



**MINISTÉRIO PÚBLICO DA UNIÃO**  
**MINISTÉRIO PÚBLICO DO DISTRITO FEDERAL E TERRITÓRIOS**  
Procuradoria-Geral de Justiça

**EXCELENTÍSSIMO SENHOR PRESIDENTE DO TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO DISTRITO FEDERAL E TERRITÓRIOS**

O **PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA DO DISTRITO FEDERAL E TERRITÓRIOS**, no uso das atribuições que lhe são conferidas pela Constituição da República e pela Lei Complementar n.º 75, de 20 de maio de 1993, artigos 6º, inciso I, e 158, e com fundamento no artigo 8º da Lei 11.697, de 13 de junho de 2008, e na Lei 9.868, de 10 de novembro de 1999, vem à presença de Vossa Excelência, ajuizar, perante o Conselho Especial desse Egrégio Tribunal de Justiça do Distrito Federal e Territórios, a presente

**ACÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE**

**COM PEDIDO DE MEDIDA LIMINAR**

contra a **Lei Complementar 904**, de 28 de dezembro de 2015, especificamente em face de seu **artigo 1º, § 5º; artigo 7º**, ao incluir novo dispositivo e dar nova redação aos §§ **1º e 2º do artigo 42 da Lei Complementar 04/1994**; e **artigo 9º**, ao incluir nova redação ao **artigo 3º, inciso IV, da Lei 2.605/2000**, por violação direta ao parâmetro constitucional dos artigos 14, 17, inciso XV, 19, *caput*, 31, *caput* e § 3º, 110; 111 e 126, inciso IV, 128, inciso II, todos da Lei Orgânica do Distrito Federal, promulgada em 8 de junho de 1993.



## I. Dos dispositivos impugnados

A presente ação direta tem por escopo o reconhecimento da inconstitucionalidade de dispositivos da **Lei Complementar distrital n. 904**, de 28 de dezembro de 2015, especificamente, **do seu artigo 1º, § 5º; do seu artigo 7º**, ao incluir novo dispositivo e dar nova redação **aos parágrafos 1º e 2º do artigo 42 da Lei Complementar 04**, de 30 de dezembro de 1994; e do seu **artigo 9º**, ao incluir nova redação ao **artigo 3º, inciso IV, da Lei 2.605**, de 18 de outubro de 2000, dispositivos que implicam em ofensa **frontal** e **direta** ao parâmetro constitucional dos artigos 14, 17, inciso XV, 19, *caput*, 31, *caput* e § 3º, 110; 111 e 126, inciso IV, 128, inciso II, todos da Lei Orgânica do Distrito Federal.

Convém registrar, inicialmente, o teor das disposições normativas impugnadas, destacadas em negrito, *verbis* (grifos acrescentados):

### **LEI COMPLEMENTAR Nº 904, DE 28 DE DEZEMBRO DE 2015**

(Autoria do Projeto: Poder Executivo)

Dispõe sobre a racionalização no ajuizamento de execuções fiscais, regula a inscrição e a cobrança da dívida ativa do Distrito Federal e dá outras providências.

O GOVERNADOR DO DISTRITO FEDERAL, Faço saber que a Câmara Legislativa do Distrito Federal decreta e eu sanciono a seguinte Lei Complementar:

Art. 1º Fica dispensado o ajuizamento de execução fiscal para a cobrança dos créditos tributários e não tributários, inscritos em dívida ativa do Distrito Federal, cujos valores consolidados, por devedor, sejam iguais ou inferiores aos seguintes valores:

I – R\$ 15.000,00, reajustáveis anualmente conforme os parâmetros do art. 1º da Lei Complementar nº 435, de 27 de dezembro de 2001, na hipótese de crédito tributário referente ao Imposto sobre Operações Relativas à Circulação de Mercadorias e Prestação de Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação – ICMS;  
II – R\$ 5.000,00, reajustáveis anualmente conforme os parâmetros do art. 1º da Lei Complementar nº 435, de 2001, para todos os demais créditos tributários ou não tributários.

§ 1º Entende-se por valor consolidado o somatório dos créditos tributários e não tributários, pendentes de pagamento, devidamente atualizados, incluídos juros moratórios, multas e demais acréscimos legais, discriminados por Cadastro de Pessoa Física – CPF ou por raiz de Cadastro Nacional de Pessoa Jurídica – CNPJ.

§ 2º A consolidação dos créditos tributários independe da condição de a pessoa física ou jurídica ser contribuinte ou responsável pelo cumprimento da obrigação tributária.



§ 3º Na hipótese de crédito tributário de ICMS, a consolidação deve ser feita em separado, de modo que o patamar do inciso I seja atendido exclusivamente em relação a créditos de ICMS.

§ 4º Os créditos mencionados neste artigo devem ser encaminhados para cobrança administrativa extrajudicial, em observância aos critérios de eficiência administrativa e economicidade.

**§ 5º Os créditos tributários e não tributários mencionados nos incisos I e II podem, excepcionalmente, ser objeto de execução fiscal, mediante juízo de conveniência da Procuradoria-Geral do Distrito Federal.**

(...)

**Art. 7º** O art. 42 da Lei Complementar nº 4, de 30 de dezembro de 1994, passa a vigorar com a seguinte redação:

**Art. 42. O crédito inscrito em dívida ativa é cobrado:**

I – em procedimento extrajudicial, concomitantemente pelo órgão competente para a administração tributária e pelo órgão central do sistema jurídico do Distrito Federal;

II – em procedimento judicial, pelo órgão central do sistema jurídico do Distrito Federal.

**§ 1º Acrescenta-se, quando da inscrição de crédito em dívida ativa, quantia correspondente a 10% de seu valor para atender às despesas com sua cobrança e honorários advocatícios.**

**§ 2º Os encargos de que trata o § 1º são destinados, quando cobrados na forma do inciso I, para o custeio das despesas de cobrança na proporção de 50% ao Fundo Pró-Jurídico, de que trata a Lei nº 2.605, de 18 de outubro de 2000, e de 50% para fundo destinado ao aparelhamento, à modernização e ao gerenciamento da atividade de cobrança, desenvolvido e coordenado pela Secretaria de Estado de Fazenda do Distrito Federal, e, quando cobrados na forma do inciso II, na proporção de 80% para o pagamento de honorários advocatícios e de 20% para o Fundo Pró-Jurídico, de que trata a Lei nº 2.605, de 2000.**

(...)

**Art. 9º** O art. 3º, IV, da Lei nº 2.605, de 2000, passa a vigorar com a seguinte redação:

**IV – os encargos de que trata o art. 42, § 1º, da Lei Complementar nº 4, de 30 de abril de 1994, em relação aos créditos cobrados em procedimento extrajudicial e judicial, observados os percentuais previstos no § 2º do mesmo artigo;**

## II. Da inconstitucionalidade das disposições impugnadas

Prefacialmente, cumpre observar que a presente ação direta de inconstitucionalidade advém de minucioso estudo elaborado pela **Promotoria de Justiça de Defesa da Ordem Tributária – PDOT** em representação dirigida a esta Procuradoria-Geral de Justiça com vistas à provocação da jurisdição constitucional exercida pelo Eg. TJDFT (doc. 2).



Na presente ação direta de inconstitucionalidade, demonstrar-se-á a incompatibilidade dos dispositivos impugnados frente à Lei Orgânica do Distrito Federal, que tem *status* de Constituição local.

Como sabido, a Lei Orgânica do Distrito Federal consagra preceitos de clareza solar sobre o **espaço de competência normativa** a ser exercido pelo ente federado Distrito Federal.

O art. 14 da LODF é preciso ao estabelecer que “Ao Distrito Federal são atribuídas as **competências legislativas reservadas aos Estados e Municípios**, cabendo-lhe exercer, em seu território, **todas as competências que não lhe sejam vedadas pela Constituição Federal**” (grifos acrescentados).

Referida norma constitui verdadeiro **preceito de absorção compulsória (ou de repetição obrigatória)** veiculado na LODF, vale dizer, trata-se de dispositivo que, por dizer respeito ao próprio *modo de ser de um Estado Federal*, à própria **estrutura da federação**, vincula obrigatoriamente o exercício do Poder Constituinte Decorrente manifestado pelas Constituições Estaduais e pela LODF. No entanto, tal não significa que o presente cotejo se dê em face da Constituição Federal. Ao revés, cuida-se de fiscalização abstrata que se pretende em face do paradigma de confronto da Constituição local, ainda que, nesse particular, seus preceitos substanciem **repetição impositiva** do que já preconiza a Constituição Federal.

Por expresse comando da Constituição local (LODF), cabe ao Distrito Federal, no âmbito da repartição constitucional de competências, observar as **normas ou diretrizes gerais** estabelecidas pela União. Por conseguinte, o exercício **cumulativo** das competências legislativas estadual e municipal, pelo DF, não pode contrariar as disposições próprias do exercício da competência para normas gerais reservada à União, sob pena de **invasão de competência** e vulneração do modelo federativo de repartição de competências normativas.

Conforme demonstrado em detalhes pela Promotoria de Justiça de Defesa da Ordem Tributária na representação em anexo, a Lei Complementar distrital n. 904/15, em seu art. 1º, § 5º, inovou, inadvertidamente, quando deixou ao alvedrio da Procuradoria-Geral do DF a competência de exercer **juízo discricionário de conveniência** para promover, ou não, a execução fiscal de dívida ativa do Distrito



**Federal**, quando o crédito tributário relativo ao ICMS for inferior a R\$ 15.000,00 ou, para os demais créditos tributários ou não tributários, inferior a R\$ 5.000,00.

Já os seus artigos 7º e 9º alteraram dispositivos da Lei Complementar nº 4/94 (art. 42, parágrafos 1º e 2º) e da Lei nº 2.605/2000 (art. 3º, IV), respectivamente, passando a prever possibilidade de atuação extrajudicial da Procuradoria do DF na cobrança da dívida ativa, além da cobrança de honorários advocatícios em procedimento extrajudicial e judicial, **verba esta qualificada indevidamente como “encargo” e automaticamente incluída na Certidão de Dívida Ativa – CDA**, juntamente com despesas decorrentes da cobrança, para fins de **execução privilegiada** sob o rito do executivo fiscal, que confere ao Estado uma série de *prerrogativas* e *vantagens* que somente se justificam na perspectiva de os valores recebidos serem revertidos em proveito do interesse público.

O fato é que tais previsões, além de afrontarem diversos dispositivos da LODF, revelam também verdadeira **invasão da competência federal para legislar sobre Direito Processual e Civil**, na forma dos arts. 22, I, e 24, XI, 146, III, b, da CF/88, afrontando **diretamente** os artigos 14; 17, inciso XV; 31, *caput*, e § 3º; 110; 111 e 126, inciso IV, todos da Lei Orgânica do Distrito Federal, consoante se buscará demonstrar.

### **III. DA DISCRICIONARIEDADE DA PROCURADORIA-GERAL DO DF NA COBRANÇA DE CRÉDITO TRIBUTÁRIO (ART. 1º, § 5º, DA LC 904/2015). VIOLAÇÃO AOS ARTS. 111, 126, IV E 128, II, DA LODF.**

A Lei Complementar distrital n. 904, em seu artigo 1º, § 5º, inovou, inadvertidamente, quando deixou ao alvedrio da Procuradoria-Geral do DF a competência de exercer **juízo de conveniência para fins de promoção, ou não, da execução fiscal de dívida tributária**, quando o crédito tributário relativo ao ICMS for inferior a R\$ 15.000,00 ou inferior a R\$ 5.000,00 no caso dos demais créditos tributários [ou não tributários]. Veja-se (grifos acrescentados):

Art. 1º Fica dispensado o ajuizamento de execução fiscal para a cobrança dos créditos tributários e não tributários, inscritos em dívida ativa do Distrito Federal, cujos valores consolidados, por devedor, sejam iguais ou inferiores aos seguintes valores:  
(...)



**§ 5º Os créditos tributários e não tributários mencionados nos incisos I e II podem, excepcionalmente, ser objeto de execução fiscal, mediante juízo de conveniência da Procuradoria-Geral do Distrito Federal.**

Com efeito, a utilização do critério da conveniência para a cobrança de determinados contribuintes, por meio de execução fiscal, havendo critérios legais *objetivos* já estabelecidos, como são os valores identificados como insignificantes ou de custo acentuado para suas cobranças, **viabiliza tratamento não isonômico dos contribuintes que estão na mesma situação**, o que é flagrantemente inconstitucional, especialmente quando se trata da cobrança de tributos, pois **ferre de morte o postulado da igualdade horizontal** que é paradigma constitucional, conforme o disposto no artigo 128, inciso II, da Lei Orgânica do Distrito Federal, *verbis* (grifos acrescentados):

Art. 128. Sem prejuízo de outras garantias asseguradas ao contribuinte, **é vedado ao Distrito Federal:**

(...)

**II - instituir tratamento desigual entre contribuintes que se encontrem em situação equivalente, proibida qualquer distinção em razão de ocupação profissional ou função por eles exercida, independentemente da denominação jurídica dos rendimentos, títulos ou direitos;**

Nesse sentido caminha o entendimento do Conselho Especial do Tribunal de Justiça local, de que é exemplo o seguinte julgado, *verbis*:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE - LEI Nº 4.288/2008 - REMISSÃO DE CRÉDITOS TRIBUTÁRIOS A GRUPOS PARTICULARIZADOS - PRELIMINAR EX OFFICIO DE NÃO CONHECIMENTO DA AÇÃO RELATIVAMENTE AO ARTIGO 5º - TRIBUTOS RELACIONADOS EM NORMATIVO JÁ DECLARADO INCONSTITUCIONAL - MÉRITO: **VIOLAÇÃO AO PRINCÍPIO DA IGUALDADE TRIBUTÁRIA - ARTIGO 128, II, DA LODF** - AÇÃO JULGADA PARCIALMENTE PROCEDENTE.

I - O instituto da remissão, como modalidade de extinção de crédito tributário, **deve total obediência aos princípios constitucionais e administrativos, em especial o da isonomia tributária, segundo o qual os contribuintes, em idênticas circunstâncias e características de capacidade contributiva, estejam submetidos a idêntico regime tributário.** Nesse sentido, os incisos I, V e VI do artigo 1º da lei impugnada, bem como o artigo 2º, **mostram-se em desconformidade com o preceito da igualdade**, porquanto os demais integrantes do grupo de comerciantes, concessionários e permissionários ocupantes de área pública, bem como feirantes e permissionários sujeitos passivos da Taxa de Rateio, não foram contemplados com a remissão dos créditos tributários em relação aos sujeitos passivos da mesma



categoria, que exercem suas atividades no SIA, na Passagem Subterrânea da Galeria dos Estados e na Rodoviária do Plano Piloto.

II - Não ocorre a alegada violação ao artigo 131, I, da LODF, haja vista a especificidade da norma, que indica, em cada artigo, o tributo cujo crédito se concede a remissão, o período e o beneficiário do perdão fiscal.

III - O artigo 149, § 7º, inciso II da Lei Orgânica do Distrito Federal dirige-se ao projeto de lei orçamentária, o qual deverá identificar o efeito sobre as receitas e despesas decorrentes de isenções, anistias, remissões, subsídios e benefícios de natureza financeira, tributária e creditícia, não sendo, portanto, parâmetro de inconstitucionalidade para a lei combatida, a qual concedeu remissão.

(Acórdão n.490870, 20090020175018ADI, Relator: LECIR MANOEL DA LUZ, Conselho Especial, Data de Julgamento: 08/02/2011, Publicado no DJE: 31/03/2011. Pág.: 84)

Ademais, nos moldes da Constituição Federal (art. 132), a **própria Lei Orgânica do Distrito Federal, em seu artigo 111**, tratou das competências da Procuradoria-Geral do Distrito Federal nos seguintes termos:

DAS FUNÇÕES ESSENCIAIS À JUSTIÇA  
Seção I  
Da Procuradoria-Geral do Distrito Federal

**Art. 110. A Procuradoria-Geral é o órgão central do sistema jurídico do Distrito Federal, de natureza permanente, na forma do art. 132 da Constituição Federal.**

**Art. 111. São funções institucionais da Procuradoria-Geral do Distrito Federal:**

(...);

I - representar o Distrito Federal judicial e extrajudicialmente;

II - representar a Fazenda Pública perante os Tribunais de Contas da União, do Distrito Federal e Juntas de Recursos Fiscais;

III - promover a defesa da Administração Pública requerendo a qualquer órgão, entidade ou tribunal as medidas de interesse da Justiça da Administração e do Erário.

IV - representar sobre questões de ordem jurídica sempre que o interessado público ou a aplicação do Direito o reclamarem;

V - promover a uniformização da jurisprudência administrativa e a compilação da legislação do Distrito Federal;

VI - prestar orientação jurídico-normativa para a administração pública direta, indireta e fundacional.

**VII - efetuar a cobrança judicial da dívida do Distrito Federal.**

(Incluídos os §§ 1º e 2º - Emenda a Lei Orgânica nº 14, de 24/03/97, publicada no DODF de 10.04.97)

§ 1º A cobrança judicial da dívida do Distrito Federal a que se refere o inciso VII deste artigo inclui aquela relativa à Câmara Legislativa do Distrito Federal.

§ 2º É também função institucional da Procuradoria-Geral do Distrito Federal a representação judicial e extrajudicial do Tribunal de Contas do Distrito Federal.



Como se percebe, a LODF não faculta à Procuradoria-Geral do DF o exercício de “*juízo de conveniência*” no cumprimento de seu mister (efetuar a cobrança judicial da dívida do DF), não podendo a lei complementar impugnada ir além do que lhe autoriza o texto constitucional, sendo certo que a **função** exercida pela Procuradoria-Geral do DF **não pode se sobrepor** às competências do Poder Legislativo e nem mesmo ao do órgão da Administração tributária.

Por outro lado, somente lei complementar federal poderia dispor sobre **crédito tributário**, que é o significado da dívida do contribuinte para com o Estado, e que possui regulamentação própria no CTN, como estabeleceu a própria LODF, no seu art. 126, IV, quando determinou a aplicação do art. 146 da CF/88, uma vez que o juízo de conveniência para ajuizar, ou não, a execução fiscal, **cuida da possibilidade de dispensa da cobrança de créditos tributários, fora das hipóteses previstas no art. 141 do CTN (suspensão, extinção, exclusão)**. Confira-se (grifos acrescentados):

#### LODF

Art. 126. O sistema tributário do Distrito Federal **obedecerá ao disposto no art. 146 da Constituição Federal**, em resolução do Senado Federal, nesta Lei Orgânica e em leis ordinárias, no tocante a:  
(...);  
IV - obrigação, lançamento, **crédito**, prescrição e decadência tributários;

#### CF/88

**Art. 146. Cabe à lei complementar:**

I - dispor sobre conflitos de competência, em matéria tributária, entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios;

II - regular as limitações constitucionais ao poder de tributar;

III - **estabelecer normas gerais em matéria de legislação tributária, especialmente sobre:**

a) definição de tributos e de suas espécies, bem como, em relação aos impostos discriminados nesta Constituição, a dos respectivos fatos geradores, bases de cálculo e contribuintes;

b) obrigação, lançamento, **crédito**, prescrição e decadência tributários;

#### CTN (lei complementar)



**Art. 141. O crédito tributário regularmente constituído** somente se modifica ou extingue, ou tem sua exigibilidade suspensa ou excluída, **nos casos previstos nesta Lei, fora dos quais não podem ser dispensadas**, sob pena de responsabilidade funcional na forma da lei, a sua efetivação ou as respectivas garantias.

Diante disso, ressoa evidente que **a Procuradoria-Geral do DF não pode deter o poder de conveniência que lhe foi atribuído pela norma impugnada**, pois tal implica em verdadeira invasão de competência tributária da União para legislar sobre norma geral disciplinando **a cobrança de crédito**, como disposto no art. 141 do CTN, norma que deve ser obrigatoriamente observada pelo DF, **como impõe o art. 126 da LODF**.

Assim, por conferir à Procuradoria-Geral do Distrito Federal **discricionariedade que não lhe foi outorgada pela LODF**, viabilizando **tratamento não isonômico** de contribuintes, bem como por tratar de **disposição do crédito tributário** fora das hipóteses previstas no art. 141 do CTN, impõe-se a declaração de inconstitucionalidade do artigo 1º, § 5º, da Lei Complementar nº 904/15, por **violação direta e frontal** aos artigos 111, inciso VII; 126, inciso IV; e 128, inciso II, da Carta Política do Distrito Federal.

#### **IV. TRATAMENTO DE HONORÁRIOS ADVOCATÍCIOS PELA LEGISLAÇÃO DISTRITAL EM CONFRONTO COM A LEGISLAÇÃO FEDERAL – INVASÃO DE COMPETÊNCIA DA UNIÃO – VALOR PRÉ-FIXADO INSERIDO NAS CDA'S (ART. 7º E 9º DA LC 904/2015 - ALTERAÇÃO DO ART. 42, §§ 1º E 2º, DA LC 4/94 E ART. 3º, IV, DA LEI Nº 2.605/00). VIOLAÇÃO AOS ARTS. 14, 17, XV, DA LODF.**

A estrutura adotada pela Carta Magna para estabelecer as competências para legislar dos entes políticos federados levou em consideração o princípio da **predominância do interesse** e regras mais modernas com o fim de equacionar interesses equivalentes e predispostos, tudo para operacionalizar o sistema de maneira justa e equilibrada, com regras para a boa convivência entre União, Estados/ Distrito Federal e Municípios, como normas diferenciadas para evitar a sucessão de conflitos entre referidos entes.

A Constituição Federal de 1988 consagrou, desse modo, regras claras a respeito da competência para **legislar sobre Direito Processual e Direito Civil**,



prevendo para a União a **competência privativa** nesse domínio normativo (art. 22, I), *verbis* (grifos acrescentados):

Art. 22. **Compete privativamente à União legislar sobre:**

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

Parágrafo único. Lei complementar poderá autorizar os Estados a legislar sobre questões específicas das matérias relacionadas neste artigo.”

Art. 24. Compete à União, aos Estados e ao Distrito Federal legislar concorrentemente sobre:

(...)

XI - **procedimentos em matéria processual**

A Lei Orgânica do Distrito Federal, a seu turno, replicou as normas constitucionais e estabeleceu que compete ao Distrito Federal, concorrentemente com a União, legislar sobre **procedimentos em matéria processual** (grifos acrescentados):

### CAPÍTULO III DA COMPETÊNCIA DO DISTRITO FEDERAL

Art. 14. Ao Distrito Federal são atribuídas as competências legislativas reservadas aos Estados e Municípios, cabendo-lhe exercer, em seu território, **todas as competências que não lhe sejam vedadas pela Constituição Federal.**

#### Seção III Da Competência Concorrente

Art. 17. Compete ao Distrito Federal, concorrentemente com a União, legislar sobre:

**XV - procedimentos em matéria processual;**

§ 1º O Distrito Federal, no exercício de sua competência suplementar, observará as normas gerais estabelecidas pela União.

§ 2º Inexistindo lei federal sobre normas gerais, o Distrito Federal exercerá competência legislativa plena, para atender suas peculiaridades.

§ 3º A superveniência de lei federal sobre normas gerais suspende a eficácia de lei local, no que lhe for contrário.

O exame conjunto dessas disposições constitucionais traz para o intérprete-aplicador sérias dúvidas quanto à competência legislativa em matéria de direito processual e de procedimentos em matéria processual.



Afinal, como assentado por BÜLOW desde 1868<sup>1</sup>, o conceito de processo é compreensivo de dois elementos inter-relacionados: a relação jurídica processual e o arco procedimental em que esta se desenvolve.

Sobre o tema, convém lembrar o magistério autorizado de ARAÚJO CINTRA, ADA PELEGRINI e CÂNDIDO DINAMARCO, em sua *Teoria Geral do Processo*:

“O procedimento é, nesse quadro, apenas o meio extrínseco pelo qual se instaura, desenvolve-se e termina o processo; é a manifestação extrínseca deste, a sua realidade fenomenológica perceptível. A noção de processo é essencialmente teleológica, porque ele se caracteriza por sua finalidade de exercício do poder (no caso, jurisdicional). A noção de procedimento é puramente formal, não passando da coordenação de atos que se sucedem. Conclui-se, portanto, que o procedimento (aspecto formal do processo) é o meio pelo qual a lei estampa os atos e fórmulas da ordem legal do processo.”<sup>2</sup>

Portanto, a princípio, a competência para legislar sobre processo, conferida privativamente à União, há que abranger normas de natureza procedimental.

No entanto, se assim for, qual o sentido da competência estadual para legislar, suplementando as normas gerais da União (art. 24, parágrafos 1º e 2º, da CF), sobre procedimentos em matéria processual?

A dificuldade exegética foi registrada pela doutrina processual:

“(…) existem vozes na doutrina, a sustentar uma precisa distinção entre normas processuais *stricto sensu* e normas procedimentais, mas essa distinção só em modesta medida e sob ressalvas compatibiliza-se com a natureza complexa do processo, porque se apoia na premissa de que processo e procedimento fossem fenômenos independentes e autônomos. Superada essa visão inadequada dos fenômenos *processo* e *procedimento*, não há como distinguir, com nitidez e generalidade, normas alusivas a um e normas alusivas a outro. Toda norma sobre o procedimento em juízo é norma processual porque o procedimento integra o conceito de *processo*. É impossível distinguir normas que disciplinem o procedimento sem influir no modo-de-ser da relação jurídica processual que lhe está à base e, portanto, também impossível encontrar normas de direcionamento exclusivo ao procedimento e normas direcionadas só à relação processual.

A Constituição Federal de 1988, todavia, veio a realimentar essa distinção ao estabelecer a competência concorrente da União e Estados

<sup>1</sup> Ano em que foi publicada, na Alemanha, a obra *Teoria dos pressupostos processuais e das exceções dilatórias*.

<sup>2</sup> *Teoria Geral do Processo*, 22ª. Ed., São Paulo, Malheiros, 2006, p.295



para legislarem sobre *procedimentos em matéria processual* (art. 24, inc. XI), em confronto com a competência federal exclusiva para ditar normas de *direito processual* (art. 22, inc. I). Essas disposições obrigam o intérprete a renunciar à precisão dos conceitos e admitir que, na ordem jurídica *brasileira*, podem existir normas puramente procedimentais ao lado de normas processuais *stricto sensu*. É preciso penetrar no pensamento do constituinte e, em consonância com o sistema processual como um todo, buscar o significado útil da distinção (interpretação sistemática).<sup>3</sup>

De um modo geral, os constitucionalistas que se debruçaram sobre a discussão não avançaram muito no sentido de harmonizar a distinção de modo consistente, exatamente pela impossibilidade, observado o rigor conceitual, de se apartar as normais processuais das procedimentais<sup>4</sup>.

De qualquer modo, não resta dúvida de que o legislador federal detém ampla primazia no que tange à disciplina do processo judicial, que, de um modo geral, é estabelecida pela União.

Aos Estados e ao Distrito Federal cabe, na verdade, apenas desdobrar as normas processuais de procedimento que, na lição de DINAMARCO, “seriam aquelas que descrevem os modelos a seguir nas atividades processuais, ou seja, (a) o elenco de atos que compõem cada procedimento, (b) a ordem de sucessão a presidir a realização desses atos, (c) a forma que deve ser observada em cada um deles (modo, lugar e tempo) e (d) os diferentes tipos de procedimentos disponíveis e adequados aos casos que a própria norma estabelece”<sup>5</sup>.

Diante da primazia conferida à União para legislar sobre processo (em geral), importa observar que o exercício da competência legislativa estadual e distrital sobre procedimentos em matéria processual somente é possível se as normas federais procedimentais permitirem regramento ancilar por meio de normas suplementares dos Estados e do Distrito Federal. Ou seja, na espécie, não se aplica o axioma básico da repartição vertical da competência legislativa, segundo o qual a competência para a edição de normas gerais impede a União (ente central) de disciplinar exaustivamente a matéria, pois sempre deve ser respeitado o espaço de normatização dos entes

---

<sup>3</sup> Cândido Rangel Dinamarco, *Instituições de Direito Processual Civil*, 5ª. Ed., São Paulo, Malheiros, 2005, v. 1, p. 85.

<sup>4</sup> Veja-se, por exemplo, o comentário de José Afonso da Silva acerca do inc. XI, do art. 24, na obra *Comentário contextual à Constituição*, 2ª. Ed., São Paulo, Malheiros, 2006, p. 279.

<sup>5</sup> Cf. *Instituições de Direito Processual Civil*, cit., p. 85.



politicamente descentralizados (normas específicas de suplementação das normais gerais federais).

Pois bem. Transportando referida lógica para o objeto central de questionamento da presente ADI, é sabido que as questões relativas a **honorários advocatícios** são disciplinadas pelas **Leis Federais** nº 8.906/94, nos seus arts. 22, *caput*, e 23; nº 5.869/73 (CPC antigo) no art. 20, §§ 3º a 5º, já substituído pela **Lei nº 13.105/15 (NCPC)**, nos seus arts. 83 e 85, §19.

No entanto, o art. 7º da Lei Complementar distrital nº 904/15, objeto de impugnação nesta via, alterou a redação do art. 42, parágrafos 1º e 2º da Lei Complementar nº 4/94, para **introduzir no sistema processual disciplina própria acerca da “forma privilegiada de cobrança” dos honorários advocatícios destinados à advocacia pública integrante do sistema jurídico do Distrito Federal, bem como da “definição prévia de seus limites percentuais devidos” – dos honorários.** Confira-se (grifos acrescentados):

Art. 7º O art. 42 da Lei Complementar nº 4, de 30 de dezembro de 1994, passa a vigorar com a seguinte redação:

[...]

**§ 1º Acrescenta-se, quando da inscrição de crédito em dívida ativa, quantia correspondente a 10% de seu valor para atender às despesas com sua cobrança e honorários advocatícios.**

**§ 2º Os encargos de que trata o § 1º são destinados, quando cobrados na forma do inciso I, para o custeio das despesas de cobrança na proporção de 50% ao Fundo Pró-Jurídico, de que trata a Lei nº 2.605, de 18 de outubro de 2000, e de 50% para fundo destinado ao aparelhamento, à modernização e ao gerenciamento da atividade de cobrança, desenvolvido e coordenado pela Secretaria de Estado de Fazenda do Distrito Federal, e, quando cobrados na forma do inciso II, na proporção de 80% para o pagamento de honorários advocatícios e de 20% para o Fundo Pró-Jurídico, de que trata a Lei nº 2.605, de 2000.**

[...]

Art. 9º O art. 3º, IV, da Lei nº 2.605, de 2000, passa a vigorar com a seguinte redação:

**IV - os encargos de que trata o art. 42, § 1º, da Lei Complementar nº 4, de 30 de abril de 1994, em relação aos créditos cobrados em procedimento extrajudicial e judicial, observados os percentuais previstos no § 2º do mesmo artigo;**

No ponto, releva aclarar, desde logo, que a presente ADI **não constitui reiteração de questionamento sobre matéria de direito já julgada por esse e. TJDFT nos autos da ADI supratranscrita (ADI 2014.0020168258)**, a saber, sobre o



“direito” de advogados públicos integrantes do sistema jurídico do DF à percepção de honorários advocatícios sucumbenciais. Pelo contrário, a ação ora ajuizada parte precisamente de referida premissa - de que os advogados públicos possuem o direito à percepção de honorários reconhecido pelo novo CPC e pelos Tribunais brasileiros - para **avancar sobre outros aspectos** da discussão, questionando, agora, como já dito, a **“forma privilegiada de sua cobrança”** instituída pela nova Lei Complementar distrital n. 904/2015 (via inscrição dos honorários em **Certidão de Dívida Ativa**) e a **impossibilidade de prévia definição de seus “limites percentuais” por intermédio de norma local**, em flagrante subtração da competência jurisdicional para a fixação de referidos limites, caso a caso, de acordo com a **natureza** e a **complexidade** de cada ação, além do **grau de zelo do profissional** (art. 85, par. 2º, do NCPC), a evidenciar tratar-se de típica matéria atinente a Direito **Processual** Civil (de competência privativa da União), posto que relacionada à própria definição de **competências jurisdicionais**.

Necessário ressaltar, por outro lado, que, recentemente, a jurisprudência dos Tribunais Superiores se pacificou no sentido de que os honorários de sucumbência pertencem ao advogado, revestindo-se, inclusive, de **natureza alimentar**. Vide, nesse sentido, o teor do enunciado de **Súmula Vinculante nº 47**, do Supremo Tribunal Federal, *verbis*:

Súmula Vinculante 47: “Os honorários advocatícios incluídos na condenação ou destacados do montante principal devido ao credor consubstanciam verba de natureza alimentar cuja satisfação ocorrerá com a expedição de precatório ou requisição de pequeno valor, observada ordem especial restrita aos créditos dessa natureza”.

O próprio Supremo Tribunal Federal já vinha reconhecendo o direito dos Procuradores de Estados à **percepção de honorários advocatícios**, o que, como dito alhures, **não é contestado** na presente ADI. Confira-se (grifos acrescentados):

AGRAVO REGIMENTAL NO RECURSO EXTRAORDINÁRIO. ADMINISTRATIVO. SERVIDOR PÚBLICO. **PROCURADOR DO ESTADO. HONORÁRIOS ADVOCATÍCIOS. SUBMISSÃO AO TETO. PARADIGMA DO PLENÁRIO NA REPERCUSSÃO GERAL NO RE 417.200.** BAIXA À ORIGEM. IRRECORRIBILIDADE. ACÓRDÃO RECORRIDO EM HARMONIA COM O ENTENDIMENTO DO SUPREMO. PRECEDENTES. AGRAVO REGIMENTAL DESPROVIDO. 1. O Plenário do Supremo Tribunal Federal, no julgamento do RE 220397, Relator Ministro Ilmar Galvão, assentou que os honorários advocatícios percebidos por procurador público não se classificam



como vantagem pessoal e, por essa razão, entram no cálculo da remuneração para a submissão ao teto estabelecido no artigo 37, inciso XI, da CF/88. 2. A submissão dos agravados às regras do teto constitucional e ao subteto estadual estabelecido na Lei nº 6.995/90 deverão ter por parâmetro os termos estabelecidos no acórdão do julgamento de mérito da repercussão geral no RE 417.200, Relator Ministro Marco Aurélio. 3. A decisão monocrática que submete o recurso extraordinário ao regime da repercussão geral e remete o feito à origem por aplicação do artigo 543-B do CPC não tem cunho decisório e, portanto, é irrecorrível. Precedentes: AI 503064-AgR-AgR, Relator o Ministro Celso de Mello, DJ de 26.3.2010; AI 811626-AgR-AgR, Relator o Ministro Ricardo Lewandowski, DJe de 03.03.2011; RE 513.473-ED, Relator o Ministro Cezar Peluso, DJe de 18.12.2009. 4. Agravo Regimental desprovido. (RE 629675 AgR, Relator(a): Min. LUIZ FUX, Primeira Turma, julgado em 26/02/2013, ACÓRDÃO ELETRÔNICO DJe-054 DIVULG 20-03-2013 PUBLIC 21-03-2013)

Agravo regimental no recurso extraordinário. Procuradores do Município de São Paulo. **Os honorários advocatícios não foram equiparados, para efeito de exclusão do teto previsto no art. 37, XI da CF, às vantagens pessoais. Entendimento do Plenário do Supremo Tribunal Federal (RE 220.397/SP)** que persiste em face da EC 19/98, tendo em vista o decidido na ADIMC 2.116. Agravo regimental desprovido. (RE 225263 AgR, Relator(a): Min. ELLEN GRACIE, Primeira Turma, julgado em 26/03/2002, DJ 26-04-2002 PP-00076 EMENT VOL-02066-02 PP-00375)

Nesse mesmo sentido vem caminhando a jurisprudência desse e. Tribunal de Justiça do Distrito Federal e Territórios, *verbis* (grifos acrescentados):

PRELIMINARES DE INCOMPETÊNCIA DO TJDFE E DE SUSPENSÃO DO JULGAMENTO DA AÇÃO POR PREJUDICIALIDADE EXTERNA – REJEIÇÃO – LEI DISTRITAL N. 5.369, DE 09 DE JULHO DE 2014 – ARTIGO 7º – DESTINAÇÃO E REPASSE DOS HONORÁRIOS ADVOCATÍCIOS DE SUCUMBÊNCIA AOS MEMBROS INTEGRANTES DO SISTEMA JURÍDICO DO DISTRITO FEDERAL – ARGUIÇÃO DE VIOLAÇÃO À LEI ORGÂNICA DO DISTRITO FEDERAL (LODF) – IMPROCEDÊNCIA DO PEDIDO.

(...);

**5. É assente na doutrina e na jurisprudência que os honorários advocatícios incluídos na condenação pertencem exclusivamente ao advogado.**

(...)

11. Ação Direta de Inconstitucionalidade julgada improcedente. (Acórdão n.829068, 20140020168258ADI, Relator: HUMBERTO ADJUTO ULHÔA, Conselho Especial, Data de Julgamento: 28/10/2014, Publicado no DJE: 03/11/2014. Pág.: 18).



PROCESSUAL CIVIL. EXECUÇÃO. HONORÁRIOS ADVOCATÍCIOS SUCUMBENCIAIS. ADVOGADO PÚBLICO. LEGITIMIDADE. DISTRITO FEDERAL. PRO-JURIDICO. GERENCIADOR ADMINISTRATIVO. ISENÇÃO. RECOLHIMENTO DE CUSTAS.

**O Supremo Tribunal Federal, de modo pacífico, reconhece o direito dos advogados públicos à percepção de honorários sucumbenciais. (...);**

4. Recurso conhecido e desprovido.

(Acórdão n.895863, 20150020210534AGI, Relator: MARIA DE LOURDES ABREU, 3ª Turma Cível, Data de Julgamento: 23/09/2015, Publicado no DJE: 28/09/2015. Pág.: 187)

Assentadas referidas premissas, importa considerar, em avanço de argumentação, que o direito do advogado público ao recebimento de honorários foi encampado explicitamente pelo Novo Código de Processo Civil (Lei nº 13.105/15 - art. 85, §19), *verbis*:

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

**§ 19. Os advogados públicos perceberão honorários de sucumbência, nos termos da lei.**

Ressalte-se, aqui, que a **percepção dos honorários advocatícios**, previstos no §19 do art. 85 do Novo CPC, até pode ser estabelecida por lei ordinária estadual, nos termos da parte final de referido dispositivo, uma vez que referida lei, por certo, **não poderá cuidar da fixação dos seus valores e limites percentuais - tema de competência do juízo da causa e de conformidade com os parâmetros estabelecidos no referido artigo da lei processual -, tampouco de sua forma privilegiada de cobrança ou execução (via inscrição dos honorários em CDA)**, mas tão-somente dos procedimentos, circunstâncias e formas pelas quais os valores serão devidos aos Procuradores do DF, não se podendo confundir a competência para regular **o direito à percepção dos honorários advocatícios** com aquela que **fixa seus valores/limites percentuais e define a forma de sua cobrança**.

Dito de outro modo, a expressão “*nos termos da lei*” constante da parte final do parágrafo 19 do artigo 85, supra transcrito, **não pode ser compreendida** pelo intérprete-aplicador como designativa de *ampla* ou *irrestrita* competência normativa estadual ou distrital para *legislar* sobre *todos* os *aspectos* que envolvem a **cobrança dos honorários advocatícios** dos advogados públicos, sob pena de, assim o fazendo, a disciplina normativa do tema variar, injustificada e desarrazoadamente, de Estado para



Estado (ou DF), lançando por terra a **unidade** que se espera do direito processual civil brasileiro.

Assim, a referida lei regulamentadora do direito à percepção dos honorários pelos advogados públicos **não poderá chegar ao ponto** de, contrariando a legislação federal já existente sobre o tema, **autorizar a cobrança de referidos honorários, em flagrante e indevido privilégio dos advogados públicos, via inserção de seus valores em Certidão de Dívida Ativa**, que, como título executivo extrajudicial que é, submete-se a rito **diferenciado** de execução fiscal, que garante ao exequente uma série de *prerrogativas e vantagens* **que não se coadunam** com a natureza **privada** e **particular** desse tipo de verba.

Com efeito, o próprio artigo 7º da Lei distrital n. 5.369/2014, que dispõe sobre o sistema jurídico do Distrito Federal, é **categórico** ao estabelecer que os referidos honorários advocatícios dos advogados públicos integrantes do SJDF (sistema jurídico do DF) constituem “**verbas de natureza privada**”. Confira-se:

Art. 7.º Os honorários advocatícios devidos nas causas e nos procedimentos de que participem o Distrito Federal e as pessoas jurídicas integrantes da Administração Indireta, inclusive aqueles decorrentes de acordos, **constituem verbas de natureza privada**, nos termos da Lei federal n. 8.906, de 1994, e destinam-se aos membros integrantes do Sistema Jurídico do Distrito Federal, respectivamente, sendo repassados na forma disciplinada pela Procuradoria-Geral do Distrito Federal.

De igual modo, **não poderá** a lei regulamentadora em questão (prevista na parte final do parágrafo 19 do artigo 85 do NCPC) invadir a competência legislativa da União para fixar, de forma **prévia** e **estática**, os limites percentuais devidos a título de honorários dos advogados públicos, circunstância que, subvertendo a lógica do processo, retira do Juiz a competência para definir referidos valores percentuais à luz de cada caso concreto, de acordo com a **natureza** e a **complexidade** de cada ação, bem como do **grau de zelo do profissional** (art. 85, par. 2º, do NCPC), a evidenciar tratar-se de típica matéria atinente a Direito **Processual** Civil (de competência privativa da União), posto que relacionada à própria definição de **competências jurisdicionais**.

Ora, como cediço, honorários constituem toda forma de remuneração que o advogado recebe pela prestação de serviços jurídicos ao cliente, decorrentes de elaboração de contrato e sucumbências.



O renomado jurista HUMBERTO THEODORO JÚNIOR afirma serem os honorários “*a justa remuneração recebida pelo advogado pelo serviço prestado*”. Portanto, a “verba honorária”, ou simplesmente “honorário advocatício”, é a justa retribuição à atividade profissional desenvolvida pelo advogado.

A *sucumbência*, processualmente falando, significa que uma das partes foi condenada na contenda. Ao ser condenada, o juiz fixa os honorários de sucumbência em favor do vencedor a ser pago pelo vencido na causa.

Diante disso, pode-se concluir que, nos termos da legislação processual e da jurisprudência consolidada, os honorários de sucumbência **pertencem ao advogado vencedor da demanda (§19 do artigo 85 da Lei 13.105/15)**, mas deverão **ser fixados** pelo juiz da causa, nos termos da **lei processual**. Vale a pena conferir, a propósito, o teor da redação do novo CPC, *verbis*:

**“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.”

Assim, mostra-se **incabível e manifestamente inconstitucional a pretensão da norma local impugnada de fixar os honorários dos Procuradores do DF previamente, em limite percentual invariável, retirando do juiz o poder-dever de fixar seu valor, inserindo-os, como se não bastasse, em título executivo extrajudicial (Certidão de Dívida Ativa — CDA) para fins de cobrança privilegiada da “verba privada” sob o rito de execução fiscal.**

Como dito, os **honorários de sucumbência são considerados atualmente verba remuneratória, ou seja, de caráter alimentar**, diferentemente de outrora, em que eram considerados uma sanção ou mera causalidade derivada da perda da causa, cuja responsabilidade pelo pagamento já era de natureza objetiva e devido à parte vencedora.

Assim, os advogados públicos, quando da atuação perante causas envolvendo execuções fiscais, podem e devem **perceber** honorários, mas somente da espécie **sucumbencial**, uma vez que as outras espécies não condizem com a cobrança judicial do título executivo extrajudicial que é a Certidão de Dívida Ativa — CDA, de acordo com a nova redação do CPC (art. 85, § 19 da Lei 13.105/15).

Ressalte-se, ainda, que o contido no art. 2º, § 5º, inciso II da Lei 6.830/80, que estabelece: “o Termo de Inscrição de Dívida Ativa deverá conter [...] o valor originário da dívida, bem como o termo inicial e a forma de calcular os juros de mora e **demais encargos previstos em lei ou contrato**”, **não pode mais ser entendido como antes**, pois o fato de a natureza da **percepção** dos honorários **sucumbenciais** ter sido **completamente alterada**, sendo hoje considerada **verba remuneratória e de natureza**



**privada**, devidos ao advogado público e não mais ao ente público, **impossibilita** que a referida verba, a ser **recebida em caráter particular, pessoal**, seja considerada dentro do conteúdo de “**demais encargos previstos em lei**”, como outrora se fazia, uma vez que não é mais parte da despesa necessária para a cobrança da dívida, **além de não ser destinada ao ente público**.

A respeito do conceito de *encargos* e se este pode englobar o pagamento de honorários, especialmente os de *sucumbência*, vale trazer à baila trechos retirados de artigo esclarecedor de autoria de Henrique Tróccoli Júnior, escrito e divulgado na internet (<https://jus.com.br/artigos/1326/o-encargo-de-20-instituido-pelo-decreto-lei-n-1025-69-e-as-execucoes-fiscais-da-uniao> - grifos acrescentados):

Encargos, sob a ótica do uso comum do povo, numa perspectiva vulgar do conceito, 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) Abstraindo dos sentidos nº 2, 3 e 4, podemos entender o referido encargo como uma obrigação/imposição de recolher aos cofres públicos o percentual de 20% calculado sobre a totalidade da quantia devida inscrita em dívida ativa.

Já adentrando no campo da linguagem técnica poder-se-ia definir o termo "encargo" como aquilo que adere a algo que lhe é substancial, como por exemplo, os juros indenizatórios e a multa moratória aderem ao principal da dívida onerando-a, cada um com uma função específica, qual seja, os juros indenizam o credor pela não disponibilização no tempo acordado do numerário que já lhe pertence e a multa é penalidade pelo inadimplemento da obrigação civil, comercial, tributária etc., no tempo acordado ou instituído. (4) Será que podemos identificar o encargo de 20% instituído pelo Decreto-lei nº 1.025/69 como acessório de uma obrigação? Se afirmativa a resposta, tratar-se-ia de indenização, remuneração, ou penalidade? Antes de respondermos a este questionamento, válido é situarmos a compreensão do instituto ora estudado no âmbito da linguagem da ciência do direito, a que se pretende, como toda ciência, foros de univocidade.”

“Nas execuções fiscais da União, além dos encargos relativos aos juros e multa moratórios, incide sobre o principal da dívida outro encargo denominado encargo de 20% instituído pelo Decreto-lei nº 1.025/69. Inicialmente o referido encargo remunerava os servidores públicos que funcionassem na cobrança da Dívida Ativa, constando do art. 1º daquele decreto, que possui a seguinte dicção: "Art. 1º É declarada extinta a participação de servidores públicos na cobrança da Dívida Ativa 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**".”

(...);



“Passou-se a entender que o encargo de 20%, do art. 1º, do Decreto-lei 1.025/69, tratava-se de honorários de advogado com a edição do Decreto-lei 1645/78 que em seu art. 3º dispunha: "Art. 3º. Na cobrança da Dívida Ativa da União, a aplicação do encargo de que tratam o art. 21 da Lei nº 4439, de 27 de outubro de 1964,... o art 1º do Decreto Lei nº 1025/69, de 21 de outubro de 1969, e o art. 3º do Decreto-lei nº 1569, de 8 de agosto de 1977, substitui a condenação do devedor em honorários de advogado e **o respectivo produto será, sob esse título, recolhido integralmente ao Tesouro Nacional.**”

“Essa norma sofreu diversas alterações, como se observa da Lei nº 7.711/88: "Art. 3º A partir do exercício de 1988 fica instituído programa de trabalho de "Incentivo à Arrecadação da Dívida Ativa da União", constituído de projetos destinados ao incentivo da arrecadação, administrativa e 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, "pró-labore" de peritos técnicos, de êxito, inclusive a seus procuradores a ao Ministério Público Estadual e de avaliadores e contadores, e aos serviços relativos à penhora de bens e à remoção e depósito de bens penhorados ou adjudicados à Fazenda Nacional. Parágrafo único. O produto dos recolhimentos do encargo de que trata o artigo 1º do 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, artigo 3º do Decreto-Lei 1.645, de 11 de dezembro de 1978, e artigo 12 do Decreto-Lei nº 2.163, de 19 de setembro de 1984, **será recolhido ao Fundo a que se refere o artigo 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 artigo 6º desta Lei.**”

(...);

“Na esteira do precedente normativo aberto pelo Decreto-lei nº 1.025/69, a Lei nº 7.940, de 20 de dezembro de 1989, que instituiu a Taxa de Fiscalização dos mercados de títulos e valores mobiliários, assim dispôs no art. 5º, § 1º, alínea "c": "§ 1º. A taxa não recolhida no prazo fixado será atualizada na data do efetivo pagamento, de acordo com o índice de variação da BTN Fiscal, e cobrada com os seguintes acréscimos: c) encargos de 20% (vinte por cento), substitutivo da condenação do devedor em honorários de advogado, calculados sobre o total do débito inscrito como Dívida Ativa, que será reduzido para 10% (dez por cento) se o pagamento for efetuado antes do ajuizamento da execução”.

“Entretanto, a questão parece estar pacificada no seio do STJ com o julgamento dos EDResp nº 124.263/DF, onde a 1ª Seção pacificou o entendimento de que a natureza do encargo previsto no art. 1º do Decreto-lei nº 1025/69 não era unicamente de substitutivo dos honorários advocatícios, **mas que se destinava a cobrir todas as despesas relativas à arrecadação de tributos. (10)**”.



Desse modo, fica claro que, com a mudança ocorrida, os honorários *sucumbenciais* **não mais podem estar contidos** na expressão “*demais encargos previstos em lei ou contrato*”, dado que não servirão, doravante, para garantir o juízo ou as despesas relacionadas com a cobrança, bem como serão destinados ao advogado, como verba de natureza privada e **não mais ao ente público, o que impossibilita por completo de serem entendidos como “verbas acessórias” da dívida tributária referida como principal na execução fiscal.**

Desta maneira, passou-se a discutir a constitucionalidade de constar, desde o início, o montante a ser pago a título de honorários advocatícios, de natureza particular, na Certidão de Dívida Ativa - CDA, que será objeto de execução fiscal.

Isso porque, como verba de caráter remuneratório, somente seria devida **com o fim do processo**, mediante fixação por parte do magistrado, quando a Procuradoria do DF tivesse êxito na execução, fora outros casos previstos na lei processual, uma vez que não se pode entender que ela serve de garantia do juízo ou como parte dos custos da cobrança empreendida pelo Estado, como devidos na generalidade dos encargos.

Tudo isso porque, insista-se, a **verba honorária não está mais vinculada à atuação do Estado**, mas amalgamada com a atuação do profissional, o advogado público.

Além disso, o Novo Código de Processo Civil (Lei 13.105/2015), em seu art. 83, §1º, II, estabeleceu a vedação de exigência de caução para garantia do juízo com o fim de pagamento de custas e honorários advocatícios, quando houver execução fundada em título extrajudicial e no cumprimento de sentença, o que se assemelha à execução de título executivo extrajudicial contido na CDA (Certidão de Dívida Ativa) e que também a ela se aplicará.

Outrossim, **não se pode conceber a inclusão de verba sucumbencial já na extração do título executivo extrajudicial, uma vez que não se sabe o resultado da ação de execução, cuja verba deve ser estabelecida pelo juízo da causa**, nos moldes estabelecidos pela lei processual.

Ora, como a Lei processual determina que **o juiz fixe a verba de acordo com as circunstâncias fáticas e em um percentual**, não pode a lei estadual (ou do DF)



restringir o poder concedido ao magistrado em lei federal, sob pena de se configurar flagrante **invasão de competência legislativa privativa da União** para normatizar **direito processual civil**.

Outro não tem sido o entendimento do Supremo Tribunal Federal, que também traz **clara distinção** entre os conceitos de *processo* e de *procedimento em matéria processual*. Confira-se *verbis* (grifos acrescentados):

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. ARTIGO 26 DA LEI COMPLEMENTAR N. 851/98 DO ESTADO DE SÃO PAULO. MATÉRIA PROCESSUAL. INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL.

1. À União, nos termos do disposto no artigo 22, inciso I, da Constituição do Brasil, **compete privativamente legislar sobre direito processual**.

2. **Lei estadual que dispõe sobre atos de Juiz, direcionando sua atuação em face de situações específicas, tem natureza processual e não meramente procedimental**. 3. Pedido de declaração de inconstitucionalidade julgado procedente. (ADI nº 2.257/SP, Tribunal Pleno, Relator o Ministro Eros Grau, DJ 26/08/05).

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 1807, Relator(a): Min. DIAS TOFFOLI, Tribunal Pleno, julgado em 30/10/2014, ACÓRDÃO ELETRÔNICO DJe-026 DIVULG 06-02-2015 PUBLIC 09-02-2015)



No entanto, é exatamente isso o que estabeleceu a Lei Complementar distrital n. 904/15, ao determinar que, no momento da inscrição do crédito em dívida ativa, o montante de 10% do valor do débito tributário será incorporado ao total, para ser destinado ao pagamento de **custas e honorários advocatícios**, cujo produto será dividido igualmente e distribuído para o fundo da Procuradoria do DF e para a Fazenda, nas causas ainda não judicializadas. Já para as causas judicializadas, será repartido o referido montante, sendo que 80% do valor será destinado para os Procuradores do DF, a título privado, e 20% será destinado para o Fundo da Procuradoria do DF, o que torna manifesta a sua **inconstitucionalidade formal orgânica**, por usurpação de competência legislativa privativa da União.

Em situação assemelhada, o Conselho Especial do e. Tribunal de Justiça local reconheceu que norma distrital promoveu flagrante invasão da competência legislativa privativa da União para legislar sobre **direito processual** e declarou a sua incompatibilidade frente às disposições da LODF. Confira-se:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI DISTRITAL N. 4.866/2012, COM ALTERAÇÕES DA LEI DISTRITAL N. 5.223/2013. DEPÓSITOS JUDICIAIS DE TRIBUTOS E ACESSÓRIOS DE COMPETÊNCIA DO DISTRITO FEDERAL EXCLUSIVAMENTE NO BANCO DE BRASÍLIA. INVASÃO DA COMPETÊNCIA LEGISLATIVA DA UNIÃO PARA LEGISLAR SOBRE DIREITO PROCESSUAL. VIOLAÇÃO DO ART. 14 DA LEI ORGÂNICA DO DISTRITO FEDERAL. PROCEDÊNCIA DO PEDIDO.

A edição de lei que versa sobre depósitos judiciais **é de competência legislativa privativa da União, por se tratar de matéria processual (inciso I do art. 22 da Constituição Federal). Precedentes do Supremo Tribunal Federal.**

O Distrito Federal, ao editar a Lei 4.866, de 5 de julho de 2012, estabelecendo a exclusividade do Banco de Brasília para os **depósitos judiciais referentes a tributos e acessórios, invadiu competência legislativa da União para legislar privativamente sobre direito processual e, por conseguinte, violou o art. 14 da Lei Orgânica do Distrito Federal.**

Pedido julgado procedente para declarar a inconstitucionalidade da Lei 4.866, de 5 de julho de 2012, com as alterações da Lei Distrital nº 5.223/2013, com efeitos ex tunc e eficácia erga omnes. (Acórdão n.855821, 20140020128535ADI, Relator: ROMÃO C. OLIVEIRA, Relator Designado:MARIO MACHADO, Conselho Especial, Data de Julgamento: 24/02/2015, Publicado no DJE: 20/03/2015. Pág.: 13)

Inegável, desse modo, a nítida invasão de competência, pelo Distrito Federal, em domínio normativo reservado à União, pois os dispositivos impugnados da



Lei Complementar nº 904/15, alterando a Lei Complementar nº 04/94 e a Lei 2.605/2000, não encontram respaldo na Constituição Federal (art. 22, I, e 24, XI, 146, III, b).

Nesse particular, vê-se que as disposições impugnadas, além de contrariarem as normas previstas nas Leis federais nº 8.906/94, nos seus arts. 22 *caput* e 23, nº 6.830/80, nos seus arts. 1º, 2º, §2º e 5º, II, nº 5.869/73 (CPC), no art. 20, §§s 3º a 5º e nº 13.105/15 (NCPC), nos seus arts. 83 e 85, §19, **ferem também, no que aqui interessa, frontal e diretamente** o disposto nos **arts. 14 e 17, XV, ambos da Lei Orgânica do Distrito Federal**, impondo-se a declaração de sua **inconstitucionalidade formal orgânica, senão vejamos:**

#### LODF

#### CAPÍTULO III DA COMPETÊNCIA DO DISTRITO FEDERAL

Art. 14. Ao Distrito Federal são atribuídas as competências legislativas reservadas aos Estados e Municípios, cabendo-lhe exercer, em seu território, todas as **competências que não lhe sejam vedadas pela Constituição Federal**.

#### Seção III Da Competência Concorrente

Art. 17. Compete ao Distrito Federal, concorrentemente com a União, legislar sobre:

I – direito tributário, financeiro, penitenciário, econômico e urbanístico;

(...)

XV - procedimentos em matéria processual;

A hipótese, portanto - tendo em vista a franca contrariedade ao texto da Lei Orgânica distrital, a acarretar vício insanável *ab origine* dos dispositivos legais atacados -, está a merecer a proclamação de inconstitucionalidade por essa Egrégia Corte de Justiça, de sorte a rechaçá-los do ordenamento jurídico com efeitos *ex tunc* e eficácia *erga omnes*.

#### IV. Da necessidade de medida acauteladora

De acordo com os artigos 111 e 112 do Regimento Interno do Tribunal de Justiça do Distrito Federal e dos Territórios, desde que presentes os requisitos



pertinentes, admite-se a concessão de medida liminar para a suspensão da norma objurgada até o julgamento final da ação direta de inconstitucionalidade.

Nesse sentido, releva considerar que a aparência do bom direito se encontra devidamente demonstrada. Os fundamentos constitucionais invocados patenteiam a plausibilidade da tese sustentada.

Igualmente, impende registrar que o **aspecto da urgência** – *periculum in mora* – encontra-se presente à saciedade.

Isso porque há manifesta **invasão de competência legislativa da União** para legislar sobre **direito processual**, o que em tudo recomenda, até como medida de *conveniência política*, a imediata suspensão da eficácia das normas atacadas.

Ademais, a aplicação de normas inconstitucionais importa em afronta aos princípios constitucionais da transparência e da legalidade, quadro que deve cessar o mais rapidamente possível.

Em relação ao art. 1º, § 5º, da norma impugnada, constata-se que, nos casos previstos nos incisos I e II do dispositivo legal, o contribuinte ficará exposto ao alvedrio da Procuradoria-Geral do DF, quanto à cobrança (ou não) do crédito tributário, tendo em vista a inaceitável *discricionariedade* que lhe foi conferida por norma infraconstitucional não amparada pela Constituição Federal nem, tampouco, pela Lei Orgânica do Distrito Federal.

No que tange à regra própria de fixação de honorários advocatícios, para via judicial e extrajudicial, com a inclusão prefixada do montante no título executivo (CDA), ressalta-se o efetivo prejuízo do contribuinte que, apenas por ter sua dívida inscrita, terá um aumento substancial no referido valor, pois esta servirá para pagamento não mais das custas da cobrança, mas também para remunerar os advogados públicos, antes mesmo do deslinde necessário da questão, pois somente são cabíveis honorários da espécie sucumbencial.

Hoje, a verba de honorários advocatícios está misturada com as custas decorrentes da cobrança da dívida e **o contribuinte não conhece sequer os valores devidos**, de forma detalhada, o que distorce o direito do devedor de conhecer o que lhe estão cobrando, ainda mais quando a dívida é tributária, cuja cobrança é vinculada e estrita ao previsto em lei, preservando o conhecimento integral da mesma.



Afora isso, o contribuinte, quando da inscrição do débito em dívida ativa, já será onerado por valor que somente seria devido em caso de *sucumbência*, havendo inclusive de garantir o juízo em relação ao valor acrescido, quando da oposição de eventuais embargos à execução, fato que subverte toda a estrutura processual e **retira do Estado Juiz a prerrogativa de fixar o valor de acordo com as circunstâncias** de cada caso.

Além disso, há também **prejuízo irreparável ao erário**, pois do montante da dívida ativa tributária ajuizada e preexistente à vigência da Lei Complementar 904/15, e que pertencia toda ao erário, no valor de aproximadamente R\$ 17.656.000.000 bilhões de reais, de acordo com o levantamento feito pela Secretaria de Fazenda no dia 31/03/16 (doc. Anexo), **10% deste valor** será destinado ao pagamento de honorários advocatícios, dos quais **80% serão transferidos para pagamento dos procuradores do DF**, a título de verba privada.

Nesse particular, urge que seja concedida tutela imediata e que se retire as normas impugnadas do ordenamento jurídico distrital, a justificar a concessão da liminar *inaudita altera pars*.

Outrossim, alia-se à avaliação da existência do *periculum in mora* a mensuração a respeito da premência da decisão em face de relevante **interesse de ordem pública**, consoante se depreende do sentido finalístico da norma inscrita no artigo 170, § 3.º do Regimento Interno do Supremo Tribunal Federal, e no artigo 10, § 3.º, da Lei 9.868, de 1999, aplicáveis ao caso.

Dessa forma, com o intuito de preservar a integridade da ordem jurídico-administrativa no Distrito Federal, admite-se, em juízo de conveniência, o deferimento cautelar, como faz ver o Ministro Celso de Mello em trecho de seu voto proferido quando do julgamento da Medida Cautelar na ADI 766-1/RS (DJU 27.5.1994), textualmente:

(...) Mais do que em face da configuração do *periculum in mora*, considero que o deferimento da medida liminar postulada justifica-se por razões de conveniência, fundadas na necessidade de preservar a integridade da ordem jurídico-administrativa local.

Nesse sentido, com o objetivo de possibilitar a suspensão da eficácia de diversas normas inconstitucionais, o Supremo Tribunal Federal iterativamente tem



afirmado que o *periculum in mora* também consiste na **conveniência da concessão da medida cautelar**, cuja justificativa ontológica reside no caráter político que reveste o controle de constitucionalidade (RTJ 145/775 e 154/779), na medida em que age o órgão incumbido da fiscalização abstrata da constitucionalidade das leis como verdadeiro “legislador negativo”.

Por esses motivos, justifica-se a **suspensão liminar da Lei Complementar distrital n. 904**, de 28 de dezembro de 2015, especificamente, do seu **artigo 1º, § 5º; do seu artigo 7º**, ao incluir novo dispositivo e dar nova redação aos **§§ 1º e 2º do art. 42 da Lei Complementar 04**, de 30 de dezembro de 1994; e do seu **artigo 9º**, ao incluir nova redação ao **art. 3º, inciso IV, da Lei 2.605**, de 18 de outubro de 2000. **Alternativamente**, pede o Ministério Público seja imposto ao caso o **rito previsto no art. 113** do Regimento Interno desse Eg. TJDFT: “Se houver pedido de liminar, o relator, em face da relevância da matéria e de seu especial significado para a ordem social e para a segurança jurídica, poderá, após a prestação das informações no prazo de dez dias e a manifestação do Procurador-Geral do Distrito Federal e do Procurador-Geral de Justiça do Distrito Federal e Territórios, sucessivamente, no prazo de cinco dias, submeter o processo diretamente ao Conselho Especial, que terá a faculdade de julgar definitivamente a ação”.

## VI. Conclusão e Pedido

Diante do exposto, requer o Procurador-Geral de Justiça do Distrito Federal e Territórios:

- a) O recebimento da presente ação, para que seja de imediato submetido pelo Desembargador Relator o pedido de **liminar** ao Egrégio Conselho Especial do TJDFT, *inaudita altera pars*, nos termos do § 3.º do artigo 10, e dos §§ 1.º e 2.º do artigo 11, da Lei 9.868, de 1999, para suspender a eficácia da **Lei Complementar distrital n. 904**, de 28 de dezembro de 2015, especificamente, do seu **artigo 1º, § 5º; do seu artigo 7º**, ao incluir novo dispositivo e dar nova redação aos **§§ 1º e 2º do art. 42 da Lei Complementar 04**, de 30 de dezembro de 1994; e do seu **artigo 9º**,



ao incluir nova redação ao **art. 3º, inciso IV, da Lei 2.605**, de 18 de outubro de 2000, com efeitos *ex nunc* e *erga omnes*, até decisão definitiva;

- b) após a decisão do pedido de concessão de medida liminar pelo Egrégio Conselho Especial, que sejam intimados o Governador do Distrito Federal e o Presidente da Câmara Legislativa, para prestarem informações acerca das disposições legais impugnadas, no prazo de 30 dias, na forma do artigo 6.º da Lei 9.868, de 1999;
- c) em seguida, que seja intimado o Procurador-Geral do Distrito Federal, para falar como curador das normas impugnadas, nos termos do artigo 8.º da Lei 9.868, de 1999, e do § 3.º do artigo 103, da Constituição da República;
- d) a intervenção desta Procuradoria-Geral de Justiça, para ofertar parecer sobre o pedido, na condição de *custos legis*; e
- e) a procedência do pedido, confirmando-se a medida liminar eventualmente concedida, para declarar, em tese e com efeitos *ex tunc* e *erga omnes*, a inconstitucionalidade da **Lei Complementar 904**, de 28 de dezembro de 2015, especificamente, do seu **artigo 1º, § 5º; do seu artigo 7º**, ao incluir novo dispositivo e dar nova redação aos **§§ 1º e 2º do art. 42 da Lei Complementar 04**, de 30 de dezembro de 1994; e do seu **artigo 9º**, ao incluir nova redação ao **art. 3º, inciso IV, da Lei 2.605**, de 18 de outubro de 2000, porque contrárias aos artigos 14, 17, inciso XV, 19, *caput*, 31, *caput* e § 3º, 110; 111 e 126, inciso IV, 128, inciso II da Lei Orgânica do Distrito Federal.

Brasília/DF, 07 de abril de 2016.

**Luciano Coelho Ávila**  
Promotor de Justiça  
Assessor de Controle de Constitucionalidade

**LEONARDO ROSCOE BESSA**  
Procurador-Geral de Justiça  
MPDFT