



MANIFESTAÇÃO MPC Nº 627/2016
PROCESSO TCM Nº 26814-14
TERMO DE OCORRÊNCIA
PREFEITURA DE SALVADOR
GESTOR: JOÃO HENRIQUE BARRADAS CARNEIRO E OUTROS
RELATOR: CONSELHEIRO RAIMUNDO MOREIRA

PARECER

Tratam os presentes autos de Termo de Ocorrência lavrado para apurar irregularidade na percepção de honorários de sucumbência pelos Procuradores do Município de Salvador sem a observância do teto constitucional.

O Ministério Público de Contas já se manifestou sucessivas vezes sobre o mérito do presente feito.

Desta feita, retornam os autos ao Ministério Público de Contas, em decorrência da petição de fls. 619/625, apresentada pela Associação de Procuradores do Município de Salvador, com o propósito de dar ciência a esta Corte de Contas acerca da publicação da Lei nº 13.105, de 16 de março de 2015, - o Novo Código de Processo Civil -, cujo art. 85, § 19, estabelece que “os advogados públicos perceberão honorários de sucumbência, nos termos da lei”.

É o relatório.

O advento da Lei nº 13.105, de 16 de março de 2015, substancialmente, não altera as conclusões contidas nos pronunciamentos proferidos pelo Ministério Público de Contas, uma vez que, divergindo do entendimento da Assessoria Jurídica da Corte e da orientação consagrada na Instrução Cameral nº 04/2011, da 1ª Câmara deste Tribunal de Contas dos Municípios, este



Parquet de Contas sempre admitiu, desde que haja previsão legal, o pagamento de honorários sucumbenciais aos advogados públicos.

No caso dos Procuradores do Município de Salvador, consoante destacado anteriormente, a Lei Complementar nº 03/1991 prevê, em seu artigo 26, I, a destinação de honorários de sucumbência aos Procuradores do Município de Salvador. Portanto, a rigor, o advento da Lei nº 13.105, de 16 de março de 2015, pode servir para alterar o entendimento cristalizado na Instrução Cameral nº 04/2011, mas, em relação ao Ministério Público de Contas, apenas ratifica os pronunciamentos já constantes dos autos.

Registre-se, mais uma vez, que, diferentemente da 1ª Inspeção Regional de Controle Externo, da 1ª Câmara desta Corte e da Assessoria Jurídica desta Corte, o Ministério Público de Contas não vislumbrou ilegalidade na percepção da verba em si, mas apenas no **descumprimento do teto constitucional previsto no art. 37, XI, da Constituição Federal**¹. Como ficou claro nas manifestações deste *Parquet*, proferidas desde o ano de 2013, o pagamento dos honorários de sucumbência já era possível mesmo antes da vigência do Novo Código de Processo Civil.

A rigor, cabe observar que o instrumento legal que respalda o pagamento dos honorários sucumbenciais aos Procuradores do Município de Salvador (no caso, apenas aqueles decorrentes da cobrança judicial da dívida ativa) é a Lei Complementar municipal nº 03/1991 e não a Lei nº 13.105, de 2015. Com efeito, está claro que o art. 85, § 19, da Lei nº 13.105, de 2015 (“os advogados públicos perceberão honorários de sucumbência, nos termos da lei”) é uma norma de eficácia limitada e, portanto, depende da edição de uma lei integradora para produzir os seus efeitos plenos.

¹Acerca do teto constitucional remuneratório, este Representante do Ministério Público de Contas opinou pela possibilidade de adotar como teto o subsídio dos Desembargadores do Tribunal de Justiça (registre-se, porém, que a matéria ainda está pendente de julgamento pelo Supremo Tribunal Federal, razão pela qual deve esta Corte de Contas acompanhar o julgamento do Recurso Extraordinário nº 663696).



Tanto é assim que os advogados públicos federais (Advogados da União, Procuradores Federais, Procuradores da Fazenda Nacional e Procuradores do Banco Central), não obstante a vigência do Novo Código de Processo Civil, ainda não recebem honorários de sucumbência. No caso específico da advocacia pública federal, já se tem notícia da tramitação de projeto de lei disciplinando o pagamento de honorários de sucumbência, qual seja, o PL nº 4254/2015, ainda pendente de apreciação na Câmara dos Deputados e no Senado Federal.

No caso dos Procuradores do Município, pode-se admitir que a Lei Complementar municipal nº 03/1991 estaria disciplinando, na esfera do município de Salvador, o direito aos honorários de sucumbência consagrados no Novo Código de Processo Civil. Em outras palavras, se não existisse a previsão do direito aos honorários na legislação municipal, o art. 85, § 19, da Lei nº 13.105, de 2015, por si só, não conferiria esse direito aos Procuradores do Município de Salvador, pois se trata de norma de eficácia limitada.

Em verdade, o único aspecto que pode vir a ser rediscutido após o advento da Lei nº 13.105, de 2015, envolve a titularidade dos honorários de sucumbência (se pertencem ao advogado público ou se pertencem à Fazenda Pública), o que, reconhece-se, pode repercutir, por exemplo, em questões de ordem contábeis, como, por exemplo, a necessidade de contabilização ou não pela Administração Pública.

A Lei nº 13.105, de 2015, apenas se limitou a prever que “os advogados públicos perceberão honorários de sucumbência, nos termos da lei”. Ou seja, o Novo Código de Processo Civil não enfrentou a questão da titularidade desses honorários de sucumbência, deixando tal matéria, ao que tudo indica, para ser enfrentada na superveniente lei integradora.



O art. 29 do projeto de lei nº 4254/2015 – que, frise-se, não contempla os Procuradores estaduais ou municipais, mas apenas os advogados públicos federais –, dispõe que os honorários de sucumbência pertencem ao advogado público (“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”). Trata-se, porém, de projeto de lei ainda não aprovado e que, ao que parece, disciplina apenas a questão em âmbito federal. Uma vez aprovado esse projeto de lei, decerto advirá muita discussão quanto à possibilidade de considerar esse dispositivo como uma norma de caráter nacional e, por conseguinte, aplicável aos estados e municípios.

Importa, porém, fazer um esforço interpretativo para esclarecer por que a questão da titularidade dos honorários de sucumbência é de somenos importância para o enfrentamento das irregularidades descritas no presente termo de ocorrência. Para tanto, imaginemos que reste pacificado, no âmbito de lei de caráter nacional, que a titularidade dos honorários de sucumbência seja dos advogados públicos. Neste cenário, indaga-se: os honorários de sucumbência estão excluídos do teto remuneratório constitucional?

No entendimento deste Ministério Público de Contas, ainda que haja previsão legal estabelecendo que a titularidade dos honorários de sucumbência é do advogado público (e não da Fazenda Pública), essa verba, ainda assim, deve ser incluída no cômputo do teto remuneratório constitucional. A uma, porque o art. 37, XI, da Constituição Federal dispõe que “a remuneração e o subsídio [...] incluídas as vantagens pessoais ou **de qualquer outra natureza**, não poderão exceder” o teto ou subteto remuneratório. Em outras palavras, os honorários de sucumbência enquadram-se sim na expressão “vantagem de qualquer outra natureza”, pois não são percebidas em decorrência da ocupação e das atribuições do cargo de



advogado público municipal. A duas, porque essa é a atual orientação do Supremo Tribunal Federal, *in verbis*:

Embargos de declaração em recurso extraordinário monocraticamente decidido. Conversão em agravo regimental, conforme pacífica orientação desta Corte. Procuradores municipais. Artigo 42 da Lei municipal nº 10.430/88. Teto remuneratório. Não recepção pela Constituição Federal de 1988. Honorários advocatícios. Precedentes.

1. A jurisprudência desta Corte firmou entendimento no sentido de que o art. 42 da Lei Municipal nº 10.430/88 não foi recepcionado pela Constituição Federal de 1988 no ponto em fixou teto para a remuneração bruta, a qualquer título, dos servidores públicos municipais.

2. Os 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.

3. Agravo regimental não provido.

(EMB.DECL. NO RECURSO EXTRAORDINÁRIO 380.538 SÃO PAULO, STF, Primeira Turma, Relator Ministro Dias Toffoli, DJe: 15/08/2012)

(grifos aditados)

Ante o exposto, o Ministério Público de Contas considera que o advento da Lei nº 13.105, de 2015, não altera as conclusões dos pronunciamentos anteriores, reiterando, portanto, as seguintes conclusões:

a) os Procuradores do Município de Salvador, por força do art. 26, I, da Lei Complementar nº 03/1991, fazem jus aos honorários de sucumbência decorrentes da cobrança judicial da dívida ativa;

b) esses honorários estão submetidos ao teto constitucional;

c) o teto constitucional deve ser o subsídio dos Desembargadores do Tribunal de Justiça, ressalvando-se, porém, a possibilidade de o Supremo



Tribunal Federal, no julgamento do Recurso Extraordinário nº 663696, definir que deve ser adotado o subsídio do Prefeito Municipal;

d) por ora, ausente disciplina em lei integradora de caráter nacional, os honorários de sucumbência devem ser contabilizados como receita pública;

e) caso superveniente lei integradora afirme, expressamente, que a titularidade dos honorários de sucumbência pertence ao advogado público e que, por tal razão, essa verba não mais deve ser contabilizada como receita pública, ainda assim, por força do art. 37, XI, da Constituição Federal, a verba deve ser incluída no teto constitucional.

Salvador, 1º de junho de 2016

GUILHERME COSTA MACEDO
PROCURADOR DE CONTAS