

ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL 1.066
MINAS GERAIS

RELATOR	: MIN. NUNES MARQUES
REQTE.(S)	: ORDEM DOS ADVOGADOS DO BRASIL CONSELHO FEDERAL
ADV.(A/S)	: JOSÉ ALBERTO RIBEIRO SIMONETTI CABRAL E OUTRO(A/S)
INTDO.(A/S)	: PREFEITO DO MUNICÍPIO DE IPATINGA
PROC.(A/S)(ES)	: PROCURADOR-GERAL DO MUNICÍPIO DE IPATINGA
INTDO.(A/S)	: CÂMARA MUNICIPAL DE IPATINGA
ADV.(A/S)	: SEM REPRESENTAÇÃO NOS AUTOS
AM. CURIAE.	: ASSOCIACAO NACIONAL DOS PROCURADORES MUNICIPAIS
ADV.(A/S)	: CLÁUDIO PEREIRA DE SOUZA NETO
ADV.(A/S)	: NATALI NUNES DA SILVA
ADV.(A/S)	: LUCAS LICY RIBEIRO MELLO
ADV.(A/S)	: LUCAS CAPOULADE NOGUEIRA ARRAIS DE SOUZA

VOTO

O SENHOR MINISTRO NUNES MARQUES (RELATOR): Cuida-se de arguição de descumprimento de preceito fundamental proposta pelo Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil (CFOAB) contra o § 2º do art. 6º da Lei n. 4.542, de 10 de março de 2023, do Município do Ipatinga/MG, a seguir transcrito:

Art. 6º O devedor deverá desistir de requerimentos administrativos e das ações judiciais que tenham por objeto os débitos que serão quitados, renunciando a quaisquer alegações de fato e de direito sobre as quais se fundamentem as referidas ações judiciais, e requerer a extinção dos processos com resolução do mérito, nos termos da alínea “c” do inciso III do *caput* do art. 487 da Lei Federal nº 13.105, de 16 de março de 2015.

§ 1º O devedor que não cumprir com a obrigação imposta no *caput* deste artigo perderá os benefícios previstos nesta Lei, e terá o seu débito originário restabelecido, deduzindo-se os pagamentos porventura efetuados.

§ 2º Para efeitos desta Lei não se aplicam *[sic]* o disposto no artigo 1º da Lei Municipal nº 2.735 de 12 de agosto de 2010.

1. Preliminares

1.1 Da legitimidade ativa *ad causam*

Esta arguição foi ajuizada pelo Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil (CFOAB).

Para a propositura das ações de controle concentrado, a legitimidade ativa *ad causam* foi categorizada – não pela Constituição Federal, mas em decorrência de precedentes do Supremo Tribunal Federal – em dois grupos: o dos legitimados universais e o dos legitimados especiais.

Entre os legitimados universais, assim classificados em virtude da desnecessidade de demonstração do requisito da pertinência temática, encontra-se o CFOAB, mencionado no art. 103, VIII, da Carta da República.

Portanto, reconheço ao requerente o atributo processual da legitimidade ativa *ad causam*.

1.2 Princípio da subsidiariedade

Importa saber se a norma objeto da presente ação, sendo municipal, está, à luz do princípio da subsidiariedade, suscetível de escrutínio direto por esta Suprema Corte.

As leis e os atos normativos federais ou estaduais submetem-se a questionamento pela via concentrada junto ao STF (CF, art. 102, I, “a”). Nisso não se incluem as leis municipais, a menos que inexista qualquer outro meio processual capaz de sanar, de forma geral, imediata e eficaz, os desrespeitos identificados contra preceitos fundamentais da Carta Magna.

Segundo entendimento prevalente nesta Corte, consideradas as hipóteses de invasão às competências legislativas da União, a arguição de descumprimento de preceito fundamental surge como remédio processual adequado para sanar tais lesividades quando provocadas por normas municipais (ADPF 1.031, Tribunal Pleno, Rel. Min. Nunes Marques, DJe 4.10.2023).

Não estou a afirmar, em absoluto, a interdição de outros órgãos do Poder Judiciário. A defesa da Carta Magna incumbe não somente a seu guardião maior.

Entretanto, dada a gravidade dos casos de usurpação de competência da União, ofensivos ao pacto federativo do Estado Brasileiro, a possibilidade de atuação de outros tribunais não pode significar qualquer óbice à do Supremo Tribunal Federal, ao qual o Poder Constituinte Originário confiou precipuamente a guarda da Constituição (CF, art. 102, *caput*).

Presente o requisito da subsidiariedade, entendo ser adequada a via processual eleita.

Passo à análise do mérito.

2. Mérito

Transcrevo, uma vez mais, a norma municipal impugnada:

Art. 6º O devedor deverá desistir de requerimentos administrativos e das ações judiciais que tenham por objeto os débitos que serão quitados, renunciando a quaisquer alegações de fato e de direito sobre as quais se fundamentem as referidas ações judiciais, e requerer a extinção dos processos com resolução do mérito, nos termos da alínea “c” do inciso III do caput do art. 487 da Lei Federal nº 13.105, de 16 de março de 2015.

§ 1º O devedor que não cumprir com a obrigação imposta no caput deste artigo perderá os benefícios previstos nesta Lei, e terá o seu débito originário restabelecido, deduzindo-se os pagamentos porventura efetuados.

§ 2º Para efeitos desta Lei não se aplicam *[sic]* o disposto no artigo 1º da Lei Municipal nº 2.735 de 12 de agosto de 2010.

Veja-se, agora, a redação do art. 1º da Lei municipal n. 2.735/2010, citado no dispositivo em discussão:

O art. 1º Os honorários advocatícios de sucumbência fixados nas causas de qualquer natureza em que a Administração Direta e Indireta do Município de Ipatinga seja interessada e os honorários advocatícios decorrentes de acordos judiciais ou extrajudiciais firmados pelo Município de Ipatinga serão devidos aos ocupantes do cargo de Procurador Municipal.

A norma impugnada, ao dispensar a aplicação do art. 1º da Lei local n. 2.735/2010, tem como consequência prática a renúncia, em benefício dos contribuintes, ao pagamento dos honorários advocatícios que seriam

devidos aos procuradores municipais.

Assim, ao versar sobre honorários advocatícios, a legislação municipal terminou por imiscuir-se na seara do direito processual, cuja competência legiferante é privativa da União, nos termos do art. 22, I, da Constituição Federal:

Art. 22. Compete privativamente à União legislar sobre:

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

[...]

A União encarregou-se da matéria por meio da Lei federal n. 13.105, de 16 de março de 2015, o Código de Processo Civil, que, especificamente nas causas em que for parte a Fazenda Pública, assim dispõe:

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

§ 1º São devidos honorários advocatícios na reconvenção, no cumprimento de sentença, provisório ou definitivo, na execução, resistida ou não, e nos recursos interpostos, cumulativamente.

§ 2º Os honorários serão fixados entre o mínimo de dez e o máximo de vinte por cento sobre o valor da condenação, do proveito econômico obtido ou, não sendo possível mensurá-lo, sobre o valor atualizado da causa, atendidos:

I – o grau de zelo do profissional;

II – o lugar de prestação do serviço;

III – a natureza e a importância da causa;

IV – o trabalho realizado pelo advogado e o tempo exigido para o seu serviço.

§ 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.

§ 4º Em qualquer das hipóteses do § 3º :

I – os percentuais previstos nos incisos I a V devem ser aplicados desde logo, quando for líquida a sentença;

II – não sendo líquida a sentença, a definição do percentual, nos termos previstos nos incisos I a V, somente ocorrerá quando liquidado o julgado;

III - não havendo condenação principal ou não sendo

possível mensurar o proveito econômico obtido, a condenação em honorários dar-se-á sobre o valor atualizado da causa;

IV – será considerado o salário-mínimo vigente quando prolatada sentença líquida ou o que estiver em vigor na data da decisão de liquidação.

§ 5º Quando, conforme o caso, a condenação contra a Fazenda Pública ou o benefício econômico obtido pelo vencedor ou o valor da causa for superior ao valor previsto no inciso I do § 3º, a fixação do percentual de honorários deve observar a faixa inicial e, naquilo que a exceder, a faixa subsequente, e assim sucessivamente.

[...]

A competência privativa da União afasta a possibilidade de os demais entes federados – Estados, Distrito Federal e Municípios – disporem sobre a verba honorária, independentemente de ser a devida a seus procuradores.

No julgamento da ADI 7.341, da qual sou Relator, tive a oportunidade de, lastreado em precedentes da Corte, assim me pronunciar:

[...]

Quanto à matéria em debate, as normas questionadas, com o propósito de incentivar a quitação de débitos tributários oriundos do Imposto sobre Operações Relativas à Circulação de Mercadorias e sobre Prestações de Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação (ICMS), fixou percentuais a serem pagos pelo contribuinte a título de honorários de sucumbência, calculados sobre o valor do crédito tributário executado apurado com as reduções previstas no

diploma em comento.

Cabe analisar a alegação de que a regulamentação do percentual devido como verba honorária dos advogados públicos usurparia da competência privativa da União para legislar sobre direito processual.

Pois bem. A Carta Federal, em seu art. 22, reserva à União a atribuição de legislar sobre direito processual:

Art. 22. Compete privativamente à União legislar sobre:

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

Em diversas oportunidades esta Corte assentou ser privativa da União a competência para legislar sobre diversos aspectos do direito processual, a exemplo de depósitos judiciais, atribuições e prerrogativas processuais, definição de competência de órgãos judiciários, **honorários advocatícios**, atuação do juiz etc.

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE – LEGISLAÇÃO ESTADUAL QUE INSTITUI EXIGÊNCIA DE DEPÓSITO RECURSAL NO VALOR DE 100% DA CONDENAÇÃO COMO PRESSUPOSTO DE INTERPOSIÇÃO DE QUALQUER RECURSO NO ÂMBITO DOS JUIZADOS ESPECIAIS CÍVEIS DO ESTADO DE PERNAMBUCO – REQUISITOS DE ADMISSIBILIDADE RECURSAL: TÍPICA MATÉRIA DE DIREITO PROCESSUAL – TEMA SUBMETIDO AO REGIME DE COMPETÊNCIA PRIVATIVA DA UNIÃO (CF, ART. 22, INCISO I) – USURPAÇÃO, PELO ESTADO-MEMBRO, DA COMPETÊNCIA PRIVATIVA DA UNIÃO FEDERAL PARA LEGISLAR SOBRE DIREITO PROCESSUAL – OFENSA AO ART. 22, I, DA

CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA – INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL DECLARADA – AÇÃO DIRETA JULGADA PROCEDENTE. – Os Estados-membros e o Distrito Federal não dispõem de competência para legislar sobre direito processual, eis que, nesse tema, que compreende a disciplina dos recursos em geral, somente a União Federal – considerado o sistema de poderes enumerados e de repartição constitucional de competências legislativas – possui atribuição para legitimamente estabelecer, em caráter de absoluta privatividade (CF, art. 22, n. I), a regulação normativa a propósito de referida matéria, inclusive no que concerne à definição dos pressupostos de admissibilidade pertinentes aos recursos interponíveis no âmbito dos Juizados Especiais. Precedentes. – Consequente inconstitucionalidade formal (ou orgânica) de legislação estadual que haja instituído depósito prévio como requisito de admissibilidade de recurso voluntário no âmbito dos Juizados Especiais Cíveis. Precedente: ADI 4.161/AL, Rel. Min. CÁRMEN LÚCIA.

(ADI 2.699, ministro Celso de Mello, *DJe* de 10 de junho de 2015 – grifei)

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE.
LEI 297/2001 DO ESTADO DE RORAIMA. FUNDEJURR.

DEPÓSITOS JUDICIAIS. SANÇÕES
PECUNIÁRIAS. FIANÇA. MULTA PENAL. MATÉRIA
PROCESSUAL. COMPETÊNCIA PRIVATIVA DA
UNIÃO. MULTAS. PROCESSO CIVIL. AUSÊNCIA DE
CONTRARIEDADE. HERANÇA JACENTE. DISCIPLINA
CONTRÁRIA. DIREITO CIVIL. COMPETÊNCIA
PRIVATIVA. PERSONALIDADE JURÍDICA DO FUNDO.
PRESIDENTE DO TRIBUNAL DE JUSTIÇA.

ACUMULAÇÃO. INCONSTITUCIONALIDADE. 1. A jurisprudência pacífica desta Corte se consolidou no sentido de que a matéria relativa aos depósitos judiciais, ainda que se trate dos seus rendimentos financeiros, é de competência legislativa privativa da União, nos termos do art. 22, I, da Constituição da República. 2. De igual modo, a incorporação das receitas extraordinárias previstas nos incisos IX e XI, são todas normas de natureza penal e processual, já havendo disposição no Código de Processo Penal, no Código Penal e na Lei Complementar Federal nº 79/1994 acerca da destinação das sanções pecuniárias, do perdimento e da fiança. 3. Por outro lado, o inciso X do art. 3º, referente às “multas aplicadas pelos juízes nos processos cíveis, salvo se destinadas às partes ou a terceiros”, vai ao encontro do que atualmente dispõe o Código de Processo Civil (Lei 13.105/2015) no art. 77, § 3º, e no art. 97. [...]

(ADI 4.981, ministro Edson Fachin, DJe de 30 de novembro de 2020 – grifei)

CONSTITUCIONAL. FEDERALISMO E RESPEITO ÀS REGRAS DE DISTRIBUIÇÃO DE COMPETÊNCIA. ART. 174, CAPUT E §§ 1º E 2º, DA LEI COMPLEMENTAR ESTADUAL 620/2011, COM A REDAÇÃO DADA PELA LEI COMPLEMENTAR 767/2014 DO ESTADO DE RONDÔNIA. PERDA PARCIAL DO OBJETO. ATRIBUIÇÃO DE PRERROGATIVAS PROCESSUAIS AOS PROCURADORES DE ESTADO. USURPAÇÃO DE COMPETÊNCIA PRIVATIVA DA UNIÃO PARA LEGISLAR SOBRE DIREITO PROCESSUAL (ART. 22, I, DA CF). PROCEDÊNCIA. [...] 3. As regras de distribuição de competências legislativas são alicerces do federalismo e consagram a fórmula de divisão de centros de poder em

um Estado de Direito. Princípio da predominância do interesse. 4. A Constituição Federal de 1988, presumindo de forma absoluta para algumas matérias a presença do princípio da predominância do interesse, estabeleceu, a priori, diversas competências para cada um dos entes federativos, União, Estados-Membros, Distrito Federal e Municípios, e, a partir dessas opções, pode ora acentuar maior centralização de poder, principalmente na própria União (CF, art. 22), ora permitir uma maior descentralização nos Estados-Membros e Municípios (CF, arts. 24 e 30, I). 5. **A norma impugnada, ao atribuir prerrogativas processuais aos Procuradores de Estado, atuou para além do que lhe cabia, incorrendo em usurpação de competência federal que encerra violação ao texto constitucional (CF, art. 22, I).** 6. Medida Cautelar confirmada e Ação Direta, na parte em que conhecida, julgada procedente.

(ADI 5.908, ministro Alexandre de Moraes, *DJe* de 4 de dezembro de 2019 – grifei)

Ação direta de inconstitucionalidade. Artigos 9º e 60, com os respectivos incisos, da Lei nº 6.176/1993 do Estado do Mato Grosso, com as alterações operadas pela Lei nº 6.490/1994. Fixação, no âmbito estadual, da competência dos juizados especiais cíveis e criminais. Vício formal. Procedência da ação. 1. **A definição de regras de competência, na medida em que estabelece limites e organiza a prestação da atividade jurisdicional pelo Estado, é um dos componentes básicos do ramo processual da ciência jurídica, cuja competência legislativa foi atribuída, pela Constituição Federal de 1988, privativamente à União (Art. 22, I, CF/88).** 2. A lei estadual, indubitavelmente, ao pretender delimitar as

matérias de competência dos juizados especiais, invadiu esfera reservada da União para legislar sobre direito processual civil e criminal. **A fixação da competência dos juizados especiais cíveis e criminais é matéria eminentemente processual, de competência privativa da União, não se confundindo com matéria procedimental em matéria processual, essa, sim, de competência concorrente dos estados-membros.** 3. O Supremo Tribunal Federal, por diversas vezes, reafirmou a ocorrência de vício formal de inconstitucionalidade de normas estaduais que exorbitem da competência concorrente para legislar sobre procedimento em matéria processual, adentrando aspectos típicos do processo, como competência, prazos, recursos, provas, entre outros. Precedentes. 4. Ação julgada procedente.

(ADI 1.807, ministro Dias Toffoli, DJe de 9 de fevereiro de 2015 – grifei)

INCONSTITUCIONALIDADE. Ação direta. Art. 9º da Medida Provisória nº 2.164-41/2001. Introdução do art. 29-C na Lei nº 8.036/1990. Edição de medida provisória. **Sucumbência. Honorários advocatícios.** Ações entre FGTS e titulares de contas vinculadas. Inexistência de relevância e de urgência. **Matéria, ademais, típica de direito processual. Competência exclusiva do Poder Legislativo. Ofensa aos arts. 22, inc. I, e 62, caput, da CF.** Precedentes. Ação julgada procedente. É inconstitucional a medida provisória que, alterando lei, suprime condenação em honorários advocatícios, por sucumbência, nas ações entre o Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS) e titulares de contas vinculadas, bem como naquelas em que figurem os respectivos representantes ou substitutos processuais.

(ADI 2.736, ministro Cezar Peluso, DJe de 29 de março de 2011 – grifei)

Inclusive, o Supremo já se pronunciou especificamente a respeito da inconstitucionalidade formal de lei estadual que aplica desconto sobre honorários advocatícios dos procuradores de Estado: [...]

Ora, se os Estados não podem legislar sobre direito processual, com igual razão devem os Municípios abster-se de fazê-lo, recaindo esse encargo exclusivamente sobre a União.

Portanto, não pairam dúvidas de que a norma escrutinada, ao dispensar o pagamento de honorários advocatícios, e com isso favorecer os contribuintes em detrimento dos procuradores municipais, não observa a distribuição de competências legislativas prescrita pela Lei Maior no art. 22, I. Deve, então, ser declarada inconstitucional.

Em homenagem ao princípio da boa-fé objetiva, a qual entendo aplicável também ao poder público, e por motivos de segurança jurídica, proponho modular os efeitos da decisão, de maneira que seja preservada a higidez dos negócios jurídicos firmados sob a vigência do art. 6º, § 2º, da Lei n. 4.542/2023 do Município de Ipatinga/MG.

Antecipando-me a prováveis aclaratórios que postulem a modulação dos efeitos desta decisão, desde já afirmo que são impertinentes se opostos apenas com o propósito de resolver conflitos de interesses entre referido Município e seus procuradores.

3. Dispositivo

ADPF 1066 / MG

Ante o exposto, conheço da ação e julgo procedente o pedido nela formulado, para declarar a inconstitucionalidade do § 2º do art. 6º da Lei n. 4.542, de 10 de março de 2023, do Município do Ipatinga/MG, fixando efeitos prospectivos a fim de preservar a validade dos negócios jurídicos entabulados até o momento da publicação da ata deste julgamento.

É como voto.