

Honorários advocatícios para advogados públicos – Uma estrutura remuneratória premial moderna

Onofre Alves Batista Júnior

Resumo: O artigo avalia a possibilidade de cobrança e percepção de honorários advocatícios de sucumbência por parte de advogados públicos, em virtude da Lei nº 9.527/1997, que alterou o Estatuto da Advocacia e a Ordem dos Advogados do Brasil (Lei nº 8.906, de 04 de julho de 1994), bem como estuda os contornos desse mecanismo remuneratório eficiente e moderno.

Palavras-chave: Direito administrativo. Função pública. Remuneração. Honorários advocatícios. Advocacia pública.

Sumário: **1** Os honorários advocatícios e sua atribuição indireta aos advogados no Código de Processo Civil – **2** Os honorários advocatícios e sua atribuição direta aos advogados no Estatuto da Advocacia – **3** A autonomia organizatória dos Estados-Membros – **4** O regime estatutário e a autonomia do ente federado – **5** O exemplo mineiro – Os honorários dos procuradores do Estado de Minas Gerais – **6** Os estatutos das pessoas políticas e a atribuição de honorários advocatícios aos advogados públicos – **7** A natureza jurídica dos honorários advocatícios – **8** As modernas estruturas remuneratórias dos servidores públicos – **9** Conclusão

1 Os honorários advocatícios e sua atribuição indireta aos advogados no Código de Processo Civil

Os honorários advocatícios podem ser de duas espécies principais: 1. Convencionais ou contratados; 2. Honorários de sucumbência. Os honorários convencionais são os que decorrem de contrato firmado entre advogado e cliente para que o primeiro assuma o patrocínio de uma causa do segundo, ao passo que os honorários de sucumbência são aqueles decorrentes da sucumbência de uma das partes em ação judicial, devendo ser fixados na sentença, observado o que a respeito dispõe o Código de Processo Civil (CPC – Lei nº 5.869, de 11 de janeiro de 1973). Nos termos do CPC, *verbis*:

Art. 20. A sentença condenará o vencido a pagar ao vencedor as despesas que antecipou e os honorários advocatícios. Esta verba honorária será devida, também, nos casos em que o advogado funcionar em causa própria.

§1º O juiz, ao decidir qualquer incidente ou recurso, condenará nas despesas o vencido. [...].

§3º Os honorários serão fixados entre o mínimo de dez por cento (10%) e o máximo de vinte por cento (20%) sobre o valor da condenação, atendidos:

- a) o grau de zelo do profissional;
- b) o lugar de prestação do serviço;
- c) a natureza e importância da causa, o trabalho realizado pelo advogado e o tempo exigido para o seu serviço.

Como se pode observar, fixados pelo Magistrado, nos termos do CPC, os honorários advocatícios

constituem parcela fundamental da contrapartida pecuniária devida à parte vitoriosa, para que esta não tenha prejuízos com a demanda judicial e para que possa fazer frente às despesas que foi forçada a incorrer em virtude do processo (para fazer jus a um direito que foi reconhecido como seu). Na realidade, os honorários advocatícios são (e sempre foram) estabelecidos para que a parte que venceu a demanda possa pagar (total ou parcialmente) o advogado que atuou em sua defesa e que obteve êxito.

A partir da letra do CPC, algumas conclusões fundamentais podem ser extraídas. A primeira diz respeito ao fato de que, na "arena judicial", onde as partes se digladiam por uma decisão que lhes favoreça, a contrapartida pecuniária é dada, pelo menos parcialmente, por meio de honorários advocatícios. Obviamente, podem existir (e usualmente existem) os honorários contratuais, que são pagos aos advogados pelo trabalho desempenhado, independentemente do êxito. É certo, porém, que, se os honorários contratuais remuneram o trabalho (independentemente do êxito), os honorários advocatícios apenas remuneram o êxito. Tradicionalmente pago na "arena judicial", o honorário advocatício, assim, é uma contrapartida pecuniária que visa motivar o advogado a vencer a demanda judicial e só é devido àquele profissional do direito que saiu exitoso, não remunerando, em relação unívoca, o trabalho, mas o êxito.

Em segundo lugar, pelo menos na dicção do CPC, fica evidenciado que os honorários advocatícios estabelecem uma espécie de "indenização" à parte vencedora, para que esta possa, especificamente, pagar o advogado, tanto que devem ser fixados em virtude do grau de zelo do profissional; do "trabalho realizado pelo advogado"; do tempo de trabalho exigido para o serviço desse mesmo profissional, nos exatos termos do art. 20, §3º, "a" e "c".

2 Os honorários advocatícios e sua atribuição direta aos advogados no Estatuto da Advocacia

A Lei nº 8.906/94 veio para reafirmar o que, sistematicamente, já se podia extrair do CPC, afastando, no entanto, quaisquer dúvidas. Em outras palavras, a Lei nº 8.906/94 deixa gizado que os honorários advocatícios são devidos ao advogado para remunerar o seu trabalho. Vale conferir:

Art. 22. A prestação de serviço profissional assegura aos inscritos na OAB o direito aos honorários convencionados, aos fixados por arbitramento judicial e aos de sucumbência.

Art. 23. Os honorários incluídos na condenação, por arbitramento ou sucumbência, pertencem ao advogado, tendo este direito autônomo para executar a sentença nesta parte, podendo requerer que o precatório, quando necessário, seja expedido em seu favor.

Nenhuma revogação do CPC foi feita pela Lei nº 8.906/94 e, da mesma forma, não existe incompatibilidade, mas os dispositivos devem ser interpretados teleológica e sistematicamente, buscando-se a essência do instituto.

A correta interpretação do CPC, tomando o elemento finalístico, arreda quaisquer dúvidas de que os honorários advocatícios visam servir de contrapartida pecuniária para o advogado, ou seja, a ele se destinam. Verificado, sistematicamente, o §3º do mesmo art. 20 do CPC dúvida alguma resta no sentido de que os honorários de sucumbência se destinam, especificamente, ao advogado. Os

artigos 22 e 23 da Lei nº 8.906/94 em nada afrontam o CPC, mas apenas deixa marcado que os honorários advocatícios são do advogado.

A lógica da “arena judicial” é essa: os honorários de sucumbência não são um prêmio ou uma recompensa à parte vencedora, mas uma contrapartida pecuniária que deve ser paga ao advogado, portanto, a parte não pode, assim, se locupletar e ficar com os honorários de sucumbência que são do advogado e não dela. O pagamento dos honorários de sucumbência só se justifica, finalisticamente, para remunerar o êxito no processo judicial; os honorários de sucumbência não pertencem à parte vencedora, mas a quem patrocinou a causa.

O que fez a Lei nº 8.906/94 foi eliminar a destinação indireta dos honorários de sucumbência, que são e sempre foram do advogado, e atribuir-lhes diretamente ao advogado. Os honorários não passam mais pelo “caixa” da empresa, mas são destinados (e entregues), a partir da dicção do Estatuto da OAB, ao próprio advogado, diretamente. Antes se destinavam a pagar o esforço exitoso do advogado, embora fossem atribuídos à parte vencedora que o pagava (antes ou depois); depois do novo Estatuto da OAB, passaram a ser diretamente atribuídos ao advogado, independentemente, porém, da possibilidade de a parte avançar com o advogado, ainda, os honorários contratuais.

3 A autonomia organizatória dos Estados-Membros

O Brasil é uma federação e, conforme reza o art. 1º da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 (CRFB/88), formada pela união indissolúvel dos Estados-Membros, Distrito Federal e Municípios. Nessa direção, dispõe o art. 18 da CRFB/88 acerca da organização político-administrativa da República Federativa do Brasil, consagrando a autonomia das pessoas políticas. Nos termos dos supracitados artigos, cada uma dessas pessoas políticas é autônoma e têm a capacidade de se autorregular.

A ideia da autonomia engloba não só a capacidade de autonormação, como também, a de criação de um bloco normativo identificável e susceptível de integração no ordenamento jurídico nacional. A esse rol de capacidades cumpre adicionar a de auto-organização¹ e a de autogoverno, isto é, a capacidade de direção política e administrativa da comunidade, inclusive para traçar uma política própria que permita a definição de opções e diretrizes distintas das adotadas pelas pessoas políticas maiores.² Se são autônomos, cada um dos Estados-Membros tem a possibilidade de eleger, dentre diversas opções e diretrizes políticas, aquelas que entenderem adequadas; se podem firmar suas próprias diretrizes, as pessoas políticas, da mesma forma, podem se auto-organizar. A autonomia das pessoas políticas pressupõe o poder de auto-organização, que é compartilhado pelos Poderes Executivo e Legislativo.

O formato federal de Estado abraçado pelos nossos constituintes originários, desde 1891, consagra a existência de, pelo menos, duas ordens jurídicas autônomas, com competência para sistematizar e editar direito próprio. Nesse compasso, os Entes Federados dispõem de poder legiferante para aprovar sua própria Constituição e as leis de sua competência.

Em síntese, a CRFB/88 crava no ordenamento jurídico nacional um subprincípio organizatório fundamental para o traçado das Administrações Públicas:

o princípio da autonomia organizatória dos Entes Federados, como corolário do princípio da autonomia e do princípio federativo. É preciso ficar gizado que, no modelo federal, o Estado-

Membro goza de autonomia para adotar sua própria organização institucional, portanto, os Entes Federados não são meras áreas administrativas descentralizadas ou províncias, mas contam com poder de autoadministração e auto-organização.

A CRFB/88, em seu art. 25, consagra a autonomia estadual, própria do modelo federal, nos seguintes termos:

Art. 25. Os Estados organizam-se e regem-se pelas Constituições e Leis que adotarem, observados os princípios desta Constituição.

§1º. São reservadas aos Estados as competências que não lhe sejam vedadas por esta Constituição. [...].

Cada Estado-Membro é dotado de autonomia política-administrativa, como expressamente vem posto no *caput* do art. 25 da CRFB/88, bem como, nos termos do §1º do mesmo dispositivo, tem competência residual. Em outras palavras, resta aos Estados-Membros toda a competência que a CRFB/88 (que estabelece o pacto federativo, seus contornos, limites e peculiaridades) não houver expressamente outorgado à União ou aos Municípios. Nesse sentido, cabe-lhes o poder legiferante que não tenha sido atribuído expressamente aos outros Entes Federados. O Estado-Membro, portanto, pode legislar sobre o que não lhe for vedado pela CRFB/88, ou seja, toda competência que não lhe seja vedada é reservada.

Em síntese, a competência fundamental é a de auto-organização, respeitados, apenas, os limites expressamente impostos pela CRFB/88. Como deveria mesmo ocorrer em um regime federativo, a CRFB/88 reconhece aos Estados a prerrogativas da auto-organização política e o autogoverno, impondo apenas a observância das regras e dos princípios constitucionais da CRFB/88. Os Estados, portanto, devem definir sua própria organização; instituir seus órgãos e entidades de governo; dispor sobre as carreiras que julgar fundamentais; estabelecer os métodos de elaboração de suas leis; etc.

É patente, assim, que a ideia de federação determina que caiba aos Entes Federados, por princípio (federativo), se auto-organizar, podendo adotar a estrutura administrativa e as carreiras que melhor lhe aprouver, dando a elas o formato e disciplina que o legislador entender adequada, desde que respeitados os dispositivos expressos da CRFB/88.

4 O regime estatutário e a autonomia do ente federado

Os servidores estatais ocupantes de cargos públicos subordinam-se ao regime estatutário. Desse modo, a relação jurídica que vincula o Poder Público aos titulares de cargo público não é de índole contratual, mas estatutária, institucional. Nesse modelo, o conjunto de direitos e deveres que disciplinam a relação servidor/Estado encontra-se reunido em um estatuto, isto é, em um diploma ou conjunto de atos normativos que conformam regime jurídico específico e que pode ser alterado pelo Poder Público.

Ressalvadas as disposições constitucionais impeditivas, o Estado poderá modificar o regime jurídico de seus servidores, inexistindo garantia de que seus direitos e obrigações serão disciplinados sempre do mesmo modo. Logo, os direitos e vantagens previstos no estatuto não são incorporados, de imediato, incondicionalmente, ao patrimônio jurídico do servidor.

No ato da posse, o servidor subordina-se àquele regime jurídico especificamente concebido para reger sua categoria, aceitando sua carta de direitos, obrigações, prerrogativas e imposições. Além disso, vale lembrar que cada Ente Federado encerra competência para dispor sobre as normas que compõem o regime estatutário de seus servidores públicos. Os servidores públicos ocupantes do cargo de Procurador do Estado subordinam-se ao regime estatutário, composto por atos normativos específicos que regulam os direitos e obrigações dessa categoria.

Os Estados têm, como visto, a competência fundamental de auto-organização, respeitados, tão somente, os limites expressamente impostos pela Constituição Federal. Assim, se a CRFB/88 estabelece um limite exposto ao poder de auto-organização dos Estados, este deve ser respeitado; por outro giro, apenas se admitem limitações ao poder de auto-organização dos Estados que tenham lastro constitucional exposto.

O Estatuto aplicável a quaisquer dos servidores públicos mineiros, nessa toada, deve ser desenhado, única e exclusivamente, pelo Estado de Minas Gerais, ressalvadas expressas limitações constitucionais. Dito de outra forma, o Estado de Minas Gerais pode legislativamente decidir pagar algo a seus servidores públicos a título de contrapartida pecuniária ou remuneração, salvo se a CRFB/88 estabelecer expressamente o contrário.

5 O exemplo mineiro – Os honorários dos procuradores do Estado de Minas Gerais

A Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 (CRFB/88), com a redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998 (EC nº 19/98), em seus artigos 131 e 132, da Seção II (Da Advocacia Pública) do Capítulo IV (Das Funções Essenciais à Justiça) disciplinam, de forma basilar, a Advocacia Pública dos Entes Federados, nos seguintes termos:

Seção II

DA ADVOCACIA PÚBLICA

Art. 131. A Advocacia-Geral da União é a instituição que, diretamente ou através de órgão vinculado, representa a União, judicial e extrajudicialmente, cabendo-lhe, nos termos da lei complementar que dispuser sobre sua organização e funcionamento, as atividades de consultoria e assessoramento jurídico do Poder Executivo.

§1º – A Advocacia-Geral da União tem por chefe o Advogado-Geral da União, de livre nomeação pelo Presidente da República dentre cidadãos maiores de trinta e cinco anos, de notável saber jurídico e reputação ilibada.

§2º – O ingresso nas classes iniciais das carreiras da instituição de que trata este artigo far-se-á mediante concurso público de provas e títulos.

§3º – Na execução da dívida ativa de natureza tributária, a representação da União cabe à Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional, observado o disposto em lei.

Art. 132. Os Procuradores dos Estados e do Distrito Federal, organizados em carreira, na qual o ingresso dependerá de concurso público de provas e títulos, com a participação da Ordem dos Advogados do Brasil em todas as suas fases, exercerão a representação judicial e a consultoria jurídica das respectivas unidades federadas.

Parágrafo único. Aos procuradores referidos neste artigo é assegurada estabilidade após três anos de efetivo exercício, mediante avaliação de desempenho perante os órgãos próprios, após relatório circunstanciado das corregedorias.

No caso em tela, pode-se verificar que a CRFB/88 é clara e determina a estruturação de plano de carreira específico para Procuradores de Estado, nos exatos termos do art. 132, *caput*, o que deve, claramente, ser feito pelas leis dos Entes Federados a que pertencem os Procuradores de Estado.

A Constituição do Estado de Minas Gerais de 1989 (CE/89), em absoluta sintonia com o exposto, estabeleceu sua opção de auto-organização:

Art. 61. Cabe à Assembleia Legislativa, com a sanção do Governador, não exigida esta para o especificado no art. 62, dispor sobre todas as matérias de competência do Estado, especificamente: [...]

VIII – criação, transformação e extinção de cargo, emprego e função públicos na administração direta, autárquica e fundacional e fixação de remuneração, observados os parâmetros estabelecidos na Lei de Diretrizes Orçamentárias;

IX – servidor público da administração direta, autárquica e fundacional, seu regime jurídico único, provimento de cargos, estabilidade e aposentadoria de civil e reforma e transferência de militar para a inatividade;

XI – criação, estruturação, definição de atribuições e extinção de Secretarias de Estado e demais órgãos da administração pública;

XII – organização do Ministério Público, da Advocacia do Estado, da Defensoria Pública, do Tribunal de Contas, da Polícia Militar, da Polícia Civil e dos demais órgãos da Administração Pública;

XIX – matéria da competência reservada ao Estado Federado no §1º do art. 25 da Constituição da República;

XX – fixação do subsídio do Deputado Estadual, observado o disposto nos artigos 24, §7º, e 53, §6º, desta Constituição, e nos artigos 27, §2º; 150, *caput*, II, e 153, *caput*, III, e §2º, I, da Constituição da República;

XXI – fixação dos subsídios do Governador, do Vice-Governador e dos Secretários de Estado, observado o disposto no art. 24, §§1º e 7º, desta Constituição, e nos artigos 150, *caput*, II, e 153, *caput*, III, e §2º, I, da Constituição da República.

Art. 65. [...] §2º – Consideram-se lei complementar, entre outras matérias previstas nesta Constituição: [...]

III – o Estatuto dos Servidores Públicos Cíveis, o Estatuto dos Militares e as leis que instituírem os respectivos regimes de previdência;

IV – as leis orgânicas do Ministério Público, do Tribunal de Contas, da Advocacia do Estado, da Defensoria Pública, da Polícia Civil e da Polícia Militar.

É evidente, como se pode extrair da CE/89, à luz da elementar ideia de auto-organização posta pelo princípio federativo, que cabe à Assembleia Legislativa, em lei complementar, organizar a carreira de Procurador do Estado (“lei orgânica”), bem como dispor sobre os direitos e vantagens cabíveis aos Procuradores do Estado, desde que não estabeleça dispositivos que venham a afrontar a CRFB/88 e a própria CE/89.

A propósito, o constituinte decorrente mineiro formatada, no seu Código Fundamental, a representação judicial e a consultoria jurídica especializada do Estado de Minas Gerais, *verbis*:

Subseção II

Da Advocacia do Estado

Art. 128. A Advocacia-Geral do Estado, subordinada ao Governador do Estado, representa o Estado judicial e extrajudicialmente, cabendo-lhe, nos termos da lei complementar que sobre ela dispuser, as atividades de consultoria e assessoramento jurídicos do Poder Executivo.

§1º – A Advocacia-Geral do Estado tem por chefe o Advogado-Geral do Estado, de livre nomeação pelo Governador do Estado entre cidadãos maiores de trinta e cinco anos, de notável saber jurídico e reputação ilibada.

§2º – Subordinam-se técnica e juridicamente ao Advogado-Geral do Estado as consultorias, as assessorias, os departamentos jurídicos, as procuradorias das autarquias e das fundações e os demais órgãos e unidades jurídicas integrantes da administração direta e indireta do Poder Executivo.

§3º – O ingresso na classe inicial da carreira da Advocacia Pública do Estado depende de concurso público de provas e títulos, realizado com a participação da Ordem dos Advogados do Brasil, Seção do Estado de Minas Gerais, em todas as suas fases.

§4º – Ao integrante da carreira referida no §3º deste artigo é assegurada estabilidade após três anos de efetivo exercício, mediante avaliação de desempenho, após relatório circunstanciado e conclusivo da Corregedoria do órgão.

§5º – No processo judicial que versar sobre ato praticado pelo Poder Legislativo ou por sua administração, a representação do Estado incumbe à Procuradoria-Geral da Assembleia Legislativa, na forma do §2º do art. 62.

No que diz respeito à disciplina dos honorários advocatícios e a possibilidade de sua percepção pelos Procuradores de Estado fica evidenciado que nada veio expressamente posto na CE/89, ou mesmo na CRFB/88, deixando-se, assim, claramente, para o legislador complementar mineiro a competência para disciplinar a questão. Em outras palavras, o Estado de Minas Gerais, valendo-se de seu poder de auto-organização, deve disciplinar a remuneração, os direitos e vantagens dos Procuradores de Estado por meio de lei complementar, em observância estrita do que dispõe o art. 61, VIII, IX e XII, e art. 65, §2º, III e IV, da CE/89. Em síntese, a lei complementar mineira pode estabelecer uma política remuneratória calcada em atribuição de honorários advocatícios de sucumbência aos Procuradores de Estado se assim disciplinar.

No exercício de sua autonomia organizatória, o Estado de Minas Gerais traça o Estatuto que disciplina a carreira de Procurador do Estado, dando seus contornos na CE/89. Densificando o mandamento constitucional, a Lei Complementar nº 81, de 10 de agosto de 2004 (LC nº 81/04), que institui as carreiras do Grupo de Atividades Jurídicas do Poder Executivo, determina:

Art. 1º Ficam instituídas as seguintes carreiras do Grupo de Atividades Jurídicas do Poder Executivo: I – carreira da Advocacia Pública do Estado, composta de cargos de Procurador do Estado; [...].

Art. 26. São prerrogativas do Procurador do Estado, além das asseguradas na legislação competente: [...] VII – receber honorários advocatícios de sucumbência na forma do regulamento; [...].

Novidade nenhuma traz a LC nº 81/04, uma vez que a matéria já vinha disciplinada na Lei Complementar nº 35, de 29 de dezembro de 1994 (não revogada), nos seguintes termos:

Art. 76. Os honorários advocatícios devidos aos Procuradores da Fazenda Estadual serão partilhados igualmente entre os ocupantes dos respectivos cargos em exercício na Procuradoria-Geral da Fazenda Estadual.

Em síntese, o Procurador do Estado de Minas Gerais recebe honorários advocatícios porque assim estabelece o Estatuto a ele aplicável (“regime próprio a que se subordinam”). Os honorários advocatícios dos Procuradores do Estado, assim, compõem legítima e fundamental complementação de sua contrapartida pecuniária final, nos termos do Estatuto aplicável. Pelo fato de se tratar de honorários advocatícios pagos a Procuradores do Estado, que são servidores públicos, os mesmos têm natureza *sui generis* e devem observar os exatos termos do Estatuto aplicável.

Os honorários advocatícios devem ser recolhidos para conta da Fazenda Pública do Estado de Minas Gerais e rateados como determina o Conselho Superior da Advocacia-Geral do Estado. Trata-se de recolhimento obrigatório a uma conta pública do Estado de Minas Gerais e posterior partilha igualitária entre os Procuradores de Estado, nos exatos termos da lei.

6 Os estatutos das pessoas políticas e a atribuição de honorários advocatícios aos advogados públicos

A Lei nº 8.906/94 estabelece, expressamente, que os advogados públicos se submetem ao regime posto pelo Estatuto da Advocacia, bem como ao regime próprio estatutário determinado pelo Ente Público, nos seguintes termos:

Art. 3º [...] §1º. Exercem atividade de advocacia, sujeitando-se ao regime desta lei, além do regime próprio a que se subordinem, os integrantes da Advocacia-Geral da União, da Procuradoria da Fazenda Nacional, da Defensoria Pública e das Procuradorias e Consultorias Jurídicas dos Estados, do Distrito Federal, dos Municípios e das respectivas entidades de administração indireta e fundacional.

Nesse sentido, se não existe qualquer mandamento ou limite constitucional expresso para a disciplina estatutária no sentido de proibir o pagamento de honorários advocatícios aos Procuradores de Estado, ao contrário, a legislação federal vem em perfeita sintonia com a disciplina estatutária mineira. Como já se pode verificar, em sintonia com o Estatuto mineiro, a legislação

federal, nos termos do art. 20 do CPC e dos artigos 22 e 23 da Lei nº 8.906/94, determina que os honorários advocatícios devam ser atribuídos aos advogados (públicos).

Não se acredita que devam existir maiores controvérsias acerca do posicionamento *supra*. O que, para uma minoria de estudiosos, poderia suscitar algumas dúvidas é a interpretação do art. 4º da Lei nº 9.527/97:

Art. 4º As disposições constantes do Capítulo V, Título I, da Lei nº 8.906, de 4 de julho de 1994, não se aplicam à Administração Pública direta da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, bem como às autarquias, às fundações instituídas pelo Poder Público, às empresas públicas e às sociedades de economia mista.

O dispositivo determina que o Capítulo V, Título I, da Lei nº 8.906/94, que trata do “advogado empregado” não deve se aplicar aos advogados públicos. A propósito, vale conferir os dispositivos do Capítulo V, *verbis*:

CAPÍTULO V

Do Advogado Empregado

Art. 18. A relação de emprego, na qualidade de advogado, não retira a isenção técnica nem reduz a independência profissional inerentes à advocacia.

Parágrafo único. O advogado empregado não está obrigado à prestação de serviços profissionais de interesse pessoal dos empregadores, fora da relação de emprego.

Art. 19. O salário mínimo profissional do advogado será fixado em sentença normativa, salvo se ajustado em acordo ou convenção coletiva de trabalho.

Art. 20. A jornada de trabalho do advogado empregado, no exercício da profissão, não poderá exceder a duração diária de quatro horas contínuas e a de vinte horas semanais, salvo acordo ou convenção coletiva ou em caso de dedicação exclusiva.

§1º Para efeitos deste artigo, considera-se como período de trabalho o tempo em que o advogado estiver à disposição do empregador, aguardando ou executando ordens, no seu escritório ou em atividades externas, sendo-lhe reembolsadas as despesas feitas com transporte, hospedagem e alimentação.

§2º As horas trabalhadas que excederem a jornada normal são remuneradas por um adicional não inferior a cem por cento sobre o valor da hora normal, mesmo havendo contrato escrito.

§3º As horas trabalhadas no período das vinte horas de um dia até as cinco horas do dia seguinte são remuneradas como noturnas, acrescidas do adicional de vinte e cinco por cento.

Art. 21. Nas causas em que for parte o empregador, ou pessoa por este representada, os honorários de sucumbência são devidos aos advogados empregados.

Parágrafo único. Os honorários de sucumbência, percebidos por advogado empregado de sociedade de advogados são partilhados entre ele e a empregadora, na forma estabelecida em acordo.

O que se poderia arguir é que o art. 21 não se aplica aos advogados públicos, portanto, poder-se-ia questionar a percepção de honorários advocatícios pelos Procuradores do Estado. Por certo, porém, tal linha de entendimento não é adequada. Ocorre que o Capítulo V trata de “advogados empregados”, em relação de emprego celetista; portanto, não poderia mesmo se aplicar a advogados públicos estatutários. De fato, não faria mesmo sentido disciplinar jornada de trabalho, salário mínimo profissional, etc. de advogados que têm a relação jurídica regida por Estatuto que, por pressuposto, deve ser estabelecido por cada uma das pessoas políticas autônomas.

O art. 21 determina que, nas causas em que o próprio empregador seja parte, os honorários de sucumbência devem ser atribuídos aos “advogados empregados”, sempre, independentemente do que vier estabelecido no contrato de trabalho. Em outras palavras, o mandamento do dispositivo, que se dirige aos empregadores, é o de que não firmem contratos de trabalho que subtraiam os honorários advocatícios dos advogados empregados. Só isso!

No caso dos Procuradores do Estado, por certo, o dispositivo não poderia mesmo se aplicar, porque não existe “relação de emprego”, mas “relação jurídica estatutária”. Nesse compasso, o art. 4º da Lei nº 9.527/97 não estabelece uma proibição à atribuição de honorários aos advogados públicos, mas estabelece que estes não pertencem, *a priori*, em todos os casos, aos profissionais do direito.

O Capítulo V da Lei nº 8.906/94 atribui, *a priori*, os honorários advocatícios aos “advogados empregados”. Isso não ocorre com os advogados públicos, por força do art. 4º da Lei nº 9.527/97. Se aos Procuradores do Estado, por exemplo, os honorários advocatícios de sucumbência não são atribuídos aprioristicamente pelo Estatuto da Advocacia, não existe qualquer proibição à sua atribuição: a norma não veicula proibição alguma. Cabe verificar, ainda, que, corretamente, se a Lei nº 8.906/94 atribuísse honorários advocatícios aos advogados públicos, a Lei da União estaria invadindo antijuridicamente a autonomia dos Estados.

Por outro giro, seria antijurídica a atribuição de honorários sucumbenciais por meio de decreto, porque não existiria, nesse compasso, nenhuma lei dando fundamento para tal atuação administrativa. Seria, portanto, uma ofensa à legalidade administrativa, uma vez que os honorários só são atribuídos, pelo art. 21 da Lei nº 8.906/94, aos “advogados empregados” não públicos. Entretanto, isso não quer dizer que os honorários não possam ser atribuídos a advogados públicos, nos termos dos respectivos estatutos. Isso é claro!

Em síntese, mesmo que se pretendesse acatar essa duvidosa linha de entendimentos, forçoso seria reconhecer que não caberia à Lei nº 9.527/97 estabelecer nenhuma disciplina para os Entes Federados, porque estes são autônomos para estabelecerem seus estatutos. A referida lei, quando muito, apenas encontraria aplicação para os servidores da União.

A propósito, nos termos do Estatuto da Advocacia, fica claro que os honorários podem ser atribuídos aos advogados públicos, nos artigos 22 e 23, e não nos termos do art. 21, que, como visto, não diz respeito à advocacia pública. O que também fica evidenciado é que os honorários não podem ser atribuídos aos advogados públicos em razão do Estatuto da Advocacia, mas em virtude dos estatutos (autônomos) próprios dos Entes Federados, se assim estes estabelecerem. A própria

Lei nº 8.906/94 vai nessa direção, quando dispõe, no art. 3º, §1º, que sejam observados os “regimes próprios”, isto é, os estatutos aplicáveis.

Em síntese, o advogado público cuja carreira é disciplinada por estatuto que não prevê o pagamento de honorários advocatícios não poderá recebê-lo. Ao contrário, os honorários de sucumbência podem ser pagos aos Procuradores do Estado porque assim estabelece a lei complementar que disciplina a carreira, isto é, em virtude do estatuto aplicável.

7 A natureza jurídica dos honorários advocatícios

A remuneração dos servidores públicos é o montante percebido a título de vencimentos e de vantagens pecuniárias; é o somatório das várias parcelas pecuniárias a que o servidor faz jus, em decorrência de sua situação funcional. Deve-se sublinhar que todas essas parcelas devem ser instituídas por lei.

O termo “vencimento” pode ser compreendido em sentido estrito ou amplo. Em sentido estrito, é a retribuição pecuniária devida ao servidor pelo efetivo exercício do cargo, correspondente a padrão fixado em lei.³ Nesse sentido, o vencimento, também conhecido como vencimento básico ou padrão, é a importância fixada em lei, atribuída ao servidor em função do exercício de seu cargo. Em sentido amplo, vencimento é o padrão com as vantagens pecuniárias auferidas pelo servidor a título de adicionais ou gratificações. Em tal acepção, o termo “vencimentos” é utilizado como sinônimo. Vale destacar que vencimentos (padrão + vantagens) só por lei podem ser fixados, segundo as conveniências e possibilidades da Administração.⁴

Existem vantagens do servidor público que são “inarredáveis”, isto é, vantagens que integram seu patrimônio jurídico e que não podem ser relativizadas pelo Poder Público com fulcro nas prerrogativas do regime estatutário. São aquelas que já foram adquiridas pelo desempenho efetivo da função (*pro labore facto*), ou pelo transcurso do tempo de serviço (*pro labore temporis* – adicional por tempo de serviço). Por outro lado, existem vantagens pecuniárias que podem ser relativizadas, isto é, retiradas do servidor. São as que dependem de um trabalho a ser feito (*pro labore faciendo*), ou de um serviço a ser prestado em determinadas condições (*ex facto officii*), ou em razão da anormalidade do serviço, ou, finalmente, em razões de condições individuais do serviço (*propter personam*).⁵

Nesse sentido, é relevante distinguir as vantagens *pro labore facto* das vantagens *pro labore faciendo*. As primeiras se referem a um trabalho já feito e integram-se no padrão de vencimento do servidor, desde que completadas as exigências legais. Desse modo, o servidor fará jus a perceber, por exemplo, vantagem por tempo de serviço, desde que consumado o tempo de efetivo exercício estabelecido em lei. Diferentemente, as vantagens condicionais ou modais são vantagens que defluem de um trabalho que está sendo feito (*pro labore faciendo*). São, segundo as explanações de Hely Lopes Meirelles, adicionais de função (*ex facto officii*), ou são gratificações de serviço (*propter laborem*), ou, finalmente, são gratificações pessoais do servidor (*propter personam*). O autor completa: “Daí por que, quando cessa o trabalho, ou quando desapareceu o fato ou situação que lhes dá causa, deve cessar o pagamento de tais vantagens”.⁶

A remuneração dos titulares do cargo de Procurador de Estado de Minas Gerais é composta pelo vencimento básico (fixo) e por outras vantagens remuneratórias, de caráter geral ou pessoal,

permanentes ou provisórias. O vencimento básico dos cargos que integram a referida carreira está disciplinado na Lei nº 18.798, de 31 de março de 2010.⁷

Os vencimentos dos Procuradores do Estado são complementados pelos honorários advocatícios. A percepção desses últimos pressupõe o desempenho efetivo das atividades de Procurador do Estado. O montante dos honorários advocatícios depende do esforço do corpo de Procuradores do Estado e estes apenas existem se os Procuradores do Estado os arrecadarem. Honorários não recebidos não são pagos aos Procuradores do Estado; se os Procuradores não arrecadarem honorários advocatícios, não o recebem.

Desse modo, os honorários advocatícios não possuem como fato gerador a mera titularidade do cargo, mas sim o desempenho, a atuação *efetiva, exitosa e específica* dos seus titulares. Por isso, a percepção dos honorários não pode ser estendida a todos os Procuradores do Estado, indistintamente.

Se o Procurador do Estado é inativo ou encontra-se afastado do serviço, inexistem razões que justifiquem a percepção de honorários. Apenas quem trabalhou, isto é, quem cumpriu as tarefas inerentes ao cargo de Procurador do Estado no mês anterior é que estará autorizado a receber honorários. Por outro lado, se o servidor não desempenhou as funções, não tem direito a participar do rateio dos honorários.

Enfim, verifica-se que o recebimento de honorários constitui vantagem de natureza *individual* e não geral. Trata-se de vantagem pecuniária de caráter personalíssimo e de natureza *propter laborem*, não podendo ser concedida apenas por mera ficção jurídica a todos. É clara a natureza de *pro labore faciendo* dos honorários advocatícios.

Nesses termos, na medida em que o servidor esteja inativo ou afastado do serviço (se o motivo de seu afastamento o exclui do rateio de honorários), não cabe a ele pleitear o recebimento da referida vantagem pecuniária.

A propósito, dispõe a Lei nº 869, de 06 de julho de 1952 (Estatuto dos Funcionários Públicos Civis do Estado de Minas Gerais), *verbis*:

Art. 118. Além do vencimento ou da remuneração do cargo, o funcionário poderá auferir as seguintes vantagens:

I - ajuda de custo;

II - diárias;

III - auxílio para diferença de caixa;

IV - abono de família;

V - gratificações;

VI - honorários;

VII - cotas-partes e percentagens previstas em lei;

VIII - adicionais previstos em lei. [...]

Art. 120. Vencimento é a retribuição paga ao funcionário pelo efetivo exercício do cargo correspondente ao padrão fixado em lei.

Art. 121. Remuneração é a retribuição paga ao funcionário pelo efetivo exercício do cargo, correspondente ao padrão de vencimento e mais as cotas ou porcentagens que, por lei, lhe tenham sido atribuídas. [...]

Art. 149. O funcionário perceberá honorário quando designado para exercer, fora do período normal ou extraordinário de trabalho, as funções de auxiliar ou membro de bancas e comissões de concursos ou provas, de professor ou auxiliar de cursos legalmente instituídos.

Em síntese, além do vencimento, atribuído em virtude do exercício do cargo, fixado na lei, o servidor público pode receber outras vantagens pecuniárias como bem colocado na Lei nº 869/52, inclusive honorários advocatícios.

8 As modernas estruturas remuneratórias dos servidores públicos

O que merece ser registrado é o fato de que os honorários advocatícios pagos aos Procuradores do Estado são uma forma de estruturação remuneratória moderna, que muito interessa ao Estado e que se adéqua, com toda a certeza, ao Direito Administrativo moderno. O Estado não desembolsa valores significativos de remuneração, que são pagos por aqueles que sonegaram o recolhimento de tributos e que, em juízo, foram compelidos a pagar, ou por aqueles que demandaram contra o Estado e perderam a causa. Não são os contribuintes regulares do Estado que pagam os honorários dos Procuradores, mas os que sonegaram tributos, ou os que sucumbiram em suas demandas contra o Estado.

O vencimento básico do Procurador do Estado não é alto, mas é inferior a qualquer mínimo profissional de carreiras jurídicas que exigem igual qualificação e responsabilidade.⁸ O que recompõe a estrutura remuneratória é o honorário advocatício, que é rateado entre todos os Procuradores do Estado. No final, o resultado é uma remuneração razoável, embora inferior a de outras categorias irmanadas.

Se considerado que os honorários não se incorporam à aposentadoria, não fazem parte de décimo terceiro, etc. o valor é ainda reduzido para os profissionais que exige o interesse público. Isto é claro, em especial porque se sabe que a possibilidade de recuperação dos créditos "podres" da dívida ativa é reduzida, no país das pequenas empresas, da insolvência e da falência.

O que é ressabido é que toda a boa técnica de "Cargos e Salários" da mais moderna Teoria de Recursos Humanos privilegia a remuneração calcada no mérito e na produtividade. Não faz mais o menor sentido afirmativas como as de que o servidor público deve ser remunerado por meio de "pagamento mensal certo". Essa é uma ideia ultrapassada e incompatível com qualquer técnica mais moderna do Direito Administrativo. Até mesmo o Estatuto mineiro de 1952 já superou os preconceitos dessa linha de pensamento mais antiga.

Foi buscando estabelecer mecanismos remuneratórios similares aos honorários de sucumbência que a CE/89 criou o "prêmio de produtividade" e o "adicional de desempenho", como vale conferir:

Art. 31. O Estado assegurará ao servidor público civil da Administração Pública direta, autárquica e fundacional os direitos previstos no art. 7º, IV, VII, VIII, IX, XII, XIII, XV, XVI, XVII, XVIII, XIX, XX, XXII e XXX, da Constituição da República e os que, nos termos da lei, visem à melhoria de sua condição social e da produtividade e da eficiência no serviço público, em especial o prêmio por produtividade e o adicional de desempenho.

§1º A lei disporá sobre o cálculo e a periodicidade do prêmio por produtividade a que se refere o *caput* deste artigo, o qual não se incorporará, em nenhuma hipótese, aos proventos de aposentadoria e pensões a que o servidor fizer jus e cuja concessão dependerá de previsão orçamentária e disponibilidade financeira do Estado.

§2º O adicional de desempenho será pago mensalmente, em valor variável, calculado nos termos da lei, vedada sua concessão ao detentor, exclusivamente, de cargo em comissão declarado em lei de livre nomeação e exoneração. [...].

Da mesma forma, a boa técnica de RH exige que a remuneração paga a qualquer profissional seja adequada ao meio em que se dá a atuação, isto é, que seja um valor relativo compatível ao exigido pelo mercado de trabalho. No caso em estudo, os profissionais atuam como advogados do Estado, trazendo para as lides (para a "arena judicial"), o interesse público, devendo-os defender em pé de igualdade com os outros advogados dos contribuintes, que recebem honorários advocatícios. Trata-se da sistemática típica de remuneração desses profissionais, que devem receber da mesma forma que aqueles com quem trava as "batalhas forenses", que, como se sabe, são levadas a cabo até a exaustão, na defesa do interesse público. Não é de se estranhar que, por toda a Comunidade Europeia, ou mesmo nos Estados Unidos da América (em especial a partir do *National Performance Review*), este tipo de profissional foi sistematicamente valorizado; da mesma forma, as remunerações, antes fixas, foram transformadas em remunerações exatamente similares às praticadas na Advocacia-Geral mineira.

Enfim, a sistemática remuneratória prevista no Estatuto aplicável dá um tratamento adequado às especificidades da carreira, estabelecendo um mecanismo de contrapartida pecuniária compatível com o cargo de Procurador do Estado e com o que dele se espera no desempenho de seu múnus público. O Estado de Minas Gerais, assim, destina, ao conjunto dos Procuradores do Estado, o montante de honorários advocatícios e determina, no Estatuto a eles aplicável, que estes mesmos, no Conselho Superior da AGE, determinem como deve se dar o rateio, dando apenas algumas balizas. Por isso é que, em um mês, o Procurador do Estado pode ganhar X, e no outro, Y, conforme o desempenho do corpo de Procuradores.

Nesse sentido, se um Procurador do Estado não trabalha, seja lá pela razão que for, justa ou não, o corpo de Procuradores do Estado vê reduzida sua potencial capacidade de arrecadação de honorários advocatícios, isto é, os próprios Procuradores é que pagam os honorários advocatícios daqueles que não atuam.

9 Conclusão

Na ausência de lei específica (e apenas por essa razão), isto é, faltando disciplina estatutária do Ente Federado, não se pode dar a atribuição direta dos honorários advocatícios aos advogados

públicos com lastro apenas na Lei nº 8.906/94. Por outro giro, pode-se afirmar, sinteticamente, que, desde que o Estatuto do Ente Federado preveja, isto é, desde que exista previsão legal, é possível que, além do vencimento fixo, sejam atribuídos honorários advocatícios aos advogados públicos.

¹ Costantino Mortati (*Istituzioni di diritto pubblico*. 5. ed. Padova: Cedam, 1960. n. I, p. 639), ao tratar da questão da autonomia, já identificava os elementos de *autorganizzazione* e *autonormazione*, a primeira quando a ordem normativa se volta para o seu interior, e a segunda, quando esta se projeta para fora.

² Nesse sentido, ALVAREZ RICO, Manuel. *Principios constitucionales de organizacion de las administraciones públicas*. 2. ed. Madrid: Dykinson, 1997. p. 138-139.

³ MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito administrativo brasileiro*. 18. ed. São Paulo: Malheiros, 1993. p. 398.

⁴ MEIRELLES. *Direito administrativo brasileiro*, p. 398.

⁵ MEIRELLES. *Direito administrativo brasileiro*, p. 398.

⁶ MEIRELLES. *Direito administrativo brasileiro*, p. 403-404.

⁷ Vale destacar que o mesmo diploma normativo institui a Gratificação Complementar de Produtividade (GCP).

⁸ Para o professor Paulo Otero (*Poder de substituição no direito administrativo*. Lisboa: Lex, 1995. cap. 2), as políticas neoliberais tendem a colocar os profissionais do serviço público como "burocratas marginais", favorecendo a que estes se sintam envergonhados de serem "agentes públicos", pagando baixíssimos salários, e com isso, desmantelando a máquina pública, afastando todas as possibilidades de o Poder Político fazer frente aos interesses econômicos dos mais poderosos.

Como citar este conteúdo na versão digital:

Conforme a NBR 6023:2002 da Associação Brasileira de Normas Técnicas (ABNT), este texto científico publicado em periódico eletrônico deve ser citado da seguinte forma:

BATISTA JÚNIOR, Onofre Alves. Honorários advocatícios para advogados públicos: uma estrutura remuneratória premial moderna. *Revista Brasileira de Estudos da Função Pública – RBEFP*, Belo Horizonte, ano 2, n. 5, maio / ago. 2013. Disponível em: <<http://www.bidforum.com.br/bid/PDI0006.aspx?pdiCntd=96880>>. Acesso em: 7 ago. 2014.

Como citar este conteúdo na versão impressa:

Conforme a NBR 6023:2002 da Associação Brasileira de Normas Técnicas (ABNT), este texto científico publicado em periódico impresso deve ser citado da seguinte forma:

BATISTA JÚNIOR, Onofre Alves. Honorários advocatícios para advogados públicos: uma estrutura remuneratória premial moderna. *Revista Brasileira de Estudos da Função Pública – RBEFP*, Belo Horizonte, ano 2, n. 5, p. 97-115, maio/ago. 2013.