

GRUPO II – CLASSE VII – Plenário

TC 027.291/2018-9

Natureza: Denúncia.

Unidades: Advocacia-Geral da União - AGU e Conselho Curador dos Honorários Advocatícios - CCHA.

Denunciante: identidade preservada (art. 55, *caput*, da Lei 8.443/1992).

Representação legal: Mateus de Medeiros Dantas (OAB/DF 58.437) representando o denunciante; Carolina Sofia Ferreira Gomes Monteiro (CPF 050.617.633-94) e outros representando a AGU; Heloisa Barroso Uelze (OAB/SP 117.088), Bruno Corrêa Burini (OAB/DF 42.841) e outros representando o CCHA (peças 5, p. 2; 16; 40, p. 56; 57; 62/4; e 66/7).

SUMÁRIO: DENÚNCIA. POSSÍVEIS IRREGULARIDADES NO CONSELHO CURADOR DOS HONORÁRIOS ADVOCATÍCIOS. ANÁLISE DE PARTE DAS QUESTÕES EM OUTRO PROCESSO. DISCUSSÃO SOBRE A NATUREZA DO ENTE ENCARRREGADO DE DISTRIBUIR OS HONORÁRIOS ADVOCATÍCIOS DE SUCUMBÊNCIA E SOBRE SUA OBRIGATORIEDADE DE SEGUIR O DIREITO PÚBLICO NAS CONTRATAÇÕES. CONHECIMENTO E PROCEDÊNCIA PARCIAL.

1. Os honorários advocatícios sucumbenciais de que trata a Lei 13.327/2016 constituem recursos de natureza pública.

2. As normas infralegais e pareceres que atribuem personalidade jurídica de direito privado ao Conselho Curador dos Honorários Advocatícios contrariam princípios constitucionais, em especial, os da legalidade, impessoalidade, moralidade e supremacia do interesse público sobre o privado.

3. Em face do regime jurídico de direito público a que o Conselho Curador dos Honorários Advocatícios deve se submeter, ao ente cabe observar as regras de direito público na realização de suas aquisições de bens e contratações de serviços.

RELATÓRIO

Adoto como parte deste relatório a última instrução elaborada na Secretaria de Controle Externo da Administração do Estado - SecexAdministração, que contou com a concordância dos dirigentes daquela unidade técnica (peças 71/3):

“INTRODUÇÃO

1. Trata-se de denúncia a respeito de possíveis irregularidades na caracterização do Conselho Curador dos Honorários Advocatícios (CCHA), vinculado à Advocacia Geral da União (AGU), como entidade privada; na decisão do colegiado de retenção de 5% dos valores dos honorários advocatícios destinados à partilha do Fundo de Honorários Advocatícios para composição da conta de Custeio, Gestão e Reserva Técnica (CCGR) – Resolução-CCHA 3/2016; e na ausência de licitação para realização de contratações.

2. A denúncia também contemplava, originalmente, a possível inobservância de regras pertinentes ao subsídio e ao teto remuneratório, temas que já são objeto específico do TC 004.745/2018-3.

HISTÓRICO

3. O denunciante apontou supostas irregularidades cometidas no CCHA (peças 1, 2, e 4 a 7), submetendo ao pronunciamento do TCU as seguintes questões: i) inobservância do teto remuneratório pelos servidores das carreiras jurídicas da União; ii) desvirtuamento legal provocado pelo CCHA ao decidir reter 5% da arrecadação destinada à partilha do Fundo de Honorários Advocatícios (Resolução-CCHA 3/2016); iii) ausência de licitação nas contratações feitas pelo CCHA, em afronta ao regime jurídico de direito público; e iv) irregularidades no Edital-CCHA 1/2018, relativo às eleições de conselheiros do CCHA 2018-2020.

4. Requereu o recebimento da denúncia e a concessão de medida cautelar para sustar a retenção dos 5% dos honorários de sucumbência; para impedir o uso dos recursos até então acumulados na conta de Custeio, Gestão e Reserva Técnica (CCGR); e para a suspensão do Edital-CCHA 1/2018 (peça 2, p. 14).

4. Como comentado, estes autos apreciam a questão relativa à natureza e à atuação do CCHA. A inobservância do teto remuneratório e aspectos afins à temática de pessoal, como a não utilização do Sistema Integrado de Administração de Pessoal (Siape) para o registro e a efetivação dos pagamentos dos honorários, a obediência ao regime de subsídios, bem como a possível ofensa ao regime previdenciário ao se estender os valores a aposentados, estão sendo apurados pela Sefip no TC 004.745/2018-3.

5. A relatora, seguindo a unidade técnica (peça 14), conheceu a denúncia, considerou os elementos insuficientes para a concessão de medida cautelar, e determinou as seguintes oitivas e diligências (peça 15):

c) com fundamento no art. 250, inciso V, do Regimento Interno, efetuar a oitiva do Conselho Curador dos Honorários Advocatícios - CCHA e da Advocacia-Geral da União - AGU, para que, no prazo de quinze dias, apresentem manifestação sobre os indícios de irregularidades noticiados neste processo, especialmente quanto:

c.1) aos fatos de o Conselho estar registrado no Cadastro Nacional de Pessoas Jurídicas - CNPJ com a natureza jurídica de 'associação privada' e de consignar em ata deliberativa que não é órgão ou entidade integrante da Administração Pública Federal, apesar da existência dos seguintes elementos que lhe dão aparência de entidade com 'personalidade jurídica de direito público', com a consequente obrigação de seguir os princípios e normas gerais da Administração Pública Federal:

- criação e definição de suas competências por lei, com destaque para as atribuições de poder para editar normas em esfera pública e para requisitar dos órgãos e das entidades públicas federais as informações cadastrais, contábeis e financeiras necessárias à apuração, ao crédito dos valores dos honorários advocatícios de sucumbência e à identificação das pessoas beneficiárias (arts. 33 e 34 da Lei 13.327/2016);

- previsão da participação no ente como serviço público relevante (art. 33, § 4º, da Lei 13.327/2016);

- vinculação à Advocacia Geral da União - AGU e recebimento dela de apoio administrativo (art. 34, caput e § 6º, da Lei 13.327/2016);

- prestação pela AGU, Ministério da Fazenda e autarquias e fundações de auxílio técnico necessário para apuração, recolhimento e crédito dos valores dos honorários advocatícios (art. 34, §5º, da Lei 13.327/2016);

c.2) à instituição, por meio da Resolução CCHA 3/2016, de retenção de até 5% da arrecadação dos honorários advocatícios de que trata o art. 30 da Lei 13.327/2016, com a finalidade de alocar recursos financeiros na Conta de Custeio, Gestão e Reserva Técnica - CCGR, no âmbito do CCHA, que tem a finalidade precípua de atribuir autonomia e independência material à gestão dos honorários advocatícios e permitir a implementação da política de distribuição e rateio que atenda à previsibilidade e uniformidade dos valores, situação que aparentemente conflita com os §§ 5º e 6º do art. 34 da Lei 13.327/2016;

d) com fundamento no art. 157 do Regimento Interno, diligenciar o Conselho Curador dos Honorários Advocatícios - CCHA para que, no mesmo prazo de quinze dias, encaminhe ao Tribunal relação das contratações e aquisições realizadas desde a data da sua constituição, com:

d.1) detalhamento, no mínimo, do nome do contratado, CPF/CNPJ, objeto, data de vigência do ajuste e valores mensal e anual;

d.2) informações, se for o caso, sobre os pressupostos de fato e de direito que amparam eventuais contratações sem o cumprimento do dever de licitar (art. 37, inciso XXI, da Constituição de 1988 c/c o art. 1º da Lei 8.666/1993 e legislação correlata);

6. Também considerou que não compete ao TCU a defesa de interesses individuais dos advogados públicos inativos, de modo que a categoria deve, se for a hipótese, buscar reparação de eventuais perdas por

outros meios legais, e que os questionamentos pertinentes ao Edital-CCHA 1/2018, afetos às eleições dos conselheiros do ente revestem-se, preponderantemente, de caráter *interna corporis*, de forma que também não há interesse público maior que justifique a intervenção do TCU sobre essa questão.

7. A SecexAdministração promoveu as oitivas e diligências determinadas (peças 17, 22 e 27), cujas respostas enviadas pela AGU e pelo CCHA constituem as peças 36-39 e 43, e 40-42 e 61.

8. Adicionalmente, o relator das turmas recursais dos juizados especiais federais da seção judiciária do Rio de Janeiro, juiz federal Luis Eduardo Bianchi Cerqueira, encaminhou para ciência do TCU o Processo 0107257-66.2017.4.02.5151/01 (peças 46-51), apontando '(...) a existência de prováveis indícios de irregularidades administrativas na forma como a verba honorária está sendo paga atualmente' (peça 46, p. 3).

9. Diante da complexidade do tema aqui abordado e de sua transversalidade no âmbito do TCU, a SecexAdministração, durante a instrução desse processo, reuniu-se com representantes da Secretaria de Macroavaliação Governamental (Semag) e da Secretaria de Fiscalização de Pessoal (Sefip) e delas recebeu valiosas contribuições, as quais subsidiaram o posicionamento técnico adotado.

EXAME TÉCNICO

I – Manifestação da AGU e do CCHA

10. Passa-se, na sequência, a transcrever, ponto a ponto, os esclarecimentos trazidos pelas instituições, iniciando-se pela AGU (peças 36-39 e 43).

11. A AGU afirma ser inequívoca a titularidade dos membros da advocacia sobre os honorários advocatícios de sucumbência, decorrente da previsão legal do §19 do art. 85 da Lei 13.105, de 16/3/2015 (Código de Processo Civil) e do art. 29 da Lei 13.327, de 29/7/2016. Sustenta a natureza privada e extraorçamentária da rubrica, entendimento adotado desde 2009, conforme pareceres que enumera. Alega que não se trata de despesa pública, o que afasta a utilização dos sistemas públicos de gestão remuneratória.

12. Justifica a sistemática de pagamento de honorários como modelo de prestação de relevante, eficiente e essencial serviço público à população e que seria inequívoca a separação entre remuneração pública – por subsídio – e a percepção dos honorários – por meio de verba privada e extraorçamentária.

13. Defende a natureza privada também dos encargos legais, em homenagem à legalidade estrita, pois: i) a Lei 10.522/2002, embora não categoricamente, teria desvinculado a propriedade dos encargos ao erário; ii) os encargos seriam verba composta, que substituiria a condenação do devedor em honorários advocatícios nas execuções fiscais em que incida; iii) o art. 30, inc. II, da Lei 13.327/2016 expressamente fixou que até 75% dos encargos legais seriam honorários advocatícios; e iv) a Portaria-Interministerial 5/2016 firmou percentuais do encargo legal que seriam considerados para fins de honorários de sucumbência. Em decorrência do art. 30, inc. II, da Lei 13.327/2016, teria ocorrido a revogação tácita da primeira parte do art. 1º do Decreto-lei 1.025/1969. Ademais, a OAB, antes do quadro legislativo atual, teria se posicionado pelo reconhecimento do direito à percepção de honorários por advogados públicos. Assim, os encargos não seriam remuneração paga pelo próprio Estado, nem rubrica da esfera orçamentária, conforme doutrinadores que menciona.

14. Quanto à natureza jurídica do CCHA, sustenta ser privada, como decorrência da característica dos honorários, cuja gestão se pautaria por mecanismos de controle e de transparência privada do fundo comum. Nesse sentido, seria dos advogados públicos a legitimidade para exigir prestação de contas do CCHA.

15. Entende que a natureza privada do conselho decorre da Lei 13.327/2016, que o vinculou à AGU, o que é diferente de o posicionar na estrutura do órgão, de forma que atua em regime de cooperação com a Administração, como prestador de atividade privada de interesse público e de serviços não-exclusivos do Estado. O apoio administrativo dado pela AGU e o auxílio técnico de outros órgãos públicos, porque previstos na lei, também conduziram a essa compreensão. Nessa linha, o conselho se submeteria ao regime jurídico de direito privado quanto às obrigações civis, comerciais, trabalhistas e tributárias e apenas nas questões com 'influxo do regime de direito público' deve observar orientações da AGU, ressaltando que seu serviço público relevante decorre do interesse público na arrecadação e na distribuição adequada dos honorários advocatícios.

16. Traça paralelo entre os papéis do CCHA e do Escritório Central de Arrecadação e Distribuição (Ecad), os quais se enquadrariam, segundo o Supremo Tribunal Federal (STF), no conceito de espaço público não-estatal, que abriga entidades 'cuja importância social justifica o interesse público na sua existência e escoreita atuação' (RE 201.819). Alega que o fato de a Lei 13.327/2016 prever o crédito direto dos honorários em instituição financeira contratada pelo CCHA, sem necessidade de o recurso transitar pela

Conta Única do Tesouro, reforça a natureza privada do conselho.

17. Argumenta que a gestão dos honorários deve ser privada e que qualquer solução diversa implicaria o descumprimento da lei, a qual deve ser respeitada dada sua presunção de constitucionalidade, bem como resultaria no uso indevido de sistemas públicos de pagamento para destinação de verba privada. Alega que a Secretaria de Controle Interno da Secretaria-Geral da Presidência da República (Ciset/PR) tem o mesmo entendimento, já que igualmente encamparia a classificação do CCHA como entidade privada, bem como entenderia ser limitada a atuação dos órgãos de controle interno e externo sobre o ente.

18. Considerando os entendimentos apresentados, aponta a plena inviabilidade de a AGU apresentar esclarecimentos, nos termos do item 'b' do Ofício 398/2018-TCU/SecexAdministração (peça 37), sobre a retenção dos 5% da arrecadação de honorários de sucumbência destinada a compor a Conta de Custeio, Gestão e Reserva Técnica (CCGR), estabelecida pela Resolução-CCHA 3/2016.

19. Apresentou, ainda, anexo no qual aponta 'o significativo impacto positivo' na recuperação de créditos inscritos em dívida ativa em 2017, que teria alcançado recorde histórico, e representado incremento de 75,4% em relação aos valores recuperados em 2016 (peça 38), cujo incremento correlaciona ao pagamento dos honorários de sucumbência aos membros da PGFN.

20. A seguir, são transcritos os argumentos do CCHA (peças 40 a 43 e 61), naquilo que complementa os elementos apresentados pela AGU. Embasa as suas alegações especialmente em entendimentos jurisprudenciais, pareceres de doutrinadores e autoridades de renome do direito nacional (peça 61).

21. O CCHA defende que se qualifica como 'entidade privada *sui generis* de missão privada (...)', embora a ausência de definição clara na Lei 13.327/2016 coloque-o em 'zona cinzenta jurídica', com missões residuais de caráter público. Prevaleceria, contudo, a natureza privada do seu regime jurídico, cujo objetivo é a distribuição da verba honorária. Assim, o 'influxo do regime jurídico administrativo' – art. 33, § 4º, art. 34, incisos I e IV, da referida lei – seria 'instrumental, ancilar e acessória da escolha legislativa' e atenderia ao fim precípuo de sua natureza privada.

22. Em decorrência, sustenta atuação independente e autônoma em relação à União ou outros órgãos da Administração Pública, e que está submetido ao regime jurídico das pessoas jurídicas de direito privado, conforme art. 3º da Portaria-AGU 276/2017. A caracterização como ente despersonalizado, pertencente à Administração Direta, seria incompatível com a atividade de 'prestar apoio' prevista no § 6º do art. 34 da Lei 13.327/2016, uma vez que pressupõe relação horizontal imprópria à estruturação de órgão.

23. Acrescenta que o legislador, quando institui ou autoriza, por lei, um novo ente, não se submete obrigatoriamente às restrições por ele mesmo estabelecidas para o exercício da autonomia privada e da liberdade de associação (prescrições do art. 44 do Código Civil). Concorreria, ainda, para a sua natureza privada, a expressa previsão legal para celebração de contratos (art. 34, inc. V, da Lei 13.327/2016).

24. Afirma que sem os poderes para editar normas ou requisitar informações, '(...) a consecução dos seus misteres seria prejudicada pela dificuldade operacional que surgiria (...)'. Nessa linha, defende que a vinculação à AGU (art. 34, Lei 13.327/2016) deve ser entendida sob duas perspectivas: a) vinculação controle, quando pratica atos investido de poderes públicos (art. 3º, § 1º, da Portaria-AGU 276/2017); b) conexão, situação em que não pratica atos administrativos, como a realização de eleição dos seus conselheiros, por exemplo. Ademais, o Parecer 00098/2017/CONJUR-MP/CGU/AGU também teria reconhecido sua natureza privada e sua não integração à Administração Pública (peça 41, p. 95-108, e peça 42, p. 1-16).

25. Defende, no âmbito da sua competência implícita, a legalidade e a legitimidade da criação da Conta de Custeio, Gestão e Reserva Técnica (CCGR), que tem a finalidade de assegurar recursos para que o conselho possa operar, fazendo frente às suas despesas operacionais (art. 1º da Resolução-CCHA 3/2016). O percentual de 5% dos honorários de sucumbência para compor a CCGR seria razoável e atenderia às práticas contábeis, além de estar apoiada em acordo com o Ministério da Fazenda e a AGU.

26. Pretende sua equiparação aos serviços sociais autônomos e às regras das estatais, aplicando-se regulamento simplificado nas relações em que haja incidência do regime jurídico-administrativo e, naquelas de cunho privado, entende que sequer eventual procedimento simplificado seria aplicável (peça 40, p. 39), ressaltando que a jurisprudência mencionada em sua peça e as deliberações do STF (MS 33.442/DF, ADI 1.864/PR e RE 789.874-RG) e do TCU autorizariam tal compreensão.

27. Traça paralelo entre a sua relação com a AGU e a estabelecida entre a Câmara de Comercialização de Energia Elétrica (CCEE) e a Agência Nacional de Energia Elétrica (Aneel), que seria norteadada na

vinculação-controle. Caberia ao conselho, argumenta, disciplinar internamente suas contratações, não sendo o caso de a legislação infralegal definir tal procedimento, pois violaria sua autonomia de gestão.

28. Defende que os honorários advocatícios não configuram remuneração e que há compatibilidade do pagamento da verba com o regime de subsídio, já que não se trataria de rubrica individualizada, mas pertencente a fundo comum, e que os encargos legais compõem os honorários por expressa previsão legal (art. 30, incisos II e III, da Lei 13.327/2017). Além disso, tal pagamento seria instrumento que premia a eficiência, como escolha legislativa e administrativa, sugerindo a legalidade e a constitucionalidade do benefício. O aumento da arrecadação da União é fruto da institucionalização da rubrica.

29. Por fim, requer sejam reconhecidas: a) a natureza privada do CCHA e dos honorários de sucumbência geridos e distribuídos aos advogados públicos federais; b) a legalidade da instituição da Conta de Custeio, Gestão e Reserva Técnica (CCGR), estabelecida pela Resolução-CCHA 3/2016; c) a dispensa de o CCHA seguir o regime de contratações previsto na Lei 8.666/1993; e d) o arquivamento do processo.

II – Processos sobre os honorários advocatícios em trâmite no TCU, STF e Justiça Federal

30. No TC 004.745/2018-3, atualmente sob a relatoria do ministro Raimundo Carreiro, a Secretaria de Fiscalização de Pessoal (Sefip) realizou ampla análise acerca do pagamento de honorários de sucumbência aos ocupantes de cargos da advocacia pública enumerados no art. 27 da Lei 13.327/2016.

31. Em primeira conclusão lançada naqueles autos (peça 12), a Sefip manifestou entendimento de que o pagamento de honorários sucumbenciais aos advogados públicos, com base na Lei 13.327/2016, contrariava dispositivos da Constituição Federal (CF/1988), com afronta ao princípio da isonomia em relação a carreiras semelhantes, ao regime de remuneração por meio de subsídio, e ao regime previdenciário contributivo. Além disso, considerou que, na eventualidade de se declarar regular tal pagamento, seria necessária a observância do teto remuneratório previsto no art. 37, inc. XI, da CF/1988.

32. Aquela unidade técnica entendeu que ‘O fato de essa parcela ser custeada com recursos não oriundos do orçamento federal também não permite se concluir pela sua natureza privada’. Isso porque ficaria caracterizada renúncia tácita de receita, ônus da União. Segundo a Sefip, ainda que se considerasse a natureza privada dos valores, há regras intransponíveis na CF/1988, quais sejam: o teto remuneratório e o regime de subsídio. Ademais, os encargos legais não podem compor os honorários advocatícios, tendo em vista o art. 1º do Decreto-Lei 1.025/1969, que proíbe, expressamente, a participação de servidores no rateio desses recursos.

33. Nesse contexto e diante da incompatibilidade de dispositivos da Lei 13.327/2016 com premissas constitucionais, a Sefip propôs, na essência, a suspensão do pagamento da verba honorária e o ressarcimento das quantias indevidamente pagas na rubrica. Alternativamente, na hipótese de o colegiado do TCU entender diferente, propôs que fossem efetuadas determinações objetivando:

- a) a inclusão dos honorários de sucumbência na apuração do teto remuneratório;
- b) a abstenção dos advogados públicos de praticarem atos processuais em prol de interesses privados, observando seu mandamento constitucional de somente defender a União;
- c) a não inclusão dos encargos legais no rateio dos honorários (art. 30, inc. II, da Lei 13.327/2016);
- d) a operacionalização dos pagamentos dos honorários por meio do SIAPE, em observância às boas práticas da administração pública.

34. O relator original dos autos (ministro José Múcio Monteiro), em 8/11/2018, optou por determinar a oitiva prévia da AGU e do Banco Central do Brasil (Bacen) (peça 17, TC 004.745/2018-3). As respostas apresentadas foram analisadas pela Sefip, que manteve sua posição inicial (peça 48, TC 004.745/2018-3).

35. O Ministério Público junto ao TCU (MP/TCU) concordou com a essência das conclusões emitidas pela Sefip (peça 66, TC 004.745/2018-3), divergindo apenas quanto à proposta de o tribunal suspender os pagamentos, em razão de a rubrica afrontar diversas premissas constitucionais, por entender que a medida equivaleria ao exercício de controle concentrado de constitucionalidade, competência exclusiva do STF.

36. O *parquet* anotou que a inconstitucionalidade de dispositivos da Lei 13.327/2016 já foi aduzida perante o STF (ADI 6.053/DF, relator ministro Marco Aurélio), sendo o mais eficaz, então, o TCU decidir pela submissão dos honorários advocatícios ao teto constitucional, pois isso independeria da apreciação de constitucionalidade de lei e evitaria o prolongamento indefinido do processo, já que na outra hipótese seria necessário o chamamento de todos os beneficiários da rubrica ao processo.

37. Assim, o MP/TCU propõe que o tribunal dê ciência à AGU, ao Banco Central do Brasil, à Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional e ao CCHA que, a partir da decisão que vier a ser adotada, é

irregular o pagamento da rubrica e que, caso decidam pela continuidade dos pagamentos, os valores sejam considerados para efeito de apuração do teto remuneratório constitucional. Também ratificou a não inclusão dos encargos legais no rateio dos honorários (mencionados no art. 30, inc. II, da lei) e a operação de distribuição dos valores por meio do Siape. O processo encontra-se, desde 3/6/2019, no gabinete do relator, ministro Raimundo Carreiro, aguardando apreciação.

38. Além do TC 004.745/2018-3, a temática dos honorários advocatícios de sucumbência também foi tratada no relatório de acompanhamento, relativo ao 4º bimestre de 2018, das receitas e despesas primárias impactantes, resultado primário e contingenciamento, acompanhamento decorrente de disposições das leis orçamentárias e da Lei Complementar 101/2000 – Lei de Responsabilidade Fiscal (TC 034.842/2018-7). A fiscalização, conduzida pela Secretaria de Macroavaliação Governamental (Semag), deu origem a vários encaminhamentos, formalizados no Acórdão 344/2019-TCU-Plenário, relatora Ana Arraes.

39. Naquele processo, a Semag informou que foram transferidos ao CCHA, em 2017, cerca de R\$ 877 milhões e, até o primeiro decênio de novembro de 2018, R\$ 718 milhões. O valor distribuído a cada advogado alcançou, em setembro/2018, a cifra de R\$ 7.050,12 mensal. Destacou, ainda, que os recursos têm sido considerados como receitas privadas pela PGFN, SOF/MP e STN/MF. Não obstante, até a edição da Lei 13.327/2016 integravam as leis orçamentárias e cobriam diversas políticas públicas.

40. Na fiscalização da Semag, aponta-se indício de que na aprovação da Lei 13.327/2016, que instituiu os honorários de sucumbência, não foram respeitados preceitos da LDO/2016, uma vez que a proposição legislativa que importa ou autoriza a diminuição de receita ou aumento de despesa deve estar acompanhada de estimativas desses efeitos no exercício em que entrar em vigor e nos dois subsequentes, detalhando a memória de cálculo e correspondente compensação, para efeito de adequação orçamentária e financeira e compatibilidade com as disposições constitucionais e legais que regem a matéria (art. 113 da LDO/2016). Todavia, na exposição de motivos que acompanhou a mensagem presidencial, existia menção apenas ao impacto dos honorários advocatícios no exercício de 2016 e nenhum registro acerca de renúncia de receitas.

41. Aquele trabalho concluiu que, caso os recursos provenientes de honorários fossem considerados privados, tratar-se-ia de renúncia de receita, a qual demandaria, nos termos do art. 113 da LDO/2016, a obrigatoriedade de compensação, considerada indispensável pela Secretaria de Orçamento e Finanças (SOF/ME), mas não teria sido adotada, conclusão obtida a partir da análise da tramitação do Projeto de Lei 4.524/2015, que obrigou o pagamento de honorários de sucumbência aos advogados públicos. O raciocínio oposto, por sua vez, levaria ao entendimento de que o Poder Executivo considerava o pagamento dos honorários de sucumbência, naquela oportunidade, como uma despesa pública, e não como renúncia de receita.

42. Assim, segundo a Semag, os honorários advocatícios passaram a ter tratamento de receita extraorçamentária, não compondo a lei orçamentária anual. Com isso, há a transferência de recursos da Conta Única da União para o CCHA, sem observância das normas de contabilidade pública. Além disso, apontou que o conselho utiliza a estrutura do sistema de pessoal do Estado sem qualquer custo.

43. A STN registrou preocupações nas Notas Técnicas 20/2016/Geare/Cofin/Supof/STN/MF-DF, de 14/11/2016, e 27/2016/Geare/Cofin/Supof/STN/MF-DF, de 22/11/2016, nas quais se posicionou contra o recolhimento de recursos, tidos como privados, por meio de documentos oficiais (ainda mais por não envolver qualquer contrapartida financeira pelos serviços prestados) e sugeriu o encaminhamento da questão para avaliação do TCU. A medida, entretanto, foi repelida pela PGFN com o entendimento de que não havia prestação de serviços por parte da STN/MF ao CCHA (Parecer PGFN/CJU/COJLC/1954/2016, peça 44, TC 034.842/2018-7). Assim, naquela oportunidade, a questão não chegou a ser enviada para esta Corte.

44. Por fim, sobre esse assunto, em 19/12/2018, a Procuradoria-Geral da República (PGR) ingressou com a Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI 6.053-DF, peça 70, p. 1-31), na qual pleiteia seja declarada a inconstitucionalidade formal do art. 85, § 19, do Código de Processo Civil (CPC) e a inconstitucionalidade material dos artigos 27 e 29 da Lei 13.327/2016, bem como, por arrastamento, dos artigos 30 a 36 da referida lei, que dispõem sobre a destinação dos honorários de sucumbência e a criação, estruturação e papel do CCHA. Em 20/12/2018, o ministro Dias Toffoli indeferiu a medida cautelar solicitada e ordenou a aplicação do procedimento abreviado do art. 12 da Lei 9.868/1999, para instrução do processo.

45. Em síntese, a PGR defende que os honorários de sucumbência têm caráter remuneratório e de contraprestação pelos serviços prestados e que, caso recolhidos aos cofres públicos, integram a receita pública, o que afasta qualquer tentativa de os caracterizar como recurso privado, dada a incompatibilidade com o regime estabelecido em lei para o seu recolhimento e distribuição aos advogados públicos, celeuma

surgida, quanto ao pagamento, com a entrada em vigor do CPC/2015. Ademais, alega:

a) inconstitucionalidade formal do art. 85-§19 do CPC, uma vez que, ao fixar que os advogados públicos perceberão honorários de sucumbência, o fez em lei não específica e com vício de iniciativa;

b) incompatibilidade desse pagamento com o regime de subsídios, gerando inobservância do teto remuneratório e ofensa aos princípios da moralidade, razoabilidade e supremacia do interesse público;

c) afronta ao regime jurídico estatutário, único e exclusivo a reger a relação entre ocupante de cargo público e o ente ou órgão da Administração ao qual se vincula; além de ir de encontro aos critérios objetivos remuneratórios e ao princípio da isonomia fixado na CF/1988;

d) ofensa aos princípios republicanos da impessoalidade e da supremacia do interesse público, na medida em que o recebimento de honorários de sucumbência viabiliza a ocorrência de conflito de interesse entre o advogado público e os objetivos buscados pela União, autarquias e fundações públicas federais.

46. Posteriormente, a PGR ajuizou outras ADIs questionando leis estaduais que autorizaram o pagamento de honorários. Naquela oportunidade, já eram dezoito ações, figurando como requeridos os estados do Acre, Amapá, Amazonas, Bahia, Ceará, Goiás, Maranhão, Mato Grosso, Mato Grosso do Sul, Minas Gerais, Rio de Janeiro, Pará, Piauí, Pernambuco, Roraima, Sergipe, Tocantins e Distrito Federal¹.

47. Por fim, no Processo 0107257-66.2017.4.02.5151/01 (peças 46-51), encaminhado ao TCU pela Justiça Federal, é julgada ação ajuizada por servidor aposentado da AGU em face da União (e não do CCHA), na qual requereu a definitiva implementação e a atualização do cálculo dos honorários advocatícios de sucumbência que entendeu lhe ser devidos, de modo a serem pagos mensalmente e em percentual integral da cota-parte destinada aos ativos, nos termos do art. 31, inc. I, da Lei 1.332/2016, além de valores retroativos, acrescidos de juros e correção monetária.

48. A primeira instância julgou procedente o pedido ‘(...) para condenar a União a implantar a rubrica honorários de sucumbência – que tem natureza de remuneração por tempo de serviço – no contracheque do autor obedecida a integralidade e a paridade relativamente ao percentual máximo recebido pelos ativos (...)’ (peça 48, p. 228-246). A sentença foi mantida pela 6ª Turma Recursal da Justiça Federal do Rio de Janeiro (peça 48, p. 290-330). Em face dessa decisão, a AGU ingressou com pedido de uniformização de lei federal tendo em vista a deliberação, em sentido diverso, da 3ª Turma Recursal da Seção Judiciária do Estado de Santa Catarina (Processo 5028302-74.2016.4.04.7200/SC), que considerou que o artigo 39 da Lei 13.327/16 não assegurou o pagamento dos honorários de sucumbência de forma integral, durante o período compreendido entre agosto/2016 e dezembro/2016 (peça 49, p. 47, peça 50, p. 25).

49. O incidente foi apreciado pela Turma Nacional de Uniformização do Conselho da Justiça Federal (CJF), tema 196, no Processo 5025059-25.2016.4.04.7200/SC, cujo colegiado fixou a tese de que ‘é devido o pagamento integral da cota-parte dos honorários advocatícios de sucumbência (...) aos inativos (igualdade de valor entre ativos e inativos) no período de agosto a dezembro de 2016, nos termos do art. 39 da lei nº 13.327/16’ (peça 70, p. 67-76).

50. Nesse contexto, o posicionamento sobre a natureza jurídica do CCHA, se de direito público, privado ou *sui generis*, passa pelo tratamento de dois aspectos cruciais que envolvem a questão: i) a natureza dos recursos de honorários de sucumbência, se públicos ou privados; e ii) a delimitação legal da vinculação do conselho à AGU, associada às competências e objetivo que lhe foram definidos na norma.

51. Quanto à natureza dos honorários de sucumbência, como informado, esse assunto está sendo especificamente examinado no TC 004.745/2018-3, instruído pela Sefip, que se posiciona pela natureza pública dos recursos. Como também registrado no pronunciamento da unidade técnica (peça 14), nestes autos sobressai a questão relativa à natureza e atuação do CCHA, uma vez que a Lei 13.327/2016 criou o colegiado para operacionalizar a distribuição dos valores entre os advogados da União e procuradores federais da PGFN e do Bacen (art. 33), qualificou-o como serviço público relevante (art. 33, §4º), vinculado à AGU, a quem cabe prestar-lhe apoio técnico administrativo (art. 34, §6º), e estipulou que deve ser subsidiado pelo auxílio técnico da AGU, MF, autarquias e fundações (art. 34, §5º) e que pode requisitar informações aos entes da administração federal (art. 34, inc. IV), sem, no entanto, conferir-lhe clara personalidade jurídica.

52. Eventual decisão do STF firmando a inconstitucionalidade de dispositivos da Lei 13.327/2016, que regulamentam os honorários advocatícios, impactará no deslinde deste processo, na medida em que um dos pleitos formulados é para considerar o conselho inconstitucional. Enquanto presente a vigência da lei, coaduna-se com o posicionamento da Sefip de que dos honorários são remuneração de verba pública, situação em que o CCHA está operacionalizando a distribuição de dinheiro público e deveria seguir o

regramento jurídico da Administração Pública.

III – Da natureza pública dos recursos destinados ao pagamento de honorários advocatícios

53. A AGU e o CCHA defendem que os honorários advocatícios de sucumbência, cujo pagamento foi delimitado pela Lei 13.327/2016, são verbas de natureza privada e extraorçamentária.

54. Tal alegação, contudo, não prospera.

55. A natureza da receita de honorários advocatícios deve ser compreendida a partir do tratamento que lhe era atribuído antes da Lei 13.327/2016, pois a verba já era arrecadada e utilizada para fazer frente a despesas públicas. Conforme dados disponíveis no Sistema Integrado de Administração Financeira (Siafi), entre 2013 e 2016, a União arrecadava, em valores correntes, média anual de R\$ 802,8 milhões, montante que era direcionado mormente ao pagamento de despesas com pessoal, dispêndios administrativos em geral e gastos com ações voltadas à recuperação de créditos tributários.

56. Com a edição da Lei 13.327/2016 e a autorização para que os advogados públicos recebam honorários (CPC, art. 85, §19º), esses valores que outrora custeavam políticas públicas passaram a ser carreados integralmente ao incremento remuneratório de ocupantes dos cargos de Advogado da União, procuradores da Fazenda Nacional e do Banco Central do Brasil, e os quadros em extinção do art. 46 da Medida Provisória 2.229-43, de 6/9/2001 (art. 27 da lei).

57. Na lei orçamentária de 2017, por exemplo, conforme informa a Sefip (peça 12, p. 4, TC 004.745/2018-3), esses recursos foram classificados, no quadro de ‘Receitas dos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social por Natureza, Fonte de Recursos’, nas rubricas Encargos Legais pela Inscrição em Dívida Ativa (1.9.9.0.12.11) e Receitas de Ônus de Sucumbência e Ônus de Sucumbência Principal (1.9.9.0.12.1). Isso confirma o seu tratamento, antes da adoção da Lei 13.327/2016, como receita pública orçamentária.

58. As interpretações atualmente conferidas pelo Poder Executivo à Lei 13.327/2016, notadamente nos arts. 19 a 39, que tratam das carreiras jurídicas da União, resultam em notório resultado patrimonial desfavorável às finanças públicas, e, em contrapartida, propiciam tratamento sobremaneira benéfico a agentes pertencentes às carreiras da advocacia pública do Poder Executivo federal. Com efeito, esses mais de R\$ 800 milhões arrecadados anualmente foram transformados, por interpretação na seara administrativa, em recursos privados, sem geração de nova receita que compensasse tal efeito negativo. Ademais, essas receitas, a partir de 2017, são meramente transferidas aos respectivos beneficiários, sem transitarem pelo orçamento federal.

59. Registre-se que, sobre essa mera transferência de recursos, não há qualquer controle orçamentário, fiscal ou parlamentar. Assim, o tratamento atualmente conferido às receitas de honorários advocatícios, como recursos privados, permite que os advogados públicos recebam verbas não autorizadas pela Lei Orçamentária Anual. Mais que isso, esses dispêndios não são computados para fins de Teto de Gastos de despesas primárias (EC 95/2016), bem como não compõem o cálculo das despesas com pessoal (art. 169, inc. II, da CF/88) e, sobretudo, são excluídos do cômputo do teto remuneratório constitucional (art. 37, inc. XI, da CF/88).

60. É fato que a Lei 13.105/2015 (Código de Processo Civil) estabeleceu que ‘os advogados públicos perceberão honorários de sucumbência, nos termos da lei’ (art. 85, § 19). Posteriormente, sobreveio a Lei 13.327/2016, que regulamentou a percepção desses valores por integrantes de carreiras jurídicas da União. No entanto, não há na Lei 13.327/2016 ou em outra norma do sistema jurídico pátrio qualquer dispositivo que expressamente transmute a natureza pública da receita decorrente de honorários advocatícios de sucumbência.

61. A despeito das arguições de inconstitucionalidade desses dispositivos, objeto da ADI 6.053/DF, não se discute, neste tópico, se a percepção dos aludidos valores por agentes públicos encontraria respaldo constitucional, mas sim, se estes valores deveriam ser considerados receitas públicas e custeados como se despesas do Estado fossem, e, por conseguinte, submetendo-se a todas as normas estabelecidas pelo Direito Financeiro.

62. A defesa da natureza privada dos valores funda-se no argumento de que os honorários são pagos pela parte vencida, e não pelos cofres públicos, notadamente interpretando-se a Lei 13.327/2016 de forma análoga à estabelecida para a advocacia privada. Todavia, a pretensa isonomia entre as advocacias pública e privada não prospera, ante os elementos legais e fáticos do exercício profissional dessas categorias.

63. Ressalta-se que os agentes públicos estão submetidos ao regime jurídico administrativo, o qual está alicerçado nos princípios da supremacia do interesse público sobre o particular e da indisponibilidade do

interesse público. Tais pilares tornam o exercício das funções estatais distinto da atuação de particulares.

64. Em recente julgamento, o Desembargador Marcelo Pereira da Silva, do Tribunal Regional Federal da 2ª Região, Relator da Arguição de Inconstitucionalidade 0011142-13.2017.4.02.0000, destacou a distinção entre as atividades desenvolvidas pelas advocacias pública e privada:

Como se sabe, enquanto os advogados públicos trabalham em instalações mantidas pelo Estado, utilizando-se de estrutura física adquirida e mantida pelas Procuradorias da Advocacia Geral da União, bem como de estrutura de pessoal de apoio remunerada pelo Estado, os advogados privados são obrigados a desembolsar quantias expressivas apenas para exercer o seu mister, tais como aquisição e manutenção de computadores, móveis, material de escritório, além de arcarem com todos os custos tributários inerentes à instalação de um escritório de advocacia, bem como custos de aluguéis e taxas condominiais, isto sem falar no necessário custeio da contratação de pessoal administrativo pelo regime da CLT, com todos os encargos inerentes a tais vínculos empregatícios.

Além de nada desembolsarem para custear os recursos material e humano que utilizam no exercício da advocacia, os advogados públicos recebem do Estado subsídio mensal em valor fixo em razão do cargo que ocupam, o que também os distingue dos advogados privados, que dependem exclusivamente dos honorários advocatícios para sobreviver e manter a sua estrutura de trabalho.

Seria de se indagar, assim, qual tipo de isonomia ou igualdade de tratamento pretendeu a lei 13.327/16 garantir aos advogados públicos? Uma isonomia que somente alcançaria a parte financeiramente vantajosa do exercício privado da profissão, qual seja, o direito aos honorários sucumbenciais que – de forma questionável, sob o ponto de vista da inafastabilidade da jurisdição - aos advogados assegurou a lei 8.906/94 quando vitoriosa a causa sob seu patrocínio, mas sem qualquer dispêndio para a criação e manutenção de sua estrutura de trabalho.

(...)

O que não se pode admitir é que o Poder Público seja duplamente onerado, não apenas com o dispendioso custeio da máquina da advocacia pública como, ainda, com os honorários de êxito em favor desses mesmos advogados.

(...)

65. Outra distinção entre a advocacia pública e privada é a reserva de mercado existente para a classe de advogados públicos federais. Seu patrono, a União, registra no ativo patrimônio de R\$ 5,3 trilhões (saldo em 31/12/2018, conforme Auditoria do Balanço Geral da União/2018 - TC 013.643/2019-3, relatoria Ministra Ana Arraes), executa anualmente um orçamento que supera R\$ 3,0 trilhões (em 2020, o orçamento total da União alcançará cerca de R\$ 3,6 trilhões, conforme dados contidos no Projeto de Lei 22/2019-CN). Somam-se a isso outras atribuições legais do Estado, notadamente no que se refere à garantia e ao exercício de direitos individuais, a prestações de serviços de saúde, segurança, educação, entre outros, o que, inequivocamente, potencializa o número de lides das quais a União faça parte. Limitando-se à elucidação dessas atividades, nota-se que a União constitui patrono com significativo potencial arrecadatório, em decorrência das ações bilionárias das quais é parte, incomparavelmente maior que outros patronos privados.

66. Adicionalmente, ressalte-se a prescindibilidade de se captar causas judiciais e de se concorrer com outros profissionais da área jurídica. O advogado público, no exercício de suas funções estatais, recebe as demandas de ofício de seu patrono e litiga em favor desse, não sendo exigido qualquer esforço adicional para atrair clientes ou qualquer outra atividade excepcional capaz de justificar a natureza privada do recurso decorrente dos honorários advocatícios. Contudo, a advocacia privada, no mais das vezes, não dispõe de clientes que litigam em ações tão vultosas como as da União, tendo, inclusive, que concorrer com outros profissionais para captar seus patronos em mercado cada dia mais competitivo.

67. Outro aspecto que milita contra os argumentos de que os honorários de sucumbência recebidos por advogados públicos são recursos de natureza privada relaciona-se aos custos da advocatura. Convém rememorar que o advogado público não arca com custos típicos da advocacia privada, como o pagamento de despesas com imóvel, tecnologias aplicadas, pessoal necessário à assistência administrativa e/ou ao trabalho jurídico, combustível para deslocamentos, água, energia elétrica e telefone.

68. Todos esses custos são financiados pela sociedade, que ainda remunera os integrantes das carreiras jurídicas da AGU com a integralidade de seus subsídios, cujo valor mensal, a partir de janeiro de 2019, varia entre R\$ 20,1 mil e R\$ 27,3 mil, ao que se somam os honorários advocatícios de sucumbência. Acrescentem-se, a título ilustrativo, que quando órgãos como TCU, Ministério Público Federal, Câmara dos Deputados, Senado Federal e do Poder Judiciário, que possuem consultorias jurídicas estruturadas, figuram como

requeridos em processo judicial, os subsídios de informação remetidos à AGU, que tem o monopólio da representação judicial e extrajudicial da União, são, em geral, amplos e suficientes, e não requerem trabalho adicional dos membros da advocacia. Isso poupa tempo e gera economia na realização de seu trabalho.

69. Com efeito, ainda que os advogados públicos percebam quaisquer outras espécies remuneratórias, o esforço arrecadatário pertence ao Estado, o qual custeia todas as atividades dos agentes que exercem função estatal. Destarte, a relação do advogado público com o seu 'cliente', diretamente a União, os Poderes, órgãos, entidades, agentes públicos e, indiretamente, a sociedade, é amplamente diversa daquela estabelecida entre o advogado privado e seu patrono. Diante desse quadro, como poderia, então, o advogado do Estado – no exercício de sua função pública – auferir uma renda privada, inclusive valendo-se de todos os meios custeados pela sociedade?

70. Sobre esse aspecto, destaca-se que, no momento da criação dessa parcela, em setembro de 2016, os honorários advocatícios de sucumbência eram pagos a cada beneficiário ativo o montante fixo de R\$ 3.000,00 mensais. No entanto, de acordo com dados contidos no Portal da Transparência, esse valor, em junho de 2019, alcançou R\$ 7.627,24, o que representa um acréscimo da ordem de 154%, em menos de três anos.

71. Tal incremento remuneratório vai na contramão de indicadores macroeconômicos, os quais, normalmente, são utilizados como parâmetros para concessão de reajustes de servidores e aumento de gastos com pessoal. Nesse contexto, entre os exercícios de 2016 a 2018, o déficit primário acumulado da União superou R\$ 422,7 bilhões e a inflação acumulada foi de apenas 14,67%, indicadores que não se coadunam com o incremento expressivo na parcela paga a advogados públicos a título de honorários advocatícios.

72. No exercício de 2016, logo após a edição da Lei 13.327/2016, o recurso e a dotação destinada ao custeio de honorários advocatícios aos integrantes das carreiras jurídicas do Poder Executivo receberam tratamento orçamentário, sendo alocados na LOA, e pagos seguindo os ritos previstos na legislação do Direito Financeiro, como, por exemplo, a Nota de Empenho 2016NE001847 (peça 70, p. 34). Assim, a receita decorrente de honorários advocatícios de sucumbência era considerada um recurso público, e a despesa para custear os pagamentos decorrentes dessa nova parcela remuneratória era considerada gasto do Estado.

73. Ao revés, a partir de 2017, valendo-se de nova interpretação da sobredita lei, os valores pagos a título de honorários advocatícios de sucumbência, bem como os recursos necessários para custear essa parcela, foram excluídos da seara orçamentária. Assim, esse incremento remuneratório ficou à margem dos controles orçamentários e fiscais que disciplinam a remuneração de agentes públicos.

74. Sobre esse aspecto, ainda cabe destacar que a Exposição de Motivos 240/2015, que acompanhou Projeto de Lei 4.254/2015, convertido na Lei 13.327/2016, conferiu tratamento de despesa pública aos honorários advocatícios de sucumbência, ou seja, custeada por recursos públicos:

O impacto orçamentário relativo à revisão do subsídio será de R\$ 113.749.980,00, para o exercício de 2016, R\$ 483.559.311,2, para o exercício de 2017, R\$ 719.698.376,50, para o exercício de 2018, e de R\$ 954.035.327,80, para o exercício de 2019. Quanto ao pagamento dos honorários, o impacto estimado é da ordem de R\$ 123.030.000,00, para o exercício de 2016.

75. Concernente à tramitação legislativa do projeto, há de se ressaltar a incompatibilidade dos valores nele apresentados e aqueles que realmente são repassados ao CCHA para custear o pagamento dessas verbas.

76. Como visto, segundo a estimativa de impacto para custear os honorários de agosto a dezembro de 2016, seriam desembolsados R\$ 123 milhões. Anualizando esse valor, chega-se a R\$ 295,2 milhões para o custeio de doze meses de honorários. No entanto, em 2018, o valor repassado ao CCHA para o rateio supera os R\$ 800 milhões. De forma objetiva, pode-se dizer que houve significativa variação (desvio que supera 171%) entre os valores informados ao Parlamento e aqueles repassados em decorrência da aprovação da Lei. Destaque-se que não houve, no curso do processo legislativo, alteração capaz de justificar variação de tal monta.

77. Ademais, esse movimento de excluir as receitas de honorários advocatícios de sucumbência da seara orçamentária acarretou distorção também no cômputo do valor-base do 'Teto de Gastos'. Rememore-se que a EC 95/2016, que instituiu o limite de despesas primárias para a União, considera os valores pagos em 2016, corrigidos anualmente pela variação do Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo – IPCA. Assim, ao excluir essas despesas do orçamento de 2017, o Teto de Gastos da União ficou superdimensionado.

78. Destaque-se que o heterodoxo mecanismo tem efeito patrimonial negativo para as finanças públicas, à

semelhança da criação de uma despesa. Na verdade, ao invés de se criar uma despesa orçamentária, a qual está sob a égide dos controles orçamentários constitucionais-legais, instituiu-se uma renúncia tácita de receita, cujo efeito negativo ao patrimônio da União supera R\$ 800 milhões anuais. Frise-se que não foi criada uma nova receita para contrabalancear os gastos com honorários.

79. A PGR, na ADI 6.053/DF, afirma 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’.

80. Na prática, apartou-se parcela da receita que ingressava nos cofres da União, como recurso público, destinando-a à remuneração de advogados públicos. Isso ocorre a despeito da titularidade da União sobre as verbas honorárias, materializada no art. 1º do Decreto-Lei 1.025/1969, por meio do qual foi extinta a participação dos servidores públicos na cobrança da dívida ativa, de maneira que os encargos legais devem ser recolhidos diretamente aos cofres públicos, como renda da União:

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]

81. Frise-se que o dispositivo continua vigente, sem ter sofrido qualquer alteração, embora a Lei 13.327/2016 (art. 30, inc. II), ao fazer-lhe menção explícita, simplesmente ignorou o comando do decreto e concedeu, indevidamente, aos advogados públicos parte desses encargos legais:

Art. 30. Os honorários advocatícios de sucumbência incluem: [...] II - até 75% (setenta e cinco por cento) do produto do encargo legal acrescido aos débitos inscritos na dívida ativa da União, previsto no art. 1º do Decreto-Lei nº 1.025, de 21 de outubro de 1969 [...].

82. Para a PGR, a previsão genérica, na lei processual, para a destinação dos honorários de sucumbência a advogado público não transmuda sua natureza de pública para privada. Se os honorários constituíssem receita privada, a cobrança em juízo não poderia ser feita pelos advogados públicos investidos nessa condição, isto é, em nome da União, mas caberia a esses advogados agindo em nome próprio e em petição apartada. Consoante a PGR, atribuir caráter privado a tais receitas também traria outras consequências:

- inviabilidade de os advogados contarem com a estrutura remuneratória da Administração Pública para a gestão desses recursos, nem o CCHA poderia estar vinculado à AGU (art. 33 da Lei 13327/2016);
- impossibilidade de a AGU prestar apoio administrativo ao CCHA (art. 34, § 6º, da Lei 13.327/2016);
- impossibilidade de a AGU, o Ministério da Fazenda, as autarquias e as fundações públicas prestarem ao CCHA o auxílio técnico necessário para a apuração, o recolhimento e o crédito dos honorários de sucumbência (art. 34-§5º da Lei 13.327/2016).

83. A PGR defende que, se os recursos fossem privados, não haveria a necessidade de a lei estabelecer o dever de os órgãos da Administração adotar providências para viabilizar o crédito dos honorários sem a necessidade de trânsito pela conta única do Tesouro Nacional (art. 35, *caput*, da Lei 13.327/2016), e, que, em nenhum momento, a Lei 13.327/2016 reconheceu o caráter privado da verba. Ao contrário, dispensou tratamento nitidamente público ao fixar, inclusive, a contratação de instituição financeira oficial para cuidar do recolhimento e distribuição dos honorários; que os valores respectivos devem ser divulgados no Portal da Transparência; e que o recolhimento será realizado por meio de documentos de arrecadação oficiais (art. 30, parágrafo único, da Lei 13.327/2016).

84. No entendimento da PGR, sendo a lei declarada constitucional, saltaria evidente a natureza pública dos honorários sucumbenciais, uma vez que entendimento contrário implicaria a inconstitucionalidade do art. 4º, inc. XXI, da Lei Complementar 132/2009, que alterou o estatuto da Defensoria Pública da União (DPU), na medida em que destinou suas verbas sucumbenciais exclusivamente para o aparelhamento da instituição e a capacitação profissional de membros e servidores.

85. Acrescenta que, na hipótese de considerá-lo privado, igualmente haveria inconstitucionalidade na partilha do valor, pois esse pertenceria individualmente a cada advogado. Na partilha, entretanto, estar-se-ia invadindo a esfera de direitos subjetivos do advogado que efetivamente atuou em determinado feito.

86. O Superior Tribunal de Justiça (STJ) tem jurisprudência firmada, aponta a Sefip, de que os honorários são verba pública, de caráter não pessoal, devida aos cofres da Fazenda Pública, permitida a compensação entre as partes no caso de sucumbência recíproca (RESP 1.213.051/RS, relator Mauro Campbell Marques, 2ª Turma, DJe de 8/2/2011, AgRg no REsp 1.243.084/RS, relator Humberto Martins, 2ª Turma, DJe de

9/11/2015). Esse é o entendimento constante do Recurso Especial 1.668.647/SP, de relatoria do ministro Herman Benjamin, julgado em 13/6/2017 (Segunda Turma):

PROCESSUAL CIVIL. RECURSO ESPECIAL. VIOLAÇÃO DO ART. 535 DO CPC/1973. DEFICIÊNCIA NA FUNDAMENTAÇÃO. SÚMULA 284/STF. EXECUÇÃO DE SENTENÇA. HONORÁRIOS DE SUCUMBÊNCIA FIXADOS NOS EMBARGOS À EXECUÇÃO. VERBA DEVIDA AOS COFRES DA FAZENDA PÚBLICA. COMPENSAÇÃO DOS HONORÁRIOS. POSSIBILIDADE. VERBA PÚBLICA DE CARÁTER NÃO PESSOAL.

1. Não se conhece de Recurso Especial em relação à ofensa ao art. 535 do CPC/1973 quando a parte não aponta, de forma clara, o vício em que teria incorrido o acórdão impugnado. Aplicação, por analogia, da Súmula 284/STF.

2. De acordo com a jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça, os honorários advocatícios de sucumbência, quando vencedora a Fazenda Pública, não constituem direito autônomo do procurador judicial, porque integram o patrimônio público da entidade.

3. Desse modo, o acórdão impugnado decidiu em compasso com a jurisprudência do STJ, no sentido de possibilitar a compensação dos honorários devidos pelo ora recorrido com o montante a que tem direito a receber do Estado, via precatório.

4. Recurso Especial não conhecido.

87. Essa deliberação foi editada em 13/6/2017, posteriormente ao julgamento do REsp 1.636.124/AL, mencionado pelo CCHA em sua oitava, na qual o ministro Herman Benjamin, relator do caso, citou, em seu voto, o art. 29 da Lei 13.327/2016, que atribuiu os honorários advocatícios de sucumbência aos ocupantes de cargos da respectiva carreira jurídica. O cerne da discussão estava na possibilidade de pagamento de honorários a advogados públicos após a entrada em vigor do CPC/2015 (17/3/2016), mas antes da edição da Lei 13.327/2016. Como os honorários nasceram com a sentença, que foi proferida em 21/3/2016, após a edição do mencionado código, deu-se provimento ao recurso especial para fixar honorários advocatícios correspondente a 10% do valor da condenação.

88. No julgamento do REsp 1.668.647/SP, o foco dos debates estava na possibilidade de compensação de débitos relativos a honorários fixados em embargos à execução para os Procuradores do Estado de São Paulo com créditos mantidos com a Fazenda Pública do Estado. O STJ não conheceu o recurso, interposto pela Fazenda estadual, por entender que a decisão recorrida estava em sintonia com a jurisprudência do Superior Tribunal, ao firmar que os honorários de sucumbência não constituem direito autônomo do procurador judicial, integrando o patrimônio público da entidade.

89. Ressalta-se o posicionamento da PGR e da Sefip, ao mencionarem o art. 30 da Lei 13.327/2016, em que também defendem a não inclusão dos encargos legais no conjunto a ser distribuído como honorário de sucumbência, pois não há revogação parcial de artigos no direito brasileiro. Nesse sentido, 'não é possível cindir o artigo 1º do Decreto-Lei 1.025/69 a fim de se cobrar a taxa de 20% nele prevista, sem que se reconheça a vedação ali imposta, assim como a titularidade da União, destinatária de todo o produto dessa cobrança', afirma a Procuradoria-Geral. E, continua, 'a interpretação plausível e possível deste dispositivo é a de que o produto da cobrança de encargo legal acrescido aos débitos inscritos na dívida ativa da União era e continua, portanto, sendo de propriedade da União'. Isso reforça a natureza pública das receitas.

90. Nesse aspecto, o STJ, no julgamento do REsp 1.521.999/SP, em sede recurso repetitivo, que buscava definir a natureza jurídica do encargo legal, a fim de classificá-lo como crédito privilegiado ou quirografário em processo de falência, entendeu que a rubrica, mesmo após a Lei 13.327/2016, não se qualifica como honorários advocatícios de sucumbência (julgamento em 28/11/2018):

PROCESSUAL CIVIL E FALIMENTAR. CLASSIFICAÇÃO DE CRÉDITOS. ENCARGO LEGAL INSCRITO EM DÍVIDA ATIVA DA UNIÃO. NATUREZA JURÍDICA. CRÉDITO NÃO TRIBUTÁRIO. PREFERÊNCIA CONFERIDA AOS CRÉDITOS TRIBUTÁRIOS. EXTENSÃO.

1. Nos termos do art. 1º do DL n. 1.025/1969, o encargo de 20% inserido nas cobranças promovidas pela União, pago pelo executado, é crédito não tributário destinado à recomposição das despesas necessárias à arrecadação, à modernização e ao custeio de diversas outras (despesas) pertinentes à atuação judicial da Fazenda Nacional.

2. Por força do § 4º do art. 4º da Lei n. 6.830/1980, foi estendida expressamente ao crédito não tributário inscrito em dívida ativa a preferência dada ao crédito tributário.

3. O 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, o que impossibilita a aplicação da tese firmada pela Corte Especial no RESP 1.152.218/RS ('Os créditos resultantes de honorários advocatícios têm natureza alimentar e equiparam-se aos trabalhistas para efeito de habilitação em falência, seja pela regência do Decreto-Lei n. 7.661/1945, seja pela forma prevista na Lei n. 11.101/2005, observado, neste último caso, o limite de valor previsto no artigo 83, inciso I, do referido Diploma legal').

4. Para os fins do art. 1.036 do CPC/2015, firma-se a seguinte tese: 'O encargo do DL n. 1.025/1969 tem as mesmas preferências do crédito tributário devendo, por isso, ser classificado, na falência, na ordem estabelecida pelo art. 83, III, da Lei n. 11.101/2005.'

5. Recurso especial da Fazenda Nacional provido.

91. O ministro relator da deliberação sustentou, no voto-vista, com base nos dispositivos do art. 30 da Lei 13.327/2016, a impossibilidade de equiparação dos encargos legais aos honorários. Isso porque, antes de ingressar no patrimônio do servidor (advogado), passa por procedimento de cálculo para a sua apuração. Mesmo o repasse de 100% da rubrica (art. 30, inc. III) não altera essa conclusão, afirma o ministro.

92. A despeito da firmeza do arresto e da atualidade do entendimento, em que a decisão aprecia os encargos legais no contexto da Lei 13.327/2016, a AGU e o CCHA defendem a rubrica como honorários de sucumbência, destacando disposições dos Decretos-Lei 1.025/1969 e 1.465/1976 e a Súmula 168 do TRF, além da deliberação no REsp 1.143.320/RS, relatado pelo ministro Luiz Fux.

93. Registra-se, porém, que nesse REsp 1.143.320/RS, diferentemente do que alegaram a AGU e o CCHA, em nenhum momento é reconhecido identidade entre os encargos legais e os honorários advocatícios. Na verdade, é possível depreender do voto que os honorários de sucumbência compõem os encargos legais, porque, com a edição da Lei 7.711/1988, o encargo de 20%, previsto no Decreto-Lei 1.025/1969, abrange o custo da Fazenda Nacional com a arrecadação dos tributos, além de honorários advocatícios. Esse foi o entendimento do ministro Luiz Fux, naquela oportunidade no STJ. Anote-se que a destinação dos encargos legais - na origem, receita pública, porque ingressam como tal nos cofres públicos, passando, na sequência, a compor a verba honorária por definição da Lei 13.327/2016 - ainda que de forma parcial ou integral, para compor os honorários de sucumbência, impõe o tratamento de receita pública para a integralidade dos valores.

94. Ainda sobre os honorários em sentido amplo, ao apreciar Processo 0107257-66.2017.4.02.5151/01 a 6ª Turma Recursal do Rio de Janeiro, apontou a inviabilidade de o servidor público ser remunerado por verba de natureza privada, por contrariar o interesse público e a própria CF/1988. Tratando-se de recursos dirigidos a fundo público, devem ser repartidos entre ativos e inativos, e o tratamento adequado é de verba pública.

95. A estratégia de se majorar remuneração de agentes públicos não seguindo os padrões das finanças públicas configura preocupante precedente para o Estado. O mecanismo de direcionar recursos a agentes públicos, utilizando-se de atalhos argumentativos para justificá-los valores privados, sem trilhar o caminho tradicional da criação de despesa orçamentária, tem efeito patrimonial negativo para as finanças públicas, pois não foi criada nova receita para custear a despesa com honorários. Apenas se apartou uma parcela da receita que ingressava nos cofres da União, como receita pública, beneficiando grupo restrito de servidores públicos.

96. Com essa configuração, o aumento da remuneração desses agentes, na parcela relativa aos honorários de sucumbência, não mais carece de autorização orçamentária anual, diferentemente de qualquer outra despesa pública. A elástica interpretação dos comandos da Lei 13.327/2016, dada em especial pela AGU e pelo CCHA, tem propiciado inclusive o pagamento de valores acima do teto remuneratório constitucional. Assim, permite-se a esdrúxula situação em que se exige aprovação do Parlamento para custear políticas públicas necessárias, por exemplo, ao funcionamento de serviços essenciais, como saúde, segurança e educação, mas, para o custeio de parcela referente ao pagamento de complemento de remuneração de agentes público, a aprovação do Congresso Nacional torna-se prescindível.

97. Imagine-se a implementação desse modelo como política remuneratória para outras carreiras de servidores públicos da União. Uma das hipóteses seria atribuir aos servidores do Banco Central do Brasil as receitas, ou um percentual delas, decorrentes do resultado positivo apurado no balanço patrimonial daquela instituição, que, em determinados exercícios, já alcançou a cifra de centenas de bilhões de reais, ou que a remuneração da Conta Única da União pertencesse aos servidores da Secretaria do Tesouro Nacional.

98. Os argumentos apresentados acima são abrangentes, suficientes e corroboram o entendimento de que o art. 85, § 19, do CPC, ao autorizar advogados públicos a receberem honorários de sucumbência, e os arts. 29 e 30 da Lei 13.327/2016, ao definirem a composição dos honorários e os cargos públicos aptos a recebê-los,

não alteraram a natureza pública dos valores, porque decorrentes de valores pertencentes à União. Ademais, quem defende a União, é remunerado com recursos públicos e utiliza-se exclusivamente da estrutura da Administração para exercer sua função, não deve receber tratamento jurídico similar aos advogados privados, que arcam integralmente com os custos do desenvolvimento do seu trabalho. Assim, mesmo a eventual imposição de obrigação para a Administração Pública efetivar pagamento dos honorários aos advogados públicos deverá estar em harmonia com o tratamento e a administração desses valores consoante o regime de direito público.

99. Diante do exposto, a destinação dos honorários de sucumbência aos advogados públicos (art. 29 e 30 da Lei 13.327/2016), em sendo reconhecida constitucional, não alterou a natureza pública dos valores, isto é, constituem receita pública. Desse modo, tais pagamento devem seguir os parâmetros orçamentários estabelecidos nos artigos 58 e 62 a 64 da Lei 4.320/1964.

100. Ademais, na eventualidade de o TCU reconhecer devido o pagamento dos honorários, deve-se excluir do seu conjunto os encargos legais, diante do fato de o art. 1º do Decreto-Lei 1.025/1969 ter extinto a participação dos servidores públicos nos resultados da cobrança da dívida ativa da União.

IV - O CCHA: vínculo com a AGU e o regime jurídico aplicável

101. A AGU defende a natureza privada do CCHA, que decorreria da Lei 13.327/2016, na medida em que atua em regime de cooperação com a Administração Pública. O CCHA, por sua vez, considera-se entidade privada *sui generis*, com missão privada, e alega que a ausência de definição na referida lei o colocaria em 'zona cinzenta jurídica', com missões residuais de caráter público, mas prevalecendo a natureza privada do seu regime jurídico. Em seus registros jurídicos quando da constituição, o conselho apresenta-se como associação, pessoa jurídica de direito privado, não inserida na Administração Pública direta ou indireta.

102. A AGU e o CCHA expõem as competências atribuídas ao conselho para concluírem que se sobressaem as de natureza privada, sendo que as que recebem influxo do regime de direito público seriam apenas acessórias, instrumentais e serviriam ao cumprimento do objetivo maior que é a distribuição dos honorários de sucumbência aos advogados. Nesse sentido, defendem que existiria, no máximo, influxos do regime administrativo nas competências com algum viés público, em relação às quais o conselho deveria seguir as orientações da AGU. Partem da premissa de que o conselho é autônomo, independente, e que está sujeito a controle da AGU quando pratica atos investidos de poderes públicos.

103. De acordo com a defesa, a Lei 13.327/2016 não incluiu o CCHA na estrutura da AGU – haveria apenas um 'vínculo' –, e a omissão na definição da sua natureza jurídica deve ser interpretada como espaço para a sua configuração como entidade privada. Além disso, na criação do CCHA, ocorrida por lei, o legislador não se submeteu às restrições por ele mesmo estabelecidas para o exercício da autonomia privada e da liberdade de associação, isto é, não deveria observância obrigatória ao art. 44 da Lei 10.406/2002.

104. Aqui também, o entendimento da AGU e do CCHA não prospera. O vínculo com a AGU deve ser entendido como pertencimento à estrutura básica do órgão e que a não definição expressa de personalidade jurídica de direito público ou privado confirma esse posicionamento, como ocorre com a criação de outros conselhos no âmbito da Administração Pública. Por sua vez, a criação do CCHA, de natureza pública, para distribuir honorários de sucumbência a beneficiários definidos em lei, detendo, ademais, competência, a priori, para celebrar diretamente contrato com instituição financeira oficial, é fórmula inusual.

105. A consequência da adoção do regime de direito público, e especificamente do regime jurídico administrativo, é, ao lado das prerrogativas inerentes, a observância de regras mais rigorosas quanto à gestão de pessoal, licitação, contratos e transparência pública, além da submissão ao controle externo previsto no art. 70 e seguintes da CF/1988. No regime de direito privado, por sua vez, segue-se sistemática mais flexível nesses temas. A AGU e o CCHA, de forma inconciliável, na medida em que o conselho é apresentado como associação privada, defende o exercício de poderes públicos e 'influxos limitados de direito público'.

106. A vinculação do CCHA à AGU e a ausência, na lei, da caracterização como entidade de natureza privada leva, sem a menor dúvida, ao entendimento de que se trata de órgão público. É oportuno mencionar a formatação jurídica da criação de conselhos no âmbito da Administração Pública. Nesse sentido, a Lei 13.844/2019, que estabeleceu a organização dos órgãos da Presidência da República e dos ministérios, manteve na estrutura básica dos ministérios boa parte dos conselhos até então existentes.

107. A título ilustrativo, o Conselho da República e o Conselho de Defesa Nacional, criados pela Lei 8.041/1999, são expressamente configurados como órgãos superiores de consulta do Presidente da República, portanto, definidos como órgãos, assim como o Conselho de Governo, o Conselho Nacional de Política Energética, o Conselho do Programa de Parcerias de Investimentos da Presidência da República, que

são órgãos de assessoramento (Lei 13.844/2019ⁱⁱ). Acrescente-se, ademais, o Conselho Nacional de Previdência Social (CNPS), órgão superior de deliberação colegiada (art. 3º da Lei 8.213/1991).

108. O Conselho Nacional de Política Agrícola (CNPA) e o Conselho Deliberativo da Política do Café (CDPC) integravam a estrutura básica do antigo Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (Mapa), conforme vigente art. 22, inc. I e II da Lei 13.844/2019. A MP 886/2019, no art. 2º, que busca alterar o art. 5º da Lei 8.171/1991 e, nesse dispositivo, apenas para atualizar o nome do ministério, manteve expressamente a redação anterior de vinculação do conselho ao órgão, evidenciando que essa ligação decorre de pertencimento à estrutura da Administração Públicaⁱⁱⁱ. Nesse contexto, assim como ocorre com o CCHA, a ausência de expressa delimitação na lei de que se trata de pessoa jurídica de direito público ou que se submete às regras de direito público é a configuração natural para esse tipo de órgão público.

109. O Conselho Nacional de Controle de Experimentação Animal (Concea) foi criado pelo art. 4º da Lei 11.794/2008, integrando, nos termos do art. 4º da Lei 13.844/2019, a estrutura do Ministério da Ciência, Tecnologia, Inovações e Comunicações (MCTIC). Da mesma forma, o Conselho Nacional de Transparência Pública e Combate à Corrupção (CTPCC), como órgão consultivo, integra a estrutura básica da Controladoria-Geral da União (art. 53 da 13.844/2019), estando a ela expressamente vinculado nos termos do art. 1º do Regimento Interno (Ato CTPCC 1/2005). Essa mesma configuração jurídica é seguida por tantos outros conselhos existentes no âmbito da Administração Pública, conformando a sua essência a criação por lei como integrante da estrutura básica do órgão ao qual está vinculado.

110. Poder-se-ia cogitar o CCHA como autarquia, conforme dá a entender a PGR (ADI 6.053/DF). Porém, a CF/1988 estabelece que somente por lei específica poderá ser criada autarquia e autorizada a instituição de empresa pública, de sociedade de economia mista e de fundação, cabendo à lei complementar, neste último caso, definir as áreas de sua atuação' (art. 37, inc. XIX). Exemplos dessa modalidade são os conselhos de fiscalização profissional, como o Conselho Federal e os Conselhos Regionais de Medicina (art. 1º da Lei 3.268/157), e o Conselho Federal de Contabilidade (Decreto-Lei 9.295/1946).

111. Todavia, além de não atender ao mencionado critério constitucional - criação por lei específica -, a criação de uma entidade autárquica para cumprir o papel de distribuidor dos honorários de sucumbência contrariaria o Decreto 200/1967 (art. 5º, inc. I), na medida em que a atividade de distribuição de valores a advogados públicos não se reveste de especificidade e relevância para justificar eventual caracterização como serviço autônomo ou atividade típica da administração pública que requeira execução descentralizada. Na verdade, não há qualquer vantagem para a Administração na configuração do CCHA como entidade autárquica, uma vez que a realização dos pagamentos diretamente pela AGU cumpriria plenamente o mesmo objetivo, sem demandar a estruturação adicional que a criação de um novo ente exige.

112. Atribuir ao CCHA a condição de fundação é hipótese jurídica ainda mais remota, tanto que a AGU e o conselho não a cogitaram. Ademais de ter sido criado por lei não específica, em vez de autorizada por lei específica a sua criação pelo Poder Executivo, conforme determina a CF/1988 (art. 37, inc. XIX), o professor Gustavo Justino, em parecer juntado aos autos no qual delinea objetivamente a questão, sustentou que o elemento-chave para a criação do CCHA não é um complexo de bens para a realização de um fim de interesse público, mas um conjunto de direitos creditórios dos advogados públicos, por isso não pode ser considerado uma fundação privada (peça 41, p. 6). Também lhe falta o *mister público* característico da atividade-fim de uma fundação pública, ainda que de direito privado (peça 41, p. 6).

113. Maria Helena Diniz caracteriza o instituto, afirmando que a fundação privada 'deve almejar a consecução de fins nobres, para proporcionar a adaptação à vida social, a obtenção da cultura, do desenvolvimento intelectual e o respeito de valores ambientais, espirituais, artísticos, materiais ou científicos' (Curso de Direito Civil Brasileiro, 2016, Vol. 1: teoria geral do direito civil, p. 283). Maria Sylvia Zanella Di Pietro traça, de forma sintética, a distinção entre uma pessoa jurídica associativa, cujo elemento essencial está no alcance de certos fins em que o benefício é próprio dos associados; e uma fundação que, por sua vez, o elemento essencial é o patrimônio destinado à realização de certos fins que ultrapassam o âmbito da própria entidade, beneficiando terceiros estranhos a ela (Direito Administrativo, 2016, p. 541). As definições afastam de forma objetiva qualquer tentativa de configurar o CCHA como uma fundação, seja pública ou privada.

114. Diante do exposto, seja como órgão ou até autarquia, o CCHA se submeteria às regras do regime de direito público, com o vínculo com órgão estatal variando de subordinação a submissão a controle. Na verdade, admitir que o CCHA tenha personalidade jurídica – e ainda privada –, na forma como criado por lei, fixado ademais o vínculo com a AGU, não se harmoniza, sob o aspecto da ação legislativa, com a

formatação de outros conselhos no âmbito da Administração Pública.

115. Independentemente de o legislador não ter atribuído expressamente personalidade jurídica de direito público ao CCHA – até porque se trata de órgão da AGU –, não cabe o seu simples enquadramento como associação privada por mero reconhecimento administrativo da própria AGU ou por autoafirmação do próprio conselho. Há limites constitucionais a serem observados na criação de entes públicos e, nesse sentido, a conformação do regime jurídico não está ao alcance de autoridades administrativas, dada a sua vinculação ao princípio da legalidade. Os advogados públicos, ao intentarem atribuir ao conselho a natureza de associação, buscam excluir o conselho da observância das regras de direito público, mesmo que tal fato seja contraditório e implique a atribuição de competência para autoridades e particulares suplementarem atribuição legislativa, competência para a qual não detêm autorização expressa.

116. O CCHA, em decisões do Judiciário, vem sendo caracterizado como ente despersonalizado, a exemplo do Processo 0107257-66.2017.4.02.5151/01, em que o juízo de primeiro grau condenou a União a integralizar a rubrica honorários advocatícios no contracheque do autor, parcela que, a priori, caberia ao próprio conselho implementar se fosse considerado ente privado (peça 3, p. 280).

117. A Procuradoria-Geral da República, na ADI 6.053/DF, ao analisar vínculo entre a AGU e o CCHA, previsto no art. 33 da Lei 13.327/2016, sustenta que é próprio de natureza pública, sendo a criação por lei, sem qualquer obrigação acessória prevista na lei civil como condição para sua existência privada, e sujeição de vínculo à AGU, suficientes para afastarem qualificação como pessoa jurídica de direito privado.

118. De fato, a Lei 13.327/2016 criou o CCHA e atribuiu-lhe competências típicas de poder público, como editar normas, requisitar informações de órgãos e entidades federais e requerer que a AGU, o ME, as autarquias e as fundações prestem-lhe auxílio técnico para apuração, recolhimento e crédito dos honorários. Tais competências, associado ao vínculo definido e à previsão de que a AGU deve prestar apoio administrativo ao conselho, situam o CCHA, ainda que com relativa autonomia, ao permitir, de forma excepcional, a realização de contratos com instituição financeira oficial, no viés da atuação pública, com parcial dependência de mão de obra, estrutura e informações a serem repassadas por demais órgãos públicos. Somente com a fixação expressa na lei o conselho poderia se revestir de personalidade jurídica de direito privado.

119. A interpretação da AGU e do CCHA de que as competências do conselho teriam caráter instrumental e auxiliar, de tal modo a confirmar ser entidade fora da Administração Pública, não se compatibiliza com a posição que lhe é dado no vínculo com a AGU. O conjunto de dispositivos colocados a serviço do CCHA, por exemplo, com o recolhimento dos honorários por meio de documento oficial, a obrigação da Administração Pública Federal tomar providências para disponibilizar os créditos em data oportuna, denuncia o tratamento privilegiado na arrecadação, cálculo e distribuição dos valores de honorários advocatícios de sucumbência, típico de competências cujo exercício se submete ao regime de direito público.

120. A Lei 13.327/2016 utiliza-se de instrumentos tipicamente públicos para dar efetividade à autorização prevista no CPC (art. 85, § 19) e para viabilizar que os advogados públicos percebam os honorários de sucumbência. Nesse sentido, criou o conselho e o vinculou à AGU, estabeleceu suas competências, bem como o papel que os órgãos e entes públicos devem ter no seu auxílio a fim de que a arrecadação e a distribuição dos honorários sejam por ele operacionalizadas.

121. A lei estabeleceu de forma ampla os contornos para a existência e operação do CCHA. Nesse contexto, é duvidoso que o legislador, ao não o definir expressamente como pessoa jurídica de direito privado, mas vinculá-lo à AGU, tencionasse que o conselho fosse caracterizado com tal natureza, mais ainda, uma associação privada. O vínculo com a AGU e a não definição como pessoa jurídica de direito privado confirmam a sua natureza de órgão público, conforme demonstra o procedimento de criação de estruturas similares na Administração Pública. A ausência de definição expressa quanto à natureza jurídica, que é a regra para estruturas dessa espécie, não autoriza a configuração como entidade privada por mero ato infralegal, por implicar o exercício de condição jurídica inconciliável, ao admitir a utilização de poderes públicos e a não submissão a controles minimamente equivalentes.

122. A Lei 13.327/2016 traz condições específicas, típicas do regime de direito público, para que os advogados públicos sejam creditados dos honorários de sucumbência. Nesse sentido, chama-se atenção para o art. 36 que atribuiu ao CCHA a competência para apresentar ao Advogado-Geral da União, em até trinta dias a contar da edição de seu regimento interno, proposta de norma para a fixação do percentual de encargos legais a compor os honorários de sucumbência. É inequívoco o tratamento privilegiado dado a entidade que se considera associação privada, inclusive com a possibilidade de propor norma para disciplinar o percentual

de encargos legais a ser distribuído, verba claramente de natureza pública.

123. Sistemática que conduzisse a tratamento tipicamente privado demandaria delimitação efetiva entre os interesses público e privado na atuação dos profissionais - o papel a ser desempenhado pelo advogado em cada um desses contextos -, o que não foi descrito, não podendo, por ato individual da AGU e do CCHA, ou em conjunto, querer se eximir de eventual controle da administração, submetendo-se aos princípios e regras de direito privado. O que esse comportamento da AGU e do CCHA pode sugerir é autogestão para beneficiamento das carreiras envolvidas, cujo objeto é ter direito ao recebimento cumulativo de remuneração pública com honorários advocatícios, utilizando a estrutura pública para viabilizar tal intento, com a alegação de ser o conselho curador entidade privada, para gozar assim de plena liberdade de atuação, sem se submeter a qualquer tipo de controle público.

124. Após a edição da Lei 13.327/2016, as seguintes normas, entre outras manifestações e pareceres, foram editadas para regulamentar o tema: a Portaria Interministerial-AGU 8/2016 (peça 41, p. 32), a Resolução-CCHA 1/2016 (Regimento Interno, peça 8), o Acordo de Cooperação Técnica firmado entre o Ministério da Fazenda e a Advocacia-Geral da União (peça 41, p. 77-81), tendo o CCHA como beneficiário principal, e as Portarias-AGU 502/2016 (peça 70, p. 32-33), e 276/2017 (peça 41, p. 22-24).

125. O acordo de cooperação técnica, com prazo de vigência indeterminado, tem como objeto viabilizar o crédito dos valores de honorários de sucumbência na instituição financeira oficial contratada pelo CCHA, mencionada no inc. V do art. 34 da Lei 13.327/2016. Para viabilizar o repasse dos recursos, no acordo de cooperação são fixadas atribuições e responsabilidade a órgãos públicos, como Ministério da Fazenda, por meio da Secretaria do Tesouro Nacional (STN) e da Subsecretaria de Planejamento, Orçamento e Administração (SPOA), e à própria AGU. A cláusula quarta do ajuste estabelece obrigações para o conselho, embora não tenha subscrito o acordo.

126. A Portaria-AGU 502/2016, que regulamentou a realização das eleições para a direção do conselho, foi editada com fundamento no inc. XVIII do art. 4º da Lei Complementar 73/1993, que estabelece a competência do Advogado-Geral da União para editar e praticar os atos inerentes a suas atribuições, e as disposições da Lei 13.327/2016. Quanto à autorização desta lei, o § 3º do art. 33 prevê que a eleição dos membros do conselho será promovida pelo Advogado-Geral da União no prazo de 45 dias. Com base nesses fundamentos, a AGU regulamentou, na integralidade, o processo eleitoral, fixando critérios necessários para a sua realização, tais como o caráter facultativo e secreto do voto, a criação de comissão eleitoral e apuradora, suas competências e seus componentes, escolhidos entre ocupantes de cargo/função na Advocacia-Geral (arts. 9, 10 e 11 do mencionado regulamento).

127. A Portaria-AGU 276/2017 dispôs sobre normas a respeito do regime jurídico, da competência, da organização e do funcionamento do CCHA, no que concerne à sua vinculação à AGU, regulamentando o art. 33 da Lei 13.327/2016. Nesse sentido, os arts. 2º, *caput* e § 1º, e 3º definem a natureza privada do conselho e dos honorários de sucumbência, bem como sua submissão ao regime jurídico das pessoas jurídicas de direito privado. Fixa, também, que quando houver questões submetidas ao direito público, o CCHA deverá observar as orientações jurídicas da AGU (§ 1º, art. 3º), bem como que, na ocorrência de divergência entre o conselho e a AGU naquilo que envolver questões a serem submetidas ao direito público, caberá à Câmara de Conciliação e Arbitragem da Administração Federal (CCAF) a solução da controvérsia (§ 3º, art. 3º).

128. O vínculo no sentido AGU-CCHA, conforme definido na portaria, ganha contornos fortes, de definição de parâmetros substanciais do ente vinculado, isto é, sua natureza jurídica e dos recursos que deve distribuir. No sentido inverso, é prevista obediência às orientações da AGU no que toca às questões de direito público, com eventuais divergências resolvidas pelo CCAF. Esse destaque é essencial para mostrar que, a despeito da defesa de autonomia e da natureza privada, o vínculo Advocacia-Geral e conselho apresenta-se mais intenso do que aquele justificado nas manifestações da AGU e do CCHA. Em outro sentido, fosse o conselho eminentemente 'associação privada' poder-se-ia cogitar de que a AGU estaria extrapolando suas competências, ao normatizar questões que estariam sob a égide do ente privado e de seus beneficiários.

129. A Lei 13.327/2016 e os normativos citados conduzem entendimento de que a relação entre a AGU e o CCHA deve ser disciplinada pelos limites do regime jurídico de direito público, de tal forma que, além da necessidade de observar as regras de funcionamento da Administração Pública Federal, o conselho também se submete aos controles internos e externo. De modo diverso, poderia ocorrer perigoso movimento de interesses privados a contaminar a relação no sentido CCHA e AGU e, no sentido inverso, a eventual extrapolação de competências públicas para conformar/potencializar interesses privados.

130. A propósito disso, chama atenção o fato de a Procuradoria da União no Estado do Ceará ter celebrado acordo de parcelamento, em dívida para com a União decorrente de decisão do TCU, para o recebimento, primeiro, dos honorários de sucumbência pelos advogados públicos, em detrimento do recebimento do principal da dívida pela União. Nesse acordo, os honorários são recebidos integralmente pelos advogados antes do pagamento pelo devedor de menos de 10% do principal devido aos cofres públicos, o que pode sinalizar para comportamento inadequado dos agentes públicos (peça 70, p. 40-44).

131. Assim, desde agora, resta claro que eventual prevalência do entendimento da natureza privada dos recursos dos honorários de sucumbência e da personalidade jurídica do CCHA gera a possibilidade de severos conflitos de interesse, no qual a União e o interesse público já estão sendo deixados de lado em autobenefício do interesse das categorias profissionais elencadas na Lei 13.327/2016 (advogados e procuradores da União).

132. Ademais, foi a União quem incorreu nos custos para o desenvolvimento do Sistema Honorários, cujo valor o CCHA veio posteriormente a ressarcir, em 10/8/2018 (R\$ 257.63,21), conforme decidido na ata de 2/8/2018 (peça 51, p. 55-57). Esse procedimento, em se defendendo a tese de ser o CCHA entidade de classe (associação privada), configuraria tratamento privilegiado ao conselho.

133. A criação do CCHA, levada a efeito pelo legislador ordinário, deve estar em harmonia com as normas de direito público e princípios constitucionais, além de seguir parâmetros que estruturam a Administração Pública Federal (Decreto-Lei 200/1967 e Lei 13.844/2019). Os conselhos criados por lei são órgãos de consulta, assessoramento e até de deliberação pertencentes à estrutura administrativa de um ente público maior, integrantes dessa estrutura, ou, como ocorre com os conselhos de fiscalização, autarquias expressamente definidas nas leis criadoras. Verifica-se, contudo, incompatibilidade do CCHA, na forma como tem operado, com essa estrutura da Administração Pública e, fora dela, como pessoa exclusivamente privada, apresenta-se como elemento totalmente dissonante, incompatível.

134. Nesse sentido, observa-se que a instituição do Bônus de Eficiência e Produtividade na Atividade Tributária e Aduaneira, valor a ser pago aos servidores da carreira federal, nos termos da Lei 13.464/2017, veio acompanhada da criação do Comitê Gestor do Programa de Produtividade da Receita Federal do Brasil, que tem a incumbência de estabelecer a forma de gestão do programa e a metodologia para a distribuição dos valores. Integram o comitê representantes do atual Ministério da Economia e da Casa Civil da Presidência da República (art. 6º, § 1º, da referida Lei). Apesar do pagamento da referida verba também ser objeto de questionamento quanto à sua legalidade, tanto aqui no TCU quanto no STF, há similaridades que podem justificar tratamento equivalente na gestão do bônus de eficiência e dos honorários advocatícios de sucumbência, caso venham a ser considerados legais.

135. Situar o CCHA na estrutura da Administração Pública é o caminho legalmente adequado, como ponto de partida, até que se tenha posição final sobre a constitucionalidade do pagamento dos honorários de sucumbência aos advogados públicos, decisão que poderá ter reflexos sobre a própria existência do conselho. De outro modo, na configuração privatista, apresentaria contradições insuperáveis, conforme apresentado anteriormente. Um dos focos de avaliação se situaria, nesta perspectiva, na constitucionalidade do art. 33 da Lei 13.327/2016 e demais dispositivos (arts. 34-37) que criaram o CCHA e atribuíram meios e competência consistentes na efetivação da distribuição dos honorários advocatícios de sucumbência, questão que se encontra em debate no âmbito da ADI 6.053/DF.

136. O TCU tem competência para afastar a aplicação, no caso concreto, de norma inconstitucional, nos termos da Súmula 347 do STF, o que poderia resultar no afastamento de dispositivos da Lei 13.327/2016. Contudo, é o caso de o TCU, diante do trâmite da ADI 6.053/DF, focar no aspecto oportuno a ser delineado, qual seja definir a natureza jurídica do conselho, medida que pode trazer maior efetividade à deliberação, não expondo a questionamentos em relação ao aspecto constitucional.

137. Nesse sentido, propõe-se ao TCU, nos termos do art. 33 da Lei 13.327/2016, estabeleça que o CCHA, dado o vínculo estabelecido na referida lei, situando-o na estrutura da AGU, submete-se ao regime jurídico de direito público e às consequências constitucionais e legais pertinentes, inclusive a operacionalização da verba de honorários de sucumbência por meio do Siape.

138. Ademais, propõe-se encaminhar cópia da peça 70, p. 40-44, à Corregedoria-Geral da AGU, para que adote as providências de sua competência, com vistas a averiguar as práticas adotadas pelos advogados públicos na celebração de acordos, contratos e outros instrumentos congêneres, por meio dos quais é fixado o recebimento dos honorários de sucumbência antes do valor principal pela União, verificando se atendem a preceitos de legalidade, legitimidade, moralidade e impessoalidade, a exemplo do Termo de Acordo de

Parcelamento nº 00017/2018, firmado entre a Procuradoria da União no Estado do Ceará e Edmundo Rodrigues Junior em 5/10/2018.

V – O CCHA e o paralelo com outros entes

139. A AGU entende que o CCHA atua em regime de cooperação com a administração pública, como prestador de atividade privada de interesse público e serviços não-exclusivos do Estado. Traça paralelo entre os papéis do CCHA e do Escritório Central de Arrecadação e Distribuição (Ecad), e alega que o conselho se enquadraria na ideia de uma ‘quarta classe’ de entes de cooperação, configuração privada que dispensaria a adoção de regime jurídico administrativo ou resultaria em flexibilização do regime de contratação. Nessa linha, defende sua equiparação aos serviços sociais autônomos e às regras das estatais.

140. Aqui, também, os argumentos da AGU e do CCHA não prosperam.

141. Aspecto inicial a ser ponderado é o papel desempenhado pelo CCHA, que, na essência, é adotar medidas administrativas e normativas para apurar o valor dos honorários advocatícios, identificar seus credores, contratar instituição financeira para fazer sua gestão, processar e distribuir as quantias individuais aos beneficiários.

142. Se os honorários de sucumbência forem identificados com o viés exclusivamente privatista, não poderiam ser veiculadas em lei as ações/procedimentos necessários à distribuição dos valores, atribuindo-se encargos a diversos órgãos públicos. É inequívoco, por sua vez, o interesse público na constituição da AGU e na respectiva ação funcional dos membros do órgão, que atuam como os representantes judiciais do Estado e judicialmente/administrativamente carregam valores para a União. Essa distinção é essencial para se afirmar que o interesse público na atuação da AGU refletiu no tratamento jurídico dos honorários de sucumbência.

143. Nesse contexto, o paralelo com o ECAD é adequado, na medida em que o escritório, cuja autorização de criação foi dada pela Lei 9.610/1998, congrega o papel de unificar a cobrança e distribuição de valores relativos à execução pública de obras musicais e litero musicais e de fonogramas a partir do trabalho realizado pelas associações de gestão coletiva criadas para este fim. Isso, contudo, é insuficiente para alterar os rumos da questão. O art. 99 da Lei 9.610/1998, com redação dada pela Lei 12.853/2013, expressamente dotou o ECAD de independência administrativa e personalidade jurídica própria.

144. Já a comparação do CCHA com as entidades do terceiro setor resta prejudicada, pois a personalidade jurídica de direito privado é objetivamente definida nas normas criadoras e atuam em auxílio, suporte ou vinculação com órgão público, o que aconteceu, por exemplo, com Sesi (Decreto-Lei 9.403/1946), Sesc (Decreto 9.853/1946), Senai (Decreto-Lei 4.048/1942), Senac (Decreto-Lei 8.621/1946) e Sesc (Decreto-Lei 9.853/1946), na vigência da Constituição de 1946, e com o Sest e Senat (Lei 8.706/1993), na vigência da CF/1988. Recebeu a mesma caracterização a Agência Brasileira de Promoção de Exportações e Investimentos (APEX-Brasil) e a Agência Brasileira de Desenvolvimento Industrial (ABDI), que tiveram suas instituições, pelo Poder Executivo, autorizadas respectivamente pelas Leis 10.668/2003 e 11.080/2004.

145. Eventual equiparação com as regras de funcionamento das estatais, como já visto, também não parece plausível, uma vez que empresas públicas e sociedades de economia mista (empresas estatais) são criadas com a finalidade de explorar atividade econômica de relevante interesse coletivo, o que as difere substancialmente das finalidades do CCHA, bem como têm suas personalidades jurídicas de direito privado previamente definidas em suas normas instituidoras.

146. Assim, os parâmetros aqui apontados afastam a possibilidade de se atribuir ao CCHA o regime jurídico das mencionadas entidades, bem como sua flexibilidade administrativa correspondente.

147. Permitir que o conselho seja regido pelo direito privado e receba ‘influxos residuais de direito público’, de forma a atuar similarmente ao Ecad, por exemplo, exigira definição clara do legislador quanto à natureza privada da entidade e responsabilidade de estruturação e funcionamento isento de coobrigações de órgãos da Administração e da estrutura pública da AGU.

148. Portanto, admitir o conselho como entidade privada afronta o art. 33 da Lei 13.327/2016, que o situou na estrutura da AGU a partir do vínculo lá fixado. Ademais, não está na órbita da discricionariedade pública ou privada a conformação da condição jurídica do conselho se não houve autorização legal expressa.

VI – A inadequação da reserva técnica para o custeamento de despesa de órgão público

149. O CCHA, por meio da Resolução 3/2016, e com fundamento no art. 34, § 4º, inc. I, da Lei 13.327/2016, instituiu a denominada Conta de Custeio, Gestão e Reserva Técnica (CCGR), com finalidade de atribuir autonomia e independência material à gestão dos honorários advocatícios, bem como permitir a

implementação da política de distribuição e rateio que atenda à previsibilidade e uniformidade dos valores (art. 1º).

150. Na resolução, foram estabelecidas as diretrizes para a gestão dos recursos da CCGR, entre as quais: a preservação de recursos que permitam a independência material do CCHA; o investimento em sistemas informatizados ou equipamentos eletrônicos; e a instituição de política para estabilidade e previsibilidade dos valores rateados a título de honorários e a sua distribuição ordinária anual ou extraordinária (art. 3º).

151. O art. 4º da resolução estabelece a composição da CCGR:

I - percentual da arrecadação dos honorários advocatícios de que tratam o artigo 30 da Lei 13.327/16, fixado por ato do CCHA, não superior a 5% (cinco) por cento da arrecadação mensal;

II - juros ou rendimentos sobre os recursos da própria CCGR e das disponibilidades depositadas no mês anterior ao rateio;

III - valores obtidos a qualquer título pelo CCHA da instituição financeira oficial de que trata o artigo 34, V da Lei nº 13.327/16; e,

IV - a arrecadação excepcional e extraordinária, decorrente de política pública ou evento específico que impacte sobremaneira o histórico de arrecadação ou importe em antecipação de arrecadação.

152. Fixou-se, ainda, que no período de doze meses da instituição da conta o percentual seria de 5%, findo o qual se deliberaria acerca da manutenção, ampliação ou redução do percentual ou do próprio fundo (art. 4º, § 1º). Ademais, a resolução autorizou o CCHA a atribuir outras fontes de receita à CCGR, após ouvido o Conselho Fiscal (art. 4º, § 3º). Os efeitos da criação da mencionada reserva atingem a todos os beneficiários, mas impacta, em especial, os inativos, na medida em que os valores pagos a esse grupo são reduzidos ao longo do tempo, enquanto que os dos ativos aumenta (art. 31, inc. I e II, Lei 13.327/2016).

153. Os valores acumulados na conta poderão ser rateados na forma ordinária ou extraordinária. O rateio ordinário pode ocorrer desde que mantidos recursos suficientes para o atendimento da finalidade da CCGR, se reservado o montante equivalente a três vezes a arrecadação mensal média do ano de referência para saldo mínimo (art. 5º, parágrafo único da Resolução 3/2016). O rateio extraordinário está autorizado, a qualquer tempo, respeitado o mencionado limite referido ou de sua integralidade, na hipótese de opção pela extinção da CCGR (art. 7º).

154. A resolução permite o uso dos recursos da CCGR, sem considerar como rateio ordinário ou extraordinário, para garantir a previsibilidade e a estabilidade dos valores disponibilizados aos titulares do direito, como investimento em sistemas informatizados ou equipamentos eletrônicos, o que se insere na finalidade de constituição da conta (art. 8º). Autoriza, ademais, por ato específico do CCHA, a substituição dos rateios ordinários e extraordinários por indenização aos membros das carreiras, em razão da aquisição de livros, bens ou serviços que possam se reverter em benefício ou incremento da arrecadação da verba honorária e recursos do fundo (art. 9º).

155. A Lei 13.327/2016, no art. 34, § 4º, inc. I, atribuiu ao CCHA competência normativa. Entretanto a edição da Resolução-CCHA 3/2016, criando a CCGR com vistas a permitir autonomia e independência material, é incompatível com a natureza pública do conselho. Os recursos direcionados para a conta de custeio são desnecessários diante da observância obrigatória dos caminhos via sistemas administrativos públicos e das regras remuneratórias aplicáveis.

156. Os argumentos apresentados conduzem para a natureza pública do CCHA, como órgão vinculado à AGU, pertencente à sua estrutura, posição que determina que o pagamento dos honorários advocatícios de sucumbência se dê seguindo as normas de direito público aplicáveis aos demais pagamentos remuneratórios realizados pela Administração Pública, temperada com as delimitações da Lei 13.327/2016, o que inviabiliza, por incompatibilidade, a existência da sistemática da CCGR, criada pela Resolução 3/2016.

VII – Não atendimento à diligência do TCU: não apresentação das informações contratuais

157. Foi solicitado ao CCHA o encaminhamento ao TCU dos contratos firmados pelo conselho, detalhando nome do contratado, CPF/CNPJ, objeto, data de vigência e valores mensal e anual, uma vez que, em se concluindo que o colegiado estaria submetido ao regime jurídico público, era necessário conhecer como está procedendo às suas contratações.

158. Todavia, em resposta, o conselho apresentou apenas relação de desembolsos financeiros relativos ao período de janeiro/2017 a agosto/2018, totalizando R\$ 8.541.249,30, em que há diversas rubricas, com destaque para: taxas bancárias, tributos (PIS e Cofins), devolução de valores à AGU, diárias e passagens, viagens administrativas. Entre os valores da relação encaminhada, na rubrica 'Devolução à AGU de

honorários indevidos', movimentou-se, no período mencionado, de R\$ 3,8 milhões, cerca de 44% do total (peça 41, p. 68-75).

159. Em sua oitava, o CCHA argumentou que, diante da sua natureza privada e à luz da jurisprudência do TCU e do STF, não há necessidade de que suas contratações observem a Lei 8.666/93, aplicando-se o disposto no art. 119, podendo adotar regulamento simplificado nas contratações onde haja incidência do regime jurídico-administrativo e procedimento de sua escolha nas contratações de cunho privado.

160. Apesar de as informações não terem sido fornecidas nos termos em que solicitadas, sua ausência não prejudicou a exame de mérito destes autos, haja vista que o foco central é a definição da submissão, ou não, do CCHA ao regime de direito público. Não obstante, a partir do entendimento de que o conselho CCHA é órgão vinculado à AGU e deve observar às regras de direito público, deverá, entre outras, realizar licitação e submeter seus atos e contratos aos controles internos e externo, o que torna exigível, doravante, a apresentação de documentos e informações, a essas instâncias, nos termos em que requeridos.

VIII – Aumento da arrecadação como decorrência do pagamento de honorários de sucumbência a advogados públicos

161. A AGU e o CCHA correlacionam o aumento dos resultados da arrecadação tributária nos exercícios de 2017 e 2018 com o pagamento de honorários de sucumbência aos advogados públicos.

162. A AGU alega que o impacto positivo da implementação dos honorários, a partir da atuação da PGFN, significou incremento de 75% na arrecadação de tributos em 2017 (R\$ 26,1 bilhões), comparado com os valores de 2016 (R\$ 14,9 bilhões).

163. O Relatório de Gestão do Ministério da Fazenda de 2017 contém informações que ajudam a compreender esse comportamento. De acordo com esse relatório, o incremento de mais de R\$ 11 bilhões na arrecadação é atribuído à utilização de novas estratégias de cobrança no âmbito do Regime Diferenciado de Cobrança de Créditos (RDCC)^{iv} e à exigência do pagamento à vista de até 20% da dívida sem descontos para adesão ao Programa Especial de Regularização Tributária (PERT), instituído pela Lei 13.496/2017.

164. O RDCC foi instituído pela Portaria-PGFN 396/2016 e constituiu conjunto de medidas, administrativas ou judiciais, voltadas à otimização dos processos de trabalho relativos à cobrança da dívida ativa da União, com o objetivo de alcançar maior eficiência à recuperação de créditos inscritos. Em decorrência, o devedor incluído no regime foi submetido aos seguintes procedimentos especiais de cobrança: i) diligenciamento patrimonial (PEDP); ii) protesto extrajudicial da certidão da dívida ativa (PECDA); iii) acompanhamento de parcelamentos (PEAP); e iv) acompanhamento de execuções garantidas por depósito integral, carta de fiança, seguro garantia, penhora ou execuções suspensas por decisão judicial (PAEG).

165. Já a Lei 13.496/2017, que instituiu o PERT, autorizou a adesão ao programa de regularização tributária de pessoas físicas e jurídicas, de direito público ou privado, inclusive aquelas que se encontravam em recuperação judicial ou submetidas ao regime especial de tributação da Lei 10.931/2004. Porém, a adesão do sujeito passivo estava condicionada ao pagamento de parcelas do débito, sendo que uma das quatro modalidades de regularização estabelecidas no programa previa o pagamento de, no mínimo, 20% do valor da dívida consolidada, sem reduções, em até cinco parcelas mensais e sucessivas (art. 2º, inc. I. da lei).

166. Nesse contexto, conforme dados do relatório de gestão, a PGFN atendeu a mais de 260 mil devedores inscritos em dívida ativa da União em 2017, tendo conseguido parcelar débitos no valor de R\$ 109 bilhões. Essas ações também foram possíveis em razão dos avanços tecnológicos proporcionados pelo próprio Sistema de Parcelamentos da PGFN (Sispar), que permitiu aos contribuintes calcularem o valor das parcelas por eles devidas e efetuarem a adesão ao parcelamento diretamente pela internet.

167. A AGU apontou avanços expressivos na atuação da Procuradoria-Geral Federal (PGF/AGU), após a nacionalização de procedimentos de cobrança dos créditos de dívida ativa da Administração indireta, protesto extrajudicial, conciliação prévia, ajuizamento de execuções fiscais e condução desses processos. Os resultados alcançaram, em 2017, 634% de incremento no quantitativo do volume financeiro ajuizado em execuções fiscais, 300% de incremento em inscrições em dívida ativa, 700% em incremento de protestos de dívidas ativas. Essas mudanças ocorreram após a implementação da Equipe Nacional de Cobrança (ENAC)^v, com contribuição significativa da adoção de sistema sapiens-dívida, sistema próprio de inscrição em dívida ativa, que veio a substituir o sistema babel, que era descentralizado por autarquia e fundação pública federal (peça 39, p. 22-23).

168. A AGU e o CCHA atribuem, ainda, o incremento nos resultados da atuação da Procuradoria-Geral no Banco Central (PGBC/AGU) e da Procuradoria-Geral da União (PGU/AGU), observados nos últimos

exercícios, teria ocorrido em razão da implementação dos honorários de sucumbência. Segundo os órgãos, entre outras ações, a atuação da PGBC/AGU teria resultado no aumento da arrecadação de 6,65%, em 2017 (R\$ 3,596 bilhões), em relação a 2016 (R\$ 3,372 bilhões), e a PGBC/AGU teria celebrado 976 acordos judiciais, o que levou a economia de R\$ 1,12 bilhão (peça 39, p. 25-26). A PGBC/AGU também menciona a criação de metodologias e a utilização das tecnologias disponíveis no serviço público federal como elementos essenciais para o alcance dos resultados (peça 39, p. 25).

169. Pode-se afirmar, a partir das informações apresentadas pela própria AGU e CCHA, que parte significativa dos resultados apresentados pela AGU nos últimos anos se deve a melhores práticas de gestão e a utilização de sistemas de informação adequados. O incentivo dado aos advogados contribuiu, muito provavelmente, para que o órgão, seus gestores, buscasse alternativas mais eficientes para a condução do trabalho, soluções que não são construídas de modo repentino e que dependem de maturação para funcionamento apropriado. A busca por soluções dessa natureza deve nortear a atuação de qualquer órgão e, no caso da AGU, independente do pagamento de honorários de sucumbência.

170. Quanto ao argumento de que o pagamento dos honorários de sucumbência constituíram incentivo como gerador de resultados, de um lado é inerente que qualquer acréscimo remuneratório decorrente de produtividade funcional é incentivo a melhoria de desempenhos, porém justificar que o pagamento dos honorários foi ou é fator preponderante para incremento de resultados, em especial por terem sido apresentados números de incremento relevantes em curto espaço de tempo, pode sugerir que advogados e procuradores federais atuavam abaixo do compromisso profissional esperado na sua atribuição legal de promover a defesa da União. Conjuntamente, atribuir o pagamento de honorários como causa exclusiva do aumento de produtividade funcional é desprestigiar os eventuais avanços do aprimoramento de processos de trabalho e do uso mais intenso das tecnologias da informação disponibilizadas pelo Estado, bem como o esforço coletivo de advogados e servidores de AGU que implementaram as diversas melhorias de gestão propostas.

171. Observa-se que os argumentos da AGU e do CCHA acerca dos efeitos do pagamento de honorários sobre o aumento da arrecadação – ocorrido de forma súbita como se quer fazer crer – omite as políticas e práticas implementadas e com potencial superior para gerar resultados relevantes. Bem assim, considerar, de forma isolada, o aumento da arrecadação, ou eventual economia de recursos públicos, como efeitos diretos do pagamento de honorários de sucumbência leva à conclusão de que havia na AGU, em exercícios anteriores, ineficiências que deveriam ter sido combatidas.

CONCLUSÃO

172. A destinação, na Lei 13.496/2017, dos honorários de sucumbência aos advogados públicos não alterou sua natureza de receita pública e orçamentária, por se tratar de valores que sempre pertenceram à União. Ademais, é indevida a inclusão, no conjunto dessas verbas, dos encargos legais (art. 30, inc. II, da mencionada lei), diante da previsão do art. 1º do Decreto-Lei 1.025/1969, que extinguiu a participação de servidores públicos na cobrança da dívida ativa da União.

173. Mais de R\$ 800 milhões arrecadados anualmente foram transformados, por interpretação na seara administrativa, em recursos privados, sem geração de nova receita que compensasse tal efeito negativo. A transferência dos valores para os beneficiários, a partir de 2017, deixou de transitar pelo orçamento federal, não se exercitando sequer o soberano controle parlamentar. O incremento remuneratório vai na contramão de indicadores macroeconômicos, os quais, normalmente, são utilizados como parâmetros para concessão de reajustes de servidores e aumento de gastos com pessoal. Entre os exercícios de 2016 a 2018, o déficit primário acumulado da União superou R\$ 422,7 bilhões e a inflação acumulada foi de apenas 14,67%, indicadores que não se coadunam com o incremento expressivo na parcela paga a advogados públicos a título de honorários advocatícios, medida que vem sendo adotada utilizando-se o inadequado argumento de que os valores são de natureza extraorçamentária.

174. A criação por lei, vinculado à AGU, associado à ausência, na própria lei, da caracterização do CCHA como pessoa jurídica de direito privado conduz a necessária conclusão de que é órgão público, portanto, sujeito às normas de direito público, como outros conselhos existentes na estrutura da Administração Pública. Embora a PGR, na ADI 6.053/DF, tenha cogitado a hipótese de autarquia, tal configuração não se ajusta ao porte e às finalidades do CCHA. A hipótese de fundação é ainda mais remota, tanto que a AGU e o CCHA não a alegaram. Não há, nesse sentido, um complexo de bens para a realização de um fim de interesse público, beneficiando terceiros estranhos a ela, mas um conjunto de direitos creditórios de advogados públicos. De toda sorte, em ambas configurações, órgão ou até autarquia, o CCHA se submeteria às regras do

regime de direito público, em que pese a criação e a estruturação do conselho apresentem contradições jurídicas.

175. Ao CCHA não se aplica o regime jurídico de entidades de cooperação com a administração pública, nem se equipara aos serviços sociais autônomos e às estatais. Tais entidades foram definidas, na origem, como pessoas jurídicas de direito privado. A flexibilização de funcionamento requerida pelo conselho decorreria de definição expressa do legislador quanto à natureza privada da entidade.

176. Atribuir ao conselho condição jurídica que a norma não elegeu afronta o princípio da legalidade, não se encontrando na órbita da discricionariedade administrativa ou privada a suplementação dessa condição se não houve autorização expressa.

177. Relativamente à conta de custeio, o fato de o CCHA ser unidade pública vinculada à AGU, submetida a regras de direito público, torna desnecessária a criação e a manutenção da CCRG.

178. O CCHA não atendeu à diligência do TCU para encaminhar informações acerca dos contratos celebrados, medida que não interferiu ou inviabilizou na apreciação do feito. Todavia, doravante, caso o colegiado adote a proposta formulada nos autos de considerar o CCHA submetido ao regime jurídico de direito público, a apresentação de informações ao tribunal passa a ser exigível nos termos em que requerida.

179. Por fim, é inadequado atribuir ao pagamento dos honorários o aumento da arrecadação da União nos exercícios de 2017 e 2018, uma vez que tal incremento decorreu principalmente da implementação de políticas e práticas de recuperação de dívidas, com a utilização de sistemas de informação, potencializando a geração de resultados mais efetivos.

180. Além disso, o pagamento dos honorários como forma de incentivo ao maior desempenho funcional dos servidores somente se justificaria caso os advogados e procuradores públicos fossem remunerados, a exemplo dos que exercem a advocacia privada, precipuamente por esses recursos, e arcassem com os custos da execução do seu trabalho, o que não é caso, já que regularmente suportados por estrutura e salários públicos.

181. Diante do exposto, considerando que a denúncia já foi conhecida pela relatora na peça 15, propõe-se ao tribunal os encaminhamentos a seguir.

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

182. Ante todo o exposto, considerando que o Conselho Curador dos Honorários Advocatícios (CCHA), instituído pelo art. 33 da Lei 13.496/2017, vinculado à Advocacia-Geral da União (AGU), é colegiado submetido ao regime jurídico de direito público, devendo atuar consoante as disposições constitucionais e legais que regem a Administração Pública brasileira, o que inclui a observância ao teto remuneratório, a operacionalização dos pagamentos dos honorários de sucumbência por meio do sistema oficial de pagamentos do Poder Executivo federal, e a realização de licitação para aquisição de bens e contratação de serviços, submetem-se os autos à consideração superior com as seguintes propostas:

a) fixar o prazo de noventa dias para o Ministério da Economia, a Advocacia-Geral da União, o Banco Central do Brasil, a Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional e o Conselho Curador dos Honorários Advocatícios (CCHA) tomarem as providências pertinentes, no âmbito de suas respectivas competências, a fim de dar cumprimento a esta deliberação, notadamente quanto à vinculação dos honorários advocatícios ao teto remuneratório, a inclusão da despesa pública referente aos honorários no teto de gastos (EC 95/2016), a operacionalização dos pagamentos de honorários de sucumbência por meio do sistema oficial de pagamentos do Poder Executivo federal, além de outras providências que sejam necessárias ao cumprimento total desta deliberação;

b) encaminhar à Corregedoria-Geral da AGU cópia da peça 70, p. 35-66, para que apure a eventual infração aos princípios constitucionais da legalidade, legitimidade, moralidade e impessoalidade nas condutas dos advogados públicos quando da celebração de acordos, contratos ou instrumentos congêneres que prevejam o recebimento dos honorários de sucumbência antes do pagamento do principal da dívida à União, a exemplo do Termo de Acordo de Parcelamento nº 00017/2018, firmado entre a Procuradoria da União no Estado do Ceará e Edmundo Rodrigues Junior em 5/10/2018 no âmbito do processo de execução 0807690-79.2018.4.05.8103, reportando, com a brevidade possível, as conclusões ao TCU.

c) encaminhar cópia do acórdão que vier a ser proferido à Casa Civil da Presidência da República, à Câmara dos Deputados, ao Senado Federal, ao Supremo Tribunal Federal, à Procuradoria-Geral da República, ao Ministério da Economia, à Advocacia-Geral da União, ao Banco Central do Brasil, à Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional e ao Conselho Curador dos Honorários Advocatícios (CCHA).

d) arquivar o presente processo.”

2. Em atendimento à oitava solicitada por meio do despacho à peça 74, o Ministério Público junto ao TCU - MPTCU manifestou-se nos seguintes termos (peça 75):

“(…)

Trata-se de Denúncia (...) atinente à percepção de honorários pelos advogados públicos da ativa, por entender que tal benefício afronta o regramento legal da composição da remuneração da categoria, figurando como responsável o Conselho Curador dos Honorários Advocatícios (CCHA).

A Denúncia em um primeiro momento preocupou-se em discutir a própria natureza do CCHA, formulando assertiva de que o Conselho ‘é apenas um órgão público, criado diretamente no texto da lei, que elencou expressamente suas competências, muitas tipificadoras de prerrogativas do Estado, **considerado um serviço público relevante** (artigo 33, §4º, da Lei 13.327/2016), vinculado à Advocacia-Geral da União [AGU], a quem cabe o dever de fiscalizar e supervisionar o exercício dessas competências (controle por meio de supervisão ministerial)’ (peça 1, p. 6).

(...) reforça seu entendimento da natureza pública do CCHA com a indicação de que não existe registro da entidade nos cartórios do Distrito Federal.

Um aspecto relevante da Denúncia é fixado (...) nos seguintes termos:

O motivo da presente representação diz respeito, principalmente (e, ainda, falta de processo de licitação e inobservância do teto remuneratório), ao desvirtuamento que o CCHA vem operando ao reter 5% da arrecadação destinada à partilha via fundo de Honorários Advocatícios, retenção esta que não encontra respaldo na lei de regência. Este fato decorre da edição da Resolução/CCHA n. 3, de 8 de novembro de 2016 (Doc. 8), **aliás, nula porque destituída de qualquer motivação**. (peça 1, p. 7)

Noutro ponto a denunciante aduz que as receitas distribuídas não são apenas os honorários de sucumbência, integrando também o montante a ser rateado os encargos legais da dívida ativa da União, das autarquias e das fundações públicas federais, parcela que tem natureza pública, pois é incorporada aos créditos fiscais devidos. Condição reconhecida pelo Superior Tribunal de Justiça (STJ) no REsp 1.253.513/PR.

Por fim, (...) afirma que existem advogados públicos que em razão do DAS ou da função comissionada recebem vencimento superior ao teto estabelecido para os servidores públicos, situação agravada pelos ganhos com os honorários advocatícios.

À peça 71, o auditor da Secex da Administração do Estado encarregado da avaliação processual acostou análise de mérito da Denúncia.

O auditor identificou as seguintes questões: ‘i) inobservância do teto remuneratório pelos servidores das carreiras jurídicas da União; ii) desvirtuamento legal provocado pelo CCHA ao decidir reter 5% da arrecadação destinada à partilha do Fundo de Honorários Advocatícios (Resolução-CCHA 3/2016); iii) ausência de licitação nas contratações feitas pelo CCHA, em afronta ao regime jurídico de direito público; e iv) irregularidades no Edital-CCHA 1/2018, relativo às eleições de conselheiros do CCHA 2018-2020’.

A avaliação técnica registrou o volume financeiro dos honorários e sua destinação antes da Lei 13.327/2016:

55. A natureza da receita de honorários advocatícios deve ser compreendida a partir do tratamento que lhe era atribuído antes da Lei 13.327/2016, pois a verba já era arrecadada e utilizada para fazer frente a despesas públicas. Conforme dados disponíveis no Sistema Integrado de Administração Financeira (Siafi), entre 2013 e 2016, a União arrecadava, em valores correntes, média anual de R\$ 802,8 milhões, montante que era direcionado mormente ao pagamento de despesas com pessoal, dispêndios administrativos em geral e gastos com ações voltadas à recuperação de créditos tributários. (peça 71, p. 8).

Depois de incorporar ao processo informações de autos que tramitam no TCU, o auditor encaminhou favoravelmente à Denúncia, dentre outros fundamentos, com arrimo nas seguintes conclusões: a) a destinação prevista na Lei 13.496/2017 dos honorários de sucumbência não alterou a natureza de receita pública e orçamentária, sendo indevida a inclusão dos encargos legais em razão do disposto no art. 1º do Decreto-Lei 1.025/1969; b) mais de R\$ 800 milhões foram transformados em recursos privados sem a geração de receita que compensasse tal efeito no orçamento federal; c) a criação por lei de entidade vinculada à AGU conduz à necessária conclusão de que o CCHA é órgão público, estando com isso sujeito

às normas de direito público; o CCHA não tem semelhança com as entidades de cooperação, serviços sociais autônomos ou estatais.

Oportuno falar que o sopesar da avaliação do direito de o advogado receber os honorários de sucumbência, a possibilidade de parcela da remuneração dos advogados ser objeto de negociação no momento da discussão do contrato de trabalho e a natureza pública ou privada dos honorários no caso dos advogados públicos são questões que antecedem o enfretamento do mérito da Denúncia.

Quanto ao primeiro aspecto, o art. 20 da Lei 5.869/1973 (antigo Código de Processo Civil), inserido na Seção III – Das Despesas e das Multas, contemplava a seguinte disciplina:

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. ([Redação dada pela Lei nº 6.355, de 1976](#)) (...)

A regra processual anterior (Decreto-Lei 1.608/1939) também trazia tratamento similar:

Art. 76. Vencedor na causa o beneficiado, **os honorários de seu advogado**, as custas contadas em favor dos serventuários da justiça, bem como taxas e selos judiciários, **serão pagos pelo vencido**.

.....

Art. 205. No caso de absolvição da instância, o autor será condenado ao pagamento das despesas feitas pelo réu com o preparo da defesa, **inclusive honorários de advogado**, que o juiz arbitraré. (...)

Essa sistemática tinha uma razão de ser, porquanto a lide é estabelecida entre as partes e os advogados atuavam tão somente como representante dos litigantes, isso por meio de um contrato de prestação de serviço. Inexistia para o profissional, de início, ônus ou bônus em razão do objeto discutido na ação judicial.

Inegavelmente a questão dos honorários não era tratada da forma como se observa atualmente, tampouco tinha a clareza em relação às parcelas que integravam os honorários.

Por pleito dos advogados, e em certa medida por disposições da Ordem dos Advogados do Brasil (OAB), a relação contratual foi ficando mais detalhada, fazendo com que a legislação passasse a disciplinar os ganhos dos causídicos e modificasse em parte o direito do vencedor de receber parcela a título de honorários advocatícios pagos.

A Lei 4.215/1963 (Estatuto da OAB revogado), no capítulo que trata dos honorários profissionais não falava de modo tão claro dos honorários de sucumbência, cabendo a reprodução de alguns pontos, **verbis**:

Art. 96. A prestação de serviço profissional assegura **aos inscritos na Ordem o direito aos honorários contratados** ou, na falta de contrato, dos que forem fixados na forma desta lei. (...)

Art. 97. Na falta de estipulação ou de acordo, os honorários serão fixados por arbitramento judicial em percentagem sobre o valor da causa.

Art. 99. Se o advogado fizer juntar aos autos, até antes de cumprir-se o mandato de lavramento ou precatório, **o seu contrato de honorários, o juiz determinará lhe sejam estes pagos diretamente, por dedução de quantia a ser recebida pelo constituinte, salvo se este provar que já os pagou**.

§ 1º Tratando-se de honorários fixados na condenação, tem o advogado direito autônomo para executar a sentença nessa parte podendo requerer que o precatório, quando este for necessário, seja, expedido em seu favor.

§ 2º **Salvo aquiescência do advogado, o acordo feito pelo seu cliente e a parte contrária não lhe prejudica os honorários, quer os convencionais, quer os concedidos pela sentença**. (...)

O novo Estatuto da OAB (Lei 8.906/1994) fala em seu artigo 22 de honorários convencionados, dos fixados por arbitramento judicial e dos de sucumbência, ponto inserido no capítulo que trata dos honorários advocatícios. Isso nos leva a concluir que honorário é gênero, ao passo que convencionado, por arbitramento judicial e sucumbência são espécies de honorários.

Do Código de Ética e Disciplina da OAB (Resolução 2/2015) trazemos à colação o art. 48 e seu § 1º:

Art. 48. A prestação de serviços profissionais por advogado, individualmente ou integrado em sociedades, será contratada, preferentemente, por escrito.

§ 1º O contrato de prestação de serviços de advocacia não exige forma especial, **devendo estabelecer, porém, com clareza e precisão, o seu objeto, os honorários ajustados, a forma de pagamento**, a extensão do patrocínio, esclarecendo se este abrangerá todos os atos do processo ou limitar-se-á a

determinado grau de jurisdição, além de dispor sobre a hipótese de a causa encerrar-se mediante transação ou acordo. (...).

O código anterior era mais explícito quanto aos direitos e obrigações:

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.

§ 1º Os honorários da sucumbência não excluem os contratados, porém devem ser levados em conta no acerto final com o cliente ou constituinte, tendo sempre presente o que foi ajustado na aceitação da causa. (...)

Visto nessa perspectiva mais ampla, como dissemos anteriormente, os honorários, que eram tratados preferencialmente dentro da relação contratual cliente/advogado, passou a ter tratamento mais claro dentro da lide, ensejando as discussões que enfrentamos neste feito.

O contratante e o contratado, que negociavam com base nos honorários convencionados e em eventual recebimento de honorários de sucumbência a ser pago pelo perdedor, na busca de uma equação ideal de valores, passaram a tratar quase que exclusivamente do valor convencionado, pois o legislador definiu regras mais precisas acerca da sucumbência a ser destinada ao advogado da parte.

O Novo Código de Processo Civil (Lei 13.105/2015), no art. 82 e seguintes, define de modo detalhado os honorários a serem pagos ao advogado do vencedor, inovando ao prever o pagamento de honorários de sucumbência também para os advogados públicos (art. 85, § 19, do CPC), desconsiderando que se trata de relação de trabalho normatizada pela Lei Complementar 73/1993, a qual no **caput** do seu art. 26 assegura os direitos definidos na Lei 8.112/1990 e no parágrafo único estabelece que os vencimentos e remunerações serão estabelecidos em lei própria.

Dessa forma, antes do referido código e da Lei 13.327/2016, os honorários de sucumbência eram incorporados aos cofres públicos por disposição do regramento dos cargos de advogados e procuradores públicos.

Visto de passagem o segundo aspecto apontado por nós, temos a dizer que a remuneração do contrato advocatício na maioria dos casos é constituída de duas parcelas. A primeira negocial e a segunda os honorários de sucumbência, lembrando o Código de Ética e Disciplina anterior a 2015. Assim, o contratante e o contratado fazem a negociação e composição das duas parcelas em função do valor estimado da lide e o possível grau de sucesso da ação. Nas ações de direito mais fraco com pouca possibilidade de ganho tende a se observar honorário convencionado mais alto em razão da baixa expectativa de sucesso, e na outra medida, ações com teses e direito robustos, o honorário convencionado é menor em razão dos ganhos sucumbenciais pelo advogado.

A relação laboral da advocacia pública não estava inserida nessa regra de composição de ganhos. O art. 4º da Lei 9.527/1997 era explícito ao excluir dos advogados públicos os direitos previstos no Capítulo V, Título I, da Lei 8.906, de 4 de julho de 1994 (condições de remuneração do advogado empregado), deixando evidente que a única parcela que os advogados teriam direito era a remuneração definida no plano de cargos e salários da carreira, devendo os honorários ser revertidos em favor da União.

Por fim, quanto à natureza financeira dos honorários, consideramos que essa irá depender da forma como se avalia o recurso. Aqueles que defendem tratar-se de recurso público interpretam que o contrato laboral contempla a remuneração do cargo e os honorários de sucumbência. Para os que lecionam que os honorários têm natureza privada, o contrato laboral contempla apenas a remuneração do cargo, sendo o honorário um ganho adicional estipulado por lei, a ser pago, em regra, por um particular ao advogado público independentemente da vontade estatal.

A rigor, para que não existisse dúvida sobre a natureza pública do recurso, o valor arrecadado deveria transitar obrigatoriamente pelo orçamento, não apenas pelos cofres públicos, e possuir regras próprias de aplicação, o que, a nosso ver, não está muito claro em razão da forma como o recurso é gerido.

Único aspecto incontroverso à vista das considerações anteriores é que o CPC c/c a Lei 13.327/2016 alteraram a relação laboral, permitindo que as carreiras que integram a advocacia pública passassem a ter ganhos fora do plano de carreira, inclusive com possibilidade de receber remuneração superior ao teto constitucional.

Essa situação está sendo levada à apreciação do Supremo Tribunal Federal (STF) por meio da ADI 6053/DF, proposta pela ex-Procuradora-Geral da República Raquel Dodge ao questionar a constitucionalidade de parágrafo do art. 85 do novo CPC e artigos da Lei 13.327/2016.

Assim sendo, enquanto não houver o julgamento pelo STF, os integrantes da Advocacia-Geral da União, a princípio, deveriam preservar o direito de receber os honorários de sucumbência, mesmo que isso venha a representar ganho superior ao teto constitucional definido para o funcionalismo público.

Todavia, com o advento da Lei 13.957 no dia 18/12/2019, que introduziu o art. 102-A na Lei de Diretrizes Orçamentárias para 2020 (Lei 13.898/2019), o cenário normativo da remuneração da AGU foi modificado novamente, limitando o pagamento de honorários advocatícios de sucumbência ao limite disposto no inciso XI do art. 37 da Constituição Federal.

Feitas as anotações preliminares, passamos a sopesar os tópicos que integram a denúncia, antecipando, com as devidas vênias, nossa discordância no tocante a alguns fundamentos utilizados nas análises técnicas de peças 71 a 73, bem como da proposta de encaminhamento.

A rigor, o tema não estaria sendo objeto de discussão se o legislador federal tivesse mantido a relação laboral e os ganhos que os advogados públicos tinham antes da edição do Novo Código de Processo Civil. Para nós está claro que a mudança foi uma opção do Congresso Nacional, referendada pela Presidência da República, que na hipótese de ter identificado alguma possibilidade de afronta ao interesse coletivo poderia ter vetado a alteração. Assim, resta evidente que mais de um Poder concordou com a nova destinação dos honorários de sucumbência.

Mesmo gerando disparidade entre as carreiras públicas, pois certamente nenhuma recebe valores significativos fora do plano de carreira e com possibilidade de ultrapassar o teto remuneratório, esse foi o desejo do Legislativo, só podendo ser revisto por ele próprio, por iniciativa do chefe do Poder Executivo ou pelo Poder Judiciário ao apreciar a constitucionalidade dos dispositivos que transferiram o direito da receita em discussão.

Quanto à forma de criação do Conselho Curador dos Honorários Advocatícios (CCHA), chamamos atenção para o fato de que existem pessoas jurídicas de direito privado criadas por lei. Podemos citar as entidades paraestatais. Marçal Justem Filho (in Curso de Direito Administrativo – 12ª ed. Ver, atual e ampl., São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2016) tece algumas considerações sobre esse tipo de entidade:

5.19.1.1 Pessoa jurídica de direito privado criada por lei

Um Ponto diferencial e marcante reside no fato de essas entidades serem criadas por lei. Ainda que sejam dotadas de personalidade jurídica de direito privado e geridas por particulares, isso significa que não se trata propriamente de entidades resultantes da livre escolha dos particulares. Sua existência, sua estrutura e seu funcionamento estão contemplados em dispositivos legais.

No entanto, sua personalidade jurídica é de direito privado, o que se reflete na sua atuação. Assim, por exemplo, seus administradores não são nomeados pelo Estado, mas escolhidos segundo processos eleitorais próprios. (p. 173-174)

O doutrinador, no tópico 5.19.1.3 de seu livro, aduz que esse tipo de entidade se destina à satisfação de necessidades coletivas e supraindividuais, em especial questões assistenciais e educacionais.

Mesmo considerando que o desejável era a criação do CCHA por assembleia dos advogados público na forma de associação civil de fins não econômicos, deixando evidente sua natureza jurídica de direito privado, não descartamos a possibilidade de que, em razão da relevância do trabalho dos advogados públicos, a União tenha escolhido criar a entidade por lei, repassando a gestão para os advogados.

Ademais, a alteração legislativa imposta pelo Novo Código de Processo Civil gerou para o Poder Público o dever de transferir direito financeiro para o particular, não devendo a Administração ficar sujeita à iniciativa do favorecido para implementar obrigação que lhe foi imposta por lei.

Oportuno lembrar que o processo de evolução da administração pública fez com que a estrutura definida no Decreto-Lei 200/1967 deixasse de ser exaustiva, abrindo espaço para o surgimento de diferentes tipos de pessoas jurídicas que assumem a gestão dos interesses da coletividade ou de um grupo de pessoas, em complementação à atuação estatal.

A falta de universalidade do direito gerido pelo CCHA reforça a nossa dúvida acerca do interesse do legislador de criar um ente integrante da administração direta ou indireta.

Destarte, avaliamos que o vínculo entre o Conselho e a AGU previsto no art. 33 da Lei 13.327/2016, por si só, não é suficiente para atestar que o CCHA integra a Administração Pública, tampouco que o fato de

a criação ter sido por lei é prova cabal de que se trata de estrutura da administração a demandar o controle público.

Único aspecto a ser reforçado é que em razão da natureza privada do Conselho o apoio a ser oferecido pela Advocacia-Geral da União (§ 6º, art. 34 da Lei 13.327/2016) não deve gerar custos ao Poder Público, vez que a entidade favorecida não faz parte da estrutura da Administração Federal. Todos os custos, encargos e atividades necessárias à administração dos valores devem ser de responsabilidade exclusiva do CCHA.

Quanto à inexistência de documentos arquivados nos Cartórios de Registro Civil, essa é uma situação que pode e deve ser solucionada pelo CCHA, permitindo que os interessados tenham acesso ao regulamento da entidade, bem como às atas das reuniões.

No tocante à reclamada retenção de 5% da arrecadação destinada à partilha, essa é uma questão interna que deve ser discutida com os dirigentes do Conselho ou pela via judicial. Além disso, por previsão do inciso VI do art. 34 da Lei 13.327/2016, o Conselho tem competência para se autodisciplinar, inclusive na definição dos meios necessários à sua manutenção.

Oportuno falarmos que a Lei 13.327/2016 serviu como meio de contornar o art. 4º da Lei 9.527/1997, regramento que afasta dos advogados públicos a aplicação do Capítulo V, Título I, do Estatuto da Advocacia, não representando reestruturação das carreiras que integram a AGU.

Acerca da composição do valor administrado pelo CCHA, trazemos à colação parte do art. 30 da Lei 13.327/2016:

Art. 30. Os honorários advocatícios de sucumbência incluem:

I - o total do produto dos honorários de sucumbência recebidos nas ações judiciais em que forem parte a União, as autarquias e as fundações públicas federais;

II - até 75% (setenta e cinco por cento) do produto do encargo legal acrescido aos débitos inscritos na dívida ativa da União, previsto no art. 1º do Decreto-Lei nº 1.025, de 21 de outubro de 1969;

III - o total do produto do encargo legal acrescido aos créditos das autarquias e das fundações públicas federais inscritos na dívida ativa da União, nos termos do § 1º do art. 37-A da Lei nº 10.522, de 19 de julho de 2002.

Diante do registro legal apresentado, torna-se inegável que a Lei 13.327/2016 acrescentou ao que estava previsto no novo CPC outras fontes de recurso. Essa foi a opção do legislador e tem sua condição esclarecida em outras normas.

O item II reproduzido anteriormente busca suporte na mudança da natureza do encargo, que por disciplina do art. 3º do Decreto-Lei 1.645/1978 deu essa condição, vejamos:

Art 3º Na cobrança executiva da Dívida Ativa da União, a aplicação do encargo de que tratam o art. 21 da lei nº 4.439, de 27 de outubro de 1964, o art. 32 do Decreto-lei nº 147, de 3 de fevereiro de 1967, o art. 1º, inciso II, da Lei nº 5.421, de 25 de abril de 1968, o art. 1º do Decreto-lei nº 1.025, de 21 de outubro de 1969, e o art. 3º do Decreto-lei nº 1.569, de 8 de agosto de 1977, **substitui a condenação do devedor em honorários de advogado** e o respectivo produto será, sob esse título, recolhido integralmente ao Tesouro Nacional. (Vide Decreto-lei nº 1.893, de 1981) (Vide Decreto-lei nº 2.331, de 1987) (...)

Quanto ao item III trazido à colação, o art. 37-A e seu § 1º, constantes na Lei 10.522/2002, são esclarecedores:

Art. 37-A. Os créditos das autarquias e fundações públicas federais, de qualquer natureza, não pagos nos prazos previstos na legislação, serão acrescidos de juros e multa de mora, calculados nos termos e na forma da legislação aplicável aos tributos federais. (Incluído pela Lei nº 11.941, de 2009)

§ 1º Os créditos inscritos em Dívida Ativa serão acrescidos de encargo legal, **substitutivo da condenação do devedor em honorários advocatícios**, calculado nos termos e na forma da legislação aplicável à Dívida Ativa da União. (Incluído pela Lei nº 11.941, de 2009) (...).

Ora, se o encargo legal foi equiparado aos honorários advocatícios, nada contra a que ele também seja incorporado aos valores a serem distribuídos entre os advogados públicos.

À luz dessas informações, concluímos que os encargos são semelhantes aos honorários advocatícios, e esses por disposição do legislador passaram a ser direito dos advogados públicos, regra que conferiu natureza privada ao recurso, porquanto é uma importância que o terceiro demandado deve ao causídico que atua na defesa dos interesses dos entes públicos.

Novamente, ao editar o novo CPC e a Lei 13.327/2016 o legislador federal concordou com a renúncia de direito da União, dos estados, dos municípios e do Distrito Federal em favor dos advogados que

patrocinam as ações. Por isso mesmo não cabe falar que os recursos são públicos ou que se trata de renúncia de receita. Para receber essas classificações os honorários precisariam ingressar nos cofres públicos de modo definitivo ou serem concedidos de maneira precária com a manutenção do direito originário da receita em favor do ente público, condições não observadas no tema em discussão.

Vista a Denúncia sob essa perspectiva, ela sequer deveria ser conhecida por não estar inserida no campo de atuação da Corte de Contas, visto os valores não pertencerem ao conjunto dos recursos públicos. Assim, resta igualmente prejudicada a assertiva de que o recebimento de honorários pode vir a afrontar o teto remuneratório.

Não sendo essa a interpretação dos E. Ministros, prevalecendo o entendimento de que se trata de recurso público, a Denúncia deve ser conhecida e desprovida, pois, em face das argumentações anteriores, o Conselho Curador dos Honorários Advocatícios (CCHA) não integra a administração indireta, tampouco a direta, tendo a sua criação sido definida em lei em razão de sua relevância na manutenção de direito de carreira que atua perante o Poder Judiciário. Nesse contexto a participação da União na criação da entidade é formal, cabendo ao CCHA a gestão integral dos valores transferidos para ele, respeitados os princípios norteadores da Administração Pública.

Como última alternativa, o TCU pode conhecer da Denúncia e sobrestar o feito até o julgamento da ADI 6053/DF pelo Supremo Tribunal Federal (STF), ação proposta pela ex-Procuradora-geral da República Raquel Dodge.

Por fim, quanto aos advogados públicos que recebem DAS ou função comissionada, o que faz com que a remuneração seja superior ao teto dos servidores públicos, a avaliação precisa ser feita caso a caso, não cabendo analisar no escopo desta Denúncia. Ademais, com o advento da Lei 13.957/2019, os ganhos dos advogados públicos, incluindo os honorários advocatícios de sucumbência, devem respeitar o teto constitucional estipulado no inciso XI do art. 37 da Constituição Federal.” (negritos efetuados no parecer)

É o relatório.

VOTO

Este processo trata de denúncia a respeito de possíveis irregularidades ocorridas no Conselho Curador dos Honorários Advocatícios - CCHA, ente vinculado à Advocacia-Geral da União - AGU, nos termos do art. 33 da Lei 13.327/2016.

2. O denunciante questionou, em suma, a natureza privada atribuída ao CCHA e, em consequência, os seguintes pontos (peças 1/2 e 6/7):

a) desvirtuamento legal na decisão de reter, para o CCHA, até 5% da arrecadação destinada à partilha via Fundo de Honorários Advocatícios (Resolução-CCHA 3/2016);

b) não observância do teto remuneratório no pagamento dos honorários advocatícios aos servidores das carreiras jurídicas da União, inclusive àqueles que estão cedidos para outros entes públicos;

c) ausência de licitação nas contratações feitas;

d) possibilidade de prejuízos aos inativos caso o CCHA resolva: (i) adiar a distribuição da reserva técnica criada pela Resolução-CCHA 3/2016, em face do decréscimo na cota-parte dos aposentados de 7% ao ano até atingir o limite de 37% (art. 31, inciso II, da Lei 13.327/2016); (ii) afetar essa reserva com a criação de benefícios destinados prioritariamente ao pessoal da ativa (auxílio-creche, aquisição de livros, etc.); ou (iii) utilizar os respectivos recursos para outras finalidades (contratação de sistemas de arrecadação ou de escritórios privados de advocacia, por exemplo);

e) não divulgação, em veículo oficial de publicação, do Edital-CCHA 1/2018, que convocaria eleições para os mandatos de conselheiros do CCHA no biênio 2018-2020;

f) previsão nesse edital de votação por meio de sistema disponível no sítio eletrônico do CCHA, enquanto a Portaria AGU 502/2016 fixaria que a votação deveria ocorrer em sistema próprio, disponível na rede eletrônica interna da AGU;

g) constituição da Comissão Eleitoral e Apuradora em desacordo com o art. 10 da citada portaria.

3. Os indícios de irregularidades a que se refere a alínea “b” estão em apuração no TC 004.745/2018-3¹, atualmente da relatoria do ministro Raimundo Carreiro, de forma que o presente processo foi autuado para tratar apenas dos demais pontos.

4. No despacho à peça 15, ficou claro que não compete ao TCU a defesa de interesses individuais dos advogados públicos inativos. Assim, afastou-se a análise das questões da alínea “d”, observando-se que a categoria dos inativos deve buscar, se for o caso, a reparação de eventuais perdas em razão de futuras decisões sobre a destinação dos recursos da CCHA por outros meios legais.

5. Igualmente, foi afastado o aprofundamento do exame em relação às questões da alínea “e”, “f” e “g”, por ausência de interesse público que justificasse a intervenção do TCU, uma vez que as eleições dos conselheiros do ente têm caráter preponderantemente *interna corporis*.

6. A medida cautelar requerida para sustar as retenções de 5% dos honorários de sucumbência feitas pelo CCHA, impedir o uso dos recursos acumulados na Conta de Custeio, Gestão e Reserva Técnica - CCGR, criada pela Resolução-CCHA 3/2016, e suspender os efeitos do Edital-CCHA 1/2018 foi indeferida.

7. Efetuadas as medidas saneadoras determinadas naquele despacho, e diante dos documentos encaminhados a este Tribunal por ordem do juiz Luís Eduardo Bianchi Cerqueira, relator das Turmas Recursais dos Juizados Especiais Federais da Seção Judiciária do Rio de Janeiro, referentes ao Processo 0107257-66.2017.4.02.5151/01 (peças 46/51), que apontariam prováveis indícios de irregularidades na forma de pagamento da verba honorária, assim como de peças do Processo de

¹ O mencionado processo encontra-se no gabinete do relator, com proposição de mérito, após adoção de medidas saneadoras por ele determinadas.

Execução 0807690-79.2018.4.05.8103, no qual se firmou o Acordo de Parcelamento 00017/2018, enviadas por determinação do juiz Sérgio de Norões Milfont Júnior, da 18ª Vara Federal no Ceará, e em face da possibilidade de configuração de irregularidade na atuação da AGU (peça 70, p. 35/66), a Secretaria de Controle Externo da Administração do Estado - SecexAdministração, na última instrução (peça 71), defendeu a submissão do CCHA ao regime jurídico de direito público e propôs, em essência:

a) fixar o prazo de noventa dias para que os entes competentes adotem as medidas pertinentes quanto à vinculação dos honorários advocatícios ao teto remuneratório, à inclusão da despesa pública referente aos honorários no teto de gastos e à operacionalização dos pagamentos de honorários de sucumbência por meio do sistema oficial de pagamentos do Poder Executivo federal; e

b) encaminhar à Corregedoria-Geral da AGU cópia de documentos integrantes dos autos para que apure eventual infração a princípios constitucionais nas condutas de advogados públicos quando da celebração de ajustes que prevejam o recebimento dos honorários de sucumbência antes do pagamento do principal da dívida à União, a exemplo do referido termo de acordo de parcelamento.

8. O Ministério Público junto ao TCU - MPTCU, em atendimento à oitava solicitada, discordou dessa proposta de encaminhamento, por defender a natureza privada dos recursos provenientes dos honorários advocatícios, e sugeriu, em consequência, o não conhecimento da denúncia.

9. Alternativamente, se prevalecer o entendimento de que se trata de recurso público, o MPTCU propôs a improcedência da denúncia, sob o argumento de que o CCHA não integraria a Administração Pública e teria competência para gerir integralmente os valores a ele transferidos, “respeitados os princípios norteadores” daquela, ou, ainda, sobrestar o feito até o julgamento da Ação Direta de Inconstitucionalidade - ADI 6053/DF pelo Supremo Tribunal Federal.

10. Além disso, o MPTCU ponderou que:

a) com o advento da Lei 13.957/2019, os ganhos dos advogados públicos, incluindo os honorários advocatícios de sucumbência, devem respeitar o teto constitucional, sem prejuízo da necessidade de avaliar caso a caso, fora do escopo desta denúncia, a situação dos advogados públicos que recebem DAS ou função comissionada, elevando sua remuneração a valores superiores ao teto dos servidores públicos;

b) a questão referente à retenção de 5% da arrecadação destinada à partilha pelo CCHA também seria matéria *interna corporis*, que deveria ser discutida com os dirigentes do Conselho (art. 34, inciso VI, da Lei 13.327/2016) ou pela via judicial.

II

11. Feito o resumo do andamento processual, e ao considerar que a proposta do MPTCU de sobrestar o andamento do processo para aguardar o julgamento da ADI 6053/DF não se mostra oportuna, por ter sido proferida decisão pelo STF naquela ação no final de junho/2020, e ainda em face do princípio da independência das instâncias e da necessidade de definir os contornos do controle a ser exercido sobre a atuação do CCHA até a deliberação final daquela ação judicial, passa-se, a seguir, à análise das questões centrais desta denúncia, com a ressalva de que não serão objeto de aprofundamento nestes autos:

a) a avaliação, de forma genérica, da eventual inconstitucionalidade do art. 85, § 19, do novo Código de Processo Civil - CPC (Lei 13.105/2015) e de dispositivos da Lei 13.327/2016, por ser matéria de competência exclusiva do STF; e

b) os pontos que foram objeto de proposta de encaminhamento específica no TC 004.745/2018-3, relativos à inclusão dos honorários de sucumbência na apuração do teto remuneratório (incluindo a situação dos advogados públicos que recebam DAS ou função comissionada), à retirada dos encargos legais do rateio dos honorários e à sua operacionalização por meio de sistema oficial de pagamentos do Poder Executivo federal.

12. Desse modo, deixa-se de tecer comentários adicionais neste voto sobre alegações que dizem respeito, por exemplo, ao incentivo ao maior desempenho funcional ou ao incremento da arrecadação da União como suposta consequência do pagamento dos honorários de sucumbência aos advogados públicos, pois estão mais relacionadas à defesa da constitucionalidade da distribuição da verba, reconhecida pela Suprema Corte.

13. Destaque-se que o fato de terem sido interpostos embargos de declaração contra a deliberação do STF não prejudica a apreciação deste processo, porquanto aqueles recursos buscam a supressão de supostos vícios que não englobam matérias analisadas com maior profundidade nestes autos², porque:

a) os embargos da Cooperativa de Produtores de Cana de Açúcar e Álcool do Estado de São Paulo buscam a definição do marco temporal de quando os advogados (públicos e privados) passaram a ter direito à verba sucumbencial;

b) o recurso da Procuradoria-Geral da República almeja consignação expressa da aplicação, para pagamento de honorários de sucumbência a advogados públicos, do limite do teto remuneratório constitucionalmente estabelecido para os servidores de **cada esfera da Federação** (art. 37, inciso XI, da Constituição), e não genericamente do teto do subsídio dos ministros do STF, bem como manifestação pelo reconhecimento da inconstitucionalidade dos incisos II e III do art. 30 (encargos legais), do inciso II do art. 31 (pagamento a inativos) e do art. 32 (isenção de contribuição previdenciária) da Lei 13.327/2016.

III

14. Quanto à natureza jurídica do CCHA, a conclusão sobre o ponto não pode ser alcançada sem considerar a natureza dos recursos envolvidos, cuja definição, por sua vez, implica a admissibilidade, ou não, da denúncia.

15. Há que se reconhecer, primeiramente, a complexidade do tema e a materialidade dos recursos envolvidos (cerca de R\$ 800 milhões em 2018), situação que levou a solicitação de pronunciamento do MPTCU. Isso também concorreu para a unidade técnica colher subsídios da Secretaria de Macroavaliação Governamental - Semag e da Secretaria de Fiscalização de Pessoal - Sefip para instruir o processo.

16. A importância da matéria pode ser exemplificada com a grande quantidade de ações judiciais em trâmite que questionam a própria constitucionalidade do pagamento dos honorários advocatícios de sucumbência, como evidenciado nos itens 44/7 da instrução transcrita no relatório.

17. Ainda que não se pretenda adentrar nesse exame, cabe considerar que o STF, na ADI 6053/DF, “declarou a constitucionalidade da percepção de honorários de sucumbência pelos advogados públicos e julgou parcialmente procedente o pedido formulado na ação direta para, conferindo interpretação conforme à Constituição ao art. 23 da Lei 8.906/1994, ao art. 85, § 19, da Lei 13.105/2015, e aos arts. 27 e 29 a 36 da Lei 13.327/2016, estabelecer que a somatória dos subsídios e honorários de sucumbência percebidos mensalmente pelos advogados públicos não poderá exceder ao teto dos Ministros do Supremo Tribunal Federal, conforme o que dispõe o art. 37, XI, da Constituição Federal, nos termos do voto do Ministro Alexandre de Moraes, redator para acórdão, vencido o Ministro Marco Aurélio (relator)”³.

18. Nessa decisão, em que pese a menção aos dispositivos da Lei 13.105/2015 que versam sobre a criação e a regulamentação do CCHA, não houve, no voto do redator, discussão sobre a natureza jurídica daquele ente, assumindo-se não ter relevância, em relação à matéria central abordada (observância do teto remuneratório constitucional), a discussão sobre a natureza jurídica da verba honorária sucumbencial. E extrair do ordenamento jurídico a melhor exegese sobre o tema não é tarefa simples, porquanto, como ressaltado por Gustavo Justino de Oliveira, professor contratado pelo CCHA para opinar sobre as questões tratadas neste processo, há uma “zona cinzenta jurídica” no que concerne

² Consulta, em 31/8/2020, no endereço eletrônico do STF (<http://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=5613457>)

³ DJE 189, divulgado em 29/7/2020 e publicado em 30/7/2020

à atuação do ente em consequência de a Lei 13.327/2016 não especificar clara e expressamente sua qualificação (peça 40, p. 63). A tarefa ainda é mais árdua porque a lei contém disposições que, isoladamente, dão alguns fundamentos para soluções totalmente opostas.

19. Por outro lado, ao ter em conta precipuamente a necessidade de o interesse público prevalecer sobre o privado, com as vênias por divergir do parecer do representante do MPTCU emitido nestes autos, das manifestações da AGU, do CCHA, de outros órgãos públicos⁴, além dos pareceristas contratados que analisaram as questões, inclusive do ministro emérito deste Tribunal, Ubiratan Aguiar, entende-se que assiste razão à unidade técnica quanto à natureza pública dos recursos envolvidos no pagamento dos honorários.

20. Certamente, carece de robustez a tese de que os honorários sucumbenciais não configurariam remuneração e seriam receita extraorçamentária de natureza estritamente privada, não obstante o art. 29 da Lei 13.327/2016 estabelecer que pertencem originalmente aos advogados.

21. Conforme o Parecer 119/2019 - SFCONST/PGR, da Procuradoria-Geral da República, emitido na referida ADI 6053/DF⁵, “os honorários da sucumbência visam a restabelecer a integralidade do patrimônio público gasto para defesa da União, nas causas em que foi vencedora. Não são honorários de êxito. São honorários de reparação do gasto com a defesa do interesse público - econômico e moral da União”.

22. Veja-se que, mesmo no caso da advocacia privada, os profissionais não têm direito automático ao recebimento da verba como previsto inicialmente no Estatuto da Ordem dos Advogados do Brasil - OAB (Lei 8.906/1994), pois, no julgamento pelo STF da ADI 1194/DF, prevaleceu a tese de que o art. 21 e o parágrafo único daquela lei devem ser interpretados no sentido da preservação da liberdade contratual quanto à destinação dos honorários de sucumbência fixados judicialmente, sendo declarada a inconstitucionalidade do disposto no art. 24, § 3º, da lei, que considerava nula qualquer disposição, cláusula, regulamento ou convenção individual ou coletiva que retirasse do advogado o direito ao recebimento dos honorários de sucumbência.⁶

23. Neste processo, como manda a hermenêutica clássica, a unidade técnica valeu-se do método histórico para demonstrar que, antes da Lei 13.327/2016, a verba era arrecadada e utilizada para fazer frente a despesas públicas, e, no exercício de 2016, quando foi editada tal lei, o recurso e a dotação destinada ao custeio de honorários advocatícios aos integrantes das carreiras jurídicas do Poder Executivo receberam tratamento público.

24. O MPTCU reconheceu que, antes do novo CPC e da Lei 13.327/2016, os honorários de sucumbência eram incorporados aos cofres públicos em função do regramento sobre os cargos de advogados e procuradores públicos efetuado pela Lei Complementar 73/1993, que assegura a eles os direitos definidos na Lei 8.112/1990 e preconiza que os seus vencimentos e remunerações serão estabelecidos em lei própria (art. 26 daquela lei complementar).

25. O *Parquet* também destacou que a relação laboral da advocacia pública não estava inserida nas regras de composição de ganhos estipuladas no Estatuto da Ordem dos Advogados do Brasil - OAB (Lei 8.906/1994), em face das disposições do art. 4º da Lei 9.527/1997, “deixando evidente que a única parcela que os advogados teriam direito era a remuneração definida no plano de cargos e salários da carreira, devendo os honorários ser revertidos em favor da União”.

26. Contudo, defendeu que a nova destinação dos honorários de sucumbência dada pelas leis mais recentes reflete desejo do Legislativo e que isso somente poderia ser revisto pelo próprio Poder, por iniciativa do chefe do Poder Executivo ou, ao apreciar a constitucionalidade dos dispositivos que transferiram o direito da receita em discussão, pelo Poder Judiciário.

27. Cabe ponderar, todavia, que o fato de a Lei 13.327/2016 alterar a destinação da receita

⁴ A matéria foi objeto do Parecer 00098/2017/CONJUR-MP/CGU/AGU (peça 41, p. 95/108, e peça 42, p. 1/16)

⁵ Também disponível no endereço eletrônico <http://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=5613457>

⁶ Sumário publicado no Diário de Justiça de 11/9/2009 (<http://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=1606896>)

pública com o fim de atribuir os valores dos honorários de sucumbência aos ocupantes dos cargos especificados no seu art. 27, incrementando o montante da remuneração paga pelo poder público, não tem o poder de alterar a natureza da verba, até porque essa alteração pode não ser definitiva, uma vez que já tramita no Legislativo o Projeto de Lei 1.473/2020, de autoria do deputado Felício Laterça, objetivando revogar os arts. 27 a 36 daquela lei e estabelecer nova destinação aos recursos geridos pelo CCHA.

28. De igual modo, a ausência de regras próprias de aplicação na lei não pode ser motivo suficiente para desconsiderar a natureza pública do recurso, principalmente tendo em vista que, pelo que se depreende da exposição de motivos do projeto que originou a Lei 13.327/2016, o legislador conferiu tratamento de despesa pública aos honorários advocatícios de sucumbência, consoante destacado no item 74 da instrução.

29. E não há como interpretar a norma sem levar em conta as grandes distinções entre a advocacia privada e a pública⁷, motivadas, entre outros fatores, pelos fatos de os agentes públicos, submetidos ao regime jurídico administrativo, ter todos os custos de suas atividades arcados pela Administração Pública e de não se admitir a percepção de renda privada nesse regime derivada da atuação profissional.

30. Este Tribunal tem entendimento de que advogados empregados de empresas públicas e de sociedades de economia mista não têm direito à percepção dos honorários de sucumbência enquanto não editada, no caso deles, a lei reclamada no art. 85, § 19, do CPC. Segundo o voto condutor do Acórdão 1.366/2018 - Plenário, da relatoria do ministro José Múcio Monteiro, esses recursos pertencem ao ente:

“19. Desse modo, tendo o legislador afastado o tratamento diferenciado aos advogados das sociedades de economia mista, a conclusão que parece natural é que esses profissionais devem ser remunerados como qualquer outro empregado de instituições dessa natureza. Não há rubrica específica ou adicional para esses causídicos, ainda que não seja proveniente dos cofres da estatal. Considerando o caso em análise, os advogados do Banco do Brasil fazem jus mensalmente aos valores correspondentes à estrutura remuneratória, fixada mediante normativos próprios, válida para todos os empregados do banco indistintamente, assim como outros empregados que atuam, por exemplo, como contadores, engenheiros ou analistas de sistemas.

20. Outra consequência lógica do exame da legislação é que os honorários de sucumbência referentes às causas em que o Banco do Brasil é parte vencedora pertencem à própria instituição bancária. Como a lei vedou o pagamento dos honorários de sucumbência aos causídicos, os valores referentes a processos em que atuem cabem à entidade que já os remunera regularmente para a prestação de seus serviços profissionais especializados.”

31. Ainda que essa deliberação tenha sido proferida em caráter precário, a respeito de medida cautelar adotada, e tenha sido citada pelo CCHA como fundamento para a percepção dos honorários pelos advogados públicos contemplados na Lei 13.327/2016 na acepção de verba de origem privada (peça 30, p. 49), as razões que amparam a decisão dão suporte a interpretação em sentido contrário, a de que são recursos pertencentes à União nos casos em que ela é parte nas ações judiciais.

32. Também se observa que, entre os honorários distribuídos, se incluem outras receitas de caráter igualmente público, por força do art. 30 da Lei 13.327/2016 (até 75% do produto do encargo legal acrescido aos débitos inscritos na dívida ativa da União, previsto como renda da União no art. 1º do Decreto-Lei 1.025/1969, e o total do produto do encargo legal acrescido aos créditos das autarquias e das fundações públicas federais inscritos na dívida ativa da União, nos termos do § 1º do art. 37-A da

⁷ Sobre a submissão dos advogados e defensores públicos ao Estatuto da Advocacia aprovado pela Lei 8.906/1994, tramita no STF a ADI 5.334/DF, na qual a Procuradoria-Geral da República emitiu parecer pela procedência do pedido de declarar a inconstitucionalidade do art. 3º, *caput* e § 1º, daquela lei (consulta disponível no endereço eletrônico: <http://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=4794666>)

Lei 10.522/2002), cuja regularidade está sendo examinada no TC 004.745/2018-3.

33. Para efeito da análise aqui feita, ressalte-se: as normas que tratam de tais encargos estabelecem que eles são substitutivos da condenação do devedor em honorários advocatícios, de forma que, diante da previsão de que de 50% até 75% do produto do primeiro encargo serão considerados como honorários para o rateio entre os advogados públicos (Portaria Interministerial AGU/MF/MPDG/CCPR 8, de 22/11/2016, editada no uso das atribuições conferidas pelo parágrafo único do art. 36 da Lei 13.327/2016 - peça 41, p. 32), o restante dos recursos da União é deixado sem destinação específica, a confirmar que o legislador não pretendeu alterar a sua natureza pública.

34. Além disso, a própria metodologia de cálculo do pagamento da verba, definida no art. 31 da lei, impede inferir que as normas buscaram modificar essa natureza, haja vista que não considera a atuação do advogado público em cada ação judicial, sequer se efetivamente atuou em processo judicial, mas, sim, o tempo de efetivo exercício no cargo para os ativos ou o tempo decorrido desde a aposentadoria para os inativos.

35. Isso faz com que a rubrica seja, de fato, semelhante a um adicional por tempo de serviço no caso dos ativos, conforme as deliberações proferidas no Processo 0107257-66.2017.4.02.5151/01 encaminhadas a este Tribunal. Na sentença de primeiro grau, foi assim expresso (peça 48, p. 244):

“É assim que conclui este Juízo para, incidentalmente, na forma da fundamentação anterior, tendo por premissa que tal rubrica integra a remuneração do Advogado Público de forma lícita e tem que ser paga pelos cofres públicos:

a) reconhecer a inconstitucionalidade do **art. 29, caput; do Art. 32; e, no Art.35, caput, tão somente da expressão ‘sem necessidade de transitar pela conta única do Tesouro Nacional.’**, todas normas da Lei 13.327/2016, **por violação aos Arts. 37, caput, e inciso IX, da Constituição da República;** e, por outro lado,

b) **reconhecer a constitucionalidade da rubrica ‘honorários advocatícios de sucumbência’ prevista pelos artigos 27 e 31 da Lei 13.327/2016, como verba remuneratória paga em função do tempo de serviço, em face do Art. 39 § 4º da Constituição da República.”** (destaques do original)

36. E, na segunda instância, foi destacada, ao se confirmar a natureza pública dos honorários, a inviabilidade de o servidor público ser remunerado por verba de natureza privada, por contrariar a própria Constituição de 1988 (peça 48, p. 318/21).

37. A propósito, o precedente transcrito no parecer à peça 61, p. 33⁸, mostra que o juízo que proferiu a sentença confirmada pelo STF na apreciação do Recurso Extraordinário 217585 classificou os honorários de sucumbência como parte da remuneração do advogado:

“(…)

Ainda que por razões de equidade venham a ser repartidos entre os Procuradores Estaduais, para impedir que um venha a receber mais do que seus colegas ou, até mesmo, para evitar uma possível escolha de causas, os honorários advocatícios são variáveis e, portanto, não podem integrar a expressão ‘salário normal’, embora sejam parte da remuneração.

Com efeito, vencida ou vencedora a FAZENDA, o Procurador recebe integralmente seus vencimentos. Mas quanto aos honorários, dependerão do resultado final das demandas.

A circunstância da vantagem ser concedida também aos inativos não favorece a posição dos autores, uma vez a participação daqueles no rateio nada mais é que mera liberalidade da Administração, em atenção ao princípio da equidade.

(…)”

38. Destarte, o simples fato de a Lei 13.327/2016 prever o pagamento da verba a inativos reforça a interpretação que lhe atribui natureza remuneratória da carreira, e não individual. E, nesse contexto, a estipulação, no parágrafo único do seu art. 29, de que os honorários “não servirão como base

⁸ Disponível em <http://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=1681575>

de cálculo para adicional, gratificação ou qualquer outra vantagem pecuniária” deve ser vista como expressão da vontade do legislador de excluir a incidência de vantagem extra sobre a verba, a exemplo do terço constitucional relativo ao gozo de férias sobre os honorários, o qual foi indeferido na ação judicial citada no item anterior.

39. A Receita Federal também tem entendimento, para fins de recolhimento do imposto de renda, de que os honorários advocatícios de sucumbência têm natureza de “rendimento do trabalho” (peça 51, p. 278), muito embora a verba não integre a base de cálculo da contribuição previdenciária (art. 32 da Lei 13.327/2016), consoante abordagem da unidade técnica no TC 004.745/2018-3.

40. Apesar disso, não se olvida que esse assunto igualmente é objeto das discussões sobre eventual inconstitucionalidade das normas, conforme incidente mencionado à peça 51, p. 221, constituído a partir de decisão do Tribunal Regional Federal da 4ª Região.

41. E, na ADI 6053/DF, apesar de não constar do voto do redator análise pormenorizada sobre a natureza jurídica da verba, os seguintes trechos da peça evidenciam o seu caráter remuneratório e a submissão às regras decorrentes do regime jurídico de direito público:

“O art. 135 da Constituição Federal, ao estabelecer, nos moldes do seu art. 39, § 4º, incluído pela Emenda Constitucional ao corpo permanente da Constituição, que a remuneração dos advogados públicos se dá mediante subsídio, é compatível com o regramento constitucional referente à Advocacia Pública (Título IV, Capítulo IV, Seção III), **pois o recebimento de honorários advocatícios sucumbenciais por parte dos advogados públicos, devidamente previsto em lei, tem caráter remuneratório e de contraprestação de serviços realizados no curso do processo, sendo compreendido, portanto, como parcela remuneratória devida a advogados em razão do serviço prestado, que recebe tratamento equivalente aos vencimentos e subsídios, sendo, inclusive, reconhecido o seu caráter alimentar.**

(...)

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

(...)

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

(...)

Diante disso, afasto a alegação veiculada na inicial e concluo que a percepção de honorários de sucumbência pelos advogados públicos federais não representa ofensa à determinação constitucional de remuneração exclusiva mediante subsídio (arts. 39, § 4º, e 135 da CF).

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

Com razão a Procuradoria-Geral da República.

A Lei 8.906/1994, que regulamenta o Estatuto da Advocacia e a Ordem dos Advogados do Brasil, e a Lei 13.105/2015 (Código de Processo Civil), bem como a legislação local ora impugnada, atribuem os honorários advocatícios nos processos judiciais que envolvam a Fazenda Pública aos advogados públicos, **sendo inegável o caráter salarial e retributivo dessas parcelas, recebíveis por serviços prestados de maneira eficiente no exercício da função pública.**

Assim, **em relação à observância do teto remuneratório constitucional, previsto no artigo 37, XI, da Constituição Federal, pouco importa a discussão sobre a natureza jurídica da verba honorária sucumbencial, detalhada pela Advocacia-Geral da União (doc. 96), mas sim o fato de serem percebidas**

pelos advogados públicos como parcela remuneratória salarial e, conseqüentemente, estarem sujeitas ao limitador previsto constitucionalmente.

A possibilidade de percepção de honorários sucumbenciais por parte dos advogados públicos, portanto, não se desvencilha por completo das imposições decorrentes do regime jurídico de direito público a que se submetem esses agentes públicos, pois são valores percebidos por agentes públicos em função mesmo do exercício de cargo estritamente público.

Por essa razão, nada obstante compatível com o regime de subsídio, sobretudo quando estruturado como um modelo de remuneração por performance, com vistas à eficiência do serviço público, a possibilidade de advogados públicos perceberem verbas honorárias sucumbenciais não afasta a incidência do teto remuneratório estabelecido pelo art. 37, XI, da Constituição Federal.” (destaquei)

42. Em acréscimo, interpretação sistemática do tema, à luz do princípio da isonomia e do art. 4º, inciso XXI, da Lei Complementar 80/2009, incluído pela Lei Complementar 132/2009, igualmente impede concluir pela sua natureza privada, pois aquele dispositivo coloca como objetivo da Defensoria Pública “executar e receber as verbas sucumbenciais decorrentes de sua atuação, inclusive quando devidas por quaisquer entes públicos, destinando-as a fundos geridos pela Defensoria Pública e **destinados, exclusivamente, ao aparelhamento da Defensoria Pública e à capacitação profissional de seus membros e servidores**” (destaquei).

43. Vale observar, ainda, que recentemente o legislador voltou a dar tratamento público à verba, limitando o pagamento de honorários advocatícios de sucumbência ao teto constitucional na Lei de Diretrizes Orçamentárias - LDO para 2020 (Lei 13.898/2019), consoante o art. 102-A, introduzido pela Lei 13.957/2019. Isso tem potencial de desvirtuar os critérios legais de distribuição da verba que atribuíram percentuais maiores do rateio aos advogados ativos que têm mais tempo na carreira e aos recentemente aposentados, pois eles tendem a auferir subsídios mais elevados e poderão não ser beneficiados se seus subsídios ultrapassarem o teto (art. 31, inciso I, da Lei 13.327/2016).

44. E jurisprudência posterior à Lei 13.327/2016 continua a apregoar que a verba não tem caráter pessoal e é devida aos cofres da Fazenda Pública, inclusive com possibilidade de compensação entre as partes no caso de sucumbência recíproca, conforme o precedente contido no Recurso Especial 1.668.647/SP, de relatoria do ministro Herman Benjamin, julgado em 13/6/2017, pela Segunda Turma do Superior Tribunal de Justiça - STJ (item 86 da instrução).

45. Esse entendimento é coerente com a forma de atuar dos advogados públicos na cobrança em juízo do pagamento da verba: atuam em nome da União, e não em nome próprio (item 82 da instrução), e às expensas daquela.

46. Diante desse panorama, é de se concluir pela existência de fundamentos jurídicos e fáticos bastantes e suficientes para se deliberar pela natureza pública dos honorários advocatícios sucumbenciais, o que deve levar este Colegiado a ratificar o conhecimento da presente denúncia.

IV

47. Sobre a natureza jurídica do CCHA, é oportuno trazer à colação trechos da obra de Maria Sylvia Zanella di Pietro consignados no parecer do professor Gustavo Justino de Oliveira no sentido de que “o regime jurídico de direito privado ou de direito público é definido pela Constituição ou pela lei” e de “[o] que não pode é a Administração Pública, por ato próprio, de natureza administrativa, optar por um regime jurídico não autorizado em lei” (peça 40, p. 68).

48. No caso, na falta de previsão legal específica, é preciso recorrer a outros critérios para definir a questão. Adianta-se que, perante a análise feita no item anterior e do conteúdo da lei que “criou o conselho e o vinculou à AGU, estabeleceu suas competências, bem como o papel que os órgãos e entes públicos devem ter no seu auxílio a fim de que a arrecadação e a distribuição dos honorários sejam por ele operacionalizadas”, sobressaem as assertivas da unidade técnica de que não há espaço para ato de hierarquia inferior atribuir-lhe natureza privada, com a admissão do uso de prerrogativas de caráter público na sua operação em contraste com a não submissão a controles equivalentes.

49. Decerto, em vista da natureza pública da verba, a tese de que o CCHA teria natureza

jurídica de direito privado não se revela compatível com o interesse público e seria mesmo contraditória perante a predominância de disposições legais que lhe conferem natureza pública, assim discriminadas nas oitivas feitas neste processo:

“- criação e definição de suas competências por lei, com destaque para as atribuições de poder para editar normas em esfera pública e para requisitar dos órgãos e das entidades públicas federais as informações cadastrais, contábeis e financeiras necessárias à apuração, ao crédito dos valores dos honorários advocatícios de sucumbência e à identificação das pessoas beneficiárias (arts. 33 e 34 da Lei 13.327/2016);

- previsão da participação no ente como serviço público relevante (art. 33, § 4º, da Lei 13.327/2016);

- vinculação à Advocacia Geral da União - AGU e recebimento dela de apoio administrativo (art. 34, *caput* e § 6º, da Lei 13.327/2016);

- prestação pela AGU, Ministério da Fazenda e autarquias e fundações de auxílio técnico necessário para apuração, recolhimento e crédito dos valores dos honorários advocatícios (art. 34, §5º, da Lei 13.327/2016);”

50. Adicionalmente, outras regras deram tratamento nitidamente público ao manejo da verba, como apontado pela Procuradoria-Geral da República na ADI 6053/DF (peça 70):

- contratação de instituição financeira “oficial” para gerir, processar e distribuir os recursos (art. 34, inciso V, da Lei 13.327/2016);

- recolhimento por meio de documentos de arrecadação oficiais (art. 30, parágrafo único, da Lei 13.327/2016); e

- observância à Lei de Acesso à Informação (art. 9º da Portaria-AGU 276/2017 – peça 41, p. 24)⁹.

51. Ressalve-se que não é o fato isolado de o CCHA ter sido criado por lei que lhe retira a natureza jurídica de direito privado, pois, consoante os apontamentos do MPTCU, é factível a criação de entes dessa natureza por meio de lei.

52. Contudo, pelo que se apurou, são lógicos os apontamentos da unidade técnica de que a não definição expressa na lei da natureza da personalidade jurídica do CCHA confirma que ele deve integrar a estrutura da AGU, como acontece com vários outros conselhos criados no âmbito da Administração Pública para exercer atividades de consultoria, assessoramento, deliberação, etc. ou comitês, a exemplo do responsável pela gestão do Programa de Produtividade da Receita Federal do Brasil (itens 107/9 e 134 da instrução).

53. Nesse sentido, e conforme fica evidente em decisões proferidas no retromencionado Processo 0107257-66.2017.4.02.5151/01, no qual a União, e não o CCHA, foi condenada a integralizar a rubrica de honorários advocatícios no contracheque do autor (peça 46), o conselho sequer deteria personalidade jurídica própria.

54. Dessa forma, ainda que a Portaria-AGU 276/2017 tenha extrapolado os limites legais ao dispor sobre a submissão do CCHA ao regime das pessoas jurídicas de direito privado, ela própria, efetivamente, serve para demonstrar o estreito vínculo do conselho com a AGU, pelo fato de o órgão público definir os parâmetros de sua atuação, inclusive quanto à obrigatoriedade de observar as orientações da AGU no trato de questões submetidas ao regime jurídico de direito público (peça 41, p. 23).

⁹ No Procedimento Preparatório 1.18.000.000831/2017-48, o Ministério Público Federal, por intermédio da Procuradoria da República em Goiás, diante da verificação de ausência de informações individualizadas sobre os honorários distribuídos, recomendou, em 20/6/2017, à Secretaria-Geral de Administração da AGU tomar providências a fim de promover, no prazo de 30 (trinta) dias, “a correta publicidade individualizada de quaisquer verbas percebidas pelos Advogados, Procuradores Federais e Procuradores da Fazenda da União – inclusive quanto aos honorários fixados pela Portaria Interministerial nº 8, de 22/11/2016 –, conforme preceitos da Constituição Federal, Lei federal nº 12.527/2011 e do Decreto nº 7.724/2012, assegurando a atualização em tempo real” (peça 48, p. 15); contudo, não há notícias sobre o cumprimento dessa recomendação.

55. Vale observar que o paralelo feito pelo conselho de sua relação com a AGU e a relação mantida pelo Operador Nacional do Sistema Elétrico - ONS com a Agência Nacional de Energia Elétrica - Aneel, na qualidade de entidade reguladora da Câmara de Comercialização de Energia Elétrica - CCEE (peça 40, p. 38), é desfavorável à pretensão de não seguir as regras do direito público, porquanto este Tribunal deliberou pela sujeição do ONS à sua jurisdição (Acórdão 798/2016, confirmado pelos Acórdãos 1.407/2016 e 2.661/2019, todos do Plenário, sendo os primeiros relatados pelo ministro Vital do Rêgo e o último, por mim).

56. Do mesmo modo, pela limitação das atividades do CCHA, circunscritas basicamente à regulamentação, operacionalização do crédito e à distribuição dos honorários de sucumbência, e ainda diante da omissão na lei sobre sua natureza jurídica, fica difícil equiparar a entidade ao Escritório Central de Arrecadação e Distribuição - Ecad ou aos serviços sociais autônomos ou às empresas estatais, como cogitou a AGU.

57. Todas as entidades do terceiro setor tiveram sua natureza jurídica de direito privado estabelecida nas normas criadoras, e, no caso do Ecad, a Lei 9.610/1998 (com redação dada pela Lei 12.853/2013) expressamente lhe atribuiu personalidade jurídica própria, com possibilidade de atuação em juízo em seu próprio nome e direito à cobrança de taxa de administração para custeio de suas operações (arts. 98, § 12, e 99, *caput* e § 2º), sendo que, apesar da similaridade com as atividades do CCHA, a distribuição dos valores arrecadados pelo Ecad abrange toda a classe dos titulares de direitos de autor – os quais não têm vínculo com a Administração Pública –, e não apenas uma parcela de servidores públicos que percebem os honorários sucumbenciais.

58. No que concerne às estatais, além de terem suas personalidades jurídicas de direito privado definidas nas leis criadoras, têm elas finalidade de explorar atividades econômicas de interesse coletivo, objetivo muito mais abrangente do que o motivador da criação do CCHA.

59. Quanto à hipótese aventada de enquadrar o conselho como autarquia, concorda-se com a unidade técnica no sentido de que essa configuração não se ajusta ao porte e às finalidades do CCHA e aos critérios do art. 5º, inciso I, do Decreto-Lei 200/1967 (“serviço autônomo, criado por lei, com personalidade jurídica, patrimônio e receita próprios, para executar atividades típicas da Administração Pública, que requeiram, para seu melhor funcionamento, gestão administrativa e financeira descentralizada”) e não traz vantagem para a Administração, porquanto a realização dos pagamentos diretamente pela AGU cumpriria o mesmo objetivo, sem a estruturação adicional requerida por novo ente. E, de qualquer forma, pelo cenário delineado, esse enquadramento não teria o condão de afastar o conselho da submissão às regras do direito público.

60. Tudo isso fragiliza as teses expostas pelo CCHA de que as disposições da lei que sinalizam para a aplicação do regime jurídico-administrativo seriam instrumentais (competências-meio) para o fim “privado” do ente de distribuir a verba honorária.

61. Nem tem validade o argumento de que a competência para celebrar acordos seria, por definição, privada, haja vista os inúmeros acordos de cooperação técnica firmados pelos órgãos públicos sem personalidade jurídica própria, a exemplo dos assinados por este Tribunal com entes da Rede de Controle da Gestão Pública.

62. Diante desse panorama, enquanto vigentes os dispositivos da Lei 13.327/2016, não há amparo legal para o manejo dos honorários advocatícios como se fossem recursos privados, sem observância das regras básicas do regime de direito público e fora dos controles inerentes a esse regime.

V

63. Como consequência desse desfecho, que considera o CCHA unidade vinculada à AGU, e notadamente em face das disposições do § 6º do art. 34 da Lei 13.327/2016, que atribuem àquele órgão da União a prestação de apoio administrativo ao conselho, igualmente tem razão a unidade técnica quando defende a desnecessidade de criação e de manutenção da Conta de Custeio, Gestão e Reserva Técnica - CCRG e, por outro lado, a imprescindibilidade de a unidade seguir as regras públicas em

suas contratações.

64. Sobre essa última consequência, são desnecessários comentários adicionais.

65. Já no que diz respeito à referida conta, é importante pontuar que uma das finalidades que fundamentou sua criação, consistente na atribuição de autonomia e independência material à gestão dos honorários advocatícios, certamente perde sentido com a solução alcançada, muito embora o seu uso para arcar apenas com os custos decorrentes da distribuição dos valores aos advogados públicos possa se revelar medida útil do ponto de vista da economia dos recursos públicos.

66. Ocorre que, ao analisar a composição dos recursos da conta, se nota não se limitarem a percentual da arrecadação dos honorários advocatícios, abrangendo, ainda (art. 4º da Resolução-CCHA 3/2016 - peça 4, p. 16):

a) juros ou rendimentos sobre os recursos da própria conta e das disponibilidades depositadas no mês anterior ao rateio;

b) valores obtidos a qualquer título pelo CCHA da instituição financeira oficial contratada para gerir, processar e distribuir os recursos;

c) arrecadação excepcional e extraordinária, decorrente de política pública ou evento específico que impacte, sobremaneira, o histórico de arrecadação ou importe em antecipação de arrecadação¹⁰; e

d) outras fontes.

67. Pela natureza pública dos honorários advocatícios de sucumbência, as fontes referidas nas alíneas “a” a “c” do item anterior, por serem decorrentes daqueles, devem ter a mesma natureza, de modo que sua apropriação pelo CCHA para uso privado não seria devida.

68. Ora, diante desse cenário, se mantida a natureza privada da entidade, haveria espaço para apropriação indevida pelo CCHA de recursos públicos, o que não se coaduna com os princípios constitucionais, em especial os da legalidade, moralidade, impessoalidade e supremacia do interesse público sobre o privado.

69. A respeito do privilégio aos interesses dos advogados, destacam-se, a título ilustrativo, as disposições da Resolução-CCHA 3/2016 que preveem o rateio extraordinário entre os beneficiários da verba na hipótese de extinção do conselho e a substituição dos rateios ordinários e extraordinários por indenização aos membros das carreiras, em razão da aquisição de livros, bens ou serviços que possam se reverter em benefício ou incremento da arrecadação da verba honorária e recursos do fundo (arts. 7º e 9º).

70. Ademais, a constituição dessa conta atinge, como apontado pela unidade técnica, “a todos os beneficiários, mas impacta, em especial, os inativos, na medida em que os valores pagos a esse grupo são reduzidos ao longo do tempo, enquanto que os dos ativos aumenta (art. 31, inc. I e II, Lei 13.327/2016)”.

71. Assim, ainda que a Lei 13.327/2016 tenha atribuído ao CCHA competência normativa (art. 34, § 4º, inciso I), infere-se que a edição da referida resolução parte do ponto de vista da natureza privada dos recursos em tela, o que, conforme explanado, não procede e faz com que a questão ultrapasse a esfera interna do Conselho.

72. Aliás, o que se percebe é certa confusão no próprio uso da verba, como exemplifica a informação do CCHA de que, em vista da diretriz de investir recursos da conta de custeio no

¹⁰ Exemplo de situação que pode ensejar esse tipo de receita pode ser extraído dos seguintes trechos do referido parecer da PGR na ADI 6053/DF:

“Um exemplo é o acordo de leniência celebrado com a empresa Odebrecht S/A, cujos valores ajustados totalizam R\$ 2.727.239.997,64 (...).

Eventual descumprimento, que naturalmente ensejaria a execução do acordo, terá como consequência vultoso prejuízo aos cofres públicos, diante da incidência de honorários advocatícios recebidos em razão da prestação de um serviço público, por um agente de estado, mas com sua participação remuneratória no resultado da demanda.”

investimento em sistemas informatizados que contribuam positivamente ao incremento da arrecadação de verba honorária (o que favorece os advogados públicos), foi firmado acordo de cooperação técnica com a Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional - PGFN que destina recursos da verba para investimento em sistemas do órgão público, com estimativa de dispêndios de mais de R\$ 6 milhões (peça 40, p. 32, e peça 41, p. 91/2).

73. Por outro lado, há vários exemplos de uso de recursos públicos no exercício das atividades que beneficiam o CCHA além daqueles já estabelecidos na lei que cuidou de sua criação, como a representação judicial e extrajudicial pela AGU dos membros do CCHA (art. 7º da Portaria-AGU 276/2017 - peça 41, p. 24), a possibilidade de os membros eleitos para compor o ente solicitarem dispensa, parcial ou integral, de suas atribuições funcionais mediante requerimento justificado à autoridade competente (art. 25 do Regimento Interno do CCHA - peça 8), a permanência no *data center* da AGU do “Sistema Honorários” (Nota Técnica 14/2018/DTI/AGU - peça 41, p. 50/1), a assunção pela AGU de várias tarefas para propiciar a arrecadação e a distribuição dos honorários (Cláusula Terceira, item II, do acordo de cooperação técnica firmado pela AGU com o então Ministério da Fazenda - peça 41, p. 79) e a própria ação de cobrança em juízo dos honorários em nome da União (item 41 deste voto).

74. Ainda que algumas dessas disposições possam se relacionar às questões que se refiram ao regime jurídico de direito público no modelo híbrido *sui generis* defendido pelos interessados, elas dão margens a questionamentos sobre a existência de conflitos de interesses na hipótese de considerar os recursos como de natureza privada, frente à proibição de os membros da AGU exercerem advocacia fora das atribuições institucionais (art. 28, inciso I, da Lei Complementar 73/1993), entre outras regras.

75. Tudo isso leva à conclusão de que, de fato, não se trata de um modelo perfeito e acabado, como quis fazer crer a AGU (peça 37, p. 9), mas de modelo que precisa de aprimoramentos no ordenamento jurídico por intermédio de melhores definições por parte do Legislativo e/ou do Executivo, inclusive quanto à necessidade de haver autorização legal a fim de destinar parcela dos honorários de sucumbência para fazer face à sua operacionalização e distribuição, se for o caso.

76. Nesse contexto, conclui-se pela procedência parcial desta denúncia e pela pertinência de se determinar à AGU e ao CCHA que avaliem os reflexos dos entendimentos expostos neste voto nas suas normas/pareceres e adotem as medidas necessárias à sua revisão, informando ao Tribunal o resultado das providências implementadas.

77. Também é oportuno encaminhar cópia do acórdão a ser proferido aos vários entes envolvidos no tratamento do assunto e aos órgãos do Poder Legislativo e à Casa Civil da Presidência da República, em vista das lacunas existentes na legislação.

VI

78. Antes de finalizar, registre-se que não cabe acatar a proposta da unidade técnica referenciada no item 7, alínea “b”, deste voto, pois a fiscalização das atividades funcionais dos membros da AGU é competência, a princípio, de iniciativa da própria Corregedoria-Geral do órgão (art. 5º, inciso I, da Lei Complementar 73/1993), e, especificamente quanto ao Termo de Acordo de Parcelamento 00017/2018, cópia da documentação enviada a este Tribunal também foi encaminhada ao advogado-geral da União para as providências cabíveis, em atendimento à decisão judicial à peça 70, p. 38/9.

79. Ademais, cópia daquele acordo foi anexada aos respectivos processos de cobrança executiva em trâmite neste Tribunal (TC 032.629/2017-6 e TC 022.574/2017-4, da relatoria dos ministros-substitutos Marcos Bemquerer Costa e André Luís de Carvalho, respectivamente), sem que haja notícia naqueles autos do andamento atual do parcelamento homologado judicialmente ou de eventual inadimplência do devedor quanto ao ajustado, situação essa que, nos termos do acordo, levaria à sua rescisão, com a obrigação dos acréscimos lá previstos.

80. De qualquer sorte, a Resolução-TCU 178/2005 estabelece que, após a remessa da

documentação aos órgãos/entidades executores, “não mais haverá intervenção do Tribunal no processo, especialmente no tocante ao recebimento extrajudicial das quantias objeto dos acórdãos condenatórios” (art. 9º).

81. No que diz respeito aos documentos referentes ao Processo 0107257-66.2017.4.02.5151/01 (peças 46/51), depreende-se que o juiz, ao determinar o envio a este Tribunal de suas peças, em especial das atas do CCHA, “tendo em vista a existência de prováveis indícios de irregularidades administrativas, na forma como a verba honorária está sendo paga atualmente, nos termos da fundamentação do voto, bem como tendo em vista o risco de eventual destinação diversa da dita verba, da forma como é prevista originalmente em lei” (peça 46, p. 3), pretendeu subsidiar a atuação deste Tribunal na apuração de ocorrências relacionadas, por exemplo, a contratação de escritório de advocacia privada, o que fugiu ao escopo deste processo.

82. Além disso, convém destacar que a elástica interpretação dos comandos da Lei 13.327/2016 dada pela AGU e por outros órgãos públicos tem vários reflexos, particularmente em procedimentos orçamentários, financeiros, previdenciários e de responsabilidade fiscal, como abordou a Semag no relatório objeto do citado Acórdão 344/2019 - Plenário, alguns dos quais não foram analisados neste processo ou no TC 004.745/2018-3.

83. Diante da transversalidade dos temas no âmbito interno deste Tribunal, é possível que eles tenham sido objeto de outros processos ou fiscalizações ou já constem do planejamento de futuros trabalhos a cargo das unidades técnicas. De todo modo, tenho por pertinente aceitar sugestão apresentada nesta data pelo eminente ministro Walton Alencar Rodrigues ao meu Gabinete no sentido de ordenar à Secretaria-Geral de Controle Externo que adote as medidas necessárias para aprofundar temas relevantes relativos aos honorários advocatícios sucumbenciais.

84. Por fim, ressalta-se que foram juntados às peças 76 a 82 novos elementos apresentados pelo denunciante, os quais têm o objetivo de reforçar argumentos contrários ao entendimento de que o CCHA teria natureza jurídica de direito privado. Ao levar em conta as disposições do art. 160, §§ 2º e 3º, do Regimento Interno do TCU, e a tese defendida neste voto, deixa-se de tecer comentários sobre tais elementos.

Ante o exposto, com as vênias por divergir parcialmente das propostas de encaminhamento dos pareceres, mas incorporando os fundamentos da instrução da SecexAdministração como razões de decidir, VOTO por que se aprove a minuta de acórdão que submeto à consideração deste Colegiado.

TCU, Sala das Sessões Ministro Luciano Brandão Alves de Souza, em 18 de novembro de 2020.

ANA ARRAES
Relatora

DECLARAÇÃO DE VOTO

Em exame, denúncia acerca de possíveis irregularidades no funcionamento do Conselho Curador dos Honorários Advocatícios (CCHA), ente vinculado à Advocacia-Geral da União (AGU), nos termos do art. 33 da Lei 13.327/2016.

2. A propósito, em suas conclusões, a eminente relatora, Ministra Ana Arraes, afirma, fundamentalmente, a natureza pública dos honorários e a submissão do CCHA às normas de direito público, circunstância que o obrigaria à estrita observância do regramento próprio da administração na realização de suas aquisições de bens e contratação de serviços.

3. Acompanho a relatora, bem assim o Ministro Raimundo Carreiro no âmbito do TC-004.745/2018-3, pelas razões que apresentam, no tocante à natureza pública dos honorários de sucumbência.

4. De fato, simplificando, não vejo como conciliar a ideia de um eventual caráter privado desses valores com o entendimento manifestado pelo Supremo Tribunal Federal na ADI 6053. Ali, restou assente que os honorários sucumbenciais:

“são valores percebidos por agentes públicos em função mesmo do exercício de cargo estritamente público”, e, “por essa razão, nada obstante compatível com o regime de subsídio, sobretudo quando estruturado como um modelo de remuneração por performance, com vistas à eficiência do serviço público, a possibilidade de advogados públicos perceberem verbas honorárias sucumbenciais não afasta a incidência do teto remuneratório estabelecido pelo art. 37, XI, da Constituição Federal” (cf. voto do ministro Alexandre de Moraes, relator; grifei).

5. Sem embargo, permito-me dissentir de Sua Excelência com relação à obrigatória submissão do CCHA às normas de direito público. No ponto, reconhecendo a atipicidade do constructo jurídico prestigiado pelo legislador na instituição do Conselho, alio-me, em essência, ao posicionamento externado pelo representante do Ministério Público nos autos, Procurador Marinus Eduardo de Vries Marsico:

“Quanto à forma de criação do Conselho Curador dos Honorários Advocatícios (CCHA), chamamos atenção para o fato de que existem pessoas jurídicas de direito privado criadas por lei. Podemos citar as entidades paraestatais. Marçal Justem Filho (in Curso de Direito Administrativo – 12ª ed. Ver, atual e ampl., São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2016) tece algumas considerações sobre esse tipo de entidade:

‘5.19.1.1 Pessoa jurídica de direito privado criada por lei

Um ponto diferencial e marcante reside no fato de essas entidades serem criadas por lei. Ainda que sejam dotadas de personalidade jurídica de direito privado e geridas por particulares, isso significa que não se trata propriamente de entidades resultantes da livre escolha dos particulares. Sua existência, sua estrutura e seu funcionamento estão contemplados em dispositivos legais.

No entanto, sua personalidade jurídica é de direito privado, o que se reflete na sua atuação. Assim, por exemplo, seus administradores não são nomeados pelo Estado, mas escolhidos segundo processos eleitorais próprios’ (p. 173-174).

O doutrinador, no tópico 5.19.1.3 de seu livro, aduz que esse tipo de entidade se destina à satisfação de necessidades coletivas e supraindividuais, em especial questões assistenciais e educacionais.

Mesmo considerando que o desejável era a criação do CCHA por assembleia dos advogados públicos na forma de associação civil de fins não econômicos, deixando evidente sua natureza jurídica de direito privado, não descartamos a possibilidade de que, em razão da relevância do trabalho dos advogados públicos, a União tenha escolhido criar a entidade por lei, repassando a gestão para os advogados.

Ademais, a alteração legislativa imposta pelo Novo Código de Processo Civil gerou para o Poder Público o dever de transferir direito financeiro para o particular, não devendo a Administração ficar sujeita à iniciativa do favorecido para implementar obrigação que lhe foi imposta por lei.

Oportuno lembrar que o processo de evolução da administração pública fez com que a estrutura definida no Decreto-Lei 200/1967 deixasse de ser exaustiva, abrindo espaço para o surgimento de diferentes tipos de pessoas jurídicas que assumem a gestão dos interesses da coletividade ou de um grupo de pessoas, em complementação à atuação estatal.

A falta de universalidade do direito gerido pelo CCHA reforça a nossa dúvida acerca do interesse do legislador de criar um ente integrante da administração direta ou indireta.

Destarte, avaliamos que o vínculo entre o Conselho e a AGU previsto no art. 33 da Lei 13.327/2016, por si só, não é suficiente para atestar que o CCHA integra a Administração Pública, tampouco que o fato de a criação ter sido por lei é prova cabal de que se trata de estrutura da administração a demandar o controle público.

Único aspecto a ser reforçado é que em razão da natureza privada do Conselho o apoio a ser oferecido pela Advocacia-Geral da União (§ 6º, art. 34 da Lei 13.327/2016) não deve gerar custos ao Poder Público, vez que a entidade favorecida não faz parte da estrutura da Administração Federal. Todos os custos, encargos e atividades necessárias à administração dos valores devem ser de responsabilidade exclusiva do CCHA.

.....
[Em conclusão], prevalecendo o entendimento de que se trata de recurso público, a Denúncia deve ser conhecida e desprovida, pois, em face das argumentações anteriores, o Conselho Curador dos Honorários Advocatícios (CCHA) não integra a administração indireta, tampouco a direta, tendo a sua criação sido definida em lei em razão de sua relevância na manutenção de direito de carreira que atua perante o Poder Judiciário. Nesse contexto a participação da União na criação da entidade é formal, cabendo ao CCHA a gestão integral dos valores transferidos para ele, respeitados os princípios norteadores da Administração Pública.”

6. Aqui, acentuo dois relevantes aspectos oportunamente tangenciados pelo ilustre Procurador.

7. Primeiro, como exemplos didáticos de entidades criadas por lei ou mediante expressa autorização legal mas que não integram a administração pública, em sentido estrito, regendo-se, portanto, pelas normas de direito privado, cito as entidades do chamado Sistema S (como o Serviço Social da Indústria; Decreto-Lei 9.403/1946), a Associação das Pioneiras Sociais (Lei 8.246/1991), a Agência Brasileira de Promoção Internacional do Turismo (Embratur; Lei 14.002/2020), o Operador Nacional do Sistema Elétrico (Lei 9.648/1998) e as inúmeras organizações sociais assim qualificadas no âmbito do Programa Nacional de Publicização (Lei 9.637/1998), as quais assumiram atribuições outrora conferidas a autarquias e fundações, como a Associação Brasileira de Tecnologia de Luz Síncroton (ABTLus), a Associação de Comunicação Educativa Roquette Pinto (Acerp) e o Centro Brasileiro de Pesquisa em Avaliação e Seleção e de Promoção de Eventos (Cebasp; Decreto 8.078/2013).

8. Por fim, observo que, no caso concreto ora em exame, tomar o Conselho Curador dos Honorários Advocatícios como órgão típico da administração, com todas as implicações daí decorrentes, embora até possa transparecer uma postura de maior austeridade e contenção, seguramente acarretaria ônus adicional para os cofres públicos, além daquele já representado pela entrega – em si mesma – dos honorários de sucumbência aos advogados públicos, ônus esse que, segundo entendo, a conformação dada ao ente pelo legislador teve o claro intuito de prevenir.

9. Naturalmente, como o CCHA, no exercício de suas atribuições finalísticas, gerencia recursos públicos (os honorários de sucumbência), suas atividades devem ser desempenhadas com transparência e confiabilidade, respeitando, quando menos, os princípios gerais que regem a administração e sujeitando-se às instâncias de controle, em especial ao controle externo exercido pelo Tribunal.

10. Ademais, tratando-se de recursos públicos, os honorários devem ter 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 Lei 13.327/2016.

11. Em tempo, permito-me ainda destacar que, conforme esclarecimentos prestados pela AGU, corroborados pela sistemática de controle da verba via Siape, eventual abate-teto verificado na remuneração dos advogados incide sobre a parcela do subsídio, e não sobre os honorários, passando a integrar, assim, os recursos do Tesouro.

Diante do exposto, rogando vênias por divergir parcialmente da Ministra-Relatora, voto no sentido de que este Colegiado adote a deliberação que se segue:

“9.1. conhecer da denúncia e considerá-la parcialmente procedente, tendo em vista a conclusão de que:

9.1.1. os honorários advocatícios sucumbenciais de que trata a Lei 13.327/2016 constituem recursos de natureza pública;

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;

9.2. determinar à Advocacia-Geral da União e ao Conselho Curador dos Honorários Advocatícios que:

9.2.1. avaliem os reflexos da conclusão indicada no subitem anterior nas suas normas/pareceres e adotem, se for o caso, as medidas necessárias à sua revisão;

9.2.2. informem a este Tribunal, no prazo de 90 (noventa dias), a contar da notificação desta deliberação, o resultado das providências implementadas;

9.3. enviar cópia deste acórdão ao denunciante, à Advocacia-Geral da União, ao Conselho Curador dos Honorários Advocatícios, ao Banco Central do Brasil, à Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional, ao Ministério da Economia e à Controladoria-Geral da União;

9.4. ordenar à Secretaria-Geral de Controle Externo que adote as medidas necessárias para a autuação, no prazo de 15 dias, de processo de fiscalização que trate de temas como a possibilidade de retenção de parte da arrecadação de honorários de sucumbência e de utilização dos recursos eventualmente retidos; a destinação dada aos recursos não utilizados para remunerar advogados públicos; e as implicações orçamentárias, financeiras e previdenciárias do decidido neste processo;

9.5. cancelar o sigilo atribuído a este processo, com exceção das peças que contenham informação pessoal do denunciante”.



TCU, Sala das Sessões Ministro Luciano Brandão Alves de Souza, em 24 de fevereiro de 2021.

BENJAMIN ZYMLER
Ministro

DECLARAÇÃO DE VOTO

Gostaria, inicialmente, de cumprimentar a E. Ministra Ana Arraes pelas análises contidas no seu voto, com as quais estou integralmente de acordo, no sentido de que os honorários advocatícios sucumbenciais, de que trata a Lei 13.327/2016, possuem natureza pública, bem assim de que o Conselho Curador dos Honorários Advocatícios deve submeter-se a regime jurídico de direito público.

Na ADI 6053¹¹, o STF declarou a constitucionalidade da percepção de honorários de sucumbência por advogados públicos e estabeleceu que a somatória de subsídios e honorários de sucumbência não pode exceder ao salário dos Ministros do STF (art. 37, XI, da CF/1988), cabalmente impondo o teto de remuneração no âmbito da AGU.

De fato, fossem privados os honorários sucumbenciais percebidos pelos advogados públicos da AGU - como ora pretendem convencer a Advocacia Geral da União (AGU) e o Conselho Curador dos Honorários Advocatícios (CCHA) - obviamente não seriam considerados no teto salarial do servidor público, impondo toda uma série de divagações no âmbito da conformidade das medidas com os princípios constitucionais e demais normas do sistema jurídico pátrio.

Conforme registrado na Ementa do STF e nos três votos apresentados por ocasião do julgamento da ADI 6053, os honorários de sucumbência possuem natureza ostensivamente remuneratória. De fato, remuneram o exercício de atividades ínsitas nas atribuições do cargo público, quais a defesa judicial da União.

Ademais, o exercício de atividade desempenhada em razão do exercício do cargo público não pode ser remunerado por verba de natureza privada. Esse o sentido do art. 3º, parágrafo único, da Lei 8.112/1990, quando dispõe que os vencimentos dos ocupantes de cargos públicos são pagos pelos cofres públicos¹². Considero pouco cabível, juridicamente, dizer que os honorários da União, quando transferidos aos advogados da União, não são remuneração.

Admitir que honorários pagos aos advogados públicos possuem natureza privada implicaria admitir, em última análise, que servidores públicos, no exercício de atividades inerentes ao cargo público, defendam interesses privados, valendo-se da estrutura física, prerrogativas e recursos financeiros da União, em clara ofensa ao princípio constitucional da moralidade administrativa (art. 37, *caput*, da Constituição Federal¹³).

¹¹ Acórdão:

“Vistos, relatados e discutidos estes autos, os Ministros do Supremo Tribunal Federal, em Sessão Virtual do Plenário, sob a Presidência do Senhor Ministro DIAS TOFFOLI, em conformidade com a certidão de julgamento, por maioria, acordam em declarar a constitucionalidade da percepção de honorários de sucumbência pelos advogados públicos e em julgar parcialmente procedente o pedido formulado na ação direta para, conferindo interpretação conforme à Constituição ao art. 23 da Lei 8.906/1994, ao art. 85, § 19, da Lei 13.105/2015, e aos arts. 27 e 29 a 36 da Lei 13.327/2016, estabelecer que a somatória dos subsídios e honorários de sucumbência percebidos mensalmente pelos advogados públicos não poderá exceder ao teto dos Ministros do SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL, conforme o que dispõe o art. 37, XI, da Constituição Federal (...).”

¹² *“Art. 3º (...) Parágrafo único. Os cargos públicos, acessíveis a todos os brasileiros, são criados por lei, com denominação própria e vencimento pago pelos cofres públicos, para provimento em caráter efetivo ou em comissão.”*

¹³ *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: (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998)*

Mesmo em face do art. 29 da Lei 13.327/2017, a dispor que os honorários advocatícios de sucumbência das causas em que forem parte a União, as autarquias e as fundações públicas federais pertencem originariamente aos advogados públicos¹⁴, não se pode esquecer que o dispositivo faz parte de um complexo de normas e princípios, cuja interpretação não pode levar a conclusões singulares.

O dispositivo tem de ser interpretado em consonância com os temperamentos conferidos pelo STF no ADI 6053, que submeteu ao teto salarial os valores recebidos pelos advogados públicos a título de honorários de sucumbência e conferiu interpretação conforme à Constituição ao art. 29 da Lei 13.327/2016, sem embargo de não poder contrariar regras basilares de direito financeiro, já longamente aplicadas.

Assentada a natureza pública dos honorários sucumbenciais, a que se refere a Lei 13.327/2016, sempre considerados receita pública da União, também não tenho dúvidas quanto à natureza pública do Conselho Curador dos Honorários Advocatícios (CCHA).

Criado por lei, toda a estrutura normativa, relativa ao CCHA, é absolutamente incompatível com a natureza privada. O conselho dispõe, a seu talante, de tantos e multifários privilégios e prerrogativas que apenas se admitem em entes públicos. A título de exemplo, a Lei 13.327/2016 lhe outorga o poder de requisitar dos órgãos e das entidades públicas federais as informações cadastrais, contábeis e financeiras necessárias à apuração, ao crédito dos valores dos honorários advocatícios de sucumbência e à identificação das pessoas beneficiárias; vinculação à AGU; recebimento da AGU de apoio administrativo; recolhimento por meio de documentos de arrecadação oficiais; observância à Lei de Acesso à Informação. São tais prerrogativas, todas aliás essencialmente públicas, que dão os reais contornos da natureza pública do CCHA.

Mas não somente isso. O então Ministério da Fazenda e a AGU reconheceram ao Conselho ainda mais e novos privilégios/prerrogativas, entre as quais os seguintes: representação judicial e extrajudicial pela AGU dos membros do CCHA; possibilidade de membros eleitos para compor o Conselho solicitarem dispensa, parcial ou integral, de suas atribuições funcionais; permanência no data center da AGU do “*Sistema Honorários*”; assunção pela AGU de várias tarefas para propiciar a arrecadação e a distribuição dos honorários; e ação de cobrança em juízo dos honorários em nome da União.

Enfim, com todas as vênias, trata-se de um daqueles casos em que o animal tem a tromba de um elefante, o tamanho de um elefante, os grunhidos de elefante, a pele de elefante, age como um elefante, mas, segundo alguns, seria outra coisa, uma lebre, talvez.

Admitisse o TCU que é privada a natureza do CCHA e dos recursos por ele geridos, abrir-se-ia a possibilidade de apropriação indevida de recursos públicos e de destinação diversa da prevista em lei.

A propósito, por intermédio da Resolução-CCHA 3/2016A, o Conselho decidiu, de forma genérica, por ato administrativo interno, reter até 5% da arrecadação dos honorários de sucumbência para compor a Conta de Custeio, Gestão e Reserva Técnica do CCHA. De acordo com a norma, os recursos acumulados na conta podem ser rateados entre os beneficiários, no caso os próprios advogados da União, na hipótese de extinção do conselho, e também utilizados como indenização aos

¹⁴ “Art. 29. 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.”

membros das carreiras, em razão da aquisição de livros, bens ou serviços que possam se reverter em benefício ou incremento da arrecadação da verba honorária e recursos do fundo.

Sendo privada a natureza do CCHA e dos recursos por ele geridos, não haveria nenhum óbice a que o Conselho aumentasse, novamente por ato administrativo interno (resolução), essa retenção para 10% ou até 50%, ou que previsse outras destinações a pretexto de indenização e de incremento da arrecadação, a exemplo da construção de sede, contratação de funcionários, aumento de remunerações do seu quadro funcional e cursos no exterior, as quais escapariam ao teto salarial constitucional e às regras para percepção dos honorários, dispostas na Lei 13.327/2016¹⁵, e depois, como nela previsto, fizesse o rateio entre os beneficiários.

Novamente, com todas as vênias, a destinação conferida aos honorários de sucumbência apresenta ainda mais relevância quando se tem em mente que, com a submissão ao teto salarial constitucional dos valores pagos aos advogados a esse título, recentemente decidida pelo STF, haverá sobra de recursos, possivelmente em montante significativo, cujo emprego não está definido na Lei 13.327/2016. Essa sobra de recursos poderá beirar bilhões de reais.

Por isso, ao considerar pública a natureza dos honorários sucumbenciais e do Conselho, entendo que a destinação conferida aos honorários de sucumbência e ao Fundo de Honorários Advocáticos (Resolução-CCHA 3/2016), questão abrangida pelas alíneas “a” e “e” do voto de Sua Excelência, é, sim, matéria cuja apreciação compete ao TCU.

Considero absolutamente necessário que esta Corte defina não somente se é possível destinar percentual dos honorários ao Fundo de Honorários Advocáticos e às despesas administrativas do Conselho, mas também o que fazer com o restante desses recursos, em razão do decidido na ADI 6053, que limitou os valores percebidos pelos advogados públicos.

Além disso, a natureza pública do Conselho e dos honorários sucumbenciais apresenta evidentes implicações orçamentárias, financeiras e previdenciárias, que precisam ser avaliadas pelo TCU.

Por exemplo, se, por se tratar de remuneração de servidores públicos, os valores pagos a título de honorários advocatícios, assim como qualquer outra despesa pública típica, devem ser previstos na Lei Orçamentária. Também se os valores pagos a título de honorários de sucumbência devem ser incluídos no teto de gastos com pessoal, em cumprimento ao disposto no art. 19, inciso I, da Lei Complementar 101/2000 (LRF).

Outra questão ingente, que precisa ser analisada pelo TCU, é se, em razão do disposto no art. 56 da Lei 4.320/1964, recepcionada pela CF/1988 como lei complementar, é preciso recolher os

¹⁵ “Art. 31. Os valores dos honorários devidos serão calculados segundo o tempo de efetivo exercício no cargo, para os ativos, e pelo tempo de aposentadoria, para os inativos, com efeitos financeiros a contar da publicação desta Lei, obtidos pelo rateio nas seguintes proporções: (Vide ADI 6053)

I - para os ativos, 50% (cinquenta por cento) de uma cota-parte após o primeiro ano de efetivo exercício, crescente na proporção de 25 (vinte e cinco) pontos percentuais após completar cada um dos 2 (dois) anos seguintes;

II - para os inativos, 100% (cem por cento) de uma cota-parte durante o primeiro ano de aposentadoria, decrescente à proporção de 7 (sete) pontos percentuais a cada um dos 9 (nove) anos seguintes, mantendo-se o percentual fixo e permanente até a data de cessação da aposentadoria.”

honorários de sucumbência à conta única do Tesouro Nacional. A propósito, o art. 35 da Lei 13.327/2016, sempre mencionada, não proíbe o trânsito na conta única do Tesouro Nacional¹⁶.

Em análise perfunctória, não me parece que a vinculação legal de determinada receita pública à remuneração de grupo específico de servidores públicos seja capaz de afastar a obrigatoriedade de observância do regramento jurídico aplicável às receitas e despesas públicas, a exemplo da necessidade de autorização orçamentária, do princípio da unidade de caixa, da contabilização no teto de gastos etc., sob pena de criação de orçamentos paralelos, em prejuízo ao controle e à responsabilidade na gestão fiscal (art. 1º da LRF).

Por tudo isso, sugeri à E. Ministra-Relatora que, em vez de enviar cópia do acórdão à Segecex, *“informando-lhe que este processo contém elementos que podem subsidiar a elaboração de seus planos de controle externo que o encaminhamento adequado a ser dado”*, determine à Segecex a adoção das medidas necessárias para a autuação, no prazo de 15 dias, de representação que trate da possibilidade de retenção de parte da arrecadação de honorários de sucumbência; das possibilidades de utilização dos recursos eventualmente retidos; da destinação a ser dada aos recursos não utilizados para remunerar advogados públicos; e das implicações orçamentárias, financeiras e previdenciárias do decidido nestes autos; da possibilidade de, por via de ato administrativo, estabelecer o percentual dessa retenção, entre as quais as referidas nesta declaração de voto.

Tratando-se de verbas que gravitam na órbita de bilhão de reais, a materialidade, o risco e a relevância impõem-lhes o presto e constante monitoramento por parte do TCU, além de ampla publicidade de todos os atos, incluídos os pagamentos feitos, a esse título, aos advogados da União. Cumpre lembrar que o princípio da publicidade ostenta matiz constitucional e tem plena aplicação no caso concreto.

Mas não apenas isso, há deletérias consequências na divisão de recursos públicos em potes estanques, sobretudo com o objetivo de beneficiar carreiras ou finalidades específicas, ou grupos determinados de servidores. As experiências do passado foram desastrosas, contemplando depauperar o caixa único do Tesouro e agraciar segmentos da Administração com vantagens incompatíveis com o Estado Democrático de Direito, o que culminaram por impor o sistema da unicidade do caixa da União.

Em síntese, a pretensão de toda a citada legislação é conferir novas e corporativas vantagens aos advogados públicos, aumentando-lhes significativamente a remuneração, mesmo de forma descabida com o interesse público e com a noção de sistema remuneratório da Administração Pública como um todo, razão por que deve merecer toda a atenção do TCU.

TCU, Sala das Sessões Ministro Luciano Brandão Alves de Souza, em 24 de fevereiro de 2021.

WALTON ALENCAR RODRIGUES
Ministro

¹⁶ Lei 13.327/2017:

“Art. 35. Os órgãos da administração pública federal direta, autárquica e fundacional adotarão as providências necessárias para viabilizar o crédito dos valores discriminados no art. 30 diretamente na instituição financeira mencionada no inciso V do caput do art. 34, sem necessidade de transitar pela conta única do Tesouro Nacional.”



ACÓRDÃO Nº 311/2021 – TCU – Plenário

1. Processo TC 027.291/2018-9
2. Grupo II – Classe VII – Denúncia.
3. Denunciante: identidade preservada (art. 55, *caput*, da Lei 8.443/1992).
4. Unidades: Advocacia-Geral da União - AGU e Conselho Curador dos Honorários Advocatícios - CCHA.
5. Relatora: ministra Ana Arraes.
- 5.1. 1º Revisor: ministro Raimundo Carreiro.
- 5.2. 2º Revisor: ministro Bruno Dantas.
6. Representante do Ministério Público: procurador Marinus Eduardo De Vries Marsico e procuradora-geral Cristina Machado da Costa e Silva (manifestação oral).
7. Unidade Técnica: Secretaria de Controle Externo da Administração do Estado - SecexAdministração.
8. Representação legal: Mateus de Medeiros Dantas (OAB/DF 58.437) representando o denunciante; Carolina Sofia Ferreira Gomes Monteiro (CPF 050.617.633-94) e outros representando a AGU; Heloisa Barroso Uelze (OAB/SP 117.088), Bruno Corrêa Burini (OAB/DF 42.841) e outros representando o CCHA.

9. Acórdão:

VISTA, relatada e discutida denúncia a respeito de possíveis irregularidades ocorridas no Conselho Curador dos Honorários Advocatícios - CCHA.

ACORDAM os ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão do Plenário, ante as razões expostas pela relatora, e com fundamento nos arts. 45 da Lei 8.443/1992, 234, 235 e 250, inciso II, do Regimento Interno e 104, § 1º, e 108, parágrafo único, da Resolução-TCU 259/2014, em:

9.1. conhecer da denúncia e considerá-la parcialmente procedente, tendo em vista as conclusões de que:

9.1.1. os honorários advocatícios sucumbenciais de que trata a Lei 13.327/2016 constituem recursos de natureza pública;

9.1.2. as normas infralegais e pareceres que atribuem personalidade jurídica de direito privado ao Conselho Curador dos Honorários Advocatícios contrariam princípios constitucionais, em especial os da legalidade, impessoalidade, moralidade e supremacia do interesse público sobre o privado;

9.1.3. em face do regime jurídico de direito público a que o Conselho Curador dos Honorários Advocatícios deve se submeter, ao ente cabe observar as regras de direito público na realização de suas aquisições de bens e contratações de serviços.

9.2. determinar à Advocacia-Geral da União e ao Conselho Curador dos Honorários Advocatícios que:

9.2.1. avaliem os reflexos das conclusões indicadas no subitem anterior nas suas normas/pareceres e adotem as medidas necessárias à sua revisão;

9.2.2. informem a este Tribunal, no prazo de 90 (noventa dias), a contar da notificação desta deliberação, o resultado das providências implementadas.

9.3. enviar cópia deste acórdão:

9.3.1. ao denunciante, à Advocacia-Geral da União, ao Conselho Curador dos Honorários Advocatícios, ao Banco Central do Brasil, à Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional, ao Ministério da Economia e à Controladoria-Geral da União;

9.3.2. à Casa Civil da Presidência da República, à Câmara dos Deputados, ao Senado Federal, ao Supremo Tribunal Federal e à Procuradoria-Geral da República, como subsídio para o exercício de suas competências legais;

9.4. ordenar à Secretaria-Geral de Controle Externo que adote as medidas necessárias para a autuação, no prazo de 15 dias, de processo de fiscalização que trate de temas como a possibilidade de retenção de parte da arrecadação de honorários de sucumbência e de utilização dos recursos eventualmente retidos; a destinação dada aos recursos não utilizados para remunerar advogados públicos; e as implicações orçamentárias, financeiras e previdenciárias do decidido neste processo;

9.5. cancelar o sigilo atribuído a este processo, com exceção das peças que contenham informação pessoal do denunciante.

10. Ata nº 5/2021 – Plenário.

11. Data da Sessão: 24/2/2021 – Telepresencial.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-0311-05/21-P.

13. Especificação do quórum:

13.1. Ministros presentes: Jorge Oliveira (na Presidência), Walton Alencar Rodrigues, Benjamin Zymler, Augusto Nardes, Raimundo Carreiro (1º Revisor), Ana Arraes, Bruno Dantas (2º Revisor) e Vital do Rêgo.

13.2. Ministro com voto vencido: Benjamin Zymler.

13.3. Ministro-Substituto convocado com voto vencido: Marcos Bemquerer Costa.

13.4. Ministro-Substituto presente: André Luís de Carvalho.

(Assinado Eletronicamente)
JORGE OLIVEIRA
na Presidência

(Assinado Eletronicamente)
ANA ARRAES
Relatora

Fui presente:

(Assinado Eletronicamente)
CRISTINA MACHADO DA COSTA E SILVA
Procuradora-Geral

ⁱ Informação obtida no sítio eletrônico do Consultor Jurídico, em 6/9/2019: <https://www.conjur.com.br/2019-jul-20/pgr-apresentou-18-adis-questionando-honorarios-procuradores>; publicada em 20/7/2019.

ⁱⁱ Lei 13.829/2019: ‘art. 2º: Integram a Presidência da República:(...) § 1º Integram a Presidência da República, como órgãos de assessoramento ao Presidente da República: I - o Conselho de Governo; II - o Conselho Nacional de Política Energética; III - o Conselho do Programa de Parcerias de Investimentos da Presidência da República (...)’.

ⁱⁱⁱ Lei 8.171/1991: ‘Art. 5º **É instituído o Conselho Nacional de Política Agrícola, vinculado ao Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento, com as seguintes atribuições:** ([Redação dada pela Medida Provisória nº 886, de 2019](#)) (...)’

^{iv} O Relatório de Gestão do Ministério da Fazenda, de 2017, aponta o aumento de R\$ 11,94 bilhões, em 2016, para R\$ 17,36 bilhões, em 2017, em valor recuperado com estratégias de cobranças administrativa. Em relação às estratégias de cobrança judicial, o valor partiu de R\$ 1,03 bilhão, em 2016, para R\$ 5,28 bilhões, em 2017.

^v Conforme informação disponível no sítio da AGU, o ENAC foi criado pela PGF/AGU com o objetivo de recuperar de forma mais eficaz os créditos de autarquias e fundações federais. Além de apostar em formas mais céleres de reaver os recursos, a atuação da equipe é baseada em um conjunto de diretrizes de gestão planejadas para dar mais eficiência ao procedimento. Uma das principais inovações é fazer com que o trabalho vá até o procurador, e não o contrário, daí a criação de uma equipe espalhada por todo o país. Associado a isso está o uso da tecnologia e do processo eletrônico pela Justiça brasileira, a chamada ‘desterritorialização’ permite que um membro da AGU em Pernambuco cobre um devedor do

Ibama em São Paulo, por exemplo https://www.agu.gov.br/page/content/detail/id_conteudo/554193.