

COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA E DE CIDADANIA

PROJETO DE LEI Nº 6.381, DE 2019

Apensado: PL nº 367/2020

Revoga o §19 do art. 85 da Lei 13.105, de 16 de março de 2015, Código de Processo Civil.

Autores: Deputados MARCEL VAN HATTEM E OUTROS

Relator: Deputado PEDRO AIHARA

I - RELATÓRIO

A proposição em epígrafe se destina a revogar o §19 do art. 85 do Código de Processo Civil, pelo qual os advogados públicos percebem honorários de sucumbência, nos termos da lei.

A inclusa justificação aduz que:

“O ordenamento jurídico brasileiro parte da Constituição e é segundo esta que as leis devem ser interpretadas, e não o contrário. A Constituição outorga aos advogados públicos as garantias atinentes à carreira de servidor público, aplicando-se, assim, as normas do regime dos servidores. O aproveitamento da condição de advogado para recebimento de maneira pessoal das verbas sucumbenciais (que, registre-se, são devidas ao ente ou órgão de advocacia pública, para seu financiamento, mas não aos advogados, pessoalmente), ao arrepio das normas constitucionais, é medida que deve ser corrigida. Assim, propõe-se extinguir a previsão de pagamento de honorários a advogados públicos, com a revogação do referido dispositivo (§19 do art. 85) constante do Código de Processo Civil (Lei 13.105/2015)”.

Em apenso, encontra-se o PL nº 367, de 2020, de autoria do ilustre Deputado Beto Pereira, que busca dar nova redação ao mesmo §19 do art. 85



do Código de Processo Civil, dispondo que os advogados públicos perceberão honorários de sucumbência, limitados ao teto constitucional, nos termos da lei.

Destaca a inclusa justificação:

“A atual redação do §19 do art. 85 do CPC, não prevê um limite para o pagamento dessa verba aos advogados públicos, de forma que, a depender do montante recebido a título de honorários, esses valores podem ultrapassar em muito o teto constitucional do funcionalismo público. Dessa forma, apresentamos a presente proposta, para limitar esses ganhos superiores ao teto dos Ministros do Supremo Tribunal Federal, evitando essa distorção”.

Cuida-se de proposições sujeitas à apreciação conclusiva por esta Comissão.

Não foram oferecidas emendas no prazo regimental.

É o relatório.

II - VOTO DO RELATOR

A proposição principal e a apensada atendem aos pressupostos de constitucionalidade (competência da União e atribuição do Congresso Nacional para legislar sobre direito processual, legitimidade de iniciativa e elaboração de lei ordinária) e de juridicidade (conformidade aos princípios norteadores do ordenamento pátrio, originalidade, generalidade e coercibilidade).

Quanto à técnica legislativa, a proposição principal e a apensada encontram-se em conformidade com a lei complementar de regência.

Passa-se ao mérito.

Conforme esclarece Marcus Vinícius Furtado Coêlho, ex-presidente do Conselho Federal da OAB, a Constituição Federal reconhece, expressamente, em seu art. 133, que o exercício da advocacia é fundamental à prestação jurisdicional. Nessa perspectiva, tanto a advocacia liberal como a advocacia pública exercem atividades essenciais para a concretização da justiça.



A Lei nº 8.906, de 4 de julho de 1994 (Dispõe sobre o Estatuto da Advocacia e a Ordem dos Advogados do Brasil) já determinava, em seu art. 23, que os honorários incluídos na condenação, por arbitramento ou sucumbência, pertencem ao advogado, tendo este direito autônomo para executar a sentença nesta parte, podendo requerer que o precatório, quando necessário, seja expedido em seu favor.

O Código de Processo Civil em vigor, Lei nº 13.105, de 16 de março de 2015, veio a confirmar essa ideia, inclusive estendendo expressamente o pagamento de honorários de sucumbência aos advogados públicos, sem distinção, consoante o seu art. 85, §19 – objeto das presentes proposições.

Esse dispositivo do Código de Processo Civil foi regulamentado, no âmbito federal, pela Lei nº 13.327, de 29 de julho de 2016 (art. 27 e seguintes). Essa lei atribuiu a titularidade originária dos honorários advocatícios de sucumbência, nas causas em que forem parte a União, suas autarquias e fundações, aos Advogados Públicos Federais, vale dizer, aos ocupantes dos cargos de Advogado da União, Procurador Federal, Procurador da Fazenda Nacional e Procurador do Banco Central do Brasil. No arranjo da referida lei federal, os honorários conformam verba privada, cujo pagamento é suportado por quem litiga e sucumbe em ações judiciais que sejam ajuizadas por ou contra pessoas jurídicas de direito público de âmbito federal. Os recursos arrecadados compõem um fundo comum, que é administrado por um ente colegiado, criado com a finalidade específica de regular e fiscalizar a gestão, o processamento e a distribuição das cotas e parcelas de cota de honorários advocatícios aos advogados públicos federais.

Da mesma forma, diversas leis estaduais conferiram direito semelhante aos advogados públicos dos estados membros da Federação.

Em uma série de decisões, o Supremo Tribunal Federal julgou procedentes em parte ações diretas de inconstitucionalidade (ADI) e arguições de descumprimento de preceito fundamental (ADPF), que buscavam a declaração de nulidade, por afronta à Constituição Federal, de dispositivos da Lei nº 13.327, de 2016, e de leis estaduais variadas que reconheciam ou



conferiam a advogados públicos nas esferas federal e estadual o direito à percepção de honorários advocatícios.

O Supremo Tribunal Federal (STF) declarou, no âmbito da ADI nº 6053, a compatibilidade do recebimento cumulado de subsídios e honorários, desde que observado o teto remuneratório constitucional previsto no art. 39, XI, da Constituição da República. O acórdão recebeu a seguinte ementa:

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

(ADI 6053, Relator: MARCO AURÉLIO, Relator(a) p/ Acórdão: ALEXANDRE DE MORAES, Tribunal Pleno, julgado em 22/06/2020, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-179 DIVULG 16-07-2020 PUBLIC 17-07-2020 REPUBLICAÇÃO: DJe-189 DIVULG 29-07-2020 PUBLIC 30-07-2020)

As leis estaduais impugnadas em outras ADIs e ADPFs seguiram a mesma esteira hermenêutica, firmando no âmbito de nossa Corte Constitucional o entendimento de que: “i) o pagamento de honorários sucumbenciais aos advogados públicos é constitucional; ii) o recebimento da verba é compatível com o regime de subsídios, nos termos do art. 39, § 4º, da Constituição; e iii) os honorários sucumbenciais, somados às demais verbas remuneratórias, devem estar limitados ao teto constitucional disposto no art. 37, XI, da Constituição”¹.

¹ Nesse sentido, e. g., ADIs 6163, 6165, 6178, 6181, 6197 e 6053, bem como ADPFs 596 e 597.



Essa também foi a compreensão firmada pelo Tribunal de Contas da União, no Acórdão nº 307/2021 – Plenário, integrado pelo Acórdão 2965/2021 – Plenário, apresentando a seguinte redação consolidada:

Acórdão

(...) ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão do Plenário, diante das razões expostas pelo Relator, em:

9.1 conhecer a presente Representação, nos termos dos arts. 235 e 237, inciso VII, do Regimento Interno deste Tribunal, c/c art. 81, inciso I, da Lei 8.443/1992, para, no mérito, considerá-la parcialmente procedente;

9.2 nos termos do art. 250, inciso II, do Regimento Interno deste Tribunal, c/c art. 8º da Lei 12.527/2011 (Lei de Acesso à Informação - LAI) , determinar à Advocacia-Geral da União e ao Conselho Curador dos Honorários Advocatícios (CCHA) , que, no prazo de 60 (sessenta) dias, a contar da ciência, disponibilizem as informações referentes aos repasses e/ou arrecadações de valores de honorários de sucumbência geridos pelo CCHA, nos termos da Lei 13.327/2016, no Portal da Transparência e nos sítios da AGU e do CCHA na Internet, de forma detalhada e atualizada conforme os requisitos estipulados no referido art. 8º da Lei de Acesso à Informação;

9.3 firmar os seguintes entendimentos relacionados aos recursos pagos a título de honorários advocatícios de sucumbência nos termos da Lei 13.327/2016:

9.3.1 conforme decidido pelo Supremo Tribunal no julgamento da ADI 6.053-DF, trata-se de modelo de remuneração por performance, compatível com o regime de subsídio, visando à eficiência do serviço público, sujeito à incidência do teto remuneratório estabelecido pelo art. 37, XI, da Constituição Federal;

9.3.2 [tornado insubsistente pelo Acórdão 2965/2021 – Plenário];

9.3.3 é permitido à União e aos entes da administração indireta federal praticar atos processuais para assegurar a fixação dos honorários de sucumbência em valores razoáveis, com o objetivo de garantir a efetividade do modelo remuneratório baseado no estímulo à eficiência dos servidores que atuam no patrocínio de seus interesses jurídicos.

Ressalte-se que o próprio TCU considerou cumprida a determinação contida no subitem 9.2 do acórdão acima, no sentido de disponibilizar e conferir transparência às informações relativas aos repasses e arrecadações dos honorários de sucumbência, conforme reconhecido no Acórdão 961/2023 – Plenário.



Dessa forma, atualmente os valores arrecadados e repassados a título de honorários advocatícios de sucumbência são devidamente divulgados e submetidos ao controle da sociedade, respeitando-se o princípio da publicidade.

Em outro recente julgamento, no Acórdão 523/2023 – Plenário, o TCU firmou entendimento de que a destinação dos recursos deve estar adstrita ao pagamento dos honorários de sucumbência e ao custeio das despesas indispensáveis à sua realização, assegurando que tais verbas sejam empregadas na finalidade específica definida em lei.

Na mesma oportunidade, o TCU entendeu que o Conselho Curador dos Honorários Advocatícios – CCHA se sujeita aos princípios gerais da administração pública e ao controle externo da Corte de Contas em suas atividades. Confira-se:

Acórdão

(...) ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão do Plenário, ante as razões expostas pelo Relator e com fundamento nos arts. 32 e 34 da Lei 8.443/1992, em:

9.1. conhecer dos embargos de declaração opostos para, no mérito, acolhê-los parcialmente e atribuir-lhes efeitos infringentes;

9.2. tornar insubsistente o item 9.1.1 do [Acórdão 311/2021-TCU-Plenário](#);

9.3. dar aos itens 9.1.2 e 9.1.3 do [Acórdão 311/2021-TCU-Plenário](#) a seguinte redação:

"9.1.2. o Conselho Curador dos Honorários Advocatícios, no desempenho de suas atividades finalísticas, sujeita-se aos princípios gerais que regem a administração pública e às respectivas instâncias de controle, inclusive ao controle externo a cargo desta Corte de Contas;

9.1.3. os recursos repassados ao Conselho Curador dos Honorários Advocatícios na forma do art. 35 da Lei 13.327/2016 têm sua destinação adstrita ao pagamento dos honorários, propriamente dito, e ao custeio das despesas indispensáveis à sua realização, como a contratação da instituição financeira referida no art. 34, inciso V, da mesma Lei";

9.4. dar ciência desta deliberação aos embargantes, ao denunciante e aos demais órgãos notificados da decisão original.



Dessa maneira, além de o modelo de remuneração por honorários possuir amparo constitucional, legal e jurisprudencial, os recursos arrecadados e repassados são: a) amplamente divulgados, em atenção ao princípio da publicidade; b) adstritos ao pagamento dos honorários e ao custeio de despesas indispensáveis à sua realização; c) submetidos ao teto remuneratório constitucional; d) geridos pelo CCHA, entidade sujeita aos princípios da administração pública e ao controle externo do TCU.

A propósito do papel de verbas variáveis, como os honorários e os bônus de produtividade e eficiência, como elementos de realização e “otimização” do princípio constitucional da eficiência, vale registrar as ponderações do Ministro Gilmar Ferreira Mendes, no julgamento da ADI 6562, que versou sobre a constitucionalidade do “bônus de eficiência e produtividade” na atividade tributária e aduaneira pago aos Auditores-Fiscais do Trabalho, Auditores da Receita Federal do Brasil e Analistas-Tributários da Receita:

“Caminhando para o fecho de meu voto, reputo apropriado mencionar, que inovações como bônus de eficiência (caso dos autos), honorários advocatícios (de constitucionalidade já reconhecida por esta Corte – ADI 6053 e outras), gratificação a membros de comissão licitações e contratos (exemplificada acima), todas elas, **são novos mecanismos com que o direito administrativo, na temática remuneratória dos servidores públicos, tem buscado responder aos clamores atuais por dinamismo, eficiência e engajamento de pessoas na gestão pública. Buscam contornar, simultânea e adicionalmente, limitações orçamentárias que as formas remuneratórias tradicionais experimentam.**

Se a mudança de cultura na gestão pública pode causar certas perplexidades - incertezas entre o ocaso daquilo que já não é mais e as dúvidas quanto aquilo que, sendo novo, ainda não resta totalmente consolidado, parafraseando os conceitos filosóficos do interregno, na modernidade líquida de Zygmunt Bauman - temos que estar atentos para não frustrarmos o avanço jurídico de institutos e instituições.

A mim parece causar maior inquietação ao cidadão-contribuinte o pagamento de certas rubricas tradicionais - como a venda de férias não gozadas, auxílios os mais diversos, custeio de passagens em primeira classe com dinheiro público, pagamentos dobrados de remuneração por ocasião de remoção de local de exercício, etc, muitas vezes, pagamentos estes que superam significativamente o teto remuneratório constitucional – do que um adicional remuneratório a contribuir, imediatamente, no efetivo incremento gerencial ao Estado e, mediamente, no incremento de receitas públicas.”

Em âmbito federal, os resultados alcançados pela Advocacia-Geral da União (AGU), notadamente a partir da implementação do regime de



destinação dos honorários sucumbenciais para os advogados e advogadas públicas federais, falam por si sós.

Os dados constantes do Relatório de Gestão de 2022 da AGU² demonstram o sucesso do modelo e seu caráter otimizador da eficiência e da eficácia da atuação dos membros e órgãos da Advocacia Pública Federal. Tanto no ano de 2021, como de 2022, as metas de taxa de sucesso judicial e de redução de litígios estabelecidas no Planejamento Estratégico da Instituição foram superadas³. Além disso, foram economizados R\$ 50 bilhões em demandas judiciais movidas contra a União, suas autarquias e fundações, R\$ 68 bilhões em valores de investimentos garantidos pela atuação dos advogados públicos federais e R\$ 47 bilhões em valores economizados por meio de acordos judiciais, sem falar da viabilização das políticas públicas questionadas em diversas ações judiciais, cuja importância nem sempre pode ser adequadamente dimensionada em termos puramente financeiros.

Como bem elucida o ministro Ayres Britto, em parecer proferido após consulta da União dos Advogados Públicos Federais do Brasil — Unafe, com vistas a subsidiar a atuação parlamentar no Senado Federal pela manutenção dos honorários advocatícios no novo CPC, "o advogado público não deixa de ser advogado pelo fato de se investir em cargo público de provimento efetivo. Acumula os dois títulos de legitimação funcional, no sentido de que a formação de advogado é condição para a posse no cargo público".

Assim sendo, votamos pela constitucionalidade, juridicidade, boa técnica legislativa e, no mérito, pela rejeição do PL 6.381/2019 e do PL 367/2020, apensado.

Sala da Comissão, em de de 2023.

Deputado PEDRO AIHARA
Relator

2 Disponível em: https://www.gov.br/agu/pt-br/governanca/transparencia-e-prestacao-de-contas/rg22_dia_30_03_2023_16h30_em_pag_simples.pdf. Acesso em: 12 de setembro de 2023.

3 No que se refere à Taxa de Sucesso Judicial, a meta para 2021 e 2022 era de 60,2% e 60,6%, respectivamente, porém, o resultado foi 62,6% e 65%. Já no que refere à Taxa de Redução de Litígios, projetou-se 14% e 14,4% para 2021 e 2022, porém as taxas efetivas foram 14,4% e 14,6%.

