

EXCELENTÍSSIMO SENHOR MINISTRO PRESIDENTE LUIZ EDSON FACHIN DO C. SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL

O PROGRESSISTAS, partido político inscrito no CNPJ sob o nº 00.887.169/0001-05, sediado no Senado Federal – Anexo 1 – andar 17, Brasília, DF, CEP 70165-900, com registro definitivo no Tribunal Superior Eleitoral e com representação no Congresso Nacional, vem, respeitosamente, à presença de Vossa Excelência, por suas advogadas, propor, com fundamento no art. 102, § 1º, da Constituição Federal e no art. 1º da Lei nº 9.882/1999, a presente

ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL
(COM PEDIDO DE MEDIDA LIMINAR)

com o fito de reparar lesão a preceitos fundamentais (CF, arts. 5º, *caput* e incisos XXII e LIV, 19, III; e 37, X) resultante da aplicação do art. 1º do Decreto-lei nº 1.025, de 21.10.1969, pelas razões que passa a expor.

1. DA LEGITIMIDADE ATIVA

A teor do art. 2º, I, da Lei nº 9.882/99, têm legitimidade para propor ADPF todos aqueles habilitados à propositura de ação direta de inconstitucionalidade, dentre os quais os partidos políticos com representação no Congresso Nacional (CF, art. 103, VIII).

O Arguente encarta-se nessa categoria, estando plenamente legitimado à propositura da presente arguição. Nesse sentido:

“A legitimidade ativa do Requerente é patente, visto tratar-se de partido político com representação no Congresso Nacional e, portanto, legitimado universal apto a incoar a jurisdição do controle abstrato de constitucionalidade.” (Pleno, ADPF 129, Rel. Min. EDSON FACHIN, DJe 09.12.2019).

*“Reconheço, preliminarmente, a legitimidade ativa ad causam da agremiação partidária ora arguente, considerado o que estabelece o art. 2º, I, da Lei n. 9.882/99, c/c o art. 103, VIII, da Constituição Federal, eis que se trata de partido político com representação na Câmara dos Deputados, o que lhe basta para conferir -- consoante adverte o magistério da doutrina (Gilmar Ferreira Mendes, *Arguição de descumprimento de preceito fundamental*, p. 94, item n. 1.1.4, 2007, IDP/Saraiva) – a prerrogativa extraordinária de ajuizar, perante o*

Supremo Tribunal Federal, a presente ação constitucional." (Pleno, ADPF 126-MC, Rel. Min. CELSO DE MELLO, DJe 1º.02.2008)

Demonstrada, portanto, a **legitimidade ativa** do Partido ora requerente.

2. DA NATUREZA JURÍDICA DO ENCARGO LEGAL DO ART. 1º DO DECRETO-LEI Nº 1.025/69

Prescreve o art. 1º do Decreto-lei nº 1.025/69:

“Art. 1º É declarada extinta a participação de servidores públicos na cobrança da Dívida da União, a que se referem os artigos 21 da Lei nº 4.439, de 27 de outubro de 1964, e 1º, inciso II, da Lei nº 5.421, de 25 de abril de 1968, passando a taxa, no total de 20% (vinte por cento), paga pelo executado, a ser recolhida aos cofres públicos, como renda da União.”

O dispositivo pôs fim à participação de servidores no produto da dívida ativa da União e determinou que *“a taxa, no total de 20% paga pelo executado”* passaria a *“ser recolhida aos cofres públicos, como renda da União”*.

Quarenta anos mais tarde, a Lei nº 11.941/2009 alterou a Lei nº 10.522/2002, nela inserindo o art. 37-A, §1º, que estendeu o chamado *encargo legal* aos créditos das autarquias e fundações federais inscritos em dívida ativa.

Em atenção à parte final do comando de 1969, o STF qualificava a verba como *“receita da União”* (1ª Turma, RE nº 80.305/SP, Rel. Min. DJACI FALCÃO, DJ 21.03.75). Depois que o Decreto-lei nº 1.645/78 a equiparou a *honorários de sucumbência* (art. 3º), tal passou a ser o tratamento adotado pela Corte (1ª Turma, RE nº 95.146/RS, Rel. Min. SYDNEY SANCHES, DJ 03.05.85).

Anote-se que a circunstância de os procuradores não participarem do encargo não prejudicava em nada a sua qualificação como honorários. Situação análoga ocorria em relação aos advogados empregados de empresas ou escritórios, que também não tinham acesso à sucumbência, sem que esta por isso se desnaturasse. Foi só em 1994, como o atual Estatuto da OAB, que esses profissionais adquiriram tal direito (Lei nº 8.906/94, art. 21¹), mesmo assim qualificado como renunciável (STF, Pleno, ADI nº 1.194/DF, Rel. p/ acórdão Min. CÁRMEN LÚCIA, DJe 11.09.2009).

¹ “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.”

Irrelevante para a definição do encargo como honorários de sucumbência era ainda o art. 3º da Lei nº 7.711/88², que destinou a respectiva receita a uma subconta do preexistente Fundo Especial de Desenvolvimento e Aperfeiçoamento das Atividades de Fiscalização (instituído pelo Decreto-lei nº 1.437/75), a ser vinculada ao custeio do Programa de Incentivo à Arrecadação da Dívida Ativa da União, então criado: investimento em informática; pagamento de taxas, custas e emolumentos devidos pela atuação da União em juízo; custeio de diligências, publicações e *pro labore* de peritos e avaliadores etc.

De fato, o encargo tinha natureza de honorários de sucumbência aos quais os procuradores não tinham acesso e continuou a ser exatamente isso. A única diferença é que antes a verba era recolhida indistintamente ao Tesouro Nacional, e após a lei de 1988 passou a ter uma destinação orçamentária específica.

Oportuno notar que o art. 21 do Estatuto da Ordem, acima referido, foi logo declarado inaplicável à advocacia pública: Medida Provisória nº 1.522/96 (art. 3º), convertida na Lei nº 9.527/97 (art. 4º). Para essa categoria, o direito somente se firmou com o CPC/2015, segundo o qual “*os advogados públicos perceberão honorários de sucumbência, nos termos da lei*” (art. 85, § 19).

A regulamentação exigida pela parte final do comando deu-se – para as carreiras federais – pela Lei nº 13.327/2016, cujo art. 30³ prevê a distribuição de 100% dos honorários de sucumbência recebidos nas ações em que foram parte a União, suas autarquias e fundações; de até 75% do encargo do Decreto-lei nº 1.025/69; e da totalidade do encargo legal relativo aos débitos das autarquias e fundações federais.

² Art. 3º A partir do exercício de 1989 fica instituído programa de trabalho de "Incentivo à Arrecadação da Dívida Ativa da União", constituído de projetos destinados ao incentivo da arrecadação, administrativa ou judicial, de receitas inscritas como Dívida Ativa da União, à implementação, desenvolvimento e modernização de redes e sistemas de processamento de dados, no custeio de taxas, custas e emolumentos relacionados com a execução fiscal e a defesa judicial da Fazenda Nacional e sua representação em Juízo, em causas de natureza fiscal, bem assim diligências, publicações, pro labore de peritos técnicos, de êxito, inclusive a seus procuradores e ao Ministério Público Estadual e de avaliadores e contadores, e aos serviços relativos a penhora de bens e a remoção e depósito de bens penhorados ou adjudicados à Fazenda Nacional. (Vide Lei nº 7.923, de 1989) (Vide Decreto nº 98.135, de 1989)

³ Art. 30. Os honorários advocatícios de sucumbência incluem: [\(Vide ADI 6053\)](#)

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.

Como se vê, a lei de 2016 refere-se tanto aos honorários do CPC quanto ao encargo legal, revelando a compreensão do legislador de que ambos coexistem, embora não se sobreponham. Observe-se, quanto a este último ponto, que a Súmula nº 168 do extinto TFR, ainda prestigiada pelo STJ, dispõe que o acréscimo do Decreto-lei nº 1.025/69 “*é sempre devido nas execuções fiscais da União e substitui, nos embargos, a condenação do devedor em honorários advocatícios*”.

Pois bem. Após a entrada em vigor do CPC/2015, os contribuintes predicaram a revogação tácita do art. 1º do Decreto-lei nº 1.025/69 – o que tornaria sem objeto a sua menção pelo art. 30 da Lei nº 13.327/2016 –, com base em dois fundamentos.

A uma, por se tratar de um código, que por definição regula exhaustivamente a matéria processual (Decreto-lei nº 4.657/42, art. 2º, § 1º, *in fine*). E, a duas, porque o seu art. 85, § 3º, trata especificamente das ações em que as Fazendas Públicas são parte (conflito de lei especial anterior com lei especial posterior, ambas de igual hierarquia, com prevalência desta última).

Anote-se ainda que a substituição do encargo pelos honorários do CPC/2015 leva quase sempre à menor onerosidade para o contribuinte (proporcionalidade), mesmo considerando-se que aquele contemplava conjuntamente a execução e os embargos (Súmula nº 168 do TFR, já referida), e que os honorários incidem em separado em cada uma dessas ações, cumulando-se (CPC, art. 85, §§ 1º e 13). Deveras, segundo o art. 85, § 3º, do CPC⁴, os honorários nas ações em que a Fazenda Pública for parte serão fixados:

- entre 10% e 20% do valor da condenação ou do proveito econômico obtido até 200 (duzentos) salários-mínimos;
- entre 8% e 10% do que superar 200 (duzentos) salários-mínimos e não exceder de 2 (dois) mil salários-mínimos;

⁴ Art. 85. A sentença condenará o vencido a pagar honorários ao advogado do vencedor.

(...)

§ 3º Nas causas em que a Fazenda Pública for parte, a fixação dos honorários observará os critérios estabelecidos nos incisos I a IV do § 2º e os seguintes percentuais:

I - mínimo de dez e máximo de vinte por cento sobre o valor da condenação ou do proveito econômico obtido até 200 (duzentos) salários-mínimos;

II - mínimo de oito e máximo de dez por cento sobre o valor da condenação ou do proveito econômico obtido acima de 200 (duzentos) salários-mínimos até 2.000 (dois mil) salários-mínimos;

III - mínimo de cinco e máximo de oito por cento sobre o valor da condenação ou do proveito econômico obtido acima de 2.000 (dois mil) salários-mínimos até 20.000 (vinte mil) salários-mínimos;

IV - mínimo de três e máximo de cinco por cento sobre o valor da condenação ou do proveito econômico obtido acima de 20.000 (vinte mil) salários-mínimos até 100.000 (cem mil) salários-mínimos;

V - mínimo de um e máximo de três por cento sobre o valor da condenação ou do proveito econômico obtido acima de 100.000 (cem mil) salários-mínimos.

- entre 5% e 8% do que superar 2 (dois) mil salários-mínimos e não exceder de 20 (vinte) mil salários-mínimos;
- entre 3% e 5% do que superar 20 (vinte) mil salários-mínimos e não exceder de 100 (cem) mil salários-mínimos; e
- entre 1% e 3% do que superar 100 (cem) mil salários-mínimos.

Como se nota, apenas na primeira faixa a soma dos honorários devidos na execução e nos embargos poderia ultrapassar o valor do encargo e somente na hipótese de utilização do percentual máximo de 20%, não fosse o entendimento jurisprudencial do STJ a limitar em 20% a referida cumulação (2ª Turma, REsp nº 1.550.859/RS, Rel. Min. HERMAN BENJAMIN, DJe 19.12.2017).

Em todos os demais níveis, a soma dos honorários será no máximo igual (segunda faixa) ou sempre inferior (as demais faixas) ao encargo de 20%, e isso mesmo que aqueles sejam fixados no máximo. O efeito mitigador da substituição avulta à medida em que se eleva o valor executado.

Para uma execução fiscal de débito de 200 mil salários-mínimos (R\$ 303.600.000,00), por exemplo, ter-se-ão honorários – considerando-se o máximo em cada faixa – de 17.320 salários-mínimos (R\$ 26.291.760,00), contra um encargo de 40 mil salários-mínimos (R\$ 60.720.000,00)⁵.

Essa não foi, entretanto, a compreensão do STJ no Tema de Recurso Repetitivo nº 969. Antes, contudo, de chegar ao seu atual entendimento, vale anotar que, ao logo dos anos, este definiu o encargo legal como (não se discutirá aqui o acerto ou desacerto dessas qualificações pretéritas, por se tratar de tema que não contribui diretamente para o debate atual):

- i) **honorários de sucumbência**, na esteira da Súmula nº 168 do TFR;
- ii) **sanção ao devedor recalcitrante** (1ª Turma, REsp nº 220.587/SP, Rel. Min. HUMBERTO GOMES DE BARROS, DJ 03.11.1999);
- iii) **um misto de honorários de sucumbência e receita da União para custear a arrecadação da dívida ativa**, fundado em dois acórdãos da 1ª Seção, ambos repetitivos:

⁵ O cálculo dos honorários observa o escalonamento previsto no § 5º do art. 85 do CPC e a aplicação em separado quanto à execução e aos embargos.

- iii.a) REsp nº 1.110.924/SP, Rel. Min. BENEDITO GONÇALVES, DJe 16.09.2009 (base para a Súmula nº 400 do STJ), onde prevaleceu a qualificação como “*receita da União*”, afastando-se o art. 208, § 2º, do Decreto-lei nº 7.661/45, que vedava a cobrança de honorários de sucumbência contra a massa falida;
- iii.b) REsp nº 1.143.320/RJ, Rel. Min. LUIZ FUX, DJe 21.05.2010, onde preponderou a qualificação como “*honorários*” para livrar de novo pagamento a esse título o contribuinte que adere a parcelamento especial; e
- iv) **crédito tributário da União** (2ª Turma, REsp nº 1.327.067/DF, Rel. Min. MAURO CAMPBELL MARQUES, DJe 03.09.2012).

Até que se chegou à posição atual, firmada nos recursos repetitivos que discutiam a revogação tácita do encargo legal pelo CPC/2015. Trata-se do antes referido Tema nº 969 dos Recursos Repetitivos (REsp. nº 1.521.999/SP e 1.525.388/SP - 1ª Seção, Rel. Min. GURGEL DE FARIA, DJe 22.03.2019 e 03.04.2019), no qual prevaleceu o entendimento de que a verba constitui crédito **não tributário da União para custear a atuação judicial da Fazenda Nacional**, tendo “*mais semelhança a um benefício remuneratório da categoria [dos membros da AGU] (...) do que com honorários de sucumbência propriamente ditos*”.

Para tanto, fundou-se a Corte nas circunstâncias de:

- a) o encargo ser devido com a simples inscrição em dívida ativa, hipótese na qual não haveria falar em honorários sucumbenciais;
- b) nem todo o valor do encargo ser repassado aos membros da AGU, no que diz respeito aos créditos tributários; e
- c) os valores serem repartidos entre todos os membros da AGU segundo os critérios do tempo de atividade ou de aposentadoria (Lei nº 13.327/2016, art. 31, I e II).

As objeções são frágeis, por razões que não vêm ao caso aqui⁶, mas o fato é que essa é a posição atual do STJ, firmada em recursos repetitivos.

⁶ Os honorários de sucumbência não são desnaturados pela existência de um critério de rateio, que é uma necessidade em todo corpo de advogados, sejam os sócios e empregados de um escritório particular, sejam os membros da AGU. O argumento prova demais, pois com base nele não seriam honorários de sucumbência

Firmada essa leitura do art. 1º do Decreto-lei nº 1.025/69 pelo órgão competente para tanto, tem-se a manifesta inconstitucionalidade daquela norma e cuja leitura constitucional deve ser revista, face aos seguintes comandos:

- i)** art. 37, X (fonte estatal da remuneração dos servidores públicos), haja vista que, se não se trata de honorários, como diz o STJ, a parcela do encargo distribuída aos integrantes da AGU teria, para ser válida, de enquadrar-se em uma das *vantagens* previstas no art. 49 da Lei nº 8.112/90 (*indenização, gratificação ou adicional*);

- ii)** arts. 5º, XXII (direito de propriedade) e 37, X, pois os acórdãos repetitivos do STJ não declinam o fundamento legal que obriga o particular a desembolsar valores para custear determinado órgão e pagar benefício remuneratório a dada categoria de servidor público;

- iii)** art. 5º, LIV (devido processo legal na vertente substantiva – razoabilidade e proporcionalidade), eis que a verba, voltada a custear a atuação judicial da Fazenda Nacional (essa é a definição dada pelo STJ, convém recordar), é desproporcional às despesas nele envolvidas;

- iv)** arts. 5º, caput, e 19, III (igualdade entre particulares e entes públicos), pois nada justifica o recebimento, pelos membros da AGU, de remuneração substancialmente maior do que os honorários de sucumbência que caberiam aos procuradores de outros entes políticos ou aos advogados privados; e

- v)** art. 37, caput (moralidade e impessoalidade da Administração Pública), vez que a gestão e disciplina normativa relativa à distribuição e pagamento da parcela dos encargos legais destinada aos beneficiários da verba foi atribuída pelo art. 34 da Lei nº 13.327/2016 a entidade de natureza privada, qual seja o Conselho Curador dos Honorários Advocatícios (CCHA).

sequer os calculados com base no art. 85, § 3º, do CPC/2015, pois também a eles se aplica a repartição baseada no tempo de serviço ou de aposentadoria dos advogados públicos.

No mais, a retenção de uma parte dos honorários sucumbenciais para a aplicação em tributos, estrutura e custeio é uma realidade em qualquer escritório particular, sendo utópica uma margem de lucro de 100%. Se é assim na advocacia privada, por que seria diferente na pública? O encargo foi reconhecido como honorários pelo STF e pelo TFR quando nenhuma parcela sua era repartida entre os procuradores. Terá deixado de sê-lo quando a sua maior parte é-lhes destinada?

Por fim, custa a crer que uma atividade tão simples quanto a inscrição em dívida ativa, hoje executada basicamente por computadores, enseje benefício remuneratório tão significativo.

Esta ADPF é ajuizada como ação autônoma, fundada no *caput* do art. 1º da Lei nº 9.882/99, e não de forma incidental. Enquanto esta modalidade pressupõe a existência de controvérsia constitucional relevante (idem, art. 1º, parágrafo único, I), que esteja sendo discutida em processo submetido a juízo ou tribunal (idem, art. 3º, V), basta àquela, como “*processo objetivo (...) à semelhança da ADIN*”⁷, observar o disposto no art. 4º, § 1º, da Lei nº 9.882/99 (requisito da subsidiariedade – doravante demonstrado).

A diferença entre uma e outra modalidade é explicitada em obra de doutrina pelo Min. GILMAR MENDES⁸:

“Como típico instrumento do modelo concentrado de controle de constitucionalidade, a ADPF tanto pode dar ensejo à impugnação ou questionamento de lei ou ato normativo federal, estadual ou municipal, como pode acarrear uma provocação a partir de situações concretas, que levem à impugnação de lei ou ato normativo. No primeiro caso, tem-se um tipo de controle de normas em caráter principal, opera-se de forma direta e imediata em relação à lei ou ao ato normativo. No segundo, questiona-se a legitimidade da lei tendo em vista a sua aplicação em uma dada situação concreta (caráter incidental). (...)”

Na mesma linha, a jurisprudência deste Supremo há muito aponta para a distinção entre arguição autônoma e incidental. É ver a Questão de Ordem suscitada pelo Min. SYDNEY SANCHES na ADPF nº 3:

“Direito constitucional. Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (art. 102, § 1º, da Constituição Federal, 1º e seguintes da Lei nº 9.882, de 3 de dezembro de 1999). (...) Questão de ordem. Medida cautelar.

(...)

2. A Lei nº 9.882, de 03.12.1999, cumprindo a norma constitucional, dispôs sobre o processo e julgamento da arguição de descumprimento de preceito fundamental. No art. 1º estatuiu: “Art. 1º. A arguição prevista no § 1º do art. 102 da Constituição Federal será proposta perante o Supremo Tribunal Federal, e terá por objeto evitar ou reparar lesão a preceito fundamental, resultante de ato do Poder Público.” Trata-se, nesse caso, de Arguição autônoma, com caráter de verdadeira Ação, na qual se pode impugnar ato de qualquer dos Poderes Públicos, no âmbito federal, estadual ou municipal, desde que para evitar ou reparar lesão a preceito fundamental da Constituição.

3. Outra hipótese é regulada no parágrafo único do mesmo art. 1º da Lei nº 9.882/99, ‘in verbis’: ‘Parágrafo único. Caberá também arguição de descumprimento de preceito fundamental: I – quando for relevante o fundamento da controvérsia constitucional sobre lei ou ato normativo federal, estadual ou municipal, incluídos os anteriores à Constituição’.

4. Cuida-se aí, não de uma Ação autônoma, qual a prevista no ‘caput’ do art. 1º da Lei, mas de uma Ação incidental, que pressupõe a existência de controvérsia constitucional

⁷ DANIEL SARMENTO. *Apontamentos sobre a Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental*. In. Revista de Direito Administrativo nº 224 (abr./jun. 2001), p. 95-116.

⁸ GILMAR FERREIRA MENDES, INOCÊNCIO MÁRTIRES COELHO, PAULO GUSTAVO GONET BRANCO. *Curso de Direito Constitucional*. 4 ed.. São Paulo: Saraiva, 2009, p. 1198.

relevante sobre lei ou ato normativo federal, estadual ou municipal, incluídos os anteriores à Constituição.

5. O caso presente não é de Arguição Incidental, correspondente a um incidente de constitucionalidade, pois não se alega na inicial a existência de qualquer controvérsia entre as decisões focalizadas, pois todas elas foram no mesmo sentido, deferindo medidas liminares em Reclamações, para os efeitos nelas mencionados.

6. Cogita-se, isto sim, de Arguição autônoma prevista no 'caput' do art. 1º da Lei. (...)” (Pleno, ADPF nº 3 QO, Rel. Min. SYDNEY SANCHES, DJ 27.02.2004).

O entendimento foi confirmado nas décadas seguintes:

“Aqui, não se tratando de ADPF incidental --- já que não se pretende discutir, paralelamente a qualquer outro processo judicial, matéria relativa à validade de ato normativo ---, é desnecessária a comprovação da existência de controvérsia judicial atinente à aplicação do preceito constitucional. Basta a demonstração de controvérsia jurídica (em qualquer sede) sobre a validade da norma questionada (ou da sua interpretação).” (voto condutor do Min. EROS GRAU na ADPF nº 153. Pleno, DJe 06.08.2010)

“Direito Processual Constitucional. Arguição de descumprimento de preceito fundamental. Cabimento.

1. Não se exige a demonstração de controvérsia constitucional relevante nas hipóteses de arguição de descumprimento de preceito fundamental na modalidade autônoma.

2. Agravo interno a que se dá provimento. (Pleno, ADPF nº 433 AgR, Rel. p/ acórdão Ministro ROBERTO BARROSO, DJe 07.10.2021).

Essa a hipótese versada, pois se trata de discutir a constitucionalidade do art. 1º do Decreto-lei nº 1.025/69 na interpretação vinculante que lhe deu o STJ – a qual, por isso mesmo, ao contrário de suscitar controvérsia, é seguida de forma tranquila pelas instâncias ordinárias. É conferir:

“(…) Corroborando a possibilidade de cobrança dos encargos legais por meio de execução fiscal, destaca-se que a colenda Primeira Seção do egrégio Superior Tribunal de Justiça, no julgamento do REsp 1.525.388/SP, sob o rito dos recursos repetitivos, entendeu que ‘o encargo legal não se qualifica como honorários advocatícios de sucumbência, apesar do art. 85, §19, do CPC/2015 e da denominação contida na Lei nº 13.327/2016’ e firmou a tese de que o referido encargo ‘tem as mesmas preferências do crédito tributário devendo, por isso, ser classificado, na falência, na ordem estabelecida pelo art. 83, III, da Lei nº 11.101/2005’. Nesse sentido: REsp 1.525.388/SP, Relator Ministro Sérgio Kukina, Relator p/ Acórdão Ministro Gurgel de Faria, Primeira Seção, DJe de 03/04/2019”. (TRF da 1ª Região, 7ª Turma. Ag. nº 1022856-09.2019.4.01.0000, Rel. Des. Federal HERCULES FAJOSSES, PJe 06.11.2024).

“(…) o Superior Tribunal de Justiça, em sede de recurso repetitivo, já consolidou o entendimento de que o encargo legal em questão não se qualifica como honorários advocatícios de sucumbência, possuindo natureza jurídica de benefício remuneratório instituído em prol de servidores públicos. Precedente: STJ, REsp 1521999/SP, Primeira Seção, Rel. Min. GURGEL DE FARIA, DJe 22/03/2019.

5. Assim, não possuindo a mesma natureza dos honorários advocatícios previstos no Código de Processual Civil, não há que se falar em revogação tácita do art. 1º do DL nº 1.025/69 pelo art. 85 do CPC, inexistindo incompatibilidade entre as duas normas, já que não regulam a mesma matéria. Precedentes: STJ, REsp nº 1798727/RJ, Primeira Turma, Rel. Min. GURGEL DE FARIA, DJe 04/06/2019; TRF2, AC 0073038-

46.2018.4.02.5101, Terceira Turma Especializada, Rel. Des. Fed. MARCUS ABRAHAM, DJ 15/09/2020; TRF3, AC 5012813-66.2019.4.03.6182, Terceira Turma, Rel. Des. Fed. LUIS CARLOS HIROKI MUTA, DJ 26/09/2020.” (TRF da 2ª Região, 3ª Turma Especializada, AI nº 5005446-03.2020.4.02.0000, Rel. Des. Federal MARCUS ABRAHAM DJe 26.11.2020).

“(…) o C. Superior Tribunal de Justiça consolidou entendimento, firmado sob o rito dos recursos repetitivos, Tema 969/STJ, no sentido de que o encargo legal de 20% constante do Decreto-Lei 1.025/1969 configura crédito não tributário, destinado à recomposição das despesas necessárias à arrecadação, modernização e custeio de despesas correlacionadas à atuação judicial da Fazenda Nacional.” (TRF da 3ª Região, 3ª Turma, AC nº 5034392-31.2023.4.03.6182, Rel. Des. Federal NERY JUNIOR, DJe 03.02.2025);

“(…) 3. O Recurso Especial nº 1.521.999/SP, pela sistemática de recursos repetitivos, que decidiu que, em que pese o encargo do DL nº 1025/1969 ser crédito não tributário destinado à recomposição das despesas necessárias à arrecadação, à modernização e ao custeio de diversas outras (despesas) pertinentes à atuação judicial da Fazenda Nacional, deve ser enquadrado no inciso III do art. 83 da atual Lei de Falências. (TRF da 4ª Região, 1ª Turma, AC nº 5001178-40.2017.4.04.7117, Rel. Des. Federal ALEXANDRE GONÇALVES LIPPEL, j. 12.05.2021)

“(…) 5. Ademais, como bem realçado na decisão Agravada, "O STJ, no julgamento do REsp nº 1.521.999/SP, adotou o entendimento de que o referido encargo legal não se enquadra como honorários de sucumbência, mas constitui 'crédito não tributário destinado à recomposição das despesas necessárias à arrecadação, à modernização e ao custeio de diversas outras (despesas) pertinentes à atuação judicial da Fazenda Nacional', bem como que 'a razão de decidir do referido paradigma é suficiente para a rejeição da pretensão da Agravante, afastando, pela mesma linha de fundamento, a inconstitucionalidade alegada'. Agravo de Instrumento improvido.” (TRF da 5ª Região, 3ª Turma, AI nº 0804029-15.2022.4.05.0000, Rel. Juiz Federal convocado ANDRE DIAS FERNANDES, j. 04.08.2022).

Trata-se, portanto, de arguição, “*na modalidade autônoma, voltada ao reconhecimento de não recepção, pela Constituição de 1988, de direito pré-constitucional*” (Pleno, ADPF nº 433 AgR, Rel. para o acórdão Min. ROBERTO BARROSO, DJe 07.10.2021).

Sendo a norma legal ora combatida pré-constitucional (Decreto-lei nº 1.25/69, art. 1º), não há outro meio eficaz de combatê-la com eficácia *erga omnes* e imediata. Daí porque a presente ADPF também atende ao requisito da subsidiariedade (Lei nº 9.882/99, art. 4º, § 1º). Destaca-se, no ponto:

“Daí a prudência com que o Supremo Tribunal Federal deve interpretar a regra inscrita no art. 4º, § 1º, da Lei nº 9.882/99, em ordem a permitir que a utilização dessa nova ação constitucional possa efetivamente prevenir ou reparar lesão a preceito fundamental causada por ato do Poder Público.

Não é por outra razão que esta Suprema Corte vem entendendo que a invocação do princípio da subsidiariedade, para não conflitar com o caráter objetivo de que se reveste a arguição de descumprimento de preceito fundamental, supõe a impossibilidade de utilização, em cada caso, dos demais instrumentos de controle normativo abstrato:

"(...) 6. Cabimento de arguição de descumprimento de preceito fundamental para solver controvérsia sobre legitimidade de lei ou ato normativo federal, estadual ou municipal, inclusive anterior à Constituição (norma pré-constitucional)

(...). 9. ADPF configura modalidade de integração entre os modelos de perfil difuso e concentrado no Supremo Tribunal Federal.

(...). 13. Princípio da subsidiariedade (art. 4º, § 1º, da Lei nº 9.882/99): inexistência de outro meio eficaz de sanar a lesão, compreendido no contexto da ordem constitucional global, como aquele apto a solver a controvérsia constitucional relevante de forma ampla, geral e imediata.

14. A existência de processos ordinários e recursos extraordinários não deve excluir, 'a priori', a utilização da arguição de descumprimento de preceito fundamental, em virtude da feição marcadamente objetiva dessa ação (...)." (ADPF 33/PA, Rel. Min. GILMAR MENDES - grifei)

A pretensão ora deduzida nesta sede processual, que tem por objeto normas legais de caráter pré-constitucional, exatamente por se revelar insuscetível de conhecimento em sede de ação direta de inconstitucionalidade (RTJ 145/339, Rel. Min. CELSO DE MELLO - RTJ 169/763, Rel. Min. PAULO BROSSARD - ADI 129/SP, Rel. p/o acórdão Min. CELSO DE MELLO, v.g.), não encontra obstáculo na regra inscrita no art. 4º, § 1º, da Lei nº 9.882/99, o que permite - satisfeita a exigência imposta pelo postulado da subsidiariedade - a instauração deste processo objetivo de controle normativo concentrado.

Reconheço admissível, pois, sob a perspectiva do postulado da subsidiariedade, a utilização do instrumento processual da arguição de descumprimento de preceito fundamental. (...)" (ADPF nº 126 MC, Rel. Ministro CELSO DE MELLO, j. 01.02.2008).

É dizer, diante do não-cabimento da ação direta de inconstitucionalidade, "*não há como deixar de reconhecer a admissibilidade da arguição de descumprimento*", como ocorre, "*fundamentalmente, nos casos relativos ao controle de legitimidade do direito pré-constitucional*"⁹. Nesse sentido, ainda:

"(...) 1. A arguição de descumprimento de preceito fundamental é meio processual adequado para veicular controvérsia a respeito da recepção de direito pré-constitucional, considerada sua compatibilidade com a Constituição Federal de 1988. Precedente: ADPF 33, Rel. Min. Gilmar Mendes, Plenário, DJ de 27/10/2006. (Pleno, ADPF nº 590, Rel. Ministro LUIZ FUX, DJe 23.09.2020).

Acrescente-se que, dada a eficácia vinculante dos recursos repetitivos, os contribuintes terão enorme dificuldade de fazer subirem as suas ações individuais em que se discute a matéria, a fim de suscitar uma eventual revisão de tese.

Claro, assim, o cabimento desta Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental.

⁹ GILMAR MENDES. *Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental: Comentários à Lei nº 9.882, de 3.12.1999*. São Paulo: Saraiva, 2007, p. 114.

3. DO DESCUMPRIMENTO DE PRECEITOS FUNDAMENTAIS

3.1. OFENSA À RESERVA DE LEI PARA DISCIPLINAR A REMUNERAÇÃO DE SERVIDORES PÚBLICOS (CF, ART. 37, X)

Reza a Constituição:

“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:

(...)

X – a remuneração dos servidores públicos e o subsídio de que trata o § 4º do art. 39 somente poderão ser fixados ou alterados por lei específica, observada a iniciativa privativa em cada caso, assegurada revisão geral anual, sempre na mesma data e sem distinção de índices;” (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998)

O comando impõe a necessidade de lei para a fixação ou alteração de remuneração e subsídio para servidor público. A lei, conquanto ordinária, deve ser *específica*, isto é, *“com conteúdo exclusivamente voltado à finalidade de estipular os parâmetros de retribuição pecuniária (...)”*¹⁰.

Esse o entendimento pacífico desta Corte:

“Ação direta de inconstitucionalidade. Artigo 8º da Lei nº 8.438, de 19 de dezembro de 2007, do Estado da Paraíba. Exigência de iniciativa legislativa específica para se alterar o valor de remuneração ou subsídio fixado em lei anterior, respeitada a competência privativa. Procedência do pedido.

(...)

2. A teor do disposto no art. 37, X, da CF/88, exige-se não apenas o respeito à competência privativa para a iniciativa de lei, mas também lei específica para a fixação da remuneração de servidor público, bem como iniciativa legislativa específica para se alterar o valor fixado em lei anterior, ficando ressalvada essa especificidade somente na hipótese de legislação destinada a regulamentar, de forma geral e sem distinção de índices entre as categorias que compõem a estrutura pública do ente da federação, a recomposição do poder aquisitivo da moeda, com periodicidade de um ano.

3. Ação direta de inconstitucionalidade julgada procedente, com efeitos ex nunc.” (Pleno, ADI nº 4769/DF, Rel. Min. DIAS TOFFOLI, DJe 25.10.2019).

“Ação direta de inconstitucionalidade. Processo Administrativo nº 16.117/91 do Tribunal de Justiça do Distrito Federal e Territórios. URPS de julho de 1987 a novembro de 1989. Concessão por decisão administrativa. Impossibilidade. Direito adquirido. Inexistência. Procedência da ação direta.

1. A concessão de qualquer benefício remuneratório a servidores públicos exige lei específica, nos termos do art. 37, X, da Constituição Federal. Precedentes.

(...) 3. Ação direta de inconstitucionalidade julgada procedente.” (Pleno, ADI nº 1352/DF, Rel. Mini. EDSON FACHIN, DJe 28.03.2016)

¹⁰ LUCIANO DE ARAÚJO FERRAZ. In. *Comentários à Constituição do Brasil*. São Paulo: Saraiva Educação, 2018, p. 923

“Constitucional. Administrativo. Servidor público: remuneração: reserva de lei. CF, art. 37, X; art. 51, IV, art. 52, XIII. Ato conjunto nº 01, de 05.11.2004, das mesas do Senado Federal e da Câmara dos Deputados.

I. - Em tema de remuneração dos servidores públicos, estabelece a Constituição o princípio da reserva de lei. É dizer, em tema de remuneração dos servidores públicos, nada será feito senão mediante lei, lei específica. CF, art. 37, X, art. 51, IV, art. 52, XIII.

II. - Inconstitucionalidade formal do Ato Conjunto nº 01, de 05.11.2004, das Mesas do Senado Federal e da Câmara dos Deputados.

III. - Cautelar deferida.” (Pleno, ADI nº 3369 MC, Rel. Min. CARLOS VELLOSO, DJ 18.02.2005)

No caso em tela, como visto, o STJ – conquanto, por óbvio, não se esteja questionando a sua decisão, mas, ao contrário, apontando que a compreensão da norma adota uma posição incompatível com postulados constitucionais - afirmou que o encargo legal não tem natureza de honorários, mesmo diante da “*destinação financeira de parte do produto arrecadado aos advogados públicos*”. Destaca-se o seguinte trecho do voto do Relator:

“Não obstante, ao tratar dos honorários sucumbenciais a serem destinados aos advogados públicos, no que se refere àqueles integrantes do quadro funcional da União Federal, o legislador ordinário optou por destinar-lhes tão somente uma parte do produto do encargo do DL 1.025/1969, e não especificamente os honorários de sucumbência devidos no processo, os quais estão descritos especificamente no inciso I do art. 30 da Lei n. 13.327/2016.

A parcela do mencionado encargo destinada aos advogados públicos tem mais semelhança a um benefício remuneratório da categoria a qual eles pertencem do que com os honorários advocatícios de sucumbência propriamente ditos, até porque sua (do encargo) incidência se dá com o ato de inscrição em dívida ativa do crédito inadimplido, o que não depende, de forma obrigatória, da instauração do processo para sua (da dívida) quitação, uma vez que o devedor pode efetuar tal pagamento administrativamente (hipótese em que não há falar em sucumbência).

(...)

É que a própria Lei nº 13.327/2016, no art. 31, estabelece regras que revelam ser o encargo do DL 1.025/1969 tão somente uma base de cálculo de mais um benefício remuneratório, o qual se convencionou nominar, no legislativo, de honorários advocatícios de sucumbência.”

Se é assim, a parcela do encargo distribuída aos integrantes da AGU teria, para ser válida como *benefício remuneratório*, de se enquadrar em uma das *vantagens* previstas no art. 49 da Lei nº 8.112/90¹¹ – lei específica que dispõe sobre o regime jurídicos dos servidores públicos civis da União, incluindo-se a sua remuneração.

¹¹ “Art. 49. Além do vencimento, poderão ser pagas ao servidor as seguintes vantagens:

I – indenizações;

II – gratificações;

III – adicionais.

§ 1º. As indenizações não se incorporam ao vencimento ou provento para qualquer efeito.

§ 2º. As gratificações e os adicionais incorporam-se ao vencimento ou provento, nos casos e condições indicados em lei.”

De *indenização* (inciso I) à toda evidência não se trata, sem contar que estas são enumeradas de forma taxativa pelo art. 51¹²: *ajuda de custo, diárias, transporte, auxílio moradia*.

De *gratificação* (inciso II) ou *adicional* (inciso III) até se poderia cogitar, mas novamente falha a subsunção à lista exaustiva, agora do art. 61¹³: *direção, chefia ou assessoramento; natalina; atividades insalubres, perigosas ou penosas; serviço extraordinário; noturno; férias, local ou natureza do trabalho; por curso ou concurso*.

Isso sem falar que esse benefício remuneratório inespecífico é custeado diretamente por particulares (os contribuintes que pagam seus débitos inscritos em dívida ativa ou executados), peculiaridade da qual – fora os honorários – não há outras hipóteses.

3.2. OFENSA AO DIREITO DE PROPRIEDADE (CF, ART. 5º, XXII) E À FONTE ESTATAL DA REMUNERAÇÃO DOS SERVIDORES PÚBLICOS (CF, ART. 37, X)

A estatura do direito de propriedade como garantia fundamental é reconhecida por esta Corte:

“Recurso Extraordinário. Estação ecológica. Reserva florestal na Serra do Mar. Patrimônio nacional (CF, art. 225, par. 4º). Limitação administrativa que afeta o conteúdo econômico do direito de propriedade. Direito do proprietário a indenização. Dever estatal de ressarcir os prejuízos de ordem patrimonial sofridos pelo particular. RE não conhecido.

(...) - A circunstância de o Estado dispor de competência para criar reservas florestais não lhe confere, só por si – considerando-se os princípios que tutelam, em nosso sistema normativo, o direito de propriedade –, a prerrogativa de subtrair-se ao pagamento de indenização compensatória ao particular, quando a atividade pública, decorrente do

¹² “Art. 51. Constituem indenizações ao servidor:

I – ajuda de custo;

II – diárias;

III – transporte.

IV – auxílio-moradia.”

¹³ “Art. 61. Além do vencimento e das vantagens previstas nesta Lei, serão deferidos aos servidores as seguintes retribuições, gratificações e adicionais:

I – gratificação pelo exercício de função de direção, chefia e assessoramento;

I – retribuição pelo exercício de função de direção, chefia e assessoramento;

II – gratificação natalina;

III – adicional por tempo de serviço;

IV – adicional pelo exercício de atividades insalubres, perigosas ou penosas;

V – adicional pela prestação de serviço extraordinário;

VI – adicional noturno;

VII – adicional de férias;

VIII – outros, relativos ao local ou à natureza do trabalho.

IX – gratificação por encargo de curso ou concurso.”

exercício de atribuições em tema de direito florestal, impedir ou afetar a válida exploração econômica do imóvel por seu proprietário. (...).

(...) - A ordem constitucional dispensa tutela efetiva ao direito de propriedade (CF/88, art. 5., XXII). Essa proteção outorgada pela Lei Fundamental da República estende-se, na abrangência normativa de sua incidência tutelar, ao reconhecimento, em favor do dominus, da garantia de compensação financeira, sempre que o Estado, mediante atividade que lhe seja juridicamente imputável, atingir o direito de propriedade em seu conteúdo econômico, ainda que o imóvel particular afetado pela ação do Poder Público esteja localizado em qualquer das áreas referidas no art. 225, PAR. 4., da Constituição. (...)" (STF, 1ª Turma, RE nº 134.297/SP, Rel. Min. CELSO DE MELLO, DJ 22.09.1995).

No RE nº 637.491/PR, anotou o Min. LUIZ FUX que “*a Constituição Federal traz em seu bojo o direito de propriedade como garantia fundamental (art. 5º, caput, e XXII), além de diversas formas de proteção agregada desse direito contra a atuação do Estado (art. 5º, XXVI e XXIX; art. 170, II; e art. 185, I, II e parágrafo único)*”¹⁴.

Pois bem: os acórdãos repetitivos prolatados pelo STJ limitam-se a analisar a *destinação* do encargo após o seu ingresso nos cofres da União (pagamento de *benefício remuneratório* e, quanto ao incidente sobre créditos tributários, também o custeio da máquina arrecadadora¹⁵), não se preocupando em explicitar o fundamento jurídico para que tal “crédito não tributário da União” possa ser exigido do contribuinte.

Há o decreto-lei, claro. Mas a que categoria das prestações pecuniárias compulsórias se subsume o encargo, certo como é que é – na dicção dos próprios arestos – não se trata de tributo, sanção nem honorário? Que dispositivo constitucional obriga o particular a desembolsar valores (diversos de taxas) diretamente voltados ao custeio de determinado órgão e ao pagamento de benefício remuneratório a uma específica categoria de servidores públicos?

3.3. OFENSA AO DEVIDO PROCESSO LEGAL NA VERTENTE SUBSTANTIVA – RAZOABILIDADE E PROPORCIONALIDADE (CF, ART. 5º, LIV)

Reconhece-se, na cláusula do devido processo legal, “*tanto uma faceta processual, como uma vertente material ou substantiva*” – esta “*com a finalidade de realizar o controle de razoabilidade e de proporcionalidade das leis*”¹⁶. Destaca-se, nessa linha, trecho do voto do Min. MOREIRA ALVES na ADI nº 958/RJ:

¹⁴ Pleno, Rel. Min. LUIZ FUX, DJe 22.08.2017.

¹⁵ O art. 30, II e III, da Lei nº 13.327/2016, destina aos procuradores até 75% do encargo legal incidente sobre débitos tributários e 100% daquele incidente sobre débitos não tributários.

¹⁶ GILMAR MENDES. In. *Comentários à Constituição do Brasil*. São Paulo: Saraiva Educação, 2018, p. 461.

“(...) a meu ver, o problema capital que se apresenta, em face desta lei, é que ela fere, com relação aos dispositivos que estão sendo impugnados, o princípio constitucional do devido processo legal, que, evidentemente, não é apenas o processo previsto em lei, mas abarca as hipóteses em que falta razoabilidade à lei.

A Constituição no seu art. 5º, inciso LIV – e aqui trata-se de direitos não apenas individuais, mas também coletivos e aplica-se, inclusive, às pessoas jurídicas – estabelece que 'ninguém será privado da liberdade ou de seus bens sem o devido processo legal'.

Processo legal, aqui, evidentemente, não é o processo da lei, senão a Constituição não precisaria dizer aquilo que é óbvio, tendo em vista inclusive o inciso II do art. 5º que diz: 'ninguém será obrigado a fazer ou deixar de fazer alguma coisa senão em virtude de lei'.

Esse princípio constitucional que tem a sua origem histórica nos Estados Unidos, lá é interpretado no sentido de abarcar os casos em que há falta de razoabilidade de uma norma. Por isso mesmo já houve quem dissesse que é um modo de a Suprema Corte americana ter a possibilidade de certa largueza de medidas para declarar a inconstitucionalidade de leis que atentem contra a razoabilidade”.¹⁷

Igualmente relevantes são as considerações do Min. CELSO DE MELLO na SS nº 1320/DF:

“Essa, no fundo, simultaneamente com os temas da reserva constitucional de lei formal e da liberdade de iniciativa empresarial, traduz a questão básica, cuja discussão – vinculada ao princípio do substantive due process of law – acha-se em curso no processo mandamental de que se originou o acórdão ora questionado.

(...) a jurisprudência constitucional do Supremo Tribunal Federal que já assentou o entendimento de que transgredir o princípio do devido processo legal (CF, art. 5º, LIV) – analisado este na perspectiva de sua projeção material (substantive due process of law) – a regra estatal que veicula, em seu conteúdo, prescrição normativa qualificada pela nota da irrazoabilidade.

(...)

Cumprir enfatizar, neste ponto, que a cláusula do devido processo legal – objeto de expressa proclamação pelo art. 5º, LIV, da Constituição, e que traduz um dos fundamentos dogmáticos do princípio da proporcionalidade – deve ser entendida, na abrangência de sua noção conceitual, não só sob o aspecto meramente formal, que impõe restrições de caráter ritual à atuação do Poder Público (procedural due process of law), mas, sobretudo, em sua dimensão material (substantive due process of law), que atua como decisivo obstáculo à edição de atos normativos revestidos de conteúdo arbitrário ou irrazoável.

A essência do substantive due process of law reside na necessidade de proteger os direitos e as liberdades das pessoas contra qualquer modalidade de legislação ou de regulamentação que se revele opressiva ou destituída do necessário coeficiente de razoabilidade.

(...)

A jurisprudência constitucional do Supremo Tribunal Federal, bem por isso, tem censurado a validade jurídica de atos estatais, que, desconsiderando as limitações que incidem sobre o poder normativo do Estado, veiculam prescrições que ofendem os padrões de razoabilidade e que se revelam destituídas de causa legítima, exteriorizando abusos inaceitáveis e institucionalizando agravos inúteis e nocivos aos direitos das

¹⁷ Pleno, ADI nº 958, Rel. Min. MARCO AURÉLIO, DJ 25.08.1995

peças (RTJ 160/140, Rel. Min. CELSO DE MELLO – ADIn 1.063-DF, Rel. Min. CELSO DE MELLO, v.g.).”¹⁸

No caso versado, o encargo, se “*crédito não tributário destinado à recomposição das despesas (...) pertinentes à atuação judicial da Fazenda Nacional*”¹⁹ – esta, mais uma vez, é a qualificação que lhe dá o STJ – é totalmente desproporcional às despesas nela envolvidas.

Basta lembrar que, em profundo estudo publicado em 2011, o IPEA estimou o custo médio da execução fiscal na Justiça Federal em R\$ 4.368,00 aos quais se somam R\$ 317,39 quanto aos embargos e recursos²⁰.

Por mais que o montante possa estar desatualizado, não há a menor chance de se atingirem 25% da receita de encargo legal sobre débitos tributários, parcela destinada à melhoria da máquina arrecadadora (ver nota 13 supra).

E nem se diga que o restante (75% do encargo sobre tributos e 100% do encargo sobre demais receitas) custearia o subsídio dos membros da AGU – despesa incompreensível da União –, pois é sabido que os valores fruto do respectivo rateio são recebidos como adicional ao subsídio.

3.4. OFENSA AO PRINCÍPIO DA IGUALDADE ENTRE PARTICULARES E ENTRE ENTES PÚBLICOS (CF, ARTS. 5º, CAPUT, E 19, III)

Prescreve a Constituição:

*“Art. 19. É vedado à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios:
(...)
III – criar distinções entre brasileiros ou preferências entre si.”*

Ao examiná-lo, comenta JAYME WEINGARTNER NETO²¹:

“A vedação de que se criem distinções ou preferências entre brasileiros, a par de direito e garantia individual de cada brasileiro (nato ou naturalizado, salvo distinções no próprio texto da Constituição Federal), reafirma o princípio geral da isonomia. Certo que, como no inciso anterior, a localização sistemática – no seio da organização político-administrativa do Estado – confere viés peculiar ao dispositivo, a embasar verdadeiro princípio especial de igualdade com eficácia no âmbito da República Federativa, constituindo vetor da conduta a orientar as relações entre os entes federativos. Trata-se, pois, de princípio de isonomia federativa, enfatizando a igualdade dos brasileiros, indiferente de Estado ou Município de nascimento, domicílio ou residência.

¹⁸ SS nº 1320/RJ, Rel. Min. CELSO DE MELLO, DJ 14.04.99

¹⁹ Trecho do voto do Ministro GURGEL DE FARIA

²⁰ Disponível em: https://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/887/1/livro_custounitario.pdf, acessado em 13.05.2025.

²¹ *Comentários à Constituição do Brasil*. São Paulo: Saraiva Educação, 2018, p. 775-776.

Noutro plano, em iguais condições de capacidade ou habilitação, não pode o Estado distinguir, positiva ou negativamente, cidadãos brasileiros no que tange ao exercício de função, ofício ou profissão (...)"

Na ADI nº 5776/BA, esta Suprema Corte, ao examinar a Lei estadual nº 6.677/1994, que disciplinava critérios de desempate nos certames públicos realizados pelo Estado da Bahia, reputou inconstitucional o seu art. 13 em face dos comandos insertos nos arts. 5º, *caput*, e art. 19, III, da Carta, diante do “*claro propósito de conferir tratamento mais favorável a servidores do Estado da Bahia, em detrimento dos demais Estados da Federação*”²².

In casu, nada justifica o recebimento, pelos membros da AGU, de benefício remuneratório substancialmente maior do que os honorários de sucumbência que caberiam aos procuradores de outros entes políticos ou aos advogados privados exitosos em execução de igual valor – uns e outros sujeitos ao CPC, **e com risco de terem mitigados os efeitos da sua aplicação (Tema 1255 da RG)**.

Em razão da aplicação do dispositivo legal impugnado, repisa-se, os advogados públicos da União Federal são contemplados com parcela remuneratória originada dos encargos legais fixados linearmente em 20% sobre o valor dos créditos públicos objeto de execução fiscal, independentemente do valor, complexidade e duração do processo.

Mesmo o executado que satisfaça a dívida imediatamente após o recebimento da citação deverá arcar com tal encargo destinado precipuamente a complementar a remuneração dos servidores a cargo da representação judicial da União.

A seu turno, o advogado privado que atua de forma exitosa tem sua remuneração fixada sob os parâmetros quantitativos relacionados no já mencionado art. 85, § 3º, do CPC, os quais devem ser arbitrados tomando-se em consideração i) o grau de zelo do profissional; ii) o lugar de prestação do serviço; iii) a natureza e a importância da causa; bem como iv) o trabalho realizado pelo advogado e o tempo exigido para o seu serviço.

A inobservância dos critérios quantitativos estabelecidos nos arts. 85, §§ 2º e 3º, do CPC na fixação da remuneração destinada aos advogados públicos traduz-se em verdadeiro e injustificável privilégio odioso estabelecido em favor de categoria que, afora todos os argumentos já expostos, detém o monopólio quanto à representação da União Federal em juízo e tem todos os custos e

²² Pleno, Rel. Min. ALEXANDRE DE MORAES, DJe 03.04.2019.

encargos decorrentes do exercício da atividade profissional suportados pela Administração Pública.

3.5. OFENSA AOS PRINCÍPIOS DA MORALIDADE E DA IMPESSOALIDADE DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

Na eventualidade de serem rejeitados os argumentos antes desenvolvidos, impõe-se, ao menos, o reconhecimento da inconstitucionalidade do art. 34 da Lei nº 13.327/2016, declarando-se, por arrastamento, a invalidade dos arts. 33 e 35 do referido diploma legal.

Reconhecida a natureza de crédito público não tributário da União Federal do encargo legal do art. 1º do Decreto-lei nº 1.025/1969, total ou parcialmente vinculado ao pagamento de vantagens remuneratórias aos ocupantes de cargos listados no art. 27 da Lei nº 13.327/2016, é de rigor repudiar a possibilidade de que tais recursos sejam geridos e fiquem sujeitos à disciplina normativa expedida por entidade que não integra a Administração Pública federal.

O dispositivo legal impugnado atribuiu tais atribuições ao Conselho Curador dos Honorários Advocatícios (CCHA), entidade constituída sob a forma de associação privada, como indicado no correspondente comprovante de inscrição e de situação cadastral no Cadastro Nacional Da Pessoa Jurídica (CNPJ) (**doc. nº 02**). A qualificação do CCHA como pessoa jurídica de direito privado foi cuidadosamente analisada e chancelada pelo Tribunal de Contas da União nos autos do Processo nº 027.291/2018-9, tendo prevalecido a conclusão de que tal entidade não integra a administração indireta, tampouco a direta.

Sob tais circunstâncias, não há dúvidas de que deve ser observado o entendimento alcançado por esta Corte no julgamento da ADI nº 6.170/CE, na qual foi reconhecida a inconstitucionalidade de norma estadual que deixava a cargo de entidade privada a gestão e distribuição dos valores destinados ao pagamento das verbas devidas aos advogados públicos daquela unidade federativa por força de lei local.

Veja-se, acerca desse tema, as valiosas observações do Ministro GILMAR MENDES:

“Também eu acompanho Sua Excelência quanto à percepção de que o heterodoxo arranjo normativo em exame traduz total sincretismo entre público e privado.

É digno de nota: os valores devidos aos advogados públicos, a título de honorários de sucumbência, são depositados diretamente em conta bancária de titularidade de uma pessoa jurídica de direito privado, a Associação dos Procuradores do Estado do Ceará

(APECE), para quem a lei complementar chega ao ponto de delegar a regulamentação do rateio da verba, quanto aos seus aspectos de “forma, limites e condições”.
Mesmo dentro de uma lógica bem peculiar, que enxerga nos honorários de sucumbência uma “verba privada” – muito usual na matéria, mas que merece delimitação de conteúdo, por parte deste Tribunal –, recai em inequívoca inconstitucionalidade lei estadual que (em favor de ente privado) promove completa abdicação da função de direção que cabe ao direito legislado (...).²³

4. DO PEDIDO LIMINAR

Pelo exposto, pede o Arguente o imediato deferimento de medida liminar – antes da audiência do Presidente da República, bem como da manifestação da AGU e da PGR, ou logo após essas manifestações em prazo comum de cinco dias –, por decisão monocrática *ad referendum* do Pleno ou mediante a pronta inclusão do feito em pauta, de modo a suspender-se a eficácia do art. 1º do Decreto-lei nº 1.025/69, remetendo-se as execuções fiscais federais e os respectivos embargos à disciplina do CPC no que tange a honorários.

O *fumus boni iuris* restou demonstrado nos itens 3.1 a 3.4 supra, consistindo, em resumo, na lesão aos preceitos fundamentais da reserva de lei específica para disciplinar a remuneração de servidores públicos, do direito fundamental à propriedade, do devido processo legal em sua vertente substantiva e da igualdade.

O *periculum in mora* consiste na contínua submissão dos contribuintes, esteio do Estado fiscal, a encargo exagerado em suas execuções fiscais tributárias e não tributárias, muito maior do que os honorários a que se sujeitam nas execuções fiscais movidas pelos demais entes federativos. Essa indevida descapitalização tem efeitos deletérios na economia nacional (redução de investimentos, aumento do endividamento bancário, etc.), que se irradiam para a ordem social (geração e manutenção de empregos), tudo isso em detrimento do País e de sua população e em benefício exclusivo de categoria de servidores decerto essencial e respeitável, mas já recompensada à altura mesmo sem esse atípico e inconstitucional “*benefício remuneratório*”.

Diante do exposto, claramente presentes os requisitos legais para a **concessão da LIMINAR**, requer as Vossas Excelências, se dignem concedê-la para suspender a eficácia do art. 1º do Decreto-lei nº 1.025/69 até o julgamento de mérito desta Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental.

²³ Pleno, ADI nº 6.170, Rel. Min. CÁRMEN LÚCIA, DJ 12.04.2021.

5. DO PEDIDO

Ante o exposto, postula o Progressistas que seja devidamente recebida e processada a presente arguição de descumprimento de preceito fundamental para, reconhecida a lesão aos preceitos fundamentais de ofensa à reserva de lei para disciplinar a remuneração de servidores públicos (CF, art. 37, X); ofensa ao direito de propriedade (CF, art. 5º, XXII) e à fonte estatal da remuneração dos servidores públicos (CF, art. 37, X); ofensa ao devido processo legal na vertente substantiva – razoabilidade e proporcionalidade (CF, art. 5º, LIV); ofensa ao princípio da igualdade entre particulares e entre entes públicos (CF, arts. 5º, caput, e 19, III); ofensa aos princípios da moralidade e da impessoalidade da Administração Pública seja declarada a inconstitucionalidade (ou não recepção) do art. 1º do Decreto-lei nº 1.025/69, expurgando-se a norma do ordenamento jurídico.

Pede-se, ainda, seja deferido o pedido de medida cautelar, nos termos do art. 5º da Lei nº 9.882/99, para suspender a eficácia do art. 1º do Decreto-lei nº 1.025/69 até o julgamento de mérito desta Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental.

Requer ainda que (i) sejam colhidas as informações do Exmo. Sr. Presidente da República e (ii) seja aberta vista dos autos ao Advogado-Geral da União e ao Procurador-Geral da República, para os fins de direito.

No mérito, após tramitação regular e oitiva do Presidente da República, do Advogado-Geral da União e da Procuradoria-Geral da República, pede-se seja julgada procedente a presente arguição de descumprimento de preceito fundamental para reconhecer a lesão aos preceitos fundamentais indicados, e confirmar, em caráter definitivo, a inconstitucionalidade (ou não recepção) do art. 1º do Decreto-lei nº 1.025/69, expurgando-se a norma do ordenamento jurídico.

Termos em que
Pede deferimento.

Brasília/DF, 06 de outubro de 2025.



Herman Barbosa
OAB-DF 10001



Fernanda Torres
OAB-DF 73152