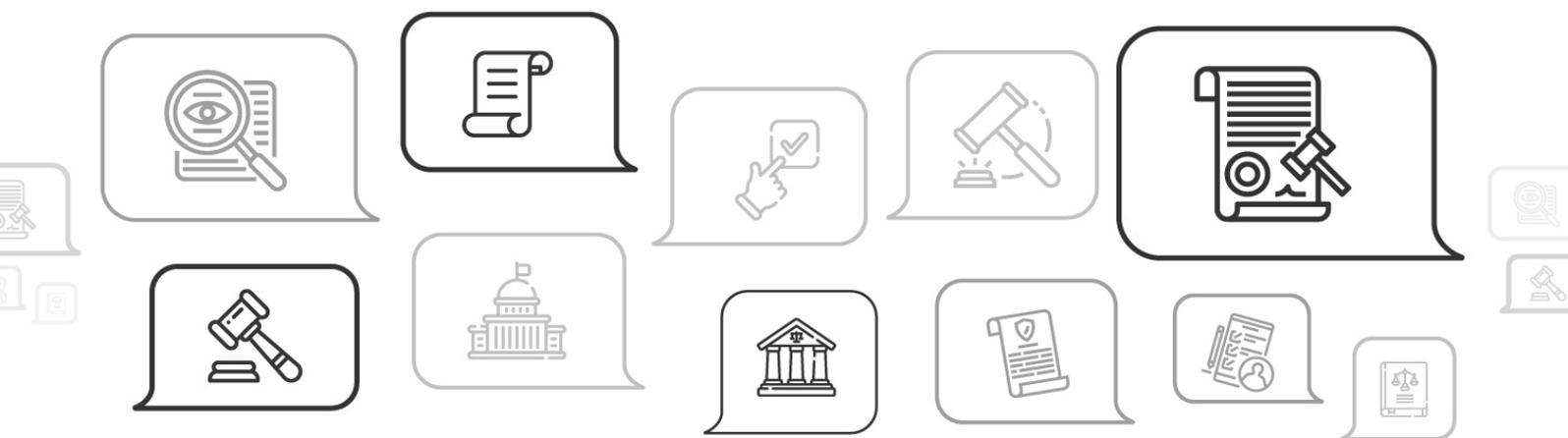




Rodada 20.2025

Discursivas



1. *Cross default* no contexto do Marco Legal das Garantias: disserte sobre o tema em até 15 (quinze) linhas.

Comentários

Olá, pessoal! Sejam bem-vindos(as) à nossa Rodada 20.2025 das Questões Discursivas do Emagis!

O *cross default* (comumente traduzido por “**inadimplemento cruzado**” e também chamado de “**vencimento antecipado cruzado**”) diz respeito a “*cláusulas presentes em contratos que determinam que o devedor estará em situação de falha (default) no contrato em questão toda vez que deixar de cumprir quaisquer outras obrigações em outros contratos*” (GIFFONI, Adriana de Oliveira. As cláusulas “cross default” em contratos financeiros. Revista de Direito Mercantil, Industrial, Econômico e Financeiro, n. 121. São Paulo: Malheiros, jan./mar. 2001, p. 148-149). Mitigando o princípio da relatividade dos efeitos contratuais – na medida em que permite que o inadimplemento em um contrato sirva para que se reconheça o vencimento antecipado de outro contrato -, o instituto tem origem nos sistemas da *common law* e vem sendo cada vez mais aplicado no direito brasileiro, tendo recebido grande impulso com o Marco Legal das Garantias (Lei 14.711/23).

São três os novos dispositivos legais nos quais é consagrado o **cross default**: o art. 22, § 6º, da Lei 9.514/97 (cross default no contexto de alienações fiduciárias sucessivas); o art. 9º-B, IV, da Lei 13.476/17 (cross default em recarregamentos de alienações fiduciárias em garantia); e o art. 1.477, § 2º, do CC (cross default em hipotecas sucessivas ou recarregamentos de hipoteca). Vejamos cada um deles:

Lei 9.514/97

Art. 22. (...)

§ 6º O inadimplemento de quaisquer das obrigações garantidas pela propriedade fiduciária faculta ao credor declarar vencidas as demais obrigações de que for titular garantidas pelo mesmo imóvel, inclusive quando a titularidade decorrer do disposto no art. 31 desta Lei.

Lei 13.476/17

Art. 9º-B. A extensão da alienação fiduciária de coisa imóvel deverá ser averbada no cartório de registro de imóveis competente, por meio da apresentação do título correspondente, ordenada em prioridade das obrigações garantidas, após a primeira, pelo tempo da averbação.

§ 1º O título de extensão da alienação fiduciária deverá conter:

(...)

IV - a cláusula com a previsão de que o inadimplemento e a ausência de purgação da mora de que tratam os arts. 26 e 26-A da Lei nº 9.514, de 20 de novembro de 1997, em relação a quaisquer das operações de crédito, faculta ao credor fiduciário considerar vencidas antecipadamente as demais

operações de crédito garantidas pela mesma alienação fiduciária, hipótese em que será exigível a totalidade da dívida para todos os efeitos legais;

Código Civil

Art. 1.477. (...)

§ 2º O inadimplemento da obrigação garantida por hipoteca faculta ao credor declarar vencidas as demais obrigações de que for titular garantidas pelo mesmo imóvel.

Como se nota, a cláusula *cross default* autoriza que, **verificado o inadimplemento de um dos contratos avençados com o mesmo devedor, o credor considere vencidas antecipadamente outras obrigações pactuadas em contratos diversos** (daí falar-se em “inadimplemento cruzado” ou “vencimento antecipado cruzado”).

É importante observar, nesse sentido, que o legislador enfatizou a necessidade de que o *cross default* esteja expressamente previsto em cláusula do contrato considerado (art. 9º-B, IV, da Lei 13.476/17 e art. 22, § 8º, da Lei 9.514/97; em relação à hipoteca, a doutrina tem apregoadado o mesmo, apesar do silêncio legal), bem como que o seu acionamento seja noticiado ao devedor (art. 9º-D, § 2º, da Lei 13.476/17; art. 22, § 9º, da Lei 9.514/97), o que prestigia os deveres de informação e de transparência que decorrem do princípio da boa-fé objetiva.

Além disso, não é qualquer inadimplemento que permite a invocação do *cross default*, sendo necessário que se tenha o que a doutrina tem chamado de “inadimplemento qualificado”, em que o inadimplemento é seguido da falta de purgação da mora após notificação expedida no curso do rito de execução extrajudicial (art. 9º-D, caput, da Lei 13.476/17 e art. 22, § 9º, c/c art. 26, § 1º, da Lei 9.514/97; também aqui não houve previsão específica em relação à hipoteca, mas é absolutamente pertinente a invocação da analogia, notadamente em vista da possibilidade de execução extrajudicial de hipotecas).

Vê-se, portanto, que o Marco Legal das Garantias (Lei 14.711/23) deu grande impulso ao *cross default*, disciplinando-o expressamente em diversos dispositivos legais e contribuindo para a segurança jurídica na sua aplicação, em ordem a incentivar, por meio desse instituto, a concessão de crédito no mercado financeiro e viabilizar, com isso, a diminuição dos custos envolvidos com esse tipo de operação. De resto, é oportuno destacar que mesmo antes do advento do Marco Legal das Garantias a doutrina e a jurisprudência majoritárias já tendiam a reconhecer a validade da cláusula de *cross default*

(mormente em contratos paritários), com amparo no princípio da autonomia da vontade das partes.

Eram esses pontos a abordar na Rodada 20.2025, pessoal. Espero que tenham gostado e tenha sido útil para vocês. Aguardo vocês na aula ao vivo de correção da presente rodada (link na área restrita, em Videoaulas – Questões Discursivas PLAY), onde poderemos conversar bastante sobre todos esses aspectos. Até lá!

Prof. Gabriel Brum
Juiz Federal

Melhores Respostas

Fernanda Silva Santana, de São Paulo/SP:

Sob a perspectiva do Marco Legal das Garantias (Lei 14.711/2023), a Cláusula Cross Default traz um importante mecanismo de reforço da higidez contratual para as instituições financeiras no que tange ao recebimento de seus créditos.

A base legal do instituto em estudo vem ancorada no Art. 9. B, inc. IV e 9-D da Lei 13.476/2017. A Lei das Garantias (Lei 14.711/2023), por sua vez, previu as hipóteses de recarga da alienação fiduciária em garantia, retirado dos dispositivos supracitados, e no caso específico de recarga de hipoteca suas balizas legais são amparadas no Art. 1477 § 2º do Código Civil, além de positivação no artigo 22, §§ 6º e 8º, da Lei 9514/97.

A pedra de toque do instituto em comento é estimular a concessão de créditos e a realização de negócios muitas vezes mitigadas por envolverem vultosas taxas de juros, e decorreu de demanda oriunda do mercado financeiro e imobiliário que tiveram participação decisiva na formatação da Lei.

Neste sentido Cláusula Cross Default é aquela que determina que o devedor fica em imediata situação de falha (default) a partir do momento em que deixar de cumprir quaisquer obrigações em algum dos contratos conexos que tenha anuído, situação que ocorre em caso de sucessivos financiamentos em torno de uma mesma dívida.

Em termos simples, em uma situação onde o contratante tenha feito um financiamento dando como garantia seu imóvel e após o pagamento de algumas parcelas tenha feito mais dois outros financiamentos dando o mesmo imóvel como garantia, caso venha inadimplir qualquer uma das obrigações terá sobre si o ônus do vencimento antecipado de todas as dívidas, tratando-se evidente de inadimplemento qualificado, seguido da efetiva tentativa de purgação da mora.

Vale ressaltar que a incidência da cláusula depende de menção expressa no instrumento contratual que formalizou o carregamento da dívida, e sua ativação não se dá de forma automática devendo o credor informar o intento da aplicação da cláusula quando da notificação para purgação.

Não se ignora que a implantação do regime que representa incontestável avanço e fomento em contratações e financiamentos obtidos junto às instituições financeiras, deve ser visto também sob uma perspectiva mais holística, dialogando também com as questões das contratações sob o viés consumerista, a vulnerabilidade do devedor, contratação de crédito responsável evitando o superendividamento, além da notória impenhorabilidade do bem de família inserida na Lei 8009/90, evitando assim um desequilíbrio desarrazoado em quem esteja em uma condição mais vulnerável dentro da relação contratual e em uma perspectiva de dificuldade episódica.

Roberto Valadão Fortes, de Maricá/RJ:

"Cross default" ou inadimplemento cruzado é a cláusula que contempla a antecipação do vencimento das demais obrigações em virtude do inadimplemento de uma obrigação. Originária do "commom law", orbitou no direito pátrio como cláusula atípica até a sua positivação pela Lei nº 14.711/2023 (Marco Legal das Garantias).

A partir de então, o inadimplemento cruzado passou a ser previsto para a alienação fiduciária em garantia (com a inclusão dos §§ 6º a 9º no art. 22 da Lei nº 9514/1997), para o recarregamento da alienação fiduciária (com a introdução do art. 9º-D na Lei nº 13.476/2017) e para a hipoteca (com a alteração da redação do §2º do art. 1.477 do CC/2002).

Segundo se infere do conteúdo do Marco Legal das Garantias, a referida cláusula não é presumida, dependendo de previsão expressa, e a sua aplicação depende de solicitação expressa do credor na intimação expedida na execução extrajudicial da garantia.

Maiara C. M., de São Paulo/SP:

A Lei 14.771/2003, ao instituir o Marco Legal das Garantias, trouxe inovações relevantes às garantias imobiliárias, visando fomentar o crédito e conferir maior segurança jurídica. Dentre essas inovações, destaca-se a possibilidade de constituição de alienação fiduciária superveniente, permitindo a vinculação sucessiva do mesmo imóvel a novas dívidas, com observância da ordem de registro e o cancelamento da alienação fiduciária anterior para eficácia das subsequentes. Também se permite o "recarregamento" da garantia, possibilitando que um imóvel objeto de alienação fiduciária ou hipoteca seja utilizado para garantir nova dívida, limitada ao valor amortizado e ao prazo original. Nesse contexto, assume especial importância a cláusula de "cross default", segundo a qual pode ocorrer o vencimento antecipado de uma dívida em razão do inadimplemento de outra obrigação do mesmo devedor, ainda que de contrato diferente. A cláusula "cross default" tem previsão expressa no art. 9º-B, IV e art. 9º-D da Lei 13.476, para a alienação fiduciária, e art. 1.477, §2º do Código Civil, para as hipotecas, sendo que todos estes dispositivos foram introduzidos pela Lei 14.771/2023. De se ressaltar que, em atenção ao princípio da autonomia da vontade, da segurança jurídica e da boa-fé objetiva, a cláusula "cross default" deve ser prevista expressamente no contrato. No caso da alienação fiduciária, para a eficácia da cláusula "cross default", deve ocorrer a intimação prévia do devedor para purgação da mora e para que seja informado que o credor pretende se valer do vencimento antecipado de todas as obrigações existentes (art. 9º, D, §2º da Lei 11.476/2017). Como se vê, as inovações trazidas pela Lei 14.77/2023 trazem maior eficiência às garantias ao assegurar a segurança jurídica, sem ferir os direitos do devedor.

2. Em relação à ação de desapropriação por utilidade pública, responda:

a) até quando é cabível a desistência pelo expropriante?

b) suponha que o expropriante desiste da ação de desapropriação após a apresentação de contestação pelo réu e antes da prolação da sentença de mérito. Neste caso, qual é a base de cálculo e quais serão os limites percentuais aplicáveis na condenação em honorários advocatícios na sentença extintiva?

Limite: 15 (quinze) linhas.

Comentários

Olá, pessoal! Sejam bem-vindos(as) à nossa Rodada 20.2025 das Questões Discursivas do Emagis!

Sabemos que, em regra, a desistência da ação somente pode ocorrer até a prolação da sentença (CPC, art. 485, § 5º) e, quando já houver contestação, dependerá da aquiescência do réu (CPC, art. 485, § 4º).

Em ações de desapropriação, contudo, tais regramentos não se mostram aplicáveis.

Com efeito, é pacífico o entendimento do STJ na linha de que **“é possível a desistência da desapropriação, a qualquer tempo, mesmo após o trânsito em julgado, desde que ainda não tenha havido o pagamento integral do preço e o imóvel possa ser devolvido sem alteração substancial que impeça que seja utilizado como antes”**. O ônus probatório quanto a esses fatos impeditivos, frise-se, é do réu (CPC, art. 373, II).

Sobre o tema, confira-se:

(...) 5. A jurisprudência do STJ consolidou-se no sentido de que é possível a desistência da desapropriação, a qualquer tempo, mesmo após o trânsito em julgado, desde que ainda não tenha havido o pagamento integral do preço e o imóvel possa ser devolvido sem alteração substancial que impeça que seja utilizado como antes. Entendimento fixado a partir do REsp 38.966/SP, Rel. Min. Antônio de Pádua Ribeiro, Segunda Turma, julgado em 21/2/1994. (...) (REsp n. 1.368.773/MS, relator Ministro Og Fernandes, relator para acórdão Ministro Herman Benjamin, Segunda Turma, julgado em 6/12/2016, DJe de 2/2/2017.)

(...) 5. Além disso, e mais importante, é que, embora haja no STJ o entendimento de que é "possível a desistência da desapropriação, a qualquer tempo, mesmo após o trânsito em julgado", o mesmo Tribunal condiciona esse ato processual a que "ainda não tenha havido o pagamento integral do preço e o imóvel possa ser devolvido sem alteração substancial que impeça que seja utilizado como antes" (Recurso Especial 1.368.773/MS, Relator para acórdão Min. Herman Benjamin, Segunda Turma, DJe 6.12.2016). No mesmo sentido: REsp 1.397.844/SP, Rel. Ministra Eliana Calmon, Segunda Turma, DJe 24.9.2013.

6. A discussão acerca desse fato impeditivo da desistência, que o expropriado pode invocar caso demonstre alteração substancial no imóvel, só pode ser travada nas instâncias ordinárias, razão pela qual para lá deve ser

endereçado o pedido de homologação de desistência da demanda expropriatória. (...) (AgInt nos EDcl no REsp n. 1.809.413/SP, relator Ministro Herman Benjamin, Segunda Turma, julgado em 20/2/2020, DJe de 18/5/2020.)

Relativamente aos honorários advocatícios em caso de desistência da ação de desapropriação, o STJ, em recente **recurso especial repetitivo**, confirmou o seu magistério jurisprudencial pela **aplicabilidade dos limites percentuais previstos no art. 27, § 1º, do Decreto-Lei 3.365/41 (meio a cinco por cento)** sobre o valor atualizado da causa (ou seja, a base de cálculo não é a prevista nesse dispositivo, mas sim a disposta no CPC – art. 85, § 2º). Caso o ‘quantum’ da verba honorária resulte demasiado baixo, deverá ser arbitrada pelo juiz, nesse excepcional cenário, por apreciação equitativa, com fundamento no art. 85, § 8º, do CPC, a fim de impedir que seja fixada em patamar incompatível com a dignidade do trabalho do profissional da advocacia.

Eis o precedente qualificado a que estamos a nos referir:

PROCESSUAL CIVIL. ADMINISTRATIVO. RECURSO ESPECIAL REPETITIVO. AÇÃO DE DESAPROPRIAÇÃO POR UTILIDADE PÚBLICA OU DE CONSTITUIÇÃO DE SERVIDÃO ADMINISTRATIVA. DESISTÊNCIA. HONORÁRIOS SUCUMBENCIAIS. LIMITES PERCENTUAIS DO ART. 27, § 1º, DO DL 3.365/41. INCIDÊNCIA. BASE DE CÁLCULO DOS HONORÁRIOS: VALOR ATUALIZADO DA CAUSA. ARBITRAMENTO POR APRECIÇÃO EQUITATIVA CABÍVEL APENAS QUANDO O VALOR DA CAUSA É MUITO BAIXO. FIXAÇÃO DE TESE JURÍDICA VINCULANTE. SOLUÇÃO DO CASO CONCRETO: PROVIMENTO DO RECURSO ESPECIAL.

1. O Supremo Tribunal Federal, quando do julgamento da ADI 2.332/DF, declarou a inconstitucionalidade da expressão "não podendo os honorários ultrapassar R\$ 151.000,00 (cento e cinquenta e um mil reais)" constante do art. 27, § 1º, do DL 3.365/41. Por outro lado, nesse mesmo julgado foi reconhecida a constitucionalidade das demais normas contidas nesse dispositivo legal, a prever: i) base de cálculo específica para os honorários advocatícios em ações de desapropriação (diferença entre o preço ofertado pelo expropriante e a indenização fixada na sentença); e ii) percentuais ou alíquotas próprias, diferentes daquelas previstas como regra geral no CPC, e que devem incidir sobre a base de cálculo estabelecida (entre meio e cinco por cento, variável de acordo com o grau de zelo do profissional; o lugar da prestação do serviço; e a natureza e importância da causa, o trabalho realizado pelo advogado e o tempo exigido para o seu serviço, critérios então

previstos no art. 20, § 4º, do CPC/73).

2. O Superior Tribunal de Justiça possui, de longa data, entendimento compatível com a orientação do STF produzida na ADI 2.332/DF. No REsp 1.114.407/SP (j. 09/12/2009), submetido ao regime do art. 543-C do CPC/73, restou consolidada a orientação de que "o valor dos honorários advocatícios em sede de desapropriação deve respeitar os limites impostos pelo artigo 27, § 1º, do Decreto-lei 3.365/41 - qual seja: entre 0,5% e 5% da diferença entre o valor proposto inicialmente pelo imóvel e a indenização imposta judicialmente". Orientação, ao depois, reafirmada pela Primeira Seção do STJ quando do julgamento da PET 12.344/DF (j. 28/10/2020), ocorrido após o julgamento do mérito da ADI 2.332/DF pelo STF, sendo ratificado o entendimento produzido no REsp 1.114.407/SP, o qual, na atualidade, permanece vigente e vinculante para as instâncias ordinárias, catalogado como Tema 184/STJ.

3. Em caso de desistência da ação expropriatória, a falta de condenação ou de proveito econômico efetivo retira o suporte jurídico para o estabelecimento da base de cálculo dos honorários advocatícios nos moldes do art. 27, § 1º, do DL 3.365/41, de modo que essa base será fixada de acordo com norma jurídica supletiva prevista no art. 85, § 2º, do CPC, tomando-se em conta, então, o valor atribuído à causa, o qual, por sua vez, deverá equivaler ao conteúdo patrimonial em discussão (CPC, art. 292, § 3º), ou seja, o mais próximo possível da justa indenização que seria, em tese, devida ao expropriado não fosse a superveniência do pedido de desistência formulado pelo expropriante.

4. Os percentuais a serem observados no arbitramento dos honorários advocatícios, por sua vez, devem ser os estabelecidos no art. 27, § 1º, do DL 3.365/41, em respeito à ponderação de valores realizada pelo legislador e declarada constitucional pelo STF. Desrespeitados esses percentuais, recorrendo-se desnecessariamente a regras legais supletivas, está-se em verdade negando vigência ao dispositivo legal em exame.

5. Precedentes de ambas as Turmas de Direito Público do STJ a reconhecer a aplicação dos percentuais previstos no art. 27, § 1º, do DL 3.365/41 no arbitramento de honorários advocatícios, mesmo em caso de desistência da ação expropriatória, a incidirem sobre o valor atualizado da causa: AgInt no REsp n. 2.158.577/MG, relatora Ministra Regina Helena Costa, Primeira Turma, julgado em 25/11/2024, DJe de 29/11/2024; AgInt no AREsp n. 2.518.919/SP, relator Ministro Francisco Falcão, Segunda Turma, julgado em 20/5/2024, DJe de 22/5/2024; AREsp n. 1.537.357/SP, relator Ministro Mauro Campbell Marques, Segunda Turma, julgado em 13/9/2022, DJe de 15/9/2022;

AgInt no REsp n. 2.131.859/SP, relatora Ministra Regina Helena Costa, Primeira Turma, julgado em 23/9/2024, DJe de 26/9/2024; AgInt no REsp n.

2.072.792/SP, relator Ministro Francisco Falcão, Segunda Turma, julgado em 11/9/2023, DJe de 13/9/2023; AgInt no REsp n. 2.043.220/SP, relatora Ministra Regina Helena Costa, Primeira Turma, julgado em 5/6/2023, DJe de 7/6/2023; e REsp n. 1.834.024/MG, relator Ministro Mauro Campbell Marques, Segunda Turma, julgado em 7/6/2022, DJe de 17/6/2022.

6. Entendimento pacífico do STJ que, entretanto, deve ser excepcionado quando, ocorrendo a desistência da ação expropriatória, constatar-se a irrisoriedade do valor atribuído à causa, hipótese em que deverá ser completamente afastada a aplicação do art. 27, § 1º, do DL 3.365/41 para a fixação dos honorários sucumbenciais - seja quanto à base de cálculo estabelecida no preceito, seja quanto aos percentuais ali estabelecidos -, uma vez que a verba honorária será arbitrada pelo juiz, nesse excepcional cenário, por apreciação equitativa, com fundamento no art. 85, § 8º, do CPC, a fim de impedir que a honorária seja fixada em patamar incompatível com a dignidade do trabalho advocatício.

7. **Tese jurídica de eficácia vinculante, sintetizadora da ratio decidendi do julgado paradigmático: "Aplicam-se os percentuais do art. 27, § 1º, do DL 3.365/41 no arbitramento de honorários sucumbenciais devidos pelo autor em caso de desistência de ação de desapropriação por utilidade pública ou de constituição de servidão administrativa, os quais terão como base de cálculo o valor atualizado da causa. Esses percentuais não se aplicam somente se o valor da causa for muito baixo, caso em que os honorários serão arbitrados por apreciação equitativa do juiz, na forma do art. 85, § 8º, do CPC".**

8. Solução do caso concreto: o d. juízo sentenciante homologou a desistência requerida pela autora e, com fundamento nos arts. 85 e 90 do CPC, arbitrou os honorários advocatícios em 10% (dez por cento) do valor da causa (R\$ 90.180,00). Acórdão do Tribunal de Justiça do Estado de Minas Gerais que deve ser reformado, pois negou provimento à apelação da autora, deixando de aplicar a regra do art. 27, § 1º, do DL 3.365/41, em desconformidade com a jurisprudência sedimentada no âmbito deste STJ, bem como com a tese jurídica ora estabelecida. Determinação de retorno dos autos ao Tribunal de origem, a fim de que os honorários sejam novamente fixados, desta vez com aplicação de percentual compatível com o art. 27, § 1º, do DL 3.365/41, valendo registrar que o valor atribuído à causa não é irrisório, o que afasta a aplicação ao caso concreto da regra excepcional do art. 85, § 8º, do CPC.

9. Recurso especial provido.

(REsp n. 2.129.162/MG, relator Ministro Paulo Sérgio Domingues, Primeira Seção, julgado em 9/4/2025, DJEN de 14/4/2025.)

Eram esses pontos a abordar na Rodada 20.2025, pessoal. Espero que tenham gostado e tenha sido útil para vocês. Bons estudos e até a próxima!

Prof. Gabriel Brum
Juiz Federal

Melhores Respostas

Guilherme Eduardo Buhler, de Veranópolis/RS:

a) A desistência da ação de desapropriação pelo ente expropriante é, como regra, possível até que se complete a incorporação do bem ao seu patrimônio. Essa possibilidade decorre da própria lógica do interesse público que fundamenta o instituto da desapropriação: se esse interesse deixa de existir, não se justifica a continuidade do procedimento expropriatório. Trata-se, portanto, de uma prerrogativa da Administração Pública, desde que exercida dentro de certos limites e sem configurar abuso de direito.

A doutrina e a jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça reconhecem que a desistência é possível mesmo após o trânsito em julgado da sentença que fixou a indenização, desde que não tenha havido o pagamento do valor indenizatório. Isso porque o pagamento representa o marco final da desapropriação, considerando que essa ação possui natureza condenatória com efeitos declaratórios-reais — a efetivação da transferência do bem depende do pagamento justo do preço.

Além disso, conforme entendimento consolidado no STJ, o bem deve poder ser devolvido nas mesmas condições em que foi recebido. Assim, se houver alegação de que o imóvel foi substancialmente alterado ou deteriorado, inviabilizando sua restituição, caberá ao expropriado o ônus da prova, nos termos do artigo 373, inciso I, do Código de Processo Civil de 2015.

Por fim, o direito à desistência não exige que o ente público fundamente exaustivamente sua decisão, tampouco que revogue o decreto expropriatório por meio de lei ou outro ato formal equivalente. A manifestação inequívoca de desistência nos autos do processo judicial é suficiente.

b) Em caso de desistência da ação de desapropriação por utilidade pública após a apresentação da contestação pelo réu, mas antes da prolação de sentença de mérito, o Superior Tribunal de Justiça, no julgamento do Tema Repetitivo 1.298, firmou o entendimento de que:

—A base de cálculo dos honorários advocatícios deve ser o valor atualizado da causa, nos termos do artigo 85, § 2º, do Código de Processo Civil, sendo inviável a adoção do critério da diferença entre o valor ofertado e o valor fixado, pois não houve sentença de mérito.

—Os percentuais aplicáveis devem observar os limites estabelecidos no artigo 27, § 1º, do Decreto-Lei nº 3.365/1941, que variam entre 0,5% e 5%.

Contudo, se o valor da causa for considerado irrisório, a fixação dos honorários deverá ocorrer por apreciação equitativa do juiz, conforme dispõe o artigo 85, § 8º, do CPC, a fim de assegurar a dignidade do trabalho do advogado.

Essa orientação visa garantir a remuneração justa da parte adversa, mesmo nos casos em que não há prolação de sentença de mérito, aplicando-se o princípio da causalidade, segundo o qual aquele que deu causa ao processo deve suportar os respectivos ônus.

Bruno Henrique Puchetti de Cene, de Cafezal do Sul/PR:

a) A desistência da ação de desapropriação é cabível a qualquer tempo, inclusive após o trânsito em julgado, conforme o entendimento consolidado pelo STJ, desde que atendidos dois requisitos essenciais: (i) o pagamento integral do preço ainda não tenha sido realizado, uma vez que, nessa hipótese, a transferência da propriedade do imóvel ao expropriante já estaria consolidada; e (ii) o imóvel não tenha sofrido alteração substancial, de modo a impossibilitar sua utilização conforme originalmente era. Caso o expropriado não demonstre a existência de fato impeditivo — ônus que lhe compete, nos termos do art. 373, II, do CPC — o pedido de desistência deverá ser homologado, com a consequente extinção da ação sem resolução do mérito, nos termos do art. 485, VIII, do Código de Processo Civil.

b) Nos termos do entendimento firmado pelo Superior Tribunal de Justiça, em sede de tema repetitivo, em caso de desistência da ação de desapropriação por utilidade pública ou de constituição de servidão administrativa, após a apresentação de contestação e antes da

prolação da sentença, a base de cálculo dos honorários advocatícios sucumbenciais será o valor atualizado da causa, nos termos do art. 85, § 2º, do Código de Processo Civil, diante da ausência de condenação ou proveito econômico aferível. Já os limites percentuais aplicáveis serão aqueles previstos no art. 27, § 1º, do Decreto-Lei n. 3.365/1941, ou seja, entre meio e cinco por cento sobre a base de cálculo indicada.

Destaca-se que, embora não haja sentença que fixe o montante indenizatório, o expropriante é considerado sucumbente por força do princípio da causalidade (art. 90 do CPC), o que justifica sua condenação ao pagamento de honorários.

Somente em situações excepcionais, nas quais o valor da causa, mesmo atualizado, for considerado ínfimo a ponto de gerar honorários irrisórios, autoriza-se o arbitramento da verba por apreciação equitativa do juízo, nos termos do art. 85, § 8º, do CPC, afastando-se integralmente a incidência da norma especial — tanto quanto à base de cálculo quanto aos percentuais.

3. Armando Baderna foi condenado pelo crime de porte de drogas para consumo pessoal, infração penal tipificada no art. 28 da Lei n. 11.343/2006 (Lei de Drogas).

A título de sanção, o juiz natural aplicou-lhe uma pena de prestação de serviços à comunidade pelo prazo de 10 meses, considerando que Baderna apresentava condenação anterior por roubo transitada em julgado há três anos.

Considerando essa situação hipotética, responda justificadamente:

(a) agiu acertadamente o magistrado em relação à sanção aplicada?

(b) quais características diferenciam a pena restritiva de direitos prevista no art. 28, II, da Lei de Drogas, e as penas restritivas de direitos previstas no Código Penal?

Comentários

Olá, pessoal! Sejam bem-vindos(as) à Rodada 20.2025 das Questões Discursivas do Emagis!

A questão da rodada cobrou conhecimento sobre o crime de porte de drogas para consumo pessoal.

Essa infração penal está tipificada no art. 28 da Lei n. 11.343/2006, nos seguintes termos:

Art. 28. Quem adquirir, guardar, tiver em depósito, transportar ou trazer consigo, para consumo pessoal, drogas sem autorização ou em desacordo com determinação legal ou regulamentar será submetido às seguintes penas:

I - advertência sobre os efeitos das drogas;

II - prestação de serviços à comunidade;

III - medida educativa de comparecimento a programa ou curso educativo.

Especificamente à sanção de prestação de serviços à comunidade, prevista no inciso II do art. 28 da Lei de Drogas, tem ela natureza penal. É por essa razão que não pode ser aplicada para a conduta de porte de até 40 gramas de maconha ou de seis plantas fêmeas de “canabis sativa lineu”.

Ademais, ainda tratando da prestação de serviços à comunidade, ela tem duração de até cinco meses, mas pode chegar até dez meses, havendo reincidência. Nesse sentido:

Art. 28 da Lei n. 11.343/2006 [...]

[...]

§3º As penas previstas nos incisos II e III do caput deste artigo serão aplicadas pelo prazo máximo de 5 (cinco) meses.

§4º Em caso de reincidência, as penas previstas nos incisos II e III do caput deste artigo serão aplicadas pelo prazo máximo de 10 (dez) meses.

A respeito da reincidência que leva a duração da prestação de serviços à comunidade a um patamar de até dez meses, o STJ já decidiu que apenas a reincidência específica no crime de porte de drogas para consumo pessoal tem essa consequência. Ou seja, a reincidência genérica, oriunda de outra infração penal diferente da do art. 28 da Lei de Drogas, não tem o poder de elevar a sanção para até dez meses. Nesse sentido:

RECURSO ESPECIAL. POSSE DE DROGAS. ART. 28, § 4º, DA LEI 11.343/2006. APLICABILIDADE ÀQUELE QUE REINCIDIR NA PRÁTICA DO DELITO PREVISTO NO CAPUT DO ART. 28 DA LEI DE DROGAS. MELHOR EXEGESE. REVISÃO DO ENTENDIMENTO DA SEXTA TURMA. RECURSO IMPROVIDO.

1. A melhor exegese, segundo a interpretação topográfica, essencial à hermenêutica, é de que os parágrafos não são unidades autônomas, estando direcionados pelo caput do artigo a que se referem.

2. Embora não conste da letra da lei, é forçoso concluir que a reincidência de que trata o § 4º do art. 28 da Lei 11.343/2006 é a específica. Revisão do entendimento.

3. Aquele que reincide no contato típico com drogas para consumo pessoal fica sujeito a resposta penal mais severa: prazo máximo de 10 meses.

4. Condenação anterior por crime de roubo não impede a aplicação das penas do art. 28, II e III, da Lei 11.343/06, com a limitação de 5 meses de que dispõe o § 3º do referido dispositivo legal.

5. Recurso improvido.

(REsp n. 1.771.304/ES, relator Ministro Nefi Cordeiro, Sexta Turma, julgado em 10/12/2019, DJe de 12/12/2019.)

Portanto, como a condenação anterior por roubo não induz reincidência específica no crime de porte de drogas, agiu equivocadamente o juiz ao fixar a duração da prestação de serviços à comunidade em dez meses.

Além disso, quanto à indagação da letra b, tem-se o seguinte:

O art. 44 do CP dispõe que:

Art. 44. As penas restritivas de direitos são autônomas e substituem as privativas de liberdade, quando:

I – aplicada pena privativa de liberdade não superior a quatro anos e o crime não for cometido com violência ou grave ameaça à pessoa ou, qualquer que seja a pena aplicada, se o crime for culposos;

II – o réu não for reincidente em crime doloso;

III – a culpabilidade, os antecedentes, a conduta social e a personalidade do condenado, bem como os motivos e as circunstâncias indicarem que essa substituição seja suficiente.

A leitura do “caput” do art. 44 do CP conduz à conclusão de que as penas restritivas de direitos substituem a pena privativa de liberdade, desde que atendidos os requisitos dos incisos. Portanto, é-lhes ínsita a característica da substitutividade.

Ademais, o § 4º do art. 44 do CP estabelece que a pena restritiva de direitos converte-se em privativa de liberdade quando ocorrer o descumprimento injustificado da restrição imposta. No cálculo da pena privativa de liberdade a executar será deduzido o tempo cumprido da pena restritiva de direitos, respeitado o saldo mínimo de trinta dias de detenção ou reclusão. Portanto, outra característica da pena restritiva de direitos é a conversibilidade.

Desse modo, como espécie de pena restritiva de direitos, prevista no art. 43, IV, do CP, a prestação de serviços à comunidade possui as características da substitutividade e da conversibilidade, pois substitui a pena privativa de liberdade e pode ser convertida em pena privativa de liberdade, caso descumprida.

Porém o mesmo não ocorre com a prestação de serviços à comunidade estatuída no art. 28 da Lei de Drogas como sanção para o porte de drogas para consumo pessoal.

Não há falar em substitutividade para essa específica sanção, pois não existe previsão legal de pena privativa de liberdade no art. 28 da Lei de Drogas, além do que a pena de prestação de serviços à comunidade está expressamente prevista no preceito secundário do art. 28 da Lei de Drogas. Além disso, não há falar em conversibilidade, pois a prestação de serviços à comunidade descumprida não pode ser convertida em pena de prisão, pela mesma razão anterior.

Consoante dispõe o art. 28, § 6º, da Lei n. 11.343/2006, para garantia do cumprimento das medidas educativas a que se refere o caput, nos incisos I, II e III, a que injustificadamente se recuse o agente, poderá o juiz submetê-lo, sucessivamente a admoestação verbal e multa. Não há falar, portanto, em conversão da prestação de serviços à comunidade em pena de prisão.

Logo, a prestação de serviços à comunidade do art. 28 da Lei de Drogas tem como características a não substitutividade e a não conversibilidade, diferente do que ocorre com a prestação de serviços à comunidade prevista no art. 43, IV, do CP.

Era isso, pessoal. Tema bem interessante envolvendo a Lei de Drogas. Importante conhecer a diferença de natureza dos institutos para não se confundir na hora da prova. Um abraço e até a próxima!

Prof. Gerson Henrique

Defensor Público

Melhores Respostas

Lívia Faneco, de Votuporanga/SP

a) O magistrado de primeiro grau aplicou a pena de prestação de serviços à comunidade pelo prazo de 10 meses, no caso de réu condenado ao crime de porte de drogas para consumo pessoal (art. 28 da Lei de Drogas), considerando a reincidência por crime de roubo. Ocorre que o §4º do art. 28 prevê que a pena de prestação de serviços e de comparecimento a programa ou curso educativo terá o prazo máximo de 5 meses, caso primário o réu, ou até 10 meses, caso reincidente. No entanto, em interpretação do dispositivo, o STJ entende, em jurisprudência consolidada, que a reincidência que permite a majoração do prazo dessa pena de 5 meses para 10 meses é somente a reincidência específica. Dessa forma, a sentença do magistrado merecia reforma para alterar o prazo da pena de prestação de serviços à comunidade para no máximo 5 meses, diante da ausência de reincidência específica.

b) A pena prevista no art. 28, inciso II, da Lei de drogas, apesar de também ser de prestação de serviços à comunidade, como a pena restritiva de direitos prevista no Código Penal, ela não apresenta o caráter de substitutividade nem de conversibilidade. As penas restritivas de direito previstas no CP são penas substitutivas, ou seja, elas substituem a pena privativa de liberdade, nos termos do art. 44 do CP, quando aplicada pena privativa de liberdade não superior a quatro anos e o crime não for cometido com violência ou grave ameaça à pessoa ou, qualquer que seja a pena aplicada, se o crime for culposos; o réu não for reincidente em crime doloso e a culpabilidade, os antecedentes, a conduta social e a personalidade do condenado, bem como os motivos e as circunstâncias indicarem que essa substituição seja suficiente. Além disso, no caso de descumprimento da pena restritiva de direitos há a possibilidade de reconversão em pena privativa de liberdade, o que não ocorre com a sanção prevista no art. 28, inciso II, da Lei de Drogas.

Tâmara Letícia da Silva Aragão, de João Pessoa/PB

a) Não, pois não obstante exista precedente em sentido diverso, prevalece no STJ que a reincidência tratada no § 4º do art. 28 da Lei 11.343/06 é a específica. Assim, somente estaria o magistrado autorizado a aplicar a pena de prestação de serviços à comunidade (PSC) pelo prazo de 10 meses, se a condenação anterior que importou em reincidência fosse pela prática do crime estampado no art. 28. Nesse sentido, também é o Enunciado 118 do Fórum Nacional dos Juizados Especiais, o qual dispõe que somente a reincidência específica autoriza a exasperação da pena de que trata o § 4º do artigo retro.

b) Podem ser apresentadas como características distintivas entre as duas penas referidas, a não substitutividade e a não conversibilidade da PSC prevista na Lei 11.343/06. Diz-se não substituível em razão de já vir cominada no preceito secundário do art. 28 da citada lei, enquanto a prevista no CP é aplicada somente em substituição a uma pena privativa de liberdade (PPL). Ademais, tem-se que quando uma pena restritiva de direitos (PRD) prevista no CP é descumprida será convertida em pena privativa de liberdade ou reconvertida, para alguns, o que não ocorre com a PSC da Lei de Drogas, que determina em caso de descumprimento injustificado, que o réu se sujeitará à admoestação verbal e multa. Além disso, pode-se apontar o prazo de 5 meses e no máximo de 10 meses em caso de reincidência quanto à PSC da Lei de Drogas como outro fator distintivo. Por fim, tem-se que o cumprimento da sanção estabelecida no art. 28, II, da Lei de Drogas deve se dar em locais (dentre os previstos no art. 28, §§ 3º e 5º) que se ocupem, preferencialmente, da prevenção do consumo ou da recuperação de usuários e dependentes de drogas, sendo a previsão do CP mais genérica quanto ao local de cumprimento.

Marcelo Stefan Wild, de Jarinu/SP

Não acertou o magistrado, uma vez que a reincidência que da causa a pena qualificada de 10 meses de serviço a comunidade precisa ser a específica. Não sendo específica a pena deve observar o lapsó temporal de 5 meses de acordo com o artigo 28, § 3º da Lei de drogas. Apesar

de serem penas não privativas de liberdade a restritiva de direito da lei de drogas não se confunde com a disciplinada no código penal, uma vez que o código penal determina que a PRD substitua a PPL (artigo 44 CP) enquanto na lei de drogas a aplicação é direta, desse modo não há como converter a PRD do artigo 28 da lei de drogas em PPL. Ainda a PRD insculpida no código penal gera a reincidência penal para outros crimes, o que não ocorre com a PRD do artigo 28 da lei de drogas, que só acarreta reincidência específica.

Suéli Cristina de Oliveira Soares, de Porto Alegre/RS

a) agiu acertadamente o magistrado em relação à sanção aplicada?

Não, está equivocada a decisão do magistrado, posto que está em desacordo com a jurisprudência do STJ. Entendeu o tribunal da cidadania que a LD deve receber interpretação topográfica no sentido de que os parágrafos não podem ser considerados isoladamente, devendo ser observado para a aplicação em dobro somente nos casos de reincidência específica na posse de drogas para consumo pessoal. Portanto o roubo embora com trânsito em julgado anterior e ainda não transcorrido o período depurador de 5 anos previsto no CP, não pode ser considerado para fins de reincidência de posse de drogas para consumo pessoal.

(b) quais características diferenciam a pena restritiva de direitos prevista no art. 28, II, da Lei de Drogas, e as penas restritivas de direitos previstas no Código Penal?

As penas restritivas de direitos previstas no art. 28 da LD possuem natureza jurídica de norma educativa a qual tem por fim conscientizar o usuário dos malefícios do uso das substâncias psicotrópicas, sendo que em caso de descumprimento o magistrado fica restrito as condições estabelecidas na lei específica.

Já no caso das penas restritivas de direitos previstas no Código Penal estas tem natureza jurídica de pena substitutiva, benesse legal que tem por intuito desencarcerar o condenado naqueles casos em que a lei permite (art. 44 do CP) devendo ser preenchido os requisitos objetivos e subjetivos previstos na lei, tais medidas não possuem aplicação primária, conforme ocorre na LD , mas sim substitutiva com o fim de evitar o encarceramento naqueles casos em que o legislador admitiu ser infrações de menor impacto social a ponto de receber uma medida menos gravosa, sendo que em caso de descumprimento tal medida substitutiva poderá ser desconvertida levando o réu a voltar a cumprir a medida privativa de liberdade o que não ocorre nos casos de aplicação do art. 28 da LD.

Luiza Linhares Costa, de Belo Horizonte/MG

Não agiu corretamente o magistrado em relação à sanção aplicada. Relativamente ao porte de drogas para consumo pessoal, o artigo 28, §3º, da Lei nº 11.343/2006, prevê que as penas de prestação de serviços à comunidade e de medida educativa de comparecimento a programa ou curso educativo serão aplicadas pelo prazo máximo de cinco meses. Por sua vez, o §4º dispõe que esse prazo será de até dez meses em caso de reincidência. Contudo, para o Superior Tribunal de Justiça, a reincidência de que trata o §4º é a reincidência específica, ou seja, na mesma espécie delitiva, não bastando a reincidência genérica, como é o caso de Armando Baderna, vez que condenado anteriormente pelo crime de roubo.

Há algumas características que diferenciam a pena restritiva de direitos prevista no art. 28, II, da Lei de Drogas, e aquelas previstas no Código Penal.

Em primeiro lugar, é possível distingui-las pela aplicação: enquanto, na Lei de Drogas, a pena é prevista no próprio preceito secundário do tipo, no Código Penal, as penas restritivas de direito são substitutivas às privativas de liberdade (art. 44, CP), com previsão na parte especial do CP.

Em segundo lugar, ambas possuem duração distinta, sendo limitadas até cinco ou dez meses - em se tratando de reincidente específico - na Lei de Drogas (art. 28, §3º e 4º), enquanto, no Código Penal, possuem, em regra, a mesma duração da pena privativa de liberdade (art. 55, CP).

Em terceiro lugar, ambas são submetidas a diferentes prazos prescricionais, sendo de dois anos

na Lei de Drogas (art. 30), enquanto, no Código Penal, aplicam-se os mesmos prazos previstos para as privativas de liberdade (art. 109, CP).

Em quarto lugar, há consequências distintas para a hipótese em que a pessoa condenada se recusar a cumpri-las. Nesse caso, a Lei de Drogas prevê a possibilidade de sujeição à admoestação verbal e multa (art. 28 §6º); no regime do Código Penal, o descumprimento injustificado da restrição imposta importará a conversão da restritiva de direitos em privativa de liberdade (art. 44, §4º, CP).

4. O Município Alfa editou lei local que institui um programa de regularização tributária, prevendo que os contribuintes que aderirem ao programa e desistirem de ações judiciais relativas aos débitos tributários terão isenção do pagamento de honorários advocatícios de sucumbência.

Considerando a repartição de competências prevista na Constituição Federal de 1988, analise a constitucionalidade da norma municipal à luz do direito processual e do regime jurídico dos honorários advocatícios. Resposta em, no máximo, 15 linhas.

Comentários

O enunciado abordou a isenção de pagamento de honorários advocatícios de sucumbência no âmbito de um programa de regularização tributária local, por norma municipal.

Cabia responder que, ao dispor sobre honorários de sucumbência — que são matéria inerente ao direito processual civil —, a norma ultrapassa os limites da competência legislativa do Município.

De acordo com o art. 22, inciso I, da Constituição Federal de 1988, compete privativamente à União legislar sobre direito processual:

*Art. 22. Compete privativamente à União legislar sobre:
I - direito civil, comercial, penal, processual, eleitoral, agrário, marítimo, aeronáutico, espacial e do trabalho;*

Isso significa que os entes federativos, como os Municípios, não podem inovar na disciplina dos honorários advocatícios de sucumbência, mesmo que se refiram a processos em que figurem como parte.

A tentativa de isentar os contribuintes do pagamento dessa verba, mesmo como incentivo à adesão ao programa de regularização tributária, representa, na prática, uma renúncia a um direito patrimonial dos procuradores municipais e uma indevida interferência em matéria de direito processual, violando, portanto, a repartição constitucional de competências.

Assim, em consonância com o sistema de repartição de competências, afasta-se a possibilidade de os demais entes federados tratarem sobre a verba honorária, independentemente de ser a devida a seus procuradores, de modo que a norma municipal seria inconstitucional por invadir a competência legislativa da União, comprometendo a segurança jurídica e a uniformidade do processo civil no território nacional.

A decisão que fundamenta a resposta foi noticiada no Informativo 1175 do STF, nos seguintes termos:

*DIREITO CONSTITUCIONAL – REPARTIÇÃO DE COMPETÊNCIAS;
DIREITO PROCESSUAL DIREITO PROCESSUAL CIVIL – HONORÁRIOS
SUCUMBENCIAIS; ISENÇÃO DO PAGAMENTO*

Programa Especial de Regularização Tributária (PERT): isenção do pagamento de honorários advocatícios de sucumbência pelas pessoas físicas e jurídicas aderentes - ADPF 1.066/MG.

RESUMO: É inconstitucional — por violar a competência privativa da União

para legislar sobre direito processual (CF/1988, art. 22, I) — norma municipal que isenta de pagamento de honorários de sucumbência os contribuintes que aderirem ao Programa Especial de Regularização Tributária (PERT) e desistirem das ações judiciais que tratem dos débitos que são objeto do referido programa. Na espécie, a norma municipal impugnada tem como consequência prática a renúncia, em benefício dos contribuintes, do pagamento dos honorários advocatícios que seriam devidos aos procuradores municipais. Ao dispor sobre honorários advocatícios, cuja matéria é típica de direito processual, ela invadiu a esfera de competência legislativa atribuída à União (1). Em consonância com o sistema de repartição de competências, afasta-se a possibilidade de os demais entes federados tratarem sobre a verba honorária, independentemente de ser a devida a seus procuradores. Com base nesses entendimentos, o Plenário, por unanimidade, julgou procedente a arguição para declarar a inconstitucionalidade do art. 6º, § 2º da Lei nº 4.542/2023 do Município de Ipatinga/MG, fixando efeitos prospectivos a fim de preservar os negócios jurídicos entabulados até a data da publicação da ata deste julgamento. (1) Precedente citado: ADI 7.341. (2) Lei nº 4.542/2023 do Município de Ipatinga/MG: “Art. 6º O devedor deverá desistir de requerimentos administrativos e das ações judiciais que tenham por objeto os débitos que serão quitados, renunciando a quaisquer alegações de fato e de direito sobre as quais se fundamentem as referidas ações judiciais, e requerer a extinção dos processos com resolução do mérito, nos termos da alínea ‘c’ do inciso III do caput do art. 487 da Lei Federal n.º 13.105, de 16 de março de 2015. (...) § 2º Para os efeitos desta Lei não se aplicam o disposto no artigo 1º da Lei municipal nº 2.735 de 12 de agosto de 2010.” ADFP 1.066/MG, relator Ministro Nunes Marques, julgamento virtual finalizado em 29.04.2025 (terça-feira), às 23:59

Melhores Respostas

Aluno **ROBSON SILVA NOVAIS**, de **ARACAJU/SE**, com nota **Muito Bom**:

A norma municipal que institui programa de regularização tributária com isenção do pagamento de honorários advocatícios de sucumbência revela-se inconstitucional, sob os aspectos formal e material, à luz da Constituição Federal de 1988. Inicialmente, observa-se violação à competência privativa da União para legislar sobre direito processual, conforme dispõe o art. 22, I, da CF/88, uma vez que os honorários de sucumbência integram o direito processual, por estarem diretamente ligados ao processo judicial e à remuneração de advogados, inclusive públicos.

A jurisprudência do Supremo Tribunal Federal é pacífica ao considerar inconstitucional qualquer norma estadual ou municipal que altere a disciplina dos honorários de sucumbência, justamente por invadir esfera de competência da União. A uniformidade da legislação processual no território nacional é um princípio que visa garantir segurança jurídica e tratamento isonômico entre os jurisdicionados. Ao prever isenção de honorários como estímulo à desistência de ações judiciais, a norma municipal cria regra específica incompatível com o ordenamento jurídico federal.

Além disso, os honorários advocatícios, sobretudo no âmbito da advocacia pública, possuem natureza alimentar e remuneratória, compondo a subsistência do profissional. A redução ou exclusão dessa verba configura ofensa ao princípio da irredutibilidade dos vencimentos, conforme previsão no artigo 37, XV da CF/88, violando o regime jurídico dos procuradores públicos. Dessa forma, a norma municipal em questão mostra-se formalmente inconstitucional por usurpar competência legislativa da União, e materialmente inconstitucional por comprometer garantias constitucionais dos advogados, em especial dos servidores públicos.

Aluna **Maiara C. M.**, de **São Paulo/SP**, com nota **Muito Bom**:

É inconstitucional norma municipal que isenta do pagamento de honorários advocatícios de sucumbência os contribuintes que aderirem a programa local de regularização tributária e desistirem de ações judiciais relativas aos débitos incluídos no referido programa. Tal disposição viola o art. 22, I, da Constituição Federal de 1988, que confere à União a competência privativa para legislar sobre direito processual. A jurisprudência do STF, firmada na ADPF 1.066/MG, reconheceu que a matéria relativa à verba honorária — ainda que destinada a procuradores públicos — insere-se no campo do direito processual e, portanto, não pode ser objeto de normatização por entes subnacionais. A norma municipal, ao dispor sobre isenção de honorários, interfere indevidamente em campo legislativo reservado à União, o que conduz ao reconhecimento de sua inconstitucionalidade.

Aluna **Bárbara Miqueline Peixoto de Freitas**, de **Inhumas/GO**, com nota **Muito Bom**:

A norma municipal que prevê isenção de honorários advocatícios de sucumbência em caso de adesão a programa de regularização tributária é inconstitucional, pois viola a repartição de competências estabelecida na Constituição Federal de 1988.

O direito processual, incluindo regras sobre sucumbência e honorários advocatícios, é de competência legislativa privativa da União (art. 22, I, da CF). Dessa forma, o Município não possui competência para dispor sobre isenção de honorários sucumbenciais, matéria regida pelo Código de Processo Civil, especialmente nos arts. 85 e seguintes.

Além disso, os honorários sucumbenciais pertencem ao advogado da parte vencedora (art. 85, § 14, do CPC), sendo direito autônomo com natureza alimentar, protegido inclusive por normas constitucionais (como o art. 133 da CF).

Ao afastar, por lei própria, o pagamento de honorários de sucumbência, ainda que no contexto de transação tributária, o Município extrapola sua competência legislativa e atenta contra direitos dos advogados, incorrendo em vício de inconstitucionalidade material e formal.

Aluno **Alessandro Ronan da Silva Magalhaes**, de **BELÉM/PA**, com nota **Muito Bom**:

A norma municipal que prevê isenção de honorários advocatícios de sucumbência para contribuintes que aderirem a um programa de regularização tributária e desistirem de ações judiciais é inconstitucional. Isso ocorre porque a competência para legislar sobre direito processual é privativa da União, conforme o artigo 22, inciso I, da Constituição Federal de 1988. Os honorários advocatícios de sucumbência são considerados uma questão de direito processual, e qualquer alteração em sua regulação deve respeitar essa competência privativa. Além disso, os honorários advocatícios possuem natureza remuneratória, sendo parte da remuneração dos advogados públicos. Assim, a concessão de isenções ou descontos sobre esses honorários por legislação municipal ou estadual interfere na remuneração de agentes públicos, o que também é vedado. A jurisprudência do Supremo Tribunal Federal (STF) tem reiteradamente declarado a inconstitucionalidade de normas estaduais ou municipais que tentam legislar sobre essa matéria, reafirmando a competência exclusiva da União. Portanto, a norma municipal em questão viola a repartição de competências estabelecida pela Constituição, ao tentar legislar sobre matéria processual e interferir na remuneração de advogados públicos, o que é de competência exclusiva da União.

Aluna **Aline Krug de Moraes**, de **Encruzilhada do Sul/RS**, com nota **Muito Bom**:

A norma municipal que isenta o pagamento de honorários advocatícios de sucumbência em casos de adesão a programas de regularização tributária é inconstitucional, pois viola a repartição de competências legislativas estabelecida na Constituição Federal de 1988. A Constituição atribui à União competência privativa para legislar sobre direito processual (art. 22, I, CF). Isso inclui normas sobre honorários de sucumbência, que são regulados pelo Código de Processo Civil (CPC). Logo, Municípios não podem editar leis que modifiquem ou contrariem regras processuais federais, mesmo em programas locais. Assim, a Lei Municipal violou o art. 22, I, CF, ao dispensar o pagamento de honorários em processos judiciais, matéria reservada à União, conforme inconstitucionalidade declarada pelo STF em julgamento recente (ADPF 1.066), por ferir o pacto federativo e a autonomia da advocacia pública. Dessa forma, a edição de leis municipais que excluem o pagamento de honorários de sucumbência excede a competência legislativa local (art. 30, I, CF) e afronta a competência privativa da União (art. 22, I, CF). A matéria é de direito processual, cabendo exclusivamente ao Congresso Nacional discipliná-la, conforme reiterado pelo STF.

Aluna **Juliana Baesso Franco Barbosa**, de **SÃO JOSE DOS CAMPOS/SP**, com nota **Muito Bom**:

Considerando a repartição de competências prevista na CF/88, observa-se que a norma municipal à luz do direito processual e do regime jurídico dos honorários advocatícios é inconstitucional. Isso porque, o STF, em sede de julgamento de ADPF, fixou a tese de que é inconstitucional norma municipal que isenta de pagamento de honorários de sucumbência os contribuintes que aderirem ao Programa Especial de Regularização Tributária – PERT e

desistirem das ações judiciais que tratem dos débitos que são objeto do programa em questão, na medida em que viola a competência privativa da União para legislar sobre direito processual, consoante determinação constitucional do artigo 22, inciso I, da CF/88. Com efeito, ao dispor sobre renúncia do pagamento dos honorários advocatícios sucumbenciais, em favor dos contribuintes e em desfavor dos procuradores municipais, que se trata de matéria de direito processual, a norma municipal acaba por infringir a competência legislativa privativa da União, a qual não permite que os outros entes federados legislem sobre a verba honorária, ainda que seja devida aos seus respectivos procuradores.

Aluna **DARIO SIQUEIRA CAMPOS JUNIOR**, de **TAGUATINGA/DF**, com nota **Muito Bom**:

A norma municipal que prevê isenção de honorários advocatícios de sucumbência para contribuintes que aderirem a programa de regularização tributária e desistirem de ações judiciais é inconstitucional. Isso porque os honorários de sucumbência possuem natureza jurídica de verba devida ao advogado, com caráter alimentar, sendo disciplinados por normas de direito processual, matéria de competência legislativa privativa da União, nos termos do art. 22, I, da Constituição Federal.

Assim, município não pode dispor sobre hipóteses de dispensa de pagamento de honorários sucumbenciais em ações judiciais, ainda que figure como parte.

Ademais, o art. 85 do CPC/2015 estabelece que a fixação dos honorários é obrigação legal decorrente da sucumbência e que sua titularidade é do advogado, sendo indisponível pelo ente público, inclusive em casos de acordo.

Portanto, ao isentar o pagamento desses honorários, a norma municipal viola a repartição constitucional de competências e o regime jurídico dos honorários advocatícios, incorrendo em vício de inconstitucionalidade formal e material.

5. O prefeito de determinado município, no exercício de suas funções como ordenador de despesas, teve suas contas de gestão rejeitadas pelo Tribunal de Contas estadual, que imputou débito e aplicou sanções administrativas. O prefeito, por sua vez, argumenta que tal julgamento só poderia ser feito pela Câmara Municipal, razão pela qual ajuizou ação buscando anular a decisão do Tribunal de Contas.

À luz da Constituição Federal de 1988, é competente o Tribunal de Contas para julgar as contas de gestão de prefeitos que atuem como ordenadores de despesa? Justifique sua resposta, indicando os limites dessa competência.

Comentários

A questão envolve a tema de Direito Constitucional, especificamente a competência do Tribunal de Contas para julgar as contas de gestão de Prefeito.

Cabia responder que sim, o Tribunal de Contas é competente para julgar as contas de gestão de prefeitos que atuem como ordenadores de despesas. Essa competência está prevista no art. 71, II, da Constituição Federal de 1988, que atribui aos Tribunais de Contas a função de julgar as contas dos administradores e demais responsáveis por dinheiros, bens e valores públicos. Essa função inclui os prefeitos, sempre que estes atuarem como ordenadores de despesas.

Veja o teor do dispositivo:

Art. 71. O controle externo, a cargo do Congresso Nacional, será exercido com o auxílio do Tribunal de Contas da União, ao qual compete:

II - julgar as contas dos administradores e demais responsáveis por dinheiros, bens e valores públicos da administração direta e indireta, incluídas as fundações e sociedades instituídas e mantidas pelo Poder Público federal, e as contas daqueles que derem causa a perda, extravio ou outra irregularidade de que resulte prejuízo ao erário público;

A jurisprudência do Supremo Tribunal Federal tem afirmado que a distinção entre as contas de governo e as contas de gestão é essencial para a definição da competência:

- **Contas de governo**, que são as relativas à atuação política do chefe do Executivo, referindo-se aos resultados gerais do exercício financeiro-orçamentário, são apreciadas pelas Câmaras Municipais, mediante parecer prévio do Tribunal de Contas.
- **Contas de gestão**, relativas à administração de recursos públicos, dizendo respeito às contas dos administradores e demais responsáveis por dinheiros, bens e valores públicos, bem como daqueles que gerarem perda, extravio ou outra irregularidade que resulte em prejuízo ao erário público, são julgadas diretamente pelos Tribunais de Contas, inclusive quando prestadas por prefeitos que exerceram a função de ordenador de despesas.

Além disso, a decisão do Tribunal de Contas que imputa débito ou aplica multa possui eficácia de título executivo (CF, art. 71, §3º), não dependendo de ratificação pela Câmara Municipal:

Art. 71 (...) § 3º As decisões do Tribunal de que resulte imputação de débito ou multa terão eficácia de título executivo.

Vale destacar que essa atuação não alcança a esfera eleitoral, pois cabe exclusivamente às Câmaras Municipais o julgamento das contas para os fins de inelegibilidade previstos no art. 1º, I, "g", da Lei Complementar nº 64/1990.

A decisão que fundamenta a resposta foi noticiada no Informativo 1166 do STF, nos seguintes termos:

DIREITO CONSTITUCIONAL – TRIBUNAL DE CONTAS; PRESTAÇÃO DE CONTAS DE PREFEITOS; ORDENADOR DE DESPESAS; COMPETÊNCIA Tribunal de Contas local: competência para julgar as contas de prefeitos que atuem na qualidade de ordenadores de despesas - ADPF 982/PR

*TESES FIXADAS: “(I) Prefeitos que ordenam despesas têm o dever de prestar contas, seja por atuarem como responsáveis por dinheiros, bens e valores públicos da administração, seja na eventualidade de darem causa a perda, extravio ou outra irregularidade que resulte em prejuízo ao erário; (II) **Compete aos Tribunais de Contas, nos termos do art. 71, II, da Constituição Federal de 1988, o julgamento das contas de Prefeitos que atuem na qualidade de ordenadores de despesas; (III) A competência dos Tribunais de Contas, quando atestada a irregularidade de contas de gestão prestadas por Prefeitos ordenadores de despesa, se restringe à imputação de débito e à aplicação de sanções fora da esfera eleitoral, independentemente de ratificação pelas Câmaras Municipais, preservada a competência exclusiva destas para os fins do art. 1º, inciso I, alínea g, da Lei Complementar nº 64/1990.”***

RESUMO: Os Tribunais de Contas possuem competência constitucional para julgar as contas de gestão de prefeitos que ordenam despesas, imputando débitos e sanções fora da esfera eleitoral, independentemente de ratificação pelas Câmaras Municipais. A atribuição dos Tribunais de Contas se altera em razão da natureza das contas em análise, e não dos sujeitos que as prestam. Conforme o texto constitucional (1), as Cortes de Contas possuem competência para exercer o julgamento técnico das contas de ordenadores de despesa, remanescendo a titularidade do julgamento político das contas de governo, que é prestada pelos chefes do Poder Executivo aos órgãos do Poder Legislativo (2). A natureza de título executivo conferida às decisões do Tribunal de Contas que imputem multa ou condenem ao ressarcimento ao erário (3) evidencia a intenção do constituinte de (i) acelerar a reparação decorrente de desvios do dinheiro público, (ii) dar eficácia aos atos decisórios do referido órgão e (iii) evitar a prescrição da pretensão de ressarcimento ao erário. Nesse contexto, a atribuição da competência para julgar as contas de gestão de prefeitos na qualidade de ordenadores de despesa é essencial para garantir a eficácia do controle externo, a responsabilização dos gestores

públicos e a preservação do erário. Com base nesses entendimentos, o Plenário, por unanimidade, (i) julgou procedente a arguição para invalidar as decisões judiciais ainda não transitadas em julgado anulatórias de atos decisórios de Tribunais de Contas que, em julgamentos de contas de gestão de prefeitos, imputem débito ou apliquem sanções fora da esfera eleitoral, preservada a competência exclusiva das Câmaras Municipais para os fins do art. 1º, I, “g”, da Lei Complementar nº 64/1990 (4), conforme decisões anteriores do STF; e (ii) fixou as teses anteriormente citadas. (1) CF/1988: “Art. 71. O controle externo, a cargo do Congresso Nacional, será exercido com o auxílio do Tribunal de Contas da União, ao qual compete: I - apreciar as contas prestadas anualmente pelo Presidente da República, mediante parecer prévio que deverá ser elaborado em sessenta dias a contar de seu recebimento; II - julgar as contas dos administradores e demais responsáveis por dinheiros, bens e valores públicos da administração direta e indireta, incluídas as fundações e sociedades instituídas e mantidas pelo Poder Público federal, e as contas daqueles que derem causa a perda, extravio ou outra irregularidade de que resulte prejuízo ao erário público”. (2) Precedente citado: ADI 3.715. (3) CF/1988: “Art. 71. (...) § 3º As decisões do Tribunal de que resulte imputação de débito ou multa terão eficácia de título executivo”. (4) Lei Complementar nº 64/1990: “Art. 1º São inelegíveis: I - para qualquer cargo: (...) g) os que tiverem suas contas relativas ao exercício de cargos ou funções públicas rejeitadas por irregularidade insanável que configure ato doloso de improbidade administrativa, e por decisão irrecorrível do órgão competente, salvo se esta houver sido suspensa ou anulada pelo Poder Judiciário, para as eleições que se realizarem nos 8 (oito) anos seguintes, contados a partir da data da decisão, aplicando-se o disposto no inciso II do art. 71 da Constituição Federal, a todos os ordenadores de despesa, sem exclusão de mandatários que houverem agido nessa condição”. ADFP 982/PR, relator Ministro Flávio Dino, julgamento virtual finalizado em 21.02.2025 (sexta-feira), às 23:59

Melhores Respostas

Aluno **ROBSON SILVA NOVAIS**, de **ARACAJU/SE**, com nota **Muito Bom**:

Cinge-se a controvérsia acerca da competência do Tribunal de Contas para julgar as contas de gestão de prefeitos que atuem como ordenadores de despesa. Da análise do caso a resposta é positiva, uma vez que o Tribunal de Contas é competente para julgar as contas de gestão de prefeitos que atuem como ordenadores de despesa. Em decisão recente a Suprema Corte decidiu, por unanimidade, que os Tribunais de Contas têm competência para julgar prefeitos que, além de chefes do Poder Executivo, atuam diretamente como ordenadores de despesas, ou seja, autorizam pagamentos, realizam empenhos e executam diretamente os recursos públicos.

É essencial distinguir entre contas de governo e contas de gestão. As contas de governo referem-se à gestão orçamentária e financeira global do município e são apreciadas pela Câmara Municipal, com base em parecer prévio emitido pelo Tribunal de Contas, conforme o art. 71, I, da Constituição Federal. Já as contas de gestão, que tratam da aplicação direta de recursos públicos, inclusive mediante a prática de atos de gestão financeira e patrimonial, são julgadas pelos Tribunais de Contas, nos termos do art. 71, II, da Constituição.

Nesse contexto, quando o prefeito atua como ordenador de despesas, ele se sujeita ao julgamento técnico do Tribunal de Contas, que pode imputar-lhe débito e aplicar sanções administrativas. A decisão do Tribunal independe de ratificação pela Câmara Municipal. Entretanto, é importante destacar que tais sanções não produzem efeitos eleitorais automáticos, pois a inelegibilidade por rejeição de contas permanece sob a competência da Câmara, nos termos do art. 1º, I, g, da Lei Complementar nº 64/1990.

Portanto, de acordo com a jurisprudência atual do STF, a norma constitucional autoriza o Tribunal de Contas a julgar as contas de gestão dos prefeitos que atuem como ordenadores de despesa, respeitados os limites entre a competência técnico administrativa do órgão de controle externo e a função política do Poder Legislativo municipal.

Aluna **Tâmara Letícia da Silva Aragão**, de **Macapá/AP**, com nota **Muito Bom**:

Sim, conforme entendimento firmado pelo STF em sede de ADPF, o Tribunal de Contas possui competência para julgar prefeitos que atuem como ordenadores de despesa, podendo, constatada irregularidade, aplicar sanções e imputar débitos, fora da esfera eleitoral, independentemente da ratificação pelas Câmaras Municipais.

Prefeitos que ordenem despesas têm o dever de prestar contas seja quando atuarem como responsáveis por bens, dinheiros e valores, seja quando derem causa à perda, extravio ou outra irregularidade que resulte prejuízo ao erário.

Trata-se de julgamento técnico das contas de gestão. Já o julgamento político das contas de governo (contas prestadas anualmente pelos Chefes do Executivo), que não se confunde com a hipótese em análise, constitui atribuição da Câmara de Vereadores.

Tem-se, portanto, que verificadas irregularidades ou ilegalidades na atuação de gestores de despesas, tem a corte de contas o poder de aplicar sanções, no exercício das atribuições fiscalizatórias e sancionatórias que lhe competem.

No entender do STF, conferir a natureza de título executivo às decisões do TC contribui para acelerar a reparação de desvios de dinheiro público, dar eficácia aos julgados do aludido tribunal e evitar a prescrição da pretensão de ressarcimento ao erário.

Aluno **BRUNO PEREIRA ALVES**, de **ARACAJU/SE**, com nota **Muito Bom**:

O Tribunal de Contas, enquanto órgão que exerce o controle externo do Poder Executivo,

possui competência constitucional para julgar as contas de gestão de prefeitos que ordenam despesas, imputando débitos e sanções fora da esfera eleitoral, independentemente de ratificação pela Câmara Municipal (art. 71, II, da Constituição Federal c/x art. 31, §1º, da CF). Isso porque quando o prefeito ordena despesa, tem o dever de prestar contas, seja por atuar como responsável pelo erário da administração, seja na eventualidade de dar causa a perda, extravio ou outra irregularidade que resulte em prejuízo ao ente público.

O STF julgou precedente que a irregularidade de contas de gestão prestadas por Prefeitos ordenadores de despesa deve ser atestado pelo Tribunais de Contas e se restringe à imputação de débito e à aplicação de sanções fora da esfera eleitoral, independentemente de ratificação pela Câmara Municipal. preservada a competência exclusiva desta para os fins do art. 1º, I, "g", da Lei Complementar 64/90 (inelegibilidade). Isso porque, nesses casos o parecer técnico elaborado pelo Tribunal de Contas tem natureza meramente opinativa, competindo exclusivamente à Câmara de Vereadores o julgamento das contas anuais do Chefe do Poder Executivo local, sendo incabível o julgamento ficto das contas por decurso do tempo (art. 31, §2º, do CPC).

Aluno **GUILHERME EDUARDO BUHLER**, de **VERANOPOLIS/RS**, com nota **Muito Bom**:

Sim, os Tribunais de Contas são competentes para julgar as contas de gestão dos prefeitos que atuam como ordenadores de despesa. O art. 71, II, da Constituição Federal atribui a esses órgãos o julgamento das contas dos administradores públicos e responsáveis por dinheiros e bens públicos — o que inclui os prefeitos quando realizam atos diretos de gestão orçamentária e financeira.

As contas de gestão, também chamadas de contas de ordenação de despesas, referem-se à aplicação direta de recursos públicos e à responsabilidade pela execução financeira e patrimonial. Nesses casos, o Tribunal de Contas realiza um julgamento técnico, podendo imputar débito e aplicar sanções administrativas, nos limites constitucionais (dispensando o julgamento da Câmara).

Essa competência, porém, não alcança efeitos eleitorais. A inelegibilidade prevista no art. 1º, I, "g", da LC nº 64/1990 decorre exclusivamente da rejeição das contas de governo pela Câmara Municipal.

Já as contas de governo dizem respeito à execução do orçamento e ao desempenho global da administração. Possuem natureza política e, nos termos do art. 31, §2º, da CF, são julgadas exclusivamente pela Câmara, com base em parecer prévio do Tribunal de Contas.

Portanto, no caso apresentado, o Tribunal de Contas agiu dentro de sua competência constitucional, e não há fundamento para anulação de sua decisão.

Aluno **JOSE CARLOS TEIXEIRA QUINTA NOVA**, de **RIO DE JANEIRO/RJ**, com nota **Muito Bom**:

Sim, é caso. O artigo 71, incisos I e II, da CRFB/88 distingue claramente as contas de governo e as contas de gestão. No primeiro, avalia-se a conduta do Chefe do Executivo enquanto agente político, considerando a implementação de políticas públicas e o cumprimento dos planos orçamentários. No segundo, examina-se sua atuação como administrador público e ordenador de despesas.

No caso em questão, o Tribunal de Contas Estadual rejeitou as contas de gestão do prefeito municipal, aplicando sanções administrativas e imputação de débito. Essas medidas estão previstas no artigo 71, inciso VIII, e em seu §3º, e, por simetria, conforme o artigo 75 da Constituição, são aplicáveis ao Tribunal de Contas estadual, nos termos do artigo 31 da Carta

Magna.

O STF, em controle concentrado de constitucionalidade, consolidou o entendimento de que as contas de governo e de gestão devem ser analisadas conforme sua natureza, independentemente da pessoa envolvida. Assim, o Tribunal de Contas estadual tem competência limitada ao julgamento das contas de gestão do Chefe do Executivo, nos termos do artigo 71, inciso II.

Por outro lado, as contas de governo, previstas no inciso I do mesmo dispositivo, são de competência da Câmara Municipal, cujo parecer possui caráter meramente opinativo. Dessa forma, a rejeição das contas de gestão pelo Tribunal de Contas Estadual não torna o prefeito inelegível, conforme o artigo 1º, inciso I, alínea "g" da Lei Complementar nº 64/90. A inelegibilidade só ocorre caso a Câmara Municipal rejeite as contas de governo.