



Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso do Sul
GAB. CONS. MARCIO CAMPOS MONTEIRO

DECISÃO LIMINAR DLM - G.MCM - 182/2024

PROCESSO TC/MS	: TC/3413/2024
PROTOCOLO	: 2322178
ÓRGÃO	: PREFEITURA MUNICIPAL DE CAMPO GRANDE
INTERESSADA	: ADRIANE BARBOSA LOPES (PREFEITA MUNICIPAL)
TIPO DE PROCESSO	: DENÚNCIA
RELATOR	: CONS. MARCIO CAMPOS MONTEIRO

DECISÃO LIMINAR. DENÚNCIA. ATUAÇÃO *EX OFFICIO* DESTA CORTE DE CONTAS. MEDIDA CAUTELAR. AUSÊNCIA DE PREVISÃO LEGAL. DETERMINAÇÃO. CESSAR A INCLUSÃO DE HONORÁRIOS NA DÍVIDA ATIVA. CESSAR OS PAGAMENTOS DE HONORÁRIOS. NECESSIDADE DE REGULARIZAÇÃO.

1. RELATÓRIO

Cuida-se de denúncia apresentada em face da Prefeitura Municipal de Campo Grande, envolvendo supostas irregularidades relacionadas à arrecadação e distribuição de honorários advocatícios devidos à Procuradoria Municipal.

O denunciante, qualificado nos autos, alega, em síntese:

- i) a cobrança indevida de honorários advocatícios junto à inscrição de débitos na Dívida Ativa;
- ii) o pagamento irregular de honorários advocatícios sucumbenciais a servidores estranhos ao quadro de procuradores municipais, em decorrência do Termo de Cooperação Técnica nº 06, de 03/08/2022; e
- iii) a ausência de retenção e repasse de valores referentes ao imposto de renda incidente sobre tais honorários.





Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso do Sul
GAB. CONS. MARCIO CAMPOS MONTEIRO

Recebido o expediente, foi reconhecido pelo Conselheiro Presidente o cumprimento dos requisitos de admissibilidade previstos nas normas regimentais, conforme Despacho de peça 02.

Levando em consideração a natureza das supostas irregularidades apontadas e a necessidade de maiores informações e documentos, determinou-se a prévia intimação dos jurisdicionados para o oferecimento de esclarecimentos (peça 6), o que foi atendido nas peças 21 a 57.

A análise técnica (ANA – DFAPP – 29879/2024, peça 63) opinou pela:

- i) ilegalidade da cobrança de honorários advocatícios na inscrição de débitos na Dívida Ativa, devido à ausência de previsão legal;
- ii) obrigatoriedade de destinação dos honorários exclusivamente aos integrantes da carreira da advocacia pública, conforme entendimento do STF na ADI 6053, observando o teto constitucional (art. 37, XI, CF); e
- iii) ilegalidade do Termo de Cooperação Técnica nº 06, de 03/08/2022, por carecer de fundamento legal e critérios objetivos, afrontando os princípios da publicidade e transparência, além de violar dispositivos constitucionais, a Lei de Acesso à Informação e a Lei de Responsabilidade Fiscal.

Ao final, os técnicos recomendaram o deferimento de cautelar para o fim de suspender imediatamente a inclusão e cobrança de honorários no ato da inscrição em dívida ativa, e para suspender, até ulterior regularização legislativa, o pagamento de qualquer valor a título de honorários advocatícios.

O Ministério Público de Contas, em parecer (PAR – 5ª PRC – 14082/2024, peça 65), corroborou as conclusões e solicitou a aplicação de medida cautelar para suspender a inclusão e cobrança de honorários no ato da inscrição em dívida ativa e os efeitos do Termo de Cooperação Técnica n. 06 de 2022, de modo a evitar a distribuição de honorários advocatícios à servidores que não integram a advocacia pública municipal.





Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso do Sul
GAB. CONS. MARCIO CAMPOS MONTEIRO
Os autos vieram-me conclusos para apreciação da tutela cautelar.

2. FUNDAMENTAÇÃO

Os elementos dos autos revelam claros indícios de irregularidades que justificam a atuação preventiva deste Tribunal.

2.1 DA COBRANÇA DE HONORÁRIOS NA INSCRIÇÃO EM DÍVIDA ATIVA

O primeiro ponto de análise versa sobre a inclusão dos honorários advocatícios junto com todos os débitos lançados em dívida ativa.

O princípio constitucional da legalidade administrativa (art. 37, da CF), restringe a atuação do Estado ao previsto no ordenamento jurídico, o que abrange a legalidade tributária (art. 150, I, da CF), sendo também relevante apontar a competência privativa da União para tratar sobre matéria processual (art. 22, I, da CF).

A Lei de Execução Fiscal, 6.830/1980, usando dessa competência, ao dispor sobre o tratamento da dívida ativa, trouxe a seguinte previsão:

Art. 2º - Constitui Dívida Ativa da Fazenda Pública aquela definida como tributária ou não tributária na Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964, com as alterações posteriores, que estatui normas gerais de direito financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal.
§ 2º - A Dívida Ativa da Fazenda Pública, compreendendo a tributária e a não tributária, abrange atualização monetária, juros e multa de mora e **demais encargos previstos em lei** ou contrato. (grifo nosso)

Portanto, há norma geral que permite que a lei preveja a incidência de encargos adicionais com a inscrição em dívida ativa.

No caso de honorários advocatícios, a referida previsão mostra-se, inclusive, razoável, considerando que a inscrição e a cobrança da dívida ativa demandam esforços e recursos públicos, de modo que se mostra justificada a adição de encargos no momento da inscrição desses débitos. Assim, evita-se onerar os contribuintes adimplentes, que não contribuem para esse dispêndio adicional de recursos públicos.

O Superior Tribunal de Justiça, ao tratar sobre o tema, inclusive, sinaliza que somente deve haver fixação de verba honorária nos processos de execução fiscal, nos termos do art. 827 do CPC, quando a referida verba já não vier inserida na própria





Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso do Sul
GAB. CONS. MARCIO CAMPOS MONTEIRO

CDA, vejamos:

Na Execução Fiscal, quando não incluídos como encargo na CDA, os honorários provisórios arbitrados no despacho do juiz que ordena a citação devem observar o percentual estabelecido no art. 827 e não as faixas do art. 85, § 3º, ambos do CPC/2015. (STJ. 2ª Turma. AgInt no AREsp 1.738.784-GO, Rel. Min. Herman Benjamin, julgado em 05/10/2021).

Como exemplo, a União disciplina o tema no DL 1.025/69¹, prevendo que no ato de inscrição em dívida ativa haverá a incidência de encargo de 20%, sendo que o art. 30, II, da Lei 13.327/2016² estipulou que 75% do valor referente a esse encargo constitui honorários advocatícios.

Contudo, ao se analisar a legislação do município de Campo Grande, não é possível verificar que houve a efetiva instituição de tal encargo, tornando sua cobrança ilegal, sobretudo diante da clarividente limitação prevista no art. 88 da sua Lei Orgânica:

Art. 88. Na cobrança amigável da dívida ativa municipal, não se cobrará honorários advocatícios, sendo os mesmos devidos somente na cobrança judicial e de acordo com a porcentagem fixada pelo Juiz, no despacho da inicial ou em qualquer outra fase de processo.

Somando-se com a limitação supra, observa-se que o art. 223-G, §2º³, da Lei municipal nº 1.466/1973 (CTM), prevê apenas de forma genérica a incidência de custas e honorários sobre a dívida “inscrita ou ajuizada”. Por sua vez, o Decreto Municipal 15.330/2022, em seu art. 8º, §5º⁴, ao fazer referência ao ato da inscrição em dívida ativa, apenas faz simples remissão ao art. 223-G do CTM, em uma

¹ 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.

² Art. 30. Os honorários advocatícios de sucumbência incluem:

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;

³ Art. 223-G. O crédito tributário não pago no seu vencimento será atualizado monetariamente pelo IPCA-E ou outro índice oficial que por ventura o substitua, nos termos da legislação vigente.

§ 2º Inscrita ou ajuizada a dívida, serão devidos, também, custas e honorários advocatícios, nos termos da legislação própria.

⁴ Art. 8º. A inscrição de crédito tributário ou não tributário na dívida ativa do Município deverá ser efetuada:

§5º No ato de inscrição de crédito tributário ou não tributário na dívida ativa do Município, o seu valor deverá ser atualizado monetariamente, acrescido de juros de mora e dos encargos legais previstos no §2º, do Art. 223-G, do Código Tributário Municipal, com redação dada pela Lei Complementar n. 110, de 21 de dezembro de 2007.





Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso do Sul
GAB. CONS. MARCIO CAMPOS MONTEIRO
redundância sem qualquer normatividade.

Portanto, dentro do cenário normativo apresentado, qualquer inclusão de valores relativos à honorários advocatícios no processo de inscrição dos débitos em dívida ativa, mostra-se ilegal.,

2.2 DA TRANSPARÊNCIA, PUBLICIDADE, ARRECADAÇÃO E DISTRIBUIÇÃO DOS HONORÁRIOS ADVOCATÍCIOS

Pontua-se que não subsiste qualquer dúvida sobre a possibilidade de os advogados públicos perceberem honorários sucumbenciais. O STF, interpretando o art. 23 da Lei 8.906/1994 e o art. 85, §19, do CPC, convergiu entendimento pela compatibilidade com o regime de subsídios (art. 39, §4º, da CF), desde que respeitado o teto remuneratório (art. 37, XI, da CF).

É constitucional o pagamento de honorários sucumbenciais aos advogados públicos, observando-se, porém, o limite remuneratório previsto no art. 37, XI, da Constituição. (STF. Plenário. ADI 6159 e ADI 6162, Rel. Min. Roberto Barroso, julgados em 25/08/2020).

Em outro julgado, apreciando o mesmo tema, a Suprema Corte explorou a natureza da referida verba que, apesar de não se caracterizar como tipicamente orçamentária, integra o patrimônio do ente político, de modo a permitir a composição de parcela remuneratória do advogado público.

Abaixo elucidativo excerto do voto vencedor sobre o tema, na ADI 6053:

O art. 135 da Constituição Federal, ao estabelecer, nos moldes do seu art. 39, § 4º, incluído pela Emenda Constitucional ao corpo permanente da Constituição, que a remuneração dos advogados públicos se dá mediante subsídio, é compatível com o regramento constitucional referente à Advocacia Pública (Título IV, Capítulo IV, Seção III), pois o recebimento de honorários advocatícios sucumbenciais por parte dos advogados públicos, devidamente previsto em lei, tem caráter remuneratório e de contraprestação de serviços realizados no curso do processo, sendo compreendido, portanto, como parcela remuneratória devida a advogados em razão do serviço prestado, que recebe tratamento equivalente aos vencimentos e subsídios, sendo, inclusive, reconhecido o seu caráter alimentar. (STF. Plenário. ADI 6053, Rel. Marco Aurélio, Rel. p/ Acórdão: Alexandre de Moraes, julgado em 22/06/2020)

Assim, integrando o patrimônio da entidade pública a que se vinculam, a sua





Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso do Sul
GAB. CONS. MARCIO CAMPOS MONTEIRO

distribuição e rateio deve dar-se nos termos da legislação da respectiva entidade política, mediante mecanismo próprio como, por exemplo, a criação de fundo especial. Instrumento permitido pela Constituição, desde que autorizada previamente em lei, conforme dispõe o seu art. 167, IX.

A ideia de criação de um fundo especial está associada à vinculação de determinadas receitas com a finalidade de facilitar a realização dos objetivos preestabelecidos. O fundo especial é, portanto, um mecanismo de gestão instituído pelo Poder Público, constituindo-se uma exceção ao chamado princípio da unidade de tesouraria que é a base da gestão por caixa única (art. 56 da Lei nº 4.320/1964), nos termos do pelo art. 71 da Lei 4.320/1964.

Relevante, porém, consignar expressamente que a criação do mencionado fundo não exime a necessidade de lei em sentido estrito, tanto para a incidência dos encargos no momento da inscrição em dívida ativa como para regular a forma de distribuição dos referidos honorários entre os membros da carreira de procurador municipal, com respeito ao teto remuneratório do art. 37, XI, da CF.

Portanto, ao contrário da prática realizada e defendida pelo Município de Campo Grande, os valores dos honorários não podem ser livremente movimentados e pagos mediante simples vontade da Secretaria de Finanças e Planejamento. É necessário que haja previsão legal própria sobre o recebimento desses valores e a forma de repartição, de modo a respeitar o teto remuneratório e os princípios da publicidade e transparência, bem como a Lei de Acesso à Informação e a Lei de Responsabilidade Fiscal.

Dessa feita, o Termo de Cooperação Técnica n. 06 de 2022, em sua essência, não se mostra como o veículo normativo competente para tratar sobre a forma da distribuição dos honorários sucumbenciais devidos aos procuradores municipais, exigindo-se lei formal para tanto.

2.3 DO PAGAMENTO DE HONORÁRIOS A SERVIDORES NÃO MEMBROS DA PROCURADORIA MUNICIPAL:

Relevante, ainda, nesse momento processual, destacar que a execução





Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso do Sul
GAB. CONS. MARCIO CAMPOS MONTEIRO

incorporada nesse mesmo Termo de Cooperação Técnica n. 06 de 2022, que destina parte dos valores arrecadados a título de honorários advocatícios à servidores não integrantes da carreira de procurador municipal (fato comprovado pelos documentos constantes nas peças 54 e 56), revela clara afronta ao entendimento consolidado do STF já exposto acima (ADI 6159, 6162, 6053), além de outros⁵, no sentido de que os honorários podem compor parcela remuneratória exclusivamente dos membros da carreira das respectivas procuradorias.

Adicionalmente, a ausência de lei formal, tanto para dispor sobre a inclusão de honorários no ato da inscrição em dívida ativa, como para dispor sobre a forma de arrecadação e repartição desses valores, torna ainda mais evidente a incompetência do referido Termo de Cooperação para regular qualquer uma das situações nele previstas.

2.4 CONCLUSÃO

Assim, num juízo perfunctório, próprio das análises que envolvem medidas cautelares, entendo que a situação denunciada exige urgência na atuação dessa Corte, frente à relevância dos fatos apreciados, bem como do conjunto probatório até então reunido, robusto o suficiente para, nos termos do art. 77, IX, da Constituição Estadual e dos art. 21, VIII, 56 e 57, da Lei Complementar Estadual n.º 160/2012, determinar que o Município de Campo Grande: (i) cesse a inclusão e cobrança de honorários no ato da inscrição em Dívida Ativa, até ulterior regularização legislativa; (ii) abstenha-se de realizar qualquer pagamento de valores referentes aos honorários advocatícios a qualquer servidor municipal (procuradores ou não), até ulterior regularização legislativa; (iii) suspenda todo e qualquer efeito advindo do Termo de Cooperação Técnica n. 06, de 03/08/2022.

3. DISPOSITIVO

Ante o exposto, avaliada a natureza da medida solicitada, presentes o *fumus*

⁵ ADI 6135/GO, ADI 6160/AP, ADI 6161/AC, ADI 6169/MS, ADI 6177/PR e ADI 6182/RO





Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso do Sul

GAB. CONS. MARCIO CAMPOS MONTEIRO

boni iuris e o periculum in mora, **CONCEDO LIMINARMENTE A MEDIDA CAUTELAR**, nos termos do art. 77, IX, da Constituição Estadual e dos art. 21, VIII, 56 e 57, incisos I e III, da Lei Complementar Estadual n.º 160/2012, c/c os artigos 128, inciso I, e 149, ambos do RITCE/MS, e **DETERMINO** à Sra. **ADRIANE BARBOSA LOPES**, Prefeita Municipal, **para que:**

I) **CESSE** a prática de inclusão e a cobrança de honorários no ato da inscrição em dívida ativa, até ulterior regularização legislativa e comunicação ao Tribunal;

II) **ABSTENHA-SE** de realizar qualquer pagamento de valores referentes à honorários advocatícios a qualquer servidor municipal, até ulterior regularização legislativa e observado o teto remuneratório do art. 37, XI, da CF e o disposto no art. 88 da Lei Orgânica do Município de Campo Grande;

III) **SUSPENDA** todo e qualquer efeito advindo do Termo de Cooperação Técnica n. 06 de 03/08/2022, e eventuais aditivos.

IV) **OBSERVE** atentamente as competências atribuídas à Procuradoria Geral do Município de Campo Grande para inscrição dos débitos em dívida ativa, nos termos do art. 24, §1º e 2º da CF c/c art. 2º, §3º e 4º, da Lei 6.830/1880.

V) Dada a urgência da medida cautelar, **INTIMEM-SE** a autoridade responsável, via contato telefônico e e-mail, além da regular intimação via eletrônica, com fulcro no §7º do art. 2º da Resolução TCE/MS nº 85/2018, para que tome conhecimento imediato das determinações e comprove o cumprimento das determinações acima no prazo de 5 (cinco) dias, contados da ciência da presente Decisão, sob pena de multa correspondente ao valor de 1.800 (mil e oitocentas) UFERMS, nos termos do art. 45, inciso I, da Lei Complementar n.º 160/2012;

VI) no mesmo prazo, determino a **INTIMAÇÃO** para manifestação da Prefeita Municipal, da Secretária Municipal de Finanças e Planejamento, da Procuradoria-Geral do Município sobre o conteúdo da matéria ventilada no *decisum*, bem como encaminhe os eventuais documentos faltantes e tudo o mais que entender pertinente para uma ampla averiguação do feito, nos termos do art. 149, §2º, do RITCE.





Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso do Sul
GAB. CONS. MARCIO CAMPOS MONTEIRO

Dada a relevância da matéria, submeto a medida cautelar à referendo do órgão colegiado, o que faço nos termos do art. 17, VI, a, e 185, III, a, do RITCE/MS.

Cumpridas as formalidades acima, nova conclusão.

Publique-se.

Campo Grande/MS, 05 de dezembro de 2024.

CONS. MARCIO MONTEIRO
RELATOR

GAS

