



Câmara Municipal de Assis

Rua José Bonifácio, 1001 - Centro - Assis/SP - CEP: 19800-072

CNPJ.: 49.898.521/0001-05

Telefone: (18) 3302-4144

Parecer n. G022/2024

Assunto: Substitutivo n.º 1 ao Projeto de Lei n.º 216/2023

Interessado: Comissão de Constituição e Justiça

Ementa: Substitutivo n.º 1 ao Projeto de Lei n.º 216/2023. Iniciativa do Senhor Prefeito Municipal. Direito Administrativo e Direito Constitucional. Disciplina do pagamento dos honorários advocatícios decorrentes de processos junto a Municipalidade. Criação do Fundo Especial de Sucumbência.

1. Trata-se de parecer solicitado pelo Vereador Luiz Antonio Ramão, na qualidade de membro da Comissão de Constituição e Justiça da Câmara Municipal de Assis, a respeito da constitucionalidade do Substitutivo n.º 1 ao Projeto de Lei n.º 216/2023 que: *“Dispõe sobre a regulamentação de pagamento dos honorários advocatícios decorrentes de processos junto a Municipalidade, cria o Fundo Especial de Sucumbência e dá outras providências.”*

2. O Substitutivo foi submetido perante a Câmara Municipal de Assis pelo Senhor Prefeito Municipal sendo a propositura, portanto, de sua iniciativa.

3. Este é o relatório. Passo a opinar.

4. Inicialmente, cabe consignar que este parecer tem por objeto estritamente a análise dos aspectos jurídicos envolvidos na propositura, deixando de apreciar quaisquer aspectos relacionados a sua conveniência e oportunidade, elementos contábeis e outras matérias que escapam à área jurídica, nos termos do Enunciado n. 07 do Manual de Boas Práticas Consultivas da Advocacia Geral da União, que assim dispõe:

A manifestação consultiva que adentrar questão jurídica com potencial de significativo reflexo em aspecto técnico deve conter justificativa da necessidade de fazê-lo, **evitando-se posicionamentos conclusivos sobre temas não jurídicos, tais como os técnicos, administrativos ou de conveniência ou oportunidade**, podendo-se, porém, sobre estes emitir opinião ou formular recomendações, desde que enfatizando o caráter discricionário de seu acatamento. **(destaquei)**

5. Isso posto, infere-se do Substitutivo que o objetivo da propositura é instituir um *Fundo Especial de Sucumbência* que *“(...) terá como receita os honorários*



Câmara Municipal de Assis

Rua José Bonifácio, 1001 - Centro - Assis/SP - CEP: 19800-072

CNPJ.: 49.898.521/0001-05

Telefone: (18) 3302-4144

advocáticos pagos ao Município, decorrentes de arbitramento judicial em sentença ou outra decisão judicial nas ações em que figurar como parte, tanto no polo ativo quanto no passivo, como terceiro interveniente ou interessado os quais serão destinados aos Procuradores Municipais efetivos de carreira”, nos termos do seu art. 3º.

6. Ademais, determina a propositura que “*A divisão do saldo do Fundo Especial de Sucumbência será feito pelo número de Procuradores que possuem direito ao repasse e o pagamento será rateado em partes iguais, de forma equitativa, observando-se o limite previsto no art. 11 desta Lei*” (art. 6º, § 1º).

7. Nesta esteira, trata-se de norma municipal que vem a disciplinar a incidência do § 19, do art. 85, do Código de Processo Civil, em harmonia com o quanto decidido pelo eg. Supremo Tribunal Federal nos autos da ADI n.º 6.053/DF. Colhe-se do voto do Min. Rel. Marco Aurélio a ponderação a seguir transcrita:

Ao prever, no âmbito do Código de Processo Civil e em termos genéricos e abstratos, o direito dos advogados públicos à percepção de honorários sucumbenciais, “nos termos da lei”, o legislador não promoveu acréscimo à remuneração de servidores, não tendo sequer vinculado ou obrigado o Executivo nesse sentido. Ao contrário, **tratando-se de norma de eficácia contida, nela foi expressamente ressalvada a imprescindibilidade, para o fim de dar concretude ao direito previsto, de ter-se edição de lei específica** – a qual, observem, sobreveio, no âmbito federal, com a publicação da Lei nº 13.327/2016, de iniciativa do Presidente da República, mediante a qual regulamentado, com riqueza de detalhes, o alcance e o procedimento relativos ao “recebimento de honorários advocatícios de sucumbência” pelos ocupantes dos cargos de Advogado da União, Procurador da Fazenda Nacional, Procurador Federal, Procurador do Banco Central do Brasil e de outros quadros suplementares em extinção. (ADI 6053, Relator(a): MARCO AURÉLIO, Relator(a) p/ Acórdão: ALEXANDRE DE MORAES, Tribunal Pleno, julgado em 22-06-2020, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-179 DIVULG 16-07-2020 PUBLIC 17-07-2020 REPUBLICAÇÃO: DJe-189 DIVULG 29-07-2020 PUBLIC 30-07-2020)

8. No mesmo sentido:

AGRAVO DE INSTRUMENTO. CUMPRIMENTO DE SENTENÇA. DECISÃO QUE DEFERIU O PLEITO DE RESERVA DE HONORÁRIOS A PROCURADOR MUNICIPAL EXONERADO. ↗



Câmara Municipal de Assis

Rua José Bonifácio, 1001 - Centro - Assis/SP - CEP: 19800-072

CNPJ.: 49.898.521/0001-05

Telefone: (18) 3302-4144

OBSERVÂNCIA DO ACÓRDÃO PROFERIDO PELO ÓRGÃO ESPECIAL DO TJPR NO INCIDENTE DE DECLARAÇÃO DE INCONSTITUCIONALIDADE DE Nº 356441-6/05. NECESSIDADE DE LEI FORMAL REGULAMENTADORA NO ÂMBITO DA MUNICIPALIDADE. RECURSO CONHECIDO E PROVIDO. 1 - A matéria relacionada à atribuição de honorários de sucumbência aos procuradores do Município já foi enfrentada pelo Órgão Especial do TJ/PR no Incidente de Declaração de Inconstitucionalidade nº 356441-6/05. A decisão reconheceu a possibilidade do recebimento de honorários de sucumbência diretamente por procurador municipal ocupante de cargo efetivo que integra o quadro de servidores da Administração Pública, **desde que exista lei municipal disciplinando a matéria e que tais valores não ultrapassem o teto remuneratório constitucional, consoante ementa: "Incidente de declaração de inconstitucionalidade. Lei nº 6.385/2003, do Município de Maringá. Honorários de sucumbência recolhidos aos cofres públicos nas causas em que o Município é vencedor. Destinação de parte dessa receita aos procuradores municipais. Inexistência de inconstitucionalidade. A ordem constitucional vigente não veda a destinação, aos procuradores municipais, de receita decorrente de arrecadação de honorários sucumbenciais nas causas em que o Município é vencedor, desde que haja, como no caso, lei formal assim estabelecendo e seja respeitado o teto remuneratório constitucional."(TJPR, Órgão Especial, IncDIInc. n.º 356.441-6/05, Rel.: Rabello Filho, j. em 18/11/2011). 2 - APELAÇÃO CÍVEL. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. REPASSE PARCIAL DOS VALORES DOS HONORÁRIOS DE SUCUMBÊNCIA NAS AÇÕES EM QUE O ENTE MUNICIPAL RESTOU VENCEDOR AOS PROCURADORES DO MUNICÍPIO. NECESSIDADE DE LEI QUE DISPONHA SOBRE A MATÉRIA. LEI MUNICIPAL Nº 1.396/10 QUE AUTORIZA TAL RATEIO. INOCORRÊNCIA DE OFENSA À CONSTITUIÇÃO FEDERAL. RECURSO CONHECIDO E PROVIDO. O Órgão Especial deste Tribunal de Justiça, no incidente de inconstitucionalidade n.º 356.441-6/05, julgou caso semelhante, no qual, por maioria de votos, entendeu-se, mediante interpretação conforme o texto constitucional, a possibilidade do recebimento de honorários de sucumbência diretamente pelo procurador judicial concursado que integra o quadro de servidores da Administração Pública, desde que exista lei municipal disciplinando a matéria e tais valores não ultrapassem o teto remuneratório constitucional. (TJPR – 5ª Câmara Cível – AC nº 1238957-0 – Rel.: Luiz Mateus de Lima – unanimidade – j. 04/11/2014 - negritei) (TJ-PR 0032740-63.2018.8.16.0000 Pato Branco, Relator: Luciano Campos de Albuquerque, Data de Julgamento: 18/06/2019, 5ª Câmara Cível, Data de Publicação: 24/06/2019) - Destaquei**



Câmara Municipal de Assis

Rua José Bonifácio, 1001 - Centro - Assis/SP - CEP: 19800-072

CNPJ.: 49.898.521/0001-05

Telefone: (18) 3302-4144

9. Assim, a disciplina do rateio dos honorários advocatícios se insere no interesse local do Município de Assis, nos termos do art. 30, I, da Constituição Federal.

10. Ademais, trata-se de matéria inserida na iniciativa do Senhor Prefeito Municipal eis que diz respeito à organização da Procuradoria do Município (Lei Orgânica, art. 84, combinado com a Constituição Estadual, art. 47). Neste sentido:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. OBJETO. Lei de iniciativa parlamentar nº 4.960, de 23 de outubro de 2023, do Município de Itapeva, que regulamenta a distribuição de honorários advocatícios aos Procuradores Municipais e advogados do Município e dá outras providências. **PARÂMETROS DE CONSTITUCIONALIDADE.** Artigos 5º, 24, § 2º, 47, incisos XIV e XIX, e 144, todos da Constituição Bandeirante; e artigo 22, inciso I, da Constituição Federal. **INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL. Arguição pelo Prefeito Municipal. Vício de iniciativa. Constatada violação à separação de poderes e ao pacto federativo. Competência exclusiva do Chefe do Poder Executivo para legislar sobre remuneração e regime jurídico de servidores públicos.** Configuração, ainda, de usurpação de competência privativa da União para legislar sobre direito processual. Editados o Código de Processo Civil e o Estatuto da OAB, que já regulam especificamente o tema. Precedentes. **PEDIDO JULGADO PROCEDENTE, CONFIRMADA A LIMINAR CONCEDIDA.** (TJSP; Direta de Inconstitucionalidade 2286150-63.2023.8.26.0000; Relator (a): Carlos Monnerat; Órgão Julgador: Órgão Especial; Tribunal de Justiça de São Paulo - N/A; Data do Julgamento: 06/03/2024; Data de Registro: 10/03/2024) – Destaquei

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE – Lei n. 2.980/2016 do Município de Santo Antônio de Posse – Legislação que revoga lei anterior que, por sua vez, dispunha sobre a destinação dos honorários advocatícios de sucumbência recebidos pela Prefeitura Municipal – Assunto que diz respeito à remuneração de servidores públicos – Desrespeito aos artigos 5º, 24, § 2º, 1 e 4, 47, incisos II e XIV da Constituição Estadual – Vício formal de iniciativa – Lei de iniciativa parlamentar que invadiu as atribuições do Chefe do Poder Executivo, ofendendo o princípio da separação dos poderes – Inconstitucionalidade configurada – Ação julgada procedente. (TJ-SP - ADI: 20470970620168260000 SP 2047097-06.2016.8.26.0000, Relator: Moacir Peres, Data de Julgamento: 24/08/2016, Órgão Especial, Data de Publicação: 02/09/2016) – Destaquei



Câmara Municipal de Assis

Rua José Bonifácio, 1001 - Centro - Assis/SP - CEP: 19800-072

CNPJ.: 49.898.521/0001-05

Telefone: (18) 3302-4144

11. Desta forma, não há vício formal na propositura, com exceção dos arts. 7º, parágrafos 1º, 2º, 3º e 5º e art. 8º, parágrafo único, que, salvo melhor juízo, foram além do estabelecimento de critérios para o rateio dos honorários advocatícios dentre os Procuradores Municipais, como será oportunamente analisado.

12. Noutro giro, sob o aspecto material, cumpre destacar que, no julgamento da ADI n.º 6.053/DF, mencionada acima, o eg. Supremo Tribunal Federal reconbeceu a possibilidade jurídica de que os advogados públicos recebam os valores referentes às verbas sucumbenciais, desde que respeitado o teto constitucional, sendo que isso não implica em violação ao art. 39, § 4º, da Constituição Federal. Naquela oportunidade, a ementa do v. Acórdão restou assim redigida:

CONSTITUCIONAL E ADMINISTRATIVO.
INTERDEPENDÊNCIA E COMPLEMENTARIDADE DAS
NORMAS CONSTITUCIONAIS PREVISTAS NOS ARTIGOS 37,
CAPUT, XI, E 39, §§ 4º E 8º, E DAS PREVISÕES ESTABELECIDAS
NO TÍTULO IV, CAPÍTULO IV, SEÇÕES II E IV, DO TEXTO
CONSTITUCIONAL. POSSIBILIDADE DO RECEBIMENTO DE
VERBA DE HONORÁRIOS DE SUCUMBÊNCIA POR
ADVOGADOS PÚBLICOS CUMULADA COM SUBSÍDIO.
NECESSIDADE DE ABSOLUTO RESPEITO AO TETO
CONSTITUCIONAL DO FUNCIONALISMO PÚBLICO. 1. A
natureza constitucional dos serviços prestados pelos advogados
públicos possibilita o recebimento da verba de honorários
sucumbenciais, nos termos da lei. A CORTE, recentemente,
assentou que “o artigo 39, § 4º, da Constituição Federal, não
constitui vedação absoluta de pagamento de outras verbas além do
subsídio” (ADI 4.941, Rel. Min. TEORI ZAVASCKI, Relator p/
acórdão, Min. LUIZ FUX, DJe de 7/2/2020). 2. 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. 3. AÇÃO PARCIALMENTE
PROCEDENTE. (ADI 6053, Relator(a): MARCO AURÉLIO,
Relator(a) p/ Acórdão: ALEXANDRE DE MORAES, Tribunal Pleno,
julgado em 22-06-2020, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-179
DIVULG 16-07-2020 PUBLIC 17-07-2020 REPUBLICAÇÃO: DJe-
189 DIVULG 29-07-2020 PUBLIC 30-07-2020)

13. No que tange à gestão dos recursos recebidos a título de honorários sucumbenciais (arts. 2º ao 5º da propositura), ao procedimento e aos critérios para repasse e rateio entre os Procuradores ativos (art. 6º da propositura), trata-se, salvo melhor juízo,



Câmara Municipal de Assis

Rua José Bonifácio, 1001 - Centro - Assis/SP - CEP: 19800-072

CNPJ.: 49.898.521/0001-05

Telefone: (18) 3302-4144

de matéria de competência do Município à luz do quanto decidido pelo c. Tribunal de Justiça de São Paulo nos autos da Apelação Cível 1007129-28.2021.8.26.0576, cuja ementa restou assim redigida:

APELAÇÃO – AÇÃO CIVIL PÚBLICA – Pretensão da Autora Associação APAM à condenação do Município de São José do Rio Preto a devolver à associação a gestão do rateio de honorários advocatícios sucumbenciais devidos aos Procuradores Municipais, com a nulidade dos efeitos concretos do Decreto Municipal nº 18.665/2020 – Impossibilidade de homologação de acordo diante da natureza pública e indisponível da gestão dos honorários advocatícios devidos aos Procuradores Municipais - Não conhecimento das Apelações interpostas pela OAB e pela ANPM como amicus curiae – Art. 138, § 1º, do CPC – Adequação da ação coletiva – Inexistência de cerceamento de defesa – Possibilidade de julgamento antecipada – Questão de direito – Mérito – Legalidade da gestão e do rateio dos honorários advocatícios sucumbenciais pelo Município de São José do Rio Preto instituída pelo Decreto Municipal nº 18.665/2020 – Legitimidade do Município para gerir e fazer o rateio de parcelas remuneratórias de seus servidores – Inexistência de norma que imponha a gestão e o rateio de honorários advocatícios a Associação de Procuradores – Titularidade dos honorários advocatícios em favor dos Procuradores que não implica no direito à sua gestão e rateio – Hipotéticas irregularidades que não afastam o direito do Município à gestão e ao rateio dos honorários – Inexistência de ofensa à liberdade de associação – Reconhecimento pelo C. STF da inconstitucionalidade de normas que conferiam a Associação de Procuradores a titularidade, o rateio e a manutenção de contas de depósito de honorários advocatícios sucumbenciais – ADI 6168 e 6170 – Possibilidade de pagamento de honorários advocatícios sucumbenciais a Procuradores ocupantes de cargo em comissão, mas com autorização para exercício funcional – Possibilidade de reserva de honorários advocatícios sucumbenciais para pagamentos futuros – Ausência de litigância de má-fé – Apelações interpostas pela OAB e pela ANPM não conhecidas – Apelação interposta pela Autora APAM desprovida. (TJSP; Apelação Cível 1007129-28.2021.8.26.0576; Relator (a): Ana Liarte; Órgão Julgador: 4ª Câmara de Direito Público; Foro de São José do Rio Preto - 1ª Vara da Fazenda Pública; Data do Julgamento: 14/08/2023; Data de Registro: 17/08/2023) - Destaquei

14.

No mesmo sentido:

AGRAVO DE INSTRUMENTO. Ação de cumprimento de sentença, intentada pelos procuradores municipais, para execução de honorários advocatícios de sucumbência em que o Município sagrou-se vencedor. Decisão que determinou emenda da petição inicial, a fim de que o

3



Câmara Municipal de Assis

Rua José Bonifácio, 1001 - Centro - Assis/SP - CEP: 19800-072

CNPJ.: 49.898.521/0001-05

Telefone: (18) 3302-4144

Município componha o polo ativo, tendo em vista que os honorários advocatícios de sucumbência não constituem direito autônomo do procurador judicial, integrando, outrossim, o patrimônio do ente público. Decisão em consonância com o artigo 4º da Lei Federal nº 9527/97 e o entendimento pacificado pelo E. Superior Tribunal de Justiça e Supremo Tribunal Federal (ADI n. 1194/DF). Artigo 85, parágrafos 14º e 19º do NCPC que não alteram tal entendimento, já que determinam que a percepção de honorários de sucumbência pelo advogado público far-se-á na forma da lei. **No presente caso, a lei local da Estância Turística de Ibiúna, Decreto Municipal nº 2289/17 dispõe que os honorários de sucumbência devidos aos procuradores jurídicos municipais por força da Lei Federal nº 8.906/94 e artigo 20, parágrafo 3º do CPC serão contabilizados como receita extraorçamentária, com abertura de conta bancária específica para recebimento, denominada "Fundo Comum dos Procuradores Jurídicos Municipais", para recebimento, rateio e repasse de honorários advocatícios aos procuradores públicos municipais descritos no artigo 7º, de forma mensal. Dessa forma, a verba honorária de sucumbência não reverte diretamente aos procuradores municipais, ingressando primeiramente no patrimônio público e somente após, repassado aos procuradores.** Assim, os agravantes não possuem direito autônomo para executar os honorários sucumbenciais, sendo legítima, para tanto, a pessoa jurídica de direito público. Precedentes desta C. 11ª Câmara de Direito Público. Decisão mantida. Recurso improvido. (TJ-SP - AI: 22654487220188260000 SP 2265448-72.2018.8.26.0000, Relator: Marcelo L Theodósio, Data de Julgamento: 21/05/2019, 11ª Câmara de Direito Público, Data de Publicação: 22/05/2019)

15. Com relação ao art. 7º, "caput" e §§ 1º ao 6º da propositura, tem a seguinte redação:

Art. 7º - Os honorários de sucumbência arbitrados pelo Poder Judiciário em ações de qualquer natureza em que o Município de Assis seja parte ou interessado, constituem encargo exclusivamente do devedor e serão recolhidos obrigatoriamente pelos mesmos.

§ 1º - O disposto no caput deste artigo tem validade para todas as ações ajuizadas, que estejam ou não em andamento quando da entrada em vigor desta lei.

§ 2º - Para caso de pagamento junto aos processos judiciais, somente será devido os honorários de sucumbência, para aqueles decididos em juízo, sem prejuízos das normas existentes do Código de Processo Civil.

§ 3º - Fica terminantemente proibido o recebimento de qualquer valor a título de honorários advocatícios, quando não houver decisão judicial, ou quando não houver ajuizamento dos créditos previstos em lei.



Câmara Municipal de Assis

Rua José Bonifácio, 1001 - Centro - Assis/SP - CEP: 19800-072

CNPJ.: 49.898.521/0001-05

Telefone: (18) 3302-4144

§ 4º - Os honorários de sucumbência constituem verba variável não incorporável nem computável para o cálculo de quaisquer vantagens remuneratórias.

§ 5º - Os honorários de que trata o caput deste artigo são verbas de natureza privada e alimentar, não constituindo encargos ao Tesouro Municipal, sendo pagos exclusivamente pela parte sucumbente e/ou devedora.

§ 6º - Os honorários não integram o vencimento e não servirão como base de cálculo para adicionais, gratificações ou qualquer outra vantagem pecuniária, bem como não integrarão a base de cálculo, compulsória ou facultativa, da contribuição previdenciária.

16. O dispositivo trata de 2 (dois) temas diferentes, quais sejam: (i) o “caput” e os parágrafos 1º, 2º, 3º e 5º dispõem sobre responsabilidade pelo pagamento dos honorários sucumbenciais, as situações em que haverá ou não a sua incidência e determinam que as suas disposições se aplicam a todas as ações em andamento (§ 1º); e (ii) os §§ 4º e 6º determinam se tratar de verbas variáveis e que não são passíveis de incorporação para os fins mencionados na propositura.

17. Pois bem. Quanto ao art. 7º, “caput”, e parágrafos 1º, 2º, 3º e 5º, é possível que sejam entendidos como matéria envolvendo direito processual civil, que é de competência privativa da União (CF, art. 22, I), tendo em vista que dispõem sobre a responsabilidade pelo pagamento dos honorários de sucumbência e as situações em que haverá ou não a sua incidência, o que já é disciplinado no Código de Processo Civil (CPC, art. 85). A mesma situação ocorre com o parágrafo único do art. 8º, que trata a respeito de desconto de honorários na situação nele tratada. Neste sentido:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE Tendo por objeto as expressões (1.1) "ressalvada a hipótese prevista no art. 6º, desta Lei", do §1º, do art. 2º; (1.2) "correspondente a 70% (setenta por cento)", prevista no caput do art. 6º; parágrafo único, incisos I e II, do art. 6º; bem como (2) do caput e §§ 1º e 2º, do art. 7º, todos Lei nº 5.307, de 05.03.20, de Araras, que criou o Fundo de Honorários Advocatícios do Município de Araras. Honorários advocatícios. Violação ao pacto federativo. Ocorrência. **Inviável norma local, ao dispor sobre honorários advocatícios, prever destinação diversa à verba, em contrariedade a direito expressamente concebido no Código de Processo Civil. Competência da União para legislar sobre a matéria**



Câmara Municipal de Assis

Rua José Bonifácio, 1001 - Centro - Assis/SP - CEP: 19800-072

CNPJ.: 49.898.521/0001-05

Telefone: (18) 3302-4144

(art. 22, inciso I, da CF). Precedentes. Teto remuneratório. Necessária observância ao Tema nº 510, do Eg. STF. Afrenta ao art. 115, XII, da Constituição Estadual, que reproduz o art. 37, XI, da Constituição Federal. Procedente a ação. (TJSP; Direta de Inconstitucionalidade 2223740-37.2021.8.26.0000; Relator (a): Evaristo dos Santos; Órgão Julgador: Órgão Especial; Tribunal de Justiça de São Paulo - N/A; Data do Julgamento: 06/04/2022; Data de Registro: 25/04/2022)

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. OBJETO. Lei de iniciativa parlamentar nº 4.960, de 23 de outubro de 2023, do Município de Itapeva, que regulamenta a distribuição de honorários advocatícios aos Procuradores Municipais e advogados do Município e dá outras providências. PARÂMETROS DE CONSTITUCIONALIDADE. Artigos 5º, 24, § 2º, 47, incisos XIV e XIX, e 144, todos da Constituição Bandeirante; e artigo 22, inciso I, da Constituição Federal. INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL. Arguição pelo Prefeito Municipal. Vício de iniciativa. Constatada violação à separação de poderes e ao pacto federativo. Competência exclusiva do Chefe do Poder Executivo para legislar sobre remuneração e regime jurídico de servidores públicos. Configuração, ainda, de **usurpação de competência privativa da União para legislar sobre direito processual. Editados o Código de Processo Civil e o Estatuto da OAB, que já regulam especificamente o tema.** Precedentes. PEDIDO JULGADO PROCEDENTE, CONFIRMADA A LIMINAR CONCEDIDA. (TJSP; Direta de Inconstitucionalidade 2286150-63.2023.8.26.0000; Relator (a): Carlos Monnerat; Órgão Julgador: Órgão Especial; Tribunal de Justiça de São Paulo - N/A; Data do Julgamento: 06/03/2024; Data de Registro: 10/03/2024)

18. Ademais, o art. 9º do Substitutivo já remete a fixação dos honorários sucumbenciais à r. Decisão que determinar o seu pagamento, os quais, assim, serão fixados de acordo com as normas do Código de Processo Civil, isto é, seguindo a norma federal que disciplina a matéria.

19. Nesta esteira, o art. 7º, “caput” e os parágrafos 1º, 2º, 3º e 5º, não se limitaram a fixar critérios de rateio dos honorários advocatícios. Acabaram por disciplinar o responsável pelo seu pagamento e as situações em que haverá (ou não) a sua incidência, motivo pelo qual podem incorrer em vício formal de inconstitucionalidade por se referirem à matéria de processo civil, que é de competência privativa da União (CF/88, art. 22, I).

20. O mesmo raciocínio jurídico se aplica ao art. 8º, parágrafo único, do Substitutivo, eis que trata de uma hipótese de não incidência dos honorários advocatícios



Câmara Municipal de Assis

Rua José Bonifácio, 1001 - Centro - Assis/SP - CEP: 19800-072

CNPJ.: 49.898.521/0001-05

Telefone: (18) 3302-4144

na medida em que permite que seja feita a dedução (compensação) de “*eventuais valores já pagos anteriormente a título de honorários de sucumbência, caso o débito seja relacionado ao mesmo processo judicial ou ano tributário ajuizado (...)*”. Ocorre, porém, que a definição das situações em que incidirão, ou não, os honorários sucumbenciais, já se encontra prevista no Código de Processo Civil (art. 85). Assim, este dispositivo pode incorrer em vício formal de inconstitucionalidade por se referir à matéria de competência privativa da União (CF/88, art. 22, I).

21. Quanto aos §§ 4º e 6º, do art. 7º, determinam que os honorários de sucumbência são verbas variáveis (o que já é da natureza dos honorários de sucumbência, nos termos do CPC, art. 85) e que não se incorporam para os fins de incidência das demais vantagens pecuniárias a que façam jus os seus beneficiários. Neste ponto, cabe observar que a Lei federal n.º 13.327/2016 que, dentre outras matérias, “*(...) dispõe sobre honorários advocatícios de sucumbência das causas em que forem parte a União, suas autarquias e fundações (...)*”, contém norma semelhante à prevista no Substitutivo com a redação a seguir transcrita:

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. (Vide ADI 6053)

Parágrafo único. **Os honorários não integram o subsídio e não servirão como base de cálculo para adicional, gratificação ou qualquer outra vantagem pecuniária.**

(...)

Art. 32. Os honorários **não integrarão a base de cálculo, compulsória ou facultativa, da contribuição previdenciária.** - Destaquei

22. Cabe observar que tais dispositivos foram objeto da ADI n.º 6053/DF e considerados constitucionais, por maioria, por parte do Supremo Tribunal Federal, quando do seu julgamento.

23. Por outro lado, há posição divergente no Tribunal de Justiça de São Paulo no sentido de que os valores recebidos a título de honorários sucumbenciais devem ser considerados como base de cálculo para a incidência de férias e 13º salário, “*ipsis litteris*”:



Câmara Municipal de Assis

Rua José Bonifácio, 1001 - Centro - Assis/SP - CEP: 19800-072

CNPJ.: 49.898.521/0001-05

Telefone: (18) 3302-4144

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE – Artigo 82 da Lei nº 3.718, de 07 de maio de 2014, e § 1º do artigo 1º da Lei nº 2.477, de 19 de setembro de 1995 (com a redação dada pela Lei nº 3.917, de 06 de outubro de 2016), do Município de Poá – Procurador Municipal – Honorários advocatícios sucumbenciais – Caráter remuneratório – Verba honorária sucumbencial auferida pelos Procuradores Públicos integra sua remuneração – Limitação ao teto remuneratório – Observância – Artigo 115, XII da Constituição do Estado de São Paulo, que reproduz o artigo 37, XI, da Constituição da República de 1988 – Interpretação conforme a Constituição – Entendimento jurisprudencial – Tema 510, STF – **Base de cálculo para a incidência de vantagens adicionais (décimo terceiro salário e adicional de férias) – Artigo 124, § 3º, da CESP (art. 7º, VIII e XVII) – Parcelas autônomas não acrescem à remuneração mensal – Pagamento dos honorários sucumbenciais condicionado à existência de recursos próprios, advindos da arrecadação com honorários advocatícios – Vedação ao uso de recursos do erário – Ação procedente, com observação – Efeitos da decisão retroativos à data da concessão da liminar. (TJ-SP - ADI: 21848266420228260000 São Paulo, Relator: Ademir Benedito, Data de Julgamento: 07/12/2022, Órgão Especial, Data de Publicação: 12/12/2022) - Destaquei**

24. No referido julgado, o Tribunal de Justiça de São Paulo conferiu interpretação conforme aos dispositivos da Lei municipal de Poá / SP, com o fim considerar os honorários sucumbenciais como base de cálculo para as férias e 13º salário, desde que sejam custeados com recursos oriundos dos próprios honorários advocatícios.

25. Assim, há divergência entre a posição adotada pelo Supremo Tribunal Federal nos autos da ADI n.º 6053/DF e a posição adotada pelo Tribunal de Justiça de São Paulo nos autos da ADI n.º 21848266420228260000.

26. Com relação ao art. 8º, “caput”, do Substitutivo, tratam dos honorários advocatícios nos casos de acordo judicial. O dispositivo permite o parcelamento dos honorários advocatícios “(...) *na mesma proporção do acordo*”. A respeito da matéria, já se posicionou o Tribunal de Justiça de São Paulo:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. Caraguatatuba. LCM nº 82 de 15-7-2021, incisos III e IV do § 2º, e § 3º do art. 4º.



Câmara Municipal de Assis

Rua José Bonifácio, 1001 - Centro - Assis/SP - CEP: 19800-072

CNPJ.: 49.898.521/0001-05

Telefone: (18) 3302-4144

Programa de Recuperação Fiscal (REFIS). Parcelamento de honorários advocatícios. Advocacia Pública. Violação ao pacto federativo. – 1. Lei municipal. Objeto. A LCM nº 82/21 de 15-7-2021 de Caraguatatuba dispõe sobre o Programa de Recuperação Fiscal (REFIS) de Caraguatatuba, anotando que a verba honorária será paga com as parcelas do financiamento, assim como é feito em diversos programas semelhantes instituídos por outros entes públicos. A lei impugnada não dispensa nem reduz os honorários advocatícios, apenas – o que é natural – dispõe que sejam pagos com as parcelas ajustadas no REFIS; e tais honorários sequer são 'honorários de sucumbência', pois o parcelamento não decorre apenas de créditos fiscais ajuizados, mas de qualquer crédito tributário ou não tributário, inscrito ou não, ajuizado ou não, como posto na lei. Não são, à evidência, um crédito 'processual', pois o processo pode sequer existir; e não há como confundir o parcelamento extraprocessual com a verba processual mencionada. – 2. Lei municipal. Inconstitucionalidade. A LCM nº 82/21 de 15-7-2021 é de iniciativa do chefe do Poder Executivo e prevê o pagamento dos honorários com as parcelas do acordo, não havendo óbice à sua alteração pelo legislador, como ocorreu e foi ratificado pelo prefeito. Ademais, o diferimento de cinco dias para pagamento das custas e despesas processuais é usual e o não cumprimento pelo contribuinte-devedor implica na revogação do acordo; a disposição respeita e privilegia o interesse do Estado ao forçar o recolhimento imediato e integral de custas e despesas processuais, que será feito em cada processo e verificado pelo juiz, não havendo alteração de prazos processuais ou legais, nem invasão da competência estadual. Por fim, a alegação de que a fixação de honorários invade a competência federal não possui mérito, com visto acima e como se vê a seguir, em relação ao CPC. – 3. Honorários de sucumbência. Advogados públicos. Competência. **Ainda que se entenda que a lei municipal também regulamenta os honorários de sucumbência devidos à advogados públicos, não vejo invasão à competência da União. O § 19 art. 85 do CPC prevê que "Os advogados públicos perceberão honorários de sucumbência, nos termos da lei". Disso podemos extrair que: primeiro, o § 19 diz apenas que os advogados públicos 'perceberão', isto é, receberão, terão para si, os honorários de sucumbência; não diz que perceberão a totalidade deles e não impede que recebam [para si] apenas parte; e aqui recebem o todo, apenas parcelado. Mas percebem todo eles, como se vê a seguir.** Segundo, o CPC regula o pagamento dos honorários advocatícios feito pelo vencido, apenas isso; não regula o que o recebedor faz com eles. São atividades e momentos diferentes: (a) o CPC prevê que os honorários sejam pagos 'ao advogado do vencedor', que se aperfeiçoa com o depósito e com a expedição da guia de levantamento; (b) recebidos, sua destinação é definida na lei [aquela do § 19] para os advogados públicos e no contrato para os advogados privados. **O CPC não impede que os honorários sejam pelo advogado entregues ao escritório, à empresa**



Câmara Municipal de Assis

Rua José Bonifácio, 1001 - Centro - Assis/SP - CEP: 19800-072

CNPJ.: 49.898.521/0001-05

Telefone: (18) 3302-4144

ou à instituição, sem o que não poderiam ser atribuídos a advogados que não participaram do processo [não eram 'advogados do vencedor'] nem a inativos e pensionistas, que sequer advogados públicos são. Nada impede, portanto, que a lei [aquela lei prevista na parte final do § 19] atribua parte dos honorários recebidos a quem não participou do processo ou ao custeio de atividades da instituição, que beneficia os próprios advogados públicos. O eventual abuso na regulamentação pode ser impugnado por outro fundamento (a proibição do excesso, talvez), mas não por ofensa ao art. 85 do CPC, que nada diz sobre o destino dos honorários após entregues ao advogado do vencedor e não impede que o município regule o que a lei permite regular, como ocorre em outros órgãos públicos. A LCM nº 82/2021 cuida de questão local, desvinculada do CPC, que envolve incentivos à arrecadação tributária e não interfere na remuneração dos procuradores municipais, que receberão a partilha de honorários como usual. São honorários que provavelmente não seriam recebidos sem o incentivo previsto na lei. – Ação improcedente. (TJSP; Direta de Inconstitucionalidade 2174375-14.2021.8.26.0000; Relator (a): Torres de Carvalho; Órgão Julgador: Órgão Especial; Tribunal de Justiça de São Paulo - N/A; Data do Julgamento: 20/04/2022; Data de Registro: 03/06/2022)

27. À luz da posição adotada no referido julgado, não há vício de inconstitucionalidade no art. 8, “caput”, do Substitutivo, eis que não trata de incidência ou não dos honorários advocatícios ou responsabilidade pelo seu pagamento, mas, sim, do parcelamento dos honorários advocatícios nos casos nele previstos. Por outro lado, quanto ao parágrafo único do dispositivo, este já foi analisado acima.

28. No que tange ao 10, segunda parte (“*sob pena de incorrer em 'crime' de improbidade administrativa e penalidades criminais*”) e o parágrafo único do art. 15 do Substitutivo parecem tratar da mesma matéria, isto é, sanções contra o servidor público que receber honorários sucumbenciais sem a observância das disposições contidas na propositura. Trata-se de matéria atinente ao regime jurídico do servidor público e, portanto, passível de ser disciplina por norma local de iniciativa do Senhor Prefeito Municipal.

29. Cabe consignar apenas que o art. 10 prevê que o seu infrator incorrerá em improbidade administrativa e penalidades criminais, porém, a definição das hipóteses de improbidade administrativa e infrações penais cabe à União (CF, art. 22, I e 37, § 4º). Assim, deve-se entender que este dispositivo apenas remete à legislação federal que



Câmara Municipal de Assis

Rua José Bonifácio, 1001 - Centro - Assis/SP - CEP: 19800-072

CNPJ.: 49.898.521/0001-05

Telefone: (18) 3302-4144

dispõe acerca de tais matérias (improbidade administrativa e infrações penais). Ademais, improbidade administrativa não é crime, assim a expressão “*crime de improbidade*” contida no dispositivo, com a devida vênia, não observou o enquadramento jurídico conferido à matéria.

30. Quanto aos arts. 11 e 15, “caput”, do Substitutivo, infere-se que vincularam o teto da remuneração dos Procuradores Municipais à CF, art. 37, XI, sem limitá-los ao teto remuneratório do Senhor Prefeito Municipal, o que está em conformidade com o tema 510, do Supremo Tribunal Federal e com o quanto decidido quando do julgamento da ADI n.º 6053/DF.

31. Relativamente ao art. 12, que determinou que os honorários sucumbenciais são ingressos extraorçamentários, o dispositivo está em conformidade com a classificação das receitas públicas feita pela Doutrina. Nesse sentido, Harisson Leite explica que as receitas extraorçamentárias “*São também conhecidos como ‘recursos de terceiros’, pois compõem a classe geralmente pertencentes a terceiros arrecadados pelo ente público exclusivamente para fazer face às exigências contratuais pactuadas para posterior devolução, como ocorre com as retenções de empréstimos consignados, de contribuições sindicais, dentre outras. Tem caráter provisório*”¹. Neste sentido: TC-800243/135/07². Porém, o Tribunal de Contas do Paraná tem entendimento de que se tratam se verbas orçamentárias (Consulta n.º 769717/20)³. Em virtude de a classificação das receitas envolver matéria contábil financeira, limita-se este parecer a indicar esta divergência.

32. Quanto aos arts. 13 ao 14 que, respectivamente, disciplinam as situações funcionais em que os Procuradores Municipais não farão jus à verba dos honorários advocatícios e que reputam nulas quaisquer disposições que excluam o direito aos honorários sucumbenciais, referem-se a matérias afetas à organização da Prefeitura Municipal. Neste ponto, destaca-se que a Lei federal n.º 13.327/2016 (aplicável no âmbito da União) contém um rol de hipóteses em que não haverá rateio dos honorários advocatícios (art. 31, § 3º), tendo sido o referido dispositivo constitucional pelo Supremo Tribunal Federal quando da análise da ADI n.º 6053/DF.

¹ LEITE, Harisson, Manual de Direito Administrativo, Editora Juspodivm, 6ª edição, 2017, p. 222.

² Conforme: https://jurisprudencia.tcc.sp.gov.br/arqs_juri/pdf/8/5/2/132258.pdf

³ Conforme: <https://www1.tcc.pr.gov.br/multimedia/2022/2/pdf/00364274.pdf>



Câmara Municipal de Assis

Rua José Bonifácio, 1001 - Centro - Assis/SP - CEP: 19800-072

CNPJ.: 49.898.521/0001-05

Telefone: (18) 3302-4144

33. Assim, é possível que a Lei de cada ente federativo que disponha a respeito da carreira possa estabelecer hipóteses em que não haverá o recebimento dos honorários de sucumbência em casos como licença para tratar de interesses particulares, licença para participar de atividades políticas, dentre outras situações.

34. Ante o exposto, anotados os entendimentos divergentes acima destacados, opino o seguinte: (a) há vício formal de constitucionalidade quanto ao art. 7º, parágrafos 1º, 2º, 3º e 5º e ao art. 8º, parágrafo único, do Substitutivo, eis que dispõem acerca de matéria de competência legislativa da União (CF/88, art. 22, I); (b) há divergência entre a posição adotada pelo Supremo Tribunal Federal nos autos da ADI n.º 6053/DF e a posição adotada pelo Tribunal de Justiça de São Paulo nos autos da ADI n.º 21848266420228260000, acerca da constitucionalidade de norma com conteúdo semelhante ao disposto no art. 7º, parágrafos 4º e 6º, do Substitutivo; (c) quanto aos demais dispositivos, não se vislumbra vício de inconstitucionalidade formal, tampouco material.

35. Este é o parecer, salvo melhor juízo.

Assis – SP, 16/04/2024.

Guilherme Francisco Alves Ribeiro Dias

OAB/SP 300.090

Procurador Jurídico