



# 23 ADPF 1.066

## José Luiz Souza de Moraes

É Professor de Direito Administrativo da Universidade Presbiteriana Mackenzie, Doutor e Mestre em Direito Internacional pela Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo e, Procurador do Estado de São Paulo, Presidente da Associação dos Procuradores do Estado de São Paulo – APESP.

### **Objeto**

Programa Especial de Regularização Tributária (PERT): isenção do pagamento de honorários advocatícios de sucumbência pelas pessoas físicas e jurídicas aderentes.

### **Resumo do caso**

O Supremo Tribunal Federal (STF) proferiu um importante julgado na Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) 1.066/MG, que apontou a inconstitucionalidade de norma municipal que isentava o pagamento de honorários advocatícios de sucumbência pelas pessoas físicas e jurídicas aderentes ao Programa Especial de Regularização Tributária - PERT.

### **Entendimento fixado pelo STF**

A tese foi no seguinte sentido: É inconstitucional, por violar a competência privativa da União para legislar sobre direito processual (CF/1988, art. 22, I), norma municipal que isenta de pagamento de honorários de sucumbência os contribuintes que aderirem ao Programa Especial de Regularização Tributária (PERT) e desistirem das ações judiciais que tratem dos débitos que são objeto do referido programa.

Na espécie, a norma municipal impugnada tem como consequência prática a renúncia, em benefício dos contribuintes, do pagamento dos honorários advocatícios que seriam devidos aos procuradores municipais. Ao dispor sobre honorários advocatícios, cuja matéria é típica de direito processual, ela invadiu a esfera de competência legislativa atribuída à União.

Com base nesses entendimentos, o Plenário, por unanimidade, julgou procedente a arguição para declarar a constitucionalidade do art. 6º, § 2º da Lei nº 4.542/2023 do Município de Ipatinga/MG, fixando efeitos prospectivos a fim de preservar os negócios jurídicos entabulados até a data da publicação da ata deste julgamento.

## Comentários do autor

A questão da regularização tributária tem sido um tema recorrente no cenário jurídico-econômico brasileiro, visando à recuperação de créditos fiscais e à reestruturação financeira de contribuintes. Nesse contexto, programas como o Programa Especial de Regularização Tributária (PERT) foram instituídos para oferecer condições facilitadas de pagamento de débitos. Contudo, a adesão a tais programas frequentemente levanta discussões sobre a dispensa de encargos acessórios, como os honorários advocatícios de sucumbência.

A Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) 1.066/MG, julgada pelo Supremo Tribunal Federal, representou um novo marco na discussão sobre a competência legislativa para dispor sobre honorários advocatícios de sucumbência em programas de regularização tributária municipais, assunto já tratado no que tange a equivalente tratativa nos estados federados. O cerne da controvérsia residia em uma norma municipal do Município de Ipatinga/MG (art. 6º, § 2º da Lei nº 4.542/2023) que isentava os contribuintes que aderissem ao Programa Especial de Regularização Tributária (PERT) do pagamento de honorários advocatícios.

O STF, por unanimidade, julgou procedente a arguição para declarar a constitucionalidade da referida norma municipal. O entendimento da Corte baseou-se na premissa de que a matéria relativa a honorários advocatícios é de direito processual, cuja com-

petência legislativa é privativa da União, conforme o artigo 22, I, da Constituição Federal. A norma municipal, ao dispor sobre honorários, invadiu a esfera de competência legislativa atribuída à União, configurando uma renúncia de receita em benefício dos contribuintes, em detrimento dos honorários devidos aos procuradores municipais.

Essa decisão reforça a importância da observância da repartição de competências legislativas e protege a autonomia da verba honorária, que possui natureza alimentar *sui generis*, e essencial para a subsistência da Advocacia Pública e, consequentemente, para a defesa do interesse público em juízo.

## O Programa Especial de Regularização Tributária (PERT)

O Programa Especial de Regularização Tributária (PERT) foi instituído pela Medida Provisória nº 783, de 2017, posteriormente convertida na Lei nº 13.496/2017, com o objetivo de permitir que pessoas físicas e jurídicas, de direito público ou privado, pudessem regularizar seus débitos tributários e não tributários vencidos até 30 de abril de 2017, administrados pela Secretaria da Receita Federal do Brasil (RFB) e pela Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional (PGFN).

Como em outros programas de regularização de débitos tributários, o PERT ofereceu condições especiais para o parcelamento e a quitação de dívidas, incluindo reduções de multas e juros, com o intuito de estimular a arrecadação e regularizar a situação fiscal de contribuintes em dificuldades. A adesão ao programa exigia, entre outras condições, a desistência de ações judiciais ou recursos administrativos que tivessem por objeto os débitos a serem quitados, bem como a renúncia a quaisquer alegações de fato e de direito sobre as quais se fundamentassem as referidas ações.

Contudo, apesar de seu caráter de fomento à regularização fiscal, a discussão sobre a isenção de honorários advocatícios de sucumbência no âmbito do PERT, como visto na ADPF 1.066/MG, revela um ponto de tensão entre o interesse do contribuinte em aderir ao programa com o menor custo possível e a necessidade de preservação da remuneração dos advogados públicos, que atuam na defesa do erário. A isenção de honorários, embora possa parecer um incentivo adicional à adesão, impacta diretamente a autonomia e a valorização da Advocacia Pública, implicando em uma grave fragilidade ao interesse público.

## A Natureza dos Honorários Advocatícios de Sucumbência e o Interesse Público

Os honorários públicos constituem uma parcela essencial da remuneração da Advocacia Pública, possuindo natureza jurídica própria e relevância constitucional. A sua preservação não é apenas um interesse corporativo, mas um imperativo ligado ao fortalecimento da função essencial à Justiça, à independência técnica dos procuradores e à eficiência na defesa do Estado e da sociedade.

Os honorários advocatícios de sucumbência, conforme estabelecido no Código de Processo Civil (CPC), constituem direito do advogado e possuem natureza alimentar.

No contexto da Fazenda Pública, esses honorários são devidos aos advogados públicos que atuam na defesa dos interesses do Estado, seja na cobrança de tributos, na defesa em ações judiciais ou em outras demandas que envolvam o patrimônio público. A sua natureza jurídica e a destinação desses valores têm sido objeto de intensa discussão, mas a jurisprudência e a legislação têm consolidado o entendimento de que se trata de verba de caráter *sui generis*, mas com restrições de interesse público

como a limitação de seu pagamento ao teto constitucional dos Ministros do STF.

A jurisprudência consolidada, especialmente do STF e do STJ, reconhece que os honorários advocatícios possuem caráter alimentar, assim como salários e vencimentos. Tal natureza lhes confere proteção reforçada contra reduções arbitrárias e restrições desproporcionais. Apesar de compor a remuneração global, os honorários não se confundem com subsídios ou salários. Trata-se de verba resultante do exercício efetivo da atividade jurídica em favor do ente público, vinculada ao êxito em demandas judiciais.

Em razão disso, o Código de Processo Civil (Lei nº 13.105/2015), em seu art. 85, prevê que a fixação de honorários sucumbenciais como direito do advogado, incluindo os públicos, e que a verba não pode ser renunciada ou mitigada pelo julgador, salvo hipóteses expressamente previstas em lei.

Nesse sentido, 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. Tal entendimento ficou consolidado na Ação Direta de Inconstitucionalidade julgada procedente, a ADI 7.014, de relatoria do Ministro Edson Fachin, (DJe de 19 de dezembro de 2022)

A manutenção dos honorários advocatícios de sucumbência da Fazenda Pública é crucial por diversas razões que se alinham diretamente com o interesse público:

A Valorização da Advocacia Pública: A percepção de honorários de sucumbência é um reconhecimen-

to da importância do trabalho dos advogados públicos na defesa do patrimônio e dos interesses do Estado. Essa valorização atrai e retém talentos, garantindo a qualidade da representação jurídica dos entes federados. A advocacia pública desempenha um papel fundamental na arrecadação de receitas, na recuperação de ativos e na prevenção de perdas para o erário, o que beneficia toda a sociedade.

**Estímulo à Eficiência e Produtividade:** A vinculação dos honorários de sucumbência ao desempenho dos advogados públicos serve como um incentivo à eficiência e à produtividade. Ao terem sua remuneração parcialmente atrelada aos resultados de seu trabalho, os advogados são estimulados a buscar soluções mais eficazes para as demandas do Estado, o que se traduz em maior celeridade processual e em melhores resultados para a administração pública.

Além disso, a garantia de honorários de sucumbência contribui para maior independência técnica dos advogados públicos, permitindo que atuem com maior autonomia na defesa dos interesses do Estado, sem pressões indevidas. Essa independência é vital para a integridade do sistema jurídico e para a proteção do interesse público contra eventuais desmandos ou interesses particulares.

Em suma, a manutenção dos honorários advocatícios de sucumbência da Fazenda Pública não é apenas uma questão corporativa, mas um imperativo de interesse público, que visa fortalecer a advocacia pública, garantir a eficiência da administração da justiça e proteger o patrimônio do Estado em benefício de toda a coletividade.

## Conclusão

A decisão do Supremo Tribunal Federal na ADPF 1.066/MG é de suma importância para a advocacia pública e para a defesa do interesse público. Ao declarar a constitucionalidade da norma municipal

que isentava o pagamento de honorários advocatícios de sucumbência em programas de regularização tributária, o STF reafirmou a competência privativa da União para legislar sobre direito processual e protegeu a natureza alimentar e a autonomia da verba honorária.

A manutenção dos honorários advocatícios de sucumbência da Fazenda Pública é um pilar fundamental para a valorização da advocacia pública, o estímulo à eficiência na defesa do erário e a garantia da independência técnica dos advogados que representam o Estado. A renúncia a esses valores, fragiliza a estrutura de defesa dos interesses da coletividade e a dignidade da advocacia pública, em benefício do interesse público maior.