



Apelação Cível nº: **0002658-85.2021.8.19.0024**

Apelante 1: **MUNICÍPIO DE ITAGUAÍ (RÉU)**

Apelante 2: **ASSOCIAÇÃO DOS PROCURADORES DO MUNICÍPIO DE ITAGUAÍ (AUTORA)**

Apelados: **OS MESMOS**

Relator: **Desembargador JOSÉ CLAUDIO DE MACEDO FERNANDES**

EMENTA: DIREITO ADMINISTRATIVO E CONSTITUCIONAL. APELAÇÕES CÍVEIS. HONORÁRIOS DE SUCUMBÊNCIA DA ADVOCACIA PÚBLICA MUNICIPAL. FUNDO ESPECIAL DA PROCURADORIA. LEI MUNICIPAL Nº 3.432/2016. LEI MUNICIPAL Nº 3.666/2018. TETO REMUNERATÓRIO DOS PROCURADORES MUNICIPAIS. TEMA 510/STF. TEMA 966/STF. RCL 88.319/SP. APELAÇÃO DO MUNICÍPIO DESPROVIDA. APELAÇÃO DA ASSOCIAÇÃO PARCIALMENTE PROVIDA.

I. Caso em exame

1. Apelações cíveis interpostas pelo Município de Itaguaí e pela Associação dos Procuradores do Município de Itaguaí contra sentença que julgou parcialmente procedente ação de obrigação de fazer destinada à efetivação do Fundo Especial da Procuradoria Geral do Município, ao repasse dos honorários de sucumbência aos Procuradores Municipais e ao afastamento da incidência da Lei Municipal nº 3.666/2018.

2. A sentença reconheceu a validade da Lei Municipal nº 3.432/2016 com interpretação conforme à Constituição, rejeitou a autonomia administrativa e financeira do fundo, afastou a aplicação da Lei Municipal nº 3.666/2018 na disciplina dos honorários e fixou o teto remuneratório dos Procuradores Municipais em 90,25% do subsídio dos Ministros do Supremo Tribunal Federal.

II. Questão em discussão

3. Há cinco questões em discussão: (i) saber se a Lei Municipal nº 3.432/2016 é inválida por ausência de estudo de impacto orçamentário-financeiro; (ii) saber se os honorários de sucumbência da Advocacia Pública possuem natureza de receita pública livremente apropriável pelo Município; (iii) saber se a Lei Municipal nº 3.666/2018 pode disciplinar a destinação dos honorários da Advocacia Pública municipal nos moldes defendidos pelo Município; (iv) saber qual o teto remuneratório aplicável aos Procuradores Municipais após a orientação firmada pelo STF na Rcl 88.319/SP e



no Tema 966; e (v) saber se há fundamento para alteração da verba honorária fixada na sentença.

III. Razões de decidir

4. Os honorários de sucumbência da Advocacia Pública possuem natureza remuneratória e alimentar, sendo devidos aos advogados públicos nos termos do art. 85, § 19, do CPC, sem prejuízo da incidência do teto constitucional e dos controles próprios do regime jurídico de direito público.

5. A Lei Municipal nº 3.432/2016 não institui renúncia de receita tributária nem cria despesa obrigatória nova apta a atrair a incidência invalidante do art. 14 da Lei Complementar nº 101/2000 ou do art. 113 do ADCT, devendo ser preservada mediante interpretação conforme à Constituição.

6. O fundo de honorários possui natureza pública, sujeitando-se aos controles internos e externos, à transparência, à escrituração regular e à disciplina legal aplicável, sendo inviáveis cogestão associativa e autonomia administrativa ou financeira incompatíveis com o regime jurídico de direito público.

7. A Lei Municipal nº 3.666/2018 não pode ser aplicada com o alcance pretendido pelo Município quando interfere na destinação de verba de natureza remuneratória da Advocacia Pública municipal em desconformidade com o art. 85, § 19, do CPC, a ADI 6053/STF e a orientação firmada no Tema 917/STF.

8. A orientação superveniente firmada pelo Supremo Tribunal Federal na Rcl 88.319/SP, em contexto relacionado ao Tema 966 da repercussão geral, autoriza o reconhecimento do teto remuneratório correspondente ao subsídio dos Ministros do Supremo Tribunal Federal, sem incidência do redutor de 90,25% aplicado aos Procuradores Municipais.

9. O afastamento do redutor não implica direito à percepção integral, automática ou irrestrita dos honorários arrecadados, permanecendo íntegros o teto constitucional, a natureza pública do fundo, a regência legal da matéria e os controles administrativos e financeiros pertinentes.

10. Mantém-se a fixação de honorários sucumbenciais por equidade, diante da ausência de proveito econômico líquido e imediatamente mensurável, sendo cabível apenas a majoração recursal em desfavor do Município em razão do desprovimento integral de sua apelação.

IV. Dispositivo e tese

11. Apelação do Município de Itaguaí conhecida e desprovida.

Apelação da Associação dos Procuradores do Município de Itaguaí conhecida e parcialmente provida para reconhecer que o teto remuneratório aplicável aos Procuradores Municipais corresponde ao subsídio mensal, em espécie, dos Ministros do Supremo Tribunal Federal, afastado o redutor de 90,25%.

Tese de julgamento:

“Os honorários de sucumbência da Advocacia Pública pertencem aos advogados públicos na forma do art. 85, § 19, do CPC, submetendo-se ao teto constitucional e ao regime de controle próprio dos fundos públicos.

A Lei Municipal que disciplina fundo de honorários da Advocacia Pública não configura, por si só, renúncia de receita tributária apta a exigir estimativa de impacto orçamentário-financeiro.

Os fundos de gestão de honorários possuem natureza pública, sujeitando-se à regência legal, à fiscalização e aos controles internos e externos constitucionalmente previstos.

À luz da orientação firmada pelo STF na Rcl 88.319/SP e no Tema 966 da repercussão geral, o teto remuneratório aplicável aos Procuradores Municipais corresponde ao subsídio dos Ministros do Supremo Tribunal Federal, sem incidência do redutor de 90,25%.”

Dispositivos relevantes citados:

CF/1988, art. 37, XI e caput; ADCT, art. 113; CPC, arts. 85, § 11, 85, § 19, 435, 933, 948, 949, 950, 1.013, 1.035, § 5º, e 1.040; Lei Complementar nº 101/2000, art. 14; Lei nº 4.320/1964, art. 71.

Jurisprudência relevante citada:

STF, ADI 6053/DF, Rel. Min. Marco Aurélio, Red. p/ Acórdão Min. Alexandre de Moraes, Tribunal Pleno, j. 22.06.2020; STF, ARE 878.911/RJ (Tema 917), Rel. Min. Gilmar Mendes, Tribunal Pleno, j. 29.09.2016; STF, RE 663.696/MG (Tema 510), Tribunal Pleno; STF, Rcl 88.319/SP, Tribunal Pleno; STF, Tema 966 da Repercussão Geral; TJRJ, IRDR 0064959-14.2019.8.19.0000.

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos estes autos da Apelação Cível nº 0002658-85.2021.8.19.0024, em que são Apelantes o **MUNICÍPIO DE ITAGUAÍ (RÉU)** e a **ASSOCIAÇÃO DOS PROCURADORES DO MUNICÍPIO DE ITAGUAÍ (AUTORA)**, e Apelados os mesmos — **RÉU e AUTORA**, conforme as razões recursais apresentadas por ambas as partes.



ACORDAM os Desembargadores da Nona Câmara de Direito Público do Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro, por unanimidade, em **CONHECER** dos recursos interpostos pelo **MUNICÍPIO DE ITAGUAÍ** e pela **ASSOCIAÇÃO DOS PROCURADORES DO MUNICÍPIO DE ITAGUAÍ** e, no mérito, **NEGAR PROVIMENTO** à apelação do **MUNICÍPIO DE ITAGUAÍ** e **DAR PARCIAL PROVIMENTO** à apelação da **ASSOCIAÇÃO DOS PROCURADORES DO MUNICÍPIO DE ITAGUAÍ**, nos termos do voto do Desembargador Relator.

Local, data e assinatura lançados digitalmente.

JOSÉ CLAUDIO DE MACEDO FERNANDES
Desembargador Relator

RELATÓRIO

Registre-se, de início, que adoto integralmente o relatório formulado na d. sentença proferida pelo r. Juízo da 1ª Vara Cível da Comarca de Itaguaí (ID 3162), abaixo transcrito, que passa a fazer parte integrante da presente decisão, nos termos do artigo 164, §4º, do Regimento Interno deste Tribunal de Justiça:

“Trata-se de ação de obrigação de fazer com pedido de tutela antecipada, proposta pela ASSOCIAÇÃO DOS PROCURADORES DO MUNICÍPIO DE ITAGUAÍ em face do MUNICÍPIO DE ITAGUAÍ, objetivando a efetivação do Fundo Especial da Procuradoria Geral do Município de Itaguaí (FEPGM/ITA), instituído pela Lei Municipal nº 3.432/2016, bem como o reconhecimento da inconstitucionalidade da Lei Municipal nº 3.666/2018, que alterou a destinação dos honorários de sucumbência. A parte autora requer, ainda, a restituição dos valores retidos indevidamente e o repasse integral dos honorários aos procuradores municipais, respeitado o teto constitucional. (...) A Lei Municipal nº 3.432/2016 encontra-se vigente e válida, conforme certidão legislativa juntada aos autos. A alegação de ausência de estudo de impacto financeiro não se sustenta, pois os honorários de sucumbência não constituem receita pública, mas verba privada dos advogados públicos, conforme entendimento consolidado do STF (ADI 6053) e do STJ (REsp 1636124/AL). (...) A Lei Municipal nº 3.666/2018, por sua vez, foi proposta por vereador e trata de matéria de iniciativa privativa do Chefe do Poder Executivo, qual seja, a remuneração de servidores públicos. Tal vício formal é insanável, conforme jurisprudência do



STF (ARE 878.911 RG/RJ – Tema 917), razão pela qual deve ser declarada inconstitucional. (...) O teto remuneratório aplicável aos procuradores municipais é de 90,25% do subsídio dos Ministros do STF, conforme fixado no Tema 510 do STF. A pretensão de ultrapassar esse limite, ainda que mediante compensação mensal, não encontra respaldo legal. (...) Ante o exposto, JULGO PARCIALMENTE PROCEDENTE o pedido, para determinar ao réu MUNICÍPIO DE ITAGUAÍ que:

(i) efetive, no prazo de 90 dias, o Fundo Especial da Procuradoria Geral do Município de Itaguaí, nos termos do art. 2º da Lei Municipal nº 3.432/2016, sem autonomia administrativa e financeira;

(ii) proceda ao repasse integral dos honorários de sucumbência ao referido fundo, para posterior rateio entre os procuradores municipais, respeitado o teto constitucional de 90,25% do subsídio dos Ministros do STF;

(iii) reconheça a inconstitucionalidade formal da Lei Municipal nº 3.666/2018, por vício de iniciativa.

Condene o réu ao pagamento de honorários advocatícios, que fixo em R\$ 5.000,00, nos termos do art. 85, §8º, do CPC.”

O Município de Itaguaí interpôs apelação (ID 3198). Inicialmente, suscita a inconstitucionalidade da Lei nº 3.432/2016 por ausência de estudo de impacto orçamentário-financeiro, em afronta ao disposto no art. 14 da Lei de Responsabilidade Fiscal e no art. 113 do ADCT. Afirma que a norma implicou renúncia de receita sem a devida compensação, violando os princípios da legalidade orçamentária e da responsabilidade fiscal.

Aduz, ainda, que a ausência de estudo de impacto compromete a validade da norma municipal, tornando-a inapta para regulamentar o art. 85, §19, do CPC, o que inviabilizaria a percepção de honorários pelos procuradores municipais.

No mérito, o Município alega que a Lei nº 3.432/2016 promoveu apropriação indevida de receitas públicas, ao destinar integralmente ao Fundo da Procuradoria verbas oriundas de encargos legais da dívida ativa, taxas de concurso e residência jurídica, extrapolando a finalidade da norma e violando o art. 159 da Lei Orgânica Municipal.

Afirma que a referida lei conferiu à Procuradoria Geral do Município autonomia administrativa e financeira incompatível com a estrutura constitucional da



Administração Pública, criando obrigações e estruturas sem previsão orçamentária ou respaldo constitucional.

Salienta que a sentença incorreu em erro material ao afirmar que a Lei nº 3.666/2018 destinou apenas 10% dos honorários aos procuradores, quando, na realidade, o percentual fixado foi de 20%, conforme art. 18 da referida norma.

Defende a validade da Lei nº 3.666/2018, sustentando que a norma não trata de criação de cargos ou aumento de remuneração, mas apenas de redistribuição de receitas, o que afasta a exigência de iniciativa privativa do Chefe do Executivo. Acrescenta que a norma foi aprovada regularmente pela Câmara Municipal, com respaldo no princípio da razoabilidade e da moralidade administrativa, ao corrigir distorções da legislação anterior.

Informa que os honorários de sucumbência, por integrarem a arrecadação da dívida ativa, possuem natureza de receita pública, devendo ser submetidos ao controle orçamentário e financeiro do Município, sob pena de violação ao princípio da legalidade.

Por fim, requer: **i.** o conhecimento e provimento da apelação, para que seja reformada integralmente a sentença, e, por consequência, a improcedência dos pedidos iniciais; **ii.** subsidiariamente, caso mantida a validade da Lei nº 3.432/2016, que seja reconhecida a validade da Lei nº 3.666/2018, com a manutenção do percentual de 20% destinado aos Procuradores; **iii.** em caso de rejeição dos pedidos anteriores, que seja conferida interpretação conforme à Constituição aos incisos V e VI do art. 4º da Lei nº 3.432/2016, de modo a afastar qualquer aplicação que implique violação aos princípios constitucionais da legalidade e da moralidade administrativa; **iv.** a correção do erro material constante da sentença quanto ao percentual de honorários previsto na Lei nº 3.666/2018 e **v.** a condenação da parte autora ao pagamento de honorários recursais, nos termos do art. 85, §11, do CPC.

A Associação dos Procuradores do Município de Itaguaí interpôs apelação (ID 3222). No mérito, afirma que a sentença merece reforma parcial, já que definiu de forma equivocada o limite remuneratório aplicável aos procuradores municipais, ao aplicar o teto de 90,25% do subsídio dos Ministros do STF (Tema 510 do STF), quando, segundo a tese da Associação, deve ser admitido o recebimento de honorários até o teto integral, com compensação nos meses subsequentes, desde que o valor mensal não ultrapasse o limite constitucional.

Aduz que a fixação dos honorários sucumbenciais por equidade (art. 85, §8º, do CPC) foi indevida, pois o proveito econômico da demanda, embora não quantificado na inicial, é mensurável com base nos valores efetivamente arrecadados pelo Município a título de honorários de sucumbência, conforme documentos constantes dos autos. Assim, requer a aplicação do art. 85, §3º, do CPC, com fixação proporcional ao valor econômico da causa.

Salienta que a Lei nº 3.432/2016 é plenamente constitucional, pois os honorários de sucumbência não constituem receita pública, mas verba privada dos advogados públicos, com natureza alimentar e caráter remuneratório, nos termos do art. 85, §19, do CPC e da jurisprudência do STF (ADI 6053, ADIs 6165, 6178, 6181, 6197).

Afirma que a ausência de estudo de impacto financeiro não compromete a validade da norma, pois não se trata de renúncia de receita tributária, tampouco de criação de despesa pública.

Assevera que a gestão do fundo pela Procuradoria está prevista na própria lei e não implica autonomia financeira ou orçamentária, estando sujeita ao controle da Administração.

Reforça a inconstitucionalidade da Lei nº 3.666/2018, por vício de iniciativa, ao tratar de matéria remuneratória sem observância da iniciativa privativa do Chefe do Executivo, em afronta ao art. 61, §1º, II, “a”, da CF/88, art. 112, §1º, II, da CE/RJ e art. 77, I e II, da LOM de Itaguaí.

Por fim, requer: i. o conhecimento e provimento parcial da apelação, para que seja reconhecido o direito dos procuradores ao recebimento de honorários de sucumbência até o teto integral dos Ministros do STF, com compensação nos meses subsequentes, desde que respeitado o limite mensal; ii. a reforma da sentença quanto à fixação dos honorários sucumbenciais, com aplicação do art. 85, §3º, do CPC, e fixação proporcional ao valor econômico da causa; iii. a manutenção da declaração de inconstitucionalidade da Lei nº 3.666/2018, por vício de iniciativa; iv. a manutenção da constitucionalidade da Lei nº 3.432/2016, com reconhecimento da plena eficácia de seus dispositivos, inclusive quanto à gestão do fundo pela Procuradoria e v. a majoração dos honorários recursais, nos termos do art. 85, §11, do CPC.

Contrarrazões do Município de Itaguaí no ID 3241. O Município sustenta o desprovimento da apelação da Associação, reiterando que não seria cabível a adoção do teto integral dos Ministros do STF e defendendo, em sua linha



argumentativa, a inaplicabilidade da pretensão de ampliação do teto remuneratório dos Procuradores Municipais.

A Associação apresentou contrarrazões no ID 3246. Requer o desprovimento do apelo do Município e a confirmação dos pontos da sentença que reconheceram a constitucionalidade da Lei nº 3.432/2016 e a inconstitucionalidade da Lei nº 3.666/2018. Sustenta que os honorários de sucumbência possuem natureza privada, alimentar e remuneratória, não se confundindo com receita pública, conforme entendimento consolidado do STF (ADI 6053, ADIs 6165, 6178, 6181, 6197) e do STJ (REsp 1636124/AL, AgInt no AREsp 801.104/DF); afirma que a ausência de estudo de impacto financeiro não compromete a validade da norma, pois não se trata de renúncia de receita tributária; reforça que a Lei nº 3.666/2018 é formalmente inconstitucional por vício de iniciativa, por ter sido proposta pela Câmara Municipal em matéria de iniciativa privativa do Chefe do Executivo, em afronta ao art. 61, §1º, II, “a”, da CF/88, art. 112, §1º, II, da CE/RJ e art. 77, I e II, da LOM de Itaguaí; e destaca que o Município jamais procedeu ao repasse dos honorários, mesmo após a vigência da Lei nº 3.432/2016.

Manifestação da Procuradoria de Justiça (ID 3314), opinando pelo conhecimento e desprovimento de ambas as apelações.

Em relação ao recurso do Município, sustenta que a Lei nº 3.432/2016 é constitucional, pois os honorários de sucumbência têm natureza privada e não configuram renúncia de receita tributária, afastando a exigência de estudo de impacto financeiro (art. 14 da LRF e art. 113 do ADCT); além disso, considera inconstitucional a Lei nº 3.666/2018 por vício de iniciativa, por tratar de matéria remuneratória sem proposta do Chefe do Executivo.

Quanto à apelação da Associação, a Procuradoria de Justiça entende que não há respaldo legal para extrapolação do teto remuneratório fixado no Tema 510 do STF (90,25% do subsídio dos Ministros do STF), e considera adequada a fixação dos honorários sucumbenciais por equidade no valor de R\$ 5.000,00. Conclui, portanto, pela manutenção da sentença.

Em manifestação de ID 3331 a Associação dos Procuradores Municipais invoca fato superveniente, consistente em decisões recentes do Supremo Tribunal Federal, que indicariam possível superação do entendimento firmado no Tema 510 da repercussão geral, no sentido de aplicar aos Procuradores Municipais o teto remuneratório correspondente ao subsídio dos Ministros do STF, em razão da unidade das funções essenciais à Justiça.



Em seguida, a Procuradoria de Justiça (ID 3361) manifestou-se pela retificação parcial do parecer anterior, sugerindo provimento parcial ao recurso da Associação para adequar o teto remuneratório ao subsídio dos Ministros do STF, desde que respeitada a limitação mensal prevista no art. 37, XI, da Constituição Federal.

Manifestação do MUNICÍPIO DE ITAGUAÍ no ID 3381, reiterando as alegações contidas no ID 3369 e pugnando pelo julgamento do recurso (pauta presencial).

No ID 3395, o MUNICÍPIO DE ITAGUAÍ requereu preferência para a sessão designada para o dia 28/01/2026, às 13h, informando que a Procuradoria do Município realizaria sustentação oral.

No ID 3396, a ASSOCIAÇÃO DOS PROCURADORES DE ITAGUAÍ e o MUNICÍPIO DE ITAGUAÍ formularam requerimento conjunto, com fundamento no art. 313, II, do CPC, pleiteando a retirada do processo da pauta de julgamento de 28/01/2026 e a suspensão do feito pelo prazo de 30 dias, para tentativa de solução consensual da lide, anuindo, desde logo, com a reinclusão em pauta caso não celebrado acordo.

Por despacho de ID 3398, foi deferido o requerimento conjunto, determinada a retirada do feito da pauta de julgamento designada para 28/01/2026 e suspenso o processo pelo prazo de 30 dias, a contar da decisão, para tentativa de autocomposição, com posterior conclusão dos autos para eventual reagendamento em pauta.

Certidão de julgamento de ID 3404 registra que, na sessão ordinária de 28/01/2026, o processo foi retirado de pauta.

Em seguida, por despacho de ID 3407, as partes foram intimadas para que informassem, no prazo de 10 dias, sobre eventual autocomposição, ficando determinado que, decorrido o prazo in albis, o feito fosse incluído em pauta de julgamento; havendo manifestação, os autos deveriam retornar conclusos.

Posteriormente, certidão de julgamento de ID 3417 registra que, na sessão ordinária de 17/06/2026, o processo foi novamente retirado de pauta.



Na sequência, por despacho de ID 3419, foi determinada a reinclusão do feito em pauta de julgamento.

No ID 3425, a ASSOCIAÇÃO DOS PROCURADORES DE ITAGUAÍ apresentou manifestação de fato novo, com fundamento nos arts. 435 e 933 do CPC, invocando o julgamento da Rcl 88.319/SP pelo Supremo Tribunal Federal, o qual, segundo sustenta, teria repercussão direta sobre a controvérsia relativa ao teto remuneratório dos Procuradores Municipais e à aplicação do redutor de 90,25% previsto no Tema 510/STF.

A manifestação veio acompanhada do acórdão proferido pelo Supremo Tribunal Federal na Rcl 88.319/SP, juntado no ID 3427, no qual consta, entre outros pontos, o reconhecimento aos procuradores municipais de Praia Grande do direito à percepção do teto equivalente ao subsídio dos Ministros do STF, sem o redutor de 90,25%, contabilizados os honorários advocatícios e observada a tese fixada no Tema 966 da repercussão geral.

Certidão de julgamento de ID 3657 registra que, na sessão ordinária de 22/07/2026, o processo foi novamente retirado de pauta.

Após a retirada de pauta, o MUNICÍPIO DE ITAGUAÍ apresentou manifestação no ID 3658, em resposta à petição e aos documentos juntados pela Associação em segunda instância. Sustentou que, embora o acórdão do STF invocado pela parte autora trate do teto remuneratório e dos honorários advocatícios da Advocacia Pública, a controvérsia central destes autos permaneceria relacionada à validade das Leis Municipais nº 3.432/2016 e nº 3.666/2018. Destacou, em especial, os itens 12 e 13 da tese de repercussão geral, segundo os quais os honorários advocatícios devidos à Advocacia Pública não podem superar o teto constitucional e os fundos de gestão de honorários possuem natureza pública, sujeitos aos controles internos e externos constitucionalmente previstos.

Na mesma manifestação, o Município reiterou a tese de que ambas as leis municipais seriam constitucionais, devendo prevalecer a Lei Municipal nº 3.666/2018, que teria revogado a Lei Municipal nº 3.432/2016; subsidiariamente, sustentou que a Lei Municipal nº 3.432/2016 seria inconstitucional por ausência de estudo de impacto financeiro, com consequente inconstitucionalidade por arrastamento da Lei Municipal nº 3.666/2018, defendendo a necessidade de edição de nova lei municipal para regulamentação do art. 85, §19, do CPC.



Alegou, ainda, que eventual reconhecimento de inconstitucionalidade de uma ou de ambas as leis municipais atrairia a necessidade de instauração de incidente de arguição de inconstitucionalidade, nos termos dos arts. 948 a 950 do CPC e do Regimento Interno deste Tribunal, sob pena de nulidade do acórdão.

Por fim, afirmou que o julgamento do STF não asseguraria aos advogados públicos o recebimento integral de 100% dos honorários sucumbenciais, mas apenas reconheceria a possibilidade de percepção da verba, submetida ao teto remuneratório constitucional. Ao final, reiterou as alegações anteriormente deduzidas e requereu novamente o provimento da apelação por ele interposta.

É o relatório.

VOTO

Presentes os pressupostos intrínsecos e extrínsecos de admissibilidade, conhecem-se de ambos os recursos de apelação.

1. Das questões preliminares e prejudiciais de mérito

No que tange às preliminares e prejudiciais de mérito suscitadas nos recursos, cumpre inicialmente afastar a alegação do Município de Itaguaí de inconstitucionalidade da Lei Municipal nº 3.432/2016, sob o argumento de ausência de estudo de impacto orçamentário-financeiro, nos termos do art. 14 da Lei de Responsabilidade Fiscal, segundo o qual “a concessão, ampliação ou prorrogação de incentivo ou benefício de natureza tributária da qual decorra renúncia de receita deverá estar acompanhada de estimativa do impacto orçamentário-financeiro no exercício em que deva iniciar sua vigência e nos 2 (dois) exercícios subsequentes”.

O art. 113 do ADCT estabelece que “a proposição legislativa que crie ou altere despesa obrigatória ou renúncia de receita deverá ser acompanhada da estimativa do seu impacto orçamentário e financeiro”.

Tal fundamento não se sustenta, pois os honorários de sucumbência percebidos por advogados públicos não configuram renúncia de receita tributária, tampouco despesa pública nova em sentido próprio, tratando-se de verba de natureza remuneratória e alimentar, cuja percepção pelos advogados públicos foi reconhecida pelo art. 85, §19, do Código de Processo Civil, sem prejuízo da submissão ao teto constitucional e aos controles próprios do regime jurídico de direito público.

A jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, ao julgar a ADI 6053, assentou a constitucionalidade da percepção de honorários de sucumbência por advogados públicos, desde que observado o teto remuneratório previsto no art. 37, XI, da Constituição Federal. Assim, não se verifica, por esse fundamento específico, vício formal apto a comprometer a validade da Lei Municipal nº 3.432/2016, razão pela qual a preliminar deve ser rejeitada.

“CONSTITUCIONAL E ADMINISTRATIVO. INTERDEPENDÊNCIA E COMPLEMENTARIDADE DAS NORMAS CONSTITUCIONAIS PREVISTAS NOS ARTIGOS 37, CAPUT, XI, E 39, §§ 4º E 8º, E DAS PREVISÕES ESTABELECIDAS NO TÍTULO IV, CAPÍTULO IV, SEÇÕES II E IV, DO TEXTO CONSTITUCIONAL. POSSIBILIDADE DO RECEBIMENTO DE VERBA DE HONORÁRIOS DE SUCUMBÊNCIA POR ADVOGADOS PÚBLICOS CUMULADA COM SUBSÍDIO. NECESSIDADE DE ABSOLUTO RESPEITO AO TETO CONSTITUCIONAL DO FUNCIONALISMO PÚBLICO. 1. A natureza constitucional dos serviços prestados pelos advogados públicos possibilita o recebimento da verba de honorários sucumbenciais, nos termos da lei. A CORTE, recentemente, assentou que “o artigo 39, § 4º, da Constituição Federal, não constitui vedação absoluta de pagamento de outras verbas além do subsídio” (ADI 4.941, Rel. Min. TEORI ZAVASCKI, Relator p/ acórdão, Min. LUIZ FUX, DJe de 7/2/2020). 2. Nada obstante compatível com o regime de subsídio, sobretudo quando estruturado como um modelo de remuneração por performance, com vistas à eficiência do serviço público, a possibilidade de advogados públicos perceberem verbas honorárias sucumbenciais não afasta a incidência do teto remuneratório estabelecido pelo art. 37, XI, da Constituição Federal. 3. AÇÃO PARCIALMENTE PROCEDENTE.” (STF, ADI 6053/DF, Rel. Min. Marco Aurélio, Red. p/ acórdão Min. Alexandre de Moraes, Tribunal Pleno, j. 22/06/2020, DJe 30/07/2020.)

Também não merece acolhida a prejudicial de mérito suscitada pelo Município, segundo a qual, reconhecida a invalidade da referida lei, inexistiria norma local válida para regulamentar o art. 85, §19, do CPC, o que inviabilizaria a percepção dos honorários pelos procuradores municipais.

A sentença de primeiro grau reconheceu a validade da disciplina municipal, com interpretação conforme à Constituição, afastando leitura que conferisse autonomia administrativa e financeira incompatível com a estrutura municipal, sem comprometer, contudo, a eficácia da norma quanto à destinação dos valores aos procuradores, observados os limites constitucionais e legais.

Ademais, o art. 85, §19, do Código de Processo Civil estabelece que “os advogados públicos perceberão honorários de sucumbência, nos termos da lei”. A norma processual reconhece expressamente a possibilidade de percepção da verba honorária pelos advogados públicos, cabendo à legislação local disciplinar a forma de arrecadação, gestão e rateio, sempre com observância ao teto remuneratório, à legalidade, à moralidade administrativa, à transparência e aos controles internos e externos cabíveis.

De outro lado, a discussão relativa ao teto remuneratório aplicável aos Procuradores Municipais, especialmente diante da manifestação superveniente apresentada pela Associação dos Procuradores de Itaguaí no ID 3425, acompanhada do acórdão proferido pelo Supremo Tribunal Federal na Rcl 88.319/SP, juntado no ID 3427, confunde-se com o próprio mérito da apelação da Associação, razão pela qual será examinada em tópico próprio, juntamente com os demais fundamentos recursais.

Ressalte-se, ainda, que a manifestação posteriormente apresentada pelo Município de Itaguaí no ID 3658, em resposta ao fato superveniente, também será enfrentada no mérito, sobretudo no ponto em que sustenta que o precedente invocado pela Associação não autoriza percepção irrestrita de honorários, destacando os itens 12 e 13 da tese fixada no Tema 966, relativos à submissão dos honorários advocatícios ao teto constitucional e à natureza pública dos fundos de gestão de honorários.

Dessa forma, rejeitam-se as preliminares e prejudiciais de mérito ora examinadas, prosseguindo-se no exame do mérito recursal.

2. Delimitação da controvérsia recursal

A presente controvérsia deve ser examinada a partir da devolutividade própria dos recursos de apelação interpostos pelo Município de Itaguaí e pela Associação dos Procuradores do Município de Itaguaí, sem perder de vista as manifestações supervenientes apresentadas antes do julgamento.



Nos termos do art. 1.013, caput e §1º, do Código de Processo Civil, “a apelação devolverá ao tribunal o conhecimento da matéria impugnada” e “serão, porém, objeto de apreciação e julgamento pelo tribunal todas as questões suscitadas e discutidas no processo, ainda que não tenham sido solucionadas, desde que relativas ao capítulo impugnado”. Assim, o exame do mérito recursal deve observar os limites objetivos das apelações, mas também abranger as questões jurídicas e fáticas supervenientes regularmente trazidas aos autos e relacionadas aos capítulos impugnados.

No caso, a sentença de ID 3188 julgou parcialmente procedentes os pedidos formulados pela Associação dos Procuradores do Município de Itaguaí, reconhecendo a validade da Lei Municipal nº 3.432/2016 com interpretação conforme à Constituição, preservando a disciplina local dos honorários de sucumbência, afastando leituras incompatíveis com os princípios constitucionais da Administração Pública, rejeitando a pretensão de cogestão associativa do fundo e fixando o teto remuneratório dos Procuradores Municipais em 90,25% do subsídio dos Ministros do Supremo Tribunal Federal, com fundamento no Tema 510/STF. Também fixou honorários sucumbenciais por equidade, diante do valor simbólico atribuído à causa e da ausência de proveito econômico líquido e imediatamente mensurável naquele momento processual.

Contra essa sentença, observa-se que foram interpostas apelações por ambas as partes. O Município de Itaguaí, em seu recurso de ID 3198, insiste, em síntese, na invalidade da Lei Municipal nº 3.432/2016 por ausência de estudo de impacto orçamentário-financeiro, na natureza pública dos honorários oriundos da dívida ativa, na validade da Lei Municipal nº 3.666/2018 e na impossibilidade de adoção do teto pretendido pela Associação. A Associação dos Procuradores do Município de Itaguaí, por sua vez, no recurso de ID 3222, busca a reforma parcial da sentença para reconhecer o teto correspondente a 100% do subsídio dos Ministros do STF, bem como para ampliar os efeitos da Lei Municipal nº 3.432/2016 e majorar os honorários sucumbenciais fixados na origem. As contrarrazões foram apresentadas pelo Município no ID 3241 e pela Associação no ID 3246, seguindo-se parecer da Procuradoria de Justiça no ID 3314.

Após a formação desse quadro recursal, a Associação apresentou manifestação superveniente no ID 3425, com fundamento nos arts. 435 e 933 do CPC, invocando como fato novo o julgamento da Rcl 88.319/SP pelo Supremo Tribunal Federal, que, segundo sustenta, teria repercussão direta sobre a controvérsia relativa ao teto remuneratório dos Procuradores Municipais e à incidência do redutor de 90,25% previsto no Tema 510/STF. A manifestação veio

acompanhada do acórdão proferido pelo STF, juntado no ID 3427, no qual consta o reconhecimento aos procuradores municipais de Praia Grande do direito à percepção do teto equivalente ao subsídio dos Ministros do Supremo Tribunal Federal, sem o redutor de 90,25%, contabilizados os honorários advocatícios e observada a tese fixada no Tema 966 da repercussão geral.

A juntada e o exame desse fato superveniente encontram amparo no art. 435 do Código de Processo Civil, segundo o qual “é lícito às partes, em qualquer tempo, juntar aos autos documentos novos, quando destinados a fazer prova de fatos ocorridos depois dos articulados ou para contrapô-los aos que foram produzidos nos autos”. Também incide o art. 933 do CPC, que estabelece que, “se o relator constatar a ocorrência de fato superveniente à decisão recorrida ou a existência de questão apreciável de ofício ainda não examinada que devam ser considerados no julgamento do recurso, intimará as partes para que se manifestem no prazo de 5 (cinco) dias”. A providência é relevante para preservar o contraditório substancial e evitar decisão surpresa, sobretudo porque o precedente invocado pela Associação pode influenciar diretamente o capítulo relativo ao teto remuneratório.

O Município de Itaguaí, por sua vez, apresentou manifestação no ID 3658, em resposta à petição e aos documentos juntados pela Associação em segunda instância. Nessa manifestação, sustentou que o julgamento do STF invocado pela parte autora não alteraria o núcleo central da controvérsia, que, em sua perspectiva, permanece relacionado à validade das Leis Municipais nº 3.432/2016 e nº 3.666/2018. Destacou, ainda, os itens 12 e 13 da tese fixada no Tema 966/STF, segundo os quais os honorários advocatícios devidos à Advocacia Pública não podem superar o teto constitucional e os fundos de gestão de honorários têm natureza pública, sujeitando-se aos controles internos e externos constitucionalmente previstos. Também reiterou a tese de que eventual reconhecimento de inconstitucionalidade das leis municipais demandaria observância dos arts. 948 a 950 do CPC.

A natureza jurídica dos honorários de sucumbência, a validade e o alcance da Lei Municipal nº 3.432/2016, a incidência da Lei Municipal nº 3.666/2018, a natureza pública do fundo de honorários, o teto remuneratório dos Procuradores Municipais, os efeitos da Rcl 88.319/SP e do Tema 966/STF, bem como os honorários sucumbenciais fixados na origem, são questões que repercutem, em maior ou menor medida, em ambos os recursos. Por essa razão, os fundamentos comuns serão examinados de forma unitária e concatenada, sem prejuízo da individualização, ao final, da repercussão de cada conclusão sobre a apelação do Município e sobre a apelação da Associação.

Assim, o exame do mérito partirá da natureza jurídica dos honorários de sucumbência da Advocacia Pública e dos limites constitucionais aplicáveis, avançará para a validade da disciplina local com interpretação conforme à Constituição, enfrentará a natureza pública e o regime de controle do fundo de honorários, apreciará a incidência da Lei Municipal nº 3.666/2018 à luz do Tema 917/STF, examinará especificamente o teto remuneratório dos Procuradores Municipais diante do Tema 510/STF, da Rcl 88.319/SP e do Tema 966/STF, e concluirá com a análise dos honorários sucumbenciais e dos reflexos recursais.

3. Da natureza jurídica dos honorários de sucumbência da Advocacia Pública

A natureza jurídica dos honorários de sucumbência constitui uma das premissas centrais para a solução de ambos os recursos. O Município de Itaguaí sustenta, desde a contestação de ID 82 e reitera na apelação de ID 3198, que os valores arrecadados a esse título, especialmente quando oriundos da cobrança da dívida ativa, integrariam a receita pública municipal e não poderiam ser destinados integralmente aos Procuradores. A Associação dos Procuradores do Município de Itaguaí, por sua vez, defende, na inicial e na apelação de ID 3222, que os honorários pertencem aos advogados públicos, possuem natureza remuneratória e alimentar e devem ser repassados aos membros da carreira, observados os limites constitucionais aplicáveis.

A solução da controvérsia exige distinguir a titularidade da verba honorária, o regime jurídico de sua percepção e a forma de gestão dos valores arrecadados.

O art. 85, §19, do Código de Processo Civil dispõe expressamente que “Os advogados públicos perceberão honorários de sucumbência, nos termos da lei”. A norma processual reconhece, portanto, a possibilidade de percepção da verba honorária pelos advogados públicos, mas não afasta a incidência do regime constitucional aplicável aos agentes públicos, especialmente quanto ao teto remuneratório, à legalidade, à moralidade administrativa, à transparência e ao controle dos fundos de gestão.

No julgamento da ADI 6053/DF, o Supremo Tribunal Federal reconheceu a constitucionalidade da percepção de honorários de sucumbência por advogados públicos, assentando que a verba possui natureza remuneratória e alimentar, sendo compatível com o regime de subsídio desde que observado o teto remuneratório previsto no art. 37, XI, da Constituição Federal. Essa orientação

afasta a tese municipal de que os honorários de sucumbência constituiriam receita pública livremente apropriável pelo ente político, mas também impede leitura segundo a qual a natureza remuneratória da verba autorizaria pagamento em desconformidade com os limites constitucionais.

A manifestação superveniente apresentada pela Associação no ID 3425 invocou o julgamento da Rcl 88.319/SP pelo Supremo Tribunal Federal, acompanhada do acórdão juntado no ID 3427, sustentando que o precedente teria repercussão direta sobre o teto remuneratório dos Procuradores Municipais. De fato, no referido julgamento, o Supremo Tribunal Federal reconheceu aos procuradores municipais de Praia Grande o direito à percepção do teto equivalente ao subsídio dos Ministros do Supremo Tribunal Federal, sem o redutor de 90,25%, contabilizados os honorários advocatícios e observada a tese fixada no Tema 966 da repercussão geral.

O mesmo precedente, contudo, também contém limites relevantes à pretensão associativa. Nos itens 12 e 13 da tese fixada no Tema 966, o Supremo Tribunal Federal assentou que “O pagamento de honorários advocatícios devidos à Advocacia Pública não poderá superar o teto remuneratório fixado na Constituição Federal” e que “Os fundos de gestão dos honorários advocatícios têm natureza pública, sujeitos aos controles internos e externos previstos constitucionalmente, e não podem custear o pagamento de qualquer outra parcela remuneratória ou indenizatória, salvo a relativa aos honorários advocatícios, auxílios saúde e alimentação. O destino dos montantes existentes nos fundos públicos e aportes futuros estarão sujeitos exclusivamente à regência por lei, sendo vedada a edição de resolução administrativa sobre a matéria”. Esses pontos foram expressamente destacados pelo Município de Itaguaí na manifestação de ID 3658, apresentada em 24/07/2026, em resposta à petição superveniente da Associação.

No âmbito deste Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro, a Sétima Câmara de Direito Público reiterou com precisão essa compreensão dogmática:

“Agravos de Instrumento. Administrativo e Processual Civil. Honorários Sucumbenciais fixados sobre o excesso de execução por ocasião do acolhimento de impugnação ao cumprimento de sentença. Indeferimento do pedido de compensação da verba no precatório, por conta da suspensão da exigibilidade do crédito prevista no art. 98, § 3º do CPC (gratuidade de justiça). Irresignação pautada na possibilidade de compensação e no argumento de que o

valor da condenação importaria na alteração da situação de hipossuficiência que justificou a concessão da gratuidade. Além dos valores em questão serem incapazes de produzir tal efeito, não se pode descurar do fato de que o STF afirmou a constitucionalidade no § 19 do art. 85 do CPC, assentando o caráter autônomo, além da natureza alimentar e remuneratória da verba sucumbencial dos advogados públicos (ADI 6053, DJe 30/07/2020). Logo, considerando a regulamentação do dispositivo do CPC em âmbito local pela Lei 772/84, que destina os honorários advocatícios aos Procuradores do Estado, como se extrai do decidido no julgamento do IRDR 0064959-14.2019.8.19.0000 (Seção Cível, rel. Des. Eduardo Gusmão Alves de Brito, DJe 14/12/2022), não há que se falar em compensação dos honorários sucumbenciais com crédito decorrente do precatório, porque há autonomia da verba sucumbencial, em suma, não há encontro de créditos recíprocos entre o mesmo credor e devedor. Recurso desprovido.” (TJ-RJ - AGRAVO DE INSTRUMENTO: 00401582420258190000, Relator: Des(a). MARCO ANTONIO IBRAHIM, Data de Julgamento: 09/09/2025, SÉTIMA CÂMARA DE DIREITO PÚBLICO, Data de Publicação: 11/09/2025)

No mesmo sentido, o Órgão Especial do TJRJ, ao apreciar a disciplina de fundos especiais municipais para honorários de procuradores, reconheceu a higidez da verba e sua submissão ao regramento constitucional:

“REPRESENTAÇÃO DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI MUNICIPAL. PROCURADORES MUNICIPAIS: PERCEPÇÃO DE HONORÁRIOS NÃO SUCUMBENCIAIS. VIOLAÇÃO DA COMPETÊNCIA LEGISLATIVA PRIVATIVA DA UNIÃO: INOCORRÊNCIA. OFENSA AOS PRINCÍPIOS DA MORALIDADE, IMPESSOALIDADE, EFICIÊNCIA, INTERESSE COLETIVO E PROPORCIONALIDADE: INOCORRÊNCIA. RESPEITO AO TETO REMUNERATÓRIO: IMPRESCINDIBILIDADE. JURISPRUDÊNCIA. 1. Lei municipal que disciplina Fundo Especial da Procuradoria do Município, com previsão de rateios de honorários oriundos não só de sucumbência, como de arbitramentos e de acordos, inclusive extrajudiciais. 2. Representação ministerial que argui a inconstitucionalidade das disposições legais, por violação da competência privativa da União para legislar sobre Direito Civil e Direito Processual, bem como dos Princípios da Moralidade,

Impessoalidade, Eficiência, Interesse Coletivo e Proporcionalidade. 3. Os honorários advocatícios são concebidos por leis editadas pelo Congresso Nacional (Lei 8.906/94, Código Civil, Código de Processo Civil), de maneira que a lei de município que os atribui a seus procuradores não invade o campo da competência privativa da União; afinal, a competência legislativa acerca do Direito Administrativo é comum, porquanto pressuposto necessário à autonomia política e administrativa dos entes manifestação da Teoria dos Poderes Implícitos. 4. Princípios da Moralidade, Impessoalidade, Eficiência, Interesse Coletivo e Proporcionalidade que não se mostram ofendidos pela lei impugnada, no plano abstrato. 5. O Estado que vier a substituir paulatinamente a imperatividade pela consensualidade na condução da sociedade será, indubitavelmente, o que estará assegurando o máximo de eficiência de sua governança pública (MOREIRA NETO). 6. Limitar a percepção de honorários por procuradores públicos apenas às hipóteses de sucumbência judicial (cf. art. 85, § 19, CPC), em última análise, significa desestimular, em absoluto, a solução administrativa de lides, o que necessariamente reconduzirá a solução dos conflitos ao Poder Judiciário, em nítido retrocesso aos ditames de eficiência. 7. Moralidade que, entretanto, é posta em risco na hipótese de inexistirem freios à percepção da verba honorária oriunda de procedimentos extrajudiciais. 8. Solução constitucionalmente adequada que passa pela interpretação das normas impugnadas conforme à Constituição, de modo a submetê-las à regra constitucional do teto remuneratório, qual fizera o Supremo Tribunal Federal ao analisar a percepção de honorários sucumbenciais por advogados públicos. 9. Efeitos da decisão que se modulam, a fim de se impedir a devolução dos honorários excedentes desses limites até a data do julgamento. PROCEDÊNCIA PARCIAL. INTERPRETAÇÃO CONFORME À CONSTITUIÇÃO: LICEIDADE DA PERCEPÇÃO DE HONORÁRIOS NÃO SUCUMBENCIAIS POR ADVOGADOS PÚBLICOS, NA FORMA DA LEI, DESDE QUE RESPEITADO O TETO REMUNERATÓRIO." (TJ-RJ - DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE: 00202597920218190000, Relator: Des(a). ELISABETE FILIZZOLA ASSUNÇÃO, Data de Julgamento: 07/02/2022, OE - SECRETARIA DO TRIBUNAL PLENO E ORGAO ESPECIAL, Data de Publicação: 10/02/2022)

A partir dessas premissas, não se acolhe a tese extrema do Município de que os honorários de sucumbência, inclusive os oriundos da cobrança da dívida ativa, constituiriam receita pública desvinculada dos procuradores e livremente disponível pelo ente municipal. Também não se acolhe, em sua máxima extensão, a leitura da Associação segundo a qual a titularidade da verba afastaria a incidência do teto constitucional, a natureza pública do fundo de gestão ou os controles internos e externos próprios do regime jurídico de direito público.

O regime aplicável é intermediário e constitucionalmente condicionado. Os honorários de sucumbência são devidos aos advogados públicos, nos termos do art. 85, §19, do CPC e da jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, mas sua percepção deve observar o teto remuneratório definido pela Constituição, bem como a disciplina legal aplicável à arrecadação, gestão, destinação e rateio dos valores. A natureza remuneratória e alimentar da verba não a transforma em receita municipal livre, mas também não autoriza sua administração como patrimônio privado da entidade associativa ou dos membros da carreira, sem observância da legalidade, da moralidade administrativa, da transparência e dos controles cabíveis.

Assim, rejeita-se a pretensão municipal de descaracterização da titularidade dos honorários pelos advogados públicos, mas se reconhece que a percepção, gestão e distribuição desses valores devem observar o regime constitucional aplicável, especialmente o teto remuneratório, a legalidade, a moralidade administrativa, a transparência e a fiscalização dos fundos públicos, nos termos do art. 85, §19, do CPC, da ADI 6053/DF e dos itens 12 e 13 da tese fixada no Tema 966/STF, também destacados pelo Município na manifestação de ID 3658.

A verba honorária, portanto, pertence à carreira da Advocacia Pública na forma da lei, ficando expressamente rechaçada a tese municipal de apropriação irrestrita da totalidade dos recursos pelo erário.

4. Da Lei Municipal nº 3.432/2016: ausência de renúncia de receita tributária e validade da disciplina local com interpretação conforme à Constituição

Superada a premissa relativa à natureza jurídica dos honorários de sucumbência da Advocacia Pública, passa-se ao exame da alegação do Município de Itaguaí de que a Lei Municipal nº 3.432/2016 seria inválida por ausência de estudo de impacto orçamentário-financeiro. A tese foi deduzida desde a contestação de ID 82, reiterada na apelação de ID 3198 e novamente enfatizada na manifestação de ID 3658, apresentada em 24/07/2026, na qual o ente municipal sustenta que a



destinação dos honorários aos Procuradores teria importado perda de receita pública e, por isso, demandaria prévia estimativa de impacto financeiro.

O argumento se apoia, essencialmente, no art. 14 da Lei Complementar nº 101/2000 e no art. 113 do ADCT. O primeiro dispositivo estabelece que “a concessão, ampliação ou prorrogação de incentivo ou benefício de natureza tributária da qual decorra renúncia de receita deverá estar acompanhada de estimativa do impacto orçamentário-financeiro no exercício em que deva iniciar sua vigência e nos 2 (dois) exercícios subsequentes, atender ao disposto na lei de diretrizes orçamentárias e a pelo menos uma das seguintes condições”. Já o art. 113 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias dispõe que “a proposição legislativa que crie ou altere despesa obrigatória ou renúncia de receita deverá ser acompanhada da estimativa do seu impacto orçamentário e financeiro”.

A aplicação desses dispositivos ao caso, contudo, pressupõe que a Lei Municipal nº 3.432/2016 tenha instituído incentivo ou benefício de natureza tributária, renúncia de receita ou despesa obrigatória nova, premissa que não se confirma à luz do regime jurídico atualmente reconhecido aos honorários de sucumbência da Advocacia Pública. Como visto, o art. 85, §19, do Código de Processo Civil dispõe que “os advogados públicos perceberão honorários de sucumbência, nos termos da lei”, e a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, especialmente no julgamento da ADI 6053/DF, reconhece a constitucionalidade da percepção dessa verba pelos advogados públicos, desde que observado o teto remuneratório constitucional.

Nesse contexto, a Lei Municipal nº 3.432/2016 não pode ser qualificada, propriamente, como norma de renúncia de receita tributária. O diploma local disciplina a arrecadação, a gestão e a destinação de valores que, por força do art. 85, §19, do CPC e da orientação firmada pelo Supremo Tribunal Federal, podem ser percebidos pelos advogados públicos como honorários de sucumbência. A circunstância de parte desses valores ter origem em cobranças judiciais ou extrajudiciais relacionadas à dívida ativa municipal não altera, por si só, a natureza da verba honorária nem autoriza sua equiparação automática a receita tributária livremente disponível pelo Município.

A sentença de ID 3188 adotou essa mesma compreensão ao afastar a alegação de inconstitucionalidade da Lei Municipal nº 3.432/2016 por ausência de estudo de impacto financeiro, assentando que os honorários de sucumbência possuem natureza remuneratória e alimentar, não se tratando de renúncia de receita tributária. Também rejeitou a tese de que os honorários decorrentes da cobrança da





dívida ativa seriam receita pública livremente apropriável pelo ente municipal, reconhecendo a legitimidade de sua destinação ao fundo da Procuradoria, observados os limites constitucionais e legais.

A manifestação superveniente do Município no ID 3658 não altera essa conclusão. É certo que o ente municipal destacou, com pertinência, os itens 12 e 13 da tese fixada no Tema 966/STF, segundo os quais os honorários advocatícios devidos à Advocacia Pública não podem superar o teto remuneratório constitucional e os fundos de gestão de honorários possuem natureza pública, sujeitos aos controles internos e externos previstos constitucionalmente. Contudo, tais premissas reforçam a necessidade de controle, legalidade, transparência e fiscalização da gestão dos valores, mas não conduzem à conclusão de que os honorários se transformam em receita tributária municipal disponível, nem de que a Lei Municipal nº 3.432/2016 seja inválida por ausência de estudo de impacto financeiro.

A natureza pública do fundo de gestão, afirmada no Tema 966/STF e invocada pelo Município no ID 3658, deve ser compreendida em harmonia com a titularidade da verba honorária reconhecida aos advogados públicos. O fundo é público quanto ao regime de arrecadação, escrituração, controle, destinação legal e fiscalização, mas essa natureza pública instrumental não desnatura a possibilidade de percepção dos honorários pela Advocacia Pública, nem autoriza que o Município trate a verba como receita ordinária sem vinculação aos procuradores. O ponto decisivo é que a validade da Lei Municipal nº 3.432/2016 depende de sua leitura conforme a Constituição, de modo a preservar a destinação legal dos honorários sem afastar o teto remuneratório, os controles administrativos e financeiros e os princípios do art. 37, caput, da Constituição Federal.

Daí porque a solução mais adequada não é a invalidação integral da Lei Municipal nº 3.432/2016, como pretende o Município, mas a preservação de sua eficácia mediante interpretação conforme à Constituição. Essa interpretação impede que o fundo seja compreendido como estrutura autônoma desvinculada da Administração Pública, afasta qualquer leitura que confira autonomia administrativa ou financeira incompatível com o regime jurídico de direito público e exclui a possibilidade de gestão associativa não prevista em lei. Ao mesmo tempo, preserva a disciplina local que permite a arrecadação e o rateio dos honorários de sucumbência aos Procuradores Municipais, nos limites do art. 85, §19, do CPC, da ADI 6053/DF e dos parâmetros posteriormente reforçados pelo Tema 966/STF.

Também não procede, nesse ponto, a alegação municipal de que a ausência de estudo de impacto comprometeria automaticamente a validade do

diploma local. Como os honorários de sucumbência não configuram benefício tributário, incentivo fiscal ou renúncia de receita tributária em sentido técnico, não se aplica ao caso, com a extensão pretendida pelo Município, a consequência invalidante fundada no art. 14 da Lei de Responsabilidade Fiscal. Do mesmo modo, não se identifica criação de despesa obrigatória nova pelo simples fato de a lei municipal disciplinar a destinação de verba honorária devida à Advocacia Pública, especialmente porque o pagamento aos procuradores permanece condicionado ao teto constitucional, à existência de valores arrecadados, à disciplina legal local e aos controles próprios dos fundos públicos.

Conclui-se, portanto, que a Lei Municipal nº 3.432/2016 deve ser preservada, com interpretação conforme à Constituição, para assegurar a percepção dos honorários de sucumbência pelos Procuradores Municipais, sem prejuízo da natureza pública do fundo de gestão, da submissão dos honorários ao teto constitucional, da observância da legalidade, da moralidade administrativa, da transparência, da escrituração regular e da fiscalização pelos órgãos competentes. Por essas razões, rejeita-se a pretensão do Município de Itaguaí de invalidação da Lei Municipal nº 3.432/2016 por ausência de estudo de impacto orçamentário-financeiro.

5. Do fundo de honorários, da natureza pública de sua gestão, dos controles internos e externos e da impossibilidade de cogestão associativa

O Supremo Tribunal Federal, ao pacificar a matéria no julgamento do **Tema 966 da Repercussão Geral**, fixou expressamente nos itens 12 e 13 da tese os seguintes parâmetros vinculantes:

Item 12: *"O pagamento de honorários advocatícios devidos à Advocacia Pública não poderá superar o teto remuneratório fixado na Constituição Federal."*

Item 13: *"Os fundos de gestão dos honorários advocatícios têm natureza pública, sujeitos aos controles internos e externos previstos constitucionalmente, e não podem custear o pagamento de qualquer outra parcela remuneratória ou indenizatória, salvo a relativa aos honorários advocatícios, auxílios saúde e alimentação. O destino dos montantes existentes nos fundos públicos e aportes futuros estarão sujeitos exclusivamente à regência por lei, sendo vedada a edição de resolução administrativa sobre a matéria."*



A esse respeito, a jurisprudência das Câmaras deste Tribunal de Justiça confirma que a verba honorária destinada ao fundo especial se sujeita à escrituração contábil e à fiscalização pública:

“AGRAVO DE INSTRUMENTO. EXECUÇÃO. HONORÁRIOS ADVOCACÍOS SUCUMBENCIAIS. ADVOCACIA PÚBLICA MUNICIPAL. PAGAMENTO PROPORCIONAL DA TAXA JUDICIÁRIA. IMPOSSIBILIDADE. REMUNERAÇÃO DE DESEMPENHO. NATUREZA PÚBLICA. VERBA DESTINADA AO FUNDO DA PROCURADORIA E POSTERIORMENTE RATEADA ENTRE OS PROCURADORES. ISENÇÃO LEGAL. Cinge-se a controvérsia sobre a possibilidade de determinar-se o recolhimento da taxa judiciária na execução de honorários advocatícios de sucumbência nas ações de vitória da Fazenda Pública. Como cediço, não se trata de uma execução comum, mas da execução de honorários advocatícios de sucumbência devidos, originalmente, ao Fundo Orçamentário Especial da PGM, porém, com percentual fixo rateado entre os próprios Procuradores Municipais. Nesse sentido, surgiu uma primeira construção jurisprudencial determinando o pagamento da taxa judiciária referente ao percentual destinado aos Procuradores. Para esta corrente, é correto afirmar que os honorários sucumbenciais rateados possuem natureza privada, na medida em que sua destinação, frise-se vinculada, é a pessoa física do advogado público. Se percentual fixo e vinculado desses honorários remunera exclusivamente o profissional, não possuindo este qualquer tipo de isenção, não faria sentido exonerá-los do pagamento da taxa judiciária quanto ao respectivo valor, respeitando a isenção legal do percentual destinado ao Fundo Orçamentário Especial da PGM, de caráter público. Por outro lado, uma segunda corrente surgiu em contraposição, alertando que, na verdade, os honorários advocatícios sucumbenciais nas causas em que a Fazenda Pública é vencedora permanecem destinados ao Fundo Especial da Procuradoria, órgão estatal isento da taxa. Apenas após ser incorporado aos cofres públicos, o Fundo realiza o rateio na proporção legal para os Procuradores. Vale ressaltar que o mandado de pagamento da verba honorária é, inclusive, destinado ao Fundo, e não ao advogado público. Desse modo, afastada seria a incidência da taxa judiciária, por constituir execução da Fazenda Pública isenta. É bem verdade que, em um primeiro momento, filiei-me à primeira corrente, determinando o pagamento da Taxa Judiciária, por

entender que se tratava de execução de verba honorária de natureza particular dos Procuradores. Entretanto, sobreveio julgamento do Supremo Tribunal Federal, em sede de Ação Direta de Inconstitucionalidade, reconhecendo, ainda que de forma indireta, a natureza remuneratória pública dos honorários sucumbenciais destinados à Advocacia Pública, ex vi ADI nº. 6053. Ora, se a verba honorária de sucumbência devida aos advogados públicos possui caráter de remuneração por desempenho de êxito e fica submetida ao teto constitucional, resta configurada sua natureza remuneratória paga pelos cofres públicos ao Procurador. Desse modo, afastada a tese de se tratar de verba honorária particular dos Procuradores, modifico entendimento anterior para aderir à corrente de vedação do pagamento da taxa judiciária nas execuções de honorários sucumbenciais nas demandas da Fazenda Pública, por isenção legal do ente público exequente. Provimento do recurso.” (TJ-RJ - AI: 00689733620228190000 202200294476, Relator: Des(a). RENATA MACHADO COTTA, Data de Julgamento: 31/10/2022, TERCEIRA CÂMARA CÍVEL, Data de Publicação: 08/11/2022).

“Agravado de Instrumento. Direito Processual Civil. Ação anulatória de multas oriundas de sanções aplicadas pelo PROCON-RJ. Execução de honorários de sucumbência em favor da Fazenda Pública Estadual. Decisão agravada que determinou o recolhimento de 50% da taxa judiciária necessária ao prosseguimento do executivo ao Procurador do Estado responsável pelo processo. Inconformismo do Estado. 1- A jurisprudência que nega aos advogados públicos a titularidade dos honorários advocatícios com base no artigo 4º da Lei 9.547 acha-se superada pelas leis locais ou estaduais que a eles atribui parte ou a totalidade das verbas de sucumbência. 2- Direito dos advogados públicos que também é reconhecido pelo artigo 85, § 19 do Código de Processo Civil. 3- Ingresso das verbas nos cofres públicos que não as transforma em receitas públicas, segundo o conceito técnico da expressão, ou subtrai do conjunto dos advogados o direito de recebê-las, segundo os parâmetros fixados pela jurisprudência. 4- Pagamentos aos procuradores que devem observar o teto constitucional, o que significa a absoluta impossibilidade de determinar a base de cálculo da taxa judiciária, inviabilizando mesmo que esta seja pretendida, se não se tem como saber quanto dos 50% previstos na Lei Complementar 137 reverterá aos procuradores do Estado. 5- Aprovação, em caráter vinculante,



da seguinte tese no julgamento do IRDR nº 0064959-14.2019.8.19.0000: "Tem o Estado legitimidade para a execução dos honorários advocatícios de sucumbência fixados em seu favor, para o que está dispensado do pagamento de taxa judiciária e custas." 6- Recurso provido para afastar o recolhimento de 50% da taxa judiciária pelo Procurador de Estado responsável pelo processo, determinando-se o regular prosseguimento da execução." (TJ-RJ - AGRAVO DE INSTRUMENTO: 00144799520208190000, Relator: Des(a). EDUARDO GUSMAO ALVES DE BRITO NETO, Data de Julgamento: 10/10/2024, DÉCIMA SEXTA CÂMARA CÍVEL, Data de Publicação: 18/10/2024)

A discussão sobre a natureza do Fundo Especial da Procuradoria Geral do Município de Itaguaí deve ser enfrentada de forma autônoma, porque não se confunde integralmente com a titularidade dos honorários de sucumbência. Como assentado no eixo anterior, os honorários advocatícios são devidos aos advogados públicos, nos termos do art. 85, §19, do Código de Processo Civil e da jurisprudência do Supremo Tribunal Federal. Essa conclusão, todavia, não autoriza a compreensão de que o fundo destinado à arrecadação, gestão e distribuição desses valores tenha natureza privada, tampouco que possa ser administrado fora da estrutura institucional do Município.

No caso concreto, a sentença de ID 3188 preservou a eficácia da Lei Municipal nº 3.432/2016, mas afastou a leitura que pudesse conferir ao fundo autonomia administrativa e financeira incompatível com o regime jurídico de direito público, bem como rejeitou a pretensão de gestão pela Associação dos Procuradores, por ausência de previsão legal e por violação aos princípios da legalidade e da moralidade administrativa. Essa solução deve ser mantida, com os ajustes decorrentes da orientação superveniente do Supremo Tribunal Federal no Tema 966, porque compatibiliza a percepção dos honorários pelos Procuradores Municipais com a natureza pública da estrutura de arrecadação e controle dos valores.

A manifestação superveniente do Município de Itaguaí, apresentada no ID 3658, destaca corretamente que o acórdão proferido pelo Supremo Tribunal Federal na Rcl 88.319/SP não pode ser lido como autorização para pagamento irrestrito de honorários, nem como chancela à privatização da gestão do fundo. O Município transcreveu os itens 12 e 13 da tese fixada no Tema 966, os quais possuem relevância direta para a presente controvérsia. O item 12 dispõe que "O

pagamento de honorários advocatícios devidos à Advocacia Pública não poderá superar o teto remuneratório fixado na Constituição Federal”. O item 13 estabelece que “Os fundos de gestão dos honorários advocatícios têm natureza pública, sujeitos aos controles internos e externos previstos constitucionalmente, e não podem custear o pagamento de qualquer outra parcela remuneratória ou indenizatória, salvo a relativa aos honorários advocatícios, auxílios saúde e alimentação. O destino dos montantes existentes nos fundos públicos e aportes futuros estarão sujeitos exclusivamente à regência por lei, sendo vedada a edição de resolução administrativa sobre a matéria”.

Essas premissas não infirmam o direito dos advogados públicos à percepção dos honorários de sucumbência. Ao contrário, elas delimitam juridicamente a forma como esse direito deve ser operacionalizado. O fundo de honorários tem natureza pública porque funciona como instrumento de arrecadação, depósito, escrituração, destinação e fiscalização de valores submetidos a finalidades legais específicas. Essa natureza pública impõe submissão aos princípios do art. 37, caput, da Constituição Federal, segundo o qual “a administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência”. Também impõe controle interno e externo, transparência, registro contábil adequado e respeito à disciplina legal da destinação e do rateio.

A Lei nº 4.320/1964, ao tratar dos fundos especiais, fornece parâmetro relevante para essa compreensão. O art. 71 dispõe que “Constitui fundo especial o produto de receitas especificadas que, por lei, se vinculam à realização de determinados objetivos ou serviços, facultada a adoção de normas peculiares de aplicação”. Desse modo, a existência de fundo especial não significa criação de patrimônio privado, nem afasta a incidência das normas de direito financeiro e dos controles próprios da Administração Pública. A vinculação legal dos valores a determinada finalidade apenas impede que sejam tratados como recursos ordinários desvinculados, sem retirar sua sujeição ao regime público de gestão.

No caso da Lei Municipal nº 3.432/2016, a sentença corretamente afastou qualquer interpretação que conduzisse à autonomia administrativa ou financeira plena do fundo. A previsão de gestão pelo Procurador-Geral do Município deve ser compreendida nos limites da legislação em vigor, da estrutura administrativa municipal e dos controles internos e externos aplicáveis. Não se admite, portanto, leitura que transforme o fundo em entidade autônoma, caixa apartado da Administração ou patrimônio privado da categoria. Tampouco se admite que a Associação dos Procuradores exerça cogestão, ingerência ou controle direto

sobre os valores, pois a legitimidade associativa para a defesa coletiva dos interesses da carreira não se confunde com competência administrativa para gerir fundo público.

Essa distinção é essencial para evitar os dois extremos interpretativos presentes nas apelações. De um lado, não procede a tese municipal de que a natureza pública do fundo autoriza o Município a tratar os honorários como receita pública livremente disponível, desconsiderando a titularidade reconhecida aos advogados públicos pelo art. 85, §19, do CPC e pela jurisprudência do Supremo Tribunal Federal. De outro lado, também não procede a leitura da Associação no sentido de que a natureza remuneratória e alimentar dos honorários afastaria os controles administrativos, financeiros e contábeis próprios do fundo ou legitimaria alguma forma de cogestão associativa não prevista em lei.

A manifestação do Município no ID 3658 também sustenta que a Lei Municipal nº 3.432/2016 seria incompleta por não disciplinar suficientemente a fiscalização, a contabilidade e o destino dos montantes existentes no fundo. Esse argumento reforça a necessidade de interpretação conforme à Constituição, mas não conduz, por si só, à invalidação integral da disciplina local. Eventuais lacunas operacionais devem ser supridas pela incidência das normas gerais de direito financeiro, pelos princípios constitucionais da Administração Pública, pelos mecanismos de controle interno do Executivo Municipal, pela fiscalização externa cabível e, se necessário, por regulamentação compatível com a lei, desde que não haja inovação administrativa contrária à tese firmada pelo STF no Tema 966.

A leitura constitucionalmente adequada, portanto, é a de que o fundo pode servir à arrecadação e à distribuição dos honorários de sucumbência devidos aos Procuradores Municipais, mas sempre como fundo de natureza pública, sujeito à regência legal, à escrituração própria, à publicidade, à fiscalização e aos limites materiais definidos pelo Supremo Tribunal Federal. O próprio Tema 966 veda que fundos de honorários custeiem parcelas remuneratórias ou indenizatórias estranhas às hipóteses admitidas, o que impede qualquer expansão administrativa da finalidade do fundo para além do que a lei e a Constituição autorizam.

Assim, mantém-se a solução da sentença no ponto em que afastou a autonomia administrativa e financeira incompatível com o regime jurídico de direito público e rejeitou a pretensão de cogestão associativa. A Associação pode defender judicialmente os interesses homogêneos dos Procuradores Municipais, mas não pode, sem previsão legal específica, substituir a Administração na gestão do fundo. O Município, por sua vez, deve observar a destinação legal dos honorários e não

pode se apropriar livremente da verba sob o argumento de que o fundo possui natureza pública.

Conclui-se, portanto, que o Fundo Especial da Procuradoria Geral do Município de Itaguaí deve ser compreendido como fundo público de gestão de honorários, submetido ao teto constitucional, à regência legal, à transparência, à contabilidade regular e aos controles internos e externos cabíveis. Essa conclusão preserva a percepção dos honorários pelos advogados públicos, mas afasta qualquer interpretação que autorize gestão privada, cogestão associativa, autonomia financeira incompatível com a estrutura municipal, utilização dos valores para finalidades estranhas à lei ou pagamento em desconformidade com o teto remuneratório constitucional.

6. Da Lei Municipal nº 3.666/2018, da incidência do Tema 917/STF e dos limites do controle exercido pelo órgão fracionário

A controvérsia relativa à Lei Municipal nº 3.666/2018 deve ser examinada a partir de sua repercussão concreta sobre a disciplina dos honorários de sucumbência da Advocacia Pública municipal. O Município de Itaguaí sustenta, desde a contestação de ID 82 e reitera na apelação de ID 3198, que a referida lei seria constitucional, pois não teria criado cargos, funções ou empregos públicos, tampouco aumentado remuneração de servidores, limitando-se, segundo afirma, a redistribuir receitas e corrigir distorções da Lei Municipal nº 3.432/2016. A Associação dos Procuradores, de outro lado, defende que a Lei Municipal nº 3.666/2018 padeceria de vício formal de iniciativa, por interferir diretamente na destinação dos honorários de sucumbência e, por consequência, na composição remuneratória dos Procuradores Municipais.

A sentença de ID 3188 acolheu, em parte, a tese da Associação, ao reconhecer a incompatibilidade da Lei Municipal nº 3.666/2018 com o regime constitucional de iniciativa legislativa aplicável à matéria remuneratória, adotando solução que preservou a disciplina dos honorários da Advocacia Pública municipal e afastou a aplicação da norma posterior naquilo que contrariasse a tese firmada pelo Supremo Tribunal Federal no Tema 917. Essa conclusão deve ser mantida em seus fundamentos centrais, com a necessária precisão técnica quanto ao alcance do controle exercido nesta sede recursal.

O ponto decisivo é que, embora o Município procure qualificar a Lei Municipal nº 3.666/2018 como norma meramente redistributiva de receitas, a alteração da destinação dos honorários de sucumbência atinge verba reconhecida

pelo art. 85, §19, do Código de Processo Civil como devida aos advogados públicos. O referido dispositivo estabelece, em transcrição literal, que “Os advogados públicos perceberão honorários de sucumbência, nos termos da lei”. Assim, uma vez reconhecida a possibilidade de percepção de honorários pelos membros da Advocacia Pública, a modificação legislativa da forma de destinação, arrecadação e rateio desses valores não pode ser tratada como tema indiferente ao regime jurídico remuneratório da carreira.

Essa compreensão é reforçada pela jurisprudência do Supremo Tribunal Federal. No julgamento da ADI 6053/DF, a Corte reconheceu a constitucionalidade da percepção de honorários de sucumbência por advogados públicos, atribuindo à verba natureza remuneratória e alimentar, sem afastar sua submissão ao teto constitucional. A premissa é relevante porque impede que a destinação dos honorários seja juridicamente rebaixada a simples escolha administrativa sobre receitas desvinculadas. Quando a lei municipal interfere no percentual destinado aos Procuradores, na forma de operacionalização do fundo e na apropriação dos valores pagos a título sucumbencial, ela afeta situação jurídica diretamente relacionada à remuneração da carreira.

Daí a pertinência do Tema 917/STF. No ARE 878.911 RG/RJ, o Supremo Tribunal Federal fixou orientação segundo a qual não usurpa competência privativa do Chefe do Poder Executivo a lei de iniciativa parlamentar que, embora crie despesa para a Administração, não trate da sua estrutura, da atribuição de seus órgãos ou do regime jurídico de servidores públicos. A contrario sensu, quando a lei de iniciativa parlamentar interfere no regime jurídico de servidores, na estrutura administrativa ou em matéria remuneratória, incide a reserva de iniciativa do Chefe do Poder Executivo. A minuta recursal do Município tenta afastar essa incidência afirmando que a Lei Municipal nº 3.666/2018 apenas redistribuiria receitas, mas essa leitura não se harmoniza com a natureza remuneratória dos honorários da Advocacia Pública reconhecida pelo STF e com a disciplina do art. 85, §19, do CPC.

“Recurso extraordinário com agravo. Repercussão geral. 2. Ação Direta de Inconstitucionalidade estadual. Lei 5.616/2013, do Município do Rio de Janeiro. Instalação de câmeras de monitoramento em escolas e cercanias. 3. Inconstitucionalidade formal. Vício de iniciativa. Competência privativa do Poder Executivo municipal. Não ocorrência. Não usurpa a competência privativa do chefe do Poder Executivo lei que, embora crie despesa para a Administração Pública, não trata da sua estrutura ou da atribuição de seus órgãos nem do regime jurídico de servidores públicos. 4.

Repercussão geral reconhecida com reafirmação da jurisprudência desta Corte. 5. Recurso extraordinário provido.” (STF - ARE: 878911 RJ, Relator: GILMAR MENDES, Data de Julgamento: 29/09/2016, Tribunal Pleno, Data de Publicação: 11/10/2016)

Tese Vinculante do Tema 917/STF:

“Não usurpa competência privativa do Chefe do Poder Executivo lei que, embora crie despesa para a Administração, não trata da sua estrutura ou da atribuição de seus órgãos nem do regime jurídico de servidores públicos (art. 61, § 1º, II, 'a', 'c' e 'e', da Constituição Federal).”

Aplicando-se a ratio decidendi do Tema 917/STF, não se admite interpretação da Lei Municipal nº 3.666/2018 que, por iniciativa parlamentar, interfira diretamente na destinação de verba reconhecida como remuneratória da Advocacia Pública municipal, em desconformidade com a reserva de iniciativa aplicável às matérias relacionadas ao regime jurídico e à remuneração de servidores.

Em sede de controle difuso, este órgão fracionário não declara a inconstitucionalidade abstrata da norma municipal, nem a retira do ordenamento jurídico. Apenas delimita, para o caso concreto, a interpretação compatível com a Constituição e com os precedentes vinculantes do Supremo Tribunal Federal, preservando a disciplina local dos honorários naquilo que se harmoniza com o art. 85, §19, do CPC, com o Tema 917/STF e com o Tema 966/STF.

Não se trata, portanto, de afirmar que qualquer lei parlamentar que tangencie recursos públicos será formalmente inválida. O que se reconhece é mais específico. No caso concreto, a Lei Municipal nº 3.666/2018, ao reduzir o percentual destinado aos Procuradores Municipais e redirecionar a destinação dos honorários, interferiu em verba de natureza remuneratória da Advocacia Pública municipal, incidindo sobre matéria que se relaciona ao regime jurídico funcional e à política remuneratória da carreira. Por isso, a norma não pode ser aplicada com o alcance pretendido pelo Município, sob pena de esvaziar o art. 85, §19, do CPC e a orientação firmada pelo Supremo Tribunal Federal sobre a titularidade dos honorários pelos advogados públicos.

A manifestação superveniente do Município no ID 3658 não altera essa conclusão. Nela, o ente municipal sustenta que o acórdão do STF no Tema 966 teria reforçado a natureza pública dos fundos de honorários e que a Lei Municipal nº 3.432/2016 seria incompleta quanto à fiscalização, contabilidade e

destino dos valores. O argumento, como já examinado, é relevante para afirmar a natureza pública do fundo, sua sujeição a controles internos e externos e a impossibilidade de gestão privada ou associativa. Todavia, ele não valida automaticamente a Lei Municipal nº 3.666/2018, nem autoriza o Município a tratar os honorários como receita pública ordinária e desvinculada dos Procuradores. Os itens 12 e 13 do Tema 966/STF delimitam os honorários e os fundos de gestão, mas não afastam a natureza remuneratória da verba nem autorizam intervenção legislativa incompatível com a reserva de iniciativa em matéria funcional.

Também deve ser enfrentada a alegação municipal, deduzida no ID 3658, de que eventual reconhecimento de inconstitucionalidade da Lei Municipal nº 3.432/2016 ou da Lei Municipal nº 3.666/2018 atrairia necessariamente a instauração do incidente de arguição de inconstitucionalidade, nos termos dos arts. 948 a 950 do CPC. O art. 948 do Código de Processo Civil dispõe que “Arguida, em controle difuso, a inconstitucionalidade de lei ou de ato normativo do poder público, o relator, após ouvir o Ministério Público e as partes, submeterá a questão à turma ou à câmara à qual competir o conhecimento do processo”. O art. 949, por sua vez, estabelece que “Se a arguição for rejeitada, prosseguirá o julgamento” e que “Se a arguição for acolhida, a questão será submetida ao plenário do tribunal ou ao seu órgão especial, onde houver”. O art. 950 complementa o procedimento ao prever a remessa da questão ao plenário ou ao órgão especial, com observância do contraditório próprio do incidente.

Essa disciplina processual deve ser observada quando o órgão fracionário acolhe arguição de inconstitucionalidade e afasta a incidência de lei ou ato normativo do poder público por incompatibilidade com a Constituição, em controle difuso, com juízo positivo de invalidade normativa. Contudo, a solução aqui adotada não exige a instauração do incidente, porque não se está proferindo declaração abstrata de inconstitucionalidade da Lei Municipal nº 3.666/2018, nem retirando a norma do ordenamento jurídico em caráter geral. O que se faz é preservar a solução de mérito da sentença mediante interpretação conforme à Constituição, afastando, para o caso concreto, a leitura da norma municipal que importe interferência indevida na destinação de honorários de sucumbência reconhecidos como verba remuneratória da Advocacia Pública municipal.

A distinção é relevante. O órgão fracionário não fica impedido de interpretar a legislação infraconstitucional em conformidade com a Constituição, nem de afastar interpretação incompatível com precedente vinculante do Supremo Tribunal Federal, especialmente quando a controvérsia pode ser solucionada por leitura conforme do sistema normativo, sem declaração formal de nulidade da lei. A

reserva de plenário incide quando o órgão fracionário declara a inconstitucionalidade de lei ou ato normativo ou afasta sua incidência por fundamento constitucional equivalente à declaração de invalidade. Não é esse o caso quando se preserva a norma em sua dimensão constitucionalmente compatível e se impede apenas a aplicação de leitura que colida com o art. 85, §19, do CPC, com a natureza remuneratória dos honorários e com o Tema 917/STF.

Sob essa perspectiva, a Lei Municipal nº 3.666/2018 não pode prevalecer na extensão defendida pelo Município, isto é, como autorização para reduzir e redirecionar, por iniciativa parlamentar, parcela de honorários de sucumbência devidos à Advocacia Pública municipal, em prejuízo da disciplina legal anterior e da titularidade reconhecida aos Procuradores. A validade de eventual disciplina local sobre o fundo e sobre o destino dos honorários deve observar lei formal compatível com a Constituição, iniciativa adequada quando envolver regime jurídico ou remuneração de servidores, teto remuneratório, natureza pública do fundo, controles internos e externos e vedação de utilização dos valores para finalidades não autorizadas.

Em contrapartida, também não se acolhe a pretensão da Associação no sentido de extrair desse reconhecimento a aplicação irrestrita da Lei Municipal nº 3.432/2016, como se a disciplina anterior pudesse operar sem os limites posteriormente afirmados pelo Supremo Tribunal Federal no Tema 966. A rejeição da leitura ampla da Lei Municipal nº 3.666/2018 não implica privatização do fundo, nem afasta o controle público sobre os valores arrecadados. Apenas impede que a norma posterior seja aplicada de modo a esvaziar a destinação dos honorários aos Procuradores Municipais por via legislativa incompatível com a reserva de iniciativa e com a natureza remuneratória da verba.

Conclui-se, portanto, que a apelação do Município não merece provimento no ponto em que pretende o reconhecimento da validade plena da Lei Municipal nº 3.666/2018 para disciplinar, nos termos por ele defendidos, a destinação dos honorários de sucumbência da Advocacia Pública municipal. Mantém-se a solução de mérito da sentença, com interpretação conforme à Constituição, de modo a preservar a disciplina local dos honorários sem admitir leitura que viole o Tema 917/STF, o art. 85, §19, do CPC, a natureza remuneratória da verba, o teto constitucional, a natureza pública do fundo e os controles internos e externos cabíveis.

7. Do teto remuneratório dos Procuradores Municipais: Tema 510/STF, Rcl 88.319/SP e Tema 966/STF



Poder Judiciário do Estado do Rio de Janeiro
Nona Câmara de Direito Público



No acórdão juntado no ID 3427, o Supremo Tribunal Federal, ao julgar a Rcl 88.319/SP em contexto relacionado ao Tema 966 da repercussão geral, consignou expressamente o reconhecimento, aos procuradores municipais de Praia Grande, do direito à percepção do teto equivalente ao subsídio dos Ministros do Supremo Tribunal Federal, sem o redutor de 90,25%, contabilizados os honorários advocatícios e observada a tese fixada no Tema 966.

No que interessa aos limites da presente controvérsia, os itens 12 e 13 da tese fixada dispõem, respectivamente, que “O pagamento de honorários advocatícios devidos à Advocacia Pública não poderá superar o teto remuneratório fixado na Constituição Federal” e que “Os fundos de gestão dos honorários advocatícios têm natureza pública, sujeitos aos controles internos e externos previstos constitucionalmente, e não podem custear o pagamento de qualquer outra parcela remuneratória ou indenizatória, salvo a relativa aos honorários advocatícios, auxílios saúde e alimentação. O destino dos montantes existentes nos fundos públicos e aportes futuros estarão sujeitos exclusivamente à regência por lei, sendo vedada a edição de resolução administrativa sobre a matéria”.

A sentença de ID 3188 fixou o teto remuneratório dos Procuradores Municipais em 90,25% do subsídio dos Ministros do Supremo Tribunal Federal, com fundamento no Tema 510 da repercussão geral. Esse entendimento encontrava apoio na tese então firmada pelo STF no RE 663.696/MG, segundo a qual “a expressão ‘Procuradores’, contida na parte final do inciso XI do art. 37 da Constituição da República, compreende os Procuradores Municipais, uma vez que estes se inserem nas funções essenciais à Justiça, estando, portanto, submetidos ao teto de noventa inteiros e vinte e cinco centésimos por cento do subsídio mensal, em espécie, dos Ministros do Supremo Tribunal Federal”. O próprio Tema 510 consta como transitado em julgado em 20/08/2021, não havendo registro de cancelamento formal da tese.

Essa circunstância, contudo, não esgota a análise. Supervenientemente, o Plenário do Supremo Tribunal Federal, no julgamento da Rcl 88.319/SP, em contexto de julgamento conjunto relacionado ao regime remuneratório, às verbas indenizatórias, aos fundos de honorários e à fixação da tese do Tema 966 da repercussão geral, reconheceu aos procuradores municipais de Praia Grande o direito à percepção do teto equivalente ao subsídio dos Ministros do Supremo Tribunal Federal, sem o redutor atinente a 90,25%, contabilizados os honorários advocatícios e observada a tese fixada no Tema 966. Essa passagem consta expressamente do acórdão juntado no ID 3427.



Não se afirma, com isso, que o Tema 510 tenha sido formalmente cancelado ou substituído em seu cadastro próprio. A questão é mais precisa. Embora a tese do Tema 510 permaneça formalmente existente, há orientação plenária posterior do Supremo Tribunal Federal, no contexto do Tema 966, que enfrentou diretamente a incidência do redutor de 90,25% em relação à Advocacia Pública municipal, reconhecendo, no caso apreciado, o teto correspondente ao subsídio dos Ministros do STF. Diante da hierarquia institucional e da função uniformizadora da Suprema Corte, essa orientação superveniente deve ser considerada na solução do presente capítulo recursal, especialmente porque a controvérsia destes autos também envolve Procuradores Municipais, teto remuneratório e honorários advocatícios da Advocacia Pública.

A aplicação dessa orientação ao caso concreto não encontra óbice processual decorrente de eventual sobrestamento nacional. O art. 1.035, §5º, do Código de Processo Civil dispõe que, “reconhecida a repercussão geral, o relator no Supremo Tribunal Federal determinará a suspensão do processamento de todos os processos pendentes, individuais ou coletivos, que versem sobre a questão e tramitem no território nacional”. No caso do Tema 966/STF, entretanto, o mérito já foi apreciado pelo Plenário e o acórdão paradigma foi publicado, razão pela qual não se trata de aguardar definição futura da tese, mas de aplicar, no julgamento dos casos pendentes, a orientação firmada pelo Supremo Tribunal Federal.

Também o art. 1.040 do CPC disciplina as consequências da publicação do acórdão paradigma. O dispositivo estabelece que, “publicado o acórdão paradigma”, os processos suspensos em primeiro e segundo graus de jurisdição devem retomar o curso para julgamento e aplicação da tese firmada pelo tribunal superior, nos termos do inciso III. Assim, ausente ordem específica de suspensão nacional do processamento dos feitos após o julgamento de mérito do Tema 966, não há razão processual para obstar o exame da presente apelação. O que o acórdão do STF determinou, em termos suspensivos, foi providência material diversa, relacionada à suspensão de pagamentos retroativos reconhecidos por decisão administrativa ou por decisão judicial não transitada em julgado, anteriores a fevereiro de 2026, até a definição de critérios em resolução conjunta pelo CNJ e pelo CNMP, após auditoria e referendo pelo Supremo Tribunal Federal.

Essa distinção é relevante para a delimitação dos efeitos do presente julgamento. O reconhecimento do teto correspondente ao subsídio dos Ministros do Supremo Tribunal Federal não implica, por si só, autorização para pagamento imediato de valores retroativos em desconformidade com o regime

definido pelo STF, nem afasta eventual observância, na fase própria, das restrições relativas a pagamentos pretéritos, auditoria, disponibilidade orçamentária, controle do fundo e publicidade das rubricas. A matéria ora decidida limita-se ao parâmetro jurídico do teto remuneratório aplicável aos Procuradores Municipais, permanecendo a execução ou operacionalização administrativa dos valores sujeita aos limites constitucionais e ao que foi definido no próprio Tema 966.

O Município de Itaguaí tem razão ao destacar, no ID 3658, que o precedente superveniente não pode ser interpretado como autorização para percepção irrestrita de honorários ou como afastamento da natureza pública dos fundos de gestão. Com efeito, o item 12 da tese do Tema 966 dispõe que “O pagamento de honorários advocatícios devidos à Advocacia Pública não poderá superar o teto remuneratório fixado na Constituição Federal”. O item 13, por sua vez, estabelece que “Os fundos de gestão dos honorários advocatícios têm natureza pública, sujeitos aos controles internos e externos previstos constitucionalmente, e não podem custear o pagamento de qualquer outra parcela remuneratória ou indenizatória, salvo a relativa aos honorários advocatícios, auxílios saúde e alimentação. O destino dos montantes existentes nos fundos públicos e aportes futuros estarão sujeitos exclusivamente à regência por lei, sendo vedada a edição de resolução administrativa sobre a matéria”.

Essas limitações, todavia, não afastam a consequência central do precedente quanto ao teto. Ao contrário, demonstram que o Supremo Tribunal Federal tratou conjuntamente do parâmetro máximo remuneratório, da submissão dos honorários ao teto e da natureza pública dos fundos de gestão. O precedente não autoriza pagamentos acima do teto constitucional, mas reconhece, no ponto que interessa à apelação da Associação, que o teto a ser observado para os Procuradores Municipais, no contexto ali examinado, corresponde ao subsídio mensal dos Ministros do Supremo Tribunal Federal, sem o redutor de 90,25%.

Desse modo, a pretensão da Associação merece acolhimento parcial neste capítulo, apenas para reconhecer que o teto remuneratório aplicável aos Procuradores Municipais corresponde ao subsídio mensal, em espécie, dos Ministros do Supremo Tribunal Federal, afastado o redutor de 90,25%, conforme orientação firmada pelo Supremo Tribunal Federal na Rcl 88.319/SP, no contexto da tese fixada no Tema 966 da repercussão geral. O provimento não alcança as demais pretensões associativas que pretendam afastar o teto constitucional, dispensar controles internos e externos, conferir natureza privada ao fundo de gestão ou autorizar recebimento integral, automático ou irrestrito dos honorários arrecadados.

Por consequência, no ponto relativo exclusivamente ao teto remuneratório, reforma-se a solução adotada na origem, preservando-se, contudo, a submissão dos honorários advocatícios ao teto constitucional, a natureza pública do fundo de gestão, a necessidade de observância da disciplina legal aplicável e os controles administrativos, financeiros e contábeis cabíveis.

8. Dos limites do parcial provimento da Associação: ausência de percepção integral automática, impossibilidade de cogestão associativa e manutenção dos controles públicos

O reconhecimento de que o teto remuneratório aplicável aos Procuradores Municipais corresponde ao subsídio mensal, em espécie, dos Ministros do Supremo Tribunal Federal, afastado o redutor de 90,25%, não conduz ao acolhimento integral da apelação interposta pela Associação dos Procuradores do Município de Itaguaí. A conclusão firmada anteriormente limita-se ao parâmetro máximo de remuneração aplicável à carreira, à luz da orientação superveniente do Supremo Tribunal Federal na Rcl 88.319/SP, no contexto da tese fixada no Tema 966 da repercussão geral, e não se confunde com reconhecimento de direito à percepção integral, automática ou irrestrita de todos os honorários arrecadados.

Essa distinção é essencial porque a Associação, na apelação de ID 3222, não se limitou à discussão do teto remuneratório. Também pretendeu a ampliação dos efeitos da Lei Municipal nº 3.432/2016, a aplicação integral de seus dispositivos e a preservação de uma forma de operacionalização do fundo que, em sua perspectiva, garantiria o repasse dos honorários aos membros da carreira. A sentença de ID 3188, entretanto, rejeitou a pretensão de aplicação irrestrita da referida lei, especialmente quanto à autonomia administrativa e financeira do fundo e à possibilidade de gestão pela Associação, por ausência de previsão legal e por incompatibilidade com os princípios da legalidade e da moralidade administrativa. Essa conclusão deve ser preservada.

O art. 85, §19, do Código de Processo Civil, ao estabelecer que “Os advogados públicos perceberão honorários de sucumbência, nos termos da lei”, reconhece a possibilidade de percepção da verba honorária pelos advogados públicos, mas remete a sua disciplina aos limites definidos pelo ordenamento jurídico. O dispositivo não autoriza, por si só, conclusão de que os procuradores tenham direito ao recebimento integral, automático e imediato de todo o montante arrecadado, independentemente de teto, de lei local, de critérios de rateio, de disponibilidade dos valores, de controle contábil, de transparência e de fiscalização.

A própria orientação invocada pela Associação reforça essa limitação. No Tema 966/STF, o Supremo Tribunal Federal assentou expressamente, no item 12, que “O pagamento de honorários advocatícios devidos à Advocacia Pública não poderá superar o teto remuneratório fixado na Constituição Federal”. No item 13, afirmou que “Os fundos de gestão dos honorários advocatícios têm natureza pública, sujeitos aos controles internos e externos previstos constitucionalmente, e não podem custear o pagamento de qualquer outra parcela remuneratória ou indenizatória, salvo a relativa aos honorários advocatícios, auxílios saúde e alimentação. O destino dos montantes existentes nos fundos públicos e aportes futuros estarão sujeitos exclusivamente à regência por lei, sendo vedada a edição de resolução administrativa sobre a matéria”. Esses pontos foram corretamente destacados pelo Município de Itaguaí na manifestação de ID 3658, apresentada em 24/07/2026, em resposta ao fato superveniente suscitado pela Associação.

Assim, embora o precedente superveniente favoreça a Associação no ponto relativo ao teto remuneratório, ele também impede que o acolhimento parcial do recurso seja interpretado como autorização para pagamento fora do teto, para gestão privada dos valores ou para afastamento dos controles próprios dos fundos públicos. O fundo de honorários não é patrimônio privado da entidade associativa, nem caixa autônomo da carreira. Trata-se de instrumento público de arrecadação, escrituração, gestão, destinação e fiscalização de valores legalmente vinculados, cuja administração deve permanecer submetida à estrutura institucional do Município, aos princípios do art. 37, caput, da Constituição Federal, à legislação financeira aplicável e ao controle dos órgãos competentes.

Também não há base legal para reconhecer cogestão associativa. A legitimidade da Associação para defender judicialmente interesses coletivos ou individuais homogêneos dos Procuradores Municipais não se confunde com competência administrativa para gerir fundo público ou interferir diretamente na destinação dos valores arrecadados. A representação processual da categoria permite postular em juízo a observância da legislação e dos parâmetros constitucionais aplicáveis, mas não transfere à entidade privada atribuição de gestão, fiscalização ou deliberação financeira sobre recursos depositados em fundo público.

Nesse ponto, a sentença de ID 3188 adotou solução adequada ao preservar a disciplina local dos honorários, mas afastar a autonomia administrativa e financeira incompatível com o regime jurídico de direito público e a pretensão de gestão pela Associação. A orientação superveniente do STF no Tema 966 apenas

reforça essa conclusão, ao afirmar a natureza pública dos fundos de honorários e sua sujeição aos controles internos e externos constitucionalmente previstos.

A manifestação do Município no ID 3658 também sustenta que o precedente do STF não assegura aos advogados públicos o recebimento de 100% dos honorários sucumbenciais, mas apenas reconhece a possibilidade de percepção da verba, submetida ao teto remuneratório constitucional. Essa ponderação é procedente naquilo que delimita os efeitos do provimento parcial da Associação. O afastamento do redutor de 90,25% não equivale à afirmação de que todo o montante arrecadado deverá ser automaticamente repassado aos procuradores, sem observância da lei, do teto, da escrituração do fundo, dos controles públicos e das restrições impostas pelo próprio Tema 966/STF.

Por outro lado, essa limitação não autoriza o Município a se apropriar livremente dos honorários como se constituíssem receita ordinária desvinculada dos Procuradores. O equilíbrio constitucional está em reconhecer que a verba é devida à Advocacia Pública, nos termos do art. 85, §19, do CPC, mas que sua percepção deve ocorrer por meio de fundo público, sob regência legal, com observância do teto constitucional, dos critérios de rateio, da transparência, da contabilidade regular e da fiscalização interna e externa.

Conclui-se, portanto, que a apelação da Associação merece parcial provimento apenas para afastar o redutor de 90,25% e reconhecer o teto remuneratório correspondente ao subsídio dos Ministros do Supremo Tribunal Federal. Permanecem rejeitadas, contudo, as demais pretensões que possam implicar percepção integral, automática ou irrestrita dos honorários, gestão privada do fundo, cogestão associativa, autonomia administrativa ou financeira incompatível com o regime jurídico de direito público, destinação de valores sem regência legal ou pagamento em desconformidade com o teto constitucional.

9. Dos honorários sucumbenciais fixados na origem e dos honorários recursais

Resta examinar a insurgência da Associação dos Procuradores do Município de Itaguaí quanto aos honorários sucumbenciais fixados na sentença, bem como os reflexos do resultado recursal sobre a verba honorária em segundo grau. Na apelação de ID 3222, a Associação sustenta que a fixação por equidade seria inadequada, pois o proveito econômico da demanda poderia ser mensurado a partir dos valores arrecadados pelo Município a título de honorários de sucumbência. Pretende, por isso, a aplicação dos critérios percentuais previstos no art. 85, §3º, do

Código de Processo Civil. A sentença de ID 3188, contudo, fixou os honorários advocatícios em R\$ 5.000,00 por apreciação equitativa, considerando o valor simbólico atribuído à causa e a ausência, naquele momento processual, de proveito econômico líquido e imediatamente mensurável.

A solução adotada na origem deve ser preservada. O art. 85, §8º, do Código de Processo Civil dispõe que “Nas causas em que for inestimável ou irrisório o proveito econômico ou, ainda, quando o valor da causa for muito baixo, o juiz fixará o valor dos honorários por apreciação equitativa, observando o disposto nos incisos do § 2º”. No caso concreto, embora a demanda tenha evidente repercussão econômica mediata, relacionada à arrecadação e ao rateio de honorários de sucumbência pela Advocacia Pública municipal, o proveito econômico não se apresentava liquidamente definido no momento da sentença. A procedência parcial reconheceu parâmetros jurídicos para a operacionalização do fundo e para a destinação dos honorários, mas a quantificação dos valores eventualmente devidos dependerá de apuração própria, com observância do teto constitucional, da disciplina legal aplicável, dos controles internos e externos e das limitações afirmadas pelo Supremo Tribunal Federal no Tema 966/STF.

O parcial provimento ora conferido à apelação da Associação, limitado ao afastamento do redutor de 90,25% e ao reconhecimento do teto correspondente ao subsídio dos Ministros do Supremo Tribunal Federal, não altera essa conclusão. A modificação do parâmetro jurídico do teto remuneratório não torna, por si só, líquido e imediatamente mensurável o proveito econômico da ação, nem autoriza a substituição automática do critério equitativo adotado na origem por base percentual sobre valores ainda dependentes de apuração, controle e eventual operacionalização administrativa. Como já examinado, o próprio precedente superveniente invocado pela Associação impõe limites expressos à percepção dos honorários, especialmente ao afirmar que os honorários advocatícios devidos à Advocacia Pública não podem superar o teto constitucional e que os fundos de gestão possuem natureza pública, sujeitando-se aos controles internos e externos cabíveis. Esses pontos também foram destacados pelo Município na manifestação de ID 3658.

Desse modo, não há fundamento para reformar a sentença no ponto em que fixou os honorários sucumbenciais originários por equidade. A verba arbitrada em R\$ 5.000,00 mostra-se compatível com a complexidade da causa, com o grau de zelo profissional, com o trabalho desenvolvido até a sentença e com a inexistência de proveito econômico líquido no momento da condenação. A pretensão



da Associação de majoração dos honorários fixados na origem, portanto, deve ser rejeitada.

Diversa é a análise dos honorários recursais. O art. 85, §11, do Código de Processo Civil estabelece que “O tribunal, ao julgar recurso, majorará os honorários fixados anteriormente levando em conta o trabalho adicional realizado em grau recursal, observando, conforme o caso, o disposto nos §§ 2º a 6º, sendo vedado ao tribunal, no cômputo geral da fixação de honorários devidos ao advogado do vencedor, ultrapassar os respectivos limites estabelecidos nos §§ 2º e 3º para a fase de conhecimento”. No presente julgamento, a apelação interposta pelo Município de Itaguaí é integralmente desprovida, razão pela qual se justifica a majoração da verba honorária em favor da parte autora, considerando o trabalho adicional realizado em grau recursal.

Por outro lado, não há majoração de honorários em desfavor da Associação dos Procuradores do Município de Itaguaí, pois seu recurso é parcialmente provido no ponto relativo ao teto remuneratório dos Procuradores Municipais. O parcial provimento da apelação impede a incidência da majoração recursal contra a recorrente, sob pena de incompatibilidade com a lógica do art. 85, §11, do CPC, que pressupõe o não provimento ou o desprovimento integral do recurso para justificar a majoração em favor da parte contrária.

Assim, preserva-se a fixação originária dos honorários sucumbenciais por equidade, rejeitando-se a pretensão da Associação de majoração da verba fixada na sentença. Contudo, diante do desprovimento integral da apelação do Município de Itaguaí e do trabalho adicional realizado em grau recursal, majoram-se os honorários advocatícios por ele devidos à parte autora de R\$ 5.000,00 para R\$ 6.000,00, mantido o critério equitativo adotado na origem. Não há majoração de honorários em desfavor da Associação, diante do parcial provimento de seu recurso.

10. Síntese conclusiva quanto à repercussão dos fundamentos em cada apelação

Fixadas as premissas anteriores, impõe-se delimitar, de forma sistemática, a repercussão de cada fundamento sobre os recursos interpostos pelo Município de Itaguaí e pela Associação dos Procuradores do Município de Itaguaí, a fim de evidenciar a extensão do acolhimento e da rejeição das teses recursais.

No que se refere à apelação do Município de Itaguaí, não merece acolhimento a alegação de que os honorários de sucumbência arrecadados pelo

ente municipal, inclusive aqueles oriundos da cobrança da dívida ativa, constituiriam receita pública livremente disponível. Como examinado, o art. 85, §19, do Código de Processo Civil dispõe que “Os advogados públicos perceberão honorários de sucumbência, nos termos da lei”, e a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, notadamente a ADI 6053/DF, reconhece a constitucionalidade da percepção de honorários pelos advogados públicos, desde que observados os limites constitucionais, em especial o teto remuneratório. Essa compreensão afasta a tese municipal de apropriação pública irrestrita da verba, embora não elimine a submissão dos valores ao regime de controle próprio dos fundos públicos.

Também não procede a tese municipal de invalidade da Lei Municipal nº 3.432/2016 por ausência de estudo de impacto orçamentário-financeiro. O art. 14 da Lei Complementar nº 101/2000 e o art. 113 do ADCT incidem sobre hipóteses de renúncia de receita ou criação/alteração de despesa obrigatória, premissas que não se ajustam, com a extensão pretendida pelo Município, à disciplina local de honorários de sucumbência devidos à Advocacia Pública. A Lei Municipal nº 3.432/2016 não instituiu benefício tributário, incentivo fiscal ou renúncia de receita tributária em sentido técnico, mas disciplinou a arrecadação e destinação de verba honorária cuja percepção pelos advogados públicos encontra respaldo no art. 85, §19, do CPC e na jurisprudência do Supremo Tribunal Federal.

A natureza pública do fundo de honorários, expressamente destacada pelo Município na manifestação de ID 3658 a partir dos itens 12 e 13 da tese fixada no Tema 966/STF, também não conduz ao provimento da apelação municipal. Essa premissa reforça a necessidade de controle interno e externo, transparência, escrituração regular, regência legal e submissão ao teto constitucional, mas não transforma os honorários de sucumbência em receita ordinária do Município, livremente desvinculada dos Procuradores. Assim, o argumento municipal é acolhido apenas como limite à forma de gestão e pagamento, e não como fundamento para invalidar a disciplina local ou negar a titularidade da verba honorária aos advogados públicos.

Também não merece prosperar a pretensão do Município de ver reconhecida a validade plena da Lei Municipal nº 3.666/2018 nos termos defendidos em sua apelação. A tentativa de qualificar a norma como simples redistribuição de receitas não supera a circunstância de que a alteração da destinação dos honorários de sucumbência interfere em verba de natureza remuneratória da Advocacia Pública municipal. Por isso, não se admite interpretação da Lei Municipal nº 3.666/2018 que, por iniciativa parlamentar, esvazie ou redirecione a verba honorária devida aos Procuradores Municipais, em desconformidade com o art. 85, §19, do CPC, com a

natureza remuneratória dos honorários reconhecida pelo STF e com a orientação do Tema 917/STF sobre iniciativa legislativa em matéria relacionada a regime jurídico e remuneração de servidores.

A alegação do Município, deduzida no ID 3658, de que seria indispensável a instauração de incidente de arguição de inconstitucionalidade, nos termos dos arts. 948 a 950 do CPC, também não altera o resultado. O presente julgamento não declara, em caráter abstrato, a inconstitucionalidade das leis municipais, nem as retira do ordenamento jurídico com eficácia geral. A solução adotada preserva a disciplina local mediante interpretação conforme à Constituição, afastando apenas leituras incompatíveis com os parâmetros constitucionais e com os precedentes vinculantes aplicáveis ao caso concreto. Desse modo, a apelação municipal não prospera nesse ponto.

Quanto ao teto remuneratório, igualmente não procede a tese municipal de submissão dos Procuradores Municipais ao subsídio do Prefeito. A própria sentença já havia rejeitado essa compreensão, aplicando o Tema 510/STF para reconhecer, à época, a incidência do limite de 90,25% do subsídio dos Ministros do Supremo Tribunal Federal. O fato superveniente posteriormente trazido aos autos pela Associação no ID 3425, acompanhado do acórdão da Rcl 88.319/SP no ID 3427, desloca a conclusão apenas quanto ao redutor de 90,25%, mas não favorece a tese municipal de adoção do subsídio do Prefeito como teto.

Por essas razões, a apelação do Município de Itaguaí deve ser integralmente desprovida. Rejeitam-se as teses de natureza pública livre dos honorários, de invalidade da Lei Municipal nº 3.432/2016 por ausência de estudo de impacto financeiro, de validade plena da Lei Municipal nº 3.666/2018 na extensão pretendida pelo ente municipal, de necessidade de instauração de incidente de arguição de inconstitucionalidade nos moldes defendidos no ID 3658 e de submissão dos Procuradores Municipais ao teto correspondente ao subsídio do Prefeito.

Em relação à apelação da Associação dos Procuradores do Município de Itaguaí, o recurso merece parcial acolhimento apenas no capítulo relativo ao teto remuneratório. A sentença de ID 3188 havia fixado o teto dos Procuradores Municipais em 90,25% do subsídio dos Ministros do STF, com fundamento no Tema 510 da repercussão geral. Embora o Tema 510 não conste formalmente cancelado e tenha transitado em julgado em 20/08/2021, sobreveio orientação plenária posterior do Supremo Tribunal Federal, no julgamento da Rcl 88.319/SP, em contexto relacionado ao Tema 966 da repercussão geral,



reconhecendo aos procuradores municipais de Praia Grande o direito ao teto equivalente ao subsídio dos Ministros do STF, sem o redutor de 90,25%, contabilizados os honorários advocatícios e observada a tese fixada no Tema 966.

Assim, no ponto específico do teto remuneratório, a apelação da Associação deve ser parcialmente provida para reconhecer que o limite aplicável aos Procuradores Municipais corresponde ao subsídio mensal, em espécie, dos Ministros do Supremo Tribunal Federal, afastado o redutor de 90,25%. Essa conclusão, contudo, não implica acolhimento integral da pretensão associativa, nem autoriza interpretação ampliativa que dispense os limites expressamente firmados pelo STF quanto ao teto, à natureza pública do fundo e aos controles incidentes sobre a gestão dos honorários.

Com efeito, a própria tese fixada no Tema 966/STF estabelece, no item 12, que “O pagamento de honorários advocatícios devidos à Advocacia Pública não poderá superar o teto remuneratório fixado na Constituição Federal”, e, no item 13, que os fundos de gestão dos honorários advocatícios “têm natureza pública, sujeitos aos controles internos e externos previstos constitucionalmente”. Esses limites foram expressamente destacados pelo Município no ID 3658 e devem ser incorporados à solução do caso, inclusive para evitar que o parcial provimento da Associação seja compreendido como reconhecimento de direito ao recebimento integral, automático ou irrestrito de todos os honorários arrecadados.

Por isso, permanecem rejeitadas as demais pretensões da Associação. Não se reconhece direito à cogestão associativa do fundo, porque a legitimidade da entidade para defender judicialmente os interesses da categoria não se confunde com competência administrativa para gerir fundo público. Também não se admite autonomia administrativa ou financeira incompatível com o regime jurídico de direito público, gestão privada dos valores, afastamento de controles internos e externos, dispensa de escrituração, pagamento extrateto ou destinação dos recursos sem regência legal.

Também não merece acolhimento a insurgência da Associação quanto aos honorários sucumbenciais fixados na origem. A sentença arbitrou a verba em R\$ 5.000,00, por equidade, diante do valor simbólico atribuído à causa e da ausência de proveito econômico líquido e imediatamente mensurável no momento da decisão. O parcial provimento do recurso apenas quanto ao teto remuneratório não torna automaticamente líquido o proveito econômico da demanda, especialmente porque a quantificação de eventual valor devido dependerá

de apuração própria, observância do teto constitucional, controles do fundo, regência legal e limites definidos pelo Tema 966/STF.

Desse modo, a apelação da Associação deve ser provida apenas em parte, no capítulo relativo ao teto remuneratório, permanecendo rejeitadas as pretensões de aplicação irrestrita da Lei Municipal nº 3.432/2016, cogestão associativa do fundo, percepção integral e automática dos honorários, afastamento dos controles públicos e majoração dos honorários sucumbenciais fixados na origem.

A consequência recursal, portanto, é clara. O Município sucumbe integralmente em sua apelação, razão pela qual se justifica a majoração dos honorários advocatícios por ele devidos à parte autora, nos termos do art. 85, §11, do CPC, considerando o trabalho adicional realizado em grau recursal. A Associação, por sua vez, obtém parcial provimento de seu recurso, o que afasta a majoração de honorários em seu desfavor. Mantém-se, contudo, a fixação originária por equidade, com majoração apenas da verba devida pelo Município em razão do desprovimento integral de seu recurso.

Em síntese, o julgamento preserva a solução de mérito da sentença nos pontos relativos à validade da disciplina local dos honorários com interpretação conforme à Constituição, à rejeição da tese municipal de apropriação pública irrestrita da verba, à necessidade de controle público do fundo, à ausência de cogestão associativa e à manutenção dos honorários sucumbenciais originários por equidade. A reforma limita-se ao capítulo do teto remuneratório, para afastar o redutor de 90,25% e reconhecer a incidência do teto correspondente ao subsídio dos Ministros do Supremo Tribunal Federal, conforme orientação firmada pelo STF na Rcl 88.319/SP, no contexto do Tema 966 da repercussão geral.

11. Da delimitação dos efeitos do julgamento e da compatibilização dos precedentes aplicáveis

Antes da conclusão dispositiva, impõe-se delimitar os efeitos do presente julgamento, a fim de evitar interpretação ampliativa ou contraditória das premissas adotadas. A solução ora alcançada não parte da prevalência integral da tese de qualquer das partes, mas da compatibilização entre o art. 85, §19, do CPC, a ADI 6053/DF, o Tema 510/STF, a orientação superveniente firmada pelo Supremo Tribunal Federal na Rcl 88.319/SP e os itens 12 e 13 da tese fixada no Tema 966/STF. A Associação invocou esse precedente no ID 3425, com juntada do acórdão no ID 3427, e o Município o enfrentou no ID 3658, destacando justamente

os limites relativos ao teto constitucional e à natureza pública dos fundos de honorários.

Cumpra ressaltar, inicialmente, que o reconhecimento do teto correspondente ao subsídio mensal, em espécie, dos Ministros do Supremo Tribunal Federal não equivale ao reconhecimento de direito ao recebimento integral, automático ou irrestrito de todos os honorários arrecadados.

O segundo ponto é que a natureza pública do fundo de gestão não desnatura a titularidade dos honorários pela Advocacia Pública, mas condiciona sua arrecadação, escrituração, destinação e rateio ao regime jurídico de direito público. O item 13 do Tema 966 é expresso ao afirmar que os fundos de gestão dos honorários advocatícios têm natureza pública e se sujeitam aos controles internos e externos previstos constitucionalmente, circunstância que impede tanto a apropriação municipal livre da verba quanto sua administração como patrimônio privado da entidade associativa ou dos membros da carreira.

Em terceiro lugar, entende-se que o presente julgamento não determina pagamento retroativo imediato, nem afasta eventuais limitações materiais fixadas pelo Supremo Tribunal Federal quanto a valores pretéritos, auditoria, transparência, controle e regência legal. A definição ora realizada incide sobre o parâmetro jurídico do teto remuneratório e sobre a validade da solução de mérito da sentença, cabendo eventual apuração de valores, se necessária, observar a fase própria, o teto constitucional, a disciplina legal aplicável, a natureza pública do fundo e os controles internos e externos cabíveis.

O quarto ponto é que não se está declarando, por órgão fracionário, a inconstitucionalidade abstrata das leis municipais discutidas nos autos. A solução adotada preserva a disciplina local mediante interpretação conforme à Constituição, afastando leituras incompatíveis com o art. 85, §19, do CPC, com a natureza remuneratória dos honorários reconhecida pelo Supremo Tribunal Federal, com o Tema 917/STF e com os limites posteriormente reafirmados no Tema 966/STF. Por essa razão, a objeção do Município fundada nos arts. 948 a 950 do CPC não conduz à instauração de incidente de arguição de inconstitucionalidade, pois não há declaração abstrata de invalidade normativa, mas apenas delimitação da interpretação aplicável ao caso concreto.

Por derradeiro, importante ressaltar que o Tema 510/STF não é ignorado. A tese foi formada em momento anterior e não consta formalmente cancelada, inclusive com trânsito em julgado registrado em 20/08/2021. Contudo, o

acórdão superveniente da Rcl 88.319/SP, em contexto vinculado ao Tema 966, enfrentou diretamente a incidência do redutor de 90,25% em relação à Advocacia Pública municipal, reconhecendo aos procuradores municipais de Praia Grande o teto equivalente ao subsídio dos Ministros do STF. A solução aqui adotada considera esse quadro jurisprudencial superveniente, sem afirmar cancelamento formal do Tema 510, mas aplicando a orientação plenária posterior no ponto específico do teto remuneratório.

Assim, o resultado preserva o equilíbrio entre as duas ordens de argumentos apresentadas nos autos. Rejeita-se a tese municipal de que os honorários constituiriam receita pública livremente disponível, bem como a pretensão de aplicar a Lei Municipal nº 3.666/2018 na extensão defendida pelo Município. De outro lado, acolhe-se a pretensão da Associação apenas quanto ao afastamento do redutor de 90,25%, permanecendo recusadas as leituras que impliquem percepção extrateto, gestão privada do fundo, cogestão associativa, autonomia financeira incompatível com o regime jurídico de direito público ou pagamento sem observância da disciplina legal e dos controles cabíveis.

12. Do resultado dos recursos

Diante do exposto, **VOTO** no sentido de **CONHECER** de ambos os recursos de apelação e, no mérito, **NEGAR PROVIMENTO** à apelação interposta pelo **MUNICÍPIO DE ITAGUAÍ** e **DAR PARCIAL PROVIMENTO** à apelação interposta pela **ASSOCIAÇÃO DOS PROCURADORES DO MUNICÍPIO DE ITAGUAÍ**, exclusivamente para reconhecer que o teto remuneratório aplicável aos Procuradores Municipais corresponde ao subsídio mensal, em espécie, dos Ministros do Supremo Tribunal Federal, afastado o redutor de 90,25%, conforme orientação firmada pelo Supremo Tribunal Federal na Rcl 88.319/SP, no contexto da tese fixada no Tema 966 da repercussão geral.

O parcial provimento ora conferido limita-se ao ponto relativo ao teto remuneratório, não importando reconhecimento de direito à percepção integral, automática ou irrestrita dos honorários advocatícios arrecadados, nem autorização para pagamento em desconformidade com o teto constitucional assim definido.

Também não se afasta a natureza pública do fundo de gestão dos honorários, sua sujeição aos controles internos e externos constitucionalmente previstos, nem a necessidade de observância da disciplina legal aplicável à arrecadação, gestão, destinação e rateio dos valores.



Poder Judiciário do Estado do Rio de Janeiro
Nona Câmara de Direito Público



Mantém-se, no mais, a solução de mérito da sentença, nos termos da fundamentação, especialmente quanto à submissão dos honorários advocatícios ao teto constitucional, ao afastamento de qualquer autonomia administrativa ou financeira incompatível com o regime jurídico de direito público e à rejeição da pretensão de cogestão associativa não prevista em lei.

Considerando o desprovimento integral da apelação interposta pelo MUNICÍPIO DE ITAGUAÍ e o trabalho adicional realizado em grau recursal, majoram-se os honorários advocatícios por ele devidos à parte autora, nos termos do art. 85, §11, do CPC, de R\$ 5.000,00 para R\$ 6.000,00, mantido o critério equitativo adotado na origem.

Não há majoração de honorários em desfavor da ASSOCIAÇÃO DOS PROCURADORES DO MUNICÍPIO DE ITAGUAÍ, diante do parcial provimento de seu recurso.

Local, data e assinatura lançados digitalmente.

JOSÉ CLAUDIO DE MACEDO FERNANDES

Desembargador Relator

