

SÉRGIO FERNANDES DE ABREU JÚNIOR
(PROCURADOR DO ESTADO DE RONDÔNIA)

E-MAIL: sergioabreu@pge.ro.gov.br

PEDRO HENRIQUE MOREIRA SIMÕES
(PROCURADOR DO ESTADO DE RONDÔNIA)

E-MAIL: phmsimoes@pge.ro.gov.br

**DA CONSTITUCIONALIDADE DOS HONORÁRIOS
ADMINISTRATIVOS COBRADOS PELOS ESTADOS EM RAZÃO DO
PROTESTO DE CERTIDÕES DE DÍVIDA ATIVA (CDA'S): A
EXPERIÊNCIA DE RONDÔNIA**

**CONGRESSO NACIONAL DOS PROCURADORES DOS ESTADOS
E DO DISTRITO FEDERAL**

SÃO PAULO

SETEMBRO

2017

RESUMO

O presente trabalho pretende analisar, partindo-se da experiência do Estado de Rondônia, com a edição da Lei Estadual nº 2.913/2012, com redação incluída pela Lei Estadual nº 3.526/2015, a constitucionalidade, legalidade e legitimidade da cobrança administrativa de honorários em favor dos Procuradores dos Estados e do Distrito Federal em razão de protestos de Certidões de Dívida Ativa (CDA's).

Agradecemos a Deus Todo-Poderoso, Senhor de Tudo e de Todos, Sempre!

Agradecemos a nossos Familiares, pelo exemplo, pela dedicação e pelo incansável apoio.

Agradecemos a nossos Amigos e Colegas da Procuradoria Geral do Estado de Rondônia pela Infinita Atenção, sobretudo aos que trabalham na Procuradoria da Dívida Ativa e na Procuradoria Fiscal, pelo Privilégio do Convívio Diário.

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO -----	05
1. DA NATUREZA JURÍDICA DOS HONORÁRIOS ORIUNDOS DO PROTESTO DE CERTIDÕES DE DÍVIDA ATIVA (CDA)-----	06
2 - DA CONSTITUCIONALIDADE DA COBRANÇA DOS HONORÁRIOS NO PROTESTO PELOS ESTADOS E PELO DISTRITO FEDERAL NO QUE TOCA À COMPETÊNCIA LEGISLATIVA -----	15
3 – DA EXPERIÊNCIA DE RONDÔNIA COM A EDIÇÃO DA LEI ESTADUAL Nº 2.913/2012, COM REDAÇÃO INCLUÍDA PELA LEI 3.526/2015 -----	23
CONCLUSÕES -----	26
BIBLIOGRAFIA -----	29

INTRODUÇÃO

É muito comum o enfrentamento do desafio da recuperação de passivos judiciais pelos Estados, sobretudo os passivos que versam sobre Dívida Ativa.

Prova disso é o elevado número de protesto extrajudiciais de Certidões de Dívida Ativa (CDA's) e execuções fiscais ajuizadas pelo Estados e pelo Distrito Federal em Varas, especializadas ou não, nos respectivos Tribunais de Justiça de Todo o Território Nacional.

De acordo com o Conselho Nacional de Justiça (CNJ), em notícia publicada em seu Sítio Eletrônico (*Site*), na Rede Mundial de Computadores (*Internet*), em 20 de março de 2015, os processos de execução fiscal representavam cerca de 50% (cinquenta por cento) dos 95,14 (noventa e cinco vírgula quatorze) milhões de feitos judiciais em tramitação no País.

Também de acordo com o Relatório Anual do Poder Judiciário de 2015, Ano-Base 2015 do CNJ, os executivos fiscais representam cerca de 75% (setenta e cinco por cento) de todas as execuções pendentes no Poder Judiciário Brasileiro.

Assim, não restam dúvidas no sentido de que, contemporaneamente, diante de um cenário de grave crise econômica e institucional em que está mergulhado o Brasil, a constitucional, legal e legítima cobrança de honorários administrativos oriundos do protesto como meio mais eficiente do crédito tributário surge como uma alternativa efetiva à fundamental atividade de recuperação de créditos tributários e não tributários inscritos em dívida ativa, na medida em que é comprovadamente mais eficiente em relação a executivos fiscais ajuizados pela Fazenda Pública.

Procuramos, assim, demonstrar, ao final deste singelo trabalho, partindo-se da experiência do Estado de Rondônia, com a edição da Lei Estadual nº 2.913/2012, ser constitucional, legal e legítima a cobrança administrativa de honorários em favor dos Procuradores dos Estados e do Distrito Federal em razão de protestos de Certidões de Dívida Ativa (CDA's).

1. DA NATUREZA JURÍDICA DOS HONORÁRIOS ORIUNDOS DO PROTESTO DE CERTIDÕES DE DÍVIDA ATIVA (CDA)

Não se pode querer vincular os honorários advocatícios previstos no dispositivo impugnado com os honorários sucumbenciais previstos na legislação processual.

Isso, com a devida vênia, é um erro que deve ser enfrentado.

Para tanto, próximos que estamos ao dia dos namorados, nada melhor que citarmos Romeu e Julieta, de William Shakespeare, para auxiliar nossa análise.

Afinal, como disse Julieta a seu amante: *De que vale um nome, se o que chamamos rosa, sob outra designação, teria igual perfume?*

Buscando trazer o sentido do texto acima para o mundo jurídico, temos que o nome de um instituto jurídico não importa para fins de explicitar a sua essência ou, no mundo do Direito, sua natureza jurídica.

Contudo, forçoso reconhecer que o nome dado a determinada coisa acaba por influir na sua compreensão, já que, junto ao nome, há um contexto de compreensão em que o próprio interprete está inserido. Assim, aplicando ao nome o que será dito em relação à própria norma jurídica, possível afirmar que:

“...não há um sentido escondido na norma/texto, que possa ser alcançado de forma essencialista; tampouco há um sentido imanente, inerente, como uma espécie de elo (fundado/fundante) que liga o significante ao significado, como um objeto que possa ser buscado, através de um processo interpretativo-objetivante, pelo sujeito cognoscente (bem caracterizado pela ideia de subsunção).”¹

Razão disso, quando o operador do direito está diante de um nome (instituto) ou de uma norma, tende a nela aplicar os conceitos que já lhe são internalizados, passando a compreender aquilo que está interpretando com seus próprios olhos. Não é por outra razão que, diante de uma indagação jurídica, *“o intérprete, antes até de consultar as normas pertinentes, já tende a antecipar uma solução, com base na sua pré-compreensão”²*.

¹ STRECK, Lênio. *Hermenêutica Jurídica e(m) Crise*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2014. p. 343.

² SARMENTO, Daniel; SOUZA NETO, Cláudio Pereira de. *Direito Constitucional – Teoria, história e métodos de trabalho*. Belo Horizonte, Editora Fórum, 2012. p. 372.

No caso, diante da expressão “honorários advocatícios”, não é de se surpreender que o intérprete – assim como fez o autor da inicial – busque em sua “bagagem jurídica” a adequação do termo utilizado com aquilo que lhe é familiar. Assim, nos desfazendo dessas préconcepções, mister investigar a natureza jurídica dessa verba.

A cobrança dos créditos inscritos em Dívida Ativa é um ônus ao Estado, isso, com a devida vênia, parece ser indubitoso.

Afinal, cobra-se em Dívida Ativa aquilo que, no mais das vezes, deixou-se de recolher de forma regular e voluntária ao Estado pelos devedores. Inclusive, mesmo diante de créditos não-tributários – como multas ambientais, oriundas de condenação penal ou administrativa – a inscrição em Dívida Ativa somente é consubstanciada após o decurso do prazo legal de pagamento.

Com isso, **insofismável o fato de que, quando atua na cobrança de Dívida Ativa, a Fazenda Pública empreende esforços para cobrar aquilo que deveria lhe ter sido pago espontaneamente.**

De outro lado, afastadas interpretações *pro misero* que são estranhas ao direito Financeiro e, tratando-se de Dívida Ativa, no mais das vezes, ao Direito Tributário, aquele que deixa de pagar seus débitos com o Estado, geralmente, obtém posição de vantagem na sociedade.

Isso, outrossim, parece bastante fácil de se concluir.

Diante do não pagamento de um tributo, uma taxa ou, até mesmo, uma multa, o devedor insere em seu patrimônio crédito do Estado. Esse crédito, até mesmo do ponto de vista contábil, deixará de ser empregado nas atividades típicas da Administração (custeio e investimento) passando a ser utilizado pelo devedor. Por sua vez, o devedor, apropriando-se do crédito, estará em posição de vantagem em relação ao seu concidadão que pagou, corretamente, seu débito.

Aliás, esse raciocínio serve tanto para os casos de agentes econômicos – como empresários em situação concorrencial – como também para o cidadão comum que, além da irresignação em ver que seu concidadão não é cobrado pela mesma dívida, passa a ter menos poder de compra para aquisição de bens de consumo.

Com isso, parece ser certo que, **ao deixar de pagar devidamente seus débitos com o Estado, o devedor inscrito em Dívida Ativa auferirá benefícios por sua mora que, no mais das vezes, são superiores aos ônus regulares da dívida, como juros de mora ou multas de mora.**

É em razão disso que, após a inscrição em Dívida Ativa, a Fazenda Pública insere sobre o valor do crédito principal determinados encargos. Esses encargos, cuja natureza não é sancionatória, buscam patrocinar os custos de cobrança, suprimindo os recursos despendidos para recuperação de outros recursos que já deveriam estar disponíveis ao ente público.

É dizer, caso não instituídos encargos em virtude da inscrição de créditos em Dívida Ativa, o devedor do Estado teria, em muitas hipóteses, benefício em não pagar suas obrigações de forma voluntária.

Por isso, os entes públicos inserem encargos quando da inscrição dos créditos em Dívida Ativa.

Aqui, cite-se o exemplo da União que, desde 1969, prevê a incidência de encargos à razão de 20% do valor originalmente devido, após a inclusão dos créditos em Dívida Ativa da Administração Direta (Decreto-Lei 1.025/69):

Art. 1º - É declarada extinta a participação de servidores públicos na cobrança da Dívida da União, a que se referem os artigos 21 da Lei nº 4.439, de 27 de outubro de 1964, e 1º, inciso II, da Lei nº 5.421, de 25 de abril de 1968, passando a taxa, no total de 20% (vinte por cento), paga pelo executado, a ser recolhida aos cofres públicos, como renda da União

Inclusive, após a Lei 11.941/2009, a incidência de encargos semelhantes foi prevista para quando da inscrição em Dívida Ativa dos créditos da Administração Indireta da União:

Art. 37-A - Os créditos das autarquias e fundações públicas federais, de qualquer natureza, não pagos nos prazos previstos na legislação, serão acrescidos de juros e multa de mora, calculados nos termos e na forma da legislação aplicável aos tributos federais.

Outrossim, há interessante previsão no âmbito da União no que tange à redução do encargo à metade (10%) quando satisfeito o crédito previamente ao seu encaminhamento, após inscrição em Dívida Ativa, ao órgão responsável pela cobrança judicial:

Art. 3º O encargo previsto no art. 1º do Decreto-lei nº 1.025, de 21 de outubro de 1969, calculado sobre montante do débito, inclusive multas, atualizado monetariamente e acrescido dos juros e multa de mora, será reduzida para 10% (dez por cento), caso o débito, inscrito como Dívida Ativa da União, seja

pago antes da remessa da respectiva certidão ao competente órgão do Ministério Público, federal ou estadual, para o devido ajuizamento

Esse encargo, à razão de 20% (vinte por cento), serviam para, facilitando a cobrança, substituir os honorários advocatícios devidos na cobrança do crédito público que, inclusive, à época, era promovida pelo Ministério Público. Nesse sentido, inclusive, há verbete consolidando a jurisprudência do antigo Tribunal Federal de Recursos:

TRF, súmula 168 - O encargo de 20% (vinte por cento) do Decreto-Lei é sempre devido nas execuções fiscais da União e substitui, nos embargos, a condenação do devedor em honorários advocatícios

Aliás, a jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça também entende que esses encargos – incluídos quando da inscrição em Dívida Ativa de créditos pela União – possuem natureza substitutiva aos honorários advocatícios. Cite-se aqui didático julgado da lavra do Ministro Mauro Campbell Marques:

PROCESSUAL CIVIL. EXECUÇÃO FISCAL EM DESFAVOR DA FAZENDA ESTADUAL. DÉBITO PREVIDENCIÁRIO. INCIDÊNCIA DO ENCARGO LEGAL PREVISTO NO DECRETO-LEI Nº 1.025/69. DÍVIDA ATIVA CONSTITUÍDA APÓS A LEI 11.457/2007. RECURSO ESPECIAL NÃO PROVIDO. 1. **O encargo previsto no Decreto-lei 1.025/1969 engloba honorários sucumbenciais e verbas destinadas ao aparelhamento e desenvolvimento da arrecadação fiscal, nos termos dos artigos 3º, parágrafo único, e 4º da Lei 7.711/1988, combinado com Decreto-Lei 1.437/1975.** 2. Em razão do caráter especial deste encargo frente ao artigo 20, § 4º, do Código de Processo Civil, prevalece por critério de especialidade, o teor do artigo 1º do Decreto-Lei 1.025/1969 quando se tratar de execução fiscal proposta pela União em face de outras pessoas jurídicas de direito público. Nesse sentido: REsp 1538950/RS, Rel. Ministro MAURO CAMPBELL MARQUES, SEGUNDA TURMA, julgado em 19/11/2015, DJe 27/11/2015. 3. Não obstante se tratar de crédito oriundo de contribuição previdenciária, a dívida ativa foi constituída após a edição da Lei 11.457/2007, que atribui à Fazenda Nacional a competência para ajuizar a execução fiscal visando a cobrança do crédito. 4. Portanto, nos termos do artigo 1º do Decreto-Lei 1.025/1969, incide o encargo legal nas execuções fiscais promovidas pela União em face de outras pessoas jurídicas de direito público. 5. Recurso especial não provido. (STJ, 2ª Turma, Resp 1.540.855/RS, Relator Ministro Mauro Campbell Marques, DJe de 18.12.2015) (grifos nossos)

Apenas a título de curiosidade, os encargos em questão somente perderam a destinação como verbas honorárias em 1989 com o advento da Lei 7.711/1989:

Art. 3º A partir do exercício de 1989 fica instituído programa de trabalho de "Incentivo à Arrecadação da Dívida Ativa da União", constituído de projetos destinados ao incentivo da arrecadação, administrativa ou judicial, de receitas inscritas como Dívida Ativa da União, à implementação, desenvolvimento e modernização de redes e sistemas de processamento de dados, no custeio de taxas, custas e emolumentos relacionados com a execução fiscal e a defesa judicial da Fazenda Nacional e sua representação em Juízo, em causas de natureza fiscal, bem assim diligências, publicações, pro labore de peritos técnicos, de êxito, inclusive a seus procuradores e ao Ministério Público Estadual e de avaliadores e contadores, e aos serviços relativos a penhora de bens e a remoção e depósito de bens penhorados ou adjudicados à Fazenda Nacional.

Atualmente, contudo, com a Lei 13.327/2016, os encargos retornaram a ter natureza honorária aos membros das carreiras da Advocacia-Geral da União (AGU).

Com efeito, os Advogados da União, os Procuradores da Fazenda Nacional, os Procuradores Federais e os Procuradores do Banco Central – todos, inclusive, remunerados por subsídio – auferem como honorários parcela dos encargos incidentes na inscrição de créditos em Dívida Ativa:

Art. 30. Os honorários advocatícios de sucumbência incluem:

I - o total do produto dos honorários de sucumbência recebidos nas ações judiciais em que forem parte a União, as autarquias e as fundações públicas federais;

II - **até 75% (setenta e cinco por cento) do produto do encargo legal acrescido aos débitos inscritos na dívida ativa da União, previsto no art. 1º do Decreto-Lei nº 1.025, de 21 de outubro de 1969;**

Assim, **diante da similitude de institutos, não há como diferenciar os “honorários advocatícios” previstos no art. 2º, § 5º, da Lei Estadual 2913/2012 com aqueles previstos no âmbito da União.**

Com efeito, nada mais são esses “honorários advocatícios” que um encargo incluído pela lei do ente inscriptor para remuneração daqueles que atuam na recuperação de seus créditos.

Aqui, apenas a título comparativo, enquanto o Estado de Rondônia somente faz incidir 10% (dez por cento) a título de encargo sobre o crédito inscrito em Dívida Ativa, a União faz incidir 20% (vinte por cento).

Lado outro, no Estado são destinados 80% dos “honorários advocatícios” incidentes sobre a Dívida Ativa para os procuradores de Estado, conforme o art. 57 da Lei Complementar Estadual 57/1987. Ou seja, 8% do valor do crédito inscrito. Já na União, como os honorários são fixados em 75% dos 20% incidentes sobre o crédito principal, os membros da AGU recebem até 15% do valor inscrito.

A incidência dos encargos, à razão de 10% (dez por cento) do débito, no Estado de Rondônia, somente se dá após a atuação real dos procuradores, mediante atos de cobrança extrajudicial que não se resumem ao protesto. Ao contrário, na União, bem como nos diversos entes com previsões semelhantes, os encargos já incidem quando da mera inscrição em Dívida Ativa.

Logo, não parece que subsista dúvida no sentido de que os “honorários advocatícios” do dispositivo questionado nada mais são que encargos a serem incluídos quando da cobrança administrativa – extrajudicial, se preferirem – dos créditos inscritos em Dívida Ativa.

É dizer, trata-se de um meio para que o contribuinte seja compelido a pagar suas obrigações com a Fazenda em dia, bem como evita que o contribuinte se locuplete com a demora na cobrança, já que sobre o valor principal haverá incidência do encargo, chamado aqui de “honorários advocatícios” e, finalmente, remunera a atuação extrajudicial do procurador.

Por oportuno, **necessário consignar que não é estranha ao ordenamento jurídico a possibilidade de cobrança ao devedor dos ônus incidentes em virtude da cobrança extrajudicial, inclusive honorários advocatícios**, conforme a jurisprudência:

RECURSOS ESPECIAIS. CIVIL, PROCESSUAL CIVIL E CONSUMIDOR. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. I - RECURSO DO BANCO PROMOVIDO: CONTRATO BANCÁRIO. LEASING. INCIDÊNCIA DE HONORÁRIOS ADVOCATÍCIOS EM CASO DE COBRANÇA EXTRAJUDICIAL. ÔNUS DECORRENTE DA MORA. RESPONSABILIDADE DO DEVEDOR. LEGALIDADE (CC/2002, ARTS. 389, 395 E 404). CONTRATO DE ADESÃO (CDC, ART. 51, XII). EXISTÊNCIA DE CLÁUSULA CONTRATUAL EXPRESSA. IMPROCEDÊNCIA DA AÇÃO. RECURSO PROVIDO. II - RECURSO DO PROMOVENTE: HONORÁRIOS ADVOCATÍCIOS EM FAVOR DO MINISTÉRIO PÚBLICO. RECURSO PREJUDICADO. 1. Inexiste abuso na exigência, pelo credor, de honorários advocatícios extrajudiciais a serem suportados pelo devedor em mora em caso de cobrança extrajudicial, pois, além de não causar prejuízo indevido para o devedor em atraso, tem previsão expressa nas normas dos arts. 389, 395 e 404 do Código Civil de 2002 (antes, respectivamente, nos arts. 1.056, 956 e 1.061

do CC/1916). 2. **Nas relações de consumo, havendo expressa previsão contratual, ainda que em contrato de adesão, não se tem por abusiva a cobrança de honorários advocatícios extrajudiciais em caso de mora ou inadimplemento do consumidor.** Igual direito é assegurado ao consumidor, em decorrência de imposição legal, nos termos do art. 51, XII, do CDC, independentemente de previsão contratual. (STJ, 4ª Turma, Resp 1.002.445/DF, Relator o Ministro Raul Araújo, Dje de 14.12.2015) (grifos nossos)

No ensejo, em julgamento analisando a legalidade da cobrança de honorários advocatícios em cobrança extrajudicial, **a 1ª Câmara Cível do Tribunal de Justiça do Estado de Rondônia também entendeu válida a fixação contratual de honorários em virtude da cobrança de créditos não pagos, inclusive como substitutivo dos honorários na fase de execução:**

Ação revisional. Cédula de crédito bancário. Cláusula contratual relativa a cobrança de honorários advocatícios extrajudiciais. Legalidade. Não há nenhuma ilegalidade na fixação da verba honorária contratual, uma vez que, além de ter sido estipulada em percentual inferior ao disposto no art. 85 do CPC, a cláusula foi estabelecida para ser exigida na hipótese de inadimplemento do devedor, o que aconteceu in casu, tanto que o apelado ajuizou ação executiva para reaver seu crédito, sendo certo que tal estipulação encontra arrimo nos arts. 389, 395 e 404 do CC. (TJRO, 1ª Câmara Cível, 0016987-08.2012.822.0001, Relator o Desembargador Raduan Miguel Filho, Julg. 09.11.2016)

Ora, se é possível a previsão em contrato do ressarcimento por despesas do credor com a cobrança extrajudicial de seus créditos, inclusive de honorários advocatícios, não parece demasiada a previsão de encargos, com a mesma finalidade, mediante lei do ente federado.

Aliás, em julgamento em Incidente de Resolução de Demanda Repetitivas, o **Egrégio Tribunal de Justiça do Distrito Federal entendeu que a cobrança de honorários pela mera inscrição do crédito em Dívida Ativa é lícita e consubstancia encargo em razão da necessidade de promoção de atos cobrança contra o devedor.**

Inclusive, diga-se de passagem, **o Tribunal de Justiça do Distrito Federal e Territórios compreende como constitucionalmente válida a destinação dos valores recolhidos nesses encargos aos procuradores do Distrito Federal à título de “honorários”, conforme a seguinte ementa:**

PROCESSO CIVIL. INCIDENTE DE RESOLUÇÃO DE DEMANDAS REPETITIVAS. EXECUÇÃO FISCAL. LEI COMPLEMENTAR Nº 4/94. NATUREZA JURÍDICA DO ENCARGO DE 10%. COBRANÇA CONJUNTA COM CRÉDITO TRIBUTÁRIO. DESMEMBRAMENTO. EXECUÇÃO ESPECÍFICA. DESTINAÇÃO DO VALOR COBRADO. II - **Os encargos da dívida ativa são cobrados em juízo pela Fazenda Pública, pois o ente político (e não o advogado público integrante de seus quadros funcionais) é o credor da verba, ainda que, uma vez obtida em juízo a satisfação da dívida ativa, o Distrito Federal tenha legalmente optado por repassar aos seus servidores (procuradores públicos) parcela do produto obtido com a satisfação da CDA (qual seja, a parte referente aos encargos nela incluídos), nos termos da Lei 5.369/2014 e art. 42 do CTDF.** III - **O encargo de 10% do valor do crédito inscrito em dívida ativa, previsto no art. 42, §§ 1º e 2º da Lei Complementar n.º 4/94, não perde a natureza de encargo pelo fato de, após arrecadado pelo titular (ente público), ser destinado aos advogados públicos do Distrito Federal.** IV - O encargo do art. 42 da CTDF, executado em conjunto com o crédito tributário pelo rito das execuções fiscais, nos termos do art. 39, § 4º da Lei 4.320/64 e do art. 2º, §§ 1º e 2º da LEF, ainda que não tenha natureza tributária é receita pública que Pode ser inscrita em dívida ativa. (TJDFT, Câmara de Uniformização, IRDR 20160020134714, Relator o Desembargador José Divino, Julgado em 12.12.2016) (ementa parcial – grifos nossos)

Lado outro, necessário consignar que a cobrança desses valores em sede extrajudicial acaba por promover a isonomia entre os devedores.

Afinal, caso o crédito fosse cobrado em Juízo – pela *via crucis* interminável da Execução Fiscal – seriam devidos honorários advocatícios (aqui, na modalidade típica) e, ainda, seria imputado ao devedor o ônus das custas processuais.

Assim, a **cobrança extrajudicial acaba por se tornar mais vantajosa financeiramente ao devedor da Fazenda. Isso porque, ainda que cobrados os encargos, o valor dos emolumentos é bastante inferior ao das custas processuais, fixadas à razão de 3% do valor do crédito principal.**

Outrossim, **com essa cobrança há evidentes benefícios ao Poder Judiciário que se vê livre de um número considerável de execuções fiscais de baixo valor**³. Assim, o próprio Estado passa a economizar – em virtude da redução de gastos com a máquina judiciária – e os devedores do Estado também são beneficiados pela cobrança extrajudicial.

Em conclusão, **constata-se que os “honorários advocatícios” em questionamento possuem natureza administrativa (encargos de cobrança) e são substitutivos dos honorários sucumbenciais devidos na execução fiscal.**

³Em 2016, apenas nas Comarcas de Porto Velho, Guajará-Mirim, Ariquemes, Buritis e Machadinho do Oeste foram encaminhadas a protesto extrajudicial 12.267 CDA's.

Assim, analisados os “honorários advocatícios” previstos no art. 2º, § 5º, da Lei Estadual 2913/2012, com redação incluída pela Lei 3526/2015, podemos partir com segurança para a análise das questões suscitadas pelo Exmo. Procurador-geral de Justiça acerca da constitucionalidade da norma.

2 - DA CONSTITUCIONALIDADE DA COBRANÇA DOS HONORÁRIOS NO PROTESTO PELOS ESTADOS E PELO DISTRITO FEDERAL NO QUE TOCA À COMPETÊNCIA LEGISLATIVA

Avançando sobre o mérito da constitucionalidade, necessário, inicialmente, afastar a incongruência da peça vestibular. Isso porque, com a devida vênia, o Ministério Público do Estado de Rondônia incorreu em contradição evidente.

Com efeito, ao mesmo tempo que alega violação ao art. 22, I, da Constituição da República de 1988 (CR/88) – ao afirmar que a norma cuida de matéria de direito civil e processual civil – ao final de sua exposição (ID 17400821 – pg. 2) aponta que a *“lei estadual não poderia inovar a respeito, criando uma espécie de verba honorária extrajudicial, administrativa, a Procuradores Estaduais.”* (grifamos)

Ora, se a verba possui natureza administrativa não pode ser matéria de direito civil e processual civil⁴, de modo que **não viola o art. 22, inciso I, da CR/88 norma estadual de natureza administrativa.**

Por outro lado, **a previsão de encargos na cobrança extrajudicial da Dívida Ativa é plenamente constitucional, como também o é o fato desses encargos serem destinados aos advogados públicos.**

Em primeiro plano, evitando-se repetições tautológicas, fundamental repisar o que já afirmado no item 2. Ademais, **não parece haver dúvida de que a incidência de encargos, à razão de 10% (dez por cento) do montante inscrito em Dívida, seja plenamente constitucional.**

Apenas para reforçar o que já dito, fundamental trazer à coleção julgado do Tribunal Regional Federal da 4ª Região que, em incidente de arguição de inconstitucionalidade do encargo previsto no Decreto 1.025/69 (encargo de 20% sobre o crédito principal quando da inscrição do crédito na Dívida Ativa da União) entendeu que:

ARGUIÇÃO DE INCONSTITUCIONALIDADE. TRIBUTÁRIO. ENCARGO LEGAL. DEC.-LEI Nº 1.025/69, DE 21-10-69. LEGALIDADE E CONSTITUCIONALIDADE. 1. Afastadas as preliminares levantadas pela Fazenda Nacional da impossibilidade de controle de constitucionalidade de normas editadas perante constituição revogada e da recepção, bem como da ausência de parâmetro para o controle de constitucionalidade. 2. Constitui o denominado encargo legal (Decreto-lei nº 1.025/69, de 21-10-69) de valor

⁴Aliás, isso até seria caso de inépcia da inicial, já que o segundo fundamento esposado acaba por conflitar com a causa de pedir. Contudo, mister enfrentar a matéria até mesmo como imperativo de ordem moral.

exigido pelo Poder Público, tendo por base o montante do crédito da fazenda, tributário e não tributário, lançado em Dívida Ativa, sendo exigível a partir da respectiva inscrição. O encargo legal desde a sua origem até a Lei nº 7.711, de 22-12-88, possuiu natureza exclusiva de honorários advocatícios. A partir da Lei nº 7.711/88, passou a constituir-se em crédito da Fazenda Pública de natureza híbrida não tributária, incluída aí a verba honorária, integrante da receita da Dívida Ativa da União. 3. **Tem-se por constitucional, sob os aspectos tanto formal quanto material, o encargo legal previsto no Dec-lei nº 1.025/69, evidenciando-se legal e legítima a sua cobrança, na linha da jurisprudência uníssona do extinto Tribunal Federal de Recursos (Súmula nº 168), dos Tribunais Regionais Federais do país e do Superior Tribunal de Justiça. Precedentes.** 4. Preliminares arguidas pela Fazenda Nacional afastadas, por unanimidade, e, no mérito, por maioria, vencidos os Desembargadores Luiz Carlos de Castro Lugon e Paulo Afonso Brum Vaz, rejeitada a arguição de inconstitucionalidade, nos termos do voto do Relator. (TRF4, Corte Especial, Arguição de Inconstitucionalidade na AC 2004.70.08.001295-0/PR, Relator o Desembargador Federal Otávio Roberto Pamplona, Julg.. 29.09.2009) (grifos nossos)

Ademais, **diante de norma de caráter meramente administrativo, não parece faltar ao Estado-membro competência legislativa para a fixação desse encargo.** Não é por outra razão que o Pretório Excelso sequer vislumbra possibilidade de ofensa direta à Constituição no caso da cobrança dos encargos de Dívida Ativa.

Nesse sentido:

Agravo regimental no recurso extraordinário com agravo. Prequestionamento. Ausência. Encargo legal previsto no Decreto-lei nº 1.025/69. Infraconstitucional. 1. Não se admite o recurso extraordinário quando os dispositivos constitucionais que nele se alega violados não estão devidamente questionados. Incidência das Súmulas nºs 282 e 356/STF. 2. A discussão acerca do encargo legal previsto no Decreto-Lei nº 1.025/69 paira no âmbito infraconstitucional, sendo que eventual ofensa ao texto constitucional seria meramente reflexa. 3. Agravo regimental não provido. Não se aplica ao caso dos autos a majoração dos honorários prevista no art. 85, § 11, do novo Código de Processo Civil, uma vez que não houve apresentação de contrarrazões. (STF, 2ª Turma, AgR no ARE 953.589/PR, Relator o Ministro Dias Toffilo, Dje de 14.02.2017) (grifamos)

Em segundo lugar, o simples fato de parcela desse encargo – no caso do Estado de Rondônia, 80% do produto é destinado aos advogados público e 20% permanece para utilização pelo Centro de Estudos da Procuradoria-Geral do Estado – ser destinada aos advogados públicos não possui qualquer vício capaz de macular sua validade constitucional.

Afinal, como é cediço, o controle de constitucionalidade de leis ou atos normativos nada mais é que uma análise de pertinência do conteúdo do texto em análise frente

as normas constitucionais. Não é por outro motivo que “a jurisprudência do STF adota perfil restritivo ao conceito de inconstitucionalidade, resumindo-o, para fins de controle (tanto concreto quanto abstrato), somente ao descompasso direito e frontal da norma impugnada em face da Constituição Federal”⁵.

Nesse sentido, cite-se o seguinte julgado:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. ADMINISTRATIVO. INTERRUÇÃO DE BEM OU SERVIÇO PÚBLICO SEM AVISO PRÉVIO AO CONSUMIDOR. CONTROLE DE LEGALIDADE E NÃO DE CONSTITUCIONALIDADE DA LEI RONDONIENSE N. 1.126/2002. AÇÃO DIRETA NÃO CONHECIDA. 1. O poder constituinte dos Estados-membros limita-se pelos princípios da Constituição da República. Autonomia dos entes federados definida pelos princípios constitucionais. 2. Ausência de afronta às regras de competência privativa da União. 3. Lei rondoniense n. 1.126/2002 coerente com o previsto na Lei n. 8.987/95, que dispõe sobre o regime de concessão e permissão da prestação de serviços públicos. 4. **Inviabilidade do exame de constitucionalidade da Lei rondoniense: questão posta para cotejar a Lei rondoniense n. 1.126/2002 com a Lei nacional n. 8.078/90 (Código de Defesa do Consumidor). Exame de legalidade que não viabiliza o controle abstrato da lei estadual por meio da ação direta.** Precedentes. 5. Ação direta de inconstitucionalidade não conhecida. (STF, Tribunal Pleno, ADI 2876/RO, Relatora a Ministra Cármen Lúcia, DJe-218 de 19.11.2009) (grifos nossos)

Não se aceita no Brasil, portanto, a chamada inconstitucionalidade reflexa que é aquela que “*resulta da violação de uma norma infraconstitucional interposta entre o ato questionado e a Constituição, tem-se uma inconstitucionalidade reflexa ou por via oblíqua*”⁶.

Com efeito, ainda que a inconstitucionalidade não seja mais que uma ilegalidade qualificada em virtude do parâmetro de análise (Constituição), não se pode pretender igualá-las, sendo vedada a análise constitucional de uma norma infraconstitucional quando, para isso, é necessário confrontá-la, primeiramente, com outra norma de igual *status*:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. MP 1911-9/99. NORMA DE NATUREZA SECUNDÁRIA. VIOLAÇÃO INDIRETA. IMPOSSIBILIDADE DE EXAME EM SEDE DE CONTROLE CONCENTRADO DE CONSTITUCIONALIDADE. 1. É incabível a ação direta de inconstitucionalidade quando destinada a examinar ato normativo de natureza secundária que não regule diretamente dispositivos constitucionais, mas sim normas legais. Violação indireta que não autoriza a aferição abstrata de conformação constitucional. Ação direta de inconstitucionalidade não

⁵BERNARDES, Juliano Taveira. Controle Abstrato de Constitucionalidade. São Paulo: Saraiva, 2004. p. 138.

⁶NOVELINO, Marcelo. Direito Constitucional. São Paulo: Método, 2012. p. 243.

conhecida. (STF, Tribunal Pleno, ADI 2065/DF, Relator o Ministro Maurício Corrêa, DJ de 04.06.2004)

Oportuno dizer, nesse ponto, que **inexiste entre as leis critério hierárquico, pois, “cada espécie normativa atuará dentro de sua parcela de competência”⁷.**

Com efeito, **diante do sistema de competências legislativas criado pela Constituição da República, não existe hierarquia entre leis federais, estaduais, distritais e municipais.** Há, apenas, campos de competência legislativas distintos que, caso eventualmente violados por alguma delas, deverá o Supremo Tribunal Federal declará-la inconstitucional, não em virtude da outra lei, mas, sim, da violação às regras constitucionais acerca da competência para legislar⁸.

Nesse sentido, a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE - COMPETÊNCIA CONCORRENTE (CF, ART. 24) - ALEGADA INVASÃO DE COMPETÊNCIA DA UNIÃO FEDERAL, POR DIPLOMA LEGISLATIVO EDITADO POR ESTADO-MEMBRO - NECESSIDADE DE PRÉVIO CONFRONTO ENTRE LEIS DE CARÁTER INFRACONSTITUCIONAL - INADMISSIBILIDADE EM SEDE DE CONTROLE NORMATIVO ABSTRATO. Nas hipóteses de competência concorrente (CF, art. 24), nas quais se estabelece verdadeira situação de condomínio legislativo entre a União Federal e os Estados-membros (RAUL MACHADO HORTA, "Estudos de Direito Constitucional", p. 366, item n. 2, 1995, Del Rey), daí resultando clara repartição vertical de competências normativas, a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal firmou-se no sentido de entender incabível a ação direta de inconstitucionalidade, se, para o específico efeito de examinar-se a ocorrência, ou não, de invasão de competência da União Federal, por parte de qualquer Estado-membro, tornar-se necessário o confronto prévio entre diplomas normativos de caráter infraconstitucional: **a legislação nacional de princípios ou de normas gerais, de um lado (CF, art. 24, § 1º), e as leis estaduais de aplicação e execução das diretrizes fixadas pela União Federal, de outro (CF, art. 24, § 2º).** **Precedentes. É que, tratando-se de controle normativo abstrato, a inconstitucionalidade há de transparecer de modo imediato, derivando, o seu reconhecimento, do confronto direto que se faça entre o ato estatal impugnado e o texto da própria Constituição da República. Precedentes. (STF, Tribunal Pleno, QQ na ADI 2344/SP, Relator o Minsitro Celso de Mello, DJ de 02.08.2002) (ementa parcial - grifos nossos)**

De fato, os honorários previstos no Código de Processo Civil e no Estatuto da OAB possuem natureza processual e civil, respectivamente, sendo impossível ao legislador

⁷LENZA, Pedro. Direito Constitucional Esquematizado. São Paulo: Saraiva, 2011. p. 658.

⁸NOVELINO, Marcelo. Direito Constitucional. São Paulo: Método, 2012. p. 233.

estadual neles interferir. Nesse âmbito, inclusive, destaque-se a impossibilidade de o ente federado promover a redução de honorários sucumbenciais em programas de benefícios para pagamento de dívidas tributárias já em execução fiscal:

MANDADO DE SEGURANÇA Município de Guarulhos Parcelamento do débito fiscal condicionado ao pagamento integral da verba honorária Inadmissibilidade Lei Municipal que não prevê tal condicionamento Sentença que concedeu a ordem mantida Recursos oficial e voluntário improvidos. (TJSP, 15ª Câmara de Direito Público, APL 00500497220118260224/SP, Relator o Desembargador Rezende Silveira, DJ de 01.10.2013)

Contudo, os **“honorários contratuais”** previstos no art. 2º, § 5º, da Lei Estadual 2.913/2012, não possuem natureza civil ou processual. Ao contrário, trata-se de norma de natureza administrativa e que se encontra dentro do âmbito de competência do Estado-federado.

Ora, a menos que se pretenda anular a atuação legislativa do Estado-membro, a cada nova editada por nossa Assembleia Legislativa deve, sim, haver uma **inovação legislativa**⁹. Isso no sentido de que a elaboração de lei *“é, em última análise, o fruto da decisão de um órgão do Estado de instaurar direito novo, de um órgão, pois, a que a Constituição concede esse poder.”*¹⁰

Com efeito, não sendo a norma questionada de competência privativa da União – na verdade, competência exclusiva prevista no art. 22 da CR/88 – **o Estado-membro poderá exercer sua atividade legislativa, inclusive pela criação de novos institutos, sob pena de se restringir a atividade legislativa local, em violação ao art. 24 e art. 25, § 1º, da CR/88.**

Nunca é demais ressaltar a possibilidade do recebimento dos honorários sucumbenciais (em todas as suas espécies) com o recebimento de proventos no regime de subsídio.

Ao tratar de subsídio, fundamental trazer a definição da melhor doutrina administrativista:

“O subsídio é o estipêndio estatutário, fixado por lei em parcela única, com os estritos acréscimos constitucionalmente admitidos, a ser pago, obrigatoriamente, aos detentores de cargos de natureza política assim

⁹Inovação essa que sequer é novidade no direito nacional, face a existência de diversas outras normas estaduais e municipais com o mesmo conteúdo.

¹⁰FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. Do Processo Legislativo. São Paulo: Saraiva, 2012. p. 173.

definidos na Constituição e, facultativamente, aos titulares de cargos em carreiras especificamente definidas em lei.”¹¹

Essa parcela única foi instituída com o objetivo de expurgar o “*sistema remuneratório que vem vigorando tradicionalmente na Administração Pública e que compreende o padrão fixado em lei mais as vantagens pecuniárias de variada natureza previstas na legislação estatutária.*”¹²

Os honorários pagos em decorrência do protesto de CDA's são pagos pelos devedores da Fazenda quando da cobrança administrativa. Logo, não sendo pagos pelo Ente Público, inviável considerar os honorários violadores do regime de remuneração por subsídio.

Ora, somente é passível de ser qualificada como remuneração, inserida na sistemática dos subsídios, dos advogados públicos aquilo que lhe é pago pelo ente público, sob pena de se ter uma espécie remuneratória *sui generis* em que parte dos valores mensais recebidos pelos advogados públicos seria oriunda de pagamento por particulares. Aliás, questionamento semelhante é encontrado nos ensinamentos do Professor Kyoshi Harada:

“A inclusão das “vantagens pessoais ou de qualquer outra natureza” a que se refere o inciso XI, do art. 37, da CF, evidentemente, diz respeito à verba de natureza pública paga pelo erário com observância do regime da despesa pública de conformidade com a lei de regência da matéria, ou seja, da Lei nº 4.320/64.

[...]

No caso de verba honorária, por expressa disposição da lei de regência (estadual ou municipal), ela não pertence ao Poder Público, pelo que não pode ser considerada receita pública. Outrossim, a sua distribuição aos integrantes da carreira de Procurador não pode ser considerada uma despesa pública, pois quem a paga não é o Poder Público, mas o sucumbente em ação judicial. Daí porque, na distribuição dos honorários da sucumbência aos Procuradores não se cogita de empenho, aliás, tecnicamente impossível por ausência de despesa pública a esse título.

[...]

Sustentar que a verba honorária tem natureza de vencimento é o mesmo que afirmar que o procurador tem uma parte de seus vencimentos paga por um particular, o sucumbente em processo judicial, incorrendo em violação do elementar conceito do que sejam vencimentos, que exige fixação do respectivo valor por lei como contrapartida pelo exercício do cargo ou função pública. Basta atentar para a origem da verba honorária, como antes afirmado, para se concluir que ela não corresponde à retribuição pecuniária pelo exercício do cargo de Procurador.

E mais, se a verba honorária for uma vantagem pessoal paga pelo Poder

¹¹MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. Curso de Direito Administrativo. Rio de Janeiro: Forense, 2014. p. 424.

¹²DI PIETRO, Maria Sylvania Zanella. Direito Administrativo. São Paulo: Atlas, 2014. p. 622

Público, como querem parte da doutrina e das decisões judiciais de primeira instância, é preciso, antes de mais nada, que ela tenha sido incorporada ao erário como receita pública. E receita pública não o é, pois a verba honorária paga pela parte que sucumbiu na ação contra o Poder Público sequer tem enquadramento na Lei nº 4.320/64, quer na categoria econômica de receitas correntes, quer na categoria econômica de receitas de capital (§§ 1º e 2º, do art. 11).”¹³ (grifamos)

Aliás, a jurisprudência de outros Tribunais já resta pacificada acerca da inexistência de violação ao regime de subsídio em virtude do recebimento de honorários:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. PROCURADORES DO ESTADO. HONORÁRIOS ADVOCATÍCIOS DE SUCUMBÊNCIA. LEI COMPLEMENTAR ESTADUAL. PRELIMINAR DE IMPOSSIBILIDADE JURÍDICA DO PEDIDO. REJEITADA. INEXISTÊNCIA DE OFENSA AO PAGAMENTO POR SUBSÍDIO. DESNECESSIDADE DE OBSERVÂNCIA DO TETO CONSTITUCIONAL. INTERPRETAÇÃO CONFORME. I - Rejeita-se a preliminar de impossibilidade jurídica do pedido tendo em vista que a norma constitucional inobservada é de reprodução obrigatória na Constituição Estadual. II - A omissão da Constituição Estadual não constitui óbice a que o Tribunal de Justiça local julgue ação direta de inconstitucionalidade contra lei que dispõe sobre a remuneração dos Procuradores de Estado. III - **Os Advogados Públicos, categoria da qual fazem parte os Procuradores de Estado, fazem jus ao recebimento de honorários advocatícios de sucumbência, sem que haja ofensa ao regime de pagamento do funcionalismo público através de subsídio ou de submissão ao teto remuneratório, tendo em vista que tal verba é variável, é paga mediante rateio e é devida pelo particular (parte sucumbente na demanda judicial), não se confundindo com a remuneração paga pelo ente estatal. (TJMA, ADI 30.721/2010, Tribunal Pleno, Relator Desembargador Paulo Sérgio Velten Pereira, Julg. 11.07.2012)**

Inclusive, até mesmo em casos em que os honorários são cobrados de forma conjunta com a Dívida Ativa – quando há inclusão dos valores na própria CDA – onde a Administração acaba recebendo os honorários e posteriormente repassando-os aos procuradores, a jurisprudência entende não haver violação ao regime de subsídio:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. DESTINAÇÃO E REPASSE DOS HONORÁRIOS ADVOCATÍCIOS DE SUCUMBÊNCIA AOS MEMBROS INTEGRANTES DO SISTEMA JURÍDICO DO DISTRITO

¹³ HARADA, Kiyoshi. Teto remuneratório dos Procuradores Públicos. **Revista Jus Navigandi**, ISSN 1518-4862, Teresina, ano 17, n. 3338, 21 ago. 2012. Disponível em: <<https://jus.com.br/artigos/22463>>. Acesso em: 18 jun. 2017.

FEDERAL. IMPROCEDÊNCIA DO PEDIDO. 7. Ausência de incompatibilidade entre a remuneração por subsídios e a percepção de honorários advocatícios de sucumbência. A administração pública funciona como mera fonte arrecadadora da verba honorária para ulterior repasse aos legítimos destinatários, os advogados públicos. Doutrina. 8. O colendo STF já alertou para a circunstância de que a verba honorária de sucumbência não constitui vantagem funcional sujeita às normas gerais disciplinadoras da remuneração dos servidores públicos, mas de estímulo instituído, em valor obviamente variável, regulado por legislação específica (RE 217585, Rel. Min. Ilmar Galvão, Primeira Turma, DJ 10/12/1999). 9. Amatéria em debate não reflete em aumento de despesa pública decorrente do reajuste de vencimentos, gratificações e outras vantagens remuneratórias. Não há necessidade da verificação dos requisitos fundamentais de prévia dotação orçamentária e autorização específica na Lei de Diretrizes Orçamentárias. 11. Ação Direta de Inconstitucionalidade julgada improcedente.(TJDFT, Conselho Especial, ADI 2014020168258, Relator o Desembargador Humberto Ulhôa, Julgado em 28.10.2014) (ementa parcial – grifos nossos)

Com isso, bastante certo que, se sequer quando os honorários são incluídos no crédito – como quando o seu valor é inserido na própria CDA, como ocorre no caso do Distrito Federal e da União – os honorários não violam o regime de subsídio, quanto mais quando eles são cobrados em paralelo com o crédito público – como ocorre no Estado de Rondônia, em que os honorários são pagos paralelamente ao valor principal.

Ao final, sempre mister trazer o entendimento do Pretório Excelso acerca da inviabilidade de se compreender os honorários advocatícios como verbas de natureza pública, o que poderia violar o regime de remuneração por subsídio:

ESTADO DE SÃO PAULO. PROCURADORES ESTADUAIS. "VERBA HONORÁRIA". PRETENDIDA INCLUSÃO NO CÁLCULO DO "TERÇO DE FÉRIAS" PREVISTO NO ART. 7º, XVII, C/C ART. 39, § 2º, DA CONSTITUIÇÃO. Vantagem distribuída aos membros da categoria, a título de estímulo, por meio de rateio do montante da verba paga ao Estado pelas partes sucumbentes, na forma prevista em legislação especial que não prevê a sua inclusão no cálculo do "terço de férias". Circunstância suficiente para afastar a incidência, no caso, dos dispositivos constitucionais em referência. Recurso não conhecido. (STF, RE 217.585/SP, 1ª Turma, Relator o Ministro Ilmar Galvão, DJ de 10.12.1999)

Razão disso, afigura-se plenamente constitucional a fixação de honorários para os advogados públicos, não havendo violação ao regime de subsídio, mormente no que tange à natureza privada da verba.

3 – DA EXPERIÊNCIA DE RONDÔNIA COM A EDIÇÃO DA LEI ESTADUAL Nº 2.913/2012, COM REDAÇÃO INCLUÍDA PELA LEI 3.526/2015 ESTADO DE RONDÔNIA

A experiência do Estado de Rondônia difere de outros Entes, como, por exemplo, a União e o Distrito Federal.

Nesses casos, para que o devedor regularize sua situação será necessário o pagamento do valor inscrito em Dívida (crédito principal e os encargos), incluindo-se a verba honorária nos encargos, de modo que o pagamento destes será condicionante da regularização da situação do devedor.

Hipótese diametralmente oposta é o do Estado de Rondônia.

Ao contrário do que afirmado, o Estado de Rondônia não inclui em sua Dívida Ativa os valores dos honorários.

Com efeito, esses valores são cobrados paralelamente com o crédito principal e não condicionam a regularização da situação fiscal do devedor.

Os honorários são devidos em virtude da cobrança extrajudicial da dívida, à semelhança do que ocorre com a cobrança extrajudicial aos consumidores como se viu acima. Entretanto, o não pagamento dos honorários não inviabiliza a regularização da situação fiscal do devedor da Fazenda.

É dizer, caso a Fazenda promova a cobrança do crédito principal de forma extrajudicial, o devedor poderá regularizar sua situação fiscal apenas pagando o primeiro. Assim, a dívida relativa aos honorários – que permanecerá e deverá ser cobrada por outras vias – não impede a regularização da situação fiscal do devedor.

Informe-se, ainda, que, em caso de protesto extrajudicial, realizado perante os Tabelionatos de Protesto, o devedor sempre poderá pagar apenas o crédito principal para regularizar sua situação perante o Fisco (certidão negativa). Contudo, não haverá baixa do protesto sem que ele pague o valor devido de honorários e dos emolumentos.

Assim, a cobrança dos honorários não impede ou é condição para a regularização da situação fiscal do devedor, não se podendo confundir a pendência do protesto extrajudicial com a situação fiscal.

Por oportuno, repise-se a constatação de que a cobrança extrajudicial dos créditos da Fazenda, ainda que incidentes os honorários e eventuais emolumentos (em caso de protesto) é mais benéfica a todos.

Afinal, caso a cobrança dos créditos se dê na via judicial, além do pagamento do crédito principal e dos honorários advocatícios, o devedor suportará as custas processuais – que são bastante superiores aos valores com emolumentos – e ainda despesas para atuar no processo.

De igual modo, não se pode dizer que há violação a qualquer princípio constitucional, como o Princípio da Isonomia. Este, mormente quando atua na conformação da atuação do Poder Legislativo, exige “*uma correlação lógica entre: 1) o traço diferencial eleito como ponto de apoio da desigualação que se pretende instaurar; e 2) a desigualdade de tratamento sugerida em função do traço ou característica adotada*”¹⁴.

No caso, o recebimento dos honorários – sucumbenciais ou substitutivos – se dá em virtude do exercício da advocacia pelos Procuradores do Estado de Rondônia, na forma prevista na Lei 8.906/94 (Estatuto da OAB):

Art. 3º, § 1º Exercem atividade de advocacia, sujeitando-se ao regime desta lei, além do regime próprio a que se subordinem, os integrantes da Advocacia-Geral da União, da Procuradoria da Fazenda Nacional, da Defensoria Pública e das Procuradorias e Consultorias Jurídicas dos Estados, do Distrito Federal, dos Municípios e das respectivas entidades de administração indireta e fundacional.

Assim, possível dizer que este (submissão dos procuradores ao Estatuto da OAB) é o traço diferencial eleito pela legislação em questão como ponto de apoio para a previsão do recebimento desses valores pelos advogados públicos (medida de desigualação).

Lado outro, constata-se que a suposta desigualdade (recebimento dos honorários pelos procuradores em detrimento de todas as demais categorias dos serviço público) decorre do próprio regime jurídico dos advogados públicos que, ao mesmo tempo, encontram-se submetidos a regras do serviço público e do Estatuto da Ordem dos Advogados do Brasil.

Assim, se o critério de desigualação (recebimento de honorários) têm como ponto de apoio a submissão dos procuradores à Lei 8.906/94 e, de outro lado, a percepção desses valores somente é dada após a atuação extrajudicial dos advogados públicos – à semelhança do que ocorre com os honorários previstos nas cobranças extrajudiciais privadas – não há falar-se em violação à isonomia.

¹⁴TAVARES, André Ramos. Curso de Direito Constitucional. São Paulo: Saraiva, 2013. p. 458.

Ao contrário, violadora da isonomia seria a hipótese em que outras categorias recebessem tais verbas (medida de desigualação) sem que sobre elas incidisse o traço diferencial (submissão ao regime do Estatuto da OAB).

De igual modo, violadora da isonomia seria a hipótese em que, mesmo diante do mesmo traço diferencial (submissão ao Estatuto da OAB) os advogados públicos não recebessem honorários, sucumbenciais ou substitutivos, ao contrário do que fazem jus os advogados privados.

Sendo assim, inviável falar em violação à isonomia quando o recebimento dos valores se dá por particularidades no regime jurídico a que estão submetidos os advogados públicos.

Finalmente, inexistente violação à atividade do Tabelião pela cobrança dos honorários.

Em primeiro lugar porque a sua incidência se dá na cobrança administrativa da Dívida Ativa que pode, ou não, ser realizada mediante protesto extrajudicial.

Em segundo plano, o que eventualmente é levado a protesto são os valores do crédito fiscal e dos honorários incidentes. Com isso, não há subtração dos emolumentos devidos aos tabeliões e, de outro lado, o não pagamento dos honorários não implica na possibilidade de se promover a regularização da situação do devedor perante o Fisco (o que já foi analisado anteriormente).

CONCLUSÕES

Em face de todo o exposto, CONCLUI-SE que:

Ao deixar de pagar devidamente seus débitos com o Estado, o devedor inscrito em Dívida Ativa auferirá benefícios por sua mora que, no mais das vezes, são superiores aos ônus regulares da dívida, como juros e multas de mora.

É em razão disso que, após a inscrição em Dívida Ativa, diversos Entes Federados da República Federativa do Brasil, incluindo a União, inserem, sobre o valor do crédito principal, determinados encargos. Esses “encargos”, cuja natureza não é sancionatória, buscam patrocinar os custos de cobrança, suprindo os recursos despendidos para recuperação de outros recursos que já deveriam estar disponíveis ao Ente Público.

Caso não instituídos encargos em virtude da inscrição de créditos em Dívida Ativa, o devedor do Estado teria, em muitas hipóteses, benefício em não pagar suas obrigações de forma voluntária.

A cobrança de honorários pela mera inscrição do crédito em Dívida Ativa é lícita e consubstancia encargo em razão da necessidade de promoção de atos cobrança contra o devedor.

É constitucionalmente válida a destinação dos valores recolhidos nesses encargos aos Procuradores dos Estados e do Distrito Federal a título de “honorários”.

A cobrança desses valores, a título de honorários, em sede extrajudicial, acaba por promover a isonomia entre os devedores.

Afinal, caso o crédito fosse cobrado em Juízo – pela *via crucis* interminável da Execução Fiscal – seriam devidos honorários advocatícios (aqui, na modalidade típica) e, ainda, seria imputado ao devedor o ônus das custas processuais.

A cobrança de dívida ativa extrajudicialmente acaba por se tornar mais vantajosa financeiramente ao devedor da Fazenda. Isso porque, ainda que cobrados os encargos, o valor dos emolumentos é bastante inferior ao das custas processuais, fixadas, em média, à razão de 3% (três por cento) do valor do crédito principal.

Outrossim, com essa cobrança há evidentes benefícios ao Poder Judiciário que se vê livre de um número considerável de execuções fiscais de valor baixo.

Assim, o próprio Estado passa a economizar – em virtude da redução de gastos com a máquina judiciária – e os devedores do Estado também são beneficiados pela

cobrança extrajudicial.

De igual modo, não se pode dizer que o recebimento de honorários, pelos Procuradores dos Estados e do Distrito Federal, decorrentes do protesto de CDA's, viola qualquer princípio constitucional, como o Princípio da Isonomia, na medida em que o recebimento dos honorários – sucumbenciais ou substitutivos – se dá em virtude do exercício da advocacia pelos Procuradores dos Estados e do Distrito Federal, na forma prevista na Lei 8.906/94 (Estatuto da OAB).

Em conclusão, constata-se que os “honorários advocatícios” oriundos do protesto possuem natureza administrativa (encargos de cobrança) e são substitutivos dos honorários sucumbenciais devidos na execução fiscal, sendo legítimos, constitucionais e legais, nos termos do Ordenamento Jurídico Brasileiro, conforme se demonstrou no decorrer do presente trabalho.

BIBLIOGRAFIA

ALVIM, J. E. Carreira. **Comentários ao Novo Código de Processo Civil**. Curitiba: Editora Juruá, 2015, Vol. IV.

BERNARDES, Juliano Taveira. **Controle Abstrato de Constitucionalidade**. São Paulo: Saraiva, 2004.

COSTA MACHADO, Antonio Cláudio. **Novo CPC. Sintetizado e Resumido**. São Paulo: Atlas, 2015.

COMPARATO, Fábio Konder. **O Poder de Controle na Sociedade Anônima**. 3ª ed. Rio de Janeiro: Forense, 1983.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. São Paulo: Atlas, 2014

DINIZ, Maria Helena. **Curso de direito civil brasileiro**. 13ª ed. São Paulo: Saraiva, 1999, v. 1.

FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. **Do Processo Legislativo**. São Paulo: Saraiva, 2012.

HARADA, Kiyoshi. **Teto remuneratório dos Procuradores Públicos**. **Revista Jus Navigandi**, ISSN 1518-4862, Teresina, ano 17, n. 3338, 21 ago. 2012. Disponível em: <<https://jus.com.br/artigos/22463>>. Acesso em: 18 jun. 2017.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro**. 26ª ed., atualizada por Eurico de Andrade Azevedo, Délcio Balestero Aleixo e José Emmanuel Burle Filho. São Paulo: Malheiros, 2001.

LENZA, Pedro. **Direito Constitucional Esquematizado**. São Paulo: Saraiva, 2011.

MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. **Curso de Direito Administrativo**. Rio de Janeiro: Forense, 2014.

NOVELINO, Marcelo. **Direito Constitucional**. São Paulo: Método, 2012.

SARMENTO, Daniel; SOUZA NETO, Cláudio Pereira de. **Direito Constitucional – Teoria, história e métodos de trabalho**. Belo Horizonte, Editora Fórum, 2012. p. 372.

SHAKESPEARE, William. **Romeu e Julieta**. Walcyr Carrasco (trad.). São Paulo: Editora Moderna, 2017.

STRECK, Lênio. **Hermenêutica Jurídica e(m) Crise**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2014.