

EXCELENTÍSSIMO SENHOR VICE-PRESIDENTE DA REPÚBLICA,
MICHEL TEMER

ASSUNTO: Previsão de percepção de honorários sucumbenciais pelos advogados públicos no novo Código de Processo Civil. Art. 85, § 19.

A Associação Nacional dos Membros das Carreiras da Advocacia-Geral da União (ANAJUR), a Associação Nacional dos Procuradores dos Estados e do Distrito Federal (ANAPE), a Associação Nacional dos Advogados da União (ANAUNI), a Associação Nacional dos Procuradores Federais (ANPAF), a Associação Nacional dos Procuradores Federais da Previdência Social (ANPPREV), a Associação Nacional dos Procuradores do Banco Central do Brasil (APBC), o Sindicato Nacional dos Procuradores da Fazenda Nacional (SINPROFAZ), e a União dos Advogados Públicos Federais do Brasil (UNAFE), por meio de seus representantes, vêm apresentar o presente

MEMORIAL

com razões para que seja sancionado o PLS nº 166, de 2010, que institui o novo Código de Processo Civil (CPC), especialmente no que tange à previsão de que os advogados públicos perceberão honorários sucumbenciais, consoante disposições do § 19 do art. 85.

1. As disposições do § 19 do art. 85 do Novo CPC não são novidades

2. Aprovado no Congresso Nacional em 16 de dezembro de 2014, o novo CPC (PLS 166/2010) em breve será encaminhado pelo Senado Federal, nos termos do art. 66 da Constituição da República (CRFB), à sanção da Sua Excelência, a Presidenta da República, que, aquiescendo, o sancionará.

3. Dentre as alterações ao CPC vigente, a norma constante do § 19 do art. 85, segundo a qual “os advogados públicos perceberão honorários de sucumbência, nos termos da lei”.

4. Bem analisada a proposta, nota-se que, em rigor, não se trata de uma inovação no Direito Processual Brasileiro. Isso porque, a par de substituir o atual CPC,



que fora aprovado há mais de 40 anos, em 1973, o PLS 166/2010 no particular apenas reafirma uma diretriz vigente desde 5 de julho de 1994, data da entrada em vigor da Lei nº 8.906, de 4 de julho de 1994 (Estatuto da Advocacia e da Ordem dos Advogados do Brasil - EOAB), que consagrou em seu art. 22 a titularidade dos honorários sucumbenciais aos advogados, públicos ou privados: *“A prestação de serviço profissional assegura aos inscritos na OAB o direito aos honorários convencionados, aos fixados por arbitramento judicial e aos de sucumbência”*.

5. Efetivamente, o EOAB, neste aspecto, derogou há mais de vinte anos as disposições do art. 20 do atual CPC, que não atribuíam explicitamente aos advogados a titularidade dos honorários sucumbenciais. Aliás, é digno de nota que o Supremo Tribunal Federal (STF) já teve a oportunidade de fixar o entendimento de que os honorários sucumbenciais pertencem, sim, aos advogados¹.

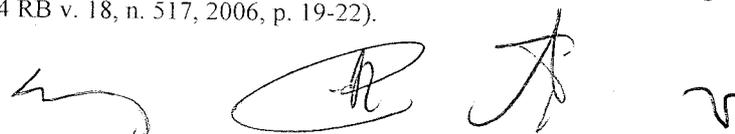
6. Assim, é forçoso perceber que o novo CPC apenas mantém uma orientação já vigente no que tange à titularidade dos honorários de sucumbência, explicitamente reforçando no § 19, do art. 85, uma norma que já se encontra em vigor no disposto do art. 22 do EOAB.

7. É importante ressaltar que o art. 4º da Lei nº 9.527, de 10 de dezembro de 1997, excetuou a aplicação de alguns dispositivos do Estatuto da Advocacia à Administração Pública Direta da União, dos Estados e do Distrito Federal, dos Municípios, e das autarquias e fundações instituídas pelo Poder Público, mas não prejudicou a aplicação irrestrita dos termos do art. 22 à Advocacia Pública. Em rigor, apenas o disposto entre os arts. 18 a 21 do EOAB, que trazem disposições específicas referentes aos advogados empregados, foram excluídos de aplicação à Advocacia Pública, por força dos termos do art. 4º da Lei nº 9.527, de 1997.

8. Isso significa que o Congresso Nacional já teve oportunidade de excluir a Advocacia Pública do raio de incidência dos termos do art. 22 do EOAB, mas, por meio da Lei nº 9.527, de 1997, apenas a excluiu dos termos dos arts. 18 a 21, como quem, a um só tempo, reitera a pertinência de aplicação à Advocacia Pública de todos os demais termos do Estatuto.

9. Essa circunstância, por si só, já recomenda a sanção do § 19 do art. 85 do novo CPC. Trata-se de não perturbar uma sistemática que já é realidade há muito tempo, especialmente no âmbito das Procuradorias dos Estados e dos Municípios.

¹ “CRÉDITO DE NATUREZA ALIMENTÍCIA - ARTIGO 100 DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL. A definição contida no § 1-A do artigo 100 da Constituição Federal, de crédito de natureza alimentícia, não é exaustiva. HONORÁRIOS ADVOCATÍCIOS - NATUREZA - EXECUÇÃO CONTRA A FAZENDA. Conforme o disposto nos artigos 22 e 23 da Lei nº 8.906/94, os honorários advocatícios incluídos na condenação pertencem ao advogado, consubstanciando prestação alimentícia cuja satisfação pela Fazenda ocorre via precatório, observada ordem especial restrita aos créditos de natureza alimentícia, ficando afastado o parcelamento previsto no artigo 78 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, presente a Emenda Constitucional nº 30, de 2000. Precedentes: Recurso Extraordinário nº 146.318-0/SP, Segunda Turma, relator ministro Carlos Velloso, com acórdão publicado no Diário da Justiça de 4 de abril de 1997, e Recurso Extraordinário nº 170.220-6/SP, Segunda Turma, por mim relatado, com acórdão publicado no Diário da Justiça de 7 de agosto de 1998.” (RE 470407, Relator(a): Min. MARCO AURÉLIO, Primeira Turma, julgado em 09/05/2006, DJ 13-10-2006 PP-00051 EMENT VOL-02251-04 PP-00704 LEXSTF v. 28, n. 336, 2006, p. 253-264 RB v. 18, n. 517, 2006, p. 19-22).





ANAJUR

ANAPE
ASSOCIAÇÃO NACIONAL DO
ADVOCADOANAUNI
Associação Nacional de Advogados do Brasil

Alterá-la, ou pretender alterá-la com o veto, significa a criação de gravíssima fonte de insatisfação, em troca de benefícios outros de relevância diminuta ou nula.

II. O caráter nacional do CPC. Respeito à isonomia e à federação

10. Como se sabe, o CPC é o estatuto básico da jurisdição civil brasileira. Suas genéricas disposições aplicam-se a todas as instâncias da justiça comum estadual e federal e em todo o território nacional, inclusive, em caráter supletivo, aos processos penais, eleitorais, administrativos ou trabalhistas.

11. Considerando o caráter nacional do CPC, isto é, tendo em vista que seus termos devem ser obedecidos em todas as unidades jurisdicionais, seja no âmbito das justiças dos Estados, seja no âmbito das justiças da União, há que se reconhecer o caráter prudente e responsável dos termos do § 19 do art. 85, na parte em que remete à legislação de cada ente federativo a definição da forma pela qual serão distribuídos os honorários sucumbenciais aos Advogados Públicos.

12. Após definir o sujeito ativo dos honorários sucumbenciais quando vencedora a Fazenda Pública, em linha de coerência com o disposto no art. 22 do EOAB, em respeito ao princípio federativo, o novo CPC não avança além do que lhe caberia legitimamente dispor em matéria de processo civil. No § 19 do art. 85, apenas se estipula genericamente quem é o beneficiário dos honorários sucumbenciais, não interferindo em particularidades referentes à sistemática de repartição dessa verba. Assim, cada Município, cada Estado e a União, tendo em vista suas respectivas especificidades, discorrerão, em leis específicas, sobre a repartição da verba sucumbencial entre os integrantes das respectivas Procuradorias-Gerais ou Advocacias-Gerais.

13. A propósito, é bom que se diga desde já que, atualmente, 21 Estados e em grande parte dos Municípios, já se reconhece a titularidade dos honorários sucumbenciais aos advogados públicos, cada qual regulando a espécie, conforme suas peculiaridades.

14. Todavia, por força da tradição do art. 20 do atual CPC, que não chegou a ser revogado expressamente, ainda não se observa, nesse particular, um tratamento isonômico à Advocacia Pública nacionalmente considerada, haja vista que a União, por exemplo, ainda não dá cumprimento aos termos do art. 22 do EOAB, o mesmo se observando em um pequeno número de Procuradorias Estaduais e Municipais.

15. O fundamental é que uma norma de cunho nacional e de caráter processual, regule de modo uniforme para todo o território nacional o titular da verba advocatícia sucumbencial quando o Poder Público se sagra vitorioso, acabando com a situação embaraçosa de se verificar alguns advogados públicos recebendo regularmente a verba de sucumbência e outros não, embora desempenhem atividades semelhantes.

16. Percebe-se, portanto, que a sanção do § 19 do art. 85, do novo CPC, é uma medida que concretiza, sim, a isonomia, e que respeita o princípio federativo. Diversamente, um eventual veto tende a estimular assimetrias absolutamente injustificáveis.

III. A particularidade dos Advogados Públicos Federais

17. É digno de registro que a Advocacia-Geral da União (AGU), por seu Parecer 01/2013/OLRJ/CGU/AGU, de 18 de março de 2013, aprovado pelo Advogado-Geral da União, Luis Inácio Lucena Adams (anexo 1), concluiu pela possibilidade da percepção dos honorários pelos Advogados Públicos, desde que haja lei específica tratando da matéria, superando antiga orientação constante do Parecer GQ-24, de 9 de agosto de 1994. Na ocasião, frisou-se que “*se a verba honorária é realmente de titularidade pública, que o diga a lei, pois até agora não a temos*”.

18. No âmbito da União, embora não haja lei vigente atribuindo ao ente político a titularidade dos honorários sucumbenciais, é certo que, ano após ano, por força de leis orçamentárias transitórias, tem-se assistido a uma apropriação indevida de tais verbas. Com efeito, conquanto a Constituição da República proíba, em regra, a inclusão de dispositivo na lei orçamentária anual estranho à previsão de receita e à fixação de despesa (§ 8º do art. 165), a União, ano após ano, de forma constrangedora, tem se assenhoreado de uma verba que não é classificada pelo ordenamento jurídico como receita pública.

19. Essa situação tem se tornado particularmente mais inaceitável nos últimos meses, diante de aprovação de reajustes sem lei no subsídio de magistrados e membros do Ministério Público, diante da concessão judicial e administrativa do auxílio moradia no polpudo valor de R\$ 4.377,73 (quatro mil trezentos e setenta e sete reais e setenta e três centavos), e diante da criação da gratificação de trabalho extraordinário para diversas carreiras jurídicas federais.

20. Ora, é público e notório que a AGU tem realizado um trabalho de excelência nos últimos anos, conseguindo arrecadar, direta e indiretamente, R\$ 625,84 bilhões para os cofres públicos apenas no ano de 2014, por exemplo. Além disso – o que é mais importante – os Advogados Públicos Federais tem exercido um inegável e valoroso papel, no consultivo administrativo e no contencioso judicial, na contenção do que se pode chamar de judicialização da política, contribuindo para que as políticas públicas legitimamente construídas no âmbito do Parlamento e do Poder Executivo não sejam obstadas em processo judiciais movidos por setores eventualmente insatisfeitos com as escolhas feitas em um ambiente democrático por quem tem o respaldo das urnas.

21. O reconhecimento dos honorários aos Advogados Públicos Federais é um pequeno e discretíssimo gesto, um primeiro passo, para alcançar uma paridade de armas com os agentes especializados em demandar o Estado e criminalizar as políticas públicas, afinal remuneração e estrutura de trabalho são dos fatores mais importantes para seleção e para a manutenção de profissionais. Quem a União pretende ter ao seu lado para defendê-la, defender suas políticas públicas e seus gestores públicos senão os melhores advogados que se prestam a realizar um concurso público?

22. Permitir que os honorários - que têm natureza jurídica de entradas e não de receita pública - sejam destinados ao advogado não implica perda de receita, pois o aumento da produtividade e da base fiscal (e até do PIB potencial) esperado deve superar esses valores atribuídos ao advogado, conforme estudo elaborado em 2009 pelo



SINPROFAZ (anexo 2). O acréscimo pecuniário, portanto, reforçará o empenho do profissional na obtenção de resultados. Estimula-se um círculo virtuoso, em que todos ganham: o Advogado Público Federal, cujo trabalho diferenciado é recompensado pelo direito de receber os honorários garantidos pelo CPC, e a União, que tem seu caixa reforçado com execuções fiscais e ações de ressarcimento mais exitosas.

23. Aliás, é digno de nota que, com a revogação integral do atual CPC, não haverá mais qualquer fundamento para que os cofres da União sejam acrescidos dos honorários. É dizer: o veto ao § 19 do art. 85 não se prestará a aumentar o caixa da União, pois a única norma que persistirá no ordenamento jurídico sobre o tema é a que constará do *caput* do art. 85, segundo o qual “*a sentença condenará o vencido a pagar honorários ao advogado do vencedor*”, o que, por óbvio, não autoriza a apropriação de tal verba pela União.

24. Isso porque a atividade financeira do Estado, que consiste na obtenção de dinheiro para custear as necessidades públicas, está plenamente submetida à Constituição da República, que disciplina a atuação da União sobre as atividades econômicas particulares. A União somente pode obter dinheiro quando explora atividades econômicas, que estão reservadas aos particulares por força da livre iniciativa, se necessário for para atender imperativos de segurança nacional ou relevante interesse público (art. 173 da CRFB), conforme definido em lei.

25. A União também pode fazer caixa exigindo dos particulares tributos sobre fatos de repercussão econômica (art. 150, inciso I, da CRFB), ou mesmo mediante o endividamento público, pela emissão de títulos, pela realização de operações de crédito ou concessão de garantias (art. 48, inciso II, da CRFB).

26. Em todos os casos, é sempre a lei que permite a União auferir receita. A atividade financeira do Estado está estritamente vinculada à legalidade. O risco do veto, do ponto de vista fiscal/orçamentário, reside justamente aí: se não existe lei que ampare a apropriação dos honorários de advogado pela Administração Pública, conseqüentemente não existe autorização legal para investir contra o patrimônio dos particulares e continuar cobrando tal verba. Por esses motivos, a queda da arrecadação tende a ser dramática diante de eventual veto ao § 19 do art. 85 do novo CPC.

27. Pode-se dizer então que se faz, sobretudo na esfera federal, muito barulho por muito pouco, pois repartidos os honorários de sucumbência entre advogados públicos federais ativos e aos que se aposentarem, inicialmente, representariam pouco mais de R\$ 700,00 (setecentos reais) mensais, numa medida que inegavelmente estimularia a eficiência. Ou seja, o que se está discutindo nessa oportunidade, em termos estritamente financeiros, equivale a aproximadamente 16% do auxílio moradia recentemente atribuído, sem lei específica, aos magistrados.

28. Por tudo isso, é muito fácil imaginar que eventual veto causará verdadeira catástrofe em termos de clima organizacional no âmbito da AGU, cujos membros justamente sem esperança de dias melhores na Instituição, ver-se-ão abandonados justamente pelos primeiros que deveriam lutar por suas carreiras, e engrossarão as fileiras dos muitos advogados públicos federais que estão estudando para mudar de carreira. O êxodo será ainda mais insuportável e os quadros da AGU sofrerão



de gravíssima instabilidade. A AGU perderá a experiência de seus valorosos nomes, em prol da magistratura, do Ministério Público e de outras carreiras jurídicas especializadas em atacar as políticas públicas, a atividade política, e o erário. O péssimo clima organizacional transformar-se-á, em pouco tempo, em grave risco-legal que exporá a União, suas autarquias e fundações, bem como as políticas públicas escolhidas por quem tem o respaldo das urnas, a inexoráveis vezes judiciais.

IV. A particularidade dos Advogados Públicos Estaduais e Municipais que já recebem honorários sucumbenciais

29. Particularmente para os advogados públicos estaduais e municipais que já recebem honorários sucumbenciais, eventual veto ao disposto no § 19 do art. 85 do novo CPC poderá ensejar a criação de uma miríade infinita de questionamentos judiciais, contribuindo para o abarrotamento do sempre abarrotado Judiciário.

30. Isso porque a ausência de uma norma nacional que disponha explicitamente sobre a destinação de honorários sucumbenciais aos advogados públicos não impactará, em qualquer grau, nas legislações locais já existentes. Assim, em harmonia tanto com o *caput* do art. 85 do novo CPC, como também com o disposto no art. 22 do Estatuto da Advocacia, as unidades federadas poderão continuar destinando os honorários de sucumbência aos advogados públicos, regulando, de acordo com suas particularidades, a forma da repartição da verba paga pela parte perdedora nos processos judiciais.

31. Porém, não é difícil calcular o efeito perante os órgãos judiciários que causará um veto presidencial a uma norma que atribua honorários sucumbenciais a todos os advogados públicos, sejam municipais, sejam estaduais, sejam federais. Haverá juízes que, influenciados pelo veto, entenderão que os honorários são da unidade federada quando vencedora a Advocacia Pública. Outros entenderão que a parte perdedora não deve pagar honorários sucumbenciais quando o Poder Público é vitorioso. E outros, em atendimento ao *caput* do art. 85 do novo CPC e ao art. 22 do EOAB, bem como às legislações locais específicas, continuarão reconhecendo a titularidade da verba sucumbencial aos advogados públicos municipais e estaduais. E, em todos os casos, haverá recursos, recursos, e mais recursos, até que, depois de muitos anos, as instâncias mais elevadas do Judiciário venham a decidir com clareza o que não se conseguiu decidir no âmbito do processo político-legislativo.

32. Desnecessário dizer que não é assim que se alcança o ideal de um ordenamento jurídico coerente e sistêmico. Não é assim que se contribui para a celeridade dos processos judiciais. Não é assim que se alcança a pacificação social. E não é assim que se atende à isonomia.

V. Vacatio legis: medida que não gera reflexos no esforço de reequilíbrio fiscal para o ano de 2015

33. Uma vez publicado, o novo CPC não entrará em vigor imediatamente. De acordo com a previsão e seu art. 1.058, o novo Código só começará a vigor decorrido um ano da data de sua publicação oficial.

34. Especificamente no âmbito das finanças federais, essa disposição revela que a atribuição dos honorários sucumbenciais aos advogados públicos não terá consequências para o superávit primário do exercício financeiro de 2015, isto é, não impactará de qualquer modo o esforço de reequilíbrio fiscal desse ano.

35. A sanção, então, não representa contradição com a mensagem governamental de austeridade e de reequilíbrio das contas públicas, com vistas à retomada do crescimento econômico com cumprimento das metas fiscais em 2016 e 2017.

VI. Conclusão

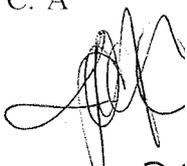
36. Ante todo o exposto, é possível concluir que a manutenção do § 19 do art. 85 do novo CPC é medida que:

- i) não configura novidade no ordenamento jurídico brasileiro;
- ii) respeita a isonomia;
- iii) respeita a federação;
- iv) no que tange aos Advogados Públicos Federais: i) prestigia a valorosa atuação da AGU nas funções de arrecadação para o Erário, de defesa judicial das políticas públicas, e de prevenção à corrupção; ii) contribui para a paridade de armas; iii) estimulará a permanência de advogados públicos nos quadros da AGU; iv) representará o acréscimo do equivalente a 16% do que se vem pagando atualmente aos magistrados e membros do Ministério Público a título de auxílio moradia; v) não compromete o esforço de reequilíbrio fiscal do ano de 2015;
- v) no que tange aos Advogados Públicos Estaduais e Municipais que já recebem honorários sucumbenciais: i) evitará a criação de inúmeras pendências judiciais; ii) evitará o abarrotamento do judiciário; iii) atender-se-á à isonomia.

37. Por outro lado, o veto causará:

- i) perturbação numa sistemática vigente há mais de vinte anos;
- ii) perpetuação de situações antiisonômicas;
- iii) no âmbito da Advocacia Pública Federal: a) não permitirá que a União se aproprie dos honorários sucumbenciais; b) aumentará a já elevadíssima evasão dos quadros da AGU; c) exporá a União e as autarquias e fundações federais a inúmeras situações de risco-legal;
- iv) no âmbito da Advocacia Pública dos Estados e dos Município, não proibirá a percepção de honorários sucumbenciais pelos Advogados Públicos;

38. Portanto, as entidades subscreventes vêm à Presença de Vossa Excelência para que, na qualidade de jurista de escol e de Vice-Presidente da República, atue politicamente em prol da sanção do disposto no § 19 do art. 85 do novo CPC. A





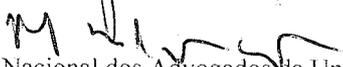
Advocacia, o Poder Público e, sobretudo, a sociedade serão contemplados com a aprovação deste dispositivo.

Brasília, 28 de janeiro de 2015.

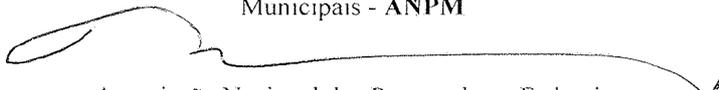

Associação Nacional dos Procuradores do
Banco Central do Brasil - **APBC**


Associação Nacional dos Procuradores dos
Estados e do Distrito Federal - **ANAPE**

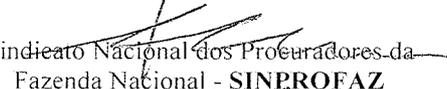

Associação Nacional dos Membros das
Carreiras da Advocacia-Geral da União
ANAJUR

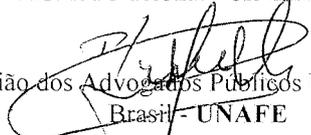

Associação Nacional dos Advogados da União
ANAUNI


Associação Nacional dos Procuradores
Municipais - **ANPM**


Associação Nacional dos Procuradores Federais
ANPAF


Associação Nacional dos Procuradores Federais
da Previdência Social - **ANPPREV**


Sindicato Nacional dos Procuradores da
Fazenda Nacional - **SINPROFAZ**


União dos Advogados Públicos Federais do
Brasil - **UNAFE**