

NOTA TÉCNICA ANAFE nº 02/2025

Solicitante: Associação Nacional dos Advogados Públicos Federais (ANAFE)

Interessado: Diretoria de Prerrogativas.

Assunto: BC Saúde.

1. A CONSULTA.

1.1. Consulta-nos a ANAFE, em apertada síntese, sobre a possibilidade jurídica de inclusão dos honorários advocatícios percebidos pelos Procuradores do Banco Central na base de cálculo da contribuição legal destinada ao Plano de Assistência à Saúde do Banco Central (PASBC), conhecido como BC Saúde, como doravante será tratado.

1.2. Noticia a CONSULENTE, de forma sucinta, já existirem atos administrativos enunciativos elaborados e aprovados, no âmbito da Procuradoria Geral do Banco Central e da própria Advocacia Geral da União, atestando a juridicidade de tal inclusão, ainda que prospectivamente, tal como lançado nos referidos atos.

1.3. Diante deste cenário, solicita a CONSULENTE Nota Técnica sobre a higidez, sob a perspectiva jurídico-normativa, da interpretação conferida pela PGBC e pela AGU ao §1º do art. 15 da Lei nº 9.650/98, considerada a sua redação atual, estampada, essencialmente, nos pareceres jurídicos **1010/2024-BCB/PGBC, nº. 00373/2024/CGPEP/SCGP/CGU/AGU e 1194/2024-BCB/PGBC**, notadamente naquilo que diz com a suposta juridicidade da consideração dos honorários advocatícios pagos aos Procuradores do Banco Central no cálculo da contribuição para o BC Saúde (PASBC), o que onera sensivelmente, desse modo, os referidos advogados públicos federais.

1.4. Pois bem. Diante do cenário configurado, alguns pontos específicos, no âmbito de uma objetiva Nota Técnica, merecem ser abordados. Confira-se.

2. BC SAÚDE.

2.1. Deve-se, como sempre, começar do início. E esse início, aqui, reside precisamente em buscar, acaso existente, a definição legal do que seja “*remuneração*” e “*subsídio*”, seu sucedâneo, para todos os fins de direito. E ela não só existe, como é vinculante para a administração pública, preordenando todos os seus atos e interpretações.

2.2. Com efeito, a definição positivada de remuneração está plasmada no art. 41 da Lei 8.112/90. O § 3^o do mesmo dispositivo normativo complementa o referido conceito, ao chancelar que a remuneração é **irredutível**. Esse, pois, o ponto de partida.

2.3. Diante de tão cristalina noção, forçoso reconhecer-se, em primeiro lugar, que não é *qualquer* vantagem pecuniária que se ajusta ao conceito jurídico de remuneração, senão que, apenas, aquelas tidas como certas e invariáveis, marcadas, enquanto tais, pela nota da irredutibilidade.

2.4. Considerando, neste contexto, que os honorários advocatícios percebidos pelos Procuradores do Banco Central são dotados de certo grau de variabilidade, dada a sua vinculação à performance, fugindo, deste modo, do traço da irredutibilidade, não podem integrar o conceito jurídico de remuneração para qualquer fim, mesmo a despeito do seu incontrovertido caráter remuneratório.

2.5. Não se pode olvidar, ainda uma vez, que os honorários se caracterizam como uma vantagem pecuniária privada e variável², absolutamente

¹ Art. 41. Remuneração é o vencimento do cargo efetivo, acrescido das vantagens pecuniárias permanentes estabelecidas em lei. **§ 3^o O vencimento do cargo efetivo, acrescido das vantagens de caráter permanente, é irredutível.**

² Similar e correta conclusão, posto que hialina, está contida no Parecer n.º 01/2020/CONSUNIAO/CGU/AGU “XII- *Os honorários de sucumbência não representam vantagem sujeita às regras gerais que disciplinam a remuneração dos Membros da Advocacia Pública da União, por constituírem verba de estímulo à eficiência na atuação de caráter variável, eventual e incerto devida nos termos do § 19 do art. 85 da Lei n.º 13.105, de 2015, e art. 29 da Lei n.º 13.327, de 2016.*”

vinculada ao desempenho do Procurador, o que a faz *sui generis* por não se ajustar aos modelos clássicos das gratificações e dos adicionais.

2.6. Sendo, portanto, a remuneração **irredutível**, à luz da Lei e da Constituição da República de 1988, e os honorários advocatícios, por sua vez, **variáveis**, de modo que podem oscilar para baixo mês a mês, o que, inclusive, não é raro, resta claro que as espécies remuneratórias não se confundem.

2.7. Ora, se assim se verifica, como de fato ocorre, os honorários advocatícios não constituem remuneração, para nenhum efeito, ao menos no seu estrito sentido jurídico-normativo.

2.8. Aqui uma certa confusão precisa ser desfeita, fruto de hígida e irretorquível interpretação lógico-sistemática: remuneração, que é um conceito legal-normativo, como visto, não se confunde com a circunstância de a vantagem pecuniária ter, ou não, caráter remuneratório. São coisas absolutamente distintas, pois pode existir vantagem pecuniária de caráter remuneratório que não constitua remuneração, por razões várias, no estrito sentido jurídico do termo. Frise-se, ao propósito, que jamais foi negado tal caráter aos honorários.

2.9. O ponto de chegada nessa investigação, contudo, é outro, ainda mais evidente daquilo que aqui se expõe e afirma a respeito da exclusão dos honorários advocatícios do hermético conceito normativo de remuneração. Trata-se, com efeito, da **Lei nº 11.358/2006**, que instituiu o regime remuneratório do **subsídio** para as carreiras que enuncia, dentre elas, a de Procurador do Banco Central do Brasil.

2.10. A Lei nº 11.358/2006, notadamente, mas não só, o seu art. 1º, ao instituir o **regime remuneratório de subsídio** para os Procuradores do Banco Central, encerrou de vez a questão, já que, hoje, o conceito de **remuneração** foi substituído, em tudo e por tudo, pelo de **subsídio**.

2.11. Tal novel conceito, como cediço, absorveu todas as ordinárias vantagens remuneratórias até então pagas aos advogados públicos, nelas incluídas o ATS, **mas não os honorários advocatícios**. **Remuneração, total ou não,**

assim como o seu respectivo conceito, significa hoje, única e exclusivamente, subsídio, na forma da lei.

2.12. Logo, a partir da vigência da Lei nº 11.358/2006, o conceito de **remuneração** plasmado no art. 41 da Lei 8.112/1990 foi integralmente **substituído**, para as carreiras de que trata a referida Lei de 11.358/2006, pelo conceito de **subsídio**, por ela instituído em fiel cumprimento à CRFB/88, de modo que foi **sensivelmente impactado, de forma sistêmica, o parágrafo 1º do art. 15 da Lei 9.650/1998**³.

2.13. Assim, onde se lê “**remuneração**” no parágrafo 1º do art. 15 da Lei 9.650/98⁴, deve ser lido “**subsídio**”, sua **proporcional e harmônica atualização normativa, afinal a exclusiva e restrita base de cálculo da contribuição que institui**. Assim sendo, a única conclusão juridicamente possível é a exclusão dos honorários advocatícios do conceito de subsídio e, em consequência, da base de cálculo da contribuição para o PASBC (BC Saúde).

2.14. Aquilo que já era claro e indubitado, destarte, sob a égide da Lei 8.112/90, passou a ser apodítico, logo, inquestionável, por força da Lei 11.358/2006.

2.15. As decisões proferidas pelo STF nas diversas ações diretas⁵ que abordaram o tema, corroboram, a não mais poder, a sobredita conclusão, firme no sentido de que os honorários não se inserem no conceito de subsídio e, assim, na indigitada base de cálculo da contribuição em análise. Em tais decisões do Supremo Tribunal Federal se pode facilmente ler, com a autoridade inerente, que os honorários

³ Art. 15. O Banco Central do Brasil manterá sistema de assistência à saúde dos seus servidores, ativos e inativos, e seus dependentes e pensionistas, mediante adesão dos beneficiários, custeada por dotações orçamentárias do Banco Central do Brasil e contribuição mensal dos participantes. § 1º A contribuição mensal do servidor ativo, inativo ou do pensionista será de um por cento a três por cento de sua **remuneração**, provento ou pensão, e a contribuição relativa aos dependentes não presumidos será de um por cento a cinco por cento da remuneração ou provento do servidor contribuinte.

⁴ E na ilegal Portaria nº 101.314/2019.

⁵ Cf. ADI 6.053-DF. Em determinado trecho do *decisum*, dentre outros tantos, se pode ler que os honorários seriam um modelo de remuneração “**compatível com o regime de subsídio**”. Se é compatível com o regime de subsídio é porque, a toda evidência, subsídio não é.

advocatícios não integram o subsídio, senão que, com ele, apenas coexistem paralela e harmonicamente.

2.16. Logo, sendo o subsídio⁶, hoje, a base de cálculo da contribuição para o PASBC, esta obviamente não pode abranger parcela, ainda que remuneratória, que naquele não se inclui, conforme previsto na lei de regência e decidido, reiteradas vezes, pelo STF.

2.17. Isto tudo considerado, a própria redação do parágrafo único do art. 29⁷ da Lei nº 13.327/2016, reforça tudo o quanto até aqui alinhavado, ao asseverar, de forma expressa e peremptória, que **os honorários advocatícios não integram o subsídio**, afastando *in totum* os sobreditos honorários do conceito legal de remuneração/subsídio e, assim, da base de cálculo da contribuição para o BC Saúde, esta última estritamente a ele vinculado.

2.18. De outro lado, até mesmo uma razão de ordem prática e burocrática parece confirmar a tese: a parcela relativa aos honorários advocatícios, malgrado remuneratória, sequer consta, ou ao menos não deveria constar, do holerite dos advogados públicos, vez que subsídio, no sentido técnico-jurídico, definitivamente não é, para todos os fins de direito.

2.19. Nesse sentido, o Tribunal de Contas da União, por voto do Ministro Bruno Dantas, em reforço ao que aqui é afirmado, reconheceu não apenas que o STF, na ADI 6.053-DF, compreendeu os honorários de sucumbência como um “*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*”, mas, também, o caráter extraorçamentário das despesas com o pagamento das verbas honorárias dos membros da AGU:

“7. Em face dessas considerações, pugno por firmar o entendimento de que os honorários advocatícios de sucumbência têm natureza extraorçamentária, cujos

⁶ Que, como evidenciado, substituiu o antigo conceito de remuneração para esse e outros tantos fins.

⁷ 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. Parágrafo único. **Os honorários não integram o subsídio** e não servirão como base de cálculo para adicional, gratificação ou qualquer outra vantagem pecuniária.

desembolsos não caracterizam despesa pública orçamentária para fins de observância do Teto de Gastos, instituído pela EC 95/2016.

8. Corrobora essa conclusão o disposto no art. 35 da Lei 13.327/2016, segundo o qual os recursos dos honorários devidos aos advogados públicos não precisam transitar pela conta única do Tesouro Nacional, podendo ser creditados diretamente na instituição financeira designada pelo CCHA.”⁸

2.20. Parece evidente, ademais, que a restritiva autorização legislativa encartada no parágrafo 1º do art. 15 da Lei nº 9.650/98, na sua redação atual, verdadeira conditio *sine qua non* para a instituição e cobrança da contribuição para o BC Saúde (PASBC), estabeleceu, de modo bastante estreito e econômico, a respectiva base de cálculo, cujos precisos contornos e limites podem ser encontrados e evidenciados, como visto, através da interpretação sistemática dos artigos 41 da Lei nº 8.112/90, 1º da Lei 11.358/2006 e 29 da Lei nº 13.327/2016.

2.21. Nesse sentido, revela-se indene de dúvidas que a referida base de cálculo da contribuição para o BC Saúde, observados, inclusive, os limites semânticos possíveis dos textos normativos em questão, é restrita à verba remuneratória **irredutível de natureza pública paga pela União (subsídio)**, não abrangendo, a toda evidência, verba expressamente excluída do subsídio pelo art. 29 da Lei nº 13.327/2016, dotada de natureza privada, futura e variável, sujeita, dessa forma, a circunstanciais reduções.

2.22. O caráter remuneratório de uma vantagem pecuniária é, portanto, apenas uma condição *necessária* à subsunção ao conceito jurídico de subsídio, não sendo, contudo, *suficiente* a tanto, *ex vi* da exegese haurida da conjugação sistêmica dos já citados artigos 41 da Lei nº 8.112/90, 1º da Lei 11.358/2006 e 29 da Lei nº 13.327/2016.

⁸ TC 004.745/2018-3

⁹ § 1º A contribuição mensal do servidor ativo, inativo ou do pensionista será de um por cento a três por cento de sua remuneração, provento ou pensão, e a contribuição relativa aos dependentes não presumidos será de um por cento a cinco por cento da remuneração ou provento do servidor contribuinte.

2.23. A correta interpretação sistemática dessa plêiade normativa, sem embargo, além de erigir a **irreduzibilidade**, ao lado do caráter remuneratório, como condição imprescindível ao respectivo enquadramento legal, exclui expressamente os honorários, de forma irretorquível, do conceito normativo e jurisprudencial de subsídio. Lembre-se, por oportuno, que irreduzibilidade parece não se coadunar com o caráter variável intrínseco à verba honorária.

2.24. Para além disso, como se já não fosse suficiente, a norma construída a partir da interpretação do parágrafo 1º do art. 15 da Lei nº 9.650/98, na redação vigente, tem incidência limitada e preordenada pelo seu relato normativo (texto), sendo restrita, portanto, àquilo que validamente pode ser considerado histórica, jurídica e sistematicamente, como remuneração (subsídio). Não é o caso dos honorários advocatícios.

2.25. O indigitado dispositivo normativo foi editado no contexto de sua época, isto é, considerando as vantagens pecuniárias existentes naquele momento histórico, assim como o conceito de remuneração e sua inseparável irreduzibilidade e invariabilidade, portanto. Essas questões aparentam ter sido decisivas, para o legislador, para mensuração do impacto e abrangência da referida Lei 9.650/98, o que logicamente não pode abarcar os honorários advocatícios, que só vieram à lume no ano de 2016, por meio do art. 29 da Lei nº 13.327 daquele ano.

2.26. Ora, quisesse o legislador atingir e abranger toda e qualquer vantagem pecuniária, então existente ou *futura*, para a construção da base de cálculo da contribuição para o BC Saúde, certamente teria apostado expressamente, na lei, o substantivo “*total*” depois de “*remuneração*”, ou, mesmo, algum outro termo ou expressão que lhe conferisse maior plasticidade, mirando, inclusive, o porvir, o que, a toda evidência, não o fez. **E se não fez o legislador, não pode fazer, a sua revelia, a administração pública.**

2.27. Somente por meio de alteração legislativa específica nesse sentido, dotada de tal legitimidade e amplitude, portanto, é que o intérprete e o aplicador do direito poderiam desconsiderar todo o contexto jurídico-remuneratório então vigente, inspirador que foi da respectiva vontade legislativa (*mens legislatoris*) subjacente, edificadora, ademais, da inalterada e correlata finalidade legal (*mens legis*), avançando,

ainda assim tese, sobre vantagem pecuniária remuneratória de natureza *sui generis* legalmente concedida aos procuradores do Banco Central **só no ano de 2016**¹⁰, repise-se.

2.28. Parece ser inválida, e de fato é, toda interpretação que conclua, nesse aparente vácuo legal, pela consideração a fórceps, para o fim aqui pretendido, de vantagem pecuniária privada, eventual, variável e futura, porquanto inexistente à época, que só foi instituída muitos anos depois. Na verdade, vácuo sequer há, sendo o texto exauriente e claro, apesar de enxuto, de modo que qualquer eventual e mínimo silêncio deve ser considerado proposital e, portanto, eloquente. **Lembre-se, por oportuno, que é a atividade hermenêutica que deve ser curvar à lei, nunca o revés. O lembrete, aqui, apesar de acaciano, é mais do que válido.**

2.29. Remarque-se, por importante, que o próprio STF, quando do julgamento da ADI 6053/DF, reafirmou essas singulares características dos honorários advocatícios, que o afastam *tout court* do conceito de remuneração e de subsídio e, assim, da base de cálculo da contribuição para o BC Saúde (PASBC). Confira-se, nesse sentido, trecho elucidativo do voto vencedor do Ministro Alexandre de Moraes, *in verbis*:

*“Embora concebidos como consequência futura, incerta e variável, que, prevista em lei e imposta por sentença à parte vencida, decorre do resultado da análise dos pedidos levados a juízo, o pagamento de verbas honorárias de sucumbência vincula-se indissociavelmente à própria natureza e qualidade dos serviços efetivamente prestados pelo profissional da advocacia, assumindo, em razão disso, feição contraprestacional e remuneratória.”*¹¹

2.30. Justamente por esses motivos, a normatização administrativa empreendida pelo Regulamento do PASBC (BC Saúde), instituído pela Portaria nº 101.314/2019, carece de qualquer higidez, mercê da ilegalidade praticada ao inovar, substantivamente, no ordenamento jurídico, quando, em sentido diametralmente

¹⁰ Cf. Art. 29 da Lei nº 13.327/2016.

¹¹ ADI 6053/DF, Relator: Min Marco Aurélio. Redator para Acórdão: Min. Alexandre de Moraes.

oposto, devia estrita fidelidade à lei de regência, infelizmente abandonada com grave violação aos artigos 5º, II¹², e 37, *caput*¹³, ambos da CRFB.

2.31. Traz-se à baila, para facilitar o contraste que erige a ilegalidade, o relato, administrativo-normativo, do art. 57, I, da citada **Portaria nº 101.314/2019**, *in verbis*:

“Art. 57. As contribuições mensais para o PASBC terão como base de cálculo, excluída a gratificação natalina, a remuneração do participante que compreende:

*I- a remuneração **TOTAL** dos servidores ativos;”-*
Grifou-se.

2.32. Diante de tão evidente ilegalidade, apenas algumas poucas linhas são dignas de destaque.

2.33. Com efeito, a redação do parágrafo 1º do art. 15 da **Lei** nº 9.650/98 não contém o significativo termo “**TOTAL**” logo adiante do substantivo “**REMUNERAÇÃO**”, o que muda e amplia, integralmente, o sentido da lei, tal como acrescido administrativamente, a pretexto de (ilegal) regulamentação, no transcrito dispositivo normativo-administrativo. O ato de reescrever a lei e, a partir daí, relê-la, tudo por atos administrativos, é ilegal e inconstitucional. Simples assim.

2.34. Além disso, a compreensão do poder regulamentar na espécie não pode extrapolar, assim como qualquer interpretação, as possibilidades e os limites semânticos da linguagem adotada no texto normativo: **normas de funcionamento** definitivamente não se confundem com **normas que fixem alíquotas, base de cálculo e a grandeza econômica** da respectiva contribuição, cuja reserva é legal.

2.35. Numa palavra: até aqui, apenas desviados e exorbitantes atos administrativos parecem obrigar os Procuradores do BACEN a pagarem a contribuição para o BC Saúde com lastro, também, nos honorários advocatícios que percebem por direito próprio.

¹² Art. 5º Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes: **II - ninguém será obrigado a fazer ou deixar de fazer alguma coisa senão em virtude de lei;**

¹³ Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de **legalidade**, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte:

2.36. Logo, são somente esses mesmos atos infralegais imperfeitos que estão a permitir, ou a obstar, as respectivas adesões dos advogados públicos ao referido PASBC (BC Saúde), o que é indubitavelmente ilegítimo, por inconstitucional, mercê de imporem obstáculo obrigacional, não constante de lei, que condiciona severamente, ou mesmo impede, a fruição de um legítimo direito, a uma obrigação unicamente radicada em míopes atos administrativos, com inegável violação ao princípio da legalidade.

2.37. Ademais, não é porque algo é de aquiescência voluntária que pode ser cobrado ou imposto qualquer valor, livremente e por ato infralegal, como condição, inconstitucional e abusiva, para a adesão de todos os interessados, em igualdade de condições. Tratar-se-ia, a toda evidência, de nítido e ilegal obstáculo, no mais das vezes intransponível, além de puramente potestativo, em razão de impor um total – e ilegítimo - estado de sujeição. Uma coisa não tem nada a ver com a outra, destarte. Tampouco, como visto, legitima a exação administrativa levada a efeito com grave vício de legalidade.

2.38. Derradeiramente, neste ponto, sempre a demonstrar a ilegitimidade da interpretação materializada nos atos administrativos, normativos e enunciativos, da PGBC e da AGU, verifica-se que a coagida inclusão, à margem da lei, dos honorários advocatícios na base de cálculos da contribuição do BC Saúde, além de injurídica, conforme exaustivamente evidenciado, é absolutamente incompatível com as mandatórias regras orçamentárias de regência.

2.39. Confira-se, a propósito, aquilo que preceitua o parágrafo 2º do art. 15 da Lei nº 9.650/1998, na dicção vigente, a saber:

“Art. 15. _____ (omissis);

§ 2º As dotações orçamentárias do Banco Central do Brasil, destinadas à manutenção do sistema de que trata o caput, serão equivalentes à receita prevista com a contribuição dos participantes.”

2.40. Os problemas, aqui, interligados, parecem ser de duas – e graves - ordens:

(i) o incremento, indevido, da contribuição dos participantes, através da consideração, *sine lege*, dos honorários na respectiva base de cálculo, **acarretará, automática e obrigatoriamente, a equivalente majoração, igualmente**

***sine lege*, das dotações orçamentárias do Banco Central do Brasil (União) para o BC Saúde (PASBC), o que é vedado pelo princípio da legalidade administrativa¹⁴, inclusive orçamentária¹⁵, que vincula positivamente a administração pública.**

Se trata, numa apertada síntese, da criação de aleatória, além de incalculável *prima facie*, despesa pública para a União, à completa revelia de lei específica, baseada exclusivamente em ato administrativo subalterno violador do princípio da legalidade e da juridicidade administrativa e orçamentária e;

(ii) sendo, todavia, os honorários uma vantagem de **natureza privada, variável e condicionada a performance**, isto é, ao futuro e eventual êxito, revela-se inviável qualquer previsão, especialmente orçamentária, da receita oriunda da contribuição de todos os participantes do BC Saúde (PASBC) e, por conseguinte, da União, na medida em que paritária, sobretudo porque organicamente variável a parcela honorária, o que repercute de modo aleatório, negativo e obstativo na inafastável legalidade orçamentária.

Não é difícil constatar, nesta toada, a absoluta inviabilização de qualquer previsão minimamente adequada na correlata lei orçamentária, de modo que, sem ela, resta interditado o consequente e vinculado pagamento, mensurado e parametrizado, da contribuição devida pela União (BACEN). Não custa lembrar, ao propósito, que a previsão da despesa no orçamento constitui ato-condição para o hígido gasto público, o que aqui, definitivamente, não há, tampouco parece ser possível haver.

2.41. Desse modo, por mais essa razão, é inviável, por ilegal, o aumento administrativo da contribuição dos participantes do BC Saúde, por meio da consideração a fórceps dos honorários em sua base de cálculo, até porque ela impacta, de modo imprevisível e imensurável, como visto, a despesa da União, mercê da sua indevida

¹⁴ Art.37, Caput, CRFB.

¹⁵ Art. 5º O projeto de lei orçamentária anual, elaborado de forma compatível com o plano plurianual, com a lei de diretrizes orçamentárias e com as normas desta Lei Complementar: § 6º Integrarão as despesas da União, e serão incluídas na lei orçamentária, as do Banco Central do Brasil relativas a pessoal e encargos sociais, custeio administrativo, inclusive os destinados a benefícios e assistência aos servidores, e a investimentos.

incidência, que impede qualquer possível previsão, sobre verbas futuras e variáveis de caráter privado, que, enquanto tais, sequer tramitam no orçamento do Tesouro Nacional, impedindo qualquer pagamento então devido pelo ente federativo.

2.42. Enfim, a lei definitivamente não pode ser contorcida e deformada, sem limites, por interpretações simplistas e utilitaristas, bem como por atos normativos inferiores que lhe inserem termos sob medida, visando, exclusivamente, a completa alteração do seu sentido original, sintonizando-o ao nem sempre legítimo desiderato administrativo querido, sobretudo se avança sobre a esfera de direitos alheia, o que agride, em última análise, a literalidade, a historicidade, o espírito e a finalidade legais.

2.43. A ilegalidade, que torna insubsistente os atos administrativos praticados, sejam enunciativos ou normativos, salta aos olhos, levando, com eles, para o âmbito da absoluta injuridicidade, a malsinada inclusão dos honorários advocatícios na base de cálculo da contribuição para o BC Saúde.

2.44. Por fim, tido como suposto ponto de virada do entendimento jurídico da PGBC e da AGU, sobre a questão aqui versada, consoante, respectivamente, os termos plasmados nos pareceres 1010/2024-BCB/PGBC e nº. 00373/2024/CGPEP/SCGP/CGU/AGU, o acórdão proferido pelo Supremo Tribunal Federal (STF), no julgamento da **ADI 6053/DF**, deve ser perscrutado, observadas, obrigatoriamente, as balizas temáticas estritamente necessárias ao propósito aqui empreendido.

2.45. De uma análise, no que pertinente, do indigitado julgado, constata-se que o *decisum* prolatado na ADI 6053/DF, para além de não alcançar a questão relativa à inclusão da verba honorária no conceito jurídico-normativo de remuneração, positivado, como já visto, no art. 41 da Lei nº 8.112/1990 e, posteriormente, no de subsídio, seu substituto trazido pela Lei nº 11.358/2006, **ainda reafirmou a sua natureza ontologicamente privada**. Mais que isso, vaticinou que os **honorários não integram o subsídio, senão que apenas com ele se compatibilizam**.

2.46. Com efeito, o STF, quando do julgamento da ADI 6053/DF, preordenando a jurisprudência que a partir dele se firmou na Suprema Corte, cingiu-se a reafirmar judicialmente, em sede de controle concentrado de constitucionalidade, com efeitos meramente declaratórios¹⁶, o caráter remuneratório (para fins de incidência do respectivo teto) dos honorários advocatícios percebidos pelos advogados públicos, bem como a sua natureza privada, para logo em seguida, aí sim, emitir pronunciamento decisório dotado de efeitos constitutivos, no estrito sentido de que:

(i) a percepção dos honorários advocatícios pelos advogados públicos, **ao lado do subsídio**, é constitucional, pois **com ele compatível**¹⁷, constituindo,

¹⁶ Confira-se, nessa linha, trecho do Parecer nº 01/2020/CONSUNIAO/CGU/AGU: “**III- A verba sucumbencial devida aos Advogados Públicos integrantes das carreiras da Advocacia Geral da União não se insere no conceito de remuneração ou subsídio disposto no art. 37, XI, da CRFB, por constituir valor pago pela parte privada.**”. Veja-se que o indigitado Parecer não contradiz o caráter remuneratório dos honorários, apenas esclarecendo, apesar disso, que eles não perfazem o estrito conceito jurídico de remuneração, provento ou pensão, contido no art. 37, XI, da CRFB. Com efeito, não é negado o caráter remuneratório, que, como visto, não se confunde com a noção jurídico-normativa de remuneração e subsídio, utilizada, aliás, na própria dicção inicial do inciso XI do art. 37 da CRFB (“a remuneração e o subsídio”). Apenas, e tão só, insista-se, afirma o Parecer que os honorários não se enquadram nesse conceito jurídico-normativo de remuneração, contido nas leis de regência e no art. 37, XI, da CRFB, o que é evidente. **Os honorários foram incluídos no teto não por isso (serem remuneração no sentido técnico-legal) senão que pela cláusula geral também constante da redação do art. 37, XI, da CRFB, segundo a qual também estarão submetidas ao teto de que trata qualquer “outra espécie remuneratória, percebidas cumulativamente ou não, incluídas as vantagens pessoais ou de qualquer outra natureza...”**.

¹⁷ Assim, também, com outras vantagens pecuniárias, só que de natureza pública e pagas, portanto, pelo Estado, o que as difere, substancial e especificamente, ainda que em outro contexto, dos honorários advocatícios. Confira-se, por todos: *Ementa: DIREITO CONSTITUCIONAL E ADMINISTRATIVO. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. SUBSÍDIO. LEI FEDERAL.PERCEPÇÃO DE ADICIONAIS. PROCEDÊNCIA PARCIAL. 1. Ação direta contra os arts. 1º, VII, 5º, caput, X, XI e XII, e 7º, caput, todos da Lei federal nº 11.358, de 19.10.2006, que dispõe, entre outras questões, sobre o regime de subsídios da carreira de Policial Rodoviário Federal. Alegação de violação à isonomia e aos direitos assegurados constitucionalmente aos servidores públicos. 2. O regime de subsídios não impede o pagamento dos direitos trabalhistas aplicáveis aos servidores públicos por força do art. 39, § 3º, da Constituição. Devem ser afastados apenas os adicionais que remunerem as atividades inerentes ao cargo, ou seja, aquelas relativas ao trabalho mensal ordinário do servidor. 3. O legislador federal, ao fixar o subsídio devido aos policiais rodoviários federais, incluiu na parcela única as verbas que se destinavam a compensar o desgaste físico e mental causado pelas atividades próprias do cargo. 4. O deferimento de adicional noturno aos policiais rodoviários federais para o exercício de funções inerentes ao cargo configuraria verdadeiro aumento de vencimentos pelo Poder Judiciário, o que afronta a Constituição Federal e a jurisprudência pacífica desta Corte. Precedentes. Não cabe ao Poder Judiciário, que não tem função legislativa, aumentar vencimentos de servidores públicos sob fundamento de isonomia (Súmula Vinculante nº 37). 5. Por outro lado, o regime de subsídio não é hábil a afastar o direito dos servidores à retribuição pelas horas extras realizadas que eventualmente ultrapassem a quantidade remunerada pela parcela única (ADI 5.114). 6. Pedido parcialmente procedente. Tese: “O regime de subsídio não é compatível com a percepção de outras parcelas inerentes ao exercício do cargo, mas não afasta o direito à retribuição pelas horas extras realizadas que ultrapassem a quantidade remunerada pela parcela única”.*

ademais, verba remuneratória privada¹⁸ condicionada à performance, isto é, verba variável (portanto, não submetida à irredutibilidade) e modal;

(ii) de que, em razão do seu caráter remuneratório, a percepção de honorários advocatícios pelos advogados públicos submetia-se ao teto remuneratório constitucional estabelecido pelo art. 37, XI, da CRFB.

2.47. Verifica-se, destarte, que o STF disso não foi além, sendo claro, pois, o limitado alcance do precedente, e da jurisprudência a partir dele cristalizada, que, por isso, pouco – ou nada - impacta a específica questão, ora analisada, relativa à inclusão, *contra legem*, da verba honorária no conceito jurídico-normativo de subsídio, único vigente para as carreiras de que trata a Lei 11.358/2006, desautorizando a consideração dos honorários recebidos pelos Procuradores do Banco Central como base de cálculo da contribuição do BC Saúde, e, assim, os pareceres da PGBC e da AGU. Os precedentes que se lhe seguiram não destoaram desse entendimento.

2.48. Resta cristalino, portanto, que o STF se limitou a declarar, porque na linha do que já anteriormente compreendido, o caráter remuneratório dos honorários advocatícios, apenas reafirmando-o, como fundamento da decisão constitutiva tomada imediatamente na sequência, **estritamente para submetê-los ao teto remuneratório**, uma vez estremados, desse modo, das verbas de caráter indenizatório, expressamente excepcionadas pelo art. 37, § 11, da CRFB.

2.49. Assim, não é possível extrair, da jurisprudência do STF, que a Corte teria, em alguma medida, tencionado igualar, ao arrepio de toda a legislação de regência, uma vantagem de caráter remuneratório ao conceito normativo de subsídio, ou seja, que a Corte teria utilizado o termo “remuneratório”, nesse contexto, de forma bastante específica, como sinônimo do estritíssimo conceito técnico-normativo de subsídio, e não de modo mais amplo e vulgar, dotado de clara inespecificidade, **só como**

¹⁸ Confira-se, nessa linha, precedentes do STF, alguns com objeto apenas similar: STF : ADIs 6165, 6178, 6181, 6197, Rel. Min. Alexandre de Moraes; ADI 6159, Rel. Min. Dias Toffoli; ADIs 6130 e 6160, Rel. Min. Rosa Weber; ADI 6159, Rel. Min. Roberto Barroso; ADI 6166, Rel. Min. Edson Fachin; ADIs 6167, 6170, 6176, 6183, Rel. Min. Cármen Lúcia; ADI 6168, Rel. Min. Ricardo Lewandowski; ADPF 596, Rel. Min. Rosa Weber; ADPF 597, Rel. Min. Edson Fachin.

antítese de “indenizatório”. Na realidade, como sobejamente visto, o Supremo fez justamente o contrário, ao dizer expressamente que os honorários não se confundem com o subsídio.

2.50. Considerando isso, consiste em mera ilação desautorizada, posto que sem esteio na jurisprudência do STF, a argumentação contida nos pareceres 1010/2024-BCB/PGBC e nº. 00373/2024/CGPEP/SCGP/CGU/AGU, o que invalida, como consectário lógico, as conclusões que nela se alicerçaram, de modo que se aparenta como não superado, **neste ponto delimitado,** o Parecer nº. 01/2020/CONSUNIAO/CGU/AGU.

2.51. Isso porque a jurisprudência do STF, firmada a partir do julgamento da ADI 6053/DF, não representou substancial modificação jurídica, suficientemente hábil e idônea, capaz de impor a sua revisão e superação pontual, especialmente naquilo que diz com a conceituação jurídico-normativa de remuneração/subsídio e, conseqüentemente, com a vedação, **inalterada,** de utilização dos honorários advocatícios pagos aos Procuradores do Banco Central como base de cálculo da contribuição para o BC Saúde, **já que subsídio não são.**

2.52. É, por todos esses motivos, portanto, manifestamente ilegal a consideração do valor percebido a título de honorários advocatícios, pelos Procuradores do Banco Central do Brasil, posto que verba privada própria, variável e eventual, não integrante do subsídio, na mensuração, como base de cálculo, da contribuição para o BC Saúde, com injurídica repercussão na despesa paritária da União, o que é aqui afirmado, neste momento, à guisa de incisiva conclusão.

3. CONCLUSÕES.

3.1. Diante de tudo o quanto alinhavado, algumas conclusões podem ser sintetizadas:

- a. Os honorários advocatícios pagos aos Procuradores do Banco Central do Brasil não são subsumidos aos conceitos jurídico-normativos de remuneração e subsídio fixados pelo art. 41 da Lei nº 8.112/1990 e pelo art. 1º da Lei nº 11.358/2006 c/c o § único do art. 29 da Lei nº 13.327/2016. Pelas mais diversas razões, portanto, de ordem ontológica, legal, interpretativa e

orçamentária, não podem ser incluídos, sobretudo através de atos administrativos de inferior dignidade normativa, na base de cálculo da contribuição para o BC Saúde (PASBC).

- b. O acórdão prolatado no julgamento da ADI 6053/DF não alterou tal cenário de impossibilidade, na medida em que apenas conheceu e declarou o incontroverso e preexistente caráter remuneratório dos honorários advocatícios dos advogados públicos, para estritamente, em seguida, julgar constitucional a sua percepção **paralelamente ao subsídio**, dada as peculiares características da referida verba, assim como, principalmente, para submetê-los ao teto remuneratório constitucional. Nada além disso. Não o fez, contudo, em nenhum momento, para igualar os honorários ao subsídio (remuneração), de modo a permitir a sua inclusão na base de cálculo, incrementada administrativamente de modo ilegítimo, da contribuição para o BC Saúde (PASBC).
- c. Na verdade, o STF proclamou de modo indelével a distinção entre honorários e subsídio, afastando-os assim, *tout court*, da incidência da contribuição para o PASBC. Tal conclusão é facilmente extraída da dicção do acórdão lavrado e, ainda, porque, de modo sistemático, permanecem validamente vigentes as referidas Leis Federais nº 8.112/1990 e, sobretudo, nº 11.358/2006 e 13.327/2016. Nessa perspectiva, o indigitado precedente do Supremo contribui muito mais para reforçar a vedação da inclusão dos honorários advocatícios na base de cálculo da contribuição de que aqui se trata do que o revés, de modo que não se sustentam as conclusões lançadas nos atos enunciativos da PGBC e da AGU.
- d. Diante da ausência de impacto relevante haurido do julgamento da ADI 6053/DF para a específica questão aqui versada, parece não superado, naquilo que veda a inclusão dos honorários

advocáticos na base de cálculo da contribuição para o BC Saúde (PASBC), o Parecer nº. 01/2020/CONSUNIAO/CGU/AGU.

- e. De um modo geral, a jurisprudência do STF, estabelecida em casos idênticos, similares ou afins, parece indicar, do mesmo modo, a injuridicidade da inclusão dos honorários advocatícios na base de cálculo da contribuição para o BC Saúde (PASBC), sobretudo se efetuada coercitivamente por ato administrativo regulamentar *contra legem* ou por interpretação jurídico-administrativa realizada *contra e praeter legem*. Com efeito, a vedação de tal proceder administrativo, aqui vaticinada, é, por todos os aspectos, imperiosa e impositiva, deslegitimando integralmente, pois, a majoração *sine lege* orientada e operada nesse sentido, ausente, no contexto atual, qualquer fundamento jurídico ou espaço normativo que o pudesse legitimar.
- f. Inexiste amparo constitucional, legal, orçamentário, jurisprudencial ou interpretativo válido que legitime e autorize a inclusão dos honorários advocatícios percebidos, como direito próprio, pelos Procuradores do Banco Central do Brasil, na base de cálculo da contribuição para o BC Saúde (PASBC), incrementando-a sensivelmente, em indevida invasão na esfera jurídico-patrimonial de direitos dos referidos advogados públicos, de modo que se revela ostensivamente atentatória à juridicidade.

Brasília – DF, 31 de março de 2025.

PEDRO HENRIQUE COELHO DE FARIA LIMA
OAB/DF Nº 50.500

BRUNO LEMOS MORISSON DA SILVA
OAB/RJ Nº 112.257