Parecer nº 001/2021

Projeto de Lei nº 093/2020, que "Dispõe sobre o pagamento de honorários de sucumbência aos procuradores municipais, fixa critérios para o rateio de valores e dá outras providências". Constitucionalidade.

Trata-se de solicitação de parecer formulada pelo Vereador Aquiles Pires, datada de 06/01/2021, acerca do Projeto de Lei nº 093/2020, que "Dispõe sobre o pagamento de honorários de sucumbência aos procuradores municipais, fixa critérios para o rateio de valores e dá outras providências". Recebida a solicitação de parecer em 06/01/2021. Autuado e rubricado até fls. 25.

O referido PL, em linhas gerais, cria mecanismos objetivando o percebimento de honorários advocatícios de sucumbência por parte dos procuradores municipais. A proposição inicialmente apresentada, fls. 02/11, foi substituída pelo texto de fls. 13/21;

DOS HONORÁRIOS DE SUCUMBÊNCIA, DO SEU ENQUADRAMENTO LEGAL E DA CONSTITUCIONALIDADE DE SEU PECEBIMENTO DECLARADA PELO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL

Inicialmente, cabe conceituar o que são honorários de sucumbência aqueles fixados onde a parte perdedora no processo é obrigada a arcar com os honorários do advogado da parte vencedora. No magistério de Humberto Theodoro Júnior[1], *"...os honorários de sucumbência não revertem para a parte vencedora, mas "constituem direito do advogado e têm natureza alimentar, com os mesmos privilégios dos créditos oriundos da legislação do trabalho".*

[1] Curso de Direito Processual Civil – Teoria geral do direito processual civil, processo de conhecimento e procedimento comum – vol. I / Humberto Theodoro Júnior. 58. ed. rev., atual. e ampl. – Rio de Janeiro: Forense, 2017. p. 378.

Assim prevê o Código de Processo Civil:

> *Art. 85. A sentença condenará o vencido a pagar honorários ao advogado do vencedor.*
>
> *§ 19. Os advogados públicos perceberão honorários de sucumbência, nos termos da lei.*

O comando legal é muito claro de que o percebimento de honorários advocatícios de sucumbência são condicionados à existência de lei em sentido formal, portanto, sem lei estipulando o pagamento não há embasamento legal para o seu percebimento. Nessa linha:

> *APELAÇÃO CÍVEL. AÇÃO DECLARATÓRIA. SERVIDORES PÚBLICOS. ASSOCIAÇÃO DOS PROCURADORES MUNICIPAIS DE URUGUAIANA. INDEFERIMENTO DA INICIAL. HONORÁRIOS ADVOCATÍCIOS EM FAVOR DOS ADVOGADOS PÚBLICOS. ART. 85 E PARÁGRAFOS DO NOVO CÓDIGO DE PROCESSO CIVIL. AUSENTE, NO CASO, INTERESSE DE AGIR DA CATEGORIA.* ***O art. 85, § 19 do CPC/2015 não gerou aos advogados públicos, de imediato, o direito à percepção de honorários sucumbenciais, sendo necessária a sua regulação por lei de iniciativa da categoria do ente público a que vinculados****. APELO DESPROVIDO. UNÂNIME. (Apelação Cível Nº 70071444541, Quarta Câmara Cível, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Alexandre Mussoi Moreira, Julgado em 28/06/2017) [grifo nosso]*

A questão da (in)constitucionalidade do dispositivo foi levada ao Supremo Tribunal Federal, que no julgamento da ADI 6.053 entendeu pela constitucionalidade, cujo julgado é assim ementado:

> *CONSTITUCIONAL E ADMINISTRATIVO. INTERDEPENDÊNCIA E COMPLEMENTARIDADE DAS NORMAS CONSTITUCIONAIS PREVISTAS NOS ARTIGOS 37, CAPUT, XI, E 39, §§ 4º E 8º, E DAS PREVISÕES ESTABELECIDAS NO TÍTULO IV, CAPÍTULO IV, SEÇÕES II E IV, DO TEXTO CONSTITUCIONAL. POSSIBILIDADE*

DO RECEBIMENTO DE VERBA DE HONORÁRIOS DE SUCUMBÊNCIA POR ADVOGADOS PÚBLICOS CUMULADA COM SUBSÍDIO. NECESSIDADE DE ABSOLUTO RESPEITO AO TETO CONSTITUCIONAL DO FUNCIONALISMO PÚBLICO.

Sobre o tema, vale colacionar trecho da minuta de voto (Plenário Virtual) do Min. Alexandre de Moraes:

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

Na obra "Honorários Advocatícios"[2], em capítulo escrito por Ophir Cavalcante Júnior e Eduardo Falcete, assim expressam os doutrinadores: *"O reconhecimento, por parte da Administração, de que esses incentivos premiais são causa do aumento de produtividade é, per si, suficiente a justificar que a sua adoção favorece o alcance do princípio da eficiência prescrito na Carta Política. E ainda com um plus em relação aos demais; o repasse das verbas sucumbenciais não implica em aumento nas despesas públicas, de modo que a medida atende não só ao princípio da eficiência, como também à economicidade. Trata-se, ainda, de medida apta a afiançar igualdade de garantias entre advogados públicos e privados, tal como a lei e a constituição prevêem."* [grifo nosso]

[2] Editora JusPodivm. Salvador. 2015. p. 453.

São os julgados originados do Tribunal de Justiça do Estado do Rio Grande do Sul:

> *AGRAVO DE INSTRUMENTO. DIREITO TRIBUTÁRIO. EXECUÇÃO FISCAL. HONORÁRIOS SUCUMBENCIAIS. PROCURADORES MUNICIPAIS. ARTIGO 85, §19º, DO CPC. LEI MUNICIPAL 5.378/2018 1. A questão objeto da discussão está prevista no artigo 85, §19, do Código de Processo Civil. 2. O Município de São Borja disciplinou a temática através da edição da Lei Municipal 5.378/2018 a qual autorizou o recebimento dos honorários sucumbenciais pelos componentes da Procuradoria-Geral da municipalidade.* ***3. Ressalta-se que o parágrafo 19 do artigo 85 do diploma processualista encontra-se vigente, mostrando-se correta a conduta da municipalidade ao editar legislação específica disciplinando a questão e autorizando a percepção dos honorários sucumbenciais diretamente pelos Procuradores Municipais. Precedentes desta Corte. 4. Pacificado pelo Supremo Tribunal Federal, quando do julgamento da ADI 6053/DF, que a soma dos subsídios e honorários de sucumbência percebidos no mês pelos advogados públicos não ultrapasse o teto remuneratório do funcionalismo público.*** *DERAM PROVIMENTO AO RECURSO. UNÂNIME.(Agravo de Instrumento, Nº 70083949875, Segunda Câmara Cível, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Laura Louzada Jaccottet, Julgado em: 28-10-2020) [grifo nosso]*

> *GRAVO DE INSTRUMENTO. EXECUÇÃO FISCAL. HONORÁRIOS DE SUCUMBÊNCIA EM PROL DE ADVOGADOS PÚBLICOS. POSSIBILIDADE. MUNICÍPIO DE PORTÃO.* ***Cabível a fixação de honorários aos advogados públicos, com fulcro no artigo 85, §19, do Novo Código de Processo Civil, e autorizada pela Lei Municipal 2.562/16. Precedentes jurisprudenciais.*** *AGRAVO DE INSTRUMENTO PROVIDO, DE PLANO.(Agravo de Instrumento, Nº 70082419219, Vigésima Primeira Câmara Cível, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Iris Helena Medeiros Nogueira, Julgado em: 09-08-2019) [grifo nosso]*

O julgamento pelo STF definiu-se pela constitucionalidade do recebimento de honorários advocatícios por parte dos advogados públicos, devendo-se observar, ainda, a natureza extraorçamentária da parcela correspondente, pois originado de fonte alheia ao orçamento público, não se traduzindo em receita pública, pois desembolsada diretamente pelo sucumbente em juízo.

Na lição de Harrison Leite[3], *"Receita Pública é o ingresso e numerário aos cofres públicos que servirá como fonte para fazer face às despesas públicas. [....]. Por exemplo, quando há uma licitação e o edital prevê a necessidade de os interessados depositarem uma caução, esse valor depositado não poderá ser utilizado pela Administração para fazer frente às despesas públicas, logo, não é receita pública no sentido de disponibilização do interesse público. Aludido valor é apenas um ingresso público, ou seja, um valor que foi lançado contabilmente, mas que não poderá ser convertido em bens ou serviços. Logo, todos os valores carreados aos cofres públicos, independentemente da sua natureza, são ingressos públicos, mas apenas aqueles que podem ser convertidos em bens e serviços são receitas públicas."*.

DAS RESTRIÇÕES DA LEI COMPLEMENTAR nº 173/2020

Superada a questão da constitucionalidade do percebimento e do valor não se tratar de receita pública, se faz necessário abordar a Lei Complementar nº 173/2020, que "Estabelece o Programa Federativo de Enfrentamento ao Coronavírus SARS-CoV-2 (Covid-19), altera a Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, e dá outras providências".

Art. 8º Na hipótese de que trata o art. 65 da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios afetados pela calamidade pública decorrente da pandemia da Covid-19 ficam proibidos, até 31 de dezembro de 2021, de:

> *I - **conceder, a qualquer título, vantagem, aumento, reajuste ou adequação de remuneração a membros de Poder ou de órgão**, servidores e empregados públicos e militares, exceto quando derivado de*

[3] Manual de Direito Financeiro. 4ª Edição. Revista, ampliada e atualizada. Editora JusPodivm. 2015. Salvador. págs. 156/157

sentença judicial transitada em julgado ou de determinação legal anterior à calamidade pública;

II - criar cargo, emprego ou função ***que implique aumento de despesa****;*

III - alterar estrutura de carreira ***que implique aumento de despesa****;*

IV - admitir ou contratar pessoal, a qualquer título, ressalvadas as reposições de cargos de chefia, de direção e de assessoramento que não acarretem aumento de despesa, as reposições decorrentes de vacâncias de cargos efetivos ou vitalícios, as contratações temporárias de que trata o inciso IX do caput do art. 37 da Constituição Federal, as contratações de temporários para prestação de serviço militar e as contratações de alunos de órgãos de formação de militares;

V - realizar concurso público, exceto para as reposições de vacâncias previstas no inciso IV;

VI - criar ou majorar auxílios, vantagens, bônus, abonos, verbas de representação ou benefícios de qualquer natureza, inclusive os de cunho indenizatório, em favor de membros de Poder, do Ministério Público ou da Defensoria Pública e de servidores e empregados públicos e militares, ou ainda de seus dependentes, exceto quando derivado de sentença judicial transitada em julgado ou de determinação legal anterior à calamidade;

VII - criar despesa obrigatória de caráter continuado, ressalvado o disposto nos §§ 1º e 2º;

VIII - adotar medida que implique reajuste de despesa obrigatória acima da variação da inflação medida pelo Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA), observada a preservação do poder aquisitivo referida no inciso IV do caput do art. 7º da Constituição Federal;

IX - contar esse tempo como de período aquisitivo necessário exclusivamente para a concessão de anuênios, triênios, quinquênios, licenças-prêmio e demais mecanismos equivalentes que aumentem a despesa com pessoal em decorrência da aquisição de determinado tempo de serviço, sem qualquer prejuízo para o tempo de efetivo exercício, aposentadoria, e quaisquer outros fins. [grifo nosso, exemplificativo]

A Lei Complementar nº 173/2020, tem por instituir uma espécie de "regime fiscal provisório" para enfrentamento à pandemia do novo coronavírus, possibilitando o reequilíbrio das finanças públicas por meio, entre outras medidas, da suspensão do pagamento de dívidas contraídas pelos entes federativos em face da União, da distribuição de recursos públicos para o combate à doença e da restrição ao crescimento das despesas públicas, **especialmente as relacionadas à folha de pagamento dos servidores e empregados públicos**, trazendo uma série de restrições no que se referir ao aumento dos gastos públicos.

Todavia, os honorários de sucumbência podem ser enquadrados como exceção à regra, pois em nenhum momento aumentam a despesa pública, já que são pagos pela parte sucumbente no processo. Sob esse viés, tecnicamente, não há como se cogitar como gasto público.

O comando do art, 8º da LC nº 170/2020 é limitado às ações voluntárias dos agentes públicos, isto é, às condutas positivas livremente adotadas e direcionadas ao aumento de despesa.

No que tange à teleologia da LC nº 173, de 2020, cumpre colacionar o seguinte trecho do Parecer Conjunto SEI nº 36/2020/ME (SEI 8432013), elaborado pelo Coordenador-Geral de Assuntos Orçamentários e pelo Coordenador-Geral de Atos Normativos e Matérias Residuais desta Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional:

> *"(...),* ***verifica-se que a Lei Complementar nº 173, de 2020, possui uma preocupação essencialmente fiscalista, no sentido de preservar as contas públicas para direcionar o orçamento dos entes federados para despesas com o enfrentamento da pandemia do COVID-19****. É por isso que a Lei Complementar trata de temas relacionados à suspensão e renegociação de débitos dos entes federados, repasse de recursos a esses entes no combate à pandemia e restrições à ampliação da estrutura administrativa e do pessoal no serviço público, entre outras matérias." [grifo nosso exemplificativo]*

Como bem observado no "ESTUDO SOBRE A LEI COMPLEMENTAR Nº 173/20201", realizado pelo Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul, datado de

10/08/2020, *"... não se pode deixar de perceber que a Lei Complementar possui um caráter nitidamente auxiliar aos cofres públicos,..."*

A questão central para configuração das vedações em apreço está diretamente relacionada ao aumento de despesa, pois, salvo interpretação em sentido diverso, os honorários de sucumbência não se confundem com os institutos paradigmas elencados no art. 8º, da LC nº 173/2020.

Verifica-se da literalidade do art. 8º e seus incisos, da LC nº 173/2020, que o referido dispositivo possui eficácia exclusiva e, por isso, demanda interpretação restritiva, de modo que não soa possível alargar a semântica desta previsão para além da essência dos institutos paradigmas elencados na norma.

DA VERBA/GRATIFICAÇÃO/ADICIONAL DE REPRESENTAÇÃO

Por último, fundamental abordar a questão relativa à percepção da verba/gratificação/adicional de representação judicial e extrajudicial, já considerando a questão aventada em fls. 21v e devidamente respondida nos documentos de fls. 22/25, que em nada se confunde com os honorários de sucumbência, sendo institutos totalmente distintos.

Acerca da verba de representação judicial/extrajudicial, há manifestação expressa por parte do Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul, sobre a legalidade de seu percebimento, através do Parecer Coletivo 5/2008, datado de 21/08/2008, assim ementado:

> *VERBA DE REPRESENTAÇÃO JUDICIAL/ EXTRAJUDICIAL. LEI MUNICIPAL DE PORTO ALEGRE Nº 6.172/88. PRINCÍPIO DA LEGALIDADE. REQUISITOS. EXTENSÃO. LIMITES. CARGOS EFETIVOS. CARGOS EM COMISSÃO. DISTINÇÃO. EFEITOS.*

Ainda, julgado exarado pelo Tribunal de Justiça do Estado do Rio Grande do Sul:

> *AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. SINDICATO. COMPROVAÇÃO DE REGISTRO NO MINISTÉRIO DO TRABALHO E EMPREGO. VERBA DE REPRESENTAÇÃO. ART. 1º, LEI Nº 5.725/2013, DE BENTO GONÇALVES. GRATIFICAÇÃO DE*

> *REPRESENTAÇÃO. LIMITAÇÃO AOS ADVOGADOS QUE EXERCEM TAL ATRIBUIÇÃO. ART. 22, CAPUT, E § 4º, LEI MUNICIPAL Nº 76/2004. CONSTITUCIONALIDADE. Não questionado o registro do sindicato autor perante o Ministério do Trabalho e Emprego, não é caso de proclamar-se, de ofício, sua ilegitimidade ad processum. Nenhuma inconstitucionalidade há na parte do art. 1º, Lei nº 5.725/2013, Município de Bento Gonçalves, ao prever gratificação de representação judicial e extrajudicial exatamente aos advogados municipais que desempenham tais atribuições, precisamente especificadas em o art. 22, caput, e § 4º, Lei Complementar Municipal nº 76/2004, sendo manifesta a diferença que há quanto a tal atuação e aquela em que não há referida representação. (Ação Direta de Inconstitucionalidade, Nº 70076933647, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Armínio José Abreu Lima da Rosa, Julgado em: 27-08-2018) [grifo nosso]*

Sem maiores dificuldades, denota-se não haver óbice legal ao percebimento de honorários sucumbenciais cumulativamente com verba/gratificação/adicional de representação judicial e extrajudicial, por serem institutos totalmente distintos.

Assim, o parecer, s.m.j., de caráter opinativo[4], é pela constitucionalidade do PL em voga.

Em que pese desnecessário explicitar, registre-se que o presente parecer não exime as Comissões pertinentes das respectivas análises acerca do PL.

Sant'Ana do Livramento, 8 de janeiro de 2021.

Christiano Fagundes da Silva
Procurador Jurídico

[4] STF. MS 24073.