

ANÁLISE DA CONSTITUCIONALIDADE DOS HONORÁRIOS SUCUMBENCIAIS PAGOS AOS ADVOGADOS PÚBLICOS À LUZ DA ADI 6053.

TEIXEIRA, Leonardo Araújo **(1)**; SIMÕES, Marcelo Maranhão **(2)**

(1) Graduado em Direito pelo Centro Universitário Governador Ozanam Coelho – UNIFAGOC.
leonardo.a.t@bol.com.br

(2) Mestrando em Direito pela Universidade Católica de Petrópolis. Especialista em Direito Administrativo pela Universidade Candido Mendes. Graduado em Direito pela Fundação Universidade Federal de Viçosa. Professor do Centro Universitário Governador Ozanam Coelho – UNIFAGOC. marcelo.maranhao@outlook.com

RESUMO

Os honorários advocatícios são a contraprestação recebida pelos advogados por seu trabalho. Via de regra, esses honorários podem ser contratuais ou sucumbenciais, estes últimos pagos pela parte vencida na demanda. O recebimento de honorários de sucumbência por advogados públicos foi questionado no Supremo Tribunal Federal, através da ADI 6053. O presente trabalho visa analisar a constitucionalidade desse recebimento, uma vez que muitas dúvidas permanecem a esse respeito, apesar do que dispõem o novo Código de Processo Civil, a lei 13.327/2016 e o Estatuto da OAB. Utilizamos para isso uma metodologia descritiva, através do estudo de dispositivos constitucionais e de outros diplomas legais, além de estudo doutrinário acerca do tema. O principal objetivo deste trabalho é verificar a constitucionalidade ou não do recebimento de honorários de sucumbência por advogados públicos.

Palavras-chave: Honorários Sucumbenciais; Advocacia Pública; Princípios Constitucionais.

INTRODUÇÃO

Em 19 de dezembro de 2018, a Procuradora Geral da União, Raquel Dodge, propôs a Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) nº 6053 perante o Supremo Tribunal Federal (STF), pleiteando a proibição do recebimento, por parte dos advogados públicos, dos honorários de sucumbência nas causas em que União, autarquias e fundações públicas são parte. A referida ADI requereu, também, a concessão de liminar para a suspensão imediata dos pagamentos desses honorários, sob a alegação de ofensa a princípios constitucionais como impessoalidade e supremacia do interesse público, bem como apontou a inconstitucionalidade de diversos artigos da lei 13.327/16, a qual estabelece regras remuneratórias dos servidores públicos, inclusive o recebimento de honorários.

Com o presente trabalho, pretendemos analisar a constitucionalidade ou não dos honorários sucumbenciais pagos aos advogados públicos, à luz da ADI 6053. O recebimento de honorários advocatícios por advogados públicos é constitucional ou viola princípios constitucionais dada a natureza dessas verbas honorárias? Esta é a questão central que pretendemos esclarecer com o presente estudo.

O tema se mostra de grande relevância, uma vez que se debate, fundamentalmente, a natureza das verbas sucumbenciais nas ações em que a União, as autarquias e fundações públicas são parte e, conseqüentemente, quem tem o direito de recebê-las: se os advogados públicos ou o Estado.

Por definição legal, os honorários sucumbenciais são considerados verba privada, que constituem prerrogativa do advogado. Tal previsão encontra-se no Estatuto da OAB (lei 8.906/94), bem como no Novo Código de Processo Civil e lei 13.327/16. O embate trazido pela ADI 6053 recai justamente sobre este ponto, pois a referida ação considera que os honorários sucumbenciais resultantes das causas envolvendo os supracitados entes públicos são de natureza pública, apesar de pagos por pessoas privadas. Além disso, argumenta a PGR que o recebimento de honorários sucumbenciais por advogados públicos é incompatível com o regime de subsídios, que é o sistema remuneratório desses advogados.

Para alcançar os objetivos deste trabalho, utilizamos a pesquisa descritiva, uma vez que partimos de um questionamento constatado no universo jurídico e, a partir dele, coletamos e analisamos informações bibliográficas (doutrina jurídica), legais e jurisprudenciais sobre o assunto. O método utilizado será o dialético, pois trata-se aqui de um confronto de idéias acerca da constitucionalidade ou não dos honorários sucumbenciais pagos aos advogados públicos.

Em virtude disso, estruturamos o trabalho buscando partir do genérico para o específico. Inicialmente, buscamos estudar os honorários advocatícios de maneira geral, sua natureza, características e legislação pertinente. Em seguida, estudamos a advocacia pública, dando enfoque à legislação que trata dos honorários dos profissionais dessa área. Finalmente, realizamos um estudo detalhado da ADI 6053, analisando suas argumentações e as inconstitucionalidades que pretende combater.

HONORÁRIOS ADVOCATÍCIOS

Conceito

Os honorários advocatícios constituem a remuneração do advogado, ou seja, a contraprestação pelos serviços prestados. Essa remuneração através de honorários pode se dar de duas formas: honorários contratuais e sucumbenciais. Os primeiros são aqueles fixados no momento da contratação dos serviços advocatícios, nos casos de contratação de advogado particular. Essa contratação deve ser efetivada por escrito, através de contrato, o qual deve prever os valores a serem recebidos pelo advogado por seus serviços. O art. 35 do Código de Ética da Ordem dos Advogados do Brasil (Lei 8.906/94) prevê a fixação dos honorários contratuais em instrumento escrito:

Art. 35. Os honorários advocatícios e sua eventual correção, bem como sua majoração decorrente do aumento dos atos judiciais que advierem como necessários, devem ser previstos em contrato escrito, qualquer que seja o objeto e o meio da prestação do serviço profissional, contendo todas as especificações e forma de pagamento, inclusive no caso de acordo.

A Ordem dos Advogados do Brasil (OAB) não determina um limite máximo para os honorários contratuais, mas estabelece uma tabela onde constam os valores mínimos recomendáveis, no intuito de orientar os advogados no momento de estabelecer os valores a serem cobrados, regulamentando a concorrência e evitando desvios éticos. Sobre essa tabela, prevê o estatuto da OAB (Lei 8.906/94), em seu art. 22 §2º:

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

O segundo tipo de honorário advocatício, o sucumbencial, surge nos casos de atuação processual e contenciosa. Não há honorários sucumbenciais quando há somente atividade consultiva por parte do advogado. Nas lides processuais, onde há a representação em juízo das partes que divergem quanto ao direito, haverá, via de regra, uma parte vencedora e outra vencida na disputa, ressalvados aí os casos de sucumbência recíproca, que é aquela atribuída tanto à parte vencida como à parte vencedora em um processo judicial. Nesses casos, caberá a cada litigante recíproca e proporcionalmente distribuídos e compensados entre eles os honorários e as despesas decorrentes.

A parte vencedora deverá ser reembolsada pelas despesas que teve no processo, e seu patrono fará jus a seus honorários, que igualmente devem ser pagos pela parte que sucumbiu no processo. O art. 23 do Estatuto da OAB (lei 8.906/94) assim se refere aos honorários sucumbenciais:

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

Nota-se que o objetivo dos honorários advocatícios, tanto os contratuais como os sucumbenciais, é recompensar o trabalho do advogado. Os honorários não perdem sua natureza remuneratória nem mesmo nos casos em que são pagos somente em caso de êxito na lide.

Histórico

De início, é importante conhecermos a origem e evolução do instituto dos honorários advocatícios. A palavra “honorário” tem origem latina e significa honra, consideração, apreço. Santos Filho (1998, p.32) ensina que o termo, em sua origem romana clássica, não possuía natureza remuneratória, nem mesmo pecuniária. Também não se restringia ao universo do Direito, sendo uma forma de remuneração voluntária dedicada a vários tipos de profissionais. Esses honorários eram um presente, uma retribuição dada a alguém que fizesse uma ação digna, honrosa. Vale lembrar que, na Roma antiga, o ofício do advogado estava mais ligado à arte do que propriamente a uma profissão, e seu objetivo era o reconhecimento público pela aptidão intelectual e pelo poder da oratória.

Nesse sentido, Fernando Jacques Onófrio (2005, p.27) nos lembra que “No organismo judiciário romano, a advocacia objetivava antes de tudo o gaúdio espiritual, as honrarias e, até mesmo, o reconhecimento de dotes artísticos”.

Segundo o autor, nessa época a profissão de advogado era restrita a pessoas das classes sociais mais abastadas, que podiam prestar seus serviços em troca apenas de prestígio social e favores políticos, não dependendo deste ofício para sua sobrevivência. A cobrança pelos serviços advocatícios chegou, inclusive, a ser proibida em Roma pela *Lex Cincia*, de 250 a.C. Foi somente durante o reinado de Nero (54 a 68 da Era cristã) que a Lei

Cíncia foi revogada e a cobrança de honorários advocatícios passou a ser totalmente permitida.

Santos Filho (1998, p.32) nos ensina que, via de regra, no Direito Romano cada parte arcava com suas respectivas custas processuais, independentemente da vitória ou derrota na lide. Ainda segundo o autor, a origem da sucumbência remonta à *leges actiones*, procedimento no qual ambas as partes da disputa depositavam determinada quantia, que era perdida pelo derrotado a título de imposto. Posteriormente, surgiu em Roma a chamada *actio dupli*, ação contra o perdedor que resistira indevidamente ao processo. Nessa ação, o vencido era condenado a pagar o dobro do valor da condenação, dando caráter de penalidade à sucumbência.

Essa situação irá durar até o ano de 487, com a Constituição de Zenão, conforme lição de Cahali (1990, p.26):

A limitação da responsabilidade pelas despesas apenas se temerário o sucumbente terá sido abandonada de vez com a Constituição de Zenão, em 487; na sentença, o juiz imporá ao sucumbente a obrigação de pagar todas as despesas do processo, concedida ao mesmo juiz a faculdade de acrescentar até o décimo das despesas realmente ocorridas, se convencido da temeridade. Este acréscimo será devolvido ao fisco, desde que o juiz não decida atribuir uma parte ao vencedor, para reparação do dano.

Ainda segundo Cahali (1990, p.26), o citado diploma legal foi o marco que configurou os honorários sucumbenciais da forma como os conhecemos hoje. A partir desse dispositivo, o vitorioso passou a ser compensado por suas despesas na demanda, e o pagamento das despesas processuais pelo vencido abandonou o caráter meramente punitivo, passando a existir pela simples derrota processual, havendo ou não má-fé.

Caráter Alimentar

A sobrevivência é o instinto maior do ser humano. Tanto o é que nossa própria Constituição consagra do direito à vida em seu Título II, que trata dos direitos e garantias fundamentais, mais especificamente no artigo 5º. Para sobreviver, o homem necessita de condições materiais mínimas que lhe garantam o sustento. A maneira adequada para garantir tais condições é o trabalho, daí o inciso XIII procurar garantir a todos a liberdade no exercício de uma profissão, atendidos os requisitos legais.

Os honorários, como vimos, constituem a remuneração do advogado por seu trabalho. Desse modo, além de seu caráter remuneratório, são inegavelmente verba alimentar, vez que são indispensáveis ao sustento do profissional da advocacia. Nesse sentido é a Súmula Vinculante 47 do Supremo Tribunal Federal:

Os honorários advocatícios incluídos na condenação ou destacados do montante principal devido ao credor consubstanciam verba de natureza alimentar cuja satisfação ocorrerá com a expedição de precatório ou requisição de pequeno valor, observada ordem especial restrita aos créditos dessa natureza.

O conceito de alimentos, em sentido amplo, conforme lição de Harada (2006, p. 10) abrange:

[...] toda percepção em dinheiro ou in natura relativa às despesas ordinárias e extraordinárias a que tem direito o alimentado: habitação, transporte vestuário, sustento, saúde, educação e lazer. Não se limita a salários e vencimentos.

Tal conceito reforça o enquadramento dos honorários nessa definição, pois são a fonte de renda por excelência do advogado. No mesmo sentido, Diniz (2006, p.56) declara que:

os honorários advocatícios têm natureza alimentar de sustento do advogado, de sua família e dos encargos do escritório bem como para a atualização do profissional para o atendimento do cliente, e as próprias necessidades de um mercado cada vez mais competitivo.

Desse modo, nos parece que os honorários sucumbenciais, tanto à luz da doutrina majoritária quanto da pacificação da questão no Supremo Tribunal Federal pela Súmula vinculante nº 47, configuram-se inequivocamente em verbas de natureza alimentar.

ADVOCACIA PÚBLICA

Nossa Constituição estabelece dois regimes básicos de contratação para o serviço público: o celetista, também conhecido como emprego público, e o estatutário, chamado de cargo público. Segundo Alexandre Mazza (2018, p. 737):

O regime estatutário é o **regime comum** de contratação de agentes públicos pela Administração Direta, isto é, União, Estados, Distrito Federal e Municípios, assim como pelas pessoas jurídicas de direito público da Administração Indireta, como autarquias, fundações públicas e associações públicas. [...]. Os servidores estatutários são selecionados por **concurso público** para ocupar **cargos públicos**, tendo vinculação de natureza estatutária **não contratual**, e adquirem **estabilidade** após se sujeitarem a um **estágio probatório**.

Há também os contratados temporários, pela administração, cuja contratação está prevista no art. 37, IX, da CF/88. Tal dispositivo prevê que a contratação temporária só poderá ocorrer “[...] por tempo determinado para atender a necessidade temporária de excepcional interesse público.”

Os advogados públicos são servidores públicos, aprovados em concurso e integrantes de cargos efetivos, ou contratados por prazo determinado. Esses advogados são os responsáveis por defender judicialmente a administração pública direta e indireta, nos âmbitos municipal, estadual e federal. São também responsáveis por prestar consultoria jurídica ao Poder Executivo, atuando ainda no âmbito do poder legislativo, tanto na prestação de consultoria como no contencioso judicial. Os advogados públicos são remunerados por meio de subsídio, pago em parcela única mensal, conforme art. 135 da CF/88, que estabelece que os advogados públicos serão remunerados conforme o disposto no art. 39 §4º da Carta Magna. Tal dispositivo, por sua vez, estabelece que:

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 (grifo nosso).

Tomado em sua literalidade, o supracitado artigo proibiria não só o recebimento de honorários sucumbenciais pelos advogados públicos, como também de quaisquer outras remunerações. Entretanto, importante destacarmos os ensinamentos de José dos Santos Carvalho Filho (2015, p.770) sobre este dispositivo:

[..] não custa lembrar que o próprio art. 39, § 4º, da CF, não pode ser interpretado de forma literal, mas sim em conjugação com o § 3º do mesmo artigo, que manda aplicar aos servidores vários direitos concedidos aos trabalhadores da iniciativa privada, entre eles o adicional de férias, o

décimo terceiro salário, o acréscimo de horas extraordinárias, o adicional de trabalho noturno etc. São direitos sociais que não podem ser postergados pela Administração. Por conseguinte, é indubitoso que algumas situações ensejarão acréscimo pecuniário à dita “parcela única”.

Do Estatuto da Advocacia

Apesar da citada vedação constitucional ao recebimento por parte dos advogados públicos de qualquer outra remuneração além do subsídio, a OAB entende que não há qualquer irregularidade no recebimento dos honorários sucumbenciais por parte dos advogados públicos, uma vez que essa espécie de remuneração não se origina dos cofres públicos, mas é paga pela parte vencida na ação. Nesse sentido é a declaração do presidente da OAB do Distrito Federal, Deli Lins e Silva Junior, quando da propositura da ADI 6053:

Tais valores não são verbas remuneratórias, uma vez que não são originárias dos cofres públicos e não são de titularidade das pessoas jurídicas de direito público. Constituem verba privada paga pela parte vencida na demanda judicial, não havendo incompatibilidade na percepção de honorários sucumbenciais com os subsídios pagos aos advogados públicos.

O próprio Regulamento Geral do Estatuto da Advocacia, que dispõe sobre o Regulamento Geral previsto na lei 8.906/94 (Estatuto da OAB), estabelece em seu artigo 14 que:

os honorários de sucumbência, por decorrerem precipuamente do exercício da advocacia e só acidentalmente da relação de emprego, não integram o salário ou a remuneração, não podendo, assim, ser considerados para efeitos trabalhistas ou previdenciários.

Além disso, os artigos 18 a 23 do Estatuto da OAB, que tratam dos advogados empregados e dos honorários advocatícios, não excluem os advogados públicos do direito ao recebimento dos honorários sucumbenciais. O referido Estatuto se limita a dizer que o direito de receber honorários, inclusive os de sucumbência, é assegurado “aos inscritos na OAB”.

Como vimos, sob a ótica da OAB, não há relação entre os honorários sucumbenciais e a remuneração do advogado, bem como não há distinção expressa entre advogados públicos e privados no que diz respeito ao recebimento dos honorários de sucumbência.

Do Novo Código de Processo Civil

O novo Código de Processo Civil (CPC), lei 13.105/2015, trouxe consideráveis inovações ao Direito Processual Brasileiro. Dentre essas inovações, merece destaque a regulamentação dos honorários sucumbenciais, prevista no artigo. 85 deste diploma legal. Com dezenove parágrafos, este artigo é o dispositivo mais extenso do novo CPC.

A regulamentação dos honorários de sucumbência mostrou-se de importante relevância, uma vez que o caput do artigo 85 do novo CPC traz em sua redação que “A sentença condenará o vencido a pagar honorários ao advogado do vencedor (grifo nosso)”, em substituição ao texto do art. 20 do Código de Processo Civil (CPC) de 1973 que afirmava que “A sentença condenará o vencido a pagar ao vencedor as despesas que antecipou e os honorários advocatícios (grifo nosso)”. Tal mudança de redação tornou o CPC plenamente compatível com o disposto no já citado Estatuto da OAB, eliminando qualquer dúvida no que diz respeito à titularidade dos honorários sucumbenciais.

O novo Código de Processo Civil vai além, e no parágrafo 19 do supracitado artigo 85 estabelece que “os advogados públicos perceberão honorários de sucumbência, nos termos da lei”.

Da Lei 13.327/2016

No mesmo sentido do novo CPC, a lei 13.327/2016, que entre outros assuntos dispõe sobre honorários advocatícios de sucumbência das causas em que forem parte a União, suas autarquias e fundações, reafirma o direito dos advogados públicos de receberem honorários sucumbenciais.

Em seu artigo 27, dentro do capítulo XV que trata das carreiras jurídicas, a supracitada lei aborda de forma específica a destinação dos honorários sucumbenciais a diversos ocupantes de cargos públicos, entre eles o de Advogado da União. O artigo 29 do mesmo diploma estabelece que:

Os honorários advocatícios de sucumbência das causas em que forem parte a União, as autarquias e as fundações públicas federais pertencem originariamente aos ocupantes dos cargos de que trata este Capítulo.

A lei 13.327/2016 vai além, e em seu artigo 33 cria o Conselho Curador dos Honorários Advocatícios (CCHA), vinculado à Advocacia Geral da União e ao qual compete, entre outras atribuições, por determinação contida em seu art. 34, criar normas destinadas a viabilizar o crédito e a distribuição dos honorários de sucumbência, bem como fiscalizar a correta destinação dessas verbas.

Todos os dispositivos da lei 13.327/2016 supramencionados serão objeto de ataque da ADI 6053 seja por inconstitucionalidade material, por arrastamento, ofensa ao regime de subsídios, ao teto constitucional e aos princípios da isonomia, impessoalidade, moralidade, razoabilidade e da supremacia do interesse público.

DO CONTROLE CONCENTRADO DE CONSTITUCIONALIDADE ATRAVÉS DE AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE

Segundo Lenza (2016, p.342) o controle concentrado de constitucionalidade é assim chamado por se concentrar em um único tribunal, e tem como objetivo, via de regra, eliminar da legislação lei ou ato normativo em desacordo formal ou material com a CF/88. Esta espécie de controle de constitucionalidade pode ocorrer através de Ação Direta de Inconstitucionalidade Genérica (ADI), Ação Declaratória de Constitucionalidade (ADC), Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF), Ação Direta de Inconstitucionalidade por Omissão (ADO) e Representação Interventiva (IF), também denominada ADI interventiva.

Dado o objeto de estudo do presente trabalho, nosso foco será na primeira situação, a Ação Direta de Inconstitucionalidade Genérica. Ainda segundo Pedro Lenza (2016, p. 343):

O que se busca com a **ADI genérica** é o controle de constitucionalidade de ato normativo em **tese, abstrato**, marcado pela **generalidade, impessoalidade e abstração**. [...] tem por objeto principal a declaração de inconstitucionalidade da lei ou ato normativo impugnado. O que se busca saber, portanto, é se a lei (*latu sensu*) é inconstitucional ou não, manifestando-se o Judiciário de forma específica sobre o aludido objeto.

O objetivo, portanto, da ADI genérica, é a adequação dos diplomas normativos à CF/88, buscando alcançar um dos valores supremos elencados em nossa Constituição: a justiça. Por oportuno, a respeito do conceito de justiça e da necessidade de adequação das normas a ele, os ensinamentos de Clarissa Machado Felício (2016):

A justiça é a primeira virtude das instituições sociais, tal como a verdade o é para os sistemas de pensamento. Uma teoria, por mais elegante ou parcimoniosa que seja, deve ser rejeitada ou alterada, se não for verdadeira; da mesma forma, as leis e as instituições, não obstante serem eficazes e bem concebidas, devem ser reformadas e abolidas se forem injustas.

Importante salientar que, para efeitos de ADI genérica, devemos entender como leis as espécies normativas previstas no artigo 59 da CF/88, a saber: emendas à Constituição, leis complementares, leis ordinárias, leis delegadas, medidas provisórias, decretos legislativos e resoluções.

A ADI 6053

Proposta em 19 de dezembro de 2018, a ADI 6053 aponta diversas inconstitucionalidades em dispositivos de lei que permitem o recebimento de honorários sucumbenciais por parte dos advogados públicos. Para melhor compreensão dos questionamentos levantados na ADI em estudo, faremos a análise de cada dispositivo legal questionado, obedecendo a ordem estabelecida na própria ADI, elencando os argumentos invocados pela Procuradora Geral da República (PGR).

Artigo 23 da Lei 8.906/94 (Estatuto da OAB)

O referido artigo estabelece 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 (Estatuto da OAB, 1994)

No entendimento da PGR, o citado artigo do Estatuto da OAB visou sanar questão relativa aos honorários, que constava no CPC de 1973, o qual estabelecia em seu artigo 20 como destinatário dos honorários sucumbenciais o vencedor da demanda, e não

necessariamente seu advogado. O mesmo artigo, entretanto, em seu parágrafo 3º, fazia clara relação entre o valor dos honorários de sucumbência e o trabalho do advogado, o que gerava dúvidas quanto ao legítimo destinatário desses honorários. Argumenta a ADI, portanto, que o art. 23 do Estatuto da OAB buscou sanar discussão referente ao antigo CPC. No entanto, a discussão sobre o assunto somente se resolveu quando da promulgação do novo CPC, que sanou definitivamente a questão em seu art. 85-§19, que será atacado pela mesma ADI ora estudada, por inconstitucionalidade, como veremos a seguir.

O artigo 85-§ 19 do Código de Processo Civil

A ADI 6053 afirma que o art. 85-§19 do CPC apresenta vício de iniciativa (artigo 61-§1º-II-a da Constituição) e abstrai o princípio da especificidade (art. 37-X da CF/88). Tal dispositivo preleciona que “a sentença condenará o vencido a pagar honorários ao advogado do vencedor”. Tal redação está em perfeita consonância com o disposto no já comentado Estatuto da OAB. O Novo CPC é ainda mais específico quanto aos honorários dos advogados públicos, e no seu parágrafo 19 menciona que “os advogados públicos perceberão honorários de sucumbência, nos termos da lei”.

Conforme já mencionamos, este artigo 85 é o mais extenso do novo CPC, e sua leitura parece não deixar dúvidas quanto à legalidade do recebimento de honorários sucumbenciais pelos advogados públicos. Entretanto, a ADI 6053 afirma que o artigo 85 reforça a natureza alimentar dos honorários advocatícios, que se assemelham aos vencimentos e subsídios. Doutrinariamente, temos vários autores assim se referindo aos honorários. Onófrio (2005, p. 32) afirma que:

Na verdade, o que confere o caráter alimentar dos honorários é a finalidade a que os mesmos se destinam: manutenção, moradia, educação, lazer, alimentos e outras a que os honorários possam suprir, de forma semelhante aos salários.

No mesmo sentido, Viveiros e Camargo (2018) afirmam:

A título de exemplo, o advogado privado tem despesa com o imóvel onde está instalado seu escritório, tem despesas com telefone, água, luz, internet, impostos, locomoção, material de escritório, impressoras, computadores, aparelhos de fax, com o salário de secretárias, auxiliares administrativos, equipe de informática, com outros advogados

colaboradores, enfim, com uma grande estrutura sem a qual é impossível exercer o ofício. Além de fazer frente a todas essas despesas, os honorários também são fonte de subsistência do advogado e de sua família. Sua vida se move a partir dos honorários que recebe. Em suma: os honorários são fonte alimentar de qualquer advogado.

A PGR sustenta que os advogados públicos, por não arcarem com todas as despesas de manutenção de sua atividade, não fazem jus aos honorários sucumbenciais. Além disso, esses profissionais são remunerados pelo sistema de subsídios pela integralidade de seu trabalho, e o fato dos honorários sucumbenciais serem de origem privada, uma vez que são pagos pela parte vencida na demanda, não tem o condão de abrir brechas no sistema remuneratório por subsídios.

A ADI 6053 também aponta inconstitucionalidade formal do art. 85-§19 do CPC. Isso porque o art. 37, X da Constituição Federal estabelece que a remuneração dos servidores públicos só pode ser alterada por lei específica. Por sua vez, essa lei específica é de iniciativa privativa do Presidente da República, por força do art. 61-§1º, II-a da CF/88. Como o CPC não é lei específica, não pode, pois, alterar a remuneração de qualquer servidor público.

A Lei 13.327/2016

A lei 13.327/2016 é o principal dispositivo legal combatido pela ADI 6053. Nada menos que nove artigos desta lei são atacados pelo Procuradora Geral da República. Vejamos detalhadamente as irregularidades apontadas pela Procuradora Geral da República.

Do Decreto-Lei 1025, de 21 de outubro de 1969

ADI 6053 inicia o combate à lei 13.327/2016 lembrando que, até a entrada em vigor da referida lei, os honorários sucumbenciais nas causas em que eram parte a União, as autarquias e fundações públicas eram remetidos em sua integralidade às contas da União, por força do art. 1º do citado Decreto-Lei:

Art. 1º É declarada extinta a participação de servidores públicos na cobrança da Dívida da União, a que se referem os artigos 21 da Lei nº 4.439, de 27 de outubro de 1964, e 1º, inciso II, da Lei nº 5.421, de 25 de abril de 1968, passando a taxa, no total de 20% (vinte por cento), paga pelo executado, a ser recolhida aos cofres públicos, como renda da União

A PGR salienta que o artigo supracitado proíbe expressamente a participação de servidores públicos (dentre eles, logicamente, os advogados públicos) na divisão dos valores arrecadados a título de honorários sucumbenciais e não foi revogado pela lei 13.327/2016, sendo inclusive nela mencionado em seu art. 30, II. Sendo assim, não prospera o argumento de que as verbas sucumbenciais são de origem privada, vez que o Decreto-Lei 1025 estabelece a União como titular dessas verbas. Nesse sentido, a transferência desses honorários aos advogados públicos poderia ser considerada, quando muito, renúncia tácita de receita por parte da União, mas em hipótese alguma receita privada.

A ADI 6053 ainda ressalta que a lei 13.327 estabelece como honorários de sucumbência não só a quantia estabelecida na sentença como destinada ao advogado do vencedor, mas também percentual ou a totalidade do encargo legal acrescido aos débitos inscritos na dívida ativa da União e aos créditos das autarquias e fundações públicas federais inscritos na dívida ativa da União. Não há, pois, como cobrar a taxa de 20% (vinte por cento) prevista no art. 1º do Decreto-Lei 1025 sem reconhecer que a União é a titular desses valores, bem como não se pode ignorar a vedação imposta aos funcionários públicos pelo art. 1º do Decreto.

A PGR também questiona a legalidade de os advogados públicos recorrerem de sentenças com o objetivo de majorar honorários sucumbenciais, visto que, se tais verbas são de origem privada, não poderiam os advogados públicos as reclamarem para si enquanto advogados públicos. Tampouco a elaboração desses recursos poderia ser feita em horário de trabalho nem utilizar-se da estrutura estatal para sua confecção.

Com relação ao Conselho Curador dos Honorários Advocatícios (CCHA), criado pelo artigo 33 da lei 13.327, várias são as ilegalidades apontadas, tanto na criação quanto na própria atuação do conselho. Primeiramente, é levantada a seguinte questão: mesmo se admitida a hipótese de que os honorários sucumbenciais pertencem aos advogados públicos, seria ilegal que esses profissionais contassem com a estrutura estatal para a gestão desses recursos. Além disso, alega a ADI 6053 que o CCHA não poderia estar vinculado à Advocacia Geral da União (AGU), pois o instituto da vinculação só pode se concretizar entre órgãos públicos e entes da administração indireta, o que é impossível se conceber uma vez que o CCHA administraria verbas privadas. A PGR também aponta irregularidade no próprio

procedimento de criação do Conselho Curador, que foi instituído por lei, tratamento reservado às autarquias.

A ADI 6053 também aponta que, se considerada renda privada os honorários sucumbenciais recebidos pelos advogados públicos, o artigo 34-§6º da lei 13.327, que determina que a AGU preste apoio administrativo ao CCHA é inconstitucional, como também o são as determinações para que a AGU, o Ministério da Fazenda e autarquias e fundações prestem auxílio técnico ao CCHA (art. 34-§5º).

A lei 13.327/2016 também é criticada pela ADI em virtude da incompatibilidade da percepção de honorários advocatícios pelos advogados públicos e o regime de subsídios que os remunera. O art. 135 da CF/88 estabelece que “Os servidores integrantes das carreiras disciplinadas nas Seções II e III deste Capítulo serão remunerados na forma do art. 39-§4º.” Este dispositivo, por sua vez, estabelece o regime de subsídio como exclusivo para a remuneração desses profissionais (incluídos aí os advogados públicos) e proíbe o recebimento de qualquer outra remuneração em contraprestação aos serviços prestados ao Estado. Além disso, aponta a ADI que a percepção de honorários sucumbenciais pelos advogados públicos viola (ou, em tese, pode violar) o teto constitucional de remuneração dos funcionários públicos, uma vez que o valor dividido pelos advogados públicos a título desses honorários tem sido cada vez mais vultoso. Acerca do sistema remuneratório da administração pública, ensina Carvalho Filho (2015, p.769):

O sistema remuneratório no serviço público, seja em nível constitucional, seja no plano das leis funcionais, é um dos pontos mais confusos do regime estatutário. O grande choque de interesses, o escamoteamento de vencimentos, a simulação da natureza das parcelas estipendiais, a imoralidade administrativa, tudo enfim acaba por acarretar uma confusão sem limites, gerando uma infinidade de soluções diversas para casos iguais e uma só solução para hipóteses diferentes.

A respeito do limite remuneratório do serviço público, vale lembrar que, de acordo com a CF/88, o teto remuneratório dos servidores públicos, previsto no art. 37- XI, é o valor do subsídio dos Ministros do STF.

A PGR levanta também questão relativa a ofensa ao regime jurídico estatutário e ao Princípio da isonomia provocados pela lei 13.327. Isso porque, no entender da PGR, o tratamento dado aos advogados públicos por esta lei difere grosseiramente do tratamento

legal destinado a outras carreiras igualmente ocupadas por advogados, como os defensores públicos da União. A respeito do Princípio da Isonomia, é lição de Alexandre Mazza (2018, p.156):

O princípio da isonomia é preceito fundamental do ordenamento jurídico que impõe ao legislador e à Administração Pública o dever de dispensar **tratamento igual a administrados que se encontram em situação equivalente**. Exige, desse modo, uma igualdade **na lei e perante a lei**. Atos administrativos e leis não podem desatender a esse imperativo de tratamento uniforme.

Vale aqui lembrarmos, e isto consta no texto da ADI, que o artigo 4º-XXI da lei complementar 132/2009 estabelece que os honorários sucumbenciais resultantes das atuações dos defensores públicos da União são destinados à Defensoria, com a finalidade exclusiva de aparelhamento da mesma e da capacitação de seus servidores.

Por fim, há também a questão levantada acerca de ofensas aos Princípios Republicano, da Impessoalidade e da Supremacia do Interesse Público.

O Princípio Republicano, consagrado na CF/88, resguarda valores como a igualdade de acesso a cargos públicos, eliminação de privilégios, enfim, busca salvaguardar as instituições democráticas e a soberania. A ADI 6053 aponta que, para a concretização desse Princípio, não se pode admitir no ordenamento jurídico brasileiro mecanismos que coloquem em choque os interesses Estatais com os interesses pessoais de seus agentes. Desse modo, tanto o art. 85-§19 do atual CPC, quanto os artigos 27 e 29 da lei 13.327/2016 promovem a oposição entre os interesses públicos com os interesses pessoais dos agentes públicos, ao permitir que estes obtenham vantagens financeiras pessoais vinculadas à vitória em determinadas demandas judiciais.

Com relação ao Princípio da Impessoalidade, diz Freire (2007, p.22):

Em um primeiro sentido, nada mais é que o clássico princípio da finalidade, o qual impõe que o administrador tenha seus atos voltados, exclusivamente, para o interesse público. Caso contrário, ocorrerá desvio de finalidade, o que constitui abuso de poder.

No mesmo sentido, Mazza (2018, p.118) ensina que:

O princípio da impessoalidade estabelece um dever de **imparcialidade** na defesa do interesse público, **impedindo discriminações (perseguições) e privilégios (favoritismo)** indevidamente dispensados a particulares no exercício da função administrativa.

O Princípio da Supremacia do Interesse Público, impõe que os interesses públicos e privados não são equitativos entre si. Há, segundo esse princípio, uma clara superioridade dos interesses da coletividade sobre os interesses individuais, como ensina Alexandre Mazza (2018, p.103):

A **supremacia do interesse público sobre o privado**, também chamada simplesmente de princípio do interesse público ou da finalidade pública, princípio implícito na atual ordem jurídica, significa que os interesses da coletividade são mais importantes que os interesses individuais, razão pela qual a Administração, como defensora dos interesses públicos, recebe da lei **poderes especiais** não extensivos aos particulares. A outorga dos citados poderes projeta a Administração Pública a uma **posição de superioridade** diante do particular. Trata-se de uma regra inerente a qualquer grupo social: os interesses do grupo devem prevalecer sobre os dos indivíduos que o compõem. Essa é uma condição para a própria subsistência do grupo social. Em termos práticos, cria uma **desigualdade jurídica** entre a Administração e os administrados.

Uma das argumentações da PGR, no que diz respeito à lei 13.327, é justamente o fato da referida lei quebrar o Princípio da Supremacia do Interesse Público

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Procuramos neste trabalho expor os argumentos permissivos e impeditivos ao recebimento dos honorários sucumbenciais por parte dos advogados públicos, buscando responder a questões relativas à constitucionalidade do recebimento de honorários sucumbenciais pelos advogados públicos, à natureza da origem dos honorários sucumbenciais nas causas que envolvem alguns entes públicos, a um possível conflito de interesses entre o público e o privado no que diz respeito aos honorários de sucumbência recebido pelos advogados públicos, bem como a possível incompatibilidade com o regime de subsídios e eventual ofensa a princípios de direito constitucional e administrativo.

Vimos que o Estatuto da OAB, o atual CPC e a Lei 13.327/2016 contam com vários dispositivos que possibilitam não só recebimento dessas verbas por parte dos advogados

públicos, como também estabelecem regras para sua distribuição entre esses profissionais. De fato, se analisarmos genericamente os dispositivos legais que mencionam os honorários sucumbenciais e sua titularidade, percebemos que não há distinção entre advogados particulares ou públicos nesse sentido, o que em tese permite que estes últimos percebam os honorários sucumbenciais sem impedimentos de natureza legal.

Entretanto, não se pode analisar qualquer lei, notadamente aquelas que podem criar conflitos de interesse entre o público e o privado ou prejuízo ao Estado em favor do particular, sem recorrermos a importantes Princípios Legais. Esses Princípios são base para a confecção das leis, são superiores a elas, vez que expressam valores maiores, aos quais cabe às leis simplesmente detalhar e cuidar de sua aplicação. Entre esses Princípios, no caso do presente trabalho, merecem destaque a Supremacia do Interesse Público, a Isonomia e a impessoalidade.

Com relação à questão levantada acerca da origem dos honorários sucumbenciais, é inevitável entendermos que, de fato, essas verbas originam-se de fonte privada, vez que são pagas pela parte vencida na demanda. Porém, o que buscamos analisar aqui é fundamentalmente a quem é de direito o recebimento desses valores. E nesse sentido, o Decreto-Lei 1025/69, ainda vigente, é explícito ao determinar que as verbas de sucumbência devem ser recolhidas aos cofres públicos. Portanto, consideramos que as verbas são, de fato, de origem privada, mas isso não retira da Administração Pública o direito ao seu recebimento.

A percepção dos honorários sucumbenciais por advogados públicos gera inegável conflito entre o interesse público e os interesses pessoais de seus agentes, no caso, os advogados públicos. Mais que a simples vitória processual, os advogados públicos devem, antes de tudo, buscar a promoção da justiça, afinal, este é um dos valores supremos citados já no preâmbulo de nossa Carta Magna. Ao assemelhar os honorários sucumbenciais à participação nos lucros existente na iniciativa privada, a lei 13.327/2016 apequena um dos objetivos fundamentais a serem alcançados pelo Estado e seus servidores.

Quanto ao regime de subsídios, vimos que, de acordo com as lições de José dos Santos Carvalho Filho, tal regime de remuneração permite que sejam pagos aos servidores submetidos a esse regime alguns benefícios que vão além da parcela única, como o décimo terceiro salário, férias, horas extras e adicional noturno. No entanto, o mesmo autor explica

que o regime de subsídios proíbe o recebimento de vantagens como gratificações, adicionais, abonos, prêmios, verbas de representação e outras de caráter remuneratório. Entendemos ser impossível visualizar o recebimento dos honorários sucumbenciais por parte dos advogados públicos sem enquadrar esses honorários numa das categorias de vantagens vedadas.

Com relação à ofensa aos princípios da Isonomia, Impessoalidade e Supremacia do Interesse Público, entendemos que o recebimento de honorários sucumbenciais pelos advogados públicos contraria, de fato, tais princípios. O princípio da Isonomia, como já explicitado, busca dar tratamento igual a servidores em situação equivalente, e neste sentido nos parece claro que outras carreiras, como a de Defensor Público da União, igualmente ocupada por advogados (e, conseqüentemente, equivalente aos advogados públicos) não recebe o mesmo tratamento no tocante aos honorários sucumbenciais, o que viola tal Princípio. A impessoalidade exige que os atos da administração e suas leis sejam voltados para o interesse coletivo, e não particular. Um dos objetivos de tal Princípio é o impedimento de privilégios, e nos parece que a lei 13.327/2016 cria claramente um privilégio aos advogados públicos. Por fim, com relação à ofensa ao Princípio da Supremacia do Interesse Público, a ADI aponta que tal Princípio estaria violado em virtude da não observância do teto constitucional no pagamento de honorários sucumbenciais aos advogados públicos, argumentando também que estes profissionais poderiam vir a receber valores superiores aos praticados na iniciativa privada. Discordamos dos apontamentos da Procuradora Geral da República neste sentido, pois entendemos que a percepção de honorários de sucumbência pelos advogados públicos não viola tal Princípio pelos valores em si recebidos, mas sim porque pode desvirtuar, em virtude de interesses pessoais, aquele que deve ser um dos objetivos primordiais do Estado e seus agentes: a promoção da Justiça.

Desse modo, entendemos que os argumentos trazidos pela Procuradora Geral da República na ADI 6053 analisados em face de dispositivos da CF/88, de outros diplomas legais, além dos conceitos doutrinários estudados para a elaboração do presente trabalho, nos mostram que o recebimento de honorários sucumbenciais por parte de advogados públicos encontra-se em desconformidade com nossa Constituição.

REFERÊNCIAS

BRASIL. Código de Processo Civil de 1973. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L5869impressao.htm>. Acesso em 23 ago. 2019.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em 23 ago. 2019.

BRASIL. Decreto-Lei Nº 1.025 de 21 de outubro de 1969. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Decreto-Lei/Del1025.htm>. Acesso em 23 ago. 2019.

BRASIL. Estatuto da OAB, Lei 8.906, de 04 de julho de 1994. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L8906.htm>. Acesso em 23 ago. 2019.

BRASIL. Lei 13.327, de 29 de julho de 2016. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2016/Lei/L13327.htm>. Acesso em 23 ago. 2019.

BRASIL. Novo Código de Processo Civil, Lei 13.105/2015. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/l13105.htm> Acesso em 23 ago. 2019.

BRASIL. STF. Ação Direta de Inconstitucionalidade Nº 6.053. Peça Inicial. Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/estfvisualizadorpub/jsp/consultarprocessoeletronico/ConsultarProcessoEletronico.jsf?seqobjetoincidente=5613457>>. Acesso em 16 jun. 2019

BRASIL. STF. Sumula Vinculante Nº 47 do Supremo Tribunal Federal. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudencia/menuSumario.asp?sumula=2504>> Acesso em 15 set. 2019

CAHALI, Yussef Said. **Honorários Advocatícios**. 2. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1990.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de Direito Administrativo**. 28. ed. São Paulo: Atlas, 2015.

FELÍCIO, Clarissa Machado. Ética e Justiça – dois conceitos distintos? **Revista Científica Fagoc** v.1 n. 1 2016. Disponível em: <<http://revista.fagoc.br/index.php/juridico/article/view/41/135>>. Acesso em 23 de ago de 2019.

FREIRE, Elias Sampaio. **Direito Administrativo**. 8. ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2007.

HARADA, Kiyoshi. Honorários Advocatícios e sua natureza alimentar. **Revista IOB: Direito Civil e Direito Processual** ano VIII, nº 43, p. 10-13, set./out. 2006.

LENZA, Pedro. **Direito Constitucional Esquematizado**. 20. ed. São Paulo: Saraiva, 2016

MAZZA, Alexandre. **Manual de Direito Administrativo**. 8. ed. São Paulo: Saraiva, 2018.

ONÓFRIO, Fernando Jacques. **Manual de honorários advocatícios**. Rio de Janeiro: Forense, 2005.

PGR pede que Supremo proíba honorários de sucumbência para advogados públicos. **Consultor Jurídico**, 2018. Disponível em: <<https://www.conjur.com.br/2018-dez-20/pgr-supremo-proiba-sucumbencia-advogados-publicos>>. Acesso em 16 de jun de 2019.

SANTOS FILHO, Orlando Venâncio dos. O ônus do pagamento dos honorários advocatícios e o princípio da causalidade. **Revista de Informação Legislativa**. Brasília, a. 35, nº. 137, p. 31-39, jan./mar. 1998.

VIVEIROS, Estefânia e CAMARGO, Luiz Henrique Volpe. **Natureza alimentar: Salário pode ser penhorado para pagar honorário advocatício**. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2014-mai-22/salario-penhorado-pagar-honorario-advogado>. Acesso em 18 set. 2019.