

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 6.150 PARANÁ

RELATOR	: MIN. ANDRÉ MENDONÇA
REQTE.(S)	: ASSOCIACAO NACIONAL DOS PROCURADORES DOS ESTADOS E DO DISTRITO FEDERAL - ANAPE
ADV.(A/S)	: CARLOS FREDERICO BRAGA MARTINS
ADV.(A/S)	: VICENTE MARTINS PRATA BRAGA
INTDO.(A/S)	: GOVERNADOR DO ESTADO DO PARANÁ
PROC.(A/S)(ES)	: PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DO PARANÁ
INTDO.(A/S)	: ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DO PARANÁ
ADV.(A/S)	: SEM REPRESENTAÇÃO NOS AUTOS

VOTO

O SENHOR MINISTRO ANDRÉ MENDONÇA (RELATOR):

1. Após detida análise das peças aportadas neste feito, **reputo que a petição inicial do requerente supre todos os requisitos processuais da Lei nº 9.868, de 1999. Desse modo, compreendo que não merecem prosperar as preliminares de incognoscibilidade apresentadas.**

2. Nas informações prestadas pelo Governador paranaense, houve argumento no sentido de que eventual ofensa da legislação estadual seria meramente reflexa à Constituição, uma vez que demandaria, necessariamente, a análise do CPC. A meu sentir, **não procede**. Extrai-se da exordial uma alegação de ofensa primordialmente direta ao condomínio legislativo brasileiro. Na esteira da jurisprudência do STF, não se deixa de conhecer ação objetiva, quando a preliminar sustentada confunde-se com o mérito (*v.g.* ADPF nº 572/DF, Rel. Min. Edson Fachin, Tribunal Pleno, j. 18/06/2020, p. 07/05/2021) ou a irresignação posta em juízo, à luz da teoria da asserção, vai além de simples regulamentação ou inovação perante uma legislação específica (*v.g.* ADI nº 6.324/DF, Rel. Min. Luís Roberto Barroso, Tribunal Pleno, j. 22/08/2023, p. 04/09/2023).

3. Ademais, no mesmo pronunciamento governamental, articulou-se

ADI 6150 / PR

com a suspensão do feito, em razão de suposta prejudicialidade desta ação com as ADIs nº 6.053/DF e nº 6.160/PR. No entanto, as discussões entre as últimas e o que aqui se coloca não se confundem. De todo modo, neste momento, ambas as ações encontram-se devidamente julgadas e baixadas ao arquivo do Tribunal, como se vê nas seguintes ementas:

“CONSTITUCIONAL E ADMINISTRATIVO. INTERDEPENDÊNCIA E COMPLEMENTARIDADE DAS NORMAS CONSTITUCIONAIS PREVISTAS NOS ARTIGOS 37, CAPUT, XI, E 39, §§ 4º E 8º, E DAS PREVISÕES ESTABELECIDAS NO TÍTULO IV, CAPÍTULO IV, SEÇÕES II E IV, DO TEXTO CONSTITUCIONAL. POSSIBILIDADE DO RECEBIMENTO DE VERBA DE HONORÁRIOS DE SUCUMBÊNCIA POR ADVOGADOS PÚBLICOS CUMULADA COM SUBSÍDIO. NECESSIDADE DE ABSOLUTO RESPEITO AO TETO CONSTITUCIONAL DO FUNCIONALISMO PÚBLICO. 1. A natureza constitucional dos serviços prestados pelos advogados públicos possibilita o recebimento da verba de honorários sucumbenciais, nos termos da lei. A CORTE, recentemente, assentou que ‘o artigo 39, § 4º, da Constituição Federal, não constitui vedação absoluta de pagamento de outras verbas além do subsídio’ (ADI 4.941, Rel. Min. TEORI ZAVASCKI, Relator p/ acórdão, Min. LUIZ FUX, DJe de 7/2/2020). 2. Nada obstante compatível com o regime de subsídio, sobretudo quando estruturado como um modelo de remuneração por performance, com vistas à eficiência do serviço público, a possibilidade de advogados públicos perceberem verbas honorárias sucumbenciais não afasta a incidência do teto remuneratório estabelecido pelo art. 37, XI, da Constituição Federal. 3. AÇÃO PARCIALMENTE PROCEDENTE.”

(ADI nº 6.053/DF, Rel. Min. Marco Aurélio, Red. do Ac. Min. Alexandre de Moraes, Tribunal Pleno, j. 22/06/2020, p. 30/07/2020).

“CONSTITUCIONAL. PROCESSO CIVIL. ADMINISTRATIVO. HONORÁRIOS DE SUCUMBÊNCIA. NATUREZA REMUNERATÓRIA E CONTRAPRESTAÇÃO AO SERVIÇO PRESTADO. EFICIÊNCIA NO DESEMPENHO DA FUNÇÃO PÚBLICA. VALIDADE DA PERCEPÇÃO POR ADVOGADOS PÚBLICOS. AUSÊNCIA DE VEDAÇÃO CONSTITUCIONAL. OBSERVÂNCIA AO TETO CONSTITUCIONAL ESTABELECIDO NO ART. 37, XI, NOS VALORES RECEBIDOS MENSALMENTE EM CONJUNTO COM OUTRAS VERBAS REMUNERATÓRIAS. PRECEDENTES. PARCIAL PROCEDÊNCIA. INTERPRETAÇÃO CONFORME. 1. Os honorários de sucumbência constituem vantagem de natureza remuneratória por serviços prestados com eficiência no desempenho da função pública. O art. 135 da Constituição Federal, ao estabelecer que a remuneração dos procuradores estaduais se dá mediante subsídio, é compatível com o regramento constitucional referente à Advocacia Pública, uma vez que a Constituição Federal não institui incompatibilidade relevante que justifique vedação ao recebimento de honorários por advogados públicos, à exceção da Magistratura (art. 95, parágrafo único, II, CRFB) e do Ministério Público (art. 128, § 5º, II, “a”, da CRFB). 2. A percepção cumulativa de honorários sucumbenciais com outras parcelas remuneratórias impõe a observância do teto remuneratório estabelecido no art. 37, XI, da Constituição Federal. 3. Precedentes: ADI 6.053 (de relatoria do Ministro Marco Aurélio, redator para acórdão Ministro Alexandre de Moraes, Pleno, DJ 30.7.2020), ADI 6.165, ADI 6.178, ADI 6.181, ADI 6.197 (todas de relatoria do Ministro Alexandre de Moraes, Pleno, DJ 07.8.2020) e ADI 6.166 (de relatoria do Ministro Edson Fachin, Pleno, DJ 24.9.2020). 4. Ação julgada parcialmente procedente.”

(ADI nº 6.160/PR, Rel. Min. Rosa Weber, Tribunal Pleno, j.

20/10/2020, p. 29/10/2020).

4. Logo, **conheço integralmente da presente ação direta de inconstitucionalidade.**

5. No mérito, a controvérsia constitucional deduzida, em abstrato, nos autos consiste em saber **se norma instituidora de programa de renegociação, regularização fiscal ou de parcelamento de débitos referentes ao ICMS que limite a fixação de honorários sucumbenciais a percentual estabelecido em lei estadual e abaixo dos parâmetros enunciados no art. 85, § 3º, do Código de Processo Civil, invade a competência legislativa privativa da União para dispor sobre direito processual civil.**

6. De pronto, **declaro que concluirei neste voto pela inconstitucionalidade do art. 1º da Lei nº 19.849, de 2019, do Estado do Paraná,** à luz de jurisprudência deste Supremo Tribunal Federal.

7. A partir de uma leitura atenta do repertório jurisprudencial da Suprema Corte, impende constatar que, a depender do enfoque conferido aos honorários, tem-se apresentado relativa oscilação quanto à definição do tema como direito processual, por isso pertinente à competência legislativa privativa da União, ou na condição de matéria administrativa-fiscal referente à dívida ativa.

8. No julgamento da ADI nº 6.170/CE, Rel. Min. Cármen Lúcia, Tribunal Pleno, j. 15/03/2021, p. 12/04/2021, o Plenário assentou que não viola o art. 21, inc. I, da Constituição da República diploma legal cearense que previu rotular como verbas honorárias as quantias referentes ao encargo sobre a dívida ativa e os honorários pagos por particulares em razão da adesão a programas de recuperação fiscal. Por brevidade, transcrevo o voto condutor de Sua Excelência, a Relatora:

“8. Cabe acentuar, especificamente quanto ao § 1º do art. 44 e ao *caput* do art. 45 da Lei Complementar n. 134/2014 do Ceará, que neles não se veiculam normas de direito processual, cuja competência recairia privativamente à União (inc. I do art. 22 da Constituição da República):

‘Art. 44. (...)

§ 1º São também consideradas verbas honorárias para os fins deste artigo as quantias referentes ao encargo sobre a Dívida Ativa de que cuida o art. 6º da Lei Complementar nº 70, de 10 de novembro de 2008. (...)

Art. 45. Constituem igualmente verba privada, devida aos Procuradores do Estado, os honorários pagos por particulares em razão da adesão a programas de recuperação fiscal, em qualquer circunstância”.

Pelos preceitos assim postos, as verbas honorárias abrangem encargos legais da dívida ativa e honorários decorrentes da adesão de contribuintes a programas de recuperação fiscal.

No § 2º do art. 2º da Lei n. 6.830/1980, no qual se dispõe sobre a cobrança judicial da dívida ativa da Fazenda Pública da União, Estados, Distrito Federal e Municípios, impõe-se que *‘a Dívida Ativa da Fazenda Pública, compreendendo a tributária e a não tributária, abrange atualização monetária, juros e multa de mora e demais encargos previstos em lei ou contrato’.*

Naquela lei se estabelece que o Termo de Inscrição de Dívida Ativa deverá conter, entre outros elementos, *‘o valor originário da dívida, bem como o termo inicial e a forma de calcular os juros de mora e demais encargos previstos em lei ou contrato’.*

Assim, por exemplo, na cobrança da dívida ativa da União, suas autarquias e fundações públicas, o encargo legal é

de 20% (vinte por cento) sobre o crédito tributário inscrito em dívida ativa, considerando-se o disposto no art. 1º do Decreto-Lei n. 1.025/1969, de cujo valor se colhe o quantum devido a título de honorários advocatícios, nos termos do art. 30 da Lei n. 13.327/2016 (cuja constitucionalidade foi reconhecida por este Supremo Tribunal no julgamento da Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 6.053, Redator para o acórdão o Ministro Alexandre de Moraes, DJe de 30.7.2020). Tem-se, no ponto, na Lei n. 13.327/2016:

‘Art. 30. Os honorários advocatícios de sucumbência incluem:

I - o total do produto dos honorários de sucumbência recebidos nas ações judiciais em que forem parte a União, as autarquias e as fundações públicas federais;

II - até 75% (setenta e cinco por cento) do produto do encargo legal acrescido aos débitos inscritos na dívida ativa da União, previsto no art. 1º do Decreto-Lei nº 1.025, de 21 de outubro de 1969;

III - o total do produto do encargo legal acrescido aos créditos das autarquias e das fundações públicas federais inscritos na dívida ativa da União, nos termos do § 1º do art. 37-A da Lei nº 10.522, de 19 de julho de 2002.

Parágrafo único. O recolhimento dos valores mencionados nos incisos do caput será realizado por meio de documentos de arrecadação oficiais’.

Os dispositivos impugnados da lei cearense, portanto, conjugam-se, com a disciplina federal sobre a cobrança da dívida ativa e consectários legais.

Aquelas normas cuidam do exercício da competência do Estado para reger a sua administração tributária, fixar os critérios de cobrança dos respectivos créditos e a destinação

dos recursos para compensação dos custos de arrecadação e com programas de recuperação fiscal.” (grifos nossos e *itálico* no original).

9. Conclusão semelhante alcançou-se no julgamento da ADI nº 5.910/RO, Rel. Min. Dias Toffoli, Tribunal Pleno, j. 30/05/2022, p. 14/06/2022, cuja ementa reproduz-se:

“Ação direta de inconstitucionalidade. Artigo 2º, § 5º, da Lei nº 2.913/12 do Estado de Rondônia, incluído pela Lei nº 3.526/15. **Destinação aos procuradores estaduais de honorários advocatícios incidentes na hipótese de quitação da dívida ativa em decorrência da utilização de meio alternativo de cobrança administrativa ou de protesto de título. Constitucionalidade.** Necessidade de observância do teto remuneratório. 1. **À luz da jurisprudência da Corte, não viola o art. 22, inciso I, da Constituição Federal ou o regime de subsídio ou os princípios da impessoalidade, da isonomia, da moralidade e da razoabilidade lei estadual que destina aos procuradores estaduais honorários advocatícios incidentes na hipótese de quitação da dívida ativa em decorrência da utilização de meio alternativo de cobrança administrativa ou de protesto de título.** Precedentes (ADI nº 6.165/TO, ADI nº 6.178/RN, ADI nº 6.181/AL, ADI nº 6.197/RR, ADI nº 6.053/DF, ADI nº 6.159/PI, ADI nº 6.170/CE e ADPF nº 597/AM). 2. Necessidade de a soma do subsídio e dos honorários advocatícios pagos aos procuradores estaduais se submeter ao teto remuneratório previsto no art. 37, inciso XI, da Constituição Federal. 3. Ação direta julgada parcialmente procedente, conferindo-se interpretação conforme à Constituição Federal ao art. 2º, § 5º, da Lei nº 2.913 do Estado de Rondônia, de 3 de dezembro de 2012, incluído pela Lei nº 3.526/15, de modo a estabelecer que a soma dos subsídios e dos honorários percebidos mensalmente pelos procuradores do

Estado não poderá exceder o teto remuneratório, nos termos do art. 37, inciso XI, da Constituição Federal.” (grifos nossos).

10. Sob outra perspectiva, em controvérsia constitucional deduzida em abstrato em tudo semelhante à presente hipótese, **este Supremo Tribunal Federal entendeu que é inconstitucional legislação do Estado do Paraná a qual concedeu desconto de até 85% sobre honorários sucumbenciais, devidos em ações tributárias e execuções fiscais ajuizadas, por afrontar o art. 22, inc. I, do Código de Processo Civil**. A propósito, confira-se a ementa da ADI nº 7.014/PR, Rel. Min. Edson Fachin, Tribunal Pleno, j. 28/11/2022, p. 19/12/2022:

“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.” (grifos nossos).

11. Dada a clareza da argumentação, vale, ainda, referenciar o conteúdo do voto condutor, nos seguintes termos:

“A norma impugnada, de fato, padece da inconstitucionalidade formal suscitada, dado ocasionar a usurpação da competência da União para legislar sobre direito processual.

Com efeito, o Estado do Paraná disciplinou o regime de honorários advocatícios dos Procuradores de Estado, concedendo, em cima de parcela autônoma de sua remuneração, o que entendeu ser um incentivo de índole fiscal.

Este Supremo Tribunal Federal possui jurisprudência que rechaça a possibilidade de que os Estados legislem sobre direito processual, sustentando que a hipótese encerra vício de iniciativa no processo legislativo e afronta à dicção do art. 22, I, da Constituição da República.

(...)

Não prevalece a tese que a norma possui índole procedimental, seja porque, de fato, rege atos judiciais, seja em virtude de avançar sobre tema que consta em extenso capítulo do Código de Processo Civil e é marcadamente processual.

(...)

Ocorre que **acha-se consolidada na jurisprudência desta**

Corte a ideia de que os honorários compõem 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 decotando parcela da remuneração dos seus funcionários.” (grifos no original).

12. Sendo assim, **considero inafastável alcançar aqui a mesma conclusão lograda, por unanimidade, no precedente acima, à luz do postulado do *stare decisis* e dos deveres de consistência e de coerência imputados aos tribunais nos arts. 926 e 927 do Código de Processo Civil.** Por consequência, entendo ser o caso de acolher o pleito da associação requerente.

13. De todo modo, a título de esforço reconstrutivo do repertório jurisprudencial deste STF, principalmente com vistas a orientar os jurisdicionados, **considero que o objeto impugnado nestes autos versa sobre matéria tipicamente processual, quando dispõe sobre condições gerais para a fixação de honorários sucumbenciais.** Isso porque se cuida de temática expressamente tratada no âmbito do art. 85 do Código de Processo Civil. Nesse sentido, mesmo em uma leitura mais generosa e descentralizadora do federalismo, parece-me claro que “*a presunção de que gozam os entes menores para, nos assuntos de interesse comum e concorrente, legislares sobre seus respectivos interesses (presumption against preemption) foi nitidamente afastada por norma federal expressa (clear statement rule)*” (ementa da ADPF nº 512/DF, Rel. Min. Edson Fachin, Tribunal Pleno, j. 22/05/2023, p. 28/06/2023).

14. Igualmente, **ao contrário dos primeiros julgados que proferiam comando dirigido à Administração Pública em sua função de gestão da dívida ativa, a legislação ora atacada busca vincular o juiz das ações tributárias e execuções fiscais pertinentes aos créditos de ICMS.** Cinjo-

me a aduzir aos argumentos constantes na manifestação da AGU a respeito do tópico em específico:

“Como se nota, as condições gerais para a fixação de honorários de sucumbência estão expressamente definidas pela legislação federal vigente sobre a matéria. Ao fixar o percentual de 2% (dois por cento) do crédito como limite máximo para os honorários devidos nas causas que especifica, a disposição hostilizada ingressa no domínio normativo reservado à União, inaugurando regulamentação paralela e contraposta à prevista no Código de Processo Civil.

De fato, o teto estipulado pela norma estadual em exame implica restrição à competência do magistrado de fixar os honorários sucumbenciais de acordo com os parâmetros previstos pelo Código de Processo Civil, o qual, além de contemplar limites diversos, determina a avaliação do grau de zelo do profissional, do local de prestação do serviço, da natureza e importância da causa, assim como do trabalho realizado pelo advogado e do tempo exigido para o seu serviço (artigo 85, § 2º, da Lei nº 13.105/2015).

É, justamente, por interferir na prática de ato processual, consistente na decisão do juiz que fixa os honorários advocatícios, que a disposição atacada se imiscui na seara no direito processual e, por conseguinte, vulnera a competência privativa da União para legislar sobre o assunto.

(...)

Nesses termos, constata-se a inconstitucionalidade formal da redação em vigor do § 2º do artigo 1º da Lei nº 19.802/2018 do Estado do Paraná.” (e-doc. 23, p. 7-9).

15. Em suma, por visualizar vício formal de inconstitucionalidade na espécie, na esteira do entendimento jurisprudencial deste STF, **é o caso de**

acolher na íntegra o pedido vertido na petição inicial da presente ação. Conclui-se, portanto, que é inconstitucional norma instituidora de programa de renegociação, regularização fiscal ou de parcelamento de débitos referentes ao ICMS que limite a fixação de honorários sucumbenciais a percentual estabelecido em lei estadual e abaixo dos parâmetros enunciados no art. 85, § 3º, do Código de Processo Civil.

16. Ante o exposto, conheço da presente ação direta de inconstitucionalidade e julgo-a procedente, com a finalidade de declarar a inconstitucionalidade formal do art. 1º da Lei nº 19.849, de 2019, do Estado do Paraná.

17. Por compreender se tratar de uma prática legislativa iterativa dos entes estaduais em matéria de Refis do ICMS, proponho a fixação da seguinte tese jurídica ao presente julgamento:

“É inconstitucional norma instituidora de programa de renegociação, regularização fiscal ou de parcelamento de débitos referentes ao ICMS que limite a fixação de honorários sucumbenciais a percentual estabelecido em lei estadual e abaixo dos parâmetros enunciados no art. 85, §3º, do Código de Processo Civil.”

É como voto.

Ministro **ANDRÉ MENDONÇA**
Relator