

**MEDIDA CAUTELAR NA AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE  
7.694 RONDÔNIA**

**RELATOR** : **MIN. FLÁVIO DINO**  
**REQTE.(S)** : ASSOCIACAO NACIONAL DOS PROCURADORES  
DOS ESTADOS E DO DISTRITO FEDERAL - ANAPE  
**ADV.(A/S)** : VICENTE MARTINS PRATA BRAGA  
**ADV.(A/S)** : CARLOS FREDERICO BRAGA MARTINS  
**ADV.(A/S)** : MIGUEL FILIPI PIMENTEL NOVAES  
**ADV.(A/S)** : ANGELO LONGO FERRARO  
**INTDO.(A/S)** : GOVERNADOR DO ESTADO DE RONDÔNIA  
**PROC.(A/S)(ES)** : PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DE RONDÔNIA  
**INTDO.(A/S)** : ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO  
DE RONDÔNIA  
**ADV.(A/S)** : PROCURADOR-GERAL DA ASSEMBLEIA  
LEGISLATIVA DO ESTADO DE RONDÔNIA

**EMENTA:** AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. ESTADO DE RONDÔNIA. PROGRAMA DE RECUPERAÇÃO DE CRÉDITOS (REFAZ-ICMS/2023). REDUÇÃO DOS HONORÁRIOS ADVOCATÍCIOS EM PROGRAMA DE INCENTIVO À REGULARIZAÇÃO DE DÉBITOS TRIBUTÁRIOS ESTADUAIS.

**I – CASO EM EXAME**

1. Insurge-se a ANAPE contra o benefício fiscal consistente na redução dos honorários advocatícios decorrentes da quitação de débitos no contexto do Programa de Recuperação de Créditos da Fazenda Pública estadual – (REFAZ-ICMS/2023). Segundo o art. 1º da Lei nº 5.621/2023, o Programa abrange dívidas ajuizadas ou não, alcançando, portanto, tanto a defesa da Fazenda Pública em juízo como também as atuações exclusivamente

administrativas dos Procuradores estaduais.

## II - QUESTÃO EM DISCUSSÃO

2. A controvérsia consiste em saber se os Estados podem reduzir o valor da verba honorária devida aos Procuradores estaduais como forma de incentivo ao pagamento de débitos tributários ou se tal medida estaria compreendida na competência legislativa privativa da União em matéria processual (CF, art. 22, I).

## III – RAZÕES DE DECIDIR

3. Os honorários advocatícios devidos aos membros das carreiras jurídicas da Advocacia Pública podem resultar, **nos termos da lei**, tanto dos serviços jurídicos praticados em juízo (representação judicial) como fora dele (representação extrajudicial).

4. Compete à União legislar sobre os **honorários sucumbenciais** dos Advogados Públicos, decorrentes da representação da Fazenda Pública em Juízo (**representação judicial**), por envolver matéria de direito processual (CF, art. 22, I). **Precedentes** (ADI 7.014, Rel. Min. Edson Fachin, Tribunal Pleno, j. 28.11.2022; ADI 7.615 MC-Ref, Rel. Min. Nunes Marques, Tribunal Pleno, j. 05.6.2024). A fixação pelos Estados de regras específicas para seus Procuradores não pode estar em desconformidade com o CPC, quanto aos honorários de

sucumbência.

5. Nada impede, contudo, que os Estados-membros, **no exercício de sua autonomia e capacidade de auto-organização**, dispondo sobre a remuneração dos Procuradores estaduais (CF, art. 135), instituem em favor dos Advogados Públicos estaduais o pagamento de honorários advocatícios decorrentes da prática de atos extrajudiciais (**representação extrajudicial**) em decorrência do emprego dos meios alternativos de cobrança dos créditos estaduais (ADI 5.910, Rel. Min. Dias Toffoli, Pleno, j. 30.5.2022).

6. No caso, a redução da verba honorária instituída pelo Programa REFAZ-ICMS/2023 foi realizada em termos abrangentes, incidindo não apenas sobre eventuais honorários advocatícios decorrentes da atuação extrajudicial dos Procuradores estaduais (competência legislativa estadual), mas também sobre o valor dos honorários de sucumbência (competência legislativa da União).

7. Isso significa que a norma estadual impugnada exorbitou, em parte, os limites da competência do Estado de Rondônia, **no tocante ao direito dos Procuradores estaduais aos honorários sucumbenciais**, cuja disciplina sujeita-se à competência legislativa da União (CF, art. 22, I).

8. **Defiro em parte** o pedido de medida cautelar, *ad referendum* do Plenário.

### DECISÃO

Trata-se de ação direta de inconstitucionalidade, com pedido de medida liminar, ajuizada pela ASSOCIAÇÃO NACIONAL DOS PROCURADORES DOS ESTADOS E DO DISTRITO FEDERAL (ANAPE) contra o **art. 6º, caput**, da Lei n.º 5.621/2023, do Estado de Rondônia, que fixou em 5% (cinco por cento) o valor dos **honorários advocatícios** decorrentes da cobrança de dívida ativa no contexto do Programa de Recuperação de Créditos da Fazenda Pública estadual (REFAZ-ICMS/2023).

O Estado de Rondônia instituiu o Programa REFAZ-ICMS/2023 visando a facilitar a regularização de débitos fiscais, mediante desconto dos juros de mora e multas pecuniárias em até 95% do valor consolidado, permitindo, ainda, o pagamento parcelado.

Em relação aos **honorários advocatícios** subjacentes a tais dívidas, a Lei estadual fixou em 5% (cinco por cento) o valor da verba honorária devida:

**Art. 6º** 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.

Sustenta-se que a fixação dos honorários advocatícios **no patamar de 5% (cinco por cento)** reduz consideravelmente o percentual de honorários devidos aos Procuradores do Estado de Rondônia.

Alega-se que o percentual definido para a verba honorária contrapõe-se aos parâmetros definidos pelo CPC/2015 (art. 85, § 3º), de modo que a norma estadual impugnada teria violado a **competência**

## ADI 7694 MC / RO

**legislativa privativa da União** em matéria de direito processual (CF, art. 22, I).

Postula-se a concessão de medida liminar para suspender a aplicação da norma até o julgamento final da ação.

No mérito, requer-se *“a procedência da presente ação, a fim de que seja declarada a **inconstitucionalidade formal** do artigo 6º da Lei Estadual nº 5.621, do Estado de Rondônia, decorrente de sua incompatibilidade com o texto constitucional, ante a **usurpação de competência privativa da União ao regular sobre matéria de direito processual** (art. 22, I da CF/88)”*.

### LEGITIMIDADE ATIVA AD CAUSAM

A ANAPE já teve sua **legitimidade ativa reconhecida** para a instauração de processo de controle concentrado em sucessivos precedentes (ADPF 328-AgR, Rel. p/ o Acórdão Min. Luís Roberto Barroso, Pleno, j. 18.8.2016; ADI 4.070, Rel. Min. Cármen Lúcia, Pleno, j. 19.12.2016; ADI 5.541, Rel. Min. Edson Fachin, Pleno, j. 27.9.2019).

Preenchidos os demais requisitos formais de admissibilidade, aprecio o pedido de medida liminar.

### A CONTROVÉRSIA CONSTITUCIONAL

O Estado de Rondônia, por meio da Lei nº 5.621/2023, instituiu o Programa de Recuperação de Créditos da Fazenda Pública Estadual (REFAZ-ICMS/2023), com o fim de auxiliar empresas e contribuintes a regularizarem seus débitos relacionados ao ICMS.

A adesão do contribuinte ao programa de regularização fiscal importa no reconhecimento irretratável dos créditos subjacentes, assim como no compromisso de renúncia ao direito de contestá-los em juízo ou administrativamente, além da aceitação integral das condições previstas na legislação tributária estadual.

Em contrapartida, o aderente obtém acesso a diversos benefícios

## ADI 7694 MC / RO

destinados a facilitar a regularização de suas dívidas fiscais, como a redução do valor das multas e juros de mora, **além do pagamento dos honorários advocatícios decorrentes de cobrança da dívida ativa em percentual de 5% sobre o valor final do débito consolidado.**

Friso que a Lei estadual não detalha em que fase deve estar a cobrança, se judicial ou administrativa (com a eventual participação da Procuradoria).

A ANAPE impugna especificamente a validade constitucional do benefício fiscal consistente na **redução da verba honorária** decorrente da cobrança da dívida ativa estadual, cujo percentual restou fixado em 5% por cento da dívida consolidada.

Alega-se que o Estado de Rondônia, ao instituir tal benefício, teria invadido a competência legislativa privativa da União em matéria processual (CF, art. 22, I), não cabendo invocar a competência suplementar dos Estados em tema de “*procedimentos em matéria processual*” (CF, art. 24, XI), pois a regra estadual questionada estaria em desacordo com as normas gerais vigentes em âmbito nacional (CPC, art. 85).

### O DIREITO DOS ADVOGADOS PÚBLICOS A HONORÁRIOS ADVOCATÍCIOS

Consabido que os honorários advocatícios consistem na contraprestação devida aos Advogados e membros das carreiras jurídicas da Advocacia Pública pela prestação de serviços jurídicos privativos da Advocacia (EOB, art. 22).

No caso dos Advogados Públicos, o direito aos honorários advocatícios pode resultar tanto da atuação em juízo (**honorários sucumbenciais**) como também do exercício de atividades administrativas ou da prática de atos extrajudiciais, **nos termos da lei.**

Em relação aos **honorários sucumbenciais**, esta Corte já assentou a legitimidade constitucional de normas que atribuem aos Advogados Públicos a titularidade sobre as verbas honorárias decorrentes de

## ADI 7694 MC / RO

sentenças judiciais favoráveis à Fazenda Pública, inclusive reconhecendo a sua autonomia em relação aos demais valores devidos ao ente público representado (ADIs 6.165, 6.178, 6.181, 6.197, Rel. Min. Alexandre de Moraes, Pleno, j. 20.6.2020).

De outro lado, reconheceu-se também a possibilidade dos Estados-membros instituírem, em favor dos Procuradores estaduais, **por meio de lei estadual, o direito à percepção de honorários advocatícios decorrentes do emprego de meios alternativos de cobrança administrativa da dívida ou de protesto de títulos** (ADI 5.910, Rel. Min. Dias Toffoli, Pleno, j. 30.5.2022).

**Em suma:** os honorários advocatícios devidos aos membros das carreiras jurídicas da Advocacia Pública podem resultar, nos termos da lei (estadual ou federal, conforme o caso), tanto dos serviços jurídicos praticados em juízo (representação judicial) como fora dele (representação extrajudicial).

### COMPETÊNCIA LEGISLATIVA PARA DISPOR SOBRE HONORÁRIOS ADVOCATÍCIOS

Conforme a jurisprudência desta Corte, compete privativamente à União Federal legislar sobre **honorários sucumbenciais**, por envolver matéria afeta ao direito processual (CF, art. 22, I); por outro lado, incumbe aos Estados-membros, como expressão de sua autonomia administrativa, legislar sobre o regime jurídico dos Procuradores estaduais, inclusive sobre a respectiva remuneração e, por efeito consequencial, também sobre o direito dos Procuradores estaduais à percepção de honorários advocatícios decorrentes de sua atuação extrajudicial, se for o caso. Quanto a essa última espécie remuneratória, inexistem parâmetros federais vinculantes.

Partindo dessas premissas, o Plenário desta Corte **assentou a inconstitucionalidade** de leis estaduais que — objetivando facilitar a regularização de dívidas tributárias e aumentar a arrecadação fiscal —

## ADI 7694 MC / RO

concederam em favor dos devedores benefícios envolvendo a **renúncia de valores devidos a título de honorários de sucumbência** (ADI 7.014, Rel. Min. Edson Fachin, Tribunal Pleno, j. 28.11.2022; ADI 7.615 MC-Ref, Rel. Min. Nunes Marques, Tribunal Pleno, j. 05.6.2024).

Em tais precedentes, assentou-se a **inconstitucionalidade formal** da legislação estadual impugnada com base nos seguintes fundamentos: (a) a disciplina jurídica dos **honorários de sucumbência** constitui matéria de direito processual sujeita à competência legislativa privativa da União (CF, art. 22, I); (b) a instituição de critérios conflitantes com a legislação processual civil, em matéria de honorários advocatícios (CPC, art. 85), exorbita a competência suplementar dos Estados em tema de *“procedimentos em matéria processual”* (CF, art. 24, XI); e (c) os Estados-membros não dispõem de competência para dispor, transigir ou renunciar ao conteúdo das verbas honorárias titularizadas, com absoluta privatividade, pelos Advogados Públicos (CPC, art. 85, § 19º). Veja-se:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI N. 20.634, DE 2021, DO ESTADO DO PARANÁ. PROGRAMA ESTADUAL DE PARCELAMENTO DE DÉBITOS POR MEIO DO QUAL SE CONCEDE DESCONTO SOBRE HONORÁRIOS DE SUCUMBÊNCIA TITULARIZADOS PELOS PROCURADORES DAQUELE ESTADO. NORMA DE CARÁTER PROCESSUAL. VIOLAÇÃO AO ART. 22, I, E 61, § 1º, II, E, DA CONSTITUIÇÃO. COMPETÊNCIA DA UNIÃO PARA EDIÇÃO DE NORMA DE CARÁTER PROCESSUAL. AFRONTA A PRECEDENTES QUE RECONHECEM A NATUREZA REMUNERATÓRIA DOS HONORÁRIOS ADVOCATÍCIOS. AÇÃO DIRETA JULGADA PROCEDENTE.

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

2. A norma estadual, ao conceder desconto de 85% sobre honorários de sucumbência, devidos em ações tributárias e

## ADI 7694 MC / RO

execuções fiscais ajuizadas, criou nova regência para o pagamento de honorários advocatícios, de modo a ofender a regra de competência privativa da União para legislar sobre “direito processual” (CRFB, art. 22, I). Precedentes.

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

4. Ação Direta de Inconstitucionalidade julgada procedente.

(ADI 7014, Relator(a): EDSON FACHIN, Tribunal Pleno, julgado em 28-11-2022, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-259 DIVULG 16-12-2022 PUBLIC 19-12-2022)

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

1. Instruído o processo e observado o contraditório, é pertinente a conversão em julgamento definitivo do exame do referendo na medida cautelar, ante a prescindibilidade de novas informações. Princípio da razoável duração do processo. Precedentes.

2. O Supremo assentou a inconstitucionalidade formal e

## ADI 7694 MC / RO

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

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

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

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

6. Medida cautelar ratificada, julgando-se procedente o pedido para declarar a inconstitucionalidade do art. 12 da Lei n. 22.571/2024 e do art. 12 da Lei n. 22.572/2024, ambas do Estado de Goiás.

(ADI 7615 MC-Ref, Relator(a): NUNES MARQUES, Tribunal Pleno, julgado em 05-06-2024, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-s/n DIVULG 20-06-2024 PUBLIC 21-06-2024)

Nesse aspecto, considero revestir-se de plausibilidade jurídica o pedido formulado pela ANAPE, pois somente à União compete dispor sobre os critérios de cálculo e o *quantum* titularizado pelos Advogados Públicos a título de **honorários sucumbenciais**.

Sob outro ângulo, contudo, entendo não assistir razão à autora no tocante aos honorários advocatícios decorrentes da representação

## ADI 7694 MC / RO

extrajudicial do Estado.

Vale destacar que o Plenário desta Corte reconheceu a validade constitucional das normas do Estado de Rondônia que destinam aos Procuradores estaduais **os honorários advocatícios decorrentes da quitação de dívidas realizada extrajudicialmente mediante utilização de meios alternativos de cobrança administrativa ou de protesto de títulos** (representação extrajudicial). Veja-se:

Ação direta de inconstitucionalidade. Artigo 2º, § 5º, da Lei nº 2.913/12 do Estado de Rondônia, incluído pela Lei nº 3.526/15. Destinação aos procuradores estaduais de honorários advocatícios incidentes na hipótese de quitação da dívida ativa em decorrência da utilização de meio alternativo de cobrança administrativa ou de protesto de título. Constitucionalidade. Necessidade de observância do teto remuneratório.

1. À luz da jurisprudência da Corte, não viola o art. 22, inciso I, da Constituição Federal ou o regime de subsídio ou os princípios da impessoalidade, da isonomia, da moralidade e da razoabilidade lei estadual que destina aos procuradores estaduais honorários advocatícios incidentes na hipótese de quitação da dívida ativa em decorrência da utilização de meio alternativo de cobrança administrativa ou de protesto de título. Precedentes (ADI nº 6.165/TO, ADI nº 6.178/RN, ADI nº 6.181/AL, ADI nº 6.197/RR, ADI nº 6.053/DF, ADI nº 6.159/PI, ADI nº 6.170/CE e ADPF nº 597/AM).

2. Necessidade de a soma do subsídio e dos honorários advocatícios pagos aos procuradores estaduais se submeter ao teto remuneratório previsto no art. 37, inciso XI, da Constituição Federal.

3. Ação direta julgada parcialmente procedente, conferindo-se interpretação conforme à Constituição Federal ao art. 2º, § 5º, da Lei nº 2.913 do Estado de Rondônia, de 3 de dezembro de 2012, incluído pela Lei nº 3.526/15, de modo a estabelecer que a soma dos subsídios e dos honorários

## ADI 7694 MC / RO

percebidos mensalmente pelos procuradores do Estado não poderá exceder o teto remuneratório, nos termos do art. 37, inciso XI, da Constituição Federal.

(ADI 5910, Relator(a): DIAS TOFFOLI, Tribunal Pleno, julgado em 30-05-2022, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-115 DIVULG 13-06-2022 PUBLIC 14-06-2022)

Não há falar, no ponto, em usurpação da competência legislativa da União para legislar sobre direito processual, pois não se trata de verbas honorárias decorrentes da atuação em juízo dos Procuradores estaduais (honorários sucumbenciais), **mas espécie distinta de remuneração, decorrente da representação extrajudicial do Estado, estando na esfera do Direito Administrativo.**

É de se destacar que o direito dos Advogados Públicos aos honorários advocatícios, **embora compatível** com a Constituição, **não decorre diretamente** do texto constitucional, **devendo ser exercido nos exatos termos da lei que instituiu esse direito.**

Na esfera da União, os honorários advocatícios devidos aos membros das carreiras jurídicas da Advocacia-Geral da União abrangem, além dos honorários decorrentes da sucumbência judicial, também o encargo legal acrescido aos débitos inscritos na dívida ativa da União (Lei nº 13.327/2016, art. 30, I, II e III).

Já em relação aos Procuradores estaduais, compete privativamente aos Estados-membros dispor sobre a sua remuneração, **mediante lei estadual**, observado o teto constitucional e o regime de subsídio (CF, art. 135), adequando-se aos limites dessa competência legislativa a instituição de honorários advocatícios decorrentes da representação extrajudicial do Estado realizada mediante o uso de meios alternativos de cobrança dos créditos estaduais (ADI 5.910, Rel. Min. Dias Toffoli, Pleno, j. 30.5.2022).

No caso, contudo, a redução da verba honorária instituída pelo Programa REFAZ-ICMS/2023 foi autorizada **em termos abrangentes**, incidindo não apenas sobre os honorários advocatícios decorrentes da

## ADI 7694 MC / RO

atuação extrajudicial dos Procuradores estaduais (competência legislativa estadual), mas também sobre o valor dos honorários de sucumbência (competência legislativa da União).

Isso significa que a legislação estadual impugnada exorbitou, ao menos em parte, os limites da competência do Estado de Rondônia, no tocante ao direito dos Procuradores estaduais aos honorários sucumbenciais, cuja disciplina está sujeita à competência legislativa da União (CF, art. 22, I).

### CONCLUSÃO

Ante o exposto, **defiro em parte** o pedido de medida liminar, *ad referendum* do Plenário, para suspender a aplicação do art. 6º, *caput*, da Lei nº 5.621/2023, do Estado de Rondônia, **apenas em relação aos honorários sucumbenciais** titularizados pelos Procuradores estaduais, devendo ser observados os critérios fixados pelo Código de Processo Civil, em relação a tais valores, nas quitações realizadas no contexto do REFAZ-ICMS/2023.

Sem prejuízo da oportuna submissão desta decisão, no prazo regimental, ao referendo do Plenário, solicitem-se informações ao Governador e ao Presidente da Assembleia Legislativa do Estado de Rondônia. Prazo: 10 (dez) dias.

Após, manifestem-se, sucessivamente, o Advogado-Geral da União e o Procurador-Geral da República.

Publique-se.

Brasília, 3 de setembro de 2024.

Ministro FLÁVIO DINO

Relator

*Documento assinado digitalmente*