Aprovo. Em:

PARECER Nº 1/2013/OLRJ/CGU/AGU

PROCESSO: 00400.014547/2012-21

INTERESSADO: GRUPO DE TRABALHO – GT Receitas de Honorários de Sucumbência.

Assunto: Solicitação de manifestação e encaminhamento de subsídios.

PARECER Nº LA-

Adoto, para os fins e efeitos dos arts. 40 e 41 da Lei Complementar nº 73, de 10 de fevereiro de 1993, o anexo PARECER Nº 1/2013/OLRJ/CGU/AGU, da lavra do Consultor da União, Dr. OTAVIO LUIZ RODRIGUES JUNIOR, e submeto-o à EXCELENTÍSSIMA SENHORA PRESIDENTA DA REPÚBLICA.

Brasília, 18 de março de 2013.

LUIS INÁCIO LUCENA ADAMS

Advogado-Geral da União

ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO
CONSULTORIA-GERAL DA UNIÃO

DESPACHO DO CONSULTOR-GERAL DA UNIÃO Nº /2013

PROCESSO: 00400.014547/2012-21
INTERESSADO: GRUPO DE TRABALHO – GT Receitas de Honorários de Sucumbência
ASSUNTO: Solicitação de manifestação e encaminhamento de subsídios

Senhor Advogado-Geral da União,

Estou de acordo com as conclusões do PARECER Nº 1/2013/OLRJ/CGU/AGU, do Consultor da União OTAVIO LUIZ RODRIGUES JUNIOR.

2. Por efeito dessa manifestação jurídica da Consultoria-Geral da União e do *placet* de Vossa Excelência, inaugurar-se-á uma nova fase na história da Advocacia-Geral da União, com a abertura para o reconhecimento da titularidade dos honorários de sucumbência e de sua destinação, direta ou indireta, por meio de expediente técnico a ser convertido em norma legal, aos membros das carreiras de Estado integrantes da Advocacia-Geral da União e seus plexos vinculados.

3. A aprovação do PARECER Nº 1/2013/OLRJ/CGU/AGU implicará a superação do PARECER GQ-24, que considerou incompatível com o regime jurídico da advocacia pública a percepção de honorários de sucumbência. Como demonstrado agora, após exame detalhado dos precedentes jurisprudenciais e da legislação vigente, é fundamental que a titularização dos honorários seja imputada em lei e, também por esse meio normativo, que se definam questões de grande relevo como a instituição de fundos; a destinação dos haveres, de modo parcial ou total, bem assim a forma de administração desses valores. O essencial, porém, é que se levanta um óbice jurídico que pairava sobre a Advocacia-Geral da União há quase vinte anos.

4. Como bem ressaltado nas conclusões da manifestação jurídica levada ao exame de Vossa Excelência, faz-se necessário que a revisão do PARECER GQ-24 ocorra em concomitância com a adoção das medidas legais sugeridas, indicando-se como espaço mais adequado para esse fim o projeto de nova lei complementar da Advocacia-Geral da União.

5. Tendo-se em conta que o PARECER GQ-24 foi aprovado pelo Exmo. Sr. Presidente da República, far-se-á necessário, caso haja a anuência com as conclusões ora ofertadas, que haja também a submissão deste Parecer à aprovação de Sua Excelência a Senhora Presidenta da República.

ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO
CONSULTORIA-GERAL DA UNIÃO

Ante o exposto, sugiro a aprovação do PARECER Nº 1/2013/OLRJ/CGU/AGU e seu encaminhamento à Presidência da República, conforme o procedimento estabelecido no art. 40 da Lei Complementar nº 73, de 10.2.1993. Ao tempo em que se propõe a Vossa Excelência a formação de grupo de trabalho com a finalidade de se elaborar e propor as medidas legislativas necessárias à imediata eficácia da manifestação submetida à Vossa Excelência.

Com homenagens. Anotações de estilo.

Brasília, 15 de março de 2013.

Arnaldo Sampaio de Moraes Godoy
Consultor-Geral da União

ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO
CONSULTORIA-GERAL DA UNIÃO

PARECER Nº 1/2013/OLRJ/CGU/AGU
PROCESSO: 00400.014547/2012-21
INTERESSADO: GRUPO DE TRABALHO – GT Receitas de Honorários de Sucumbência
ASSUNTO: Solicitação de manifestação e encaminhamento de subsídios

Senhor Consultor-Geral da União,

§1º
RELATÓRIO

1.1.
As conclusões do GT Honorários

Cuida-se de pedido de manifestação sobre as conclusões do "grupo de trabalho para apresentação de estudos acerca das receitas referentes aos honorários advocatícios de sucumbência", instituído por meio da Portaria nº 414, de 14.9.2012, que foram encaminhadas a esta Consultoria-Geral da União, por meio do Despacho DGE/AGU Nº 070/2012-RSO, da Senhora Adjunta do Advogado-Geral da União, Dra. Rosangela Silveira de Oliveira, na qual se solicitou a análise do conteúdo jurídico desse relatório.

2. O relatório do GT Honorários, como será doravante denominado simplificadamente, pode ser assim resenhado:

a) A questão relativa ao repasse dos honorários de sucumbência aos membros das carreiras de Estado da Advocacia-Geral da União encontra-se resolvida no Parecer GQ 24, de 9.8.1994, que definiu como se daria a aplicação da Lei nº 8.906/1994 (Estatuto da Advocacia) no âmbito da Administração Federal.

b) O Parecer GQ-24, em síntese, concluiu que: i) o direito aos honorários de sucumbência não seria compatível com a isonomia de vencimentos prevista no art. 39, §1º, e no art. 135 da Constituição Federal de 1988; ii) a Lei Complementar nº

73, de 1993, é impeditiva que o Estatuto da Advocacia alterasse as bases remuneratórias das carreiras de Estado da AGU, dada a especificidade do regime normativo.

c) Segundo o relatório do GT Honorários, contrariamente ao que entendeu o Parecer GQ-24, a única vedação constitucional ao recebimento de honorários dá-se ao Ministério Público (art. 128, inciso II, alínea "a", CF/1988). Ademais, o argumento da isonomia não pode ser levado em consideração até pela mera observação empírica: "*(...) a remuneração no âmbito do Executivo é mantida em patamares inferiores à dos demais poderes. Portanto, sob este enfoque, os honorários serviriam quando muito para mitigar esta discrepância entre os poderes*".

d) Quanto ao argumento da "lei própria", nos termos do relatório, ter-se-ia que:

(i) O direito aos honorários é universal aos advogados, independentemente da natureza pública ou privada de seu ministério.

(ii) O membro de carreira de Estado na AGU é também advogado, conforme o Provimento nº 114/2006 da Ordem dos Advogados do Brasil, o que se evidencia até mesmo pela obrigatória inscrição nos quadros da OAB.

(iii) Há diversas normas extravagantes que cuidaram da remuneração dos membros de carreiras de Estado da AGU que se não confundem com a tal "lei própria" – Lei Complementar nº 73/1993.

d) Após a aprovação do Parecer GQ-24, diversas normas cuidaram supervenientemente da questão dos honorários, o que só realça a obsolescência de seu entendimento jurídico sobre a matéria. É o caso da Lei nº 9.527/1997, que "*reforçou a aplicabilidade do Estatuto da OAB à esmagadora maioria das causas da Fazenda Pública, deixando claro que o estatuto só não se aplicaria aos casos em que a Fazenda Pública fosse representada por advogados empregados*". Essa mesma lei só ressalvou o regime jurídico dos advogados públicos no que se refere à jornada de trabalho, o que torna lícito concluir que "*todo o restante da Lei 9.906/94 é aplicável aos processos da fazenda pública, já que se fosse a intenção do legislador afastar da advocacia pública todo o regime da Lei 8.906/94, tê-lo-ia dito expressamente.*"

f) A Emenda Constitucional nº 19/1998, ao instituir o regime remuneratório por subsídios, por meio do novo art. 39, § 4º, CF/1988, meramente simplificou a contraprestação devida aos membros de carreiras de Estado, mas não se pode inferir que houve uma pré-exclusão total de outras espécies remuneratórias, ao exemplo do décimo terceiro salário, do adicional noturno, da remuneração por serviço

extraordinário e o adicional de férias. Ainda em conformidade ao relatório do GT Honorários, o pagamento de honorários não é um parcela oriunda da Fazenda Pública, mas da contraparte vencida em processo judicial, o que afasta o argumento da quebra da higidez do princípio da unicidade do subsídio: "*A verba honorária advém da sucumbência e não decorre inexoravelmente do exercício do cargo, já que é verba aleatória, dependente da vitória na demanda judicial*".

g) O pagamento de honorários no âmbito da Administração Federal é atualmente levado a efeito em relação, *verbi gratia*, aos advogados descredenciados pelo Instituto Nacional do Seguro Social.

h) Nas unidades federadas, o pagamento de honorários advocatícios aos procuradores estaduais ocorre em vários Estados, ao exemplo de Espírito Santo, Pará, Paraíba, Rio de Janeiro, São Paulo, Paraná, Bahia, Minas Gerais, Goiás, Maranhão, além de procuradorias de municípios como São Paulo, Rio de Janeiro, Belo Horizonte e Vitória, como informa o relatório do GT Honorários.

i) Os elementos históricos também corroboram a liciedade da percepção de honorários sucumbenciais por membros das carreiras de Estado da AGU – e, por extensão, da PGF, da PGFN e da PGBACEN -, na medida em que havia dispositivo na Lei Complementar nº 73/1993 que vedava a percepção de honorários de sucumbência pelos advogados da União e pelos procuradores da Fazenda Nacional. No entanto, esse dispositivo foi objeto de veto presidencial, em cujas razões se declarou que "*esse sistema de incentivo tem funcionado com múltiplo êxito para os cofres da União, sendo o principal fator de crescimento da arrecadação, apesar do decrescente número de Procuradores da Fazenda Nacional em todo país.*"

j) A questão da titularidade dos honorários não pode ser resolvida por sua atribuição à Fazenda Pública, muito menos por considerá-los uma *res nullius*.

3. Em suas conclusões, o relatório do GT Honorários defendeu a revisão do Parecer GQ-24, com a definição de que os honorários sucumbenciais nas causas em que for vitoriosa da Fazenda sejam revertidos aos membros das carreiras de Estado da AGU, PGF, PGFN e PGBACEN.

4. É o relatório.

§2º
DO PARECER

2.1. O Parecer GQ-24 e seus fundamentos

4. A análise do Parecer GQ-24, que aprovou o PARECER Nº AGU/WM-08/94, de autoria do consultor da União Dr. Wilson Teles de Macedo, é fundamental para a compreensão da matéria sob exame nesta Nota Informativa. A ementa desse parecer tem o seguinte conteúdo:

> "A disciplina do horário de trabalho e da remuneração ínsita à Lei n. 8.906, de 4 de julho de 1994, é específica do advogado, na condição de profissional liberal e empregado, sem incidência na situação funcional dos servidores públicos federais, exercentes de cargos a que sejam pertinentes atribuições jurídicas".

5. Especificamente em relação aos honorários de sucumbência, o parecer formula a seguinte enunciação:

> "3. A mantença das regras a que são submetidos especificamente os advogados, servidores federais estatutários, decorrente de sua compatibilização com a lei nova, se justifica pelo fato de esse pessoal encontrar-se inserido no contexto do funcionalismo federal, regido por normas editadas unilateralmente pelo Estado, a fim de estabelecer o regramento da relação jurídica que se constitui entre ele o servidor, de modo a que o Poder Público disponha de um sistema administrativo capaz de atender à sua finalidade, consistente em proporcionar à coletividade maior utilidade pública, essência das realizações da Administração. Face a esse desiderato, é atribuída ao Estado a faculdade de estabelecer e alterar, de forma unilateral, as regalias originárias do funcionalismo, adequando-as às suas peculiaridades e necessidades, inclusive as orçamentárias, mas sem inobservar os comandos constitucionais. Tanto assim é essa especificidade que o art. 61 da Carta insere na competência privativa do Presidente da República a iniciativa de leis que cuidem sobre aspectos do regime jurídico do servidor público federal, incluída a remuneração.
>
> 14. Essa linha de raciocínio aproveita à inaplicabilidade do regramento dos adicionais de sucumbência aos mesmos servidores:

> as características dessas normas (arts. 22 a 25 da Lei n. 8.906) indicam o alcance, tão-só, das atividades de advocacia desenvolvidas pelos profissionais liberais e advogados empregados, no que couber. Induzem a essa ilação inclusive o aspecto de que os honorários, incluídos os de sucumbência, pertencem ao advogado, que pode, de forma autônoma, executar a sentença, nesse particular (art. 23), direito que se não compatibiliza com a isonomia de vencimentos preconizada nos arts. 39, § 1°, e 135 da Constituição. Em relação a esses honorários a que façam jus os advogados empregados, há também disciplina específica no art. 21 do mesmo Diploma Legal, inexistindo a dos servidores estatutários do Estado, cujas peculiaridades também reclamariam normas especiais.
>
> 15. O Estatuto da Advocacia se estende aos servidores da área jurídica federal. Porém, por imperativo seu, impõe-se a observância do 'regime próprio a que se subordinem'(art. 3°, § 1°), que, via de regra, não prevê esse adicional retributivo. Para contemplar esse pessoal, haveria de ser regulado em lei, em vista do princípio da legalidade esculpido no art. 37 da Constituição."

6. Resta bem evidente que o Parecer GQ-24 louva-se, além da questão da isonomia e da reserva da "lei própria", tal como destacado no relatório do GT Honorários, em uma diferenciação essencial de regimes do advogado público e do advogado privado, na medida em que ao último caberia uma enorme esfera de conveniência e oportunidade na execução das medidas necessárias a se apropriar dos valores devidos a título de honorários de sucumbência.

7. Ao que importa a parecer, no entanto, essas três assertivas bastam à continuidade do exame aqui levado a efeito.

2.2. Dos limites objetivos da questão sob análise

8. Este parecer, que ora se apresenta ao Exmo. Sr. Advogado-Geral da União, nos limites da provocação interna feita a esta Consultoria-Geral da União, possui lindes estritos, que se circunscrevem a um objeto específico: **a qualificação jurídica da titularidade do direito aos honorários de sucumbência nas ações patrocinados por membros de carreiras de Estado da AGU e demais plexos vinculados.**

9. Assim como não foi objeto do relatório GT Honorários, neste parecer não se examinarão aspectos como: a) proporcionalidade na distribuição de honorários; b) divisão entre carreiras ou entre plexos (consultivo e contencioso) da AGU;

c) correlação entre ativos e inativos; d) tetos remuneratórios; f) eventual instituição de fundo para administração global dos recursos advindos das execuções de honorários; g) utilização dessas verbas para fins de remuneração indireta, como aquisição de livros ou outros meios de estímulo intelectual aos membros de carreira de Estado. Qualquer apreciação desses temas implicaria avançar sobre decisões político-administrativas não previamente assentadas e que só podem ser devidamente cotejadas juridicamente após sua aceitação (ou não) pela autoridade competente.

10. O certo é que, se realmente for possível a adoção de um regime de honorários para as carreiras de Estado da AGU, PGF, PGFN e PGBACEN, do que se cuidará nas próximas seções, todas as matérias de alta relevância, contidas no item 9, encontrarão seu natural encaminhamento no esboço de projeto normativo dedicado a esse tema.

2.3. Do estado-da-arte da questão dos honorários de sucumbência e sua fruição por membros de procuraturas judiciais estatais no Supremo Tribunal Federal e no Superior Tribunal de Justiça

11. A primeira linha de investigação para a oferta de subsídios está na jurisprudência do STF e do STJ.

12. Na mais alta Corte de direito ordinário do País, há quase uma década, tem-se firmada – e bem firmada – a tese de que *"[p]or força do art. 4° da Lei n. 9.527/94, os honorários advocatícios de sucumbência, quando vencedor o ente público, não constituem direito autônomo do procurador judicial, porque integram o patrimônio público da entidade. Ausente, portanto, a alegada violação do art. 23 da Lei n. 8.906/94. Precedentes: REsp 668.586/SP, Rel. Ministra Denise Arruda, Primeira Turma, DJ 23/10/2006 p. 260; EDcl no AgRg no REsp 825.382/MG, Rel. Ministra Denise Arruda, Primeira Turma, DJe 26/3/2009; REsp 1.008.008/SC, Rel. Ministro Francisco Falcão, Primeira Turma, DJe 28/4/2008; REsp 623.038/MG, Rel. Ministro Francisco Falcão, Primeira Turma, DJ 19/12/2005 p. 217; REsp 147.221/RS, Rel. Ministro Milton Luiz Pereira, Primeira Turma, DJ 11/6/2001 p. 102*" (STJ. AgRg no REsp 1101387/SP, Rel. Ministro Benedito Gonçalves, Primeira Turma, julgado em 02/09/2010, DJe 10/09/2010). Em idêntico sentido: "*Os honorários advocatícios de sucumbência, quando vencedor o ente público, não constituem direito autônomo do procurador judicial, porque integram o patrimônio público da entidade. Logo, é legítima a compensação determinada pelo Juízo de origem*" (STJ. AgRg no Ag 824.399/GO, Rel. Ministro Arnaldo Esteves Lima, Quinta Turma, DJ 21/05/2007). Mais recentemente: STJ. AgRg no Ag 1424769/GO, Rel. Ministro Benedito Gonçalves, Primeira Turma, julgado em 27/03/2012, DJe 03/04/2012).

13. Em outro precedente, extrai-se uma conclusão mais próxima da realidade da advocacia pública federal: "*No que tange à possibilidade de que os procuradores da Fazenda Nacional percebam as verbas sucumbenciais nos processos em que atuam, a jurisprudência desta é no sentido de que se o advogado atua como servidor público não faz jus à referida verba. Precedentes: AgRg no Ag 706.601/DF, Rel. Min. LAURITA VAZ, DJ de 02.05.2006; REsp 623038/MG, Rel. Min. FRANCISCO FALCÃO, DJ de 19.12.2005 e REsp 147221/RS, Rel. Min. MILTON LUIZ PEREIRA, DJ de 11.06.2001*" (STJ. REsp 1008008/SC, Rel. Ministro Francisco Falcão, Primeira Turma, julgado em 21/02/2008, DJe 28/04/2008).

14. Em um julgado da Primeira Turma do STJ, encontra-se o importante reconhecimento da isonomia entre advogados públicos e privados no que se refere aos honorários: "*Tal entendimento*[relativo a uma questão de prescrição] *também é de rigor quando se tratar de honorários em favor da Fazenda Pública, porquanto o Estatuto da Ordem não estabelece qualquer restrição aos procuradores, sendo que a verba de sucumbência deve integrar o patrimônio da entidade*" (STJ. REsp 881.249/RS, Rel. Ministro Francisco Falcão, Primeira Turma, julgado em 27/02/2007, DJ 29/03/2007, p. 236). No entanto, é também certo que "*[o]s Procuradores da Fazenda que estejam no patrocínio da causa, não fazem jus aos honorários de sucumbência, os quais não lhe pertencem, mas à própria Administração Pública*" (STJ. AgRg no Ag 706601/DF. Relatora Ministra Laurita Vaz. Quinta Turma. DJ 02/05/2006 p. 372).

15. Não se faz necessário estender a pesquisa a períodos anteriores, seja por não ser relevante para a própria Corte, que sempre decide com base em prejulgados mais novos, seja porque os acórdãos mais antigos não discrepam da orientação hoje prestigiada nas turmas e seções do STJ.

16. Convém agora consultar a posição do STF sobre o objeto desta Nota Informativa.

17. Em um acórdão mais antigo (STF. ADIn 41-1.Tribunal Pleno. j. 21-11-1990. Rel. Min. José Carlos Moreira Alves - DJU 28/6/1991), lavrado pouco depois da vigência da Constituição, mas cuja utilidade ainda se mantém, o Pretório Excelso considerou inconstitucional a extensão de um *pro labore* (calculado em razão do êxito nas ações judiciais) aos membros do Ministério Público do Estado de São Paulo, por meio do art. 3.ª da Lei Estadual nº 7.711, de 22.12.88. O entendimento do STF, que equiparou esse *pro labore* a uma espécie de verba honorária sucumbencial, estava em que aos promotores, por efeito do art. 128, inciso II, alínea "a", CF/1988, não era possível a conservação desse direito. Mas, quanto aos membros da procuratura fiscal? Veja-se a transcrição de excerto de voto do Ministro Aldir Passarinho, que participou desse julgamento:

> "A colocação dos eminentes Colegas que dele divergiram, sob certo aspecto, é justa, porque seria de compreender que esses membros do Ministério Público dos Estados recebesse alguma parcela de retribuição, se estão exercendo, por delegação uma atribuição que é dos Procuradores da Fazenda. Se os Procuradores da Fazenda poderiam receber os honorários, por que não poderiam recebê-los esses membros do Ministério Público estaduais que, por delegação, estão fazendo as suas vezes? Naturalmente, pensando numa aplicação de medidas justas é que houve a divergência.
>
> Parece-me, entretanto, Sr. Presidente, que os termos da parte permanente da Constituição, que não é excetuada, no particular, por qualquer norma transitória, é de uma clareza absoluta, ao vedar conforme a letra 'a' do item II do seu art. 128, ao membro do Ministério Público, "receber qualquer título e sob qualquer pretexto honorários, percentagens ou custas processuais". Então, sob o título de estarem exercendo uma atribuição delegada, eles receberiam uma participação, que a Constituição veda. Pode até nos parecer razoável, justo, mas os termos da Constituição são peremptórios, e daí não há fugir."

18. Esse desconhecido julgado é bastante útil para infirmar uma das premissas que fundamentam o Parecer GQ-24, no sentido de que o pagamento de honorários seria uma afronta à isonomia entre as funções essenciais à Justiça. A não instituição de uma regra genérica para todas as carreiras (magistratura, Ministério Público, procuratura fazendário-administrativa e defensoria pública) das aludidas funções, nos moldes do art. 128, inciso II, alínea "a", CF/1988, é que permite se interpretar *contrariamente* ao quanto posto no Parecer GQ-24. Como bem anotado no relatório do GT Honorários, acaso houvesse efetiva isonomia, e ela não existe em termos empíricos e, infelizmente, também normativos, seria o caso de se invocar o fundamento isonômico. Essa assimetria foi reconhecida na ADIn 41-1, **ao menos em relação ao plano da eficácia, pois, em relação ao plano da existência, ela se manifesta, embora dependa de normas para que se torne plenamente eficaz.**

19. No que se refere ao cômputo dos honorários para fins de teto constitucional, o STF, após uma virada jurisprudencial, passou a entender que "*[o]s honorários advocatícios devidos aos procuradores municipais, por constituírem vantagem conferida indiscriminadamente a todos os integrantes da categoria, possuem natureza geral, razão pela qual se incluem no teto remuneratório constitucional*" (STF. RE 380538 ED, Relator Min. Dias Toffoli, Primeira Turma, julgado em 26/06/2012, acórdão eletrônico DJe-160 divulg 14-08-2012 public 15-08-2012). Identicamente em

relação aos procuradores do Estado de São Paulo (STF. RE 634576 ED, Relator Min. Cármen Lúcia, Primeira Turma, julgado em 07/06/2011, DJe-160 divulg 19-08-2011 public 22-08-2011 ement vol-02570-03 pp-00535).

20. Sobre o direito em si de percepção aos honorários, o STF definiu que se trata de matéria legal *"a questão sobre direito à percepção de honorários advocatícios por parte dos procuradores da Fazenda Nacional, nas causas em que representem o Estado"* (STF. RE 452746, Relator Min. Cezar Peluso, Segunda Turma, julgado em 02/03/2010, DJe-050 divulg 18-03-2010 public 19-03-2010 ement vol-02394-02 pp-00537). Embora não haja sido conhecido o recurso, esse acórdão tem o mérito de indiretamente referendar a posição afirmada no item 9 deste parecer, no sentido de que caberá à lei instituir esse direito aos honorários e como ele se exercitará.

2.4. Titularidade dos honorários de sucumbência por advogados públicos e a visão doutrinária

21. Não é necessário desenvolver questões teóricas sobre a natureza, as classes, a evolução histórico-legislativa e a titularidade dos honorários. À semelhança do que já escreveu Machado de Assis sobre os contos, também em relação aos pareceres é bom que sejam breves, pois, ainda que ruins, terão a seu favor o mérito de serem curtos. Desse modo, vai-se diretamente ao problema apresentado no item 8.

22. Um aspecto do problema é de ser considerado, ao menos para fins de organização sistemática do pensamento aqui desenvolvido: o art. 23 do Estatuto da Advocacia e da Ordem dos Advogados do Brasil rompeu com a lógica de que os honorários são da parte e não um *plus* à mais-valia de seu patrono. Sua redação é autoexplicativa:

> "Os honorários incluídos na condenação, por arbitramento ou sucumbência, pertencem ao advogado, tendo este direito autônomo para executar a sentença nesta parte, podendo requerer que o precatório, quando necessário, seja expedido em seu favor."

23. Essa imputação dos honorários ao advogado e não à parte é objeto de algumas críticas, mesmo na literatura contemporânea, especialmente quando se confronta essa autonomia de titularidade com seu caráter acessório em termos executivos nos precatórios. Dito de outro modo, os honorários são *independentes* da verba devida à parte vitoriosa, na medida em que integrarão o acervo do advogado; mas são *dependentes* quando se entende que só serão executáveis *em conjunto*. É o que assinala a doutrina:

> "Com base na referida regra, os tribunais, principalmente o STF e o STJ, têm entendido que não é possível que a execução/requisição dos honorários advocatícios se faça separadamente do crédito principal, ainda que aquele seja, por força de convenção particular, de titularidade do profissional advogado. A propósito, confira-se, a título de exemplos: STF, AgRg no AgIn 537.733-5/RS; STF, Ag no AgIn 536.720-2/RS; STJ, REsp 1.212.467/SE" (SILVA, Décio José da. A essência dos honorários sucumbenciais no direito brasileiro : a Constituição Federal de 1988, o Código de processo civil de 1973, o projeto do novo Código de processo civil, a Lei 8.906-1994 e a Lei 10.522-2002. **Revista de processo**, v. 37, n. 214, p. 227-248, dez. 2012).

24. É precisamente essa contradição essencial que se mostra insuportável quando se observa o problema dos titulares de cargos na procuratura juridical do interesse público, como é o caso dos advogados da União, procuradores federais, procuradores da Fazenda Nacional e procuradores do Banco Central. **A jurisprudência do STJ e do STF negam a esses agentes a relação de pertinência com os honorários de sucumbência. E, por outro lado, a literalidade do art. 23 do Estatuto da Advocacia de nada lhes serviria.** A interpretação "autêntica" de um dos redatores do Estatuto da OAB é no sentido de que "*o direito aos honorários de sucumbência não se estende aos advogados públicos, que não os podem receber em razão das suas atribuições, salvo quando a legislação admiti-lo*" (LÔBO, Paulo Luiz Netto. **Comentários ao Estatuto da Advocacia.** 2. ed., 2. tiragem. Brasília :Brasília Jurídica, Conselho Federal da OAB, 1999. comentários ao art. 21; no mesmo sentido: FARAH, Elias. Honorários advocatícios : considerações sobre aspectos básicos.**Revista do Instituto dos Advogados de São Paulo** : Nova Série, v. 9, n. 19, p. 56-91, jan./jun. 2007).

25. Note-se que parte da doutrina busca recuperar a coerência do "novo" sistema de atribuição de honorários, cuja diferenciação poderia ser considerada violadora da isonomia, ao defender que "*[h]onorários advocatícios de sucumbência jamais foram benefício a servidor público, porque não são pagos com dinheiro público, não saem dos cofres públicos mas do bolso dos derrotados em ações judiciais contra o poder público. Não têm origem em recursos públicos, mas particulares - e muito particulares*" (RIGOLIN, Ivan Barbosa. Honorários advocatícios e o Poder Público. **Fórum Administrativo – Direito Público – FA**, Belo Horizonte, ano 5, n. 51, maio 2005). É essa também a orientação de Clóvis Beznos (Os honorários advocatícios dos procuradores públicos e a Lei de Responsabilidade Fiscal. **Revista Trimestral de Direito Público**, São Paulo, n. 29, p. 134-146, 2000) e de José Nilo de Castro, Vanessa Lima Nascimento e Renata Miranda Duarte (Honorários advocatícios de sucumbência _

Recebimento por advogados do Município _ Requisitos. **Revista Brasileira de Direito Municipal – RBDM**. Belo Horizonte, ano 7, n. 20, abr./jun. 2006).

26. É importante ressaltar que se encontra se encontra impugnado, por meio da ADI 3396, de autoria da Ordem dos Advogados do Brasil, o art. 4º da Lei nº 9.527/1997, que determina não serem aplicáveis à "*Administração Pública direta da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, bem como às autarquias, às fundações instituídas pelo Poder Público, às empresas públicas e às sociedades de economia mista*" as "*disposições constantes do Capítulo V, Título I, da Lei nº 8.906, de 4 de julho de 1994*". O Relatório do GT Honorários, de maneira muito refinada, pretendeu excluir do debate sobre os honorários sucumbenciais, cuja regra específica, o art. 23 da Lei nº 8.906/1994, não se encontra no Capítulo V, indicado no dispositivo objeto da ADI. Mas, essa não é uma matéria pacífica, especialmente quando se observa a habilitação de *amicus curiae* nessa ação, com o objetivo de discutir precisamente o tema dos honorários sucumbenciais, que estariam obstados pelo art. 4º da Lei nº 9.527/1997 (vide informação colhida no sítio eletrônico de uma entidade associativa das carreiras de Estado da advocacia pública: http://www.advocaciapublica.com.br/forum/noticias/forvm-ingressara-como-amicus-curie-em-adi-que-defende-honorarios-da-advocacia-publica.)

2.5. Síntese das posições sobre o problema colocado

27. O problema trazido a lume pelo GT Honorários permite uma dupla visualização, mormente após terem sido decantadas as leituras pretoriana e dogmática que sobre ele já se fizeram.

28. Em termos jurisprudenciais, tem-se que:

(i) Os honorários são susceptíveis de aquisição pelos membros das procuraturas de Estado, desde que haja mecanismo jurídico assecuratório, *in casu* e inapelavelmente, a lei.

(ii) Os honorários são computáveis para fins de teto constitucional. E essa é uma perspectiva ainda mais nítida quando os honorários são atribuídos de maneira universal, sem correlação com a carga individual de trabalho e com caráter impessoal.

(iii) Não há violação à isonomia entre advogados públicos e membros do Ministério Público, conforme o art. 128, inciso II, alínea "a", CF/1988, se a lei estabelece honorários para os primeiros.

29. Em doutrina, nota-se o reconhecimento de que os advogados públicos fazem jus aos honorários, no entanto, percebe-se divergência sobre se esse direito é extraível ou não do Estatuto da OAB.

30. De modo conclusivo, ter-se-iam 3 hipóteses possíveis para se compreender a titularidade dos honorários: (i) pertencimento à Fazenda Pública; (ii) coisa de ninguém e, indiretamente apropriável pela Fazenda Pública; (iii) verba incorporável ao patrimônio dos advogados públicos.

31. Quanto à hipótese (i), ela parece gozar de alguma estima da jurisprudência (vide subseção 2.3).

32. A hipótese (ii) é a que se extrai do Parecer GQ-24, como muito bem destacado no Relatório do GT Honorários. Ora, não se pode admitir a *adespotia* dessas verbas, como aparentemente se dá no regime atual. Se não tem incidência o art. 23 do Estatuto da OAB, como parece ter pretendido afirmar o art. 4º da Lei nº 9.527/1997, a assertiva que se contém em diversos acórdãos sobre serem esses *quanta* uma parcela do patrimônio incorporado à Fazenda Pública há de ser objeto de fundamento explícito em norma vigente. Por seu turno, colocar os honorários sob a classe dos bens adéspotas equivale a submetê-los ao princípio *Res nullius cedit primo occupanti*. Dito de outro modo, conforme a mais atual doutrina alemã (BAUR, Jürgen F.; STÜRNER, Rolf. **Sachenrecht**. 18. neu bearbeitete Auflage. München: C. H. Beck, 2012. § 53, nota 73; WILHELM, Jan. **Sachenrecht**. 3. Auflage. Berlin/New York: De Gruyter, 2007. Nota 1038), as *herrenlose Sachen* (coisas sem dono) não perdem essa natureza ainda que haja seu apoderamento sem o necessário título ou ato-fato que o legitime. Daí ser insustentável a manutenção do estado normativo em que se encontram as verbas decorrentes dos êxitos judiciais em nome da União, da Fazenda Nacional ou de suas autarquias. As situações estabelecidas conservam-se, até pelo reconhecimento atual da aquisição das verbas pelo Estado. No entanto, inexiste obstáculo jurídico a que se disponha de modo diverso em lei ou que se comparta a gestão desses créditos.

33. A despeito de todos os seus méritos, o Parecer GQ-24 está a exigir sua revisão e substituição por um entendimento jurídico que dê suporte à titularidade dos haveres auferidos a título de sucumbência. Esse ato revisor, no entanto, é insusceptível *de per si* de preencher a lacuna decorrente da ausência de um comando legal explícito. Em outras palavras, a existência de uma lei específica para o tratamento dos honorários será a única solução para o caso e, por extensão, para todos os problemas enunciados (em caráter *numerus apertus*) no item 9 deste Parecer.

34. A conclusão de que se faz indispensável um provimento legal está longe de ser o termo final de um raciocínio acaciano. Pelo contrário. Todo o exame até agora levado a efeito é revelador da insuficiência do modelo estabelecido no Parecer

GQ-24 (hipótese [*ii*] do item 32) e em diversos acórdãos (hipótese [*i*] do item 30). Se a verba honorária é realmente de titularidade pública, que o diga a lei, pois até agora não a temos. Se é de ninguém, como resulta do Parecer GQ-24, até agora ela vem sendo apropriada pela Fazenda, o que se afigura um arranjo útil, do ponto de vista prático, mas que se não pode conservar, sob pena de se instaurar controvérsias judiciais de resultados imprevisíveis.

35. Assim sendo, é de ser adotada a hipótese (*iii*), ou uma variante pela qual se atribuam esses honorários à Fazenda, mas com mecanismos de repasse ou compensação ao ofício dos advogados exercentes do ministério fazendário. São notórias as vantagens do reconhecimento da titularidade dos honorários pelos membros das carreiras de Estado da AGU (e demais plexos) ou pela União (e demais entes), com a transferência (parcial ou total) aos primeiros. Ter-se-á maior segurança jurídica e serão dissipadas as brumas atualmente visíveis no horizonte judiciário sobre esse tema.

§3º
CONCLUSÕES

36. Senhor Consultor-Geral da União, em conclusão, tem-se que é necessária a revisão do Parecer GQ-24, admitindo-se que não é sustentável a tese da adespotia das verbas decorrentes dos honorários sucumbenciais, que à falta de norma expressa vem sendo reconhecidos (em termos jurisprudenciais) como haveres integrantes da esfera patrimonial pública. A titularização desses valores, seja pelos membros de carreira, seja pela União e seus entes, neste último caso, com repasses ou retribuições, por meio de fundos ou mecanismos afins, é a hipótese adequada em termos jurídicos, o que ocorrerá exclusivamente por lei.

37. A revisão do Parecer GQ-24 é de ser levada a efeito e, de maneira concomitante, deve-se introduzir, eventualmente no projeto de nova lei complementar, o instrumento de apropriação e titularização desses valores, seguindo-se os limites hoje reconhecidos pelo Supremo Tribunal Federal e pelo Superior Tribunal de Justiça.

À superior consideração de Vossa Excelência, s.m.j., com as homenagens de estilo.

Brasília, 10 de março de 2013.

OTAVIO LUIZ RODRIGUES JUNIOR
Advogado da União
Consultor da União