



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

N.º 335/2019 – SFCONST/PGR
Sistema Único nº 185098/2019

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 5.910/RO

REQUERENTE: Governador do Estado de Rondônia
INTERESSADA: Assembleia Legislativa do Estado de Rondônia
RELATOR: Ministro Luiz Fux

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. ART. 2.º-§5.º DA LEI 2.913/2012, COM REDAÇÃO DA LEI 3.526/2015, DO ESTADO DE RONDÔNIA. HONORÁRIOS ADVOCATÍCIOS PELA COBRANÇA EXTRAJUDICIAL DE CRÉDITOS PÚBLICOS. MÉRITO. INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL. NORMA DE DIREITO CIVIL E PROCESSUAL. COMPETÊNCIA LEGISLATIVA DA UNIÃO. INCONSTITUCIONALIDADE MATERIAL. OFENSA AO REGIME DE SUBSÍDIO, AO TETO REMUNERATÓRIO, AOS PRINCÍPIOS DA ISONOMIA, MORALIDADE E RAZOABILIDADE.

1. Possui vício de inconstitucionalidade formal norma estadual que cria hipótese de honorários advocatícios, por usurpação da competência privativa da União para legislar sobre direito civil e processual (CF, art. 22-I).

2. O pagamento de honorários advocatícios a procuradores do Estado subverte o regime de subsídio e o teto remuneratório, afrontando os princípios da isonomia, da moralidade e da razoabilidade.

3. Ao admitir a obtenção de vantagem financeira dissociada dos subsídios pagos aos integrantes da advocacia pública, e vinculada ao êxito numa determinada cobrança, o art. 2.º-§5.º da Lei 2.913/2012 do Estado de Rondônia viabiliza a ocorrência de conflitos de interesse entre o ocupante do cargo de procurador do Estado e os objetivos buscados pelo ente político, o que consubstancia afronta ao princípio republicano.

Parecer pela procedência do pedido.

I

Trata-se de ação direta de inconstitucionalidade proposta pelo Governador do Estado de Rondônia, em face do art. 2.º-§5.º da Lei 2.913, de 3 de dezembro de 2012, daquela unidade da Federação, que autoriza a Procuradoria-Geral do Estado a utilizar meios alternativos de cobrança de créditos fiscais do Estado, de autarquias e de fundações públicas estaduais.

Este é o teor da norma impugnada:

Art. 2º Na cobrança de créditos do Estado, de suas autarquias e fundações, ficam os Procuradores do Estado autorizados a não ajuizar execuções fiscais referentes aos débitos tributários e não-tributários, ou dar prosseguimento nas execuções fiscais já em andamento, quando o valor atualizado do crédito inscrito em dívida ativa for igual ou inferior a 1.000 (um mil) Unidades Padrão Fiscal do Estado de Rondônia - UPF/RO. (Redação do caput dada pela Lei Nº 3505 DE 03/02/2015).

§ 1º O ajuizamento de executivo fiscal, ainda que dentro do valor de alçada estabelecido no *caput* deste artigo, independe de prévio protesto ou da utilização prévia de outros meios alternativos de cobrança. (Redação do parágrafo dada pela Lei Nº 3526 DE 06/04/2015).

§ 2º Para fins de aferição do limite estabelecido no *caput* deste artigo, deverão ser considerados o valor principal, a multa, os juros e os honorários advocatícios. (Redação do parágrafo dada pela Lei Nº 3526 DE 06/04/2015).

§ 3º Para os débitos fiscais não ajuizados, o momento de aferição do limite estabelecido no *caput* deste artigo, será a data de ajuizamento da respectiva execução fiscal. (Redação do parágrafo dada pela Lei Nº 3526 DE 06/04/2015).

§ 4º Para os débitos fiscais já ajuizados, o momento de aferição do limite estabelecido no *caput* deste artigo, será a data de entrada em vigor desta Lei. (Redação do parágrafo dada pela Lei Nº 3526 DE 06/04/2015).

§ 5º Na hipótese de quitação da dívida, em decorrência da utilização de meio alternativo de cobrança administrativa ou de protesto de título, incidirão honorários advocatícios no percentual de 10% (dez por cento) sobre o valor total da dívida atualizada, destinados na forma do artigo 57, da Lei Complementar nº 20, de 2 de julho de 1987. (Parágrafo acrescentado pela Lei Nº 3526 DE 06/04/2015).

O requerente alega que a norma estadual instituiu espécie de honorários advocatícios a serem pagos à Procuradoria-Geral do Estado, no caso de quitação de dívida pelo devedor, após a utilização de meio alternativo de cobrança administrativa ou protesto de título. Sustenta ocorrência de ofensa à competência privativa da União para legislar sobre direito processual (CF, art. 22-I), ao regime de pagamento por subsídio (CF, art. 135 c/c art. 39-§4.º) e aos princípios administrativos da moralidade, impessoalidade, razoabilidade (CF, art.37-*caput*). Informou que tramita perante o Tribunal de Justiça do Estado de Rondônia, com o mesmo objeto desta ação, a ADI 0801243-64.2017.8.22.0000. Assim,

requer a determinação de suspensão da tramitação da ação estadual e a declaração de inconstitucionalidade do art. 2.º-§5.º da Lei 2.913/2012 do Estado de Rondônia.

O relator, Min. Edson Fachin, adotou o rito do 12 da Lei 9.868/1999.

A Assembleia Legislativa do Estado de Rondônia afirmou que a possibilidade de cobrança extrajudicial de créditos, por meio do protesto dos títulos relativos à inscrição em dívida ativa, gerou economia. Aduziu que a matéria não é novidade, uma vez que o Decreto-lei 1.025/1969 prevê a instituição de honorários advocatícios pela cobrança extrajudicial do crédito inscrito em dívida ativa. Afastou as alegações de inconstitucionalidade formal por usurpação à competência privativa da União para legislar sobre direito processual e de inconstitucionalidade material por desrespeito ao regime de subsídio.

A Advocacia-Geral da União manifestou-se pela improcedência do pedido.

É o relatório.

II

1. INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL

A Lei estadual 2.913/2012 dispõe sobre a utilização de meios extrajudiciais de cobrança de créditos fiscais pela Procuradoria-Geral do Estado de Rondônia. O art. 2.º-§5.º, especificamente, estabelece ao devedor que quitar a dívida extrajudicialmente (por meio administrativo de cobrança ou protesto de título) o encargo relativo a honorários advocatícios na importância de 10% sobre o valor da causa.

A referida verba não se enquadra em nenhuma das hipóteses de honorários advocatícios previstas na Lei 8.906/1994, quais sejam: sucumbenciais, convencionais e fixados por arbitramento. Os honorários sucumbenciais são aqueles decorrentes dos serviços prestados em processo judicial, devidos ao advogado do vencedor e regulados pelo Código de Processo Civil. Por outro lado, os honorários contratuais decorrem de contrato de prestação de serviço firmado entre o advogado e o cliente. Por fim, os honorários por arbitramento consti-

tuem “*prestação pecuniária do advogado, em razão dos serviços efetivamente prestados ao cliente, em juízo e fora dele*”, quando não houver estipulação prévia ou acordo.¹

A fixação de honorários advocatícios na hipótese de cobrança administrativa de crédito estadual ou por meio de protesto de título da dívida ativa não se encaixa em nenhuma das espécies acima elencadas. Nessa linha, a instituição de nova hipótese 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.

Nas palavras do Min. Cezar Peluso, “*condenação em honorários advocatícios, que a rigor envolve obrigação jurídica específica, entra na classe de acepção larga dos ônus processuais, imposto, que é, à parte sucumbente, e ao qual corresponde direito processual subjetivo da parte vitoriosa*” (ADI 2.736/DF, DJ 8/9/2010).

Ressalte-se que o art. 85-§19 do CPC, ao estabelecer que “*os advogados públicos perceberão honorários de sucumbência, nos termos da lei*”, não autorizou a criação de novas espécies de verba honorária.

Ademais, não prospera alegação de que a norma estadual seria semelhante à prevista no art. 1.º do Decreto-lei 1.025/1969, que define a taxa de 20% na cobrança da dívida ativa da União. Consoante decidido pelo Superior Tribunal de Justiça, sob o rito dos recursos repetitivos, o referido encargo legal “*não se qualifica como honorários advocatícios de sucumbência, apesar do art. 85, § 19, do CPC/2015 e da denominação contida na Lei n. 13.327/2016, mas sim como mero benefício remuneratório*” (Resp 1.521.999/SP, Rel. Min. Sergio Kukina, Rel. p/ Acórdão Min. Gurgel de Faria).

O art. 2.º-§5.º da Lei 2.913/2012, com redação da Lei 3.526/2015, apresenta inconstitucionalidade formal, uma vez que estabelece disciplina paralela à do CPC e do Estatuto da Ordem dos Advogados do Brasil em matéria de competência legislativa da União.

Conforme se passará a analisar, ainda que se entenda possível a instituição de nova espécie de honorários advocatícios por lei estadual ou que a hipótese possui a natureza de honorários sucumbenciais, a norma padece de inconstitucionalidade material.

1 ASSIS, Araken de. *Processo Civil Brasileiro*. Vol. II, Tomo I. 2 ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2016, pp. 403-408.

2. NATUREZA JURÍDICA E FINALIDADE DOS HONORÁRIOS DE SUCUMBÊNCIA

No direito romano, o patrocínio das causas ocorria em caráter gratuito, sendo vedado ao advogado receber pagamento em pecúnia ou em presentes (Lei Cincia). Em contrapartida, cabia ao vencedor de uma demanda judicial prestar honorarias ao seu advogado, origem do vocábulo *honorarius*². Com a progressiva profissionalização da categoria, viabilizou-se a remuneração do advogado por distintas formas, aí abrangidos os honorários, em remissão à forma originária de “contraprestação” de serviços.

Atualmente, o Estatuto da Advocacia (Lei 8.906, de 4 de julho de 1994) prevê três espécies de honorários: (i) convencionais; (ii) fixados por arbitramento judicial; e (iii) de sucumbência. Não subsistem divergências quanto à impossibilidade de advogados públicos perceberem as duas primeiras, razão pela qual se fará análise mais aprofundada apenas da última espécie.

O Código de Processo Civil de 1973 assim dispunha sobre o tema:

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

[...]

§3º Os honorários serão fixados entre o mínimo de dez por cento (10%) e o máximo de vinte por cento (20%) sobre o valor da condenação, atendidos:

- a) o grau de zelo do profissional;
- b) o lugar de prestação do serviço;
- c) a natureza e importância da causa, o trabalho realizado pelo advogado e o tempo exigido para seu serviço [ênfase acrescida].

Os honorários sucumbenciais, portanto, em sua origem, destinavam-se a ressarcir a parte vencedora das despesas com advogado, assegurando a reparação/restauração integral de quem, indevidamente, foi lesado ou acionado indevidamente em juízo.

A redação do dispositivo do CPC/1973 estabelecia o pagamento dos honorários de forma proporcional à qualidade do serviço prestado pelo advogado. Tal singularidade ensejou debates quanto ao efetivo titular da parcela. Pretendendo sanar a questão, o Estatuto da Advocacia dispôs, em seu artigo 23, que “*os honorários incluídos na condenação, por*

2 WOTHER, Ellen L., *As origens dos honorários advocatícios*, <http://ellenwother.blogspot.com/2012/08/as-origens-dos-honorarios-advocaticios.html>, acesso em 3/5/2019.

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”.

Sobreveio o novo Código de Processo Civil (Lei 13.105/2015), cujo artigo 85-*caput* estabeleceu que “*a sentença condenará o vencido a pagar honorários ao advogado do vencedor*”. Assentou, desse modo, a premissa de que honorários sucumbenciais constituem espécie de contraprestação devida ao advogado em razão dos serviços prestados no curso do processo. Tais verbas receberam tratamento equivalente aos vencimentos e subsídios, sendo, inclusive, reconhecido o seu caráter alimentar, nos termos do artigo 649-IV do CPC³ e da Súmula Vinculante 47⁴.

Sobre a natureza alimentar, remuneratória e de contraprestação dos honorários advocatícios, colhe-se da doutrina:

[...] 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** [...] ⁵ [ênfase acrescida].

[...] 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** [...] ⁶ [ênfase acrescida].

No caso de advogados públicos, despesas ordinárias relativas ao exercício profissional são encargo da administração pública, que arca com o suporte físico e de pessoal ne-

3 “Art. 649. São absolutamente impenhoráveis: [...] IV - os vencimentos, subsídios, soldos, salários, remunerações, proventos de aposentadoria, pensões, pecúlios e montepios; as quantias recebidas por liberalidade de terceiro e destinadas ao sustento do devedor e sua família, **os ganhos de trabalhador autônomo e os honorários de profissional liberal**, observado o disposto no §3º deste artigo.” [ênfase acrescida].

4 “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.”

5 ONÓFRIO, Fernando J., *Manual de honorários advocatícios*, 2 ed. Rio de Janeiro: Forense, 2002, p. 32.

6 VIVEIROS, Estefânia; CAMARGO, Luiz Henrique Volpe, *Natureza alimentar: Salário pode ser penhorado para pagar honorário advocatício*, <https://www.conjur.com.br/2014-mai-22/salario-penhorado-pagar-honorario-advogado>, acesso em 3/5/2019.

cessário ao desempenho de suas atribuições. Tais agentes possuem vínculo estatutário com o Estado e são remunerados pela **integralidade** dos serviços prestados, por meio de subsídios.

Há quem sustente não caracterizar receita pública a verba honorária em ações em que a fazenda pública é parte, uma vez que se origina de valores pagos pelo particular. Tal entendimento, todavia, abstrai a natureza *sui generis* da verba honorária que ingressa nos cofres do Estado, assim como a natureza do vínculo estatutário existente entre os advogados públicos e a administração pública.⁷

É dizer: o fato de o pagamento originar-se do repasse de um valor pelo vencido e a lei processual prever de modo genérico sua destinação aos advogados em razão de sua atuação na causa não são motivos suficientes e hábeis a transmudar a natureza desta receita de pública em privada.

Sabe-se que o Supremo Tribunal Federal já se manifestou no passado quanto à possibilidade de advogados públicos (municipais) receberem honorários sucumbenciais arbitrados em lides em que a fazenda pública se sagre vencedora⁸. Certo é, todavia, que os poucos julgados existentes não apreciaram o tema à luz do regime de subsídios a que se subordinam atualmente os advogados públicos, da limitação do teto constitucional ou dos demais dispositivos constitucionais afrontados e aqui apontados.

Honorários de sucumbência têm nítido caráter remuneratório e de contraprestação de serviços prestados no curso do processo. Estas verbas, uma vez executadas e recolhidas pelo ente público, integram a receita pública – ainda que por intermédio de lei a União a elas tenha renunciado. Não podem ser classificadas, em hipótese alguma, como receita de índole privada, dada a manifesta incompatibilidade com o regime estabelecido em lei para seu recolhimento e distribuição.

7 Imperioso recordar que, em nível federal, antes do advento da Lei 13.327/2016, as verbas de honorários eram carregadas totalmente à conta da União e incorporavam-se ao seu patrimônio. Nesse rumo, o Decreto-Lei 1.025, de 21 de outubro de 1969:

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

Note-se que o dispositivo expressamente reconhece a titularidade da União sobre tais verbas, vedando, inclusive, a participação de servidores públicos no rateio do montante auferido. Se observado o atual tratamento conferido a estas verbas, correto seria classificá-las atualmente como renúncia tácita de receita – e não como receita privada –, uma vez que não há geração espontânea de recursos financeiros e que as verbas de sucumbência propriamente ditas e o encargo legal acrescidos à dívida ativa da União, de suas fundações públicas e autarquias integram o conjunto das receitas da União.

8 STF. RE 312026. relator o Ministro Ilmar Galvão, Primeira Turma, DJ de 14.12.2001, p. 89. Nesse mesmo rumo, RE 220397, relator o Ministro Ilmar Galvão, Pleno, DJ de 18.06.1999, P. 25.

3. OFENSA AO REGIME DO SUBSÍDIO, AO TETO REMUNERATÓRIO CONSTITUCIONAL E AOS PRINCÍPIOS DA ISONOMIA, MORALIDADE E RAZOABILIDADE

Após a Emenda Constitucional 19, de 4 de junho de 1998, a disciplina constitucional da remuneração de servidores públicos passou a exigir edição de lei específica para modificação de valores e, no que se refere a membros de poder ou órgãos autônomos e detentores de mandato eletivo, adotou o modelo de subsídio, fixado em parcela única, vedado acréscimo de qualquer gratificação, adicional, abono, prêmio, verba de representação ou outra espécie remuneratória. É o que estabelecem os arts. 37-*caput*-X e 39-§4.º da Lei Fundamental brasileira:

Art. 37. A Administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte:

[...]

X - a remuneração dos servidores públicos e o subsídio de que trata o § 4º do art. 39 somente poderão ser fixados ou alterados por lei específica, observada a iniciativa privativa em cada caso, assegurada revisão geral anual, sempre na mesma data e sem distinção de índices;

[...]

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.

Por força de expressa disposição constitucional (CR, art. 135), tal regime foi imposto aos membros da advocacia pública:

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

Sobre a reserva legal para fixar ou alterar remuneração e subsídio, assevera Luciano de Araújo Ferraz:

O primeiro comando do dispositivo determina que a fixação ou alteração da remuneração e do subsídio depende de **lei específica** (de cada entidade da Federação), observada a iniciativa privativa (do processo legislativo) em cada caso. A necessidade de lei para fixação ou alteração dos valores pagos pelo exercício de cargo público tornou-se explícita

(princípio da reserva legal), pois é certo que descabe aos demais Poderes, que não têm função legislativa, aumentar vencimentos de servidores públicos (Súmula 339, STF).

Mas a lei que fixa ou majora os valores agora deve ser específica, ou seja, trata-se de lei ordinária (art. 59, III, CR), porém com **conteúdo exclusivamente voltado à finalidade de estipular parâmetros de retribuição pecuniária [...]**.⁹

A sistemática determinada pela EC 19/98 pretendeu conferir maior transparência e segurança ao regime remuneratório do funcionalismo público, com adoção de critérios paritários e claros, em reforço à feição democrática e republicana do estado brasileiro e aos princípios de isonomia, moralidade e publicidade. Marçal Justen Filho observa a respeito do regime de subsídios:

A Emenda Constitucional n. 19/98 adotou a figura do “subsídio” para assegurar o controle sobre a remuneração dos ocupantes de cargos e funções de mais elevada hierarquia. No passado, era usual a fixação de um “vencimento-base” de valor irrisório, a que se somavam vantagens pecuniárias de grande relevo.

Essa situação produzia reflexos indiretos, na medida em que a remuneração desses agentes era o teto para a remuneração devida ao restante dos servidores.

Para superar essas dificuldades, foi alterada a composição da remuneração de cargos e funções de mais elevada hierarquia, impondo-se a fixação de uma parcela única (subsídio), abrangente tanto da remuneração-base como substitutiva de eventuais vantagens pecuniárias de outra ordem.¹⁰

Imposição de parcela única remuneratória a categorias específicas de agentes públicos federais, estaduais, distritais e municipais também guarda pertinência com outras diretrizes constitucionais, como economicidade, isonomia, moralidade, publicidade e legalidade. Acerca do necessário controle do *quantum* percebido pelos agentes públicos, adverte José dos Santos Carvalho Filho:

Pela EC nº 19/98, que traçou as regras gerais pertinentes à reforma administrativa do Estado, passou a ser denominada de “subsídio” a remuneração do membro de Poder, do detentor de cargo eletivo, dos Ministros de Estado e dos Secretários Estaduais e Municipais, conforme a nova redação do art. 39, § 4º, da CF, bem como a remuneração dos membros do Ministério Público (art. 128, § 5º, I, c, da CF) e dos integrantes da Defensoria Pública e da Advocacia Pública, incluindo-se nesta as Procuradorias dos Estados e do Distrito Federal (art. 135 c/c arts. 131 e 133, o primeiro com remissão ao art. 39, § 4º).

9 FERRAZ, Luciano de Araújo. Comentário ao art. 37, X. In: CANOTILHO, J. J. Gomes; MENDES, Gilmar F.; SARLET, Ingo W.; STRECK, Lênio L.; (Coords.). *Comentários à Constituição do Brasil*. São Paulo: Saraiva/Almedina, 2013, p. 858. Sem destaques no original.

10 JUSTEN FILHO, Marçal. *Curso de Direito Administrativo*. São Paulo: Saraiva, 2005, p. 634-636.

De acordo com o referido mandamento, duas são as características do subsídio: 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 remuneratório.¹¹

A distinção entre o subsídio e o sistema de remuneração com base em vencimentos reside na vedação geral de que ao primeiro seja acrescida vantagem pecuniária de natureza remuneratória,¹² como gratificações, adicionais, abonos, prêmios, verbas de representação e outras de semelhante caráter, nos termos do art. 39-§ 4.º da CF. Há poucas situações nas quais se mostra legítimo acréscimo pecuniário à parcela única.

Para Hely Lopes Meirelles, estão excluídas do conceito de subsídio as parcelas de caráter indenizatório previstas em lei, desde que tais observem os princípios constitucionais de legalidade, razoabilidade e moralidade, “*sob pena de caracterizarem inaceitável fraude aos limites remuneratórios e ao conceito constitucional de subsídio, a ser repelida pelo Poder Judiciário no exame de constitucionalidade, direto (concentrado) ou incidental (difuso), da lei que as instituírem.*”¹³

Previsão de pagamento de honorários advocatícios, de natureza alimentar (CPC, art. 85-§14), a integrantes da advocacia pública, conforme preceitua o art. 2.º-§5.º da Lei 2.913/2012, com redação da Lei 3.526/2015, não é compatível com o regime constitucional unitário de remuneração previsto no art. 39-§4.º da Constituição da República. Em conformidade com a ordem constitucional, parcelas cumuláveis com subsídio exigem exercício de tarefas extraordinárias, distintas daquelas ínsitas às funções dos membros da advocacia pública estadual.

Atuação na cobrança administrativa e extrajudicial de créditos fiscais não constitui ofício estranho às atribuições institucionais de procuradores do Estado. Tais fatos geradores constituem características regulares inerentes às atribuições constitucional e legalmente conferidas a integrantes da advocacia pública. Dessa maneira, o dispositivo impugnado simplesmente remunera trabalho ordinário daqueles servidores.

O regime de pagamento unitário que caracteriza o modelo constitucional de subsídio repele acréscimos remuneratórios devidos em decorrência de trabalho ordinário de

11 CARVALHO FILHO, José dos Santos. *Manual de Direito Administrativo*. 16. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2006, p. 607.

12 FURTADO, Lucas Rocha. *Curso de Direito Administrativo*. 3. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2012, p. 772.

13 MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito Administrativo brasileiro*. 37. ed. São Paulo: Malheiros, 2011, p. 526.

agentes públicos. O art. 39-§ 4.º da CR é expresso ao vedar acréscimo de gratificação, adicional, abono, prêmio, verba de representação e outras espécies remuneratórias à parcela única: “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”.

Acerca do conceito de vantagens pecuniárias, esclarece José dos Santos Carvalho Filho:

Vantagens pecuniárias são as parcelas pecuniárias acrescidas ao vencimento-base em decorrência de uma situação fática previamente estabelecida na norma jurídica pertinente. Toda vantagem pecuniária reclama a consumação de certo fato, que proporciona o direito à sua percepção. Presente a situação fática prevista na norma, fica assegurado ao servidor o direito subjetivo a receber o valor correspondente à vantagem. Esses fatos podem ser das mais diversas ordens: desempenho das funções por certo tempo; natureza especial da função; grau de escolaridade; funções exercidas em gabinetes de chefia; trabalho em condições anormais de dificuldades etc.

São vantagens pecuniárias, entre outras, os adicionais e as gratificações.¹⁴

Em se tratando de agentes públicos remunerados por subsídio, para que gratificação ou adicional pecuniário seja legitimamente percebido, faz-se necessário que não decorra de trabalho normal, mas possua fundamento no desempenho de atividades extraordinárias, que não constituam atribuições regulares desempenhadas pelo agente público.¹⁵ A esse respeito, pondera Maria Sylvia Zannella di Pietro:

Ao falar em parcela única, fica clara a intenção de vedar a fixação dos subsídios em duas partes, um fixa e outra variável, tal como ocorria com os agentes políticos na vigência da Constituição de 1967. E, ao vedar expressamente **o acréscimo de qualquer gratificação, adicional, abono prêmio, verba de representação ou outra espécie remuneratória**, também fica clara a intenção de extinguir, para as mesmas categorias de agentes públicos, o sistema remuneratório que vem vigorando tradicionalmente na Administração Pública e que compreende o padrão fixado em lei mais as vantagens pecuniárias de variada natureza previstas na legislação estatutária.

[...]

No entanto, embora o disposto fale em **parcela única**, a intenção do legislador fica parcialmente frustrada em decorrência de outros dispositivos da própria Constituição, que não foram atingidos pela Emenda. Com efeito, mantém-se, no art. 39, § 3º, a norma que manda aplicar aos ocupantes de cargo público o disposto no art. 7º, IV, VII, VIII, IX, XII, XIII, XV, XVI, XVII, XVIII, XIX, XX, XXII e XXX. Com isto, o servidor que ocupe cargo público (o que exclui os que exercem mandato eletivo e os que ocupam emprego público, já

¹⁴ CARVALHO FILHO, José dos Santos. *Obra citada*, p. 608.

¹⁵ SILVA, José Afonso da. *Curso de Direito Constitucional positivo*. 34. ed. São Paulo: Malheiros, 2011, p. 685.

abrangidos pelo art. 7º) fará jus a: décimo terceiro salário, adicional noturno, salário-família, remuneração do serviço extraordinário superior, no mínimo, a 50% à do normal, adicional de férias, licença à gestante, sem prejuízo do emprego e salário, com a duração de cento e vinte dias.

Poder-se-ia argumentar que o § 4º do art. 39 exclui essas vantagens ao falar em **parcela única**; ocorre que o § 3º refere-se genericamente aos **ocupantes de cargo público**, sem fazer qualquer distinção quanto ao regime de retribuição pecuniária. Quando há duas normas constitucionais aparentemente contraditórias, tem-se que adotar interpretação conciliatória, para tirar de cada uma delas o máximo de aplicação possível. No caso, tem-se que conciliar os §§ 3º e 4º do artigo 39, de modo a entender que, embora o segundo fale em parcela única, isto não impede a aplicação do outro, que assegura o direito a determinadas vantagens, portanto, igualmente com fundamento constitucional.

Também não podem deixar de ser pagas as vantagens que têm caráter indenizatório, já que se trata de compensar o servidor por despesas efetuadas no exercício do cargo; é o caso das diárias e das ajudas de custo. Não se pode pretender que o servidor que faça gastos indispensáveis ao exercício de suas atribuições não receba a devida compensação pecuniária. Trata-se de aplicação pura e simples de um princípio geral de direito que impõe a quem quer que cause prejuízo a outrem o dever de indenizar.¹⁶

Esse Supremo Tribunal possui jurisprudência acerca da inviabilidade de pagamento a agentes públicos de parcelas remuneratórias extras, que não correspondam a atividades extraordinárias, conforme se vê dos julgados a seguir:

AGRAVO REGIMENTAL. SUSPENSÃO DE SEGURANÇA. OCORRÊNCIA DE GRAVE LESÃO À ORDEM E À ECONOMIA PÚBLICAS. MAGISTRADO. ACRÉSCIMO DE 20% SOBRE OS PROVENTOS DA APOSENTADORIA (art. 184, II, da Lei 1.711/52 c/c o art. 250 da Lei 8.112/90) ABSORVIDO PELA IMPLEMENTAÇÃO DO SUBSÍDIO. DETERMINAÇÃO DE INCIDÊNCIA SOBRE O SUBSÍDIO MENSAL DEVIDO AO OCUPANTE DO CARGO DE JUIZ DO TRIBUNAL REGIONAL FEDERAL DA 2ª REGIÃO. VIOLAÇÃO AO ART. 39, § 4º, DA CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA. INOCORRÊNCIA, NO CASO, DE DECRÉSCIMO REMUNERATÓRIO.

[...]

2. O acórdão impugnado, ao determinar a incidência da vantagem pessoal de 20%, prevista no art. 184, II, da Lei 1.771/52, sobre o valor do subsídio mensal devido ao ocupante do cargo de juiz do Tribunal Regional Federal da 2ª Região, violou o disposto no art. 39, § 4º, da Constituição da República, o qual fixa a remuneração dos membros de Poder em parcela única.

3. Agravo regimental improvido.¹⁷

CONSTITUCIONAL. MEDIDA CAUTELAR. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. ARTIGO 2º DA LEI Nº 1.572, DE 13 DE JANEIRO DE 2006, DO ESTADO

16 PIETRO, Maria Sylvia Zanella di. *Direito Administrativo*. 18. ed. São Paulo: Atlas, 2005, p. 463-464. Destques no original.

17 STF. Plenário. Agravo regimental na suspensão de segurança 3.108/RJ. Rel.: Min. Ellen Gracie. 10/3/2008, maioria. *DJe* 74, 24 abr. 2008. Sem destaque no original.

DE RONDÔNIA. Num juízo prévio e sumário – próprio das cautelares –, **afigura-se contrário ao § 4º do artigo 39 da Constituição Federal o artigo 2º da Lei rondoniense nº 1.572/06, que prevê o pagamento de verba de representação ao Governador do Estado e ao Vice-Governador.** Medida liminar deferida para suspender a eficácia do dispositivo impugnado, até o julgamento de mérito da presente ação direta de inconstitucionalidade.¹⁸

Como dito, ao permitir o pagamento de vantagens pessoais como parcelas autônomas, além do subsídio, a disposição impugnada acarreta quebra do regime unitário de remuneração dos membros da advocacia pública, imposto pela reforma promovida pela Emenda Constitucional 19/1998.

Os honorários previstos no art. 2.º-§5.º da Lei 2.913/2012 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 da República.

O pagamento de honorários advocatícios tampouco possui caráter de indenização. Por parcela indenizatória entende-se aquela prestação pecuniária destinada a reparar ou a compensar uma lesão causada a um bem jurídico, de natureza material ou imaterial (integrante do patrimônio moral das pessoas), em razão de situações precárias, com motivação específica e previstas em lei¹⁹.

Honorários de sucumbência são reconhecidos como parcela remuneratória devida a advogados em razão do serviço prestado. Diferentemente dos advogados privados, que arcam com custos em razão da manutenção de seus escritórios e percebem honorários contratuais, advogados públicos são remunerados por subsídio, revelando-se incongruente a percepção de parcelas extras, pagas unicamente em razão do êxito na cobrança extrajudicial de dívida.

Por outro lado, a natureza dos honorários de advocatícios, no caso, não é privada, mas pública. Daí reponta a notória ofensa ao teto remuneratório estabelecido na Constituição, dado que o art. 37-XI expressamente veda o recebimento de qualquer valor que exceda o subsídio mensal pago, na espécie aos Ministros do Supremo Tribunal Federal, “*percebidos acumulativamente ou não, incluídas as vantagens pessoais ou de qualquer outra natureza*”.

Imperioso ainda recordar que se instituiu o teto constitucional com a finalidade de

18 STF. Plenário. Medida cautelar na ação direta de inconstitucionalidade 3.771/RO. Rel.: Min. Carlos Britto. 10/8/2006, un. DJ, 25 ago. 2006. Sem destaque no original.

19 STJ. 2ª Turma. Embargos de divergência no Resp 686.109, rel. Min. Teori Zavascki, DJ de 22.05.2006.

limitar a elevação desmedida dos valores percebidos por servidores da administração pública, de modo a viabilizar maior controle dos gastos públicos e evitar distorções entre cargos com atribuições semelhantes.

O artigo 39-§1.º da Constituição estabeleceu um sistema remuneratório de servidores públicos amparado em critérios objetivos, que guardam estreita relação com o princípio da isonomia. Ao determinar que a fixação dos padrões de vencimento e dos demais componentes do sistema remuneratório observará a natureza, o grau de responsabilidade, a complexidade e a peculiaridade dos cargos componentes de cada carreira, traçou diretrizes que impedem a existência de enormes distorções remuneratórias entre os servidores que integram a administração pública.

A norma rondoniense permite o pagamento de honorários advocatícios, pela cobrança extrajudicial de créditos, a procuradores do Estado sem qualquer limite ou controle – sobretudo o do teto constitucional –, viabilizando a percepção, pela categoria beneficiada, de valores remuneratórios não apenas superiores aos do setor público em geral, mas também aos praticados no setor privado.

Resta evidenciada, assim, a ofensa aos princípios constitucionais da isonomia, da moralidade e da razoabilidade.

4. CONFLITO ENTRE INTERESSES PARTICULARES E PÚBLICO

O artigo 1º da Constituição consagra o princípio republicano, que trata não apenas da legitimidade popular e temporariedade dos mandados eletivos, mas também da igualdade de acesso dos cidadãos aos cargos públicos, da superação de privilégios de todo gênero, do fortalecimento dos mecanismos que resguardam as instituições e que viabilizam a apuração de responsabilidades.

A Constituição impôs aos servidores públicos, em razão deste mesmo princípio rigorosa observância aos cânones da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência (art. 37-*caput*). A concretização do princípio republicano, portanto, também impõe a completa dissociação de interesses pessoais daquele que exerce cargo ou função pública com os fins perseguidos pelo Estado, de modo que o agente público, no desempenho de suas funções, não sobreponha interesses pessoais à consecução da finalidade pública.

Ao admitir a obtenção de vantagem financeira dissociada dos subsídios pagos aos integrantes da advocacia pública, e vinculada ao êxito numa determinada causa – ainda que parcial –, o art. 2.º-§5.º da Lei 2.913/2012 do Estado de Rondônia viabiliza a ocorrência de conflitos de interesse entre o ocupante do cargo de procurador do Estado e os objetivos buscados pelo ente político.

III

Pelo exposto, opino pelo não conhecimento da ação e, no mérito, pela procedência do pedido.

Brasília, 3 de setembro de 2019.

Raquel Elias Ferreira Dodge
Procuradora-Geral da República

ccc