

POSSIBILIDADE DE FRACIONAMENTO DE HONORÁRIOS DE ADVOGADOS PÚBLICOS QUANDO ATINGIR O TETO CONSTITUCIONAL

Rafael Schreiber²⁴⁵

Thiago de Oliveira Vargas²⁴⁶

Resumo: O presente artigo visa analisar as implicações da jurisprudência do Supremo Tribunal Federal (STF) sobre a possibilidade de fracionamento da repartição dos honorários sucumbenciais para meses subsequentes quando o teto constitucional for alcançado em determinado mês. Busca demonstrar o entendimento recente do TCE/SC acerca da matéria, bem como o posicionamento da OAB/SC. Aponta os benefícios dessa sistemática, cita as principais decisões judiciais e menciona casos semelhantes de outros entes federativos.²⁴⁷

Abstract: This article aims to analyze the implications of the jurisprudence of the Federal Supreme Court (STF) on the possibility of dividing the distribution of succumbence fees for subsequent months when the constitutional

²⁴⁵ Procurador do Município de Joinville/SC. Especialista em Direito Público pela pós-graduação da LFG, Especialista em Direito da Economia e da Empresa pela FGV e graduado em Direito na Fundação Universidade Regional de Blumenau – FURB. Advogado. E-mail: rafaschreiber@gmail.com Lattes: <http://lattes.cnpq.br/3807521271256065>

²⁴⁶ Procurador do Município de Joinville/SC. Mestre em Ciência Jurídica (UNIVALI), Especialista em Direito Tributário (UNISUL). Advogado. E-mail: thiagovar@gmail.com Lattes: <http://lattes.cnpq.br/9644844383085862>

²⁴⁷ **Nota ao leitor:** o artigo em questão foi submetido e aprovado como inédito, na data especificada abaixo do texto. Não obstante, antes da editoração os autores optaram por divulgá-lo na Revista Jus Navigandi, ISSN 1518-4862, Teresina, ano 30. 10 abr. 2025, por meio eletrônico, disponível no seguinte endereço: <<https://jus.com.br/artigos/113526/possibilidade-de-fracionamento-de-honorarios-sucumbenciais-de-advogados-publicos-quando-atingir-o-teto-constitucional>> Acesso em 14 abr. 2025. A validação da veiculação externa foi comunicada *a posteriori*, com posterior aprovação por parte do Editor-Chefe, *ad referendum* do Conselho.

ceiling is reached in a given period. It seeks to demonstrate TCE/SC's recent understanding of the matter, as well as the position of OAB/SC. It points out the benefits of this system, cites the main court decisions and mentions similar cases from other federative entities.

Palavras-Chave: Procuradores. Honorários Sucumbenciais. Fracionamento. Teto Constitucional. Isonomia. Eficiência.

Keywords: Attorneys. Casualty Fees. Fractionation. Constitutional Ceiling. Isonomy. Efficiency.

Sumário: 1. Introdução. 2. Situação legal no Município de Joinville. 3. O Inquérito Civil. 4. Processo no TCE e discussão quanto ao mérito. 5. Fracionamento como medida isonômica e de eficiência administrativa. 6. O entendimento da OAB/SC acerca do tema. 7. Conclusão. Referências Bibliográficas.

1. INTRODUÇÃO

O presente trabalho visa verificar se é possível a Administração Pública realizar o pagamento de saldos de honorários advocatícios existentes após respeitar o teto remuneratório constitucional (art. 37, inciso IX, da CF/88), em momento futuro, de forma fracionada, quando a remuneração ordinária dos procuradores municipais eventualmente não atinja o teto em determinado mês.

Em termos práticos, sabendo-se que a carreira de procurador do município (no caso, de Joinville) recebe, além do seu vencimento ordinário, prêmio de produtividade condizente com a percepção de honorários de sucumbência pagos pelas partes que são vencidas nos processos, pode ocorrer, por vezes, que os valores dessa premiação, somados ao vencimento ordinário, ultrapasse o teto constitucional de 90,25% do subsídio mensal, em espécie, dos Ministros do Supremo Tribunal Federal²⁴⁸.

²⁴⁸ No STF: “A expressão ‘Procuradores’, contida na parte final do inciso XI do art. 37 da Constituição da República, compreende os Procuradores Municipais, uma vez que estes se inserem nas funções essenciais à Justiça, estando, portanto, submetidos ao teto de noventa inteiros e vinte e cinco centésimos por cento do subsídio mensal, em espécie, dos Ministros do Supremo Tribunal Federal” (Tema 510, RE 663.696/RG, Disponível em: <https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search?base=acordaos&sinonimo=true&plural=true&page=1&pageSize=10&sort=_score&sortBy=desc&isAdvanced=true&origem=AP&classeNumeroIncidente=RE%20663696>. Acesso 20 set. 2024).

Considerando se tratar de uma verba que não provém, em última análise, do orçamento público, mas da parte contrária sucumbente no processo, poderia o saldo ser acumulado para ser distribuído no futuro, em mês cuja remuneração ficasse abaixo do teto constitucional?

Essa é a proposta do presente estudo, no intuito de contribuir como subsídio a outras procuradorias municipais que eventualmente passem pela mesma situação.

2. CONCURSO PÚBLICO E AS MODALIDADES DE CONTRATAÇÃO PELA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

2.1. Concurso Público

No caso do Município de Joinville, regula o recebimento de honorários advocatícios pelos procuradores municipais a Lei Municipal n. 3.737/98²⁴⁹. No que interessa ao presente estudo, cita-se o seguinte dispositivo:

Art. 1º Nos processos judiciais em que o Município seja parte, os honorários incluídos na condenação, por sucumbência, serão recebidos pelo Tesouro Municipal e rateados, em partes iguais, entre os Procuradores do Município em exercício na data de seu recebimento. [...].

§ 3º - Os valores referentes aos honorários por sucumbência a que se refere o caput do presente artigo serão recolhidos em conta própria do Tesouro Municipal, e na eventualidade de saldos ao final do exercício, permanecerão naquela conta para o exercício subsequente, assegurando-se-lhes a mesma destinação prevista nas disposições precedentes.

No TCE/SC: “Em conformidade com a parte final do inciso XI do art. 37 da Constituição Federal, o teto remuneratório dos procuradores e advogados autárquicos municipais é o subsídio dos Desembargadores do Tribunal de Justiça” (Processo @CON-13/00702629, de 30/04/2014. Prejulgado 1665, Disponível em: <https://consulta.tce.sc.gov.br/cogNovo/asp/prejulgado.asp?nu_prejulgado=1665#:~:text=A%20remunera%C3%A7%C3%A3o%20dos%20servidores%20p%C3%BAblicos,%2C%20XI%2C%20da%20CRFB>. Acesso 20 set. 2024).

²⁴⁹ Disponível em: <<https://leismunicipais.com.br/a/sc/j/joinville/lei-ordinaria/1998/374/3737/lei-ordinaria-n-3737-1998-atribui-aos-procuradores-do-municipio-o-rateio-dos-honorarios-de-sucumbencia-recebidos>>. Acesso 20 set. 2024.

Denota-se que a verba ingressa nos cofres públicos e depois é rateada entre os procuradores municipais, em partes iguais, conforme autorização legal. Além disso, expressamente já é previsto, desde 1998, que na eventualidade de saldos, deveriam estes permanecer na conta própria do Tesouro Municipal, assegurada a mesma destinação aos procuradores municipais nos períodos subsequentes.

Assim, existe norma legal expressa determinando a forma de recolhimento e destino da verba sucumbencial.

Não há dúvida de que os honorários advocatícios incluídos na condenação, por sucumbência, em razão da vitória do ente estatal nas ações contra ele ou por ele ajuizadas, fruto do trabalho de representação judicial²⁵⁰ exercido, com exclusividade, pelos procuradores municipais (nesse sentido, por simetria, ADI 4.843/PB-MC-ED-Ref²⁵¹), lhes pertence, em partes iguais, considerados aqueles em exercício à data do recebimento.

²⁵⁰ Ou até mesmo de “apresentação”, seguindo a doutrina de Pontes de Miranda: o procurador não representa; ele apresenta o Estado. Assim, há dispensa da apresentação de procuração ou credencial dos advogados públicos, eis que estão automaticamente habilitados, por sua investidura em cargo público, para funcionar como órgão estatal de comunicação com o Poder Judiciário. No mesmo sentido já decidiu o STJ: “Os denominados advogados (ou procuradores) de Estado não são, em rigor, advogados (nem procuradores). Com efeito, eles não atuam em lugar do Estado, mas como um de seus órgãos. Assim como o juiz é o órgão pelo qual o Estado executa sua função jurisdicional, o procurador é o órgão de que o Estado se vale, para defender-se e atacar, em juízo” (RESP 401.390/PR, Rel. Min. Humberto Gomes de Barros, J. 17/10/2002).

²⁵¹ AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE – LEI ESTADUAL Nº 8.186/2007 (ALTERADA PELAS LEIS nºs 9.332/2011 e 9.350/2011) DO ESTADO DA PARAÍBA: ART. 3º, INCISO I, ALÍNEA “A” (“na elaboração de documentos jurídicos”) E ANEXO IV, ITENS NS. 2 A 21 (NAS PARTES QUE CONCERNEM A CARGOS E A FUNÇÕES DE CONSULTORIA E DE ASSESSORAMENTO JURÍDICOS) – CARGO DE PROVIMENTO EM COMISSÃO – FUNÇÕES INERENTES AO CARGO DE PROCURADOR DO ESTADO – APARENTE USURPAÇÃO DE ATRIBUIÇÕES PRIVATIVAS RESERVADAS A PROCURADORES DO ESTADO E DO DISTRITO FEDERAL PELA PRÓPRIA CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA (ART. 132) – PLAUSIBILIDADE JURÍDICA DA PRETENSÃO CAUTELAR – MANIFESTAÇÕES FAVORÁVEIS DO ADVOGADO-GERAL DA UNIÃO E DO PROCURADOR-GERAL DA REPÚBLICA – DECISÃO CONCESSIVA DE SUSPENSÃO CAUTELAR DE EFICÁCIA DAS NORMAS IMPUGNADAS INTEIRAMENTE REFERENDADA, NOS TERMOS DO VOTO DO RELATOR, PREJUDICADO O RECURSO INTERPOSTO. O SIGNIFICADO E O ALCANCE DA REGRA INSCRITA NO ART. 132 DA CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA: EXCLUSIVIDADE E INTRANSFERIBILIDADE, A PESSOAS ESTRANHAS AO QUADRO DA ADVOCACIA DE ESTADO, DAS FUNÇÕES CONSTITUCIONAIS DE PROCURADOR DO ESTADO E DO DISTRITO FEDERAL. – É inconstitucional o diploma normativo editado pelo Estado-membro, ainda que se trate de emenda à Constituição estadual, que outorgue

O pagamento ocorre em relação a cada procurador em exercício, respeitado o rateio em partes iguais, mediante inclusão em folha de pagamento do mês subsequente ao recebimento pelo Tesouro Municipal.

No caso do Município de Joinville, verifica-se que o dispositivo alude ao vocábulo “saldos”, no plural, a significar que o acúmulo pode ocorrer em mais de um mês, e na eventualidade de persistirem valores não pagos em razão da observância do teto remuneratório, estes permanecerão na conta própria criada para o recebimento dos honorários advocatícios, para distribuição no exercício subsequente – e, portanto, durante os meses que o compõem –, assegurando-se-lhes a mesma destinação prevista nas disposições precedentes, vale dizer: rateio, em partes iguais, entre os procuradores municipais em exercício na data de seu recebimento.

E quando se alude a exercício, está-se a referir a exercício financeiro, o qual, segundo o art. 34 da Lei Federal nº 4.320/1964²⁵², coincide com o ano civil, àquele (ao exercício financeiro) pertencendo “as receitas nele arrecadadas” (art. 35, I²⁵³).

Já ano civil, de acordo com a Lei Federal nº 810, de 06/09/1949²⁵⁴, corresponde ao período de 12 (doze) meses, contado do dia do início ao dia e mês correspondentes do ano seguinte, que, em regra, compreende 1º/01 a 31/12.

Não há nenhum pronunciamento jurisdicional – quer em controle difuso, quer em controle concentrado – no sentido da eventual

a exercente de cargo em comissão ou de função de confiança, estranho aos quadros da Advocacia de Estado, o exercício, no âmbito do Poder Executivo local, de atribuições inerentes à representação judicial e ao desempenho da atividade de consultoria e de assessoramento jurídicos, pois tais encargos traduzem prerrogativa institucional outorgada, em caráter de exclusividade, aos Procuradores do Estado pela própria Constituição da República. Precedentes do Supremo Tribunal Federal. Magistério da doutrina. – A extrema relevância das funções constitucionalmente reservadas ao Procurador do Estado (e do Distrito Federal, também), notadamente no plano das atividades de consultoria jurídica e de exame e fiscalização da legalidade interna dos atos da Administração Estadual, impõe que tais atribuições sejam exercidas por agente público investido, em caráter efetivo, na forma estabelecida pelo art. 132 da Lei Fundamental da República, em ordem a que possa agir com independência e sem temor de ser exonerado “ad libitum” pelo Chefe do Poder Executivo local pelo fato de haver exercido, legitimamente e com inteira correção, os encargos irrenunciáveis inerentes às suas altas funções institucionais. (STF, ADI 4843 MC-ED-Ref, rel. Min. Celso de Mello, Tribunal Pleno, DJ 11/12/2014).

²⁵² Art. 34. O exercício financeiro coincidirá com o ano civil.

²⁵³ Art. 35. Pertencem ao exercício financeiro: I - as receitas nêle arrecadadas;

²⁵⁴ Art. 1º Considera-se ano o período de doze meses contado do dia do início ao dia e mês correspondentes do ano seguinte.

inconstitucionalidade da lei municipal joinvilense, razão pela qual sua aplicação é mandatória, dada a presunção de constitucionalidade ínsita à própria Lei nº 3.737/1998 (arts. 2º e 6º, da LINDB²⁵⁵).

Esta presunção de constitucionalidade da referida lei municipal decorre de algo singelo, como nos ensina Paulo Brossard²⁵⁶, eis que elaborada pelo Poder Legislativo e sancionada pelo Poder Executivo, isto é, por dois dos três poderes, situados no mesmo plano que o Judiciário.

Mesmo assim, no ano de 2020, fruto de denúncia junto ao TCE, os Procuradores do Município de Joinville foram instados a responder (i) processo (TCE-20/00000201²⁵⁷) para eventual devolução de valores recebidos a título de honorários de sucumbência recebidos em alguns meses do ano de 2012, ao fundamento de que haveria “burla” ao teto remuneratório ao se permitir o fracionamento de valores remanescentes e (ii) inquérito civil (Notícia de fato n. 01.2020.00006568-0) junto ao Ministério Público de Santa Catarina (MP/SC), sob suposta prática de ato de improbidade administrativa decorrentes dos fatos apurados pelo TCE/SC, tudo conforme detalhado a seguir.

3. O INQUÉRITO CIVIL

Conforme aventado, o MP/SC recebeu denúncia de fato para apurar suposta prática de ato de improbidade administrativa pelo Procurador-Geral do Município de Joinville à época, decorrentes dos fatos apurados pelo TCE/SC.

O procedimento foi arquivado sob o fundamento de que o Supremo Tribunal Federal (STF) teria entendimento de que somente seria possível a responsabilidade pessoal do parecerista jurídico nas hipóteses de comprovação de dolo, erro grave inescusável ou culpa em sentido amplo, bem como que a diversidade de interpretações possíveis diante de um mesmo quadro fundamenta a inviolabilidade do advogado²⁵⁸.

²⁵⁵ Art. 2º Não se destinando à vigência temporária, a lei terá vigor até que outra a modifique ou revogue. Art. 6º A Lei em vigor terá efeito imediato e geral, respeitados o ato jurídico perfeito, o direito adquirido e a coisa julgada.

²⁵⁶ BROSSARD, Paulo. A constituição e as leis a ela anteriores. Arquivo Ministério da Justiça. Brasília, 45 (180), jul./dez. 1992. p. 139.

²⁵⁷ Disponível em: <https://consulta.tce.sc.gov.br/RelatoriosDecisao/ConsultaVotoNovo/2000000201_17295848.pdf>. Acesso 20 set. 2024.

²⁵⁸ STF, MS 35196 AgR, Rel. Min. Luiz Fux, 1T, J 12/11/2019. Disponível em: <<https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search?classeNumeroIncidente=%22MS%20>>

Nessa linha, não vislumbrou a suficiente demonstração, no caso, da ocorrência de dolo, erro grave inescusável ou culpa em sentido amplo na elaboração do parecer 359/PGM/2012, que permitiu o fracionamento dos honorários sucumbenciais com base na legislação vigente, ainda que tenha prevalecido no TCE/SC entendimento em sentido contrário.

Também não vislumbrou o elemento subjetivo necessário para a configuração de ato de improbidade administrativa, na medida em que não demonstrados indicativos de que a orientação em referência teria sido firmada com dolo, mediante a finalidade específica de causar dano ao erário municipal.

Finalizou colacionando decisões do Superior Tribunal de Justiça (STJ) no sentido da impossibilidade de exigência da devolução de valores recebidos de boa-fé por servidor público, em decorrência de erro administrativo:

Quando a Administração Pública interpreta erroneamente uma lei, resultando em pagamento indevido ao servidor, cria-se uma falsa expectativa de que os valores recebidos são legais e definitivos, impedindo, assim, que ocorra desconto dos mesmos, ante a boa-fé do servidor público (Tema 531/STJ)²⁵⁹

Por isso, a instauração de inquérito civil ou procedimento preparatório foi indeferida e a denúncia de fato arquivada.

4. O PROCESSO NO TCE/SC E A DISCUSSÃO QUANTO AO MÉRITO

Historicamente cumpre mencionar que já vigorou entendimento no TCE/SC de que a percepção de honorários de sucumbência por advogados públicos era vedada²⁶⁰.

Não se pretende avançar sobre o acerto ou desacerto desse entendimento (mérito), mas apenas apontar que esse fato já existiu. Esse

35196%22&base=acordaos&sinonimo=true&plural=true&page=1&pageSize=10&sort=_score&sortBy=desc&isAdvanced=true>. Acesso 20 set. 2024.

²⁵⁹ Disponível em: <https://processo.stj.jus.br/repetitivos/temas_repetitivos/pesquisa.jsp?novaConsulta=true&tipo_pesquisa=T&num_processo_classe=1769306>. Acesso 20 set. 2024.

²⁶⁰ Vide prejudgados 1007, 1740 e 1982. Disponíveis em: <https://consulta.tce.sc.gov.br/RelatoriosDecisao/ConsultaPrejulgado/100157521_1007.pdf>. Acesso em 20 set. 2024; <https://consulta.tce.sc.gov.br/RelatoriosDecisao/ConsultaPrejulgado/503907839_1740.pdf>. Acesso em 20 set. 2024; e <https://consulta.tce.sc.gov.br/RelatoriosDecisao/ConsultaPrejulgado/209910372_1982.pdf>. Acesso em 20 set. 2024.

entendimento foi superado em 2013, quando do julgamento do Prejudicado 2135, já citado e posteriormente avalizado pelo STF no julgamento da ADI 6053/DF, em 2020:

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 PROCEDENTE²⁶¹.

Verifica-se que o STF, exercendo a competência que lhe foi conferida pela Constituição Federal de seu guardião último, julgou – e vem julgando – bloco significativo de ações de controle concentrado e também de controle difuso, com afetação à Repercussão Geral, onde tem reiterado: (i) o direito ao recebimento de honorários advocatícios pelos procuradores federais, estaduais ou municipais; (ii) que o recebimento de honorários advocatícios é compatível com o regime de subsídios previsto no art. 39, § 4º, da Constituição Federal²⁶²; e, (iii) que a remuneração desta imprescindível categoria, alçada ao altiplano de carreira de Estado e função essencial

²⁶¹ STF, ADI 6053/DF, Rel. Min. Alexandre de Moraes. J 30/07/2020. Disponível em: <<https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/sjur428560/false>>. Acesso 20 set. 2024.

²⁶² Art. 39, § 4º O membro de Poder, o detentor de mandato eletivo, os Ministros de Estado e os Secretários Estaduais e Municipais serão remunerados exclusivamente por subsídio fixado em parcela única, vedado o acréscimo de qualquer gratificação, adicional, abono, prêmio, verba de representação ou outra espécie remuneratória, obedecido, em qualquer caso, o disposto no art. 37, X e XI.

à justiça, está limitada ao teto previsto no art. 37, XI²⁶³, da Constituição Federal, qual seja: 90,25% do subsídio mensal, em espécie, dos Ministros do Supremo Tribunal Federal²⁶⁴.

Avançando na linha do tempo, permitida a percepção de honorários sucumbenciais por parte dos advogados públicos – até mesmo por força do art. 85, § 19, do CPC²⁶⁵ – bem como estabelecido qual o teto que deveria ser seguido, passou-se à discussão da possibilidade ou não de fracionamento da verba que ultrapassasse o teto para pagamento em períodos futuros.

No processo TCE-20/00000201 os procuradores do município de Joinville foram notificados a responder o feito porque os técnicos primeiramente entenderam que essa percepção fracionada seria vedada e, por isso, irregular.

Os procuradores do município de Joinville apresentaram sua defesa e, dentre seus argumentos, apontaram o entendimento do STF acerca do fracionamento de honorários sucumbenciais.

No contexto do julgamento da ADI 6.159/PI²⁶⁶, por meio do voto do relator Ministro Luis Roberto Barroso, consignou-se, sobre a forma de aplicação do teto remuneratório previsto no art. 37, XI, da Constituição Federal, presente o recebimento de honorários advocatícios pelos procuradores:

²⁶³ 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: XI - a remuneração e o subsídio dos ocupantes de cargos, funções e empregos públicos da administração direta, autárquica e fundacional, dos membros de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, dos detentores de mandato eletivo e dos demais agentes políticos e os proventos, pensões ou outra espécie remuneratória, percebidos cumulativamente ou não, incluídas as vantagens pessoais ou de qualquer outra natureza, não poderão exceder o subsídio mensal, em espécie, dos Ministros do Supremo Tribunal Federal, aplicando-se como limite, nos Municípios, o subsídio do Prefeito, e nos Estados e no Distrito Federal, o subsídio mensal do Governador no âmbito do Poder Executivo, o subsídio dos Deputados Estaduais e Distritais no âmbito do Poder Legislativo e o subsídio dos Desembargadores do Tribunal de Justiça, limitado a noventa inteiros e vinte e cinco centésimos por cento do subsídio mensal, em espécie, dos Ministros do Supremo Tribunal Federal, no âmbito do Poder Judiciário, aplicável este limite aos membros do Ministério Público, aos Procuradores e aos Defensores Públicos;

²⁶⁴ Acerca do tema, indica-se: ADI 6.165/TO, ADI 6.178/RN, ADI 6.181/AL, ADI 6.197/RR, ADI 6.053/DF, ADI 6.159/PI, ADI 6.170/CE; ADPF 597/AM; ADPF 596/SP; RE 663.696/MG.

²⁶⁵ Declarado constitucional pelo STF na ADI 6053/DF, Rel. Min. Alexandre de Moraes, j. 22/06/2020. Disponível em: <<https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/sjur428560/false>>. Acesso 20 set. 2024.

²⁶⁶ Disponível em: <<https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=754470245>>. Acesso em 20 set. 2024.

Como se sabe, os honorários são verbas de natureza variável, que dependem do êxito do ente federado nas ações judiciais. Por esse motivo, embora seja possível que, em determinado mês, as parcelas remuneratórias somadas aos honorários superem aquele limite, também há a possibilidade de esse montante total, em outro mês, permanecer muito aquém do teto constitucional. 6. Para prevenir eventuais desequilíbrios e evitar injustiças, penso ser razoável permitir 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. Esse mecanismo permitiria um maior equilíbrio na distribuição dos honorários, buscando conciliar a correta aplicação do teto constitucional com o incentivo à atuação dos advogados públicos proporcionado pelos honorários sucumbenciais. Assim, a incidência do teto não prejudicaria o recebimento de uma justa retribuição pelo trabalho exercido pelos advogados públicos na defesa dos interesses da União, dos Estados e dos Municípios.

A mesma ressalva veio também reiterada no julgamento da ADPF 596/SP, bem como na ADPF 597/AM e nas ADIs 6.053/DF, 6.163/PE, 6.165/TO, 6.178/RN, 6.181/AL, 6.197/RR²⁶⁷.

Diante disso, houve reconsideração do corpo técnico do TCE/SC, que apontou pela regularidade da percepção fracionada de honorários sucumbenciais, mas destacou que não estava a permitir a liberação geral de fracionamentos na Administração Pública quando se tratar de teto remuneratório. Isso porque, caso contrário, tornaria inócua a própria razão de ser do limite remuneratório. Permitiu, apenas, o pagamento posterior exclusivamente de honorários de sucumbência, tendo em vista seu caráter *sui generis*.

Citou casos análogos, de outras instituições que têm a previsão de pagamento de valores residuais que porventura não tenham sido pagos anteriormente por causa do limite remuneratório previsto no art. 37, inciso XI, da CF/88, a exemplo da PGE-ES (Resolução CPGE 315/2020)²⁶⁸,

²⁶⁷ Vide STF, disponível em: <<https://portal.stf.jus.br/jurisprudencia/>>. Acesso 20 set. 2024.

²⁶⁸ Disponível em: <https://pge.es.gov.br/Media/pge/docs/Resolu%C3%A7%C3%B5es%20CPGE/2020/Resolu%C3%A7%C3%A3o_CPGE.315-2020_-_altera_resolucao_256.pdf>. Acesso 20 set. 2024.

PGE-SE (Resolução CDPGE/APESE 001/2020)²⁶⁹ e PGE-RS (Resolução 151/2019²⁷⁰).

Apontou, ainda, que a citada Resolução PGE-RS 151/2019 foi alvo de ação direta de inconstitucionalidade e o STF decidiu por atestar a constitucionalidade normativa, asseverando que os pagamentos devem respeitar o teto remuneratório, sem, no entanto, considerar que o pagamento fracionado posterior de verbas residuais fosse irregular:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI N. 10.298/1994 DO RIO GRANDE DO SUL, DECRETOS ESTADUAIS NS. 45.685/2008 E 54.424/2018, E RESOLUÇÃO N. 151/2019 DA PROCURADORIA-GERAL DO RIO GRANDE DO SUL. HONORÁRIOS ADVOCATÍCIOS DE SUCUMBÊNCIA DEVIDOS A PROCURADORES ESTADUAIS. COMPATIBILIDADE COM O REGIME DE SUBSÍDIO. LIMITAÇÃO AO TETO REMUNERATÓRIO CONSTITUCIONAL. PRECEDENTES. AÇÃO JULGADA PARCIALMENTE PROCEDENTE PARA DAR INTERPRETAÇÃO CONFORME AOS DISPOSITIVOS FIXANDO QUE OS HONORÁRIOS E O DENOMINADO PRÊMIO DE PRODUTIVIDADE DOS PROCURADORES DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL SUBMETEM-SE E LIMITAM-SE PELO TETO REMUNERATÓRIO CONSTITUCIONALMENTE DEFINIDO (STF, ADI 6183/RS. Rel. Min. Cármen Lúcia. J. 04/11/2020²⁷¹).

Por fim, destacou que os honorários sucumbenciais são adimplidos pela parte vencida em processo judicial e são posteriormente pagos aos procuradores, ou seja, não advém de recursos públicos arrecadados por meio de tributos, *v.g.*

Esse tema entrou em pauta de discussão também porque junto com a percepção dos honorários sucumbenciais se discutiu a possibilidade ou não de pagamento acima do teto constitucional por médicos a título de plantão ou caso análogo:

²⁶⁹ Disponível em: <<https://www.pge.se.gov.br/wp-content/uploads/2021/03/Resolucao-Conjunta-CSPGE-APESE-no-001-2020.pdf>>. Acesso 20 set. 2024.

²⁷⁰ Disponível em: <<https://www.espacovital.com.br/noticias/a-integra-da-resolucao-no-151-da-pge-rs-16-04-2019>>. Acesso 20 set. 2024.

²⁷¹ Disponível em: <<https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=754482396>>. Acesso 20 set. 2024.

Ademais, conforme se infere dos julgados analisados neste processo, há que se fazer distinção entre as verbas recebidas a título de honorários de sucumbência pelos Procuradores Municipais e aquelas recebidas pelos médicos a título de hora plantão ou caso análogo, tendo em vista que, mesmo se revestindo de caráter público, os valores relativos à sucumbência são adimplidos pela parte vencida em processo judicial, e são pagos diretamente aos Procuradores, ao contrário dos valores pagos aos médicos, que advém de recursos públicos arrecadados por meio de tributos (TCE/SC, Processo 20/00000201, Acórdão 113/2024, Rel. Con. Wilson Rogério Wan-Dall. J. 10/04/2024).

Sob essa perspectiva, abra-se, aqui, um rápido parêntese, para trazer o que contido na Nota SAJ nº 04/2019/AESP/SAJ-CC-PR, da Presidência da República:

Em resumo, os honorários advocatícios são considerados uma contraprestação meritória que não implica em qualquer ônus ao erário, pois paga pelas partes sucumbentes aos Advogados Públicos Federais em decorrência da atuação exitosa e efetiva destes profissionais em favor dos cofres públicos federais. Trata-se, portanto, de política de fomento ao princípio da eficiência (art. 37, caput, da CF), norma jurídica elevada ao status constitucional pela Emenda Constitucional nº 19, que incentiva o agente público a ser mais diligente e combativo, sem, contudo, exigir dispêndio por parte do poder público, porquanto tal parcela será paga pela parte vencida (Nota SAJ nº 04/2019/AESP/SAJ-CC-PR).

A constatação vale para os procuradores municipais que, com a percepção dos honorários advocatícios, atuam de maneira mais diligente e combativa, sem, todavia, onerar, por isso, o cofre municipal.

É dizer, não se retira um centavo sequer do orçamento público para custear esta parcela da remuneração dos procuradores municipais, eis que paga pela parte contrária, sucumbente, muito embora o cofre municipal e a sociedade, portanto, sejam absolutamente beneficiados com esta atuação diligente e combativa.

Há, portanto, um duplo benefício à Administração Pública.

Fechado esse rápido parêntese, o processo restou arquivado e atualmente a legislação municipal vem sendo cumprida, consoante entendimento do STF e TCE/SC acerca da possibilidade de fracionamento de honorários sucumbenciais que eventualmente venham a extrapolar o teto remuneratório

constitucional em um determinado mês, presente a remuneração dos procuradores municipais.

O percebimento de honorários advocatícios pelos procuradores federais, estaduais ou municipais constitui modalidade de remuneração por *performance*, diretamente ligada aos resultados dos trabalhos do órgão de representação jurídica, estando em tudo e por tudo alinhado ao princípio da eficiência, previsto no art. 37, *caput*, da Constituição Federal²⁷², conforme afirmado e enfatizado pelo STF em bloco significativo de ações de controle concentrado e também de controle difuso, com afetação à Repercussão Geral:

[...] a propósito, estabelece o referido art. 22 da Lei 8.906/1994, segundo o qual é ‘a prestação de serviço profissional’ que assegura aos profissionais inscritos na Ordem dos Advogados do Brasil ‘o direito aos honorários [...] de sucumbência’; aplicável, integralmente, à Advocacia Pública. Destaque-se, ainda, como bem demonstrado pela Advocacia-Geral da União (doc. 158), que a Emenda Constitucional 19/98 não assentou qualquer objeção explícita à transposição dessa garantia profissional para o contexto da advocacia pública, cuja disciplina constitucional encontra-se junto com a advocacia privada no mesmo Título IV, Capítulo IV, da Constituição Federal, distinguindo-se somente em termos de Seção, respectivamente II e III. A possibilidade de aplicação do dispositivo legal que prevê como direito dos advogados os honorários de sucumbência também à advocacia pública está intimamente relacionada ao princípio da eficiência, consagrado constitucionalmente no artigo 37, pois dependente da natureza e qualidade dos serviços efetivamente prestados. No modelo de remuneração por *performance*, em que se baseia a sistemática dos honorários advocatícios (modelo este inclusive reconhecido como uma boa prática pela Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico – OCDE), quanto mais exitosa a atuação dos advogados públicos, mais se beneficia a Fazenda Pública e, por consequência, toda a coletividade.

Os honorários decorrem do êxito na defesa dos interesses da Fazenda Pública em contraprestação de serviços realizados, vinculando-se, indissociavelmente, à própria natureza e qualidade dos serviços efetivamente

²⁷² 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: [...].

prestados pelos profissionais da advocacia, estimulando, dessa forma, o constante aperfeiçoamento da atuação profissional e institucional.

Conforme levantamento realizado no âmbito da Advocacia Geral da União, a percepção de remuneração por performance estimulou um maior comprometimento com as atividades do órgão, diminuindo o índice de evasão, estimulando a condução de projetos de longo prazo, especialmente dos que demandam a concretização de ideias inovadoras, permitiu a geração de um ambiente propício à inovação e, como resultado, incrementou substancialmente a recuperação do crédito público²⁷³.

A primeira interpretação dada pelo TCE/SC ao notificar os procuradores do município de Joinville, no sentido de considerar irregular o recebimento de valores de honorários em meses posteriores ao fato gerador, além de ter ido contra ao entendimento do STF, violou norma expressa existente no município de Joinville ao desconsiderar, no primeiro momento, texto do § 3º, do art. 1º, da Lei Municipal n. 3.737/98²⁷⁴.

A interpretação do texto normativo, objetivando, assim, dele extrair a norma jurídica (ou as normas jurídicas), não pode ser feita de forma isolada, decotada, desprezando-se os demais dispositivos e a ambiência do contexto no qual inserido. A advertência há muito feita pelo ex Ministro do Supremo Tribunal Federal Eros Grau, em sede doutrinária, ainda hoje é atual:

Não se interpreta o direito em tiras, aos pedaços. A interpretação de qualquer texto de direito impõe sempre ao intérprete, em qualquer circunstância, o caminhar pelo percurso que se projeta a partir dele – do texto – até a Constituição. Por isso, insisto em que um texto de direito isolado, destacado, desprendido do sistema jurídico, não expressa significado normativo algum²⁷⁵.

²⁷³ Nota que analisa os efeitos da introdução da sistemática de remuneração por performance baseada em honorários advocatícios para a Advocacia Pública Federal disponível em: <https://www.gov.br/pgfn/pt-br/assuntos/divida-ativa-da-uniao/estudos-sobre-a-dau/nota-sei-n-73-2019-pgdau-cda-coaged-pgdau-cda-pgdau-pgfn-mf-efeitos-da-introducao-da-remuneracao-por-performance.pdf> (Acesso em 29/09/2022).

²⁷⁴ *In verbis*: Art. 1º, § 3º: Os valores referentes aos honorários por sucumbência a que se refere o caput do presente artigo serão recolhidos em conta própria do Tesouro Municipal, e na eventualidade de saldos ao final do exercício, permanecerão naquela conta para o exercício subsequente, assegurando-se lhes a mesma destinação prevista nas disposições precedentes.

²⁷⁵ GRAU, Eros. Por que tenho medo dos juízes: a interpretação/aplicação do direito e os princípios. São Paulo: Malheiros Editores, 2014, p. 84. Obs.: trata-se da clássica obra *Ensaio e discurso sobre a interpretação/aplicação do direito*, reformulada e renomeada pelo autor.

A interpretação sistemático-teleológica é aquela que melhor atende os objetivos pretendidos ao se interpretar um texto normativo ou mesmo e sobretudo a Constituição Federal.

5. FRACIONAMENTO COMO MEDIDA ISONÔMICA E DE EFICIÊNCIA ADMINISTRATIVA

Verificou-se que a percepção de honorários sucumbenciais por parte de advogados públicos decorre de sua *performance*, de seu êxito e mérito na atuação processual.

Do mesmo modo é sabido que uma ação judicial pode levar anos para ser concluída, além de que a verba honorária (considerada uma verdadeira gratificação por produtividade) é uma das rubricas percebidas pelo procurador, que também conta com sua remuneração ordinária, como vencimento, adicional por tempo de serviço, férias, décimo terceiro etc.

Significa que questões individuais merecem ser consideradas e sope-sadas no cálculo, eis que influenciam na conta final do teto remuneratório.

No Município de Joinville a verba honorária é dividida igualmente entre os seus procuradores. Significa que se existem 20 procuradores e houvesse ingresso de R\$ 100.000,00 em um determinado mês, de honorários, cada procurador receberia R\$ 5.000,00.

Ocorre que as questões individuais e o teto acabam por não permitir essa distribuição igualitária, caso inexistisse a possibilidade de fracionamento, o que violaria o próprio art. 1º, da Lei Municipal n. 3.737/98 que impõe essa distribuição igualitária.

É o caso, por exemplo, de um servidor procurador tirar férias em um determinado mês que os honorários ultrapassassem o teto e outro não. Um deles receberia o valor integral de R\$ 5.000,00 no exemplo dado e o outro menos, na ordem de R\$ 4.000,00, R\$ 3.000,00, enfim, a depender do quanto a mais das férias repercutiria em sua folha de pagamento.

Outro exemplo são os adicionais por tempo de serviço. Um procurador iniciante acabaria por receber mais honorários que um procurador de final de carreira, já que a distância para atingir o teto é maior do que aquele servidor que já conta com um adicional mais elevado.

Essa situação, além de trazer uma situação de ilegalidade, conforme já mencionado, seria desproporcional e não isonômica. Não seria justo e correto que ambos os procuradores tivessem atingido a mesma *performance*, mas apenas um deles receber mais honorários que o outro.

Por isso, o fracionamento da verba também visa corrigir essa possível desigualdade, fazendo com que os procuradores que eventualmente atingissem o teto em um determinado mês, possam receber tal verba em um mês subsequente ou quando da sua aposentadoria, a título indenizatório.

Como se sabe, os honorários são verbas de natureza variável, que dependem do êxito efetivo nas ações judiciais. Por esse motivo, embora seja possível que, em determinado mês, as parcelas remuneratórias somadas aos honorários superem aquele limite, também há a possibilidade de esse montante total, em outro mês, permanecer muito aquém do teto constitucional.

O fracionamento confere um maior equilíbrio na distribuição dos honorários, buscando conciliar a correta aplicação do teto constitucional com o incentivo à atuação dos advogados públicos proporcionado pelos honorários sucumbenciais. Assim, a incidência do teto não prejudicaria o recebimento de uma justa retribuição pelo trabalho exercido pelos advogados públicos na defesa dos interesses da União, dos Estados e dos Municípios.

Todos os procuradores merecem e devem receber a totalidade dos honorários advocatícios, rateados de forma igualitária, ainda que haja eventuais saldos apurados individualmente que sejam levados ao pagamento em meses ou exercícios subsequentes, razão pela qual o pagamento individual de eventuais saldos respeita e preserva a isonomia e equidade, consubstanciando, ainda, modalidade de remuneração por *performance*, diretamente ligada aos resultados dos trabalhos do órgão de representação jurídica, estando em tudo e por tudo alinhado ao princípio da eficiência administrativa.

6. O ENTENDIMENTO DA OAB/SC ACERCA DO TEMA

A OAB/SC participou do processo como *amicus curiae* e proferiu o Parecer Técnico-Jurídico nos autos n. 580/2023, destacando que os honorários advocatícios de sucumbência possuem um tratamento específico na legislação e na jurisprudência nacionais, em especial aqueles vinculados aos membros da Advocacia Pública.

Além de citar as decisões do STF em sede de controle concentrado também já destacadas no presente estudo e de fazer menção das PGEs citadas pelo TCE/SC em sua decisão, lembrou que o Município de Blumenau

já contava com dispositivo legal semelhante, que permite o fracionamento da verba honorária (Lei Complementar 1.235/19²⁷⁶):

Art. 58. Os honorários advocatícios de que trata o inciso I do art. 55 desta Lei Complementar serão rateados mensalmente entre os Procuradores do Município (ativos e inativos), em partes iguais.
[...]

§ 5º O valor mensal individual que exceder o teto constitucional a que se refere o § 2º deste artigo ficará reservado, na conta especial, ao respectivo Procurador do Município, sendo-lhe pago o excedente nos meses seguintes, de modo a assegurar a distribuição dos honorários em partes iguais, na forma desta Lei Complementar.

Mencionou que a lei estava vigente desde 2019 e que inexistia qualquer questionamento ou irregularidade relacionado ao pagamento das sobras ou saldos da verba honorária no Município de Blumenau.

De forma parecida ao que restou apontado no tópico anterior, destacou que a norma busca prevenir desigualdades e injustiça, contendo a seguinte regra jurídica: dever de distribuição dos saldos de honorários ao longo do período de apuração, assegurando a eles a mesma destinação, isso é, o pagamento em favor da pessoa física dos Procuradores Municipais.

E destacou que se não houvesse esse fracionamento haveria uma apropriação indevida pelos entes federados, já que a verba honorária se constitui em direito autônomo do advogado, seja ele público ou privado, nos termos da Súmula 8, da Comissão Nacional de Advocacia Pública do Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil²⁷⁷.

A OAB/SC defendeu a legalidade e admissibilidade do pagamento parcelado ou fracionado de honorários de advogados para procuradores municipais à título de saldos de valores pagos com o limitador do teto constitucional de meses anteriores, principalmente ante a existência de previsão legal e em razão do atual panorama da jurisprudência constitucional brasileira.

²⁷⁶ Disponível em: <<https://leismunicipais.com.br/a/sc/b/blumenau/lei-complementar/2019/124/1235/lei-complementar-n-1235-2019-institui-a-lei-org-nica-da-procuradoria-geral-do-municipio-de-blumenau-pgm>>. Acesso 20 set. 2024.

²⁷⁷ Súmula 8 - Os honorários constituem direito autônomo do advogado, seja ele público ou privado. A apropriação dos valores pagos a título de honorários sucumbenciais como se fosse verba pública pelos Entes Federados configura apropriação indevida. Disponível em: <<https://anpm.com.br/noticias/comissao-nacional-da-advocacia-publica-do-conselho-federal-da-oab-realiza-simposio-reuniao-e-aprova-sumulas-da-advocacia-publica>>. Acesso 20 set. 2024.

7. CONCLUSÃO

Constatou-se do presente estudo a inexistência de irregularidades quanto ao fracionamento da verba honorária para pagamento em meses subsequentes que se ateu ao teto remuneratório (sobras), tendo em vista os princípios da eficiência (performance), legalidade e isonomia.

A distribuição dos honorários advocatícios em correspondência ao resultado dos trabalhos desenvolvidos pelos procuradores municipais é, portanto, prática de boa gestão administrativa conforme o princípio constitucional da eficiência por ser medida que propicia o constante aperfeiçoamento do exercício da Advocacia Pública na defesa do erário e dos interesses públicos, porquanto “[...] *quanto mais exitosa a atuação dos advogados públicos, mais se beneficia a Fazenda Pública e, por consequência, toda a coletividade*”, como consignado pelo Supremo Tribunal Federal (STF).

Por consequência, existem melhores resultados para a própria Administração Pública, que podem ser medidos de forma objetiva, uma vez que o incremento da remuneração decorre diretamente do êxito na atuação jurídica.

A repartição de saldos nos meses subsequentes preserva o princípio da isonomia e da justiça, na medida que a repartição dos honorários advocatícios recebidos em um determinado mês seria igualmente preservada entre todos os procuradores de forma equânime, sem distinções - o que não ocorre no caso de se entender pela impossibilidade de pagamento posterior.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BLUMENAU. **Lei Complementar n. 1.235, de 06 de junho de 2019**. Institui a lei orgânica da Procuradoria-Geral do Município de Blumenau - PGM. Disponível em <<https://leismunicipais.com.br/a/sc/b/blumenau/lei-complementar/2019/124/1235/lei-complementar-n-1235-2019-institui-a-lei-org-nica-da-procuradoria-geral-do-municipio-de-blumenau-pgm>>. Acesso em: 20 set. 2024.

BRASIL. **Constituição Federal de 1988**. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em: 20 set. 2024.

BRASIL. **Decreto-Lei n. 4.657, de 4 de setembro de 1942**. Lei de Introdução às normas do Direito Brasileiro. Disponível em <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Decreto-Lei/Del4657compilado.htm>. Acesso em: 20 set. 2024.

BRASIL. **Lei n. 810, de 6 de setembro de 1949**. Define o ano civil. Disponível em <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/1930-1949/l810-49.htm#:~:text=LEI%20>.

No%20810%2C% 20DE,m%C3%AAs%20 correspondentes%20do%20ano%20 seguinte.>. Acesso em: 20 set. 2024.

BRASIL. **Lei n. 4.320, de 17 de março de 1964**. Estatui normas gerais de direito financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal. Disponível em <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l4320.htm>. Acesso em: 20 set. 2024.

BRASIL. **Lei n. 13.105**, de 16 de março de 2015. Código de Processo Civil. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/l13105.htm>. Acesso em: 20 set. 2024.

BROSSARD, Paulo. A constituição e as leis a ela anteriores. Arquivo Ministério da Justiça. Brasília, 45 (180), jul./dez. 1992.

GRAU, Eros. Por que tenho medo dos juízes: a interpretação/aplicação do direito e os princípios. São Paulo: Malheiros Editores, 2014

JOINVILLE. **Lei Municipal n. 3.737/1998**. Atribui aos procuradores do município o rateio dos honorários de sucumbência recebidos. Disponível em <<https://leismunicipais.com.br/a/sc/j/joinville/lei-ordinaria/1998/374/3737/lei-ordinaria-n-3737-1998-atribui-aos-procuradores-do-municipio-o-rateio-dos-honorarios-de-sucumbencia-recebidos>>. Acesso em: 20 set. 2024.

SANTA CATARINA, Tribunal de Justiça (TJSC), Apelação Cível nº 5003178-28.2020.8.24.0000, Florianópolis, 2022. Disponível em: https://eprocwebcon.tjsc.jus.br/consulta2g/externo_controlador.php?acao=processo_consulta_publica&txtNumProcesso=5003178-28.2020.8.24.0000. Acesso em 5 nov. 2023.

Enviado em 23.09.2024.

Aprovado em 27.01.2025.



Este trabalho está licenciado sob uma licença Creative Commons Attribution-NonCommercial 4.0 International License.

This work is licensed under a Creative Commons Attribution-NonCommercial 4.0 International License.