

ADI 5910

PROCESSO ELETRÔNICO

PÚBLICO



Dje

Jurisprudência

Peças

Push



NÚMERO ÚNICO: 0066971-48.2018.1.00.0000

Informações

Partes

Andamentos

Decisões

Sessão virtual

Deslocamentos

Petições

Recursos

Pautas

30/05/2022

Procedente em parte

[↓ Decisão de Julgamento](#)

TRIBUNAL PLENO - SESSÃO VIRTUAL

Decisão: O Tribunal, por unanimidade, julgou parcialmente procedente a ação direta, conferindo 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 honorários percebidos mensalmente pelos procuradores do Estado não poderá exceder o teto remuneratório, conforme o art. 37, inciso XI, da Constituição Federal, nos termos do voto do Relator. Falou, pelo amicus curiae, o Dr. Miguel Novaes. Plenário, Sessão Virtual de 20.5.2022 a 27.5.2022.

ESTADO DE RONDÔNIA
PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA
Tribunal Pleno / Gabinete Des. Valdeci Castellar Citon

Processo: **0801243-64.2017.8.22.0000** - DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE (95)

Relator: VALDECI CASTELLAR CITON

Data distribuição: 26/05/2017 13:05:20

Data julgamento: 19/02/2018

Polo Ativo: MPRO - MINISTÉRIO PÚBLICO DE RONDÔNIA e outros

Advogado do(a) REQUERENTE:

Advogado do(a) REQUERENTE:

Polo Passivo: ESTADO DE RONDONIA

Advogado do(a) REQUERIDO:

RELATÓRIO

Trata-se de Ação Direta de Inconstitucionalidade com pedido de liminar apresentada pelo procurador-geral de Justiça do Estado de Rondônia, com o objetivo de suspender a eficácia do art. 2º, §5º, da Lei Estadual 2.913, de 03 de dezembro de 2012, com redação dada pela Lei Estadual 3.526/2015, afirmando que referida norma estaria eivada de vícios materiais de constitucionalidade, ao dispor que, nas hipóteses de quitação da dívida por meios alternativos de cobrança administrativa ou de protesto de título, incidirão honorários de advogados no percentual de 10% sobre o valor da dívida atualizada, matéria que não é de competência dos estados.

Alegou que, nos termos do art. 57 da Lei Complementar 20/1987, referidos honorários serão destinados ao Centro de Estudos da Procuradoria-Geral do Estado (20%) e o restante para uma "comissão especificamente constituída pelos procuradores de Estado, por meio de deliberação de sua Associação".

Informou que o CPC/2015 reconheceu a possibilidade de fixação de honorários sucumbenciais aos advogados públicos, todavia o legislador rondoniense inovou ao prever o pagamento destes honorários também em casos de solução extrajudicial das demandas e quando protestada a dívida. Afirma que esta inovação legislativa trata de matéria afeta à competência privativa da União, por tratar de direito civil e processual civil. Narra ainda que a inconstitucionalidade se dá em afronta aos arts. 1º e 8º, II, c, da Constituição de Rondônia.

Esclareceu que a norma ora questionada viola o regime do subsídio e atenta contra os princípios constitucionais da moralidade, impessoalidade e razoabilidade, porquanto os procuradores do Estado já são remunerados por suas atividades na forma de subsídio, criando ao contribuinte já endividado um incremento da dívida para aumentar a "remuneração já vultosa dos procuradores do Estado".

Afirmou também que os honorários de advogados constituem remuneração do advogado em razão do serviço prestado ou ainda em razão da sucumbência da parte adversária em processo judicial, contudo o protesto e título não obrigaria o contribuinte a pagar referida verba, pois não contratou os serviços do procurador, não houve processo judicial que arbitrasse honorários de sucumbência e ainda porque a atividade de protesto é privativa do tabelião de Protesto de Títulos, de natureza meramente administrativa, e que não conta com a prática de serviço técnico pelo advogado.

Apresentou ainda pedido cautelar para suspensão da eficácia da norma ora questionada, apontando que o perigo da demora está caracterizado na majoração indevida das dívidas dos contribuintes, em situação financeira já complicada e em tempos de crise econômica em favor de vantagem financeira aos procuradores do

Estado, que já percebem considerável remuneração em forma de subsídio. Quanto ao *fumus boni juri*, alega que está caracterizado na inexistência de previsão legal para a cobrança dos honorários e na necessidade de preservação dos princípios constitucionais. Ao final, requereu a declaração de inconstitucionalidade do diploma.

Ao analisar o pedido de suspensão liminar, proferi decisão, nos moldes do art. 12 da Lei 9.868/1999, com a finalidade de submeter o julgamento da ADI ao procedimento abreviado sem decisão liminar.

O advogado-geral da Assembleia Legislativa do Estado de Rondônia manifestou-se (ID 2036162) defendendo a constitucionalidade da norma.

O Estado, por intermédio do governador Confúcio Aires Moura, apresentou manifestação (ID 1961725), na qual apontou que a inscrição de débitos em dívida ativa é atividade de natureza eminentemente técnica, que exige conhecimentos jurídicos de seus procuradores. Afirma que a utilização do protesto de títulos no Estado de Rondônia segue o modelo da União. Argumentou também que o uso do protesto extrajudicial reduz a carga de processos de execuções fiscais em trâmite no Judiciário e mostra-se mais eficaz na recuperação do crédito.

O procurador-geral do Estado apresentou manifestação (ID 2034053), na qual requereu como preliminar o não conhecimento da ADI, ao argumento de que o parâmetro de análise da alegada inconstitucionalidade, arts. 1º e 8º, II, c, da Constituição do Estado de Rondônia, é norma de reprodução obrigatória, não possuindo sentido próprio, o que inviabilizaria o controle de constitucionalidade no âmbito estadual, por representar invasão da competência do STF. Também, em preliminar, argumentou que a menção vaga de violação a princípios não pode ser utilizada como parâmetro de controle concentrado de constitucionalidade.

No mérito, aponta que há equívoco na interpretação da nomenclatura “honorários advocatícios”, que seriam meros encargos administrativos relativos à cobrança do crédito tributário. Informa que a não imposição destes encargos seria um desestímulo ao pagamento voluntário e representaria ainda violação ao princípio da isonomia com tratamento distinto entre devedores. Argumenta ainda a inexistência de violação ao regime de subsídio, por ser privada a origem da verba recebida. Apontou ainda para a inexistência de inconstitucionalidade da norma frente aos princípios da razoabilidade e moralidade.

No parecer de ID 2923826, a 4ª Procuradoria de Justiça manifestou-se pela procedência da ação e declaração de inconstitucionalidade do art. 2º, §5º, da Lei Estadual 2.913, de 03 de dezembro de 2012, com redação dada pela Lei Estadual 3.526/2015.

A Associação Nacional dos Procuradores dos Estados e do Distrito Federal (ANAPE) apresentou pedido de ingresso na ação, na qualidade de *amicus curiae* (ID 2678715), o qual foi inicialmente indeferido (ID 2746272), todavia, após a interposição de agravo interno, reconsiderarei a decisão admitindo-a nessa qualidade, diante da representatividade e por não representar entrave a regular marcha processual.

É o relatório.

VOTO

DESEMBARGADOR VALDECI CASTELLAR CITON

De início, verifico que esta Ação Direta de Inconstitucionalidade foi proposta por parte legítima, porquanto o procurador-geral de justiça está elencado no rol do art. 88, III, da Constituição Estadual.

1 Preliminar – Conhecimento da ADI

Em questão preliminar, a Procuradoria-Geral do Estado sustentou que a ADI proposta pelo Ministério Público não deve ser conhecida, porquanto o parâmetro de controle da constitucionalidade, consistente nos arts. 1º e 8º, II, c, da Constituição Estadual trata-se de normas de reprodução obrigatória, que repete conteúdo da Constituição Federal e, portanto, caberia ao Supremo analisar a constitucionalidade do art. 2º, §5º, da Lei Estadual nº 2.913/2012, com redação incluída pela Lei 3.526/2015.

De fato, o art. 125, §2º, da Constituição da República só permite aos tribunais de justiça dos estados o julgamento de leis ou atos normativos municipais ou estaduais contestados em face da própria Constituição do estado-membro, sendo este o parâmetro de controle do processo objetivo de fiscalização normativa abstrata.

Art. 125 (...)

§ 2º Cabe aos Estados a instituição de representação de inconstitucionalidade de leis ou atos normativos estaduais ou municipais **em face da Constituição Estadual**, vedada a atribuição da legitimação para agir a um único órgão. (...) Grifei

Portanto, a Constituição da República jamais poderá servir de instrumento normativo de parametricidade para controle de constitucionalidade pelos tribunais de justiça dos estados-membros, porquanto a estes o único parâmetro deve ser a Constituição estadual.

No entanto, essa premissa é suprida quando o texto constitucional estadual possuir conteúdo remissivo à Constituição Federal, tal como assentado pelo STF, no julgamento que cito a seguir:

EMENTA: RECLAMAÇÃO - FUNÇÃO CONSTITUCIONAL DO INSTRUMENTO RECLAMATÓRIO (RTJ 134/1033 - RTJ 166/785) - COMPETÊNCIA DOS TRIBUNAIS DE JUSTIÇA PARA EXERCER O CONTROLE ABSTRATO DE CONSTITUCIONALIDADE DE LEIS E ATOS NORMATIVOS ESTADUAIS E/OU MUNICIPAIS CONTESTADOS EM FACE DA CONSTITUIÇÃO ESTADUAL - A "REPRESENTAÇÃO DE INCONSTITUCIONALIDADE" NO ÂMBITO DOS ESTADOS-MEMBROS (CF, ART. 125, § 2º) - A QUESTÃO DA PARAMETRICIDADE DAS CLÁUSULAS CONSTITUCIONAIS ESTADUAIS, DE CARÁTER REMISSIVO, PARA FINS DE CONTROLE CONCENTRADO DE LEIS E ATOS NORMATIVOS ESTADUAIS E/OU MUNICIPAIS CONTESTADOS, PERANTE O TRIBUNAL DE JUSTIÇA LOCAL, EM FACE DA CONSTITUIÇÃO ESTADUAL - DOCTRINA - PRECEDENTES - RECURSO DE AGRAVO IMPROVIDO. - O único instrumento jurídico revestido de parametricidade, para efeito de fiscalização concentrada de constitucionalidade de lei ou de atos normativos estaduais e/ou municipais, é, tão-somente, a Constituição do próprio Estado-membro (CF, art. 125, § 2º), que se qualifica, para esse fim, como pauta de referência ou paradigma de confronto, mesmo nos casos em que a Carta Estadual haja formalmente incorporado, ao seu texto, normas constitucionais federais que se impõem à observância compulsória das unidades federadas. Doutrina. Precedentes. - **Revela-se legítimo invocar, como referência paradigmática, para efeito de controle abstrato de constitucionalidade de leis ou atos normativos estaduais e/ou municipais, cláusula de caráter remissivo, que, inscrita na Constituição Estadual, remete, diretamente, às regras normativas constantes da própria Constituição Federal, assim incorporando-as, formalmente, mediante referida técnica de remissão, ao plano do ordenamento constitucional do Estado-membro. - Com a técnica de remissão normativa, o Estado-membro confere parametricidade às normas, que, embora constantes da Constituição Federal, passam a compor, formalmente, em razão da expressa referência a elas feita, o "corpus" constitucional dessa unidade política da Federação, o que torna possível erigir-se, como parâmetro de confronto, para os fins a que se refere o art. 125, § 2º da Constituição da República, a própria norma constitucional estadual de conteúdo remissivo. Doutrina. Precedentes.**

(Rcl 10500 AgR, Rel.: Min. CELSO DE MELLO, Tribunal Pleno, julgado em 22/06/2011, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-187 DIVULG 28-09-2011 PUBLIC 29-09-2011) – destaquei.

Do inteiro teor deste julgado, extrai-se trecho que demonstra a perfeita similitude do tema com a preliminar apontada pela Procuradoria do Estado, senão vejamos:

[...] Assentadas tais premissas, cumpre observar que o artigo 1º da Constituição de São Paulo veicula prescrição normativa impregnada de parametricidade, cujo teor permite qualificá-la como paradigma de confronto para fins de instauração, perante o E. Tribunal de Justiça local, do concernente processo objetivo de fiscalização concentrada de constitucionalidade, tal como o autoriza o § 2º do art. 125 da Constituição da República.

Eis o conteúdo normativo do art. 1º da Constituição do Estado de São Paulo:

“O Estado de São Paulo, integrante da República Federativa do Brasil, exerce as competências que não lhe são vedadas pela Constituição Federal.” (grifei)

O conteúdo remissivo desse preceito constitucional estadual torna legítimo considerá-lo como padrão de referência para o fim específico de se ajuizar a “representação de inconstitucionalidade perante o Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo, o que lhe permite deferir, no exercício do poder geral de cautela, provimento suspensivo da eficácia da própria aplicabilidade da Lei Estadual nº 13.747/09, tal como sucedeu na espécie ora em exame.”

Tal como o conteúdo da norma paulista analisada pelo STF, a Constituição de Rondônia, nos artigos invocados como parâmetro de constitucionalidade, traz semelhante conteúdo remissivo à Constituição da República:

Art. 1º. O Estado de Rondônia, parte integrante e autônoma da República Federativa do Brasil, reger-se-á por esta Constituição e pelas leis que adotar, **observados os princípios estabelecidos pela Constituição Federal.**

Art. 8º. Ao **Estado compete** exercer, em seu território, todos os poderes que, implícita ou explicitamente, não lhe sejam vedados pela Constituição Federal, especialmente:

[...]

II - **legislar sobre:**

[...]

c) os **assuntos que não estejam constitucionalmente atribuídos a outra esfera de poder;** grifei

Leo Leony Ferreira (Controle de constitucionalidade estadual. São Paulo: Saraiva, 2007), em digressões sobre o tema, após decisão do Supremo no RE 213.120, assinalou que:

[...] A norma constitucional estadual de remissão, na condição de norma dependente, toma de empréstimo, portanto, um determinado elemento da norma constitucional federal remetida, não se fazendo completa senão em combinação com este componente normativo externo ao texto da Constituição Estadual.

Essa circunstância, todavia, não retira a força normativa das normas constitucionais estaduais de remissão, que, uma vez conjugadas com as normas às quais se referem, gozam de todos os atributos de uma norma jurídica. É o que se extrai da seguinte passagem de Karl Larenz:

“O serem proposições jurídicas, se bem que incompletas, significa que comungam do sentido de validade da lei, que não são proposições enunciativas, mas partes de ordenações de vigência. Todavia, a sua força constitutiva, fundamentadora de consequências jurídicas, recebem-na só em conexão com outras proposições jurídicas”.

Com isso, **se uma norma estadual ou municipal viola ou não uma proposição constitucional estadual remissiva, é circunstância que apenas se saberá após a combinação entre norma remissiva e norma remetida, que é o que vai determinar o alcance normativo do parâmetro de controle a ser adotado.** Entretanto, uma vez determinado esse alcance, a anulação da norma estadual ou municipal por violação a tal parâmetro nada mais é do que uma consequência da supremacia da Constituição Estadual no âmbito do Estado-membro. Em outras palavras, **as consequências jurídicas decorrentes de eventual violação à proposição remissiva constante da Constituição Estadual derivam da própria posição hierárquico-normativa superior desta no âmbito do ordenamento jurídico do Estado-membro, e não da norma da Constituição Federal a que se faz referência.**

Assim, se as proposições remissivas constantes das diversas Constituições Estaduais, apesar de seu caráter dependente e incompleto, mantêm sua condição de proposições jurídicas, não haveria razão para se lhes negar a condição de parâmetro normativo idôneo para se proceder, em face delas, ao controle abstrato de normas perante os Tribunais de Justiça.

Portanto, a análise da constitucionalidade do art. 2º, §5º, da Lei Estadual nº 2.913/2012 far-se-á pela concatenação dos termos da Constituição estadual, de caráter remissivo à Constituição da República, com os preceitos constitucionais da Constituição de 1988, uma vez que a ideia do constituinte estadual só se aperfeiçoa com a análise deste texto.

Em segundo momento, a Procuradoria do Estado alega a impossibilidade de utilização do art. 11 da Constituição estadual como parâmetro de controle de constitucionalidade, o que também deve ser afastado pelo mesmo fundamento já exposto, pois a Constituição do Estado de Rondônia é clara ao indicar a necessidade de obediência e preservação a todos os princípios da Constituição da República, admitindo-se, portanto, a incursão desta ADI também quanto a este ponto.

Com este fundamento, diante da ausência de usurpação de competência do Supremo Tribunal Federal, conheço da Ação Direta de Inconstitucionalidade.

2 Mérito

2.1 Da Inconstitucionalidade do art. 2º, §5º, da Lei Estadual 2.913/2012

Em sua inicial, o Ministério Público afirma que a Lei estadual 2.913/2012, que versa sobre meios alternativos de cobrança de créditos fiscais, é materialmente inconstitucional, pois, após a inserção do §5º no art. 2º desta norma pela Lei 3.526/2015, autorizou-se a cobrança de honorários de advogados no percentual de 10% em decorrência da utilização de meio alternativo de cobrança administrativa ou protesto de título.

Art. 2º. Na cobrança de créditos do Estado, de suas autarquias e fundações, ficam os Procuradores do Estado autorizados a não ajuizar execuções fiscais referentes aos débitos tributários e não-tributários, ou dar prosseguimento nas execuções fiscais já em andamento, quando o valor atualizado do crédito inscrito em dívida ativa for igual ou inferior a 1.000 (um mil) Unidades Padrão Fiscal do Estado de Rondônia- UPF/RO.

§ 5º. Na hipótese de quitação da dívida, em decorrência da utilização de meio alternativo de cobrança administrativa ou protesto de título, incidirão honorários advocatícios no percentual de 10 (dez por cento) sobre o valor da dívida atualizada, destinados na forma do artigo 57, da Lei Complementar n. 20, de 2 de julho de 1987.

Destaca ainda que os recursos arrecadados serão destinados, conforme disposto no art. 54 da Lei Complementar 20/1987, à proporção de 20% para o Centro de Estudos da Procuradoria-Geral do Estado e os 80% restantes serão administrados por uma comissão especificamente constituída pelos Procuradores de Estado por deliberação da sua associação.

Neste ponto, o procurador-geral de justiça afirma residir uma inconstitucionalidade, porquanto, ao legislar sobre o assunto “honorários advocatícios”, o legislador estadual invadiu a competência privativa da União, pois trata-se de matéria de direito civil e processual civil.

A Constituição do Estado de Rondônia estabeleceu, em seu art. 8º, II, c, que ao legislador local não é permitido legislar sobre assuntos que estão inseridos na competência privativa de outra esfera de poder. Para complementar a interpretação deste texto, necessário percorrer a Constituição da República, pois, por óbvio, lá estão elencadas as competências dos demais entes da Federação. Diz o art. 22 da CF/1988:

Art. 22. Compete privativamente à União legislar sobre:

I - direito civil, comercial, penal, processual, eleitoral, agrário, marítimo, aeronáutico, espacial e do trabalho;

A matéria em questão, honorários advocatícios, têm sua origem em normas de processo civil (Art. 85 CPC/2015 e Art. 20 CPC /1973), competindo, portanto, privativamente à União legislar sobre seus aspectos materiais e processuais.

Dos incisos do art. 24 da Constituição não há nenhuma hipótese de matéria relacionada aos honorários que possa ser interpretada – ainda que com análise extensiva ou forçosa e distorcida hermenêutica – no sentido de existir competência, ainda que residual ou comum, dos estados-membros legislarem sobre o tema.

Defendendo-se do alegado pelo Ministério Público, a Procuradoria do Estado apontou que aquilo que foi nomeado de “honorários advocatícios” na Lei ora questionada é, na verdade, mero encargo decorrente da cobrança realizada pelo Estado em sua atividade de recuperação fiscal, tendo em vista o dispêndio decorrente das atividades desenvolvidas pelo núcleo da procuradoria atuante na recuperação de valores de dívida ativa.

Da análise do texto controvertido, objeto desta ADI, compreendo que os honorários ali mencionados não se constituem meros encargos, pois, se assim o quisesse fazer, o legislador ou mesmo o governador que encaminhou o projeto de lei para análise, o faria, tal como ocorre nas legislações de outros entes da

Federação.

Por definição comum, existente em dicionários da língua portuguesa, encargo pode ser definido como "1. Responsabilidade, incumbência, obrigação. 2. Ocupação, cargo. 3. Sentimento de culpa; remorso. 4. Condição onerosa, ou restritiva de vantagem; peso". (3). Sob o prisma de análise desta ação, pode-se compreender então o encargo como adequado à primeira definição, tratando-se de uma obrigação/imposição de recolher o percentual de 10% calculado sobre a totalidade da quantia devida inscrita em dívida ativa.

A doutrina civilista (GONÇALVES, Carlos Roberto. Sinopses Jurídicas - Direito Civil Parte Geral. 15ª ed. São Paulo: Editora Saraiva, 2007) define o encargo como "uma cláusula acessória de um ato jurídico que consiste em um ônus para o beneficiário", como, por exemplo, os juros indenizatórios e a multa moratória que aderem à dívida principal.

A concatenação do texto desta norma com o art. 57 da Lei Complementar n. 20, de 2 de julho de 1987, deixa evidente que a natureza destes honorários não é de encargo, pois o artigo ora citado dispõe que 20% do valor arrecadado serão destinados para o Centro de Estudos da Procuradoria-Geral do Estado e o restante para uma "comissão especificamente constituída pelos Procuradores de Estado, por meio de deliberação de sua Associação".

Para que fossem compreendidos como encargos, a destinação destes honorários deveria contemplar toda a despesa necessária para a recuperação do crédito, como, por exemplo, a aquisição do "sistema informático para controle e gestão da Dívida Ativa" mencionado pelo governador do Estado em sua manifestação, contudo o ônus para estruturação da Procuradoria-Geral do Estado para a recuperação da dívida foi repassado integralmente ao estado/contribuinte, enquanto que os honorários tiveram como única destinação o Centro de Estudos da PGE e o reforço ao subsídio de seus procuradores.

A Procuradoria-Geral do Estado tentou estabelecer, em suas manifestações, um paralelo entre os honorários advocatícios criados pela Lei ora questionada com os encargos exigidos pela União em decorrência do art. 1º do Decreto-Lei nº 1.025/1969 (Declara extinta a participação de servidores públicos na cobrança da Dívida Ativa da União e dá outras providências), ainda vigente, que possui a seguinte redação:

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.

A partir da edição da Lei 7.711/1988, o recolhimento deste encargo da União está vinculado a um programa de custeio de despesas dos órgãos federais de arrecadação, conforme artigo que cito adiante:

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.

Parágrafo único. O produto dos recolhimentos do encargo de que trata o art. 1º Decreto-Lei nº 1.025, de 21 de outubro de 1969, modificado pelo art. 3º do Decreto-Lei nº 1.569, de 8 de agosto de 1977, art. 3º do Decreto-Lei nº 1.645, de 11 de dezembro de 1978, e art. 12 do Decreto-Lei nº 2.163, de 19 de setembro de 1984, será recolhido ao Fundo a que se refere o art. 4º, em subconta especial, destinada a atender a despesa com o programa previsto neste artigo e que será gerida pelo Procurador-Geral da Fazenda Nacional, de acordo com o disposto no art. 6º desta Lei.

Portanto, os encargos recolhidos pela União não se prestam apenas para o “incentivo” à atividade da Procuradoria, mas também a uma vasta gama de atividades de apoio operacional, sendo os recursos geridos pelo procurador-geral da Fazenda Nacional, ao contrário daqueles honorários estabelecidos na legislação rondoniense, com 80% da destinação incerta.

Deste modo, a expressão “incidirão honorários advocatícios no percentual de 10 (dez por cento) sobre o valor da dívida atualizada” além de evidenciar, pela própria nomenclatura utilizada, a natureza jurídica destes valores cominados aos contribuintes em mora com a Fazenda Pública, a sua destinação os confirma como não adequados ao conceito de encargos, tratando-se na verdade de retribuição por uma tarefa realizada, o que o enquadra no conceito de honorários, caracterizando-se, assim, a invasão da competência privativa da União, em evidente inconstitucionalidade.

2.2 Dos Honorários Advocatícios

Importante ainda realizar breve digressão sobre os honorários de advogados, para esclarecer sua definição jurídica e espécies.

Daniel Amorim Assumpção Neves (Manual de Direito Processual Civil, 2016), leciona que *“Os honorários advocatícios constituem a remuneração devida aos advogados em razão de prestação de serviços jurídicos, tanto em atividade consultiva como processual”*. Grifei.

O mesmo autor divide os honorários em duas espécies: *“(a) contratuais, relacionados a um contrato celebrado com o próprio cliente para a prestação de algum serviço jurídico; (b) sucumbenciais, relacionados à vitória de seu cliente em processo judicial”*. Já para o Estatuto da Advocacia e a Ordem dos Advogados do Brasil (Lei 8.906/1994), essa divisão se dá em três camadas: *“Art. 22. A prestação de serviço profissional assegura aos inscritos na OAB o direito aos honorários convencionados, aos fixados por arbitramento judicial e aos de sucumbência”*. Grifei.

Os honorários contratuais são aqueles pactuados por meio de contrato entre um profissional e seu cliente e refere-se a uma remuneração resultante do pacto para prestação de serviços jurídicos

Já os honorários de sucumbência são aqueles fixados por ocasião de decisão judicial, em razão do acolhimento parcial ou total de alguma demanda patrocinada pelo profissional da advocacia, constituindo-se, nos moldes do CPC/2015, de verba exclusiva do advogado, pois graças ao sucesso de suas teses apresentadas, houve a decisão favorável à parte.

Uma das inovações trazidas pelo novo CPC foi a possibilidade de fixação de honorários aos advogados públicos, conforme §19 do art. 85: *“Os advogados públicos perceberão honorários de sucumbência, nos termos da lei”*, logo, é incontestável a possibilidade de percepção de honorários pelos advogados públicos, todavia apenas na forma de sucumbência, devendo a novel disposição do CPC/2015 ser interpretada de forma restritiva.

Esta breve abordagem sobre a definição e espécies de honorários existentes foi necessária apenas para enfatizar que os “honorários advocatícios” criados pela Lei Estadual 3.526/2015 não se enquadram em algumas das espécies juridicamente possíveis, tratando-se na verdade de honorários impositivos ao

contribuinte em mora, apresentando características que o separam, por linha tênue, da natureza jurídica de um tributo.

Cumpre destacar novamente que a matéria referente a honorários advocatícios é de competência privativa da União, por tratar de assunto de direito civil (honorários pactuados) e processual civil (honorários sucumbenciais), não podendo, em hipótese alguma, ser regulada por Lei estadual, conforme o fez o legislador rondoniense.

Há aqui, no mínimo, um contrassenso ao afirmar que a não cobrança destes honorários seria um incentivo à inadimplência diante do cenário turbulento de uma economia que ainda tenta se recuperar de uma das maiores crises já vistas, não existindo lógica na assertiva de que tais honorários incentivariam o contribuinte inadimplente a quitar seu débito, quando, na verdade, o incentivo se dá unicamente aos procuradores.

Infere-se ainda que a imposição de tais honorários pelo simples protesto de título não incentiva o contribuinte em mora ao pagamento espontâneo, uma vez que sempre será penalizado com a fixação de honorários. O incentivo somente ocorrerá se o pagamento administrativo for menos custoso ao devedor

Destaco ainda que a interpretação do *caput* do art. 2º, *caput*, c/c §5º do mesmo artigo, ambos da Lei 2.913, não dá aos procuradores a discricionariedade para optar entre o protesto de título e a execução fiscal, tendo em vista que o art. 1º da Lei 3.505/2015:

Art. 1º. O caput do artigo 2º da Lei n. 2.913, de 03 de dezembro de 2012, que "Autoriza a Procuradoria Geral do Estado de Rondônia a utilizar meios alternativos de cobrança de créditos fiscais do Estado, de autarquias e de fundações públicas estaduais, observados os critérios de eficiência administrativa e de custos de administração e cobrança, especialmente o disposto na Lei n. 9.492, de 10 de setembro de 1997, **devendo encaminhar para protesto as certidões da dívida ativa tributária e não tributária e os títulos executivos judiciais de quantia certa, bem como inscrever o nome dos sujeitos passivos inadimplentes com o Erário em cadastros públicos ou privados de proteção ao crédito**, e dá outras providências", passa a vigorar com a seguinte redação:

Ressalto ainda que **a atividade que a Lei Estadual 3.525/2015 buscou incentivar já está inserida nas atribuições ordinárias da "Procuradoria da Dívida Ativa", à qual incumbe "receber, analisar e inscrever em dívida ativa os créditos públicos"** (Art. 28, I da Lei Complementar 620/2011 – Lei Orgânica da PGE). Portanto não merece acolhida a alegação trazida pelo Governador do Estado de Rondônia e pelo Procurador-Geral do Estado de que a atividade de inscrição em dívida ativa exige conhecimentos jurídicos exclusivos dos Procuradores e por este motivo devem receber o plus de honorários, porquanto esta é uma das atividades inerentes aos Procuradores da Dívida Ativa, sendo um verdadeiro dever daqueles servidores agir de forma positiva, pois para tanto são remunerados na forma de subsídio.

3 Da Violação aos Princípios Constitucionais (Art. 11 da CE/RO)

Em segunda alegação de inconstitucionalidade, o Ministério Público alega que, ao dispor sobre remuneração complementar aos procuradores sob a rubrica de "honorários advocatícios" o legislador incorreu em violação aos princípios estampados no art. 11 da Constituição do Estado de Rondônia, assim elencados:

A administração pública direta, indireta ou fundacional de qualquer dos Poderes do Estado obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e ao disposto no art. 37 da Constituição Federal e nesta Constituição.

A violação se dá, conforme a inicial, por serem os procuradores remunerados na forma de subsídio, e o recebimento da parcela complementar de honorários advocatícios representaria violação aos princípios da moralidade, impessoalidade e razoabilidade.

3.1 Da Violação aos Princípio da Moralidade e Razoabilidade

O procurador-geral de justiça afirma na inicial que a violação aos princípios da moralidade e razoabilidade se dá em razão da imposição de pagamento dos honorários ao contribuinte inadimplente, já combatido por dívidas, com o objetivo de aumentar a remuneração de um grupo restrito de servidores, que já é beneficiado com remuneração “vultosa”.

Lecionando acerca dos princípios constitucionais que regem a administração pública, o ministro Carlos Ayres Brito (*in* Comentários à Constituição do Brasil – Série IDP, Coord. J.J. Canotilho e Gilmar Mendes, 2013) afirma que o regime jurídico de administração pública:

[...] perpassa nada menos que cinco princípios, assim literalmente referidos: “legalidade”, “impessoalidade”, “moralidade”, publicidade” e “eficiência”. **Princípios, esses, regentes de qualquer das modalidades de administração pública** com que inicialmente trabalhamos: a administração pública enquanto atividade e a Administração Pública enquanto aparelho ou aparato de poder. Logo, **princípios que submetem o Estado quando da criação legislativa de órgãos e entidades, assim como submetem todo e qualquer Poder estatal quando do exercício da atividade em si da administração pública.** Grifei

O princípio da moralidade exige que a atuação administrativa em sentido lato, além de respeitar a lei, seja ética, leal e séria. O legislador ordinário fez questão de salientar essa característica no art. 2.º, parágrafo único, IV, da Lei 9.784/1999, no qual se impõe ao administrador a “atuação segundo padrões éticos de probidade, decoro e boa-fé”. Trata-se, portanto, de um princípio geral aplicável, indistintamente, a toda a administração pública, alcançando, inclusive, os cargos de natureza política.

Maria Sylvania Zanella Di Pietro (Direito Administrativo, 2014) leciona que:

[...] sempre que em matéria administrativa se verificar que o comportamento da Administração ou do administrado que com ela se relaciona juridicamente, embora em consonância com a lei, ofende a moral, os bons costumes, as regras de boa administração, os princípios de justiça e de equidade, a ideia comum de honestidade, estará havendo ofensa ao princípio da moralidade administrativa. [...]

Destaca-se ainda a observação de Diogo de Figueiredo Moreira Neto (Curso de Direito Administrativo: *“Enquanto a moral comum é orientada para uma distinção puramente ética, entre o bem e o mal, distintamente, a moral administrativa é orientada para uma distinção prática entre a boa e a má administração”*;

Partindo destas lições doutrinárias, pode-se compreender que, além da inconstitucionalidade em razão da invasão de competência privativa da União para legislar, a Lei 3.526/2015 atentou ainda contra a moralidade administrativa, criando regra impositiva condicionante para a retirada de inscrições da dívida ativa com o objetivo de privilegiar grupo restrito de servidores por atividade que é inerente ao cargo que ocupam (Art. 28, I, da LC 620/2011), fugindo do ideal da administração pública, que é o favorecimento da coletividade.

Recentemente, tomou destaque nos grandes veículos de comunicação uma decisão do ministro Gilmar Mendes na Ação Originária 506/AC, na qual se analisava a legalidade da "Gratificação de Nível Superior" aos magistrados do Tribunal de Justiça do Estado do Acre, situação que de certa forma assemelha-se à violação ao princípio da moralidade perpetrada pela Lei 3.526/2015, pois criou-se uma contraprestação para pagamento dos procuradores da Dívida Ativa para algo que já era atribuição daqueles servidores.

Quanto ao princípio da razoabilidade ou proporcionalidade, concebido pelo direito norte-americano por meio da evolução jurisprudencial da cláusula do devido processo legal, então consagrada nas Emendas 5.ª e 14.ª da Constituição dos Estados Unidos, tem como finalidade auxiliar o Judiciário na valoração da constitucionalidade das leis e dos atos administrativos, representando, assim, um eficiente instrumento de defesa dos direitos fundamentais.

Segundo Rafael Carvalho Rezende (Curso de Direito Administrativo, 2014), o princípio da proporcionalidade divide-se em três subprincípios:

- a) Adequação ou idoneidade: **o ato estatal será adequado quando contribuir para a realização do resultado pretendido** (ex.: O STF considerou inconstitucional a exigência de comprovação de "condições de capacidade" para o exercício da profissão de corretor de imóveis, pois o meio – atestado de condições de capacidade – não promovia o fim – controle do exercício da profissão);
- b) Necessidade ou exigibilidade: em razão da proibição do excesso, caso existam duas ou mais medidas adequadas para alcançar os fins perseguidos (interesse público), **o Poder Público deve adotar a medida menos gravosa aos direitos fundamentais** (ex.: invalidade da sanção máxima de demissão ao servidor que pratica infração leve);
- c) Proporcionalidade em sentido estrito: encerra uma típica ponderação, no caso concreto, entre o ônus imposto pela atuação estatal e o benefício por ela produzido (relação de custo e benefício da medida), razão pela qual **a restrição ao direito fundamental deve ser justificada pela importância do princípio ou direito fundamental que será efetivado** (ex.: O STF considerou inconstitucional lei estadual que obrigou a pesagem de botijões de gás no momento da venda para o consumidor, com abatimento proporcional do preço do produto, quando verificada a diferença a menor entre o conteúdo e a quantidade especificada no recipiente, tendo em vista que a proteção do consumidor não autorizaria a aniquilação do princípio da livre-iniciativa). Os atos estatais devem passar por esses testes de proporcionalidade para serem considerados válidos.

Portanto, ainda que a forma de coercibilidade do protesto de título pelo poder público não constitua inconstitucionalidade, a forma como é realizada no Estado de Rondônia após ao advento da Lei 3.526/2015 representa flagrante ilegalidade, pois onera em mais 10% a dívida do contribuinte sem demonstração efetiva da eficiência daquela medida, pois o Estado informou em sua manifestação apenas o aumento exponencial dos protestos de título, mas não demonstrou a contento se essa medida representou, de fato, melhoria na recuperação dos créditos fiscais.

Sobre este aumento do número de protestos de título, é curioso observar que após o advento da Lei 3.526/2015 praticamente dobrou o número de protestos, o que se deve também à implementação do sistema de gestão da dívida ativa.

Tratando ainda sobre a proporcionalidade da medida implementada pela lei em questão, a Mensagem 006, de 15 de janeiro de 2015 (ID 1740833), na qual o governador encaminha o projeto, propunha o aumento do limite mínimo para ajuizamento de execução fiscal, tornando possível o uso do procedimento de protesto de título para aquelas dívidas inferiores a 1.000 (um mil) UPF/RO (unidades de padrão fiscal). Quanto a esta alteração, nada de irregular foi observado, sendo o projeto aprovado na Assembleia Legislativa e convertido na Lei 3.505 /2015.

Contudo, menos de um mês após a aprovação desta lei, sobreveio nova proposta de alteração da Lei 2.913, por meio da Mensagem 043, de 26 de fevereiro de 2015 (ID 1740833), na qual se justificou a necessidade de alteração da norma pela eficácia do protesto de título na recuperação de créditos afirmando-se naquele texto:

[...] A inovação legislativa que se pretende aprovar, com o apoio desta Excelsa Casa de Leis, aspira aumentar o limite mínimo do valor que o órgão incumbido da cobrança de crédito estatal utiliza-se, por intermédio dos meios alternativos de cobrança e de protesto.

Visa, ainda, adequar as rotinas empregadas pela Procuradoria Geral do Estado, tencionando a melhor consecução do objetivo arrecadatário do Poder Executivo, com mais celeridade e eficiência. [...]

Desta proposta de alteração, nasceu o § 5º da Lei 3.526/2015, que criou ao contribuinte o dever de pagar o percentual de 10% sobre o valor da dívida, a título de honorários advocatícios. Importante ressaltar ainda que, conforme documentos juntados à inicial pelo MP, somente após a quitação dos honorários é efetuada a baixa da restrição de dívida ativa.

Portanto, há evidente violação ao princípio da razoabilidade e proporcionalidade quando constatado que somente após a quitação dos referidos honorários é realizado o cancelamento da dívida ativa.

Chama atenção ainda o fato de estes honorários integrarem, para efeito do estabelecimento do limite para protesto de título, o montante da dívida, pois a redação do §2º do art. 2º afirma que *"para fins de aferição do limite estabelecido no caput deste artigo, deverão ser considerados o valor principal, a multa, os juros e os honorários advocatícios"*, ou seja, os honorários passam a integrar o próprio título executivo, assumindo o mesmo caráter excepcional da dívida ativa para fins de cobrança, quando o procedimento correto deveria ser a formação de protesto autônomo dos honorários.

Fere ainda a razoabilidade e a proporcionalidade a fixação dos honorários em 10% sobre o valor da dívida para a execução de um procedimento relativamente simples, que não exige conhecimentos jurídicos específicos, pois para o protesto de títulos basta o credor (**qualquer pessoa**) apresentar o documento protestável, que a partir de então será analisado pelo Cartório de Protesto quanto à sua formalidade e adequação (aceite) e então é emitida notificação do devedor, que terá até 3 (três) dias para pagar a dívida. Destaca-se ainda que no Estado de Rondônia já funciona a CRA/RO (Central de Remessa de Arquivos Eletrônicos), por meio da qual a parte credora pode enviar eletronicamente os documentos necessários para formalização do protesto, como é o caso da PGE/RO.

Logo, mostra-se totalmente desproporcional a adoção da fração de 10% de honorários sobre a dívida para a realização de procedimento de natureza simples quando comparado a uma ação de execução fiscal, na qual o magistrado pode arbitrar de 10% a 20% de honorários. São complexidades diametralmente opostas para um ganho mínimo idêntico.

Sobre a violação da razoabilidade, cito trecho do Des. Miguel Monico, no voto proferido na ADI 0013697-56.2010.822.0000, no qual este Tribunal analisou causa semelhante: *"Ademais, não me parece razoável que alguém seja contratado para ganhar determinado valor para desempenhar esse cargo e, além desses vencimentos, venha a receber um 'plus' por ter exercido a função para a qual ele se submeteu"*.

Finalizando a análise quanto à violação do princípio da razoabilidade/proporcionalidade, cito que a Lei nº 3.835/2016, que instituiu o “Programa de Regularização Fiscal de Rondônia – REFIS/RO”, dispôs em seu art. 7º que: *“Em relação aos débitos quitados com os benefícios previstos nesta Lei, os honorários advocatícios decorrentes de cobrança da dívida ativa serão aplicados no percentual de 5% (cinco por cento) sobre o valor final do débito consolidado, após a aplicação das reduções previstas”*.

Portanto, aquele que está em mora com o Estado a ponto de se enquadrar no referido programa de regularização fiscal tem tratamento diferenciado, que o coloca em vantagem até mesmo sobre aquele que teve sua dívida apenas protestada, sendo assim desproporcional a fixação de honorários no importe de 10% quando há demonstração de que o percentual 5% é o que basta para satisfazer os honorários da Procuradoria da Dívida Ativa.

Cito ainda a Lei 3.896/2016, que dispôs sobre a cobrança de custas dos serviços forenses no âmbito do Poder Judiciário do Estado de Rondônia:

Art. 35. A condenação ao pagamento das custas do processo, em decisão judicial, poderá ser levada a protesto no tabelionato competente.

§ 1º Transitada em julgado a decisão condenatória, a escritania ou secretaria notificará o devedor das custas processuais para recolhimento do valor no prazo de 15 (quinze) dias.

§ 2º Transcorrido o prazo do pagamento espontâneo, sem que o devedor o faça, a escritania ou secretaria expedirá certidão do débito, acompanhada de cópia da decisão judicial e providenciará a remessa ao tabelionato de protesto competente.

§ 3º O recolhimento dos emolumentos, custas extrajudiciais e valor do selo de fiscalização, relativo ao protesto das custas processuais será postergado para o momento do pagamento ou do cancelamento do protesto, às expensas do devedor.

§ 4º Ocorrendo o pagamento no tabelionato de protesto, será imediatamente comunicado à serventia judicial, para a baixa e arquivamento do processo.

Art. 36. Decorrido o prazo para pagamento no tabelionato de protesto, sendo lavrado e registrado o protesto na forma da lei, o tabelião comunicará o fato à serventia que solicitou a realização do ato.

Art. 37. Recebendo a comunicação do tabelionato de protesto, de lavratura e registro do protesto, a escritania ou secretaria providenciará a inscrição do débito na dívida ativa.

Parágrafo único. Efetivada a inscrição na dívida ativa, o processo será arquivado.

Art. 38. Ocorrendo o pagamento depois da inscrição na dívida ativa, o devedor deverá comprovar o fato perante a unidade judiciária que providenciou a lavratura do protesto, para emissão da declaração de anuência, no prazo de 15 (quinze) dias.

§ 1º A declaração de anuência será assinada pelo diretor de cartório ou secretaria responsável pela unidade judiciária.

§ 2º Cabe ao devedor providenciar o cancelamento do protesto no tabelionato de protesto, pagando as despesas postergadas nos termos do § 3º do art. 35.

§ 3º Depois de efetivada a inscrição na dívida ativa, a unidade judiciária não poderá receber qualquer valor a título de pagamento de custas.

Art. 39. A Corregedoria Geral da Justiça expedirá os atos normativos para regulamentação do protesto das custas judiciais.

Observa-se que, ao contrário da Lei 3.526/2015, não há na citada norma a exigência de pagamento a título de “honorários” pela cobrança realizada pelas escritanias ou secretarias deste Tribunal, o que evidencia a natureza comum deste procedimento, que não exige que o servidor responsável seja dotado de perfil técnico-jurídico assemelhado ao dos procuradores.

Portanto, diante do fundamento já apontado, a Lei nº 3.835/2016 também se mostra inconstitucional quando confrontada com os princípios da moralidade e razoabilidade.

4 DA VIOLAÇÃO AO REGIME DE SUBSÍDIO

O regime de subsídios foi inserido na Constituição Federal de 1988 pela Emenda Constitucional 19/1998, que alterou a redação do art. 39, §4º, criando a remuneração em parcela única para algumas categorias de agentes públicos, com o claro objetivo de coibir os “supersalários” que eram comuns no serviço público antes da atual Constituição. Cito o respectivo dispositivo:

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

Submetem-se, portanto, a este regime: a) os chefes do Executivo (presidente, governadores e prefeitos); b) parlamentares; c) magistrados; d) ministros de Estado; e) secretários estaduais, distritais e municipais membros do Ministério Público; g) integrantes da Defensoria Pública; h) membros da Advocacia Pública (advogados da União, procuradores federais, procuradores autárquicos, procuradores distritais e procuradores estaduais); i) integrantes das polícias federal, rodoviária federal, ferroviária federal e polícias civis.

Para José dos Santos Carvalho Filho (Curso de Direito Administrativo, 2016), o regime de subsídio tem duas características:

[...] em primeiro lugar, **deve observar o teto remuneratório** fixado no art. 37, XI; além disso, deve ser estabelecido em **parcela única**, sendo, portanto, **vedado o acréscimo de algumas vantagens pecuniárias**, como gratificações, adicionais, abonos, prêmios, verbas de representação e outras de caráter remuneratório. [...]

Da mesma doutrina extrai-se que essa regra não é absoluta, pois é exigida a conjugação com o §3º do art. 39, que determina a aplicação de vários direitos dos trabalhadores da iniciativa privada aos servidores públicos, como “o adicional de férias, o décimo terceiro salário, o acréscimo de horas extraordinárias, o adicional de trabalho noturno etc”. Para além do limite do subsídio incluem-se ainda as parcelas de natureza indenizatória, como o auxílio-transporte, ajuda de custo para mudança, auxílio-alimentação, diárias e outras vantagens similares de cunho exclusivamente indenizatório.

Maria Sylvia Zanella Di Pietro afirma que

Ao falar em parcela única, fica clara a intenção de vedar a fixação dos subsídios em duas partes, uma fixa e outra variável, tal como ocorria com os agentes políticos na vigência da Constituição de 1967. E, ao vedar expressamente o acréscimo de qualquer

gratificação, adicional, abono, prêmio, verba de representação ou outra espécie remuneratória, também fica clara a intenção de extinguir, para as mesmas categorias de agentes públicos, o sistema remuneratório que vem vigorando tradicionalmente na Administração Pública e que compreende o padrão fixado em lei mais as vantagens pecuniárias de variada natureza previstas na legislação estatutária.

A possibilidade para além daquelas previstas em Lei de iniciativa privativa da União, dos integrantes da Advocacia Pública receberem honorários a qualquer título, representa violação ao regime do subsídio, porquanto, embora o inovador art. 85, §19, do CPC/2015 tenha previsto a possibilidade de percepção de honorários advocatícios a esta classe, não pode ser atribuída interpretação extensiva àquele permissivo, pois não há na República espaço para tais benesses.

Ressalta-se ainda que todo cidadão já contribui por meio de tributos para o custeio da atividade do Estado, inclusive de sua Advocacia Pública. A determinação para que efetue outros pagamentos pela atividade desenvolvida pelos procuradores pode indicar que aquele valor se refere a uma reparação por dano ou taxa pelo uso específico de serviço de natureza divisível. Em ambas as situações, a Administração Pública seria a credora de tais valores.

A possibilidade de auferir rendas que ultrapassam o subsídio viola ainda a competência do chefe do Poder Executivo para estruturar os cargos, carreiras e vencimentos do estado-membro, pois a ele incumbe a tarefa de estruturar a política remuneratória do serviço público mediante Lei específica, conforme mandamento do art. 37, X, da CF/1988.

Cito adiante trecho de um julgado da Turma Recursal dos Juizados Especiais Federais da Seção Judiciária do Piauí (Proc. 0002540-78.2014.4.01.4005), que guarda estreita relação com o caso em análise:

[...] A previsão de prêmio fortuito pelo sucesso em causas judiciais desestrutura a organização remuneratória do serviço público, ao criar uma fonte de receitas para certo grupo de servidores, baseada no acaso. Isso é a própria negação do devido processo constitucional e da concepção de Direito Público que se tem, ao menos, do século XIX a esta parte.

E complementa:

[...] os advogados públicos são remunerados por meio de subsídio (CF, art. 39, §§4º e 8º), o qual deve ser fixado em "parcela única, vedado o acréscimo de qualquer gratificação, adicional, abono) prêmio, verba de representação ou outra espécie remuneratória, obedecido, em qualquer caso, o disposto no art. 37, X e XI". A instituição de honorários, para além dos subsídios, representa ofensa direta e literal ao dispositivo constitucional acima citado.

Impende ressaltar ainda que, embora o procurador-geral do Estado informe, em suas manifestações, que os recursos ora pagos pelos contribuintes não passam pela administração pública, não há como não reconhecer que estes possuem natureza de receita pública, pois são devidos em razão de suposta atuação de agente estatal no exercício ordinário de suas funções. Não bastasse isto, ao intimar o devedor para efetuar o recolhimento dos honorários, é indicada a conta única da Procuradoria-Geral do Estado para depósito, vinculado ao CNPJ daquela instituição, passando, portanto, a integrar para todos os efeitos a receita do Estado.

Destaco também que, diferentemente do que ocorre no âmbito federal com a PGFN, que possui um Conselho Curador de Honorários Advocatícios, vinculado à AGU (art. 33 da Lei 13.327/2016), os honorários devidos aos procuradores do Estado de Rondônia serão geridos, conforme redação da Lei

3.526/2015, remissiva ao art. 57 da Lei Complementar nº 20/1987, por uma “*comissão especificamente constituída pelos procuradores de Estado, por meio de deliberação de sua Associação*”, ou seja, a administração deste recurso fica ao encargo de pessoa jurídica incerta, embora adentre nos cofres públicos por meio da Conta Única da PGE, inexistindo controle acerca da superação do teto remuneratório.

Diante do exposto, julgo procedente a presente ação para declarar a inconstitucionalidade formal e material do art. 2º, §5º, da Lei Estadual 2.913/2012, com redação dada pela Lei 3.526/2015, em face dos art. 1º, art. 8º, II, c, e art. 11, *caput*, todos da Constituição Estadual de Rondônia, com supressão integral do referido texto, com incidência de efeitos *erga omnes e ex tunc*.

Oficie-se ao presidente da Assembleia Legislativa e ao governador do Estado de Rondônia para cumprimento desta decisão, suspendendo, imediatamente, a eficácia dos dispositivos acima mencionados, dada a plausibilidade jurídica da pretensão e ainda o perigo da demora, nos termos da fundamentação supra.

É como voto.

EMENTA

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. VÍCIOS FORMAL E MATERIAL. PARÂMETRO DE CONTROLE. LEI ESTADUAL. CONTEÚDO DE CARÁTER REMISSIVO À CONSTITUIÇÃO FEDERAL. COMPETÊNCIA DO TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO. COMPETÊNCIA DA UNIÃO. HONORÁRIOS DE ADVOGADOS. PRINCÍPIOS DA MORALIDADE E RAZOABILIDADE. VIOLAÇÃO. REGIME DE SUBSÍDIO. HONORÁRIOS. OFENSA. VANTAGEM DE CARÁTER NÃO INDENIZATÓRIO.

O único parâmetro de constitucionalidade submetido à apreciação dos tribunais de justiça é a Constituição do próprio estado-membro, não representando violação a essa competência o controle de constitucionalidade das leis ou atos normativos frente a regras constantes da Constituição Federal repetidas ou remissivas nas Constituições dos Estados, pois, nessa condição, passam a compor o corpo constitucional da unidade política da Federação.

A matéria referente a honorários de advogados é de competência privativa da União, por ser afeta ao Direito Civil (honorários contratuais) e Processual Civil (honorários sucumbenciais), não podendo os estados-membros estabelecerem espécies dessa remuneração a seus servidores.

Viola os princípios da moralidade, razoabilidade e proporcionalidade o estabelecimento de honorários de advogados a uma classe específica de servidores como forma de retribuição por uma atribuição ordinária de seus cargos, a pretexto da recuperação de receitas inscritas em dívida ativa.

O estabelecimento de honorários no percentual de 10% pela simples atividade de protesto de título viola o princípio da razoabilidade e proporcionalidade, pois é um ato que pode ser requerido ao Cartório de Protesto de Título por qualquer pessoa, não exigindo maiores conhecimentos técnico-jurídicos que o tornem ato exclusivo dos procuradores do Estado.

O regime de subsídio exige da administração pública que remunere determinadas categorias de agentes públicos em parcela única, vedando-lhes o recebimento de outras vantagens pecuniárias, exceto aquelas de caráter indenizatório, preservando, assim, a estabilidade das relações republicanas entre o Estado e servidor.

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos estes autos, acordam os Magistrados da **Tribunal Pleno** do Tribunal de Justiça do Estado de Rondônia, na conformidade da ata de julgamento e das notas taquigráficas, em, PRELIMINAR DE N?O CONHECIMENTO DA A??O REJEITADA, ? UNANIMIDADE. NO M?RITO, A??O JULGADA PROCEDENTE PARA DECLARAR INCONSTITUCIONAL O ART. 2?, ? 5? DA LEI ESTADUAL 2.913/2012, COM REDA??O DADA PELA LEI N. 3.526/2015, COM INCID?NCIA DOS EFEITOS ERGA OMNES E EX TUNC NOS TERMOS DO VOTO DO RELATOR, ? UNANIMIDADE.

Porto Velho, 19 de Fevereiro de 2018

VALDECI CASTELLAR CITON

RELATOR

Assinado eletronicamente por: **VALDECI CASTELLAR CITON**

23/02/2018 11:33:59

<http://pjeconsulta.tjro.jus.br:80/sg/Processo/ConsultaDocumento/listView.seam>

ID do documento: **3254931**



18022311335972200000003234753

IMPRIMIR

GERAR PDF



GOVERNO DO ESTADO DE RONDÔNIA
GOVERNADORIA

LEI N. 3.526 , DE 6 DE ABRIL DE 2015.

Altera a Lei n. 2.913, de 3 de dezembro de 2012, que “Autoriza a Procuradoria Geral do Estado de Rondônia a utilizar meios alternativos de cobrança de créditos fiscais do Estado, de autarquias e de fundações públicas estaduais, observados os critérios de eficiência administrativa e de custos de administração e cobrança, especialmente o disposto na Lei n. 9.492, de 10 de setembro de 1997, devendo encaminhar para protesto as certidões de dívida ativa tributária e não-tributária e os títulos executivos judiciais de quantia certa, bem como inscrever o nome dos sujeitos passivos inadimplentes com o Erário em cadastros públicos ou privados de proteção ao crédito, e dá outras providências”.

O GOVERNADOR DO ESTADO DE RONDÔNIA:

Faço saber que a Assembleia Legislativa decreta e eu sanciono a seguinte Lei:

Art. 1º. Os §§ 1º, 2º, 3º e 4º, do artigo 2º, da Lei n. 2.913, de 3 de dezembro de 2012, que “Autoriza a Procuradoria Geral do Estado de Rondônia a utilizar meios alternativos de cobrança de créditos fiscais do Estado, de autarquias e de fundações públicas estaduais, observados os critérios de eficiência administrativa e de custos de administração e cobrança, especialmente o disposto na Lei n. 9.492, de 10 de setembro de 1997, devendo encaminhar para protesto as certidões de dívida ativa tributária e não-tributária e os títulos executivos judiciais de quantia certa, bem como inscrever o nome dos sujeitos passivos inadimplentes com o Erário em cadastros públicos ou privados de proteção ao crédito, e dá outras providências” (sic), passam a vigorar com a seguinte redação:

“Art. 2º.

§ 1º. O ajuizamento de executivo fiscal, ainda que dentro do valor de alçada estabelecido no *caput* deste artigo, independe de prévio protesto ou da utilização prévia de outros meios alternativos de cobrança.

§ 2º. Para fins de aferição do limite estabelecido no *caput* deste artigo, deverão ser considerados o valor principal, a multa, os juros e os honorários advocatícios.

§ 3º. Para os débitos fiscais não ajuizados, o momento de aferição do limite estabelecido no *caput* deste artigo, será a data de ajuizamento da respectiva execução fiscal.

§ 4º. Para os débitos fiscais já ajuizados, o momento de aferição do limite estabelecido no *caput* deste artigo, será a data de entrada em vigor desta Lei.”

Art. 2º. O artigo 2º, da Lei n. 2.913, de 3 de dezembro de 2012, passa a vigorar acrescido pelo § 5º, com a seguinte redação:



GOVERNO DO ESTADO DE RONDÔNIA
GOVERNADORIA

“Art. 2º

.....

§ 5º. Na hipótese de quitação da dívida, em decorrência da utilização de meio alternativo de cobrança administrativa ou de protesto de título, incidirão honorários advocatícios no percentual de 10% (dez por cento) sobre o valor total da dívida atualizada, destinados na forma do artigo 57, da Lei Complementar n. 20, de 2 de julho de 1987.”

Art. 3º. Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

Palácio do Governo do Estado de Rondônia, em 6 de abril de 2015, 127º da República.

CONFÚCIO AIRES MOURA
Governador