

VOTO

O SENHOR MINISTRO GILMAR MENDES (RELATOR): A controvérsia constitucional em análise perpassa pelo exame da possibilidade do Estado de São Paulo de conceder descontos sobre os honorários devidos aos Procuradores estaduais decorrentes de atuação judicial e extrajudicial.

1) Questões preliminares

Reconheço, de início, a legitimidade ativa *ad causam* da ANAPE.

Embora, inicialmente, a parte requerente não tenha juntado seu estatuto social e documentos comprobatórios a respeito de seu representante legal, conforme bem suscitado pelo GOVERNADOR DO ESTADO DE SÃO PAULO, após a abertura de prazo (eDOC 24), tais documentos foram apresentados (eDOC 25 e seguintes), de modo que aprecio a sua legitimidade com base em tais elementos.

Atendendo à representatividade adequada, a entidade de classe deve preencher os seguintes requisitos: abrangência nacional, delimitação subjetiva da requerente, pertinência temática e compatibilidade entre a abrangência da representação da requerente e o ato questionado.

Esse é o atual posicionamento do STF, o qual pode ser sintetizado no seguinte julgado:

“AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. ARTIGOS 8º, 9º E 10 DA LEI COMPLEMENTAR ESTADUAL 125/2012, DE MINAS GERAIS. **LEGITIMIDADE ATIVA DAS ENTIDADES DE CLASSE**. ALEGAÇÃO DE VIOLAÇÃO AOS ARTIGOS 42, §§ 1º E 2º, E 142, § 3º, X, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL. EXIGÊNCIA DE LEI ESTADUAL ESPECÍFICA. COMPETÊNCIA DA UNIÃO PARA O ESTABELECIMENTO DE NORMAS GERAIS. ARTIGO 22, XXI E XXIII.

1. A jurisprudência do Supremo Tribunal Federal estabelece os seguintes requisitos a serem atendidos pelas entidades de classe no ajuizamento de ação de controle concentrado: a) abrangência nacional; b) delimitação subjetiva da associação; c) pertinência temática; e d) compatibilidade entre a abrangência da representação da associação e o ato questionado. Requisitos atendidos pelas associações postulantes. Legitimidade ativa reconhecida.

2. A Lei Complementar Estadual 125/2012, do Estado de Minas Gerais, por tratar exclusivamente sobre o regime jurídico dos militares daquele Estado e sobre regras de previdência do regime próprio dos militares e praças, tem a especificidade exigida pela Constituição Federal, atendendo ao comando dos arts. 42, §§ 1º e 2º e 142, § 3º, X, da Constituição Federal.

3. O Supremo Tribunal Federal tem jurisprudência dominante no sentido de reconhecer que cabe à lei estadual, nos termos do art. 42, § 1º, da Constituição Federal, regulamentar as disposições do art. 142, § 3º, inciso X, dentre as quais as relativas ao regime de aposentadoria dos militares estaduais. A atribuição da competência legislativa federal para edição de normas gerais das polícias militares e corpos de bombeiros militares, necessárias para regular a competência, estrutura, organização, efetivos, instrução, armamento, justiça e disciplina que lhes importem um controle geral, de âmbito nacional, não exclui a competência legislativa dos Estados para tratar das especificidades atinentes aos temas previstos pela própria Constituição como objeto de disciplina em lei específica de cada ente estatal em relação aos militares que lhes preste serviço.

4. Ação direta de inconstitucionalidade conhecida e, no mérito, julgada improcedente.” (ADI 4.912/MG, Rel. Min. Edson Fachin, Tribunal Pleno, j. 11.5.2016, DJe 24.5.2016).

In casu, a requerente (ASSOCIAÇÃO NACIONAL DOS PROCURADORES DOS ESTADOS E DO DISTRITO FEDERAL – ANAPE) é formada por associados pertencentes à mesma categoria profissional, Procuradores dos Estados e do Distrito Federal, fazendo-se presente em mais de nove unidades da federação. (eDOC 27)

Quanto à pertinência temática, esta resta demonstrada pela natureza da requerente. Cuida-se de entidade civil, de âmbito nacional, sem fins lucrativos, aliada à finalidade de “*promover ações diretas de inconstitucionalidade contra qualquer lei ou ato normativo, mandado de segurança coletivo, mandado de injunção e demais ações cuja legitimação lhe seja outorgada por lei, com vista à salvaguarda das prerrogativas dos Procuradores dos Estados e do Distrito Federal*” (art. 3º, IX, do estatuto, eDOC 27), tal como sucede na hipótese em que a requerente pretende ver resguardadas as prerrogativas de tal categoria.

De outro lado, observo que a ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE SÃO PAULO argumenta que a presente ação direta de inconstitucionalidade deve ser extinta sem julgamento de mérito, na

medida em que a parte requerente indica violação a dispositivos constantes da legislação infraconstitucional federal, o que denota a ocorrência de transgressão reflexa à Constituição Federal. (eDOC 12, p. 9-10).

A parte requerente, de fato, aponta que a legislação paulista ora impugnada conflita com disposições constantes de leis federais. O contexto de tal alegação, no entanto, afasta a natureza reflexa da violação. A leitura atenta da petição inicial permite vislumbrar que o fundamento utilizado está inserido numa conjuntura subsidiária, na qual se afirma que o tema em exame envolve a competência legislativa concorrente.

Como se sabe, na hipótese de a controvérsia jurídica abranger a repartição de competências legislativas delineadas pela Constituição Federal, mostra-se, excepcionalmente, admissível a contraposição de normas infraconstitucionais, não sendo possível falar, neste caso específico, em violação reflexa ao texto constitucional (ADI 4.118/RJ, Rel. Min. Rosa Weber, Tribunal Pleno, j. 2.3.2022, DJe 16.3.2022; ADI 6.602/SP, Rel. Min. Cármen Lúcia, Tribunal Pleno, j. 14.6.2021, DJe 24.6.2021, *v.g.*).

Assim, há de ser rechaçada a preliminar suscitada pela ALESP.

Preenchidos os demais requisitos de admissibilidade, conheço da presente ação direta de inconstitucionalidade.

2) Aplicação, ao caso, da jurisprudência consolidada pelo Supremo Tribunal Federal quanto ao tema

A questão ora em exame já está pacificada no âmbito desta Suprema Corte, que já teve a oportunidade de assentar que normas estaduais concessivas de descontos, no âmbito de programa de transação resolutiva de litígio relativo à cobrança de créditos da Fazenda Pública, sobre os honorários titularizados pelos Procuradores do Estado são formalmente inconstitucionais por usurpação de competência privativa da União para legislar sobre direito processual (CF, art. 22, I). Nesse sentido, confirmam-se os seguintes precedentes:

“AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI N. 20.634, DE 2021, DO ESTADO DO PARANÁ. PROGRAMA ESTADUAL DE PARCELAMENTO DE DÉBITOS POR MEIO DO QUAL SE CONCEDE DESCONTO SOBRE HONORÁRIOS DE SUCUMBÊNCIA TITULARIZADOS PELOS PROCURADORES DAQUELE ESTADO.

NORMA DE CARÁTER PROCESSUAL. VIOLAÇÃO AO ART. 22, I, E 61, § 1º, II, E, DA CONSTITUIÇÃO. COMPETÊNCIA DA UNIÃO PARA EDIÇÃO DE NORMA DE CARÁTER PROCESSUAL. AFRONTA A PRECEDENTES QUE RECONHECEM A NATUREZA REMUNERATÓRIA DOS HONORÁRIOS ADVOCATÍCIOS. AÇÃO DIRETA JULGADA PROCEDENTE.

1. Em mais de uma oportunidade, esta Corte assentou que a ANAPE (Associação Nacional dos Procuradores dos Estados e do Distrito Federal) é parte legítima para questionar, através de ação direta, temas afetos à remuneração da classe que representa.

2. A norma estadual, ao conceder desconto de 85% sobre honorários de sucumbência, devidos em ações tributárias e execuções fiscais ajuizadas, criou nova regência para o pagamento de honorários advocatícios, de modo a ofender a regra de competência privativa da União para legislar sobre ‘direito processual’ (CRFB, art. 22, I). Precedentes.

3. O Supremo Tribunal Federal consolidou jurisprudência no sentido de que os honorários advocatícios podem compor a remuneração de determinadas carreiras públicas, sujeitando-se, assim, ao teto constitucional. É uma decorrência lógica de tal premissa a noção de que o Estado não pode transigir e conceder benefício fiscal que recai sobre parcela autônoma componente da remuneração dos seus Procuradores.

4. Ação Direta de Inconstitucionalidade julgada procedente.” (ADI 7.014/PR, Min. Rel. Edson Fachin, Tribunal Pleno, j. 28.11.2022, DJe 19.12.2022);

“CONSTITUCIONAL. CONVERSÃO DO REFERENDO EM MEDIDA CAUTELAR EM JULGAMENTO DE MÉRITO. PRECEDENTES. REDUÇÃO DOS HONORÁRIOS ADVOCATÍCIOS DE SUCUMBÊNCIA DEVIDOS AOS PROCURADORES DO ESTADO NO ÂMBITO DE PROGRAMA DE INCENTIVO À QUITAÇÃO DE DÉBITOS TRIBUTÁRIOS. NORMA PROCESSUAL. VIOLAÇÃO AO ART. 22, I, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL. COMPETÊNCIA DA UNIÃO PARA EDITAR NORMA DE NATUREZA PROCESSUAL. AFRONTA A PRECEDENTES NOS QUAIS RECONHECIDO O CARÁTER REMUNERATÓRIO DOS HONORÁRIOS ADVOCATÍCIOS.

1. Instruído o processo e observado o contraditório, é pertinente a conversão em julgamento definitivo do exame do

referendo na medida cautelar, ante a prescindibilidade de novas informações. Princípio da razoável duração do processo. Precedentes.

2. O Supremo assentou a inconstitucionalidade formal e material de legislação estadual que, ao conceder benefício fiscal, ocasionou a redução de parcela da remuneração de agentes públicos locais (ADI 7.014, ministro Edson Fachin, DJe de 19 de dezembro de 2022).

3. Norma estadual que concede desconto de 65% sobre honorários de sucumbência devidos em ações tributárias e execuções fiscais ajuizadas cria regra para o pagamento de honorários advocatícios, em desrespeito à cláusula de competência privativa da União para legislar sobre direito processual (CF, art. 22, I). Precedentes.

4. Os dispositivos impugnados contrariam o quanto fixado pela União na norma geral – Código de Processo Civil –, em afronta ao art. 24, § 1º, da Constituição Federal.

5. O Supremo reconheceu a natureza remuneratória dos honorários advocatícios de certas carreiras públicas. Dessa premissa decorre logicamente a noção de que o legislador estadual não pode transigir e conceder benefício fiscal sobre parcela autônoma que compõe a remuneração dos Procuradores do Estado.

6. Medida cautelar ratificada, julgando-se procedente o pedido para declarar a inconstitucionalidade do art. 12 da Lei n. 22.571/2024 e do art. 12 da Lei n. 22.572/2024, ambas do Estado de Goiás.” (ADI 7.615-MC-Ref/GO, Rel. Min. Nunes Marques, Tribunal Pleno, j. 5.6.2024, DJe 21.6.2024).

Não procede, ainda, o argumento trazido pela ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE SÃO PAULO de que, envolvendo a questão transação **administrativa** firmada entre o Poder Público e os particulares, seria possível a promoção de descontos sobre os honorários dos Procuradores do Estado (eDOC. 12, p. 17). Nesse sentido, na **ADI 7.694-MC-Ref/RO**, a questão foi especificamente enfrentada, consoante a seguinte ementa:

“DIREITO CONSTITUCIONAL E ADMINISTRATIVO. REFERENDO NA MEDIDA CAUTELAR NA AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. PROGRAMA DE RECUPERAÇÃO DE CRÉDITOS (REFAZ-ICMS) DO ESTADO DE RONDÔNIA. PREVISÃO

LEGAL DE REDUÇÃO DOS HONORÁRIOS ADVOCATÍCIOS (SUCUMBENCIAIS E DECORRENTES DE ATUAÇÃO EXTRAJUDICIAL) DEVIDOS AOS PROCURADORES DO ESTADO. CAUTELAR CONCEDIDA EM SUA TOTALIDADE PARA SUSPENDER A EFICÁCIA DO ART. 6º DA LEI N. 5.621/2023.

I. CASO EM EXAME

1. Trata-se de referendo de medida cautelar em ação direta de inconstitucionalidade movida contra dispositivo da Lei n. 5.621/2023, do Estado de Rondônia, que, ao disciplinar Programa de Recuperação de Créditos de ICMS da Fazenda Pública (REFAZ ICMS), reduziu percentual de honorários advocatícios decorrentes de cobrança da dívida ativa.

II. QUESTÃO EM DISCUSSÃO

2. Há duas questões em discussão, no contexto da análise dos requisitos para deferimento da medida cautelar, em especial a probabilidade do direito invocado: (i) saber se lei estadual poderia dispor sobre honorários sucumbenciais dos advogados públicos, decorrentes da representação da Fazenda Pública em juízo, para reduzi-los; e (ii) **saber se o Estado poderia, por meio de lei, reduzir a verba honorária devida aos Procuradores do Estado por sua atuação extrajudicial na cobrança da dívida ativa.**

III. RAZÕES DE DECIDIR

3. A disciplina jurídica de honorários de sucumbência constitui matéria de direito processual sujeita à competência legislativa privativa da União, nos termos do art. 22, I, da Constituição da República e de jurisprudência do Supremo Tribunal Federal (ADI n. 7014/PR, Rel. Min. Edson Fachin, Tribunal Pleno, DJe 19/12/2022; ADI n. 7615/GO, Rel. Min. Nunes Marques, Tribunal Pleno, DJe 21/6/2024). Os Estados não podem estabelecer regras nesta matéria em desconformidade com o Código de Processo Civil.

4. O direito invocado pela requerente alinha-se à compreensão adotada, por unanimidade, no julgamento da ADI 7014/PR, Rel. Min. Edson Fachin, DJe 19/12/2022, no sentido de que o Estado não pode renunciar a parcela da remuneração da carreira dos Procuradores do Estado, relativa aos honorários devidos pela atuação extrajudicial desses profissionais, sob pena de ofensa ao princípio da irredutibilidade, previsto no art. 37, XV, da Constituição da República.

IV. DISPOSITIVO E TESE

5. Cautelar deferida em sua totalidade para suspender a eficácia do art. 6º da Lei n. 5.621/2023, do Estado de Rondônia.

Dispositivos relevantes citados: CF/1988, art. 22, I; Código de Processo Civil, art. 85.

Jurisprudência relevante citada: ADI n. 7014/PR, Rel. Min. Edson Fachin, Tribunal Pleno, DJe 19/12/2022; ADI n. 7615/GO, Rel. Min. Nunes Marques, Tribunal Pleno, DJe 21/6/2024.” (ADI 7.694 MC-Ref/RO, Red. p/ acórdão Min. Cristiano Zanin, Tribunal Pleno, j. 23.9.2024, DJe 7.10.2024)

Assentadas tais premissas, examino o caso específico submetido à apreciação. Aponto, desde logo, que, nada obstante a inconstitucionalidade ventilada na inicial, as normas impugnadas não possuem teor restrito aos honorários advocatícios, de modo que somente parte de suas disposições são inconstitucionais. Nesse sentido, como bem pontuado pelo ADVOGADO-GERAL DA UNIÃO:

“Diante das considerações expostas, conclui-se que a inconstitucionalidade formal imputada pela autora não compromete a integralidade da norma e deve ser acolhida de forma parcial, de modo a apenas reconhecer o vício de invalidade da expressão ‘os honorários’ contida no artigo 15, § 5º, item 1, da Lei nº 17.843/2023, por ofensa à competência privativa da União para legislar sobre direito processual (artigo 22, inciso I, da Constituição da República).

No tocante ao artigo 15, § 9º, da lei estadual em exame, a autora igualmente requer o reconhecimento do vício de inconstitucionalidade formal, a ser declarado por arrastamento, ao argumento de que a norma facultaria ao contribuinte o aproveitamento da mencionada redução de honorários estabelecida no § 5º. (...)

Como visto, a norma confere ao contribuinte, nas hipóteses específicas do artigo 15, § 5º, da lei estadual, a faculdade de consolidar as mesmas condições pactuadas na transação ou plano de pagamento da integralidade do passivo, inclusive sem os acréscimos decorrentes da inscrição.

A leitura do texto normativo permite aferir que o seu comando não se limita a tratar, especificamente, do desconto total de honorários, na medida em que também define outras questões, inclusive de natureza administrativa e procedimental,

relativas à consolidação da transação de dívida.

No entanto, ao afastar os acréscimos decorrentes da inscrição, inclusive aqueles previstos § 3º do artigo 25 desta Lei estadual – que estabelece a incidência de honorários advocatícios nas hipóteses de quitação de dívida – o artigo 15, § 9º, permite o desconto sobre honorários.

Desse modo, embora não deva prosperar o pedido de declaração de inconstitucionalidade, sem redução de texto, da integralidade do artigo 15, § 9º, da Lei Estadual nº 17.843/2023, merece guarida o pleito subsidiário formulado na inicial no sentido de se estabelecer que *‘os acréscimos decorrentes da inscrição’, contido na parte final do dispositivo, não se aplica aos honorários advocatícios devidos à advocacia pública estadual*’ (fl. 24 da petição inicial).

(...)

O mesmo raciocínio deve incidir sobre a análise de validade do artigo 43, § 1º, item 2, da Lei nº 17.843/2023. Nesse ponto, a autora afirma que os descontos eventualmente incidentes sobre o débito e demais encargos legais não podem ensejar a redução do percentual previsto em lei acerca dos honorários advocatícios.

Verifica-se que a norma questionada trata do desconto de 50% (cinquenta por cento) da totalidade do débito remanescente, mas inclui nesse desconto as multas de quaisquer espécies, juros e encargos legais, além de determinar que a aplicação dos referidos descontos não poderá implicar a redução do valor principal do imposto devido.

Note-se que, ao tratar dos encargos legais, a norma não dispõe especificamente sobre honorários advocatícios, além de definir questão específica relativa ao desconto do débito em si.

Desse modo, não merece acolhimento o pedido da autora de ver declarada a inconstitucionalidade, sem redução de texto, da integralidade da referida norma, porém procede o pleito subsidiário formulado na inicial de conferir interpretação conforme ao dispositivo em exame, *‘para estabelecer que a expressão ‘encargos legais’, contida na parte final do dispositivo, não se aplica aos honorários advocatícios devidos à advocacia pública estadual, ante a usurpação de competência privativa da União ao regular sobre matéria de direito processual’* (fl. 24 da petição inicial).” (eDOC. 19, p. 14-16)

Na mesma linha, o PROCURADOR-GERAL DA REPÚBLICA opina pela

parcial procedência do pedido, ressaltando que alguns dos “*enunciados legais questionados vão além da matéria atinente à transação envolvendo honorários sucumbenciais da advocacia pública*”, motivo pelo qual, em sua concepção, somente podem ser acolhidos os pleitos subsidiários. (eDOC 22, p. 8)

Compreendo, no entanto, que, em relação ao § 9º do art. 15 da Lei 17.843/2023 nem a declaração de inconstitucionalidade por arrastamento tampouco o pedido subsidiário revelam-se adequados para solver adequadamente o que aqui se coloca. É que, conquanto o pedido subsidiário, de fato, mostre-se mais consentâneo com a hermenêutica constitucional, na medida em que preserva, quase em sua integralidade, a legislação infraconstitucional, a subsistência da expressão “*inclusive aquele de que trata o § 3º do artigo 25 desta Lei*” poderia tornar inócua a interpretação conferida. Tal sucederia tendo em vista que o § 3º do art. 25 da Lei 17.843/2023 refere-se, expressamente, aos honorários, de modo que potencialmente poderia ocorrer divergência quanto ao alcance desta decisão.

Desse modo, tenho para mim que se faz necessária a declaração de inconstitucionalidade da expressão “*inclusive aquele de que trata o § 3º do artigo 25 desta Lei*”, constante da parte final do § 9º do art. 15 da Lei estadual paulista 17.843/2023, bem assim, quanto ao remanescente, a declaração de inconstitucionalidade, sem redução de texto, de referido dispositivo para excluir a possibilidade de concessão de desconto sobre os honorários advocatícios devidos à advocacia pública.

Feita a ressalva acima e acolhendo, em parte, as razões expostas pelo ADOVADO-GERAL DA UNIÃO e endossadas pelo PROCURADOR-GERAL DA REPÚBLICA, entendo que os pedidos deduzidos merecem parcial acolhimento, ante a inconstitucionalidade de legislações estaduais que concedem, no âmbito de programa de transação resolutive de litígio relativo à cobrança de créditos da Fazenda Pública, de descontos sobre valores devidos a título de honorários aos advogados públicos.

3) Conclusão

Ante o exposto, **conheço** da presente ação direta de inconstitucionalidade e **julgo parcialmente procedentes** os pedidos formulados na petição inicial, para (i) declarar a **inconstitucionalidade** do termo “*os honorários e*”, constante do art. 15, § 5º, item 1, da Lei 17.843/2023, do Estado de São Paulo; (ii) declarar a **inconstitucionalidade**

da expressão “*inclusive aquele de que trata o § 3º do artigo 25 desta Lei*”, presente no art. 15, § 9º, da Lei 17.843/2023; (iii) declarar **a nulidade, sem redução de texto**, do art. 15, § 9º, e do art. 43, § 1º, item 2, da Lei 17.843/2023, a fim de excluir a possibilidade de concessão de desconto sobre os honorários advocatícios devidos à advocacia pública.

É como voto.