.(A/S) : PAULO FRANCISCO SOARES FREIRE (50755/DF)

Decisão: O Tribunal, por maioria, declarou a constitucionalidade da percepção de honorários de sucumbência pelos Procuradores do Estado do Espírito Santo e julgou parcialmente procedente o pedido para conferir interpretação conforme à Constituição ao art. 12 da Lei 4.708/1992 e, por arrastamento, à Resolução 256/2012 do Conselho Superior da Procuradoria-Geral do Estado - CPGE, ambas do Estado do Espírito Santo, afirmando que a soma total das remunerações, incluindo os honorários de sucumbência percebidos mensalmente pelos membros da PGE/ES, deverá obedecer o teto remuneratório constitucional dos Ministros do Supremo Tribunal Federal, estabelecido pelo art. 37, XI, da CF, nos termos do voto do Relator, vencido o Ministro Marco Aurélio, que julgava procedente o pedido. O Ministro Roberto Barroso acompanhou o Relator com ressalvas. Falou, pelo *amicus curiae* Associação Nacional dos Procuradores dos Estados e do Distrito Federal - ANAPE, o Dr. Carlos Frederico Braga Martins. Plenário, Sessão Virtual de 11.6.2021 a 18.6.2021.

Composição: Ministros Luiz Fux (Presidente), Marco Aurélio, Gilmar Mendes, Ricardo Lewandowski, Cármen Lúcia, Dias Toffoli, Rosa Weber, Roberto Barroso, Edson Fachin, Alexandre de Moraes e Nunes Marques.

Carmen Lilian Oliveira de Souza
Assessora-Chefe do Plenário