

GRUPO II – CLASSE VII – tagColegiado

TC 024.100/2024-2

Apenso: TC 024.461/2024-5

Natureza: Representação

Unidades: Advocacia-Geral da União (AGU) e Conselho Curador dos Honorários Advocatícios (CCHA)

SUMÁRIO: REPRESENTAÇÃO. HONORÁRIOS ADVOCATÍCIOS DE SUCUMBÊNCIA. QUESTIONAMENTOS QUANTO AO PAGAMENTO DE AUXÍLIO-SAÚDE, CUSTEADO POR MEIO DOS HONORÁRIOS. CONHECIMENTO. OITIVA PRÉVIA À CAUTELAR. APRESENTAÇÃO DE ELEMENTOS SUFICIENTES PARA A DECISÃO DE MÉRITO. PEDIDO DE CAUTELAR PREJUDICADO. PROCEDÊNCIA PARCIAL DA REPRESENTAÇÃO. POSSIBILIDADE DO PAGAMENTO DE AUXÍLIO-SAÚDE POR MEIO DOS HONORÁRIOS. FIXAÇÃO DE PRAZO PARA REGULARIZAR AS FALHAS ENCONTRADAS. CIÊNCIA. AUTORIZAÇÃO PARA MONITORAR A DECISÃO.

RELATÓRIO

Adoto, como parte deste relatório, com singelos ajustes formais, a instrução elaborada na Unidade de Auditoria Especializada em Pessoal (AudPessoal), com a concordância dos dirigentes da unidade (peças 119-120):

“INTRODUÇÃO

1. *Cuidam os autos de representação do Ministério Público junto ao TCU, subscrita pelo Subprocurador-Geral Lucas Rocha Furtado, no sentido de que esta Corte de Contas avalie a legalidade do pagamento do auxílio criado por resolução conjunta do Conselho Curador dos Honorários Advocatícios e da Advocacia-Geral da União, denominado ‘auxílio saúde complementar’, devido aos servidores ativos e aposentados ocupantes de cargo de Advogado da União, Procurador da Fazenda Nacional, Procurador Federal, Procurador do Banco Central do Brasil e dos quadros suplementares em extinção, então previstos no art. 46, da Medida Provisória 2.229-43/2001 (peça 1).*

HISTÓRICO

2. *O Representante, em sua exordial, dá conhecimento de matéria publicada na ‘Folha’, em 8/10/2024, relatando que ‘Membros da AGU terão penduricalho de até R\$ 3,5 mil acima do teto’, haja vista que, conforme a notícia relatada, o mencionado ‘auxílio saúde complementar’ não é computado para o teto remuneratório da Administração Pública Federal pelo fato de ter ‘caráter indenizatório’, o que resultaria em uma tentativa de ‘driblar’ decisão do Supremo Tribunal Federal (STF) sobre o assunto e feriria o princípio da moralidade administrativa. Por fim, requereu o Representante a suspensão imediata do pagamento do benefício, uma vez presentes os requisitos do **fumus boni iuris** e do **periculum in mora**, requerendo, ainda, o envio de cópia da presente representação ao STF, para verificação de possível descumprimento da decisão que validou o pagamento dos honorários de sucumbência aos membros das carreiras beneficiadas (peça 1).*

3. *Instruindo originalmente o feito, esta Especializada opinou pela admissibilidade do feito, e, em relação ao pedido de cautelar, propôs que tal medida fosse adotada por esta Corte de Contas sem a oitiva prévia do responsável – **inaudita altera pars** –, nos termos do art. 276, do Regimento Interno do TCU, por estarem presentes nos autos os requisitos do **fumus boni iuris** e do **periculum in mora** e, ainda, por não restar configurado o **periculum in mora** inverso, nos termos dos arts. 276, do RITCU c/c 22, parágrafo único, da*

Resolução-TCU 259/2014. Nesse sentido, sugeriu-se a suspensão imediata do pagamento direto ou indireto aos servidores ativos e aposentados do denominado 'auxílio saúde complementar', regulamentado pela Resolução CCHA/AGU 16/2024 (peça 10).

4. Submetidos os autos ao Relator, este entendeu que a representação deveria efetivamente ser conhecida, por atender os requisitos de admissibilidade estabelecidos nos arts. 235 e 237, inciso VII e parágrafo único, do Regimento Interno-TCU, e em face de haver interesse público no prosseguimento das apurações, na forma prevista no art. 103, § 1º, da Resolução-TCU 259/2014. Também, diante do pedido de ingresso da Associação Nacional dos Advogados Públicos Federais (Anafe) e da Associação Nacional dos Procuradores e Advogados Públicos Federais (Anpprev) como partes, decidiu o Relator recebê-las na condição de **amicus curiae**, na forma do art. 138 do CPC e do art. 298 do Regimento Interno-TCU, por constituírem entidades representativas de interesses classistas de servidores públicos federais, potencialmente afetados pelo resultado do processo, que versa sobre matéria relevante e específica (peça 32).

5. Quanto à medida liminar requerida, o Relator entendeu imprescindível efetuar oitivas prévias, com o intuito de firmar juízo sobre a necessidade de concessão de cautelar no feito, em face de subsistirem questões gerais e específicas ainda não avaliadas que precisariam ser enfrentadas com maior profundidade 'para se concluir sobre a efetiva existência de irregularidade no pagamento questionado, como, por exemplo, as seguintes' (peça 30):

1) É legal destinar os recursos não utilizados no rateio previsto na Lei 13.327/2016 para conferir benefícios aos advogados públicos?

2) Em caso de resposta positiva à questão anterior, é regular o pagamento acima do teto no caso de despesas de caráter indenizatório, em face do disposto no art. 37, § 11, da Constituição Federal de 1988, no art. 34, § 7º, da Lei 13.327/2016, no art. 123 da Lei 14.791/2023 (Lei de Diretrizes Orçamentárias para 2024) e nas decisões STF e deste Tribunal, em especial as mencionadas no item 23?

3) Na prática, o eventual abate-teto na remuneração dos advogados está a incidir sobre a parcela do subsídio ou dos honorários?

4) Especificamente quanto ao auxílio para despesas com saúde, há desrespeito aos princípios da moralidade e da isonomia nas regras fixadas pelo CCHA, considerando, em especial, que a Portaria-MGI 2.829/2024 fixou o valor máximo mensal per capita de R\$ 411,26 para a participação da União no custeio da assistência à saúde suplementar dos servidores públicos do Poder Executivo federal, dos militares da Polícia Militar e do Corpo de Bombeiros Militar dos extintos Territórios Federais do Amapá, de Rondônia e de Roraima?

6. Outras medidas saneadoras foram enfrentadas em sede preliminar, propostas pela Unidade Técnica (peça 10) e analisadas pelo Relator (peça 32): a) realização de diligência ao CCHA, a fim de se obter os elementos necessários para sanear o processo; b) postergação da análise do pedido do Representante de se encaminhar cópia do processo ao STF em face de eventual descumprimento de decisão da Corte Suprema, para o momento em que houver deliberação de mérito por este Tribunal; e c) não apensamento, neste momento, dos presentes autos ao TC 012.387/2021-5, que trata de matéria correlata, eis que o Relator entendeu ser mais efetivo proceder ao exame das questões pontuais, de maneira mais aprofundada e célere, em cada um dos processos, separadamente.

7. Irresignada com a não admissão como parte no processo, mas apenas como 'amiga da Corte', a Anafe agravou a decisão do Relator, tendo o Tribunal negado provimento ao agravo (Acórdão 2.611/2024-TCU-Plenário, Relator Ministro Jorge Oliveira). Cabe ressaltar que o Relator obliterou o que segue em seu Voto (peça 100):

17. Por fim, perante a quantidade elevada de associações que peticionaram neste feito, observo ser preciso que as manifestações das entidades representativas de classes de advogados assumam caráter de complementaridade às do CCHA e da AGU, sob pena de tumultuar a instrução processual e o exercício da função deste Tribunal.

8. A ressalva levantada pelo Relator veio ao encontro da higidez e celeridade processual, eis que, em determinado momento, diversas outras entidades foram aceitas na condição de **amicus curiae** (peça 77). Saneadas todas as questões preliminares, realizada a diligência proposta e estando presentes nos autos as manifestações nucleares do CCHA e da AGU, passa-se à análise de mérito.

EXAME TÉCNICO

9. Preliminarmente, em sede de memorial, o CCHA aduziu, basicamente, o que se segue: a) os honorários advocatícios são recursos privados, assim como a entidade tem autorização legal para a edição da resolução debatida, eis que se trata de entidade de direito privado; b) como curador e gestor de verbas

privadas, o CCHA detém autonomia gerencial para administrar tais verbas; c) o TCU jamais exauriu todas as possibilidades de dispêndio de valores com o produto dos honorários, sendo portanto admissível a alocação de recursos que tenham a natureza de investimento, ressarcimento ou fomento; d) é amplamente aceito o ressarcimento de despesas de saúde a servidor vinculado a plano de saúde; e) o modelo adotado encontra similaridade com a sistemática adotada por diversas Procuradorias estaduais; f) o CCHA foi cauteloso a requerer parecer jurídico da AGU para esclarecer previamente a legalidade do pagamento de auxílio-saúde complementar como verba indenizatória (peça 13).

10. Em momento posterior, em resposta à oitiva ao pedido de cautelar e à diligência determinada pelo Relator, o CCHA teceu as seguintes considerações, essencialmente (peça 86, destaques do original):

III. Ausência de requisitos para a cautelar

17. Em realidade, **há evidente perigo da demora inverso**, porque os advogados públicos federais **deixarão de usufruir de assistência à saúde de grande relevância**, mesmo diante da sua legitimidade e do custeio por recursos de titularidade desses profissionais.

18. Aliás, considerando estarem sob análise dessa Corte de Contas diversas matérias relacionadas à atuação do CCHA, e tendo em vista a intenção sinalizada de unificação das apreciações de mérito, **eventual óbice cautelar ao pagamento do auxílio saúde complementar poderá ser estendido por período indeterminado à espera do saneamento de outros complexos debates, agravando o prejuízo aos advogados públicos federais**.

IV. Natureza privada dos honorários advocatícios

(...)

25. Em suma, foi apontado que, ao decidir a **ADI 6.053**, o STF declarou não só a constitucionalidade da percepção dos honorários de sucumbência pelos advogados públicos federais, mas também de toda a estrutura normativa pertinente à matéria, sendo a **natureza privada dos recursos ratificada pelo Supremo** com o julgamento dos Embargos de Declaração opostos ao acórdão de mérito do referido precedente vinculante.

(...)

36. Nessa medida, por não compor importâncias que integram o patrimônio estatal, há um tratamento normativo uniforme e harmônico entre a verba sucumbencial auferida pela Defensoria Pública e pela Advocacia Pública, **convergente à natureza privada dos honorários discutidos**, reforçada com disposição literal pela Lei n.º 14.941/2024.

37. Por essas razões adicionais, **tem-se reforçada a natureza privada dos recursos geridos pelo CCHA**, recorrentemente evidenciada pelo Conselho nos processos em trâmite nessa Corte de Contas.

V. Autorização legal do CCHA para edição da Resolução (...)

(...)

42. Vale destacar que o Conselho gere recursos alheios que **devem ser destinados aos próprios titulares dos honorários**, tendo por dever viabilizar a transferência dos honorários aos seus verdadeiros destinatários, dentro dos parâmetros legais e constitucionais. **Gestão que se dá não apenas por meio dos valores objeto de distribuição ordinária, como também do montante remanescente**.

(...)

48. Em atenção à ratio acima, o auxílio saúde complementar guarda pertinência com a arrecadação – investimento em capital humano – pois é incontestável que, entre organizações privadas e públicas bem-sucedidas, o planejamento e a execução de políticas e práticas fomentadoras do **bem-estar e da saúde de seus membros** devem ser prioridade. Isso decorre não apenas do direito universal e fundamental de todos, previsto nos arts. 7º, XII c/c 39, § 3º da CF, mas como medida de sustentabilidade e sobrevivência das próprias instituições.

(...)

50. Logo, considerando as atribuições conferidas ao CCHA, **tem-se absolutamente regular a normatização e a consequente distribuição de valores aos seus reais titulares**, seja por meio da realização de despesas para o seu funcionamento e aprimoramento, do rateio mensal ordinário ou mesmo do pagamento de verbas indenizatórias adicionais.

VI. Regularidade e legalidade no custeio do Auxílio Saúde (...)

(...)

63. Não há controvérsia jurídica: **a natureza do auxílio-saúde é fundamentalmente indenizatória**, considerando que visa ao custeio (compensação) de valores em relação aos quais o beneficiário arcou com despesas relativas à sua saúde.

(...)

66. Evidenciada a natureza indenizatória do auxílio saúde complementar, tem-se clara a **regularidade do custeio dessa parcela pelo CCHA, sem qualquer infringência ao teto constitucional.**

VII. Regulamentação similar no CNJ, CNMP, TCU e TJ

(...)

69. Em todos os exemplos acima há perfeita obediência ao exposto nos arts. 37, § 11 c/c 39, § 4º da CF, em reforço às balizas definidas pelo STF na ADI nº 7.271. Isso porque **o auxílio regulamentado também por esses outros poderes possui natureza indenizatória e não pode, como devidamente exposto, ser considerado no cálculo do teto remuneratório.**

VIII. Experiências análogas com fundos de sucumbência

70. Como visto, a regularidade da instituição e do pagamento do auxílio saúde complementar, sem qualquer violação ao teto constitucional, pode ser **ratificada pelas experiências de diversos órgãos e integrantes do sistema de justiça – inclusive essa Corte de Contas.**

71. De forma ainda mais específica, **o custeio e a assistência à saúde, a partir de recursos advindos de fundo de sucumbência, também possui fundamento na experiência de diversos entes federados.** Em outros termos, a Resolução-CCHA nº 16/2024 segue modelo simétrico ao de outras Procuradorias Estaduais.

11. A AGU, por sua vez, representando a União, manifestou-se como segue, essencialmente (peça 60, destaques do original):

Em que pese não sejam custeados pelo poder público, e sim pela parte sucumbente, o Supremo Tribunal Federal compreendeu que os honorários têm natureza remuneratória por serem percebidos em função dos serviços realizados. Assim, apesar da origem privada, o Supremo Tribunal Federal decidiu que os honorários não podem extrapolar o teto constitucional, notadamente em razão de sua feição remuneratória, consoante decidido no julgamento da ADI 6053: (...).

(...)

Portanto, é incontroverso que a soma dessas duas verbas de natureza salarial (subsídio + honorários advocatícios de sucumbência) deve respeitar o teto constitucional.

Cumprе salientar que, a qualquer tempo (mesmo antes do recebimento de honorários advocatícios por advogados públicos), sempre foi lícito o pagamento de verbas indenizatórias previstas em lei, que não são limitadas ao teto constitucional, por força do que dispõe a própria Constituição em seu art. 37, §11: (...).

Dessa forma, os membros da AGU, juntamente com seu subsídio (e posteriormente com os honorários advocatícios) sempre fizeram jus ao recebimento de verbas indenizatórias previstas em lei, tais como auxílio-creche, auxílio-alimentação e auxílio-saúde, todas parcelas até aqui pagas com recursos públicos. Feita essa breve recapitulação, a tese central que se passa a defender é a seguinte: da mesma forma que é lícita a percepção do auxílio saúde custeado com recursos do Tesouro Nacional de forma autônoma à percepção do subsídio (verba salarial de natureza pública), é também legítima a percepção do chamado ‘auxílio saúde complementar’ (verba indenizatória custeada com recursos de natureza privada) de forma autônoma ao pagamento dos honorários advocatícios (verba salarial com a mesma origem privada).

Nesse sentido, deve-se considerar que a criação do auxílio saúde custeado com recursos públicos decorre de lei (art. 230 da Lei nº 8.112/1990). A criação pelo CCHA do benefício ‘auxílio saúde complementar’ consiste em mero espelhamento da lógica já existente no ordenamento jurídico sem, no entanto causar impacto aos cofres públicos, uma vez custeado com verbas de natureza privada, quais sejam, os honorários advocatícios.

(...)

Dessa maneira, da mesma forma que o auxílio saúde pago com recursos públicos não se submete ao teto constitucional, o auxílio-saúde complementar que ora se discute também não pode ser limitado ao teto constitucional, por paralelismo lógico e, sobretudo, porque se trata de auxílio custeado com recursos privados (...).

(...)

A natureza privada dos recursos em questão decorre principalmente de duas características (...): a) trata-se de valores que não são custeados pela Fazenda Pública, e sim pela parte processual sucumbente no feito contra a qual litiga a União ou autarquia e fundação pública federal; b) cuida-se de verba que, por força de lei, pertence aos advogados públicos.

(...)

Desse modo, se os honorários são remuneração, os valores repassados a título de honorários podem assumir ambas as feições: retributiva ou indenizatória. Em outras palavras, os honorários podem ser utilizados para cobrir ou complementar o subsídio ou as parcelas indenizatórias a que fazem jus os advogados públicos, sem prejuízo, em todo caso, de que o custeio observe a regra do teto remuneratório (art. 37, caput, XI e §11, CF).

Esboçados tais conceitos, o parâmetro que ora se enuncia é o seguinte: a soma da retribuição pecuniária paga aos advogados públicos federais não pode exceder o teto remuneratório. Isto é, o montante distribuído a título retributivo somado ao subsídio do advogado público federal não pode superar o subsídio mensal do Ministro do STF. Nada impede, porém, que sejam distribuídos recursos do fundo para custear ou complementar verbas legais indenizatórias. Vale dizer: se é possível incrementar a retribuição, é igualmente viável incrementar as verbas indenizatórias.

Frise-se que esse custeio adicional (i) não traduz incremento de valores de honorários retributivos, livremente concedido aos advogados, mas uma alocação especificamente destinada ao custeio parcial ou total de verbas indenizatórias; (ii) não é destinado para qualquer verba ou rubrica, aleatoriamente instituída, mas tão somente para verbas indenizatórias fundadas em lei, atendidos os pertinentes requisitos (v.g., comprovação de gastos, distinção de ativos/inativos etc.); (iii) não ofende a norma-regra do teto constitucional, seja em razão do disposto no §11 do art. 37 da CF, seja porque, ao fim e ao cabo, os advogados públicos federais perceberão nada além do que os Ministros do STF auferem.

(...)

Com efeito, a vertente proposta i) potencializa o uso e gozo dos honorários, inerentes ao direito de propriedade titularizado pelos advogados públicos federais; ii) estimula a progressiva e contínua melhora de sua performance em prol do interesse público; iii) não compromete a regra de limite remuneratório, na medida em que nenhum benefício antijurídico ou repasse irrazoável de valores lhes será deferido, mas tão somente o que a Constituição já admite e a lei autoriza.

(...)

Cumpra, ainda, salientar que a possibilidade de pagamento de auxílio-saúde complementar com recursos advindos da arrecadação de honorários advocatícios, portanto, de natureza privada, não afronta o Acórdão 523/2023 do TCU.

(...)

Assim, foram ressaltadas duas destinações possíveis dos recursos repassados pelo CCHA: (i) pagamento de honorários, propriamente dito; (ii) custeio das despesas indispensáveis à realização do pagamento.

Por uma perspectiva, o STF, como já dito, estabeleceu a natureza remuneratória dos honorários, o que, de um lado, implica a necessidade de submissão ao teto constitucional, mas, de outro, permite compreendê-los, com analogia ao art. 41, caput, da Lei nº 8.112/1990, como importância composta por verbas retributivas e indenizatórias, razão por que essa fonte gerida pelo CCHA poderia custear não só valores retributivos que se agregam ao subsídio, como também verbas indenizatórias previstas em lei.

(...)

Noutro giro, o elemento principal à obtenção dos recursos 'honorários' é o exercício funcional dos advogados, para o qual a lei define como necessário, senão imprescindível, o auferimento de auxílio saúde. Assim, a indispensabilidade decorre da própria presunção legal de necessidade das verbas.

Por conseguinte, é razoável afirmar que o custeio de verbas indenizatórias a que fazem jus os advogados públicos federais, tais como auxílio-saúde, igualmente se enquadra na noção de 'custeio das despesas indispensáveis à sua realização'. Dessa maneira, também sob este ponto de vista, tal destinação de recursos geridos pelo CCHA é juridicamente válida e não ofende a decisão do TCU.

12. *Nessa mesma manifestação, a AGU, a certa altura, se propôs a responder aos questionamentos levantados pelo Relator, quando este denegou a segurança pretendida pelo Representante, em prol da oitava preliminar das entidades nucleares (conforme parágrafo 5 supra). Do que ainda resta abordar, cabe destacar que esclareceu a AGU que o órgão 'devolve aos cofres públicos a parcela do subsídio que, somado ao valor dos honorários advocatícios pagos pelo CCHA, supera o limite do teto remuneratório'. Acerca da eventual ofensa aos princípios da moralidade e da isonomia quanto ao pagamento de verba indenizatória para o custeio da saúde muito acima do limite máximo praticado pelo Poder Executivo federal (estabelecido na Portaria-MGI 2.829/2024), assim se posicionou a AGU, essencialmente (peça 60, destaques do original):*

Dessa sorte, cabe ao CCHA, no exercício de competência exclusiva, decidir se e como deve realizar o custeio complementar de auxílio-saúde com os honorários advocatícios. A formatação do modelo, as

exigências, os valores do complemento e a periodicidade, entre outras escolhas, se sujeitam à privativa deliberação do CCHA.

Considerando todo o exposto, deve-se concluir que os parâmetros fixados na Portaria-MGI 2.829/2024, inclusive para limitação do valor máximo a ser pago, vinculam apenas a União, não o CCHA, que é ente privado com autonomia e competência exclusiva para gestão e distribuição dos honorários advocatícios.

(...)

Acrésceta-se que não há qualquer violação à isonomia ou à moralidade administrativa no pagamento em questão. O que ocorre é a utilização de recursos privados para proporcionar aos membros da AGU o recebimento de um auxílio complementar em modelo similar ao que já é adotado em outras carreiras cujos membros também exercem funções essenciais à justiça. E a razão de os advogados públicos e outras carreiras aderirem ao modelo de auxílio-saúde é o mesmo: melhorar as condições de trabalho desses servidores, relacionando esse pagamento com a melhor performance no desempenho das funções.

(...)

Assim, sob esta perspectiva analítica e comparativa, não há que se falar em violação à isonomia porque o paradigma de comparação dos advogados públicos federais não são os servidores do Executivo, mas os membros das demais funções típicas de Estado, em razão da conformação jurídica da AGU.

(...)

Outrossim, dentre os agentes públicos que podem ser considerados como integrantes do Executivo, apenas os advogados públicos federais estão sujeitos a um regime contraprestacional híbrido por serem a um só tempo, servidores públicos federais e advogados, e, portanto, o tratamento distinto no tocante a uma série de questões é consequência lógica e natural.

13. Compulsando os autos, observa-se que constam, ainda, manifestações das seguintes entidades: ANPREV, peça 96; ANAFE, peça 97; e Associação Nacional dos Advogados da União (Anauni), peça 98. As argumentações trazidas por essas entidades são basicamente as mesmas apresentadas pelas entidades nucleares. Merece destaque, contudo, a seguinte passagem da manifestação da Anafe (peça 97):

Com efeito, a referida norma federal (lei n. 13.327/2016) não estabelece restrições à utilização dos recursos dos honorários de sucumbência para o pagamento de determinados auxílios em favor dos Advogados Públicos Federais, especialmente quando a verba possuir, como no caso, relação de pertinência com as atividades dos servidores. Além disso, a mesma lei outorga ao CCHA a atribuição institucional de gerir os honorários de sucumbência, não prevendo limitações expressas a respeito da forma como isso deve ser feito.

Ou seja, a lei federal em questão não contempla a restrição veiculada na representação apresentada pelo MPTCU neste caso.

14. Analisando o caso, temos que a Resolução CCHA/AGU 16/2024 disciplinou o pagamento de 'auxílio saúde complementar' em benefício dos servidores ocupantes de cargo de Advogado da União, Procurador da Fazenda Nacional, Procurador Federal, Procurador do Banco Central do Brasil e dos quadros suplementares em extinção, no valor de R\$ 3.000,00 para os ativos e R\$ 3.500,00 para os aposentados (art. 8º). Dispõe referida resolução que as despesas decorrentes do mencionado auxílio serão custeadas integralmente com os recursos sob gestão do CCHA (art. 4º, caput), tendo o auxílio caráter indenizatório, não configurando rendimento tributável e nem sofrendo incidência de contribuição social (art. 5º) (peça 87).

15. Esta Especializada já pontuou, quando da análise preliminar do feito (peça 10), que o sistema jurídico delimita com precisão o pagamento dos honorários advocatícios de sucumbência, os quais devem ser somados ao subsídio do servidor, para fins de apuração do teto remuneratório da Administração Pública Federal (CF, art. 37, inciso XI), bem como necessitam observar o modelo de remuneração por performance, compatível com o regime de subsídio. Esse entendimento restou firmado na ADI 6053/DF, Redator para o acórdão Ministro Alexandre de Moraes, conforme percebe-se na ementa do referido julgado (destaques da instrução):

EMENTA: CONSELHO CURADOR DOS HONORÁRIOS ADVOCATÍCIOS - CCHA: HELOISA BARROSO UELZE E OUTRO(A/S): HELOISA BARROSO UELZE E OUTRO(A/S) 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.

16. Esta Corte de Contas enfrentou em algumas ocasiões o tema, a exemplo da transcrição a seguir de parte do Acórdão 307/2021-TCU-Plenário, da relatoria do Ministro Raimundo Carreiro (destaques da instrução):

9.3 firmar os seguintes entendimentos relacionados aos recursos pagos a título de honorários advocatícios de sucumbência nos termos da Lei 13.327/2016:

9.3.1 conforme decidido pelo Supremo Tribunal no julgamento da ADI 6.053-DF, **trata-se de modelo de remuneração por performance, compatível com o regime de subsídio**, visando à eficiência do serviço público, **sujeito à incidência do teto remuneratório estabelecido pelo art. 37, XI, da Constituição Federal;**

(...)

9.3.3 é permitido à União e aos entes da administração indireta federal praticar atos processuais para assegurar a fixação dos honorários de sucumbência em valores razoáveis, com o objetivo de garantir a efetividade do modelo remuneratório baseado no estímulo à eficiência dos servidores que atuam no patrocínio de seus interesses jurídicos;

17. A par disso, já deixou o Tribunal assente o que se segue (Acórdão 523/2023-TCU-Plenário, destaques do original):

9.3. dar aos itens 9.1.2 e 9.1.3 do Acórdão 311/2021-Plenário a seguinte redação:

‘9.1.2. o Conselho Curador dos Honorários Advocatícios, no desempenho de suas atividades finalísticas, sujeita-se aos princípios gerais que regem a administração pública e às respectivas instâncias de controle, inclusive ao controle externo a cargo desta Corte de Contas;

9.1.3. os recursos repassados ao Conselho Curador dos Honorários Advocatícios na forma do art. 35 da Lei 13.327/2016 têm sua destinação adstrita ao pagamento dos honorários, propriamente dito, e ao custeio das despesas indispensáveis à sua realização, como a contratação da instituição financeira referida no art. 34, inciso V, da mesma Lei’;

18. Portanto, a cognição sobre a matéria pode ser sumarizada conforme segue: (i) os honorários de sucumbência configuram modelo remuneratório por performance, idealizado com vistas à eficiência do serviço público; (ii) os honorários de sucumbência, quando somados com o subsídio, não podem extrapolar o teto constitucional; e (iii) os recursos repassados ao CCHA têm sua destinação adstrita ao pagamento dos honorários, propriamente dito, e ao custeio das despesas indispensáveis à sua realização, como a contratação da instituição financeira.

19. Diante desse simples sumário, percebe-se que a tese fulcral de que os honorários de sucumbência constituem recursos sobre cuja gestão o CCHA detém ampla autonomia, por serem privados, não tem como prosperar. Na verdade, os diversos julgados abstiveram-se de determinar a natureza jurídica de tais recursos, contentando-se em estabelecer limites ao seu usufruto – e, ao fazê-lo, enquadrou o escopo de ação do CCHA em certos parâmetros, por sinal bem claros.

20. É preciso não perder de vista que os recursos de que dispõe o CCHA são todos oriundos de honorários advocatícios de sucumbência, os quais, por sua vez, constituem modelo remuneratório por performance. Não por outro motivo que o TCU firmou o entendimento de que os recursos repassados ao CCHA têm sua destinação adstrita ao pagamento dos honorários propriamente ditos, salvo o custeio indispensável à sua efetivação. É dizer: qualquer pagamento com os recursos ingressantes do fundo gerido pelo CCHA terá de observar o seu fato gerador, qual seja, a natureza remuneratória retributiva (performance), somente podendo ser vertidos para esse mesmo fim. Nesse sentido, ainda que a Anafe tenha defendido que a Lei 13.327/2016 não restringiu explicitamente a utilização desses recursos para outros fins, entende-se que essa conclusão não merece prosperar, haja vista que os arts. 27, 29 a 36, da Lei 13.327/2016 receberam interpretação conforme à CF/1988 por parte do Supremo Tribunal Federal, vedando qualquer pagamento de honorários advocatícios que, somados aos subsídios dos servidores advogados alcançados pela Lei 13.327/2016, venham a extrapolar o teto remuneratório. Nessa esteira, permitir o pagamento de verba

indenizatória com valores oriundos dos honorários de sucumbência configura flagrante desrespeito à norma então interpretada pela Corte Constitucional. Seguem excertos da Ementa do Acórdão da ADI 6053/DF (destaques acrescentados na instrução).

Vistos, relatados e discutidos estes autos, os Ministros do Supremo Tribunal Federal, em Sessão Virtual do Plenário, sob a Presidência do Senhor Ministro DIAS TOFFOLI, em conformidade com a certidão de julgamento, por maioria, acordam em declarar a constitucionalidade da percepção de honorários de sucumbência pelos advogados públicos e em julgar parcialmente procedente o pedido formulado na ação direta para, **conferindo interpretação conforme à Constituição** ao art. 23 da Lei 8.906/1994, ao art. 85, § 19, da Lei 13.105/2015, e aos arts. 27 e 29 a 36 da Lei 13.327/2016, estabelecer que **a somatória dos subsídios e honorários de sucumbência percebidos mensalmente pelos advogados públicos não poderá exceder ao teto dos Ministros do SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL**, conforme o que dispõe o art. 37, XI, da Constituição Federal, nos termos do voto do Ministro ALEXANDRE DE MORAES, Redator para o acórdão, vencido o Ministro MARCO AURÉLIO (Relator). O Ministro ROBERTO BARROSO acompanhou o voto do Ministro ALEXANDRE DE MORAES com ressalvas (...).

21. Tratando-se de recursos de natureza remuneratória retributiva, há a inafastável submissão ao teto, quando se efetiva o rateio – ou, nas palavras mais expressivas utilizadas na ementa da Corte Suprema (ADI 6053): com absoluto respeito ao teto constitucional do funcionalismo. Além disso, é inafastável a incidência do imposto sobre a renda auferida dos honorários de sucumbência, nos termos do art. 34, § 7º, da Lei 13.327/2016, dispositivo que milita a favor de uma interpretação teleológica dos demais normativos que versam sobre o tema, impedindo a utilização de honorários sucumbenciais para fins de pagamento de verbas indenizatórias.

22. Apenas para não criar uma categoria remunerada de forma demasiadamente assimétrica com as demais categorias existentes no funcionalismo público é que se dissociou o quanto arrecadado a título de honorários do quanto efetivamente distribuído entre os servidores. Os recursos são, portanto, de natureza remuneratória retributiva, em sua gênese. Assim, não é porque há excesso de recursos que é possível atribuir outra natureza – indenizatória, por exemplo – a parte desses recursos. A propósito, a destinação a ser dada ao excedente do fundo é objeto do já mencionado TC 012.387/2021-5. Por ora, a única destinação cabível é mesmo aquela consignada no Acórdão 523/2023-TCU-Plenário: pagamento dos honorários e custeio das despesas (operacionais) indispensáveis à sua realização.

23. Em suma, a constatação de que os pagamentos feitos aos advogados públicos, com recursos que abastecem o fundo gerido pelo CCHA, têm natureza remuneratória retributiva, no modelo de performance, conduziu ao corolário lógico que somente podem ser vertidos para esse mesmo fim, isto é, remuneração por performance, com a indispensável submissão ao teto, não sendo possível que tais recursos sejam utilizados com outras finalidades, a exemplo de retribuições indenizatórias. Assim, entende-se por respondido os três primeiros questionamentos constantes do Despacho do Ministro-Relator (peça 32, p. 4), no sentido de ser ilegal destinar os recursos não utilizados no rateio previsto na Lei 13.327/2016 para então conferir benefícios indenizatórios aos advogados públicos, vantagens estas que escapam ilicitamente da aplicação do teto remuneratório do serviço público federal (art. 37, inciso XI, da CF/1988).

24. Ante o exposto, deve ser expedida determinação ao CCHA e à AGU, para que adotem as medidas necessárias visando impedir o pagamento de qualquer verba de natureza indenizatória com os recursos advindos do montante de honorários sucumbenciais, entre eles, o ‘auxílio saúde complementar’, então previsto na Resolução CCHA/AGU 16/2024, ou, se for o caso, interromper o pagamento de vantagens desta natureza, nesta hipótese com a incidência da Súmula 249, quanto às quantias percebidas de boa-fé.

25. Quanto à materialidade mensal dos valores envolvidos nos autos, conforme indagação do Despacho do Ministro-Relator do processo (peça 32, p. 7), cabe esclarecer que, de acordo com a resposta à oitiva do CCHA (peça 86, p. 46), esta é da ordem de R\$ 39.279.500,00 e, no mês de agosto de 2024, alcançou o montante total de R\$ 20.895.500,00, valor referente a 4.663 servidores ativos e 1.999 inativos.

26. No que toca ao último questionamento do Ministro-Relator (peça 32, p. 4), acerca de possível desrespeito aos princípios da moralidade e da isonomia nas regras fixadas pelo CCHA quanto ao pagamento do auxílio para despesas de saúde, a presente análise demonstrou que a resposta é positiva, haja vista que, como já abordado, não há na lei e nem no Direito permissão para pagamento de tal verba, imprimindo ofensa ao princípio da isonomia perante os demais servidores do Poder Executivo Federal, os quais, como bem alertado pelo Relator, estavam na ocasião limitados ao valor máximo mensal per capita de R\$ 411,26, fixado pela Portaria-MGI 2.829/2024, quantia bem distante daquela prescrita na Resolução CCHA/AGU 16/2024 [R\$ 3.000,00 para os advogados públicos ativos e R\$ 3.500,00 para os aposentados].

27. Antes de concluir, cabe apontar que o CCHA acostou aos autos uma 'proposta de Resolução', a qual, segundo essa entidade, 'pode vir a regulamentar de maneira mais ainda contundente o pagamento de valores em favor da classe de servidores públicos'. Veja-se (peça 117, destaques do original):

6. Sugere-se a instituição de uma sistemática que deixe ainda mais claro o caráter de reembolso indenizatório do auxílio saúde, em que o CCHA fixa as exatas despesas que poderão ser ressarcidas (art. 4º, I, II e III), as despesas que não poderão ser ressarcidas (art. 4º, § 1º, I, II, III e IV), as datas específicas para que haja comprovação do uso de valores (art. 4º, § 2º), os documentos necessários para a comprovação (art. 4º, §3º), a forma como o ressarcimento se dará (art. 4º, §5º), o limite do ressarcimento (art. 7º) e, ainda, as consequências de eventual pagamento indevido (art. 9º).

28. Nesse sentido, a entidade apresenta a minuta de uma resolução que, essencialmente, estabelece regras mais detalhadas para o auxílio em tela (peça 118). Tendo em vista que o documento apresentado não comporta manifestação sobre a representação ora em discussão, deixa de ser considerado para a presente instrução, cabendo unicamente ao Relator proceder às ponderações que entender pertinentes.

29. Entende-se também que, em face do atual passo em que se encontra o processo, não há mais que se cogitar da concessão ou não de cautelar, eis que se apresentam todos os elementos necessários para a decisão de mérito, uma vez ouvidas as partes interessadas. Por esse motivo, entende-se prejudicado o pedido de adoção da medida cautelar do art. 276, do Regimento Interno do TCU, encaminhado pelo Representante. Ademais, considerando que as circunstâncias do processo permitem antecipar a possível proposta de encaminhamento, entende-se dispensável o envio de instrução preliminar às jurisdicionadas, nos termos do art. 14, § 2º, inciso I, da Resolução-TCU 315, de 2020.

30. No que se refere ao pedido de encaminhamento de cópia do processo ao STF, em face de eventual descumprimento de decisão da Corte Suprema, entende-se tal incabível, considerando que os fatos aqui analisados estão integralmente na competência do TCU, no âmbito do presente processo de controle externo, sem qualquer prejuízo do exercício do poder geral de cautela do Poder Judiciário.

CONCLUSÃO

31. Representação do Ministério Público junto ao TCU, subscrita pelo Subprocurador-Geral Lucas Rocha Furtado, questionando a legalidade do pagamento do auxílio criado por resolução do Conselho Curador dos Honorários Advocatícios, denominado de 'auxílio saúde complementar', devido aos servidores ativos e aposentados ocupantes de cargo de Advogado da União, Procurador da Fazenda Nacional, Procurador Federal, Procurador do Banco Central do Brasil e dos quadros suplementares em extinção (previstos no art. 46, da Medida Provisória 2.229-43/2001), foi conhecida pelo Relator, por atender aos requisitos de admissibilidade estabelecidos nos arts. 235 e 237, inciso VII e parágrafo único, do Regimento Interno-TCU, em face de haver interesse público no prosseguimento das apurações, na forma prevista no art. 103, § 1º, da Resolução-TCU 259/2014 (peça 32), devendo ser considerada procedente.

32. Uma vez que os pagamentos feitos aos advogados públicos, com recursos que abastecem o fundo gerido pelo CCHA, devem observar a natureza remuneratória retributiva, no modelo de performance, tem-se que somente poderão ser vertidos para esse mesmo fim, isto é, remuneração por performance, com a indispensável submissão ao teto remuneratório constitucional do serviço público federal (art. 37, inciso XI, da CF/1988), não sendo plausível que tais recursos sejam utilizados com outras finalidades, a exemplo de retribuições indenizatórias. Ante o exposto, sugere-se ao TCU expedir determinação ao CCHA e à AGU para que adotem as medidas necessárias, visando à abstenção do pagamento de qualquer parcela indenizatória utilizando os valores dos honorários de sucumbência destinados aos advogados públicos, a exemplo do 'auxílio saúde complementar' estabelecido na Resolução CCHA/AGU 16/2024, ou, caso aplicável, interrompa os pagamentos em curso dessa vantagem, sendo que, nesta última situação, deve-se observar a aplicação da Súmula 249 no que se refere às quantias recebidas de boa-fé.

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

33. Ante todo o exposto, submetem-se os autos à consideração superior, propondo:

a) considerar prejudicado o pedido de adoção de medida cautelar formulado pelo Representante, eis que presentes todos os elementos necessários para a decisão de mérito, uma vez ouvidas as partes interessadas;

b) conhecida a representação anteriormente, haja vista que satisfeitos os requisitos de admissibilidade previstos nos arts. 234 e 235, do Regimento Interno do TCU e no art. 103, § 1º da Resolução-TCU 259/2014, no mérito, considerá-la procedente;

c) determinar, com fulcro no art. 4º, inciso I, da Resolução-TCU 315/2020, e por ofensa ao art. 37, inciso XI, da CF/1988, Acórdãos do TCU 307/2021 e 523/2023, ambos do Plenário, e ADI 6053/DF, do STF,

que o Conselho Curador dos Honorários Advocáticos e a Advocacia-Geral da União adotem as medidas necessárias, visando à abstenção do pagamento de qualquer parcela indenizatória utilizando os valores dos honorários de sucumbência destinados aos advogados públicos, a exemplo do 'auxílio saúde complementar' estabelecido na Resolução CCHA/AGU 16/2024, ou, caso aplicável, interrompa os pagamentos em curso dessa vantagem, sendo que, nesta última situação, deve-se observar a aplicação da Súmula 249 no que se refere às quantias recebidas de boa-fé;

d) indeferir o pedido formulado pelo Representante quanto ao encaminhamento de cópia do processo ao STF;

e) informar o Representante e as entidades representadas do acórdão que vier a ser proferido, destacando que o relatório e o voto que fundamentam a deliberação ora encaminhada podem ser acessados por meio do endereço eletrônico www.tcu.gov.br/acordaos;

f) arquivar o presente processo, com fulcro no art. 169, inciso V, do Regimento Interno do TCU.”

2. Em atendimento ao despacho à peça 122, o Ministério Público junto ao TCU (MPTCU) manifestou-se nos seguintes termos:

“Trata-se de autos iniciados pela Representação subscrita pelo Subprocurador-Geral Lucas Rocha Furtado (peça 1), expediente que noticiou possíveis irregularidades no pagamento de 'auxílio saúde complementar' pelo Conselho Curador dos Honorários Advocáticos (CCHA), benefício instituído pela Resolução CCHA/AGU 16/2024.

Amparando em disposições legais e regimentais, o aludido membro do MPTCU formulou o seguinte pedido:

Ante o exposto, este representante do Ministério Público junto ao Tribunal de Contas da União, com fulcro no que dispõe o artigo 81, I, da Lei n. 8.443/92, e no que dispõem os artigos 237, inciso VII, e 276, caput, do Regimento Interno do Tribunal de Contas da União, requer seja conhecida a presente Representação para:

a) fazendo-se presentes, no caso ora em consideração, o *fumus boni iuris* e o *periculum in mora* determinar a suspensão imediata do pagamento do 'auxílio saúde complementar' regulamentado pela recente Resolução do CCHA a advogados da AGU e procuradores da PGF, da PGFN e do Banco Central, até que o Tribunal decida sobre o caso;

b) enviar cópia da presente representação do STF, para verificação de possível descumprimento da decisão que validou o pagamento dos honorários de sucumbência aos membros das carreiras beneficiadas.

O questionamento em tela foi arriado em matéria publicada na Folha de São Paulo de 8/10/2024 com o título 'Membros da AGU terão penduricalho de até R\$ 3,5 mil acima do teto'. A matéria jornalística assim foi produzida:

Auxílio criado por resolução será bancado com recursos de honorários obtidos em ações judiciais envolvendo União

Membros da AGU (Advocacia-Geral da União) vão receber um penduricalho de até R\$ 3.500 mensais, fora do teto remuneratório do serviço público e isento de tributos. A benesse foi aprovada nesta segunda-feira (7) e gerou indignação em outras áreas do governo federal.

Uma resolução do CCHA (Conselho Curador dos Honorários Advocáticos) criou o chamado 'auxílio saúde complementar', devido a advogados da AGU e procuradores da PGF (Procuradoria-Geral Federal), da PGFN (Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional) e do Banco Central.

O CCHA é uma entidade de natureza privada que administra os honorários de sucumbência recebidos pelos advogados em ações judiciais envolvendo a União.

Os honorários funcionam, na prática, como uma espécie de bônus pago aos servidores da área jurídica do Poder Executivo. No ano passado, o repasse mensal ficou entre R\$ 9.970 e R\$ 20,3 mil - na média, o ganho extra foi de R\$ 11,2 mil ao mês.

A bonificação, porém, fica sujeita ao teto remuneratório, hoje em R\$ 44 mil, equivalente à remuneração de ministros do STF (Supremo Tribunal Federal).

Ela se soma aos vencimentos básicos recebidos pelos membros da carreira, o que faz com que, na prática, quase todos recebam o equivalente ao teto do serviço público. Muitos inclusive são alvo do que é conhecido como 'abate teto', uma dedução do salário para não se desrespeitar a regra.

O novo benefício criado por resolução do CCHA vai extrapolar esse limite. Isso porque a resolução diz expressamente que o pagamento ‘terá caráter indenizatório, não configurado como rendimento tributável e nem sofrerá incidência de contribuição para o Plano de Seguridade Social do servidor público’.

A decisão menciona como respaldo um parecer da PGFN, braço da AGU que fica dentro do Ministério da Fazenda e cuida de temas tributários.

A resolução prevê o pagamento de R\$ 3.000 mensais a servidores da ativa e R\$ 3.500 para aposentados. O valor não será devido a pensionistas nem a dependentes legais.

No ano passado, o CCHA distribuiu R\$ 1,6 bilhão aos membros da AGU em 2023, abaixo dos R\$ 2,4 bilhões destinados ao conselho - o que indica uma folga de recursos que poderia, em tese, ser usada para bancar o novo penduricalho.

A decisão gerou indignação em outras áreas dentro do governo, pois servidores da AGU já ganham valores próximos ao teto remuneratório e acabaram de fechar um acordo com o Ministério da Gestão e Inovação para ter um reajuste de 19% em seus vencimentos básicos, parcelado em duas vezes (junho de 2025 e abril de 2026).

Além disso, críticos da medida do CCHA apontam que ela dribla uma decisão do próprio STF, que validou o pagamento dos honorários de sucumbência desde que eles ficassem sujeitos ao teto remuneratório.

Outra crítica feita nos bastidores é que a verba dos honorários fica totalmente fora do Orçamento, sendo administrada por uma entidade de natureza privada, embora seja obtida a partir de ações judiciais envolvendo a União. Bônus de outras carreiras, como da Receita Federal, ficam dentro do Orçamento e precisam disputar espaço com outros gastos.

Procurado, o CCHA disse que o pagamento do auxílio saúde ‘está em absoluta conformidade com a legislação e com a decisão do STF que reconheceu a natureza remuneratória privada desta verba’.

‘Atualmente, os advogados públicos recebem, a título de auxílio saúde, o valor de R\$ 161 da administração pública. A nova quantia, oriunda de recursos exclusivamente privados e sem qualquer ônus aos cofres públicos, representa uma complementação ao que já é pago, sistemática semelhante à que seguem outras carreiras de Estado’, afirmou a entidade.

O presidente da Anauni (Associação Nacional dos Advogados da União), Clóvis Andrade, defende a parcela extra como forma de aproximar a carreira às vantagens pagas a outras categorias que compõem o sistema de Justiça, como magistrados, procuradores e defensores, inclusive estaduais.

Segundo ele, os membros da AGU, ligada ao Executivo federal, têm um auxílio saúde abaixo das demais carreiras, que recebem entre R\$ 4.000 e R\$ 7.000 mensais sob essa rubrica.

‘Não estou falando que a remuneração do membro da AGU é baixa. Apenas estou fazendo o comparativo com outras carreiras, demonstrando que ainda existe uma desvantagem. Quando essa disparidade se eleva, ocasiona uma fuga de talentos, de bons profissionais que estariam ali em defesa da União rumo a esses outros órgãos da Justiça’, afirma.

Andrade nega que a criação da parcela seja uma forma de burlar a decisão do STF e diz ver como ponto positivo o fato de os recursos saírem do CCHA em vez de serem custeados com verba pública.¹

A título de fundamento jurídico e fático, citou-se a Emenda Constitucional 41 (redação conferida ao inciso XI do art. 37 da CF), dispositivo que limitou o teto remuneratório das carreiras públicas ao subsídio mensal dos Ministros do Supremo Tribunal Federal, e a incompatibilidade do pagamento do benefício com os limites definidos na Carta Política.

A avaliação foi que a verba indenizatória instituída pelo Conselho Curador dos Honorários Advocaticios da Advocacia Geral da União afrontou o limite imposto pelo STF, porquanto o Tribunal validou pagamentos realizados com honorários de sucumbência desde que eles ficassem sujeitos ao teto remuneratório (ADI 6.053/DF).

Na derradeira instrução da Auditoria Especializada em Pessoal – AudPessoal (peça 119), a conclusão técnica foi assim apresentada:

(...)

Esse encaminhamento foi ancorado em parte na ADI 6.053/DF, nos Acórdãos 307/2021 e 523/2023, ambos do Plenário do TCU, e nos limites impostos pela Portaria-MGI 2.829/2024 para a concessão da assistência à saúde. A seguinte consolidação dos fatos foi apresentada pelo Auditor da AudPessoal (peça 119):

¹<https://www1.folha.uol.com.br/poder/2024/10/membros-da-agu-terao-penduricalho-de-ate-r-35-mil-acima-do-teto.shtml>

18. Portanto, a cognição sobre a matéria pode ser sumarizada conforme segue: (i) os honorários de sucumbência configuram modelo remuneratório por performance, idealizado com vistas à eficiência do serviço público; (ii) os honorários de sucumbência, quando somados com o subsídio, não podem extrapolar o teto constitucional; e (iii) os recursos repassados ao CCHA têm sua destinação adstrita ao pagamento dos honorários, propriamente dito, e ao custeio das despesas indispensáveis à sua realização, como a contratação da instituição financeira.

Parte da defesa apresentada pela CCHA à peça 60 foi incorporada à derradeira instrução:

Em que pese não sejam custeados pelo poder público, e sim pela parte sucumbente, o Supremo Tribunal Federal compreendeu que os honorários têm natureza remuneratória por serem percebidos em função dos serviços realizados. Assim, apesar da origem privada, o Supremo Tribunal Federal decidiu que os honorários não podem extrapolar o teto constitucional, notadamente em razão de sua feição remuneratória, consoante decidido no julgamento da ADI 6053: (...).

(...)

Feita essa breve recapitulação, a tese central que se passa a defender é a seguinte: da mesma forma que é lícita a percepção do auxílio saúde custeado com recursos do Tesouro Nacional de forma autônoma à percepção do subsídio (verba salarial de natureza pública), é também legítima a percepção do chamado ‘auxílio saúde complementar’ (verba indenizatória custeada com recursos de natureza privada) de forma autônoma ao pagamento dos honorários advocatícios (verba salarial com a mesma origem privada).

Nesse sentido, deve-se considerar que a criação do auxílio saúde custeado com recursos públicos decorre de lei (art. 230 da Lei nº 8.112/1990). A criação pelo CCHA do benefício ‘auxílio saúde complementar’ consiste em mero espelhamento da lógica já existente no ordenamento jurídico sem, no entanto, causar impacto aos cofres públicos, uma vez custeado com verbas de natureza privada, quais sejam, os honorários advocatícios

Na esteira dessas informações, o arremate técnico foi no sentido de que os pagamentos feitos aos advogados públicos com recursos dos honorários de sucumbência destinados ao fundo gerido pelo CCHA têm natureza remuneratória retributiva no modelo de performance, só podendo ser destinado a essa finalidade e no limite imposto pelo teto remuneratório dos servidores públicos.

Para melhor enfrentarmos o objeto de representação, precisamos adentrar nas diferentes naturezas do honorário de sucumbência, porquanto a solução mais equilibrada passa pelo aprofundamento na identificação das características da verba arrecadada.

Quanto à natureza pública ou privada dos recursos, ainda não se tem uma conclusão final. Essa classificação, quando assentada em definitivo, poderá permitir a livre utilização dos valores sem qualquer satisfação ao Poder Público ou, se considerada como natureza pública, resultará no controle integral dos gastos pelas diferentes esferas de governo às quais estão vinculados os advogados públicos. No momento, os honorários ainda estão em uma zona limítrofe, com algumas características de recurso privado, mas com certos controles e vedações na sua utilização.

Apenas para lembrar, o direito ao recebimento de tais valores foi introduzido pelo § 19 do art. 85 do Novo Código de Processo Civil (Lei 13.105/2015) e regulamentado pelo art. 27 e seguintes da Lei 13.327/2016.

Ocorre que, depois da aprovação dos ganhos, questionamentos levaram o tema para apreciação do Supremo Tribunal Federal, tendo a matéria sido resolvida pela ADI 6.053/DF, que recebeu a seguinte ementa:

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.

Do voto lavrado pelo Ministro Alexandre de Moraes na referida ADI destacamos o seguinte registro: Assim, em relação à observância do teto remuneratório constitucional, previsto no artigo 37, XI, da Constituição Federal, **pouco importa a discussão sobre a natureza jurídica da verba honorária sucumbencial**, detalhada pela Advocacia-Geral da União (doc. 96), mas sim o fato de serem percebidas pelos advogados públicos como parcela remuneratória salarial e, conseqüentemente, estarem sujeitas ao limitador previsto constitucionalmente. (destaques do parecer)

Esse julgamento não teve a preocupação de definir a natureza pública ou privada do recurso, tampouco se o honorário é remuneratório ou indenizatório. Contudo, estipulou-se que, ao ser pago como complementação da remuneração, deve ser limitado pelo teto constitucional. Único ponto pacificado foi que os honorários têm natureza alimentícia e entram no rol de prioridades de pagamento a ser definido pelo juiz da causa.

Ainda sobre a natureza, cabe destacar do artigo produzido por Márcio Pinheiro Advocacia Tributária² o seguinte registro sobre a natureza indenizatório do honorário de sucumbência:

PARTE 5 – IMPOSSIBILIDADE DE QUALQUER TRIBUTAÇÃO DOS HONORÁRIOS DE SUCUMBÊNCIA PELA NATUREZA INDENIZATÓRIA DOS MESMOS

Todas as leis sobre ISSQN em âmbito nacional trataram do cabimento de ISSQN para a atividade de advocacia, ou seja, a relação contratual entre cliente que paga e advogado que recebe honorários contratuais deste cliente por um serviço prestado. A origem do ISSQN remonta desde o imposto sobre indústrias e profissões, no qual se tributava o ganho decorrente dos contratos celebrados em que uma das partes prestava um tipo de serviço profissional.

Os honorários de sucumbência recebidos pela parte do processo, na época em que eles não pertenciam aos advogados, eram uma indenização à parte do processo que precisou gastar com a contratação de advogado, sendo indenizada pela parte vencida. É por isso que não havia condenação em honorários de sucumbência na Justiça do Trabalho, pois como as partes possuem capacidade postulatória, só contrataria advogado quem quisesse.

Após a legislação considerar que a verba pertenceria ao advogado, não houve mudança na caracterização da natureza dos honorários de sucumbência, pois a atribuição de a quem se deve pagar não pode alterar a natureza jurídica de uma verba. E o fato de uma verba ser considerada alimentar não altera o fato de ela ser indenizatória, pois a caracterização de verba alimentar existe para se considerar o prazo de tempo de pagamento, pois a verba indenizatória pode ser de caráter alimentar, assim como a verba remuneratória também pode ser considerada alimentar. Um exemplo disso é o pagamento de alimentos, pois quem recebe alimentos não deve pagar imposto de renda por este valor, e o mesmo é de caráter alimentar e não se trata de remuneração, pois quem paga pensão alimentícia não está remunerando trabalhador ou prestador de serviço, mas sim sustentando pessoa por obrigação legal. Outro exemplo está no artigo 948 do Código Civil, que trata da obrigação de alimentos de caráter indenizatório, sem qualquer conotação de característica remuneratória.

Os honorários de sucumbência não são remuneração, pois se isso fosse verdade, a parte contrária estaria contratando, contra sua vontade, o advogado do adversário. E quando se litiga contra a Fazenda Pública, e a mesma paga os honorários de sucumbência de caráter remuneratório, ela estará pagando remuneração a advogado particular sem concurso público nem contrato administrativo, o que viola a Constituição da República. Só faz sentido, juridicamente, se os honorários de sucumbência forem uma verba indenizatória, da parte vencida para o advogado da parte vencedora, pois o caráter indenizatório não traz qualquer carga de contratação para tal pagamento. Principalmente para a Fazenda Pública que paga honorários de sucumbência para advogado da parte vencedora: ela está pagando indenização, e não remuneração. Se ela paga remuneração, ela está remunerando advogado sem concurso público e sem contrato administrativo.

Sendo verba indenizatória por determinação legal, não cabem ISSQN nem IRPF sobre os honorários de sucumbência recebidos por advogado. E, em se tratando de sociedade de advogados ou sociedade unipessoal de advocacia, além de não caber cobrança de ISSQN, não cabe pagamento de PIS, COFINS,

² <https://www.jusbrasil.com.br/artigos/a-natureza-indenizatoria-dos-honorarios-de-sucumbencia/1802186327>

IRPJ, CSLL, CPP ou qualquer outro tributo sobre faturamento ou renda, posto que a verba indenizatória é intributável, por ser uma recomposição de uma perda, e não um ganho financeiro.

Sendo os honorários de sucumbência uma verba indenizatória, são indenização por dano material, para recompor os gastos do próprio advogado com a ação que precisou atuar contra a parte vencida que causou a lide, sem qualquer relação com os honorários contratuais, que podem ou não existir. Tanto é verdade que todos os Códigos de Processo Civil previram que o grau de zelo do profissional, o lugar de prestação do serviço, a natureza e a importância da causa, o trabalho realizado pelo advogado e o tempo exigido para o seu serviço sempre foram parâmetros para estipular a verba sucumbencial. Ou seja, uma recomposição material (indenização) baseada em múltiplos fatores que são levados em conta para o cálculo percentual desta indenização por dano material conhecida como 'honorários de sucumbência'. (destaques do parecer)

O artigo oferece uma visão histórica que agrega elementos para a melhor aplicação da ADI 6.053/DF.

Nesse contexto, avaliamos que os recursos resultantes do honorário de sucumbência geridos pelo Conselho Curador dos Honorários Advocatícios têm natureza indenizatória, mas quando revertidos para o pagamento de remuneração precisam observar o limite remuneratório estabelecido para o serviço público por disposição de jurisprudência do STF. Essa restrição está associada à tentativa de se evitar grandes distorções nas remunerações das carreiras.

Ainda sobre a utilização dos recursos, o item 9.1.3 do Acórdão 523/2023-TCU-Plenário, sem ser exaustivo, autoriza a realização de outras despesas, **verbis**:

9.1.3. os recursos repassados ao Conselho Curador dos Honorários Advocatícios na forma do art. 35 da Lei 13.327/2016 **têm sua destinação adstrita ao pagamento dos honorários, propriamente dito, e ao custeio das despesas indispensáveis à sua realização, como a contratação da instituição financeira referida no art. 34, inciso V, da mesma Lei**; (destaques do parecer)

Esse dispositivo decisório permite a utilização de valores em atividades que não sejam o pagamento de remuneração dos advogados.

A propósito da mudança de natureza da despesa, a ADI 7.402/GO, da Relatoria do Ministro André Mendonça, apresenta o seguinte entendimento em sua ementa:

DIREITO ADMINISTRATIVO. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. ARTS. 92, § 2º, E 94, PARÁGRAFO ÚNICO, DA LEI ESTADUAL Nº 21.792, DE 2023; LEI ESTADUAL Nº 21.831, DE 2023; ART. 2º DA LEI ESTADUAL Nº 21.832, DE 2023; E LEI ESTADUAL Nº 21.833, DE 2023; E ART. 2º DA LEI 21.761, DE 2022; TODAS DE GOIÁS. DISCIPLINA DO PAGAMENTO DE VERBAS INDENIZATÓRIAS A AGENTES PÚBLICOS ESTADUAIS. VIOLAÇÃO AOS ARTS. 5º, CAPUT; 24, INC. I E § 1º; 37, CAPUT E INC. XI; E 151, INC. III, TODOS DA CRFB. PEDIDO JULGADO PROCEDENTE. I. CASO EM EXAME

1. Ação direta que argui a inconstitucionalidade de dispositivos da legislação goiana que disciplinam o pagamento de verbas indenizatórias a agentes públicos estaduais.

II. QUESTÃO EM DISCUSSÃO

2. O questionamento central consiste em saber se os atos questionados, ao classificarem verba como remuneratória até certo patamar pecuniário, e indenizatória em relação à quantia excedente àquele limite, teriam malferido os arts. 5º, caput; 24, inciso I e § 1º; 37, caput e inciso XI; e 151, inciso III, todos da Constituição da República.

III. RAZÕES DE DECIDIR

3. O teto constitucional abrange a integralidade das parcelas remuneratórias percebidas pelo servidor público. A única exceção se dá em relação às 'parcelas de caráter indenizatório previstas em lei', nos termos do § 11 do art. 37 da Lei Maior.

4. A verba remuneratória é paga a título de contraprestação pelo serviço prestado. Já a parcela indenizatória tem por escopo compensar o gasto dispendido pelo servidor como condição necessária à efetiva prestação do serviço. Os conceitos são ontologicamente distintos, cuja diferenciação decorre da própria natureza jurídica particular de cada um.

5. Nesse sentido, bem pontuou o saudoso Ministro Teori Zavascki, em seu voto-vista proferido no julgamento do caso-paradigma relativo ao Tema RG nº 484: '(...). Para que se tipifique um gasto como indenizatório, não basta que a norma assim o considere. É indispensável que a dicção formal da norma guarde compatibilidade com a real natureza desse dispêndio. E indenização é conceito jurídico com alcance bem determinado na sua formulação.' (RE nº 650.898-RG/RS, Tema nº 484 do ementário da

Repercussão Geral, Rel. Min. Marco Aurélio, Red. do Acórdão Min. Roberto Barroso, j. 1º/02/2017, p. 24/08/2017).

6. Por isso mesmo, **não há razão jurídica apta a amparar a cambialidade de uma dada parcela a partir do atingimento de um determinado montante**, classificando-se a verba como remuneratória até certo patamar pecuniário, e indenizatória em relação à quantia excedente àquele limite.

IV. DISPOSITIVO

7. Pedido procedente. Reconhecimento da inconstitucionalidade **(i)** dos arts. 92, § 2º, e 94, parágrafo único, da Lei nº 21.792, de 2023; **(ii)** da Lei nº 21.831, de 2023; **(iii)** do art. 2º da Lei nº 21.832, de 2023; **(iv)** da Lei nº 21.833, de 2023; e **(v)** do art. 2º da Lei nº 21.761, de 2022, todas do Estado de Goiás.

A nosso ver, esse precedente assegura que o ‘auxílio saúde complementar’ tenha a mesma natureza da assistência à saúde prevista no art. 230 da Lei 8.112/1990. Ou seja, natureza indenizatória/ressarcitória, afastado com isso o valor do computo das verbas que integram a remuneração das carreiras da advocacia pública e que estão sujeitas ao teto constitucional.

Ainda em relação à Lei 8.112/1990, cabe registrar que em seu art. 185 não existe distinção entre ativos, inativos, dependentes e pensionistas no pagamento da assistência à saúde. Circunstância não observada quando da instituição do ‘auxílio saúde complementar’, visto ter excluído os pensionistas do rol de beneficiários.

No tocante à Portaria-MGI 2.829/2024, norma que fixou valores de custeio da assistência à saúde suplementar dos servidores públicos, o objetivo foi evitar o comprometimento de parcela significativa do orçamento público. Isso não ocorre com o auxílio instituído pelo CCHA, visto o valor a ser despendido não ser fruto da arrecadação tributária e a verba ter sinais evidentes de que se trata de recurso privado.

Isso não quer dizer que o dinheiro gerido pelo CCHA possa ser utilizado de modo desregrado, pois os valores foram obtidos no exercício de uma função pública e precisam atender ao mínimo de moralidade e igualdade. Com isso evita-se gerar grandes distorções em relação a outras carreiras, sem falar que em muitos processos a atuação judicial dos advogados é auxiliada por servidores de outras carreiras, sem os quais a chance de sucesso da demanda seria reduzida.

Na tentativa de promover conciliação e aperfeiçoar o auxílio, a CCHA apresentou proposta de resolução (peças 117 e 118) a disciplinar as regras para a utilização dos valores com a louvável sugestão de que os beneficiários apresentem prestação de contas dos valores e que sejam identificados os gastos possíveis. Tal iniciativa reforça a natureza indenizatória do gasto e afasta a interpretação de que o benefício criado constitui mecanismo de burla ao teto constitucional.

Trazemos por colação trecho da derradeira instrução com essa informação:

27. Antes de concluir, cabe apontar que o CCHA acostou aos autos uma ‘proposta de Resolução’, a qual, segundo essa entidade, ‘pode vir a regulamentar de maneira mais ainda contundente o pagamento de valores em favor da classe de servidores públicos’. Veja-se (peça 117, destaques do original):

6. Sugere-se a instituição de uma sistemática que deixe ainda mais claro o caráter de reembolso indenizatório do auxílio saúde, em que o CCHA fixa as exatas despesas que poderão ser ressarcidas (art. 4º, I, II e III), as despesas que não poderão ser ressarcidas (art. 4º, § 1º, I, II, III e IV), as datas específicas para que haja comprovação do uso de valores (art. 4º, § 2º, os documentos necessários para a comprovação (art. 4º, §3º), a forma como o ressarcimento se dará (art. 4º, §5º), o limite do ressarcimento (art. 7º) e, ainda, as consequências de eventual pagamento indevido (art. 9º).

28. Nesse sentido, a entidade apresenta a minuta de uma resolução que, essencialmente, estabelece regras mais detalhadas para o auxílio em tela (peça 118). Tendo em vista que o documento apresentado não comporta manifestação sobre a representação ora em discussão, deixa de ser considerado para a presente instrução, cabendo unicamente ao Relator proceder às ponderações que entender pertinentes.

Por conseguinte, em linha de concordância com a AudPessoal, entendemos que o pedido de cautelar pode ser considerado prejudicado diante da possibilidade da pronta análise de mérito e que a representação deve ser conhecida ante o preenchimento dos requisitos de admissibilidade. Contudo, noutro passo, dissensões da determinação para que o Conselho Curador dos Honorários Advocatícios e a Advocacia-Geral da União se abstenham de realizar pagamento de qualquer parcela indenizatória utilizando os valores dos honorários de sucumbência destinados aos advogados públicos, a exemplo do ‘auxílio saúde complementar’ estabelecido na Resolução CCHA/AGU 16/2024.

Nossa conclusão é pela possibilidade de continuidade dos pagamentos, com a expedição de recomendação ao Conselho Curador dos Honorários Advocatícios e à Advocacia-Geral da União para que apresentem em prazo razoável resolução com o detalhamento das regras de utilização e de prestação de contas

devidamente aprovada, e que a Advocacia-Geral da União passe a incluir nas suas contas anuais demonstrativo com a execução do 'auxílio saúde complementar'."

É o relatório.

VOTO

Trata-se de representação, com pedido de medida cautelar, do Ministério Público junto ao Tribunal de Contas da União (MTCU), subscrita pelo Subprocurador-Geral Lucas Rocha Furtado, na qual se questiona o pagamento do “auxílio-saúde complementar”, pelo Conselho Curador dos Honorários Advocatícios (CCHA), aos servidores ativos e inativos ocupantes dos cargos de Advogado da União, Procurador da Fazenda Nacional, Procurador Federal, Procurador do Banco Central do Brasil e dos quadros suplementares em extinção previstos no art. 46 da Medida Provisória 2.229-43, de 6/9/2001 (peça 1).

2. Segundo o representante, conforme matéria publicada no jornal “Folha de S. Paulo”, em 8/10/2024, o referido auxílio não seria computado no teto remuneratório da Administração Pública Federal, o que resultaria em tentativa de “driblar” decisão do Supremo Tribunal Federal (STF) sobre o assunto e feriria o princípio da moralidade administrativa.

3. Por meio do despacho à peça 32, entre outras medidas, determinei a oitiva prévia do CCHA e da Advocacia-Geral da União (AGU) para que se manifestassem sobre os pressupostos da medida cautelar pleiteada e as ocorrências apontadas nesta representação (art. 276, § 2º, do Regimento Interno do TCU).

4. Também foram solicitadas informações sobre eventuais ações corretivas que poderiam ser tomadas para corrigir os indícios de irregularidades detectados ou remover seus efeitos, se fosse o caso.

5. Na última manifestação, a Unidade de Auditoria Especializada em Pessoal (AudPessoal) propôs, em essência (peças 119-121):

a) considerar o pedido de adoção de medida cautelar, formulado pelo representante do MPTCU, prejudicado, porque os elementos necessários para a decisão de mérito se encontrariam presentes no feito;

b) considerar, no mérito, a representação procedente;

c) determinar ao CCHA e à AGU que se abstenham de pagar qualquer parcela indenizatória utilizando os honorários de sucumbência destinados aos advogados públicos, a exemplo do “auxílio-saúde complementar”, ou, caso aplicável, interrompam os pagamentos dessa vantagem, observando-se a Súmula-TCU 249 quanto às quantias recebidas de boa-fé;

d) indeferir o pedido do representante de envio de cópia do processo ao Supremo Tribunal Federal (STF);

e) comunicar o representante e as entidades representadas sobre a decisão a ser proferida; e

f) arquivar os autos.

5.1. A unidade especializada fundamentou sua proposta no argumento principal de que “qualquer pagamento com os recursos ingressantes do fundo gerido pelo CCHA terá de observar o seu fato gerador, qual seja, a natureza remuneratória retributiva (performance), somente podendo ser vertidos para esse mesmo fim”. Por dedução lógica desse raciocínio, qualquer verba indenizatória devida aos advogados públicos deve ter os recursos para sua cobertura no orçamento da União.

6. Em atendimento ao despacho à peça 122, o MPTCU, considerando, entre outros fatores, que os honorários de sucumbência teriam natureza indenizatória, manifestou-se pela possibilidade de continuidade dos pagamentos questionados, com a expedição de recomendação ao CCHA e à AGU para

que “apresentem em prazo razoável resolução com o detalhamento das regras de utilização e de prestação de contas devidamente aprovada”, e à AGU para que passe a incluir, nas suas contas anuais, demonstrativo com a execução do “auxílio-saúde complementar”.

II

7. Atendidos os requisitos de admissibilidade, cabe ratificar o despacho que conheceu desta representação (peça 32), do qual extraio as seguintes considerações, pela sua importância a fim de confirmar a incontestável competência deste Tribunal para apreciar a matéria, conforme reforçarei mais adiante neste voto:

“5. Para avaliar a competência do Tribunal para apreciar a matéria, cabe destacar que o CCHA sustentou, nos memoriais juntados, que os honorários de sucumbência administrados pela entidade seriam de natureza privada, fundamentando-se, inclusive, no Acórdão 523/2023-Plenário (de minha relatoria).

6. Entretanto, devo observar que, na edição da citada deliberação, não houve consenso sobre essa questão, mas se acordou que a discussão sobre a natureza jurídica da verba honorária seria de menor importância na decisão sobre o mérito da denúncia objeto do TC 027.291/2018-9, assim como também concluiu o STF no julgamento da Ação Direta de Inconstitucionalidade 6.053/DF (Redator: Ministro Alexandre de Moraes), consoante voto complementar que proferi no momento da edição do Acórdão 523/2023-Plenário.

7. Diante disso, o Plenário deste Tribunal optou por excluir o item do Acórdão 311/2021-Plenário (Relatora: Ministra Ana Arraes), que firmava entendimento sobre a natureza pública dos honorários advocatícios sucumbenciais de que trata a Lei 13.327/2016, sem prejuízo de deliberar expressamente que o CCHA, no desempenho de suas atividades finalísticas, ‘sujeita-se aos princípios gerais que regem a administração pública e às respectivas instâncias de controle, inclusive ao controle externo a cargo desta Corte de Contas’.

8. Assim, supera-se qualquer questionamento sobre a competência deste Tribunal para apreciar este processo.”

8. Em acréscimo, ressalto que não deve prosperar a alegação da AGU quanto ao não conhecimento da representação, por suposta ausência de indício de irregularidade (peça 60, p. 3-4), pois, como também demonstrarei a seguir, na fase inicial do processo, entendi presente a plausibilidade jurídica dos apontamentos do MPTCU.

9. Essa situação difere, por exemplo, da que levou o Plenário a não conhecer da representação objeto do TC 015.831/2024-8 (Acórdão 2.062/2024, relator: Ministro: Aroldo Cedraz), haja vista que, naquele caso, as alegações do representante tiveram caráter genérico, sendo que nem mesmo a matéria jornalística aventava “sobre a possibilidade de desrespeito do teto constitucional remuneratório”, mas, sim, alertava “para o aumento de gasto com o pagamento desta rubrica” (instrução da unidade especializada à peça 7 do mencionado processo).

III

10. Quanto ao mérito desta representação, recorro, inicialmente, que o direito ao recebimento de honorários de sucumbência por advogados públicos foi introduzido pelo § 19 do art. 85 do Novo Código de Processo Civil (Lei 13.105/2015), do seguinte teor: “Os advogados públicos perceberão honorários de sucumbência, nos termos da lei.” Esse dispositivo foi regulamentado pelos arts. 27 a 40 da Lei 13.327/2016, dos quais cabe transcrever o seguinte artigo:

“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.**” (destaquei)

11. A interpretação desses dispositivos tem dado origem a questionamentos quanto ao uso dos recursos que excedem o rateio dos honorários entre os advogados públicos. Além deste processo, foram autuados recentemente outras representações para tratar de questões afetas ao tema, como mostra a tabela a seguir:

Processo	Relator	Objeto	Situação
017.806/2024-0	Jhonatan de Jesus	Pagamento de anuidades à Ordem dos Advogados do Brasil (OAB)	Em aberto, na unidade técnica para instrução
018.405/2024-0	Antonio Anastasia	Contratação de seguro de responsabilidade civil para pessoas físicas vinculadas ao CCHA	Considerada parcialmente procedente, por meio do Acórdão de Relação 677/2025-Plenário, sendo que a contratação questionada foi declinada pelo CCHA
019.375/2023-9	Aroldo Cedraz	Pagamento de gratificação natalina sobre os honorários sucumbenciais	No gabinete do relator, com proposta de mérito formulada pela unidade técnica

12. Também cabe mencionar a tramitação do TC 012.387/2021-5, sob minha relatoria, autuado por determinação do item 9.4 do Acórdão 311/2021-Plenário, a fim de se realizar fiscalização para tratar de temas como a possibilidade de retenção de parte da arrecadação de honorários de sucumbência e de utilização dos recursos eventualmente retidos; a destinação dada aos recursos não utilizados para remunerar advogados públicos; e as implicações orçamentárias, financeiras e previdenciárias do decidido naquela oportunidade no TC 027.291/2018-9.

13 De acordo com o despacho à peça 32, indeferi a proposta inicial da unidade especializada de apensar este processo ao TC 012.387/2021-5, diante, entre outros aspectos, da grande abrangência do objeto da fiscalização determinada e da maior efetividade em se proceder ao exame das questões pontuais, de maneira mais aprofundada e célere, em cada um dos processos mencionados, sem prejuízo de se apurar as questões gerais, ainda sem resposta, naquela fiscalização. Atualmente, o referido processo encontra-se em meu gabinete com o objetivo de apreciar embargos de declaração apresentados pelo CCHA contra o despacho que, entre outras providências, autorizou inspeção no referido Conselho para “apurar a regularidade da retenção de parte da arrecadação dos honorários advocatícios de sucumbência, da utilização dos recursos retidos e da destinação dos recursos não utilizados para remunerar advogados públicos”.

14. Em atendimento ao Acórdão 311/2021-Plenário, também foi autuado o TC 012.725/2021-8, visando avaliar a conformidade do pagamento dos honorários advocatícios, “diante dos requisitos fiscais e orçamentários exigidos pela Lei Complementar 101/2000 – Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), pela Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e pelo art. 113 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT)”. Tal processo foi apensado ao TC 012.387/2021-5, por determinação contida no Acórdão de Relação 660/2024-Plenário (relator: Ministro Jhonatan de Jesus), que considerou prejudicado o exame de mérito da representação por perda de objeto em face do item 9.2 do Acórdão 2.965/2021-Plenário e do item 9.2 do Acórdão 523/2023-Plenário.

15. No presente caso, considere, na primeira análise, haver **plausibilidade jurídica** das alegações do representante, diante dos seguintes fundamentos:

a) o Acórdão 523/2023-Plenário – no sentido de que os recursos repassados ao CCHA na forma do art. 35 da Lei 13.327/2016 “têm sua destinação adstrita ao pagamento dos honorários, propriamente dito, e ao custeio das despesas indispensáveis à sua realização, como a contratação da instituição financeira referida no art. 34, inciso V, da mesma Lei” – estaria sendo descumprido, por se considerar, à primeira vista, que o pagamento de “auxílio-saúde” não se tratava propriamente de despesas indispensáveis à realização de pagamento de honorários advocatícios pelo CCHA;

b) independentemente da nomenclatura da parcela paga com os valores administrados pelo CCHA, os honorários advocatícios deveriam ser somados ao subsídio do beneficiário, para fins de se apurar se o total dos pagamentos observa o teto remuneratório da Administração Pública Federal (art. 37, inciso XI, da Constituição Federal de 1988) e o modelo de remuneração por performance que deu origem às disposições dos arts. 27 a 36 e 39 da Lei 13.327/2016, consoante deliberações na Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) 6.053/DF, pelo STF, e no Acórdão 307/2021-TCU-Plenário (relator: Ministro Raimundo Carreiro);

c) não teria sido observado o princípio constitucional da publicidade pelo CCHA, em face da não publicação da Resolução-CCHA/AGU 16/2024, que criou o benefício questionado;

d) questões gerais e específicas ainda não avaliadas pelo TCU precisariam ser enfrentadas com maior profundidade para se concluir sobre a efetiva existência de irregularidade no pagamento questionado, como as seguintes:

“1) É legal destinar os recursos não utilizados no rateio previsto na Lei 13.327/2016 para conferir benefícios aos advogados públicos?”

2) Em caso de resposta positiva à questão anterior, é regular o pagamento acima do teto no caso de despesas de caráter indenizatório, em face do disposto no art. 37, § 11, da Constituição Federal de 1988, no art. 34, § 7º, da Lei 13.327/2016, no art. 123 da Lei 14.791/2023 (Lei de Diretrizes Orçamentárias para 2024) e nas decisões STF e deste Tribunal (...)?

3) Na prática, o eventual abate-teto na remuneração dos advogados está a incidir sobre a parcela do subsídio ou dos honorários?

*4) Especificamente quanto ao auxílio para despesas com saúde, há desrespeito aos princípios da moralidade e da isonomia nas regras fixadas pelo CCHA, considerando, em especial, que a Portaria-MGI 2.829/2024 fixou o valor **máximo mensal per capita** de R\$ 411,26 para a participação da União no custeio da assistência à saúde suplementar dos servidores públicos do Poder Executivo federal, dos militares da Polícia Militar e do Corpo de Bombeiros Militar dos extintos Territórios Federais do Amapá, de Rondônia e de Roraima?”*

IV

16. Em suas manifestações, o CCHA procurou demonstrar a regularidade do pagamento da verba, com alegações de que:

a) os honorários advocatícios seriam recursos **privados**, consoante decisão do STF na ADI 6.053/DF e aplicação analógica das disposições da Lei 14.941/2024, que trata do Conselho Curador do Fundo de Aperfeiçoamento da Defensoria Pública da União (DPU);

b) o CCHA, por se constituir entidade de direito privado, teria autorização legal para editar a resolução debatida e autonomia gerencial para administrar a verba mediante distribuição ordinária dos honorários advocatícios e do montante remanescente, sendo que o pagamento de “auxílio-saúde complementar” guardaria pertinência com o investimento em capital humano, dentro da prática fomentadora do bem-estar e da saúde de seus membros, inclusive como medida de sustentabilidade e sobrevivência das próprias instituições;

c) o TCU não teria exaurido todas as possibilidades de dispêndio de valores com o produto dos honorários, que poderiam ser alocados para investimento, ressarcimento ou fomento;

d) seria amplamente aceito o ressarcimento de despesas de saúde a servidor vinculado a plano de saúde e, uma vez evidenciada a natureza indenizatória do ressarcimento, haveria regularidade no custeio da parcela pelo CCHA, sem infringência ao teto constitucional;

e) o modelo adotado, quanto à natureza indenizatória, encontraria similaridade com a sistemática implementada por diversas procuradorias estaduais, por órgãos como o próprio TCU, o Conselho Nacional de Justiça (CNJ) e o Conselho Nacional do Ministério Público (CNMP); e

f) o CCHA fora cauteloso ao requerer parecer jurídico da AGU para esclarecer previamente a legalidade do pagamento de “auxílio-saúde complementar” como verba indenizatória.

17. A AGU, de fato, defendeu a legalidade do auxílio, reforçando aspectos mencionados pelo CCHA, como o de que haveria respeito às decisões do STF e do TCU, haja vista que:

a) a natureza remuneratória dos honorários levaria ao entendimento, por analogia ao disposto no art. 41, *caput*, da Lei 8.112/1990, de que os honorários poderiam ser usados para pagar as verbas retributivas que se agregam ao subsídio e as verbas indenizatórias previstas em lei (no caso, o art. 230 da mesma Lei 8.112/1990) sem ofensa ao teto constitucional; e

b) o custeio de verbas indenizatórias a que fazem jus os advogados públicos federais, tais como o auxílio-saúde, enquadrar-se-ia na noção de custeio das despesas indispensáveis à realização do pagamento dos honorários, porque o elemento principal à obtenção dessa verba seria o exercício funcional dos advogados, para o qual a lei define como necessário o auferimento de tal auxílio.

18. Os interessados também procuraram responder às questões indicadas acima (item 15, alínea “d”), afirmando que:

a) seria devolvido aos cofres públicos a parcela do subsídio que, somado ao valor dos honorários advocatícios pagos pelo CCHA, supera o limite do teto remuneratório (abate-teto), segundo o Parecer 001/2020/CONSUNIAO/CGU/AGU (peça 61);

b) os parâmetros fixados na Portaria-MGI 2.829/2024, inclusive para limitação do valor máximo a ser pago, vinculam apenas a União, não o CCHA, que seria ente privado com autonomia e competência **exclusiva** para avaliar a conveniência de instituir benefícios à luz dos incentivos de performance reclamados pela categoria; e

c) não haveria violação à moralidade ou à isonomia, porque o paradigma de comparação dos advogados públicos federais não seriam os servidores do Executivo, mas os membros das demais funções típicas de Estado, em razão da conformação jurídica da AGU.

19. Considerações semelhantes fizeram parte das manifestações apresentadas por entidades reconhecidas como “amigas da Corte” neste processo (peça 96-98).

V

20. Antes de qualquer análise sobre a regularidade, ou não, do pagamento questionado, é importante esclarecer, como mencionei no despacho reproduzido parcialmente acima, que este Tribunal não reconheceu a natureza **privada** dos honorários sucumbenciais devidos aos advogados públicos.

21. Quanto ao Acórdão 523/2023-Plenário, deve-se deixar claro que meu entendimento pessoal, preliminarmente manifestado, sobre a natureza privada dos recursos em vértice não prevaleceu, ante as divergências manifestadas no momento da discussão do TC 027.291/2018-9, conforme evidencia a leitura dos votos apresentados pelos Ministros Benjamin Zymler, Walton Alencar Rodrigues e Vital do Rêgo (peças 228-231 do citado processo).

22. Os seguintes trechos da declaração de voto complementar do eminente Ministro Walton Alencar Rodrigues são elucidativos quanto à falta de consenso (peça 230 do TC 027.291/2018-9):

“(…)

Pedi vistas dos autos por discordar das conclusões do nobre relator dos embargos, E. Ministro Jorge de Oliveira, no sentido de que o entendimento fixado pelo Supremo Tribunal Federal, na Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) 6053, confirmou a natureza privada e extraorçamentária dos honorários e o cunho também privado do CCHA.

O colegiado decidiu, por unanimidade, conhecer dos embargos, para, no mérito, acolhê-los parcialmente e atribuir-lhes efeitos infringentes; tornar insubsistente o item 9.1.1 do Acórdão 311/2021-Plenário; e dar aos itens 9.1.2 e 9.1.3 do Acórdão 311/2021-Plenário a seguinte redação:

‘9.1.2. o Conselho Curador dos Honorários Advocatícios, no desempenho de suas atividades finalísticas, sujeita-se aos princípios gerais que regem a administração pública e às respectivas instâncias de controle, inclusive ao controle externo a cargo desta Corte de Contas;

9.1.3. os recursos repassados ao Conselho Curador dos Honorários Advocatícios na forma do art. 35 da Lei 13.327/2016 têm sua destinação adstrita ao pagamento dos honorários, propriamente dito, e ao custeio das despesas indispensáveis à sua realização, como a contratação da instituição financeira referida no art. 34, inciso V, da mesma Lei’;

A redação final do dispositivo foi alcançada somente após o colegiado consentir em excluir as interpretações acerca da natureza jurídica do Conselho Curador dos Honorários Advocatícios (CCHA), se de direito público ou privado; bem como a assertiva de que os honorários advocatícios sucumbenciais de que trata a Lei 13.327/2016 constituem recursos de natureza pública, do Acórdão 311/2021-TCU-Plenário, ora embargado.

Isso porque há divergência de interpretações entre os nobres ministros.

Não-obstante eu tenha anuído à redação proposta, reitero mais uma vez meu entendimento acerca da matéria, que deixei consignado na declaração de voto que apresentei à época da votação da deliberação embargada e no voto revisor que juntei, no âmbito destes embargos.

Em nenhum momento, a decisão do STF na (ADI) 6053 confirmou ou atestou a natureza privada e extraorçamentária dos honorários devidos aos advogados públicos federais, tampouco o cunho privado do CCHA.

*Naquele processo, a Corte Suprema considerou procedentes, **em parte**, as alegações de inconstitucionalidade veiculadas pela Procuradoria-Geral da República (PGR), que, em sua peça inicial, questionou somente a compatibilidade do pagamento de honorários de sucumbência, parcela de índole remuneratória, que integra a receita pública, com o regime de subsídio estabelecido na Constituição, bem como a não observância do teto constitucional estabelecido.*

A decisão do STF nada dispôs sobre a natureza jurídica dos honorários sucumbenciais e sobre a personalidade jurídica do CCHA, simplesmente porque essas questões, em que pese terem sido ventiladas pela PGR, não foram objeto de deliberação pela Corte Suprema.” (negritos e sublinhados constantes do original)

23. Destaco que, se o entendimento que defendi inicialmente sobre a natureza privada dos recursos tivesse prevalecido, a deliberação teria sido pela improcedência da representação (item 19 do voto à peça 233 do TC 027.291/2018-9), o que efetivamente não ocorreu.

24. Na verdade, a decisão unânime foi no sentido de que:

a) o CCHA não precisa seguir estritamente as regras de direito público na realização de suas aquisições de bens e contratações de serviços, mas sujeita-se, no desempenho de suas atividades finalísticas, aos princípios gerais que regem a Administração Pública e às respectivas instâncias de controle, inclusive ao controle externo a cargo desta Corte de Contas; e

b) os recursos repassados ao CCHA devem ter sua destinação adstrita ao pagamento dos honorários propriamente dito e ao custeio das despesas indispensáveis à sua realização.

25. As análises do Ministro Vital do Rêgo são esclarecedoras em relação à relevância do controle do TCU sobre a gestão dos recursos pelo CCHA (peça 229 do TC 027.291/2018-9).

“10. Para o que interessa no presente processo, compreendo que se faz importante esclarecer que, mais relevante do que definir a natureza jurídica dos honorários, é destacar, dado o seu caráter remuneratório com os limites ressaltados pela ADI 6053, a competência deste TCU para fiscalizar a governança, a gestão e a distribuição dos honorários, cuja responsabilidade operacional fica a cargo do Conselho Curador dos Honorários Advocatícios.

11. Com isso, considerando que o STF, de forma expressa, entendeu que a verba honorária sucumbencial não afasta a incidência do teto remuneratório e tendo em vista que os recursos destinados aos honorários não transitam na conta única do Tesouro, a atuação desta Corte de Contas será essencial para aferir a correta aplicação do abate teto constitucional levando-se em conta a distribuição mensal desses recursos aos integrantes das carreiras jurídicas que são beneficiárias desses valores.

12. Em outros termos, por meio de sua fiscalização e atuação sistêmica, por exemplo, por meio de cruzamento de dados e avaliação das folhas de pagamento, a observância dos limites constitucionais e a gestão dos honorários não devem escapar da jurisdição desta Corte.”

26. Especificamente quanto ao Acórdão 2.965/2021-Plenário (relator: Ministro Raimundo Carreiro), proferido no TC 004.745/2018-3, a insubsistência do entendimento contido no Acórdão 307/2021-Plenário (relator: Ministro Raimundo Carreiro) – também sobre a natureza pública dos recursos pagos a título de honorários de sucumbência – não foi consequência de sua revisão ou reconsideração pelo Tribunal, mas tão somente das constatações de que:

a) a análise do tema, no mencionado TC 004.745/2018-3, não teve a profundidade necessária que justificasse a fixação do entendimento pelo TCU;

b) o assunto estava sendo examinado de forma mais abrangente no TC 027.291/2018-9.

27. **Por ora**, a fim de prosseguir no exame deste feito, concordo com o MPTCU que os honorários “estão em uma zona limítrofe, com algumas características de recurso privado, mas com certos controles e vedações na sua utilização”.

28. Esse entendimento se alinha, por analogia, ao tratamento dado pela Lei 14.941/2024 ao Fundo de Aperfeiçoamento da DPU, constituído pelos honorários devidos à Defensoria Pública em processos judiciais e outras fontes, segundo o dispositivo transcrito a seguir, mencionado pelo CCHA (peça 86, p. 13-14), do qual ressalto a **finalidade pública** do uso da verba:

“Art. 4º (...)

§ 2º As verbas destinadas ao Fundo de Aperfeiçoamento da Defensoria Pública da União têm natureza privada **com finalidade pública**, não integrando o orçamento da Defensoria Pública da União autorizado na lei orçamentária anual.” (destaquei)

29. Também é incontroverso que tanto o TCU como o STF reconhecem que os honorários de sucumbência configuram modelo **remuneratório** por performance, idealizado com vistas à eficiência do serviço público e sujeito à incidência do teto constitucional, por expressas previsões normativas (art. 37, inciso XI, da Constituição e diversos dispositivos das leis de diretrizes orçamentárias, a exemplo do art. 121 da Lei 15.080/2024) ou interpretações dos tribunais pátrios, como apontam a instrução da unidade especializada e o parecer do MPTCU.

30. Sobre o ponto, vale transcrever, por sua clareza, trechos do voto do Ministro Alexandre de Moraes na ADI 6.053/DF:

*“O art. 135 da Constituição Federal, ao estabelecer, nos moldes do seu art. 39, § 4º, incluído pela Emenda Constitucional ao corpo permanente da Constituição, que a remuneração dos advogados públicos se dá mediante subsídio, é compatível com o regramento constitucional referente à Advocacia Pública (Título IV, Capítulo IV, Seção III), pois o recebimento de honorários advocatícios sucumbenciais por parte dos advogados públicos, devidamente previsto em lei, **tem caráter remuneratório e de contraprestação de serviços realizados no curso do processo, sendo compreendido, portanto, como parcela remuneratória devida a advogados em razão do serviço prestado**, que recebe tratamento equivalente aos vencimentos e subsídios, sendo, inclusive, reconhecido o seu caráter alimentar.*

(...)

*Assim, em relação à observância do teto remuneratório constitucional, previsto no artigo 37, XI, da Constituição Federal, pouco importa a discussão sobre a natureza jurídica da verba honorária sucumbencial, detalhada pela Advocacia-Geral da União (doc. 96), mas sim o fato de serem percebidas pelos advogados públicos como **parcela remuneratória salarial** e, conseqüentemente, estarem sujeitas ao limitador previsto constitucionalmente.*

*A possibilidade de percepção de honorários sucumbenciais por parte dos advogados públicos, portanto, **não se desvencilha por completo das imposições decorrentes do regime jurídico de direito público a que se submetem esses agentes públicos, pois são valores percebidos por agentes públicos em função mesmo do exercício de cargo estritamente público**. Por essa razão, 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.” (destaquei)*

31. Antes de adentrar na análise do tema principal desta representação, registro, ainda, que o representante do MPTCU fundamentou seu parecer em artigo jurídico que defende a natureza indenizatória dos honorários de sucumbência, “por dano material, para recompor os gastos do próprio advogado com a ação que precisou atuar contra a parte vencida que causou a lide”.

32. Entretanto, não é cabível deduzir que os honorários de sucumbência devidos a advogados **públicos** têm, em si, natureza indenizatória, pois o trabalho rotineiro desses profissionais é remunerado principalmente por meio de subsídios pagos pelos cofres públicos.

33. Conclusão nesse sentido esbarraria na interpretação dada pelo STF quanto à incidência do teto constitucional sobre os honorários, diante da previsão, contida na Constituição de 1988 (art. 37, § 11), de que as parcelas de caráter indenizatório previstas em lei não são computadas para efeito dos limites remuneratórios fixados.

34. No exame do assunto, igualmente, merecem consideração os entendimentos do STF na ADI 7.402/GO (relator: Ministro André Mendonça), mencionada no parecer do MPTCU. Essa ação conteve questionamentos, entre outros pontos, sobre a classificação, como indenizatória, da parcela excedente ao teto constitucional relativa a verbas correspondentes ao exercício de cargo de provimento em comissão ou função comissionada por agente público titular de cargo de provimento efetivo ou emprego público permanente ou, ainda, pelo militar titular de posto. Na sua apreciação, o STF deliberou que:

a) a verba **remuneratória** é paga a título de contraprestação pelo serviço prestado, enquanto a parcela **indenizatória** “tem por escopo compensar o gasto dispendido pelo servidor como condição necessária à efetiva prestação do serviço”, de forma que versam sobre conceitos “ontologicamente distintos, cuja diferenciação decorre da própria natureza jurídica particular de cada um”; e

b) **não há razão jurídica apta a amparar a cambialidade de uma dada parcela a partir do atingimento de um determinado montante**, “classificando-se a verba como remuneratória até certo patamar pecuniário, e indenizatória em relação à quantia excedente àquele limite”.

35. A associação da verba remuneratória com a contraprestação pelo serviço prestado deixa antever que os honorários de sucumbência devidos aos advogados públicos assumem, em regra, caráter de remuneração na espécie **retributiva**, e não indenizatória.

36. Sob essas premissas e diante das manifestações presentes no processo, inclusive com proposições para solucionar os problemas enfrentados, é possível se deliberar sobre o mérito da representação, o que efetivamente prejudica a apreciação do pedido de cautelar, consoante concordam a AudPessoal e o MPTCU.

VI

37. A questão principal tratada nesta representação é **definir se os honorários advocatícios podem ser usados, ou não, para pagar o “auxílio-saúde suplementar”**.

38. Segundo a Resolução-CCHA/AGU 16/2024 (arts. 1º, parágrafo único, e 8º, incisos I e II - peça 87, p. 2), tal auxílio importa em R\$ 3.000,00 para ativos e em R\$ 3.500,00 para inativos. Esses montantes podem passar para até 10% (dez por cento) do teto aplicado ao serviço público federal (o equivalente, atualmente, a R\$ 4.636,62), se aprovada a minuta de resolução juntada à 118.

39. Quanto ao “auxílio-saúde suplementar”, o benefício representou, em outubro/2024, valor próximo a R\$ 21 milhões, em benefício de 4.633 ativos e 1.999 inativos (peça 86, p. 46), correspondentes a menos de 1% do saldo retido no CCHA, em 2023 (cerca de R\$ 2,54 bilhões), segundo dados apurados pela unidade especializada no TC 012.387/2021-5.

40. Cabe lembrar, inicialmente, que os honorários pertencentes aos advogados públicos, depois de seu rateio até o limite do teto remuneratório constitucional, permanecem como saldo retido no CCHA, ou “excedentes”.

41. Como se deduz de interpretações dadas pelo STF, esses “excedentes” não podem ser simplesmente repassados para os cofres da União ou terem outra destinação que não seja direcioná-los aos advogados públicos, na ausência de autorização legal expressa.

42. A Suprema Corte já decidiu que não é cabível a transferência dos recursos para contas de entidades de classe (ADI 6.168/RO, relator: Ministro Ricardo Lewandowski) ou a transação sobre a verba ou, ainda, a concessão de benefícios tributários com ela por parte do poder público (ADI 7.615/GO, relator: Ministro Nunes Marques), por justamente constituírem recursos “pertencentes” aos advogados.

43. Nesse contexto, é pertinente avaliar se esses “excedentes”, de caráter **remuneratório retributivo** na origem (item 35), podem ser utilizados como **fonte de custeio** do “auxílio-saúde suplementar”.

44. O cenário ideal seria que a matéria estivesse disciplinada por lei em sentido estrito, como fez, por exemplo, o art. 4º, inciso XXI, da Lei Complementar 80/1994, incluído pela Lei Complementar 132/2009, ao direcionar os fundos geridos pela DPU, exclusivamente, ao aparelhamento do órgão e à capacitação profissional de seus membros e servidores.

45. Neste caso, entretanto, a lei apenas tratou do rateio dos honorários entre os advogados públicos, levando em conta o tempo de efetivo exercício no cargo, para os ativos, e o tempo de aposentadoria, para os inativos (art. 31 da Lei 13.327/2016).

46. Decerto, diante da finalidade “pública” do uso dos recursos, não há como compreender que a autonomia normativa atribuída ao CCHA seja absoluta para definir livremente o destino dos recursos, incluindo sua distribuição “a título de complementar todas as verbas que são qualificadas como remuneração” na Lei 8.112/1990, como defende a AGU (peça 60, p. 31).

47. É certo que o TCU, no Acórdão 523/2023-Plenário, deliberou que os recursos repassados ao CCHA devem ter sua destinação restrita ao pagamento dos honorários, propriamente ditos, e ao custeio das despesas indispensáveis à realização desse pagamento.
48. Deflui-se que este Tribunal, de fato, interpretou que os honorários advocatícios de sucumbência não poderiam ser usados para arcar com despesas além das necessárias a efetuar o pagamento da mencionada rubrica aos advogados, a exemplo da contratação da instituição financeira para gerir, processar e distribuir os recursos (art. 34, inciso V, da 13.327/2016).
49. Assim, aparentemente, essa interpretação não albergaria o pagamento de benefícios assistenciais diversos, na acepção de que seriam investimentos em capital humano compatíveis com a “atividade ensejadora do recebimento dos honorários e fundamentais para o exercício exitoso das atribuições funcionais”.
50. Efetivamente, a “presunção legal de necessidade” de verbas dessa natureza para o exercício funcional estende-se a qualquer servidor público ou trabalhador, de forma que a concessão em limites mais alargados à categoria dos advogados públicos necessita de fundamento legal expresso para que se possa ampliar a interpretação dada pelo TCU.
51. Daí, vale recorrer ao conceito de remuneração contido na Lei 8.112/1990 (arts. 41 e 49), diploma legal que estatui direitos assegurados aos membros efetivos da AGU, nos termos do art. 26 da Lei Complementar 73/1993. A **remuneração**, conforme a definição contida naquela lei, inclui tanto parcelas **retributivas** como **indenizatórias**, sendo que as parcelas de caráter indenizatório não se sujeitam ao teto remuneratório (art. 37, inciso XI e § 11, da Constituição de 1988).
52. Por sua vez, o auxílio-saúde destinado aos servidores públicos, mediante “ressarcimento parcial do valor despendido pelo servidor, ativo ou inativo, e seus dependentes ou pensionistas com planos ou seguros privados de assistência à saúde”, tem previsão legal e natureza indenizatória/ressarcitória (art. 230, *caput* e § 5º, da Lei 8.112/1990) e, como tal, não está sujeito ao teto remuneratório nem, segundo o Parecer SEI 1.542/2024/MF, à incidência de imposto de renda (peça 62).
53. Desse modo, concordo que a destinação de valores do fundo de honorários para cobrir despesas dos advogados na forma de auxílio-saúde não ofende a regra do teto remuneratório (art. 37, inciso XI e §11, da Carta Magna), por ser possível a interpretação de que não se está alterando a natureza **retributiva** da verba, mas usando os saldos devidos aos advogados para custear o benefício.
54. Nesse mesmo sentido, ainda que a instituição financeira que efetua o pagamento dos honorários aos seus beneficiários deva reter o imposto sobre a renda devido, em atenção ao disposto no art. 34, § 7º, da Lei 13.327/2016, esse dispositivo não é aplicável no caso de uso da verba para pagamento do auxílio-saúde.
55. À luz dos esclarecimentos prestados pelas unidades jurisdicionadas, discordo que qualquer pagamento com os recursos do fundo gerido pelo CCHA terá de observar a natureza remuneratória retributiva (performance), sob pena de se deixar os vultuosos “excedentes pertencentes aos advogados públicos” sem destinação.
56. Isso não quer dizer que o CCHA está livre para replicar as diversas gratificações e adicionais previstos na Lei 8.112/1990 e os pagar com o saldo dos honorários.
57. Nas palavras do procurador do MPTCU, não é possível que os honorários dos advogados públicos possam ser utilizados de modo desregrado, “pois os valores foram obtidos no exercício de uma função pública e precisam atender ao mínimo de moralidade e igualdade” e ser usados sem “gerar grandes distorções em relação a outras carreiras”.
58. Nesse cenário, verifico que a Resolução-CCHA/AGU 16/2024 (peça 87) apresenta problemas, porque a norma:

a) não afastou o direito de assistência à saúde do servidor público previsto no art. 230 da Lei 8.112/1990, nas modalidades regulamentadas pelo Decreto 4.978/2004 e pela Instrução Normativa SGP/SEDGG/ME 97/2022 (art. 1º, parágrafo único), o que suscita dúvidas sobre a observância do princípio da isonomia e da moralidade, haja vista que o recebimento de duplo auxílio de mesma natureza não é deferido a ocupantes de outros cargos públicos e não encontra previsão naquele dispositivo legal, do seguinte teor:

*“Art. 230. A assistência à saúde do servidor, ativo ou inativo, e de sua família compreende assistência médica, hospitalar, odontológica, psicológica e farmacêutica, terá como diretriz básica o implemento de ações preventivas voltadas para a promoção da saúde e será prestada **pelo Sistema Único de Saúde – SUS, diretamente pelo órgão ou entidade** ao qual estiver vinculado o servidor, ou mediante **convênio ou contrato**, ou ainda na forma de **auxílio, mediante ressarcimento parcial do valor despendido pelo servidor**, ativo ou inativo, e seus dependentes ou pensionistas com planos ou seguros privados de assistência à saúde, na forma estabelecida em regulamento.” (Redação dada pela Lei nº 11.302 de 2006) (destaquei)*

b) não exigiu a efetiva comprovação das despesas incorridas para efeito do pagamento do valor fixo de R\$ 3.000,00 para ativos e R\$ 3.500,00 para inativos, desnaturando o caráter indenizatório do pagamento e ofendendo o disposto no art. 230, § 5º, da Lei 8.112/1990, que limita o valor do ressarcimento ao total despendido pelo servidor ou pensionista civil com plano ou seguro privado de assistência à saúde, pois a norma somente estabelece (art. 6º) que o CCHA requisitará:

- à Secretaria-Geral de Administração da AGU “a relação dos membros ativos e aposentados ocupantes dos cargos de Advogado da União, Procurador da Fazenda Nacional e Procurador Federal que recebam o auxílio-saúde, previsto no art. 34, *caput*, da Instrução Normativa SGP/SEDGG/ME nº 97, de 26 de dezembro de 2022”; e

- à Gerência-Geral de Gestão Legal do Banco Central – GESPG “a relação dos membros ativos e aposentados ocupantes dos cargos de Procuradores do Banco Central do Brasil inscritos no PASBC”, bem como dos membros que se enquadrarem no § 1º do art. 2º da resolução.

59. Além das disposições mencionadas no item anterior, a norma atual apenas prevê, genericamente (art. 2º), que terão direito ao benefício:

a) os membros ativos e aposentados ocupantes dos cargos de Advogado da União, Procurador da Fazenda Nacional, Procurador Federal e dos quadros suplementares em extinção previstos no art. 46 da Medida Provisória 2.229-43/2001 que recebem o auxílio saúde suplementar de caráter indenizatório pago pelo Poder Executivo Federal, previsto no art. 34, *caput*, da Instrução Normativa SGP/SEDGG/ME 97/2022; e

b) os ocupantes dos cargos de Procurador do Banco Central do Brasil inscritos como titular no Programa de Assistência à Saúde dos Servidores do Banco Central (PASBC) ou os não inscritos nesse programa que comprovem perante a Procuradoria do Banco Central (PGBC) a contratação de plano de saúde privado, como titular, e, anualmente, até o dia 30 de abril, o pagamento das respectivas mensalidades no exercício anterior.

60. Por certo, essa disciplina não é aderente ao ordenamento jurídico, pelas razões mencionadas no item 58, ante a constatação das seguintes irregularidades:

a) uso de recursos públicos concomitantemente com os provenientes dos honorários advocatícios para pagamento de assistência à saúde aos advogados públicos, em desacordo com o princípio da moralidade estabelecido no art. 37, caput, da Constituição Federal de 1988, além do princípio da isonomia e das disposições do art. 230, caput, da Lei 8.112/1990; e

b) não exigência de efetiva comprovação das despesas incorridas, para efeito de pagamento

de valor fixo como auxílio-saúde aos advogados públicos ativos e inativos, desnaturando o caráter indenizatório do pagamento e infringindo o disposto no art. 37, § 11, da Constituição Federal de 1988 e no art. 230, § 5º, da Lei 8.112/1990.

61. Todavia, a minuta de nova resolução apresentada (peça 118) mostra que haverá a substituição do custeio público do auxílio-saúde – que não mais será denominado como “suplementar” – pelo reembolso integral ou parcial das despesas com **os recursos dos “excedentes” dos honorários.**

62. A minuta também prevê a instituição de sistemática que deixará mais claro o caráter de reembolso indenizatório do auxílio (peça 117), “em que o CCHA fixa as exatas despesas que poderão ser ressarcidas (art. 4º, I, II e III), as despesas que não poderão ser ressarcidas (art. 4º, § 1º, I, II, III e IV), as datas específicas para que haja comprovação do uso de valores (art. 4º, § 2º), os documentos necessários para a comprovação (art. 4º, § 3º), a forma como o ressarcimento se dará (art. 4º, § 5º), o limite do ressarcimento (art. 7º) e, ainda, as consequências de eventual pagamento indevido (art. 9º)”.

63. Por outro lado, noto, nessa mesma minuta, inovação ao se prever reembolso de despesas com saúde feitas em benefício de dependentes dos advogados públicos. À primeira vista, essa previsão não se adequaria à justificação de vincular o benefício à melhoria das condições de trabalho como medida decorrente do modelo remuneratório por performance.

64. Porém, ao analisar mais detidamente o ponto, concluo que o procedimento não se distancia das práticas adotadas nos órgãos e entidades públicos e do texto legal, desde que o limite definido para o ressarcimento inclua todas as despesas com os advogados públicos e os dependentes, uma vez que o art. 230 da Lei 8.112/1990 alberga a assistência à saúde da família do servidor.

65. Portanto, a nova forma de dispor sobre o assunto reflete o esforço do CCHA para solucionar a controvérsia, alinha-se aos ditames constitucionais e legais e, o mais importante, desonera os cofres públicos. Não há dúvidas de que o pagamento de auxílio-saúde com recursos em poder daquela entidade tem o potencial de aliviar as despesas previstas no Orçamento da União, significando economia ao erário. Na verdade, se efetivamente procedente a alegação de que é devolvida aos cofres públicos a parcela do subsídio que, somada aos honorários advocatícios rateados (item 18, alínea “a”), supera o teto remuneratório – o que será avaliado no TC 012.387/2021-5 –, quanto maior a parcela do rateio dos honorários, maior é o benefício financeiro à União.

66. Com efeito, os novos procedimentos suprem a necessidade de se buscar a conciliação da correta aplicação do teto constitucional com o incentivo à atuação dos advogados públicos proporcionado pelos honorários sucumbenciais, em alinhamento à visão que levou o Ministro Luís Roberto Barroso a admitir, na ADI 6.053/DF, “que, nos meses em que haja percepção de honorários acima do teto, o valor residual seja distribuído entre os advogados públicos nos meses seguintes, desde que se respeite mensalmente, como limite máximo, o subsídio dos Ministros do Supremo Tribunal Federal”.

67. Aliás, ao final, entendo que o pagamento do auxílio-saúde com as verbas sucumbenciais se mostra aderente com parte dos fundamentos adotados pelo relator da referida ADI, o Ministro Alexandre de Moraes, segundo se observa nos seguintes trechos de seu voto:

“Por outro lado, ao contrário do que uma leitura isolada do art. 39, § 4º, da Constituição Federal pudesse sugerir, o conceito de parcela única espelhado nesse dispositivo constitucional apenas repele o acréscimo injustificável de espécies remuneratórias ordinárias, devidas em decorrência do trabalho normal do servidor submetido a regime de subsídio, sem impedir, em linha de princípio, a percepção de outras verbas pecuniárias que tenham fundamento diverso, a exemplo das verbas honorárias sucumbenciais, fundadas no fato objetivo do resultado da demanda, pois, como bem salientado pelo Ministro LUIZ FUX, a previsão trazida pela EC 19/98:

‘tem como característica fundamental o pagamento de parcela remuneratória única, em prol da transparência, moralidade, impessoalidade e isonomia salarial entre servidores públicos’ (ADI 5.400, Rel. Min. LUIZ FUX, Pleno, DJe de 12/3/2020).

A propósito, destaco que, muito recentemente, este SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL teve a oportunidade de assentar 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), sendo possível inferir, por consequência, que, também com relação aos honorários de sucumbência, o regime de subsídio ‘não elimina nem é incompatível com vantagem constitucionalmente obrigatória ou legalmente concedida’ (CÁRMEN LÚCIA ANTUNES ROCHA. Princípios Constitucionais dos Servidores Públicos. São Paulo: Saraiva, 1999, p. 314). Por oportuno, transcrevo a seguinte passagem do voto proferido na ADI 4.941 pelo saudoso Ministro TEORI ZAVASCKI:

‘Pois bem, uma leitura isolada – ‘em tira’, diria Eros Grau (Ensaio e discurso sobre a interpretação/aplicação do direito, 5ª ed., SP: Malheiros, p. 131) – do art. 39, § 4º, da CF poderia sugerir que o pagamento do subsídio haveria de ser feito de maneira absolutamente monolítica, isto é, sem o acréscimo de qualquer outra parcela. Isso porque o dispositivo veda expressamente ‘(...) o acréscimo de qualquer gratificação, adicional, abono, prêmio, verba de representação ou outra espécie remuneratória (...)’. Todavia, compreensão é equivocada. Interpretação sistemática revela que a própria Constituição, no art. 39, § 3º, assegura a todos os servidores públicos, sem distinção, a fruição de grande parte dos direitos sociais do art. 7º, que envolve pagamento de verbas adicionais, cumuláveis com a do subsídio, tais como adicional de férias, décimo terceiro salário, acréscimo de horas extraordinárias, adicional de trabalho noturno, entre outras. Portanto, não há, no art. 39, § 4º, da CF, uma vedação absoluta ao pagamento de outras verbas além do subsídio.’

De fato, nas hipóteses em que a Constituição Federal pretendeu vedar o recebimento de honorários em razão de alguma incompatibilidade relevante, proibiu-o expressamente, como no caso dos membros da Magistratura (art. 95, parágrafo único, II, da CF) e do Ministério Público (art. 128, § 5º, II, a, da CF). Desse modo, prosperasse a alegada incongruência, seria desnecessário que o constituinte tivesse se ocupado de estabelecer vedações específicas destinadas a determinados agentes públicos.

Portanto, é no contexto de transposição dessa peculiar sistemática de acréscimo pecuniário decorrente da eficiência de atuação institucional, devidamente autorizado pelo texto original da Constituição Federal de 1988 e não proibido expressamente pela EC 19/98, própria do ofício da advocacia, para o âmbito do regime jurídico de direito público a que submetidos os advogados públicos, que se encontra sua plena razoabilidade, e, conseqüentemente, sua constitucionalidade (...).”

68. Assim, diante da ausência de ônus ao erário no pagamento do auxílio-saúde pelo CCHA – uma vez que os recursos derivados dos honorários não transitam pela conta única do Tesouro Nacional (art. 35 da Lei 13.327/2016) –, é possível descartar irregularidade na sua realização, desde que, obviamente, sejam observados os princípios constitucionais e os ditames legais nas alterações a serem processadas na norma, sobretudo a fim de resolver os problemas indicados nos itens 58-60, mediante supressão da verba paga com recursos federais para a assistência à saúde dos advogados públicos e regulamentação apropriada da forma de reembolso das despesas.

69. Em consequência, e em observância ao ordenamento jurídico, principalmente, aos princípios constitucionais da legalidade e da eficiência (art. 37, *caput*, da Carta Magna), pode-se configurar regular o destino dado aos recursos pelo CCHA na instituição do auxílio-saúde, com evidente economia aos cofres públicos, a justificar a superação do entendimento da unidade especializada de que qualquer

pagamento com os recursos ingressantes do fundo gerido pelo CCHA deve ter natureza remuneratória retributiva.

70. Em face desse contexto, com as vênias por divergir parcialmente de ambos os pareceres, concluo que esta representação deve ser considerada parcialmente procedente, porque, embora não haja irregularidade na criação, em si, do “auxílio-saúde suplementar”, a forma de pagamento e reembolso prevista na resolução em análise é aprimorável para atender, em especial, o disposto no art. 230, § 5º, da Lei 8.112/1990 e os princípios da moralidade e da isonomia.

71. A fim de reorientar a atuação do CCHA, julgo adequado, com amparo nas disposições dos arts. 2º, incisos I e II, 4º, 6º e 9º da Resolução-TCU 315/2020, fixar prazo de 180 (cento e oitenta) dias para que a entidade regularize a situação, inclusive, criando estrutura apropriada para examinar os comprovantes das despesas. Cabe, ainda, cientificar a entidade, especialmente, de que a não utilização de recursos públicos do orçamento da União para pagamento de assistência à saúde aos servidores ativos e inativos ocupantes dos cargos indicados no item 1 deste voto é condição inafastável para a continuidade do pagamento do auxílio de que trata este processo, por ser a economia ao erário o principal fundamento para a conclusão alcançada neste voto.

72. A unidade especializada deverá monitorar as medidas adotadas pelo CCHA para cumprir a deliberação a ser proferida, sendo devido, ainda, juntar cópia do seu inteiro teor ao TC 012.387/2021-5, para subsidiar sua análise, inclusive quanto ao tratamento das questões indicadas no item 15, alíneas “c” e “d”, retro.

73. Por fim, anoto que o desfecho que ora proponho prejudica o deferimento do pedido do representante, de envio de cópia do processo ao STF.

Ante o exposto, VOTO no sentido de que o Tribunal adote a minuta de acórdão que submeto à deliberação deste Colegiado.

TCU, Sala das Sessões, em tagDataSessao.

JORGE OLIVEIRA

Relator

ACÓRDÃO Nº 945/2025 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 024.100/2024-2
- 1.1. Apenso: 024.461/2024-5
2. Grupo II – Classe de Assunto: VII – Representação
3. Amigos da Corte: Associação dos Advogados Públicos Federais do Brasil (Apaferj), Associação Nacional dos Advogados Públicos Federais (Anafe), Associação Nacional dos Advogados da União (Anauni), Associação Nacional dos Membros das Carreiras da Advocacia-Geral da União (Anajur), Associação Nacional dos Procuradores e Advogados Públicos Federais (Anpprev), Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil (OAB) e Sindicato Nacional dos Procuradores da Fazenda Nacional (Sinprofaz)
4. Unidades: Advocacia-Geral da União (AGU) e Conselho Curador dos Honorários Advocatícios (CCHA)
5. Relator: Ministro Jorge Oliveira
6. Representante do Ministério Público: Procurador Marinus Eduardo de Vries Marsico
7. Unidade Técnica: Unidade de Auditoria Especializada em Pessoal (AudPessoal)
8. Representação legal: Trench, Rossi e Watanabe Advogados (OAB/DF 0.133/90), Piquet, Magaldi e Guedes Advogados (OAB/RS 198/92), Leandro Dias Porto Batista (OAB/DF 36.082) e outros, representando o CCHA (peças 12, 95 e 110); Francisco Érico Carvalho Silveira (OAB/CE 16.881) e outros, representando a Apaferj (peças 35-36); Marcelo Cama Proença Fernandes (OAB/DF 22.071) e outra, representando a Anafe (peça 24); Luis Gustavo Freitas da Silva (OAB/DF 23.371) e outros, representando a Anauni (peças 39, p. 6, 43 e 98, p. 7); Thatyanna Mychelle Gomes de Carvalho (OAB/DF 20.379) e Maria Manuella Jehá Terroso (OAB/DF 36.650), representando a Anajur (peças 37, p. 3, 38 e 71, p. 3); Ana Sylvia da Fonseca Pinto Coelho (OAB/DF 42.428) e outros, representando a Anpprev (peça 28); Priscilla Lisboa Pereira (OAB/DF 39.915) e outros, representando o Conselho Federal da OAB (peças 58, p. 4, 59); e Hugo Mendes Plutarco (OAB/DF 25.090), representando o Sinprofaz (peça 82)

9. Acórdão:

VISTA, relatada e discutida a representação, com pedido de medida cautelar, do Ministério Público junto ao Tribunal de Contas da União (MPTCU), subscrita pelo Subprocurador-Geral Lucas Rocha Furtado, na qual se questiona o pagamento do “auxílio saúde complementar”, pelo Conselho Curador dos Honorários Advocatícios (CCHA), aos advogados públicos.

ACORDAM os ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão do Plenário, ante as razões expostas pelo relator e com fundamento nos arts. 169, inciso V, 235, 237, inciso VII e parágrafo único, e 250, inciso III, do Regimento Interno do TCU, 103, § 1º, da Resolução-TCU 259/2014, 2º, incisos I e II, 4º, 6º e 9º da Resolução-TCU 315/2020, em:

9.1. conhecer da presente representação e, no mérito, considerá-la parcialmente procedente tendo em vista que:

9.1.1. é regular a instituição de auxílio-saúde com recursos dos honorários advocatícios, à luz dos princípios constitucionais da legalidade e da eficiência (art. 37, caput, da Constituição Federal de 1988) e da decisão adotada pelo Supremo Tribunal Federal na ADI 6.053/DF;

9.1.2. os procedimentos previstos na Resolução-CCHA/AGU 16/2024 devem ser aprimorados para se adequarem ao ordenamento jurídico, conforme subitem 9.3, a seguir;

9.2. em consequência, considerar prejudicado o pedido de adoção de medida cautelar formulado pelo representante;

9.3. fixar prazo de 180 (cento e oitenta) dias para que o Conselho Curador dos Honorários Advocatícios (CCHA) adote medidas efetivas com vistas a reorientar sua atuação no momento da edição de nova norma para disciplinar o pagamento de auxílio-saúde com recursos do saldo dos

honorários de sucumbência, em substituição à Resolução-CCHA/AGU 16/2024, e na criação de estrutura apropriada para examinar os comprovantes das despesas, de formar a eliminar as seguintes irregularidades:

9.3.1. uso de recursos públicos concomitantemente com os provenientes dos honorários advocatícios para pagamento de assistência à saúde aos advogados públicos, em desacordo com o princípio da moralidade estabelecido no art. 37, *caput*, da Constituição Federal de 1988, além do princípio da isonomia e das disposições do art. 230, *caput*, da Lei 8.112/1990; e

9.3.2. não exigência de efetiva comprovação das despesas incorridas, para efeito de pagamento de valor fixo como auxílio-saúde aos advogados públicos ativos e inativos, desnaturando o caráter indenizatório do pagamento e infringindo o disposto no art. 37, § 11, da Constituição Federal de 1988 e no art. 230, § 5º, da Lei 8.112/1990;

9.4. dar ciência ao CCHA de que a não utilização de recursos públicos do orçamento da União para pagamento de assistência à saúde aos servidores ativos e inativos ocupantes dos cargos de Advogado da União, Procurador da Fazenda Nacional, Procurador Federal, Procurador do Banco Central do Brasil e dos quadros suplementares em extinção previstos no art. 46 da Medida Provisória 2.229-43, de 6/9/2001 é condição inafastável para a continuidade do pagamento do auxílio de que trata este processo;

9.5. determinar ao CCHA que, findo o prazo indicado no subitem 9.3, informe a este Tribunal as medidas implementadas para cumprir esta decisão;

9.6. comunicar esta deliberação ao representante, ao CCHA, à AGU e às entidades admitidas como “amigas da Corte”;

9.7. juntar cópia do inteiro teor desta deliberação ao TC 012.387/2021-5, para subsidiar sua análise; e

9.8. autorizar o monitoramento das providências adotadas para cumprir esta decisão.

10. Ata nº 14/2025 – Plenário.

11. Data da Sessão: 30/4/2025 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-0945-14/25-P.

13. Especificação do quórum:

13.1. Ministros presentes: Vital do Rêgo (Presidente), Walton Alencar Rodrigues, Augusto Nardes, Aroldo Cedraz, Bruno Dantas, Jorge Oliveira (Relator), Antonio Anastasia e Jhonatan de Jesus.

13.2. Ministro-Substituto convocado: Augusto Sherman Cavalcanti.

13.3. Ministros-Substitutos presentes: Marcos Bemquerer Costa e Weder de Oliveira.

(Assinado Eletronicamente)

VITAL DO RÊGO
Presidente

(Assinado Eletronicamente)

JORGE OLIVEIRA
Relator

Fui presente:

(Assinado Eletronicamente)

CRISTINA MACHADO DA COSTA E SILVA
Procuradora-Geral