



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL

PROCURADORIA DA REPÚBLICA NO DISTRITO FEDERAL
5º OFÍCIO DE ATOS ADMINISTRATIVOS, CONSUMIDOR E ORDEM ECONÔMICA

EXCELENTÍSSIMO(A) SENHOR(A) JUIZ(A) FEDERAL DA 14ª VF - JUSTIÇA FEDERAL - SEÇÃO JUDICIÁRIA DO DISTRITO FEDERAL

PROCEDIMENTO COMUM CÍVEL 10486963520214013400/DF

AUTOR: ANPPREV - ASSOCIACAO NACIONAL DOS PROCURADORES E ADVOGADOS PUBLICOS FEDERAIS

RÉU: UNIÃO FEDERAL

O **MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL**, pela procuradora da República signatária, no uso das suas atribuições constitucionais e legais, previstas especialmente nos arts. 127 e 129, incisos II e III, da Constituição da República, art. 5º, inciso I, e art. 6º, inciso VII, todos da Lei Complementar n.º 75, de 1993, vem apresentar manifestação.

I - BREVE SÍNTESE DA DEMANDA

Trata-se de Ação Civil Coletiva ajuizada pela Associação Nacional dos Procuradores e Advogados Públicos Federais - ANPREV em desfavor da União, objetivando a inaplicabilidade do inciso II do Art. 31 da Lei n. 13.327/2016, aos seus associados aposentados e pensionistas.

A autora sustenta que os seus integrantes possuem direito adquirido à paridade e integralidade da cota parte dos honorários advocatícios que fazem jus os advogados da ativa, por terem ingressado no serviço público antes da EC nº 41/2003, entendimento fixado pelo Supremo Tribunal Federal, no Recurso Extraordinário 596.962/MT.

Nesses termos, pretende com a ação o afastamento da aplicação indiscriminada do dispositivo legal em questão, cuja vigência fixa reduções proporcionais anuais distintas ao recebimento da verba honorária de sucumbência em contraste aos valores ganhos pelos advogados públicos da ativa, tendo sido o tema alvo de demandas individuais com decisões favoráveis à tese exposta.

Por sua vez, em sede de contestação (Num. 683937953), a União alega 1) serem as verbas sucumbenciais de natureza privada, assim não recai sobre elas as regras de

paridade e integralidade de proventos e não se enquadram como verbas pertencentes à União; 2) os honorários não integram o subsídio dos membros para qualquer fim, e, por consequência, não podem integrar proventos de aposentadoria; 3) os honorários de sucumbência, por serem oriundos de ações judiciais vencidas, estão vinculados à produtividade dos advogados públicos, portanto, as gradações da cota-parte remuneram proporcionalmente à contribuição de cada um para a arrecadação dos honorários, não sendo devidos àqueles que não trabalham para para arrecadá-los; 4) ilegitimidade da União para figurar como ré, afirmando sê-la o Conselho Curador dos Honorários Advocáticos (CCHA) responsável pela operacionalização e distribuição dos créditos sucumbenciais; 5) a constitucionalidade e legalidade do art. 31, II, da Lei 13.327/2016 escalonamento estabelecido para pagamentos dos honorários sucumbenciais, porquanto alega tratar-se de verbas *pro labore faciendo* (atrelada ao desempenho pessoal), por isso ausente o direito do aposentado à integralidade e à paridade no seu recebimento.

Despacho Num. 638431970 postergou a análise da do pedido de tutela de urgência após a manifestação da parte demandada.

Réplica Num. 704305492.

Vieram os autos para parecer.

II - DA ILEGITIMIDADE PASSIVA DA UNIÃO FEDERAL

Inicialmente, convém tecer breves considerações acerca da ilegitimidade passiva arguida pela União.

O Conselho Curador de Honorários Advocáticos (CCHA), instituído pela Lei n. 13.327/2016, é entidade vinculada diretamente à Advocacia-Geral da União, cuja composição é formada somente por agentes públicos que, no exercício desta função, desempenham atividades com prerrogativas próprias do Estado, a exemplo do inciso IV do art. 34 da referida Lei, que lhe permite requisitar, de órgãos e entidades públicas, as informações necessárias à distribuição dos honorários aos advogados públicos.

Referida entidade curadora é despersonalizada, haja vista que não detém capacidade jurídica e, por consequência, capacidade para figurar no polo passivo da presente ação. Considerando a vinculação havida entre o CCHA e a AGU (também desprovida de personalidade jurídica) e que esta integra o Ente Federal, **conclui-se, naturalmente, pela legitimidade da União para figurar no polo passivo.**

Dessa forma, não assiste razão a União.

III – MÉRITO

Inicialmente, impende destacar o julgamento da ADI 6053 pelo Plenário do

Supremo Tribunal Federal ao declarar constitucional a percepção de honorários de sucumbência pelos advogados públicos limitada ao teto constitucional, nos seguintes termos:

O Tribunal, por maioria, **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). O Ministro Roberto Barroso acompanhou o voto do Ministro Alexandre de Moraes com ressalvas. Falaram: pelos interessados Presidente da República e Congresso Nacional, o Ministro José Levi Mello do Amaral Júnior, Advogado-Geral da União; pelo amicus curiae Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil – CFOAB, o Dr. Marcello Terto e Silva; pelo amicus curiae Associação Nacional dos Procuradores e Advogados Públicos Federais – ANPPREV, o Dr. Hugo Mendes Plutarco; pela interessada Associação Nacional dos Procuradores Municipais – ANPM, o Dr. Cláudio Pereira de Souza Neto; pela interessada Associação Nacional dos Procuradores De Estado – ANAPE, o Dr. Raimundo Cezar Britto Aragão; pelo interessado Fórum Nacional de Advocacia Pública Federal, o Dr. José Eduardo Martins Cardozo; pela interessada Associação Nacional dos Advogados Públicos Federais – ANAFE, o Dr. Marcus Vinicius Furtado Coelho; pelo interessado Sindicato Nacional dos Procuradores da Fazenda Nacional –SINPROFAZ, o Dr. Gustavo Binenbojm; e, pelo interessado Conselho Curador dos Honorários Advocatícios – CCHA, o Dr. Bruno Corrêa Burini. Plenário, Sessão Virtual de 12.6.2020 a 19.6.2020.

Ainda, a Suprema Corte tratou da natureza remuneratória dos honorários sucumbenciais, ao expor que a "*verba sucumbencial configura rendimento peculiar do ofício da advocacia, plenamente extensível aos profissionais vinculados ao poder público*", de modo que concluiu pela linearidade de aplicação de honorários advocatícios sucumbenciais, observado o tempo de efetivo exercício no cargo, pelo membros das carreiras da Advocacia Pública, **incluindo-se nesse rol os servidores inativos**, consoante voto do E. Ministro Relator, nos autos da mesma Ação Direta de Inconstitucionalidade, a saber:

Ora, nítida é a natureza remuneratória dos honorários sucumbenciais, não obstante o caráter variável e eventual, incidindo imposto de renda sobre o montante recebido, a teor do artigo 34, § 7o, da Lei no 13.327/2016. De acordo com Hélio Vieira e Zênia Cernov, “os honorários advocatícios” – gênero a abarcar tanto os contratuais quanto os sucumbenciais – “são a contraprestação pelo exercício profissional da advocacia, remuneram o conhecimento e o trabalho efetivados em favor da pessoa que contrata o advogado na defesa de seus interesses e direitos” (Honorários advocatícios . São Paulo: LTr, 2018, p. 15). Na lição de Fabiana Azevedo Araújo, “uma vez que retribuem a atuação profissional, os honorários, além de possuir

caráter remuneratório, constituem verba alimentar, pois são indispensáveis e destinam-se ao sustento da pessoa do advogado” (A Remuneração do Advogado: investigação acerca da natureza jurídica dos honorários de sucumbência . Revista Virtual da AGU, ano VIII, no 79, agosto de 2008, p. 17). Não conduz a conclusão contrária o argumento veiculado pela Advocacia-Geral da União no sentido de que a **“verba sucumbencial configura rendimento peculiar do ofício da advocacia, plenamente extensível aos profissionais vinculados ao poder público, ante a natureza extra-orçamentária do seu pagamento”**. Ao fazê-lo, pretendeu, a partir de artifícios sintáticos e hermenêuticos, afastar a essência ontológica, semântica do instituto. É tempo de atentar para Sua Excelência os fatos, diria o grande Ulysses Guimarães. Tomando de empréstimo clássica passagem de “Romeu e Julieta”, de William Shakespeare, por acaso uma rosa deixaria de ser uma rosa fosse outro o nome que lhe déssemos? A resposta é desenganadamente negativa: ainda que a chamássemos de outra forma, subsistiria o mesmo perfume, completa o autor inglês. Remuneração é, segundo conceito construído por Marçal Justen Filho, “o montante financeiro pago a qualquer título ao servidor como contrapartida pelo desempenho de suas atividades” (Curso de Direito Administrativo . São Paulo: Revista dos Tribunais, 13a edição, p. 919, 2018). Cuida-se de definição perfeitamente aplicável ao recebimento, pelos advogados públicos, de valores concernentes aos honorários de sucumbência fixados nos processos em que tomarem parte a União, autarquias e fundações federais, na forma da Lei no 13.327/2016. A própria Advocacia- Geral da União articula com o fato de a “universalização do acesso às verbas honorárias” também corresponder “a uma mudança na política remuneratória de advogados públicos”. **Vale ter presente a percepção linear da verba sucumbencial, observado o tempo de efetivo exercício no cargo, pelos membros das carreiras da Advocacia Pública – incluindo-se os servidores inativos**, de acordo com o tempo de aposentadoria –, **ausente objetivo ressarcitório considerada a atuação específica do advogado público em determinada demanda judicial na defesa dos interesses da Administração**. A propósito, confirmam os dispositivos pertinentes contidos no artigo 31 da Lei no 13.327/2016: Artigo 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: (...)** Fixado, na forma dos atos impugnados, o caráter remuneratório dos honorários sucumbenciais, a serem percebidos pelos membros das diversas carreiras da Advocacia Pública, cumpre ir além, antecipando-se a possíveis objeções tendo em vista o que pode vir a representar evolução do entendimento do Supremo na problemática alusiva ao regime remuneratório de subsídio. (grifamos)

Cumpra asseverar, ainda no âmbito da referida ADI, que, quanto à inegável natureza pública das verbas sucumbenciais percebida pelos advogados públicos, restou assentado que se tratam de **"valores percebidos por agentes públicos em função mesmo do exercício de cargo estritamente público"** e que **"os honorários constituem vantagem de**

natureza remuneratória, que retribui a atividade pública desempenhada e é recebida em razão do exercício do cargo".

Nessa perspectiva, os associados da parte autora que ingressaram no serviço público antes da EC 41/2003, observada a regra de transição imposta pela EC 47/2005, fazem jus à paridade da cota-parte dos honorários sucumbenciais devidos aos advogados públicos da ativa, em razão do previsto no art. 7º da EC 41/2003^[1], o qual prevê que os proventos de aposentadoria dos servidores públicos *serão revistos na mesma proporção e na mesma data, sempre que se modificar a remuneração dos servidores em atividade, sendo também estendidos aos aposentados e pensionistas quaisquer benefícios ou vantagens posteriormente concedidos aos servidores em atividade.*

Ressalta-se, ainda, que não se trata de verba *pro labore faciendo* como alega a União, uma vez que o dispositivo questionado foge de objetividade, singularidade e, sequer, condiciona o pagamento da cota-parte a requisitos mínimos de desempenho pelo servidor da ativa.

Nesse sentido, trago à colação julgado proferido pelo E. Tribunal Regional Federal da 4ª Região, o qual delinea com propriedade o tema, senão vejamos:

ADMINISTRATIVO E CONSTITUCIONAL. SERVIDOR PÚBLICO. ADVOGADO DA UNIÃO. COTA-PARTE DOS HONORÁRIOS DE SUCUMBÊNCIA. LEI Nº 13.327/2016. VERBA REMUNERATÓRIO DE CARÁTER GERAL. PAGAMENTO INTEGRAL PARA OS APOSENTADOS COM GARANTIA DE PARIDADE. INCONSTITUCIONALIDADE DA EXPRESSÃO CONTIDA NO INCISO II, DO ART. 31, DA LEI Nº 13.327/2016. POSSIBILIDADE DE APLICAÇÃO DO ABATE DE TETO PREVISTO NO ART 37, XI, DA CRFB/88. RECURSO PROVIDO. 1. A Emenda Constitucional nº 41/2003 modificou o sistema previdenciário dos servidores públicos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, assegurando integralidade e paridade de vencimentos somente aos servidores que já estivessem fruindo a aposentadoria, bem como àqueles que já houvessem preenchido os requisitos para obtenção do benefício, segundo a lei até então vigente, na data da publicação da referida Emenda Constitucional. 2. Todavia, posteriormente, a Emenda Constitucional nº 47, de 05/07/2005, cuidou de amenizar os efeitos da EC 41/2003, mantendo o direito à integralidade e paridade para os servidores que vierem a se aposentar segundo as regras dos arts. 2º e 6º da EC nº 41/2003. 3. **Não obstante as referidas garantias constitucionais, a União vem instituindo inúmeras gratificações a diversas categorias de servidores com a nítida intenção de contornar as referidas garantias, de modo a elevar a remuneração dos servidores em atividade sem estender integralmente tais benefícios aos inativos. São**

as denominadas gratificações pro labore faciendo, ou seja, vinculadas a um trabalho a ser futuramente realizado. 4. **Quanto ao tema, o Supremo Tribunal Federal assentou o entendimento de que aos servidores inativos aposentados com a garantia de paridade com os ativos deve ser assegurado o pagamento das chamadas gratificações pro labore faciendo em valor igual ao percebidos pelos ativos enquanto tais gratificações forem pagas indistintamente aos ativos, sem que previamente sejam tais servidores submetidos à efetiva avaliação de desempenho, uma vez que, até que isso venha a ocorrer, tais gratificações têm natureza genérica e devem ser estendidas aos inativos em igualdade de condições com os ativos.** 5. O Código de Processo Civil em vigor, no § 19, do art. 85, estabeleceu que os "advogados públicos perceberão honorários de sucumbência, nos termos da lei". A norma processual acima mencionada foi regulamentada pela Lei nº 13.327/2016, a qual estabeleceu que os servidores em atividade perceberão 50% de uma cota-parte após o primeiro ano de efetivo exercício, que será acrescido de 25% a cada um dos dois anos seguintes, de modo que a partir do terceiro ano de efetivo exercício, passarão a receber 100% de uma cota-parte. Já os inativos, perceberão 100% de uma cota-parte durante o primeiro ano de aposentadoria, entretanto, a partir do segundo ano e a cada um dos nove anos seguintes, terão sua cota-parte reduzida em 7%, de modo que ao final do referido período, passarão a perceber 35% de uma-cota parte, indefinidamente. 6. Das normas que regulam a matéria, verifica-se que os honorários de sucumbência recebidos nas causas em que a União, as autarquias e as fundações públicas federais forem parte, pertencem aos integrantes das carreiras ali nominadas e comporão um fundo a ser gerido por uma instituição financeira encarregada de gerir, processar e distribuir os respectivos recursos, e que será contratada pelo Conselho Curador dos Honorários Advocatícios (CCHA), vinculado à Advocacia-Geral da União e integrado por um representante de cada uma das carreiras mencionadas nos incisos I a IV do art. 27 da Lei nº 13.327/2016. 7. **Não há na norma regulatória nenhuma referência à eventual avaliação de desempenho dos servidores ativos, de modo que todos perceberão exatamente o mesmo valor. Portanto, não se está diante de uma verba de natureza pro labore faciendo, mas de verba paga indistintamente e em igual valor a todos os integrantes das carreiras beneficiadas, ou seja, trata-se de verba remuneratória da caráter geral, de modo que deve ser assegurado aos inativos que se aposentaram com garantia de paridade a percepção de valor idêntico aos servidores em atividade.** 8. Por conseguinte, deve ser reconhecida a inconstitucionalidade da expressão "decrecente à proporção de 7 (sete) pontos percentuais a cada um dos 9 (nove) anos seguintes", contida no inciso II,

do art. 31, da Lei nº 13.327/2016, relativamente à recorrente, uma vez que aposentada com garantia de paridade. Assim, deverá a União a pagar-lhe mensalmente 100% (cem por cento) de uma cota-parte dos honorários de sucumbência em causa, sem qualquer redução decorrente do tempo de aposentadoria, bem como as diferenças não pagas desde a vigência da referida lei. 9. Tratando-se de verba remuneratória, deve-se observar que, na fase de cumprimento do julgado, haverá possibilidade de aplicação do abate de teto remuneratório previsto no art. 37, XI, da CRFB/88. 10. A atualização monetária das parcelas vencidas, a contar dos respectivos vencimentos, deverá ser feita pelo IPCA-E, com a incidência dos juros aplicados às cadernetas de poupança, a contar da citação, de forma simples (art. 1º-F da Lei nº 9.494/97, com redação dada pela Lei nº 11.960/09). Na fase de cumprimento do julgado, deverá ser observada eventual modulação de efeitos pelo STF no RE nº 870.947/SE (Relator Ministro Luiz Fux, Tribunal Pleno, julgado em 20/09/2017 - Tema 810 da Repercussão Geral). 11. Recurso provido. (TRF-4 - RECURSO CÍVEL: 50235259320184047000 PR 5023525-93.2018.4.04.7000, Relator: GERSON LUIZ ROCHA, Data de Julgamento: 04/07/2019, PRIMEIRA TURMA RECURSAL DO PR)

No mesmo sentido, o Juízo da 3ª Vara Federal da SJDF, ao julgar demanda individual de Procuradora Federal aposentada, decidiu pela procedência do pedido da autora *"para condenar a União a implantar a verba honorária de que trata a Lei nº 13.327/2016, considerando o valor correspondente a uma cota-parte, sem qualquer decréscimo percentual decorrente do tempo de aposentadoria, como se na ativa estivesse"*, além de reconhecer a *"inconstitucionalidade da redação legal (inciso II, art. 31 da Lei nº 13.327/2016), no trecho'(...) 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 (...)' , que diminui o valor devido aos aposentados à medida que os anos passam, nos casos como da autora, que goza da garantia da paridade"* (Processo 0804702-87.2020.4.05.8500, EDMILSON DA SILVA PIMENTA - Magistrado 626024, Data e hora da assinatura: 23/03/2021 21:32:09).

Além do mais, sabe-se que mesmo aqueles advogados públicos que não estão exercendo a atividade advocatícia, por terem sido cedidos a outros órgãos, percebem a verba honorária sucumbencial, sem qualquer distinção, então não subsiste razão para se negar o mesmo direito aos aposentados e pensionistas sem que haja violação ao tratamento isonômico, considerando que estes detêm direito à paridade remuneratória prevista no artigo 7º da EC nº 41/2003, como já exposto acima.

Portanto, resta caracterizada a natureza remuneratória geral dos honorários de sucumbência, pelo que, conseqüentemente, deve ser estendida cota-parte de forma paritária

aos associados da autora que tenham ingressado no serviço público antes da EC 41/2003, observada a regra de transição fixada pela EC 47/2005.

IV – CONCLUSÃO

Diante do exposto, o Ministério Público Federal manifesta-se pela procedência do pedido autoral de inaplicabilidade do inciso II, do Art. 31, da Lei n.º 13.327/16, aos seus associados que tenham ingressado no serviço público antes da EC 41/2003, observada a regra de transição fixada pela EC 47/2005, resguardando o direito de paridade de cota-parte das verbas sucumbenciais.

Brasília, data da assinatura digital.

ANNA CAROLINA RESENDE MAIA GARCIA

PROCURADORA DA REPÚBLICA

Notas

1. [^] EC 41/2003: Art. 7º Observado o disposto no art. 37, XI, da Constituição Federal, os proventos de aposentadoria dos servidores públicos titulares de cargo efetivo e as pensões dos seus dependentes pagos pela União, Estados, Distrito Federal e Municípios, incluídas suas autarquias e fundações, em fruição na data de publicação desta Emenda, bem como os proventos de aposentadoria dos servidores e as pensões dos dependentes abrangidos pelo art. 3º desta Emenda, serão revistos na mesma proporção e na mesma data, sempre que se modificar a remuneração dos servidores em atividade, sendo também estendidos aos aposentados e pensionistas quaisquer benefícios ou vantagens posteriormente concedidos aos servidores em atividade, inclusive quando decorrentes da transformação ou reclassificação do cargo ou função em que se deu a aposentadoria ou que serviu de referência para a concessão da pensão, na forma da lei.