



PARECER SEI Nº 2050/2024/MF

Documento público. Ausência de sigilo.

Análise de inclusão de tema em lista de dispensa de contestar e de recorrer. RE nº 1.140.005/RJ (Tema 1.002 RG – Discussão relativa ao pagamento de honorários à Defensoria Pública, em litígio com ente público ao qual vinculada).

Inclusão em lista. Art. 19, inciso VI, alínea "a", da Lei nº 10.522, de 2002, e art. 2º, inciso V, da Portaria PGFN nº 502, de 2016.

Processo SEI nº 10951.004874/2024-26

I

1. A Coordenação-Geral da Atuação Judicial perante o Supremo Tribunal Federal – CASTF encaminha à Coordenação-Geral da Representação Judicial da Fazenda Nacional – CRJ, por meio do Despacho MF-PGFN-PGAJUD-CASTF S/N, de 24 de maio de 2024 (SEI 42289202), o Processo SEI 10951.004874/2024-26, para ciência do trânsito em julgado do RE nº 1.140.005/RJ e análise quanto à eventual inclusão da matéria na lista de dispensa de apresentação de contestação e de recursos, nos termos da Lei nº 10.522, de 19 de julho de 2002, e da Portaria PGFN nº 502, de 12 de maio de 2016.

II

2. A CASTF noticia o trânsito em julgado do RE nº 1.140.005/RJ, submetido à sistemática da repercussão geral, em que se discutiu a constitucionalidade do pagamento de honorários de sucumbência à Defensoria Pública que litiga contra o ente público ao qual vinculada (Tema 1.002 RG). Foram fixadas as seguintes teses:

1. É devido o pagamento de honorários sucumbenciais à Defensoria Pública, quando representa parte vencedora em demanda ajuizada contra qualquer ente público, inclusive aquele que integra.
2. O valor recebido a título de honorários sucumbenciais deve ser destinado, exclusivamente, ao aparelhamento das Defensorias Públicas, vedado o seu rateio entre os membros da instituição.

3. A Procuradoria-Regional da Fazenda Nacional na 4ª Região - PRFN 4ª Região também instou a CRJ, por meio do *email* s/n, de 22 de abril de 2024 (Processo SEI nº 10951.003803/2024-14), para o exame da inclusão da presente matéria em lista de dispensa, com a consequente atualização do item 3.2.8.2.18 do Sistema de Acompanhamento Judicial - SAJ (Possibilidade de condenação da União ao

pagamento de honorários à Defensoria Pública da União - Tema 1.002 RG - RE 1.140.005/RJ).

4. Tecido o breve relato, passa-se à análise da viabilidade de inclusão da matéria em lista de dispensa de contestar e de recorrer desta Procuradoria-Geral.

III

5. O STF, ao julgar o RE nº 1.140.005/RJ, submetido à sistemática da repercussão geral (Tema 1.002 RG – Discussão relativa ao pagamento de honorários à Defensoria Pública, em litígio com ente público ao qual vinculada), deu provimento, por unanimidade de votos, ao recurso extraordinário para condenar a União ao pagamento de honorários em favor da Defensoria Pública da União, no percentual de 10% sobre o valor da causa, nos termos do art. 85 do CPC, e fixou as teses de que "é devido o pagamento de honorários sucumbenciais à Defensoria Pública, quando representa parte vencedora em demanda ajuizada contra qualquer ente público, inclusive aquele que integra, e que o valor recebido a título de honorários sucumbenciais deve ser destinado, exclusivamente, ao aparelhamento das Defensorias Públicas, vedado o seu rateio entre os membros da instituição".

6. No ponto, a recorrente aduziu ser indevido o afastamento da condenação da União ao pagamento de honorários advocatícios com base no instituto civil da confusão, uma vez que o art. 134, *caput* e §§ 2º e 3º, da Constituição Federal confere autonomia administrativa e financeira à Defensoria Pública.

7. Em contrapartida, a Fazenda Nacional, nas contrarrazões do apelo extraordinário, alegou a ausência de repercussão geral da questão discutida, a inexistência de patrimônio próprio por parte da Defensoria Pública da União, já que é um órgão desprovido de personalidade jurídica, e que a autonomia assegurada à instituição lhe conferiu apenas o direito de executar o seu orçamento.

8. Confira-se abaixo a ementa do julgado e trechos do voto proferido no RE nº 1.140.005/RJ, de relatoria do Ministro Roberto Barroso, publicado em 16 de agosto de 2023:

DIREITO CONSTITUCIONAL. RECURSO EXTRAORDINÁRIO. PAGAMENTO DE HONORÁRIOS DEFENSORIA PÚBLICA QUE LITIGA CONTRA O ENTE PÚBLICO QUE INTEGRA. EVOLUÇÃO CONSTITUCIONAL DA INSTITUIÇÃO. AUTONOMIA ADMINISTRATIVA, FUNCIONAL E FINANCEIRA.

1. Recurso extraordinário, com repercussão geral, que discute se os entes federativos devem pagar honorários advocatícios sucumbenciais às Defensorias Públicas que os integram.

2. As Emendas Constitucionais nºs 45/2004, 74/2013 e 80/2014 asseguraram às Defensorias Públicas dos Estados e da União autonomia administrativa, funcional e financeira. Precedentes.

3. A partir dessa evolução constitucional, a Defensoria Pública tornou-se órgão constitucional autônomo, sem subordinação ao Poder Executivo. Não há como se compreender que a Defensoria Pública é órgão integrante e vinculando à estrutura administrativa do Estado-membro, o que impediria o recebimento de honorários de sucumbência. Superação da tese da confusão. Necessidade de se compreender as instituições do Direito Civil à luz da Constituição.

4. A missão constitucional atribuída às Defensorias Públicas de garantir o acesso à justiça dos grupos mais vulneráveis da população demanda a devida alocação de recursos financeiros para aparelhamento da instituição. No entanto, após o prazo de oito anos concedido pelo art. 98 do ADCT, os dados sobre a situação da instituição revelam que os recursos destinados pelos cofres públicos não são suficientes para a superação dos problemas de estruturação do órgão e de déficit de defensores públicos.

5. As verbas sucumbenciais decorrentes da atuação judicial da Defensoria Pública devem ser destinadas exclusivamente para a estruturação de suas unidades, contribuindo para o incremento da qualidade do atendimento à população carente, garantindo, desta maneira, a efetividade do acesso à justiça.

6. Recurso extraordinário provido, com a fixação das seguintes teses de julgamento: "1. É

devido o pagamento de honorários sucumbenciais à Defensoria Pública, quando representa parte vencedora em demanda ajuizada contra qualquer ente público, inclusive aquele que integra; 2. O valor recebido a título de honorários sucumbenciais deve ser destinado, exclusivamente, ao aparelhamento das Defensorias Públicas, vedado o seu rateio entre os membros da instituição”.

VOTO

O SENHOR MINISTRO LUÍS ROBERTO BARROSO (RELATOR):

I. EVOLUÇÃO CONSTITUCIONAL DAS DEFENSORIAS PÚBLICAS: EMENDAS CONSTITUCIONAIS Nºs 45/2004, 74/2013 E 80/2014

1. A Constituição de 1988, em seu texto originário, atribuiu às Defensorias Públicas o dever de fornecer assistência jurídica integral e gratuita aos que comprovarem insuficiência de recursos, garantia prevista no art. 5º, LXXIV. Apesar de conferir papel de destaque à instituição, a estrutura pensada pelo constituinte originário a vinculava aos Poderes Executivos da União e dos Estados. **Posteriormente, por meio da Emenda Constitucional nº 45/2004, o constituinte derivado atribuiu às Defensorias Públicas estaduais “autonomia funcional e administrativa e a iniciativa de sua proposta orçamentária” (art. 134, § 2º), excluindo, no entanto, a Defensoria Pública da União.**

(...)

3. Em 03.03.2010, a Corte Especial do Superior Tribunal de Justiça aprovou a Súmula nº 421, com a seguinte redação: “os honorários advocatícios não são devidos à Defensoria Pública quando ela atua contra a pessoa jurídica de direito público à qual pertença”. A orientação em questão baseou-se em precedentes no sentido de que, nos casos em que a Defensoria Pública atua em demanda contra o ente público em cuja estrutura administrativa se insere, ocorre confusão entre o credor e o devedor dos honorários advocatícios, o que constitui causa para a extinção da obrigação, nos termos do art. 381 do Código Civil.

4. No entanto, a matéria deve ser rediscutida por esta Corte, à luz das alterações constitucionais promovidas pelas Emendas Constitucionais nos 45/2004, 74/2013 e 80/2014, que reforçaram o papel institucional da Defensoria Pública e sua autonomia.

5. Por meio da EC nº 74/2013, o constituinte derivado estendeu expressamente à Defensoria Pública da União as garantias institucionais asseguradas às Defensorias dos estados pela EC nº 45/2004, quais sejam, autonomia funcional, administrativa e orçamentária (art. 134, § 2º e 3º, CF). Já a EC nº 80/2014 deu nova redação ao caput do art. 134, reforçando o caráter permanente da instituição, sua importância para o regime democrático e seu papel na promoção dos direitos humanos e na defesa dos direitos individuais e coletivos, de forma integral e gratuita, dos necessitados. Públicas as garantias da unidade, da indivisibilidade e da independência funcional, asseguradas à magistratura (art. 93, CF), assim como a competência para propor ao Poder Legislativo alterações na estrutura da instituição (art. 96, II, CF).

6. Para concretizar essa autonomia, o artigo 168 da Constituição, também alterado pela EC nº 45/2004, assegura que “os recursos correspondentes às dotações orçamentárias, compreendidos os créditos suplementares e especiais, destinados aos órgãos dos Poderes Legislativo e Judiciário, do Ministério Público e da Defensoria Pública, ser-lhes-ão entregues até o dia 20 de cada mês, em duodécimos (...)”.

7. Assim, ainda que a Constituição não tenha atribuído, de forma expressa, autonomia financeira à Defensoria, assegurou as duas prerrogativas que materializam essa autonomia: o poder de elaborar a própria proposta orçamentária, atendidos os limites previstos na Lei de Diretrizes Orçamentárias, e o direito de receber do Estado os recursos correspondentes às dotações orçamentárias aprovadas até o dia 20 (vinte) de cada mês, sem possibilidade de contingenciamento de verbas pelo Poder Executivo.

(...)

11. A autonomia e relevância institucional da Defensoria Pública foi reconhecida também nas ações diretas que afirmaram a legitimidade de seu poder requisitório. Nessa oportunidade, este Tribunal considerou que a prerrogativa de requisição atribuída aos membros da Defensoria Pública contribui para que a instituição cumpra sua missão constitucional, ao viabilizar o acesso facilitado e célere da coletividade e dos hipossuficientes a documentos, informações e esclarecimentos.

12. Além de conferir autonomia à Defensoria, o constituinte derivado preocupou-se, também, com o déficit de defensores públicos e com os problemas de estruturação desses órgãos. Para tanto, a EC nº 80/2014 inseriu no ADCT o artigo 98, que impõe a observância da proporcionalidade entre o número de defensores públicos e a efetiva demanda do serviço e população da unidade jurisdicional e fixa o prazo de 8 (oito) anos para o

provimento de defensores públicos em todas as unidades jurisdicionais, com priorização das regiões com maiores índices de exclusão social e adensamento populacional. O prazo encerrou-se no ano de 2022.

13. Nada obstante a garantia normativa de autonomia e a determinação do art. 98 do ADCT, é fato notório que parte das Defensorias Públicas enfrenta graves problemas de estruturação de seus órgãos. Em muitos estados, essa situação não corresponde ao grau de aparelhamento do Judiciário e do Ministério Público, o que indica um desfavorecimento da instituição na escolha das prioridades orçamentárias. Esse cenário compromete a atuação constitucional da Defensoria e poderia ser atenuada pelo recebimento de outras fontes de recursos, a exemplo dos honorários sucumbenciais.

14. Por fim, reforça a necessidade de revisitar a tese fixada no julgamento do RE 592.730 o fato de que, na AR 1.937, Rel. Min. Gilmar Mendes, j. 30.06.2017, o Plenário do Supremo Tribunal Federal entendeu ser possível a condenação da União ao pagamento de honorários em favor da Defensoria Pública da União (AR 1.937, Rel. Min. Gilmar Mendes, j. 30.06.2017). Nos termos do voto do relator, após as Emendas Constitucionais nos 45/2004, 74/2013 e 80/2014, houve mudança da legislação correlata à Defensoria Pública da União, permitindo a condenação da União em honorários advocatícios em demandas patrocinadas por aquela instituição de âmbito federal, diante de sua autonomia funcional, administrativa e orçamentária.

II. DEFENSORIA PÚBLICA E O ACESSO À JUSTIÇA

(...)

16. Apesar dos significativos avanços, sobretudo nas últimas décadas, ainda estamos longe dos padrões mínimos de igualdade exigíveis em uma sociedade que se pretenda democrática, justa para todos e fundada na dignidade da pessoa humana. E, nesse cenário, a Defensoria Pública exerce função constitucional de especial relevo, principalmente na superação da invisibilidade e da demonização dos setores mais vulneráveis da sociedade.

17. (...) Para que os direitos proclamados nas normas jurídicas sejam efetivados no mundo concreto a todas as parcelas da população é indispensável que o Estado crie condições favoráveis para o seu exercício, ou seja, que sejam criadas estruturas organizacionais e procedimentais adequadas para que eles possam gerar seus efeitos.

18. A garantia de um efetivo acesso à justiça é um dos pressupostos para a efetivação de direitos. De nada adiantaria assegurar a titularidade de bens constitucionalmente relevantes sem a existência de um instrumento apto a tutelar sua concretização. Ademais, um sistema que se pressupõe minimamente igualitário e justo não pode condicionar a efetividade de direitos à situação econômica do postulante e, por isso, a garantia de assistência judiciária para os mais pobres foi a primeira preocupação na busca por um efetivo acesso à Justiça.

19. Nesse cenário, a Constituição impõe ao Estado a prestação de assistência jurídica integral e gratuita aos que comprovem insuficiência de recursos, nos termos do art. 5º, LXXIV. Vale dizer: embora não seja vedada a participação de instituições privadas na assistência à população carente, o direito fundamental dos necessitados à assistência jurídica deve ser garantido obrigatoriamente pelo Estado. A previsão constitucional conjuga-se com o disposto no art. 134 da Constituição, que atribui à Defensoria Pública a função jurisdicional de orientação jurídica, promoção dos direitos humanos e a defesa, judicial e extrajudicial, dos direitos individuais e coletivos, de forma integral e gratuita, aos necessitados.

20. O desempenho da missão constitucional atribuída às Defensorias Públicas demanda, por óbvio, a devida alocação de recursos financeiros. Em primeiro lugar, a Constituição consagrou o dever de prestar assistência jurídica ampla e não apenas a assistência judiciária, reconhecendo que os empecilhos ao acesso à justiça não são apenas de ordem econômica e, mais ainda, que o verdadeiro acesso à justiça não é apenas o acesso ao Judiciário. Com efeito, o elevado valor do processo é um dos principais obstáculos para um efetivo acesso à justiça por parte de toda a população, mas não é o único. Grande parte dos cidadãos sequer tem capacidade de identificar um direito violado e passível de reparação judicial. Portanto, na função de garantir o acesso à justiça por parte de grupos e indivíduos vulneráveis economicamente, a Defensoria deve não apenas ajuizar ações, mas também desempenhar outras atividades, como viabilizar ao maior número possível de cidadãos o acesso a informações sobre seus direitos e buscar a solução extrajudicial de conflitos.

21. Além disso, a própria garantia de acesso ao Judiciário tem um conteúdo amplo. Significa não apenas a possibilidade de mobilizar o aparato jurisdicional na defesa de direitos e interesses lesados ou ameaçados, mas também uma efetiva e tempestiva tutela processual. Isso exige uma Defensoria Pública bem estruturada, com recursos materiais e humanos

adequados para o exercício de suas funções. Portanto, os recursos destinados à Defensoria devem ser suficientes para viabilizar o desempenho de sua missão constitucional em sua plenitude. No entanto, os dados sobre orçamento e estruturação das Defensorias Públicas mostram que essa ainda é uma promessa longe de ser cumprida.

III. ATUAL ESTRUTURA DAS DEFENSORIAS PÚBLICAS PELO BRASIL

22. Os mais recentes dados consolidados sobre a situação das Defensorias Públicas dos Estados e da União revelam que, apesar dos progressos relacionados ao aumento dos atendimentos realizados, permanecem os problemas relativos à ausência de destinação dos recursos necessários à adequada prestação dos serviços institucionais, o que compromete, em última análise, o acesso igualitário à justiça. Essas informações podem ser verificadas na Pesquisa Nacional da Defensoria Pública de 2022.

(...)

26. Quanto à universalização das Defensorias dos estados, os dados coletados indicam que apenas 47,4% das comarcas brasileiras são atendidas regularmente pela Defensoria Pública. Com base na análise demográfica e considerando o quantitativo de defensores públicos, os dados da pesquisa de 2022 revelam que, no âmbito das Defensorias Públicas dos Estados e do Distrito Federal, o Brasil apresenta a razão de 1 defensor público para cada 33.796 habitantes. Os cenários mais desafiadores em termos de percentual de habitantes potencialmente atendidos estão localizados em Goiás (apenas 38,3% da população), Pernambuco (48,7%), Santa Catarina (55,6%), São Paulo (55,5%) e Bahia (61,6%).

27. Em relação à Defensoria Pública da União, atualmente, 199 subseções judiciárias federais não são atendidas pela Defensoria Pública, representando 71,3% do total. A pesquisa estima que ao menos 40,4% da população brasileira se encontra potencialmente à margem do sistema de justiça federal e impedida de reivindicar seus próprios direitos por intermédio da Defensoria Pública da União. Quanto à proporção de defensores públicos, os dados apresentam a razão de 1 defensor público federal para cada 331.239 habitantes.

(...)

29. A proporção acima exposta ainda está muito aquém do nível desejável, sendo que a maior parte dos estados possui déficits relativamente grandes no número de unidades da Defensoria Pública existentes em suas comarcas e unidades jurisdicionais. Os dados apontam, portanto, para um desequilíbrio na cobertura dos serviços de assistência jurídica prestados pela Defensoria, comprometendo seu potencial de ampliação do acesso à Justiça pelos brasileiros. Após o prazo de 8 (oito) anos fixado pela EC nº 80/2014, ainda estamos distantes do projeto constitucional.

IV. PAGAMENTO DE HONORÁRIOS SUCUMBENCIAIS: JUSTIFICATIVA TEÓRICA/PRAGMÁTICA SUPERAÇÃO DA TESE DA CONFUSÃO

30. O instituto da confusão, previsto nos artigos 381 e seguintes do Código Civil, é forma de extinção de obrigação que ocorre quando se reúnem na mesma pessoa, física ou jurídica, as qualidades de credor e devedor. O Superior Tribunal de Justiça, ao considerar que as defensorias públicas são órgãos destituídos de personalidade jurídica, entende que não são devidos honorários advocatícios à Defensoria Pública quando atua contra a pessoa jurídica de direito público da qual é parte integrante. De acordo com o STJ, a Defensoria Pública é órgão integrante e vinculando à estrutura administrativa do Estado-membro, o que impediria o pagamento de honorários de sucumbência pelo Estado ao próprio Estado. Nesse sentido, confira o REsp 1.199.715, Rel. Min. Arnaldo Esteves Lima, j. em 16.02.2011, e o REsp 1.108.013, Rel. Min. Eliana Calmon, j. em 03.06.2009, ambos julgados pela sistemática dos recursos repetitivos.

31. No entanto, com as reformas trazidas pelas Emendas Constitucionais nos 45/2004, 74/2013 e 80/2014, que, como visto, atribuíram autonomia funcional, administrativa e financeira às Defensorias dos Estados e da União, esse argumento encontra-se superado. As Defensorias Públicas deixaram de ser consideradas órgãos da administração direta, tornando-se instituições públicas permanentes e essenciais à função jurisdicional do Estado. Assim, não devem mais ser vistas como um órgão auxiliar do governo, mas como órgãos constitucionais independentes, sem subordinação ao Poder Executivo.

32. Com efeito, nos desenhos constitucionais modernos, a tradicional separação de poderes em Legislativo, Judiciário e Executivo parece ser insuficiente para explicar toda a complexidade de funções exercidas pelo Estado. Existem novas formas institucionais que não podem ser categorizadas como integrantes de um desses poderes. Nesse cenário, instituições como o Ministério Público e a Defensoria Pública qualificam-se como órgãos constitucionalmente autônomos, que não fazem parte da estrutura clássica dos poderes

estatais.

33. Além disso, no voto que proferi na ADI 5.296, Rel. Min. Rosa Weber, defendi que Defensoria Pública deveria receber tratamento análogo ao que foi dado, pela Constituição, ao Ministério Público, por três motivos principais: (i) a Defensoria Pública é a contraparte no processo penal justamente do Ministério Público, de modo que a proximidade entre as duas instituições é institucionalmente aceitável, e provavelmente desejável, para que a população hipossuficiente não seja bem acusada e mal defendida; (ii) o grande adversário da clientela da Defensoria Pública da União é precisamente a União Federal, que tem a chave do cofre, em especial nas questões previdenciárias, em que a Defensoria Pública da União desempenha um papel muito relevante; e (iii) a assistência jurídica aos hipossuficientes é um direito fundamental consagrado no art. 5º, inciso LXXIV, da Constituição.

34. Ademais, a subordinação do órgão ao Poder Executivo mostra-se incompatível com suas atribuições institucionais, que muitas vezes colocam a Defensoria, em defesa jurídica da população socialmente vulnerável, em posição contrária aos Governos Federal e Estaduais. Sua missão constitucional é, justamente, a de exercer o controle das funções estatais, neutralizando o abuso e a arbitrariedade, sendo imprescindível que possua a necessária autonomia em relação aos demais poderes do estado, evitando-se pressões indiretas e retaliações orçamentárias.

35. E a garantia da autonomia organizacional das Defensorias Públicas passa, necessariamente, pela questão orçamentária. Ter à disposição do órgão recursos próprios geridos de forma independente significa, em larga medida, ampliar e fortalecer as oportunidades de investimentos e planejamento estratégico.

36. A Constituição não deve ser lida à luz das instituições do Direito Civil. Pelo contrário, o direito constitucional exige que toda a legislação infraconstitucional seja lida e interpretada à luz dos princípios e regras constitucionais. Portanto, não se pode negar a autonomia conferida às Defensorias Públicas pelo poder constituinte derivado com base em argumentos civilistas.

37. Por fim, é pertinente assinalar que as pessoas jurídicas de direito público interno (União, Estado, Distrito Federal) e as Defensorias Públicas (da União, dos Estados e do Distrito Federal) constituem centros organizacionais e administrativos completamente distintos, inclusive com orçamentos próprios, de acordo com o que preceitua o art. 168 da CF, sendo perfeitamente factível a existência de obrigação entre tais sujeitos, sem que se configure confusão (obrigacional).

APARELHAMENTO DA INSTITUIÇÃO E DESESTÍMULO À LITIGIOSIDADE INFUNDADA

38. Além da justificativa constitucional para o pagamento de honorários sucumbenciais às defensorias, a possibilidade de imposição do pagamento de honorários ao Estado-membro encontra também justificativas do ponto de vista pragmático: os honorários devem servir ao aparelhamento dessas instituições e como desestímulo à litigiosidade excessiva.

39. Como visto, a atual estrutura da Defensoria Pública, apesar dos progressos, continua insuficiente para atender todas as comarcas e unidades jurisdicionais do país, o que compromete diretamente o acesso à justiça da parte mais pobre da população. **O art. 4º, XXI, da LC nº 80/1994 garante à Defensoria o recebimento e a execução das verbas sucumbenciais decorrentes de sua atuação, inclusive quando devidas por quaisquer entes públicos, destinando-as a fundos geridos pela Defensoria Pública e destinados, exclusivamente, ao aparelhamento da Defensoria Pública e à capacitação profissional de seus membros e servidores.** Deve-se, portanto, rejeitar o argumento de que o recebimento de honorários pela Defensoria corresponde, na verdade, ao atendimento de uma pauta corporativista: tais recursos, em vez de serem rateados entre os defensores, estão voltados para a melhor formação dos membros da Defensoria Pública e para a estruturação de suas unidades, contribuindo para o incremento da qualidade do atendimento à população carente, de forma a garantir a efetividade do acesso à justiça.

40. Por outro lado, a possibilidade de imposição de honorários em favor da Defensoria Pública atua, também, como estímulo à autocomposição de conflitos, desincentivando a oposição de resistência injustificada por parte daquele ente público que é legitimamente demandado. A ausência de condenação do Estado ao pagamento de honorários de sucumbência à Defensoria Pública pode atuar como estímulo à interposição de recursos inviáveis e protelatórios pelo ente público, prolongando em demasia o processo e a solução do conflito de interesses. A eventual condenação em honorários deve servir como estímulo à resolução administrativa dos conflitos, em especial por meio da criação de câmaras de conciliação e mediação de conflitos individuais entre o Estado e a Defensoria Pública.

(...)

CONCLUSÃO

42. Por esses fundamentos, dou provimento ao recurso extraordinário para condenar a União ao pagamento de honorários em favor da Defensoria Pública da União, no valor de 10% sobre o valor da causa, nos termos do art. 85 do CPC, com a fixação das seguintes teses de julgamento: “1. É devido o pagamento de honorários sucumbenciais à Defensoria Pública, quando representa parte vencedora em demanda ajuizada contra qualquer ente público, inclusive aquele que integra; 2. O valor recebido a título de honorários sucumbenciais deve ser destinado, exclusivamente, ao aparelhamento das Defensorias Públicas, vedado o seu rateio entre os membros da instituição”.

43. É como voto. (grifou-se)

9. Da leitura do inteiro teor do acórdão supratranscrito, constata-se que a Suprema Corte superou a tese do instituto da confusão (art. 382 do Código Civil), fundamento da Súmula nº 421 do STJ, e concluiu que os entes federativos devem pagar honorários sucumbenciais às Defensorias Públicas que os integram, pelas seguintes razões:

- a) autonomia administrativa, funcional e financeira assegurada às Defensorias Públicas dos Estados e da União, por meio das Emendas Constitucionais nºs 45, de 2004, 74, de 2013, e 80, de 2014;
- b) nova redação dada aos arts. 93, 96, inciso II, 134, *caput*, §§ 2º e 3º, e 168, da Constituição Federal;
- c) entendimento de que, ainda que a Constituição Federal não tenha atribuído, de forma expressa, autonomia financeira à Defensoria, assegurou-lhe as duas prerrogativas que a materializa: o poder de elaborar a própria proposta orçamentária, atendidos os limites previstos na Lei de Diretrizes Orçamentárias, e o direito de receber do Estado os recursos correspondentes às dotações orçamentárias aprovadas até o dia vinte de cada mês, sem possibilidade de contingenciamento de verbas pelo Poder Executivo;
- d) insuficiência da tradicional separação de poderes em Legislativo, Judiciário e Executivo para explicar toda a complexidade de funções exercidas pelo Estado na estrutura constitucional moderna;
- e) Defensoria Pública como órgão constitucional autônomo, sem subordinação ao Poder Executivo;
- f) reconhecimento da autonomia e da relevância institucional da Defensoria Pública também em ações diretas que afirmaram a legitimidade de seu poder requisitório;
- g) necessidade de se compreender as instituições do direito civil à luz das alterações constitucionais, que reforçaram o papel institucional da Defensoria Pública e sua autonomia;
- h) AR nº 1.937 (Tribunal Pleno, Rel. Min. Gilmar Mendes, julgado em 30/06/2017), que entendeu ser possível a condenação da União ao pagamento de honorários em favor da Defensoria Pública da União;
- i) superação da tese da confusão (art. 382 do Código Civil) definida na Súmula nº 421 do STJ: "Os honorários advocatícios não são devidos à Defensoria Pública quando ela atua contra a pessoa jurídica de direito público à qual pertença";
- j) preocupação do constituinte derivado com o déficit de defensores públicos e com os problemas de estruturação desses órgãos (art. 98 do ADCT);
- k) encerrado, em 2022, o prazo de oito anos estabelecido no art. 98 do ADCT, permanecem os problemas de estruturação de parte das Defensorias Públicas;
- l) dados sobre as Defensorias revelam que os recursos destinados pelos cofres públicos não são suficientes para a superação dos problemas estruturais do órgão e de déficit de defensores públicos: apenas 47,4% das comarcas brasileiras são atendidas regularmente

pelas Defensorias Públicas Estaduais e 40,4% da população brasileira se encontra potencialmente à margem do sistema de justiça federal e impedida de reivindicar seus próprios direitos por intermédio da Defensoria Pública da União;

m) missão constitucional atribuída às Defensorias Públicas de garantir o acesso à justiça dos grupos mais vulneráveis da população demanda a devida alocação de recursos financeiros para o aparelhamento da instituição;

n) previsão constitucional de prestação de assistência jurídica integral e gratuita aos que comprovem insuficiência de recursos (dever de assistência jurídica ampla e não apenas de assistência judiciária);

o) necessidade de Defensorias estruturadas, com recursos materiais e humanos adequados, para a proteção dos direitos assegurados na Lei Maior;

p) além da justificativa constitucional para o pagamento de honorários sucumbenciais às Defensorias, a possibilidade de imposição do pagamento de honorários ao Estado-membro encontra também justificativas do ponto de vista pragmático: os honorários devem servir ao aparelhamento dessas instituições e como desestímulo à litigiosidade excessiva;

q) art. 4º, inciso XXI, da Lei Complementar nº 80, de 1994, garante à Defensoria o recebimento e a execução das verbas sucumbenciais decorrentes de sua atuação, inclusive quando devidas por quaisquer entes públicos, destinando-as a fundos geridos pelas Defensorias, exclusivamente, ao seu aparelhamento e à capacitação profissional de seus membros e servidores;

r) possibilidade de imposição de honorários em favor das Defensorias atua também como estímulo à autocomposição de conflitos, desincentivando a oposição de resistência injustificada por parte do ente público que é legitimamente demandado.

10. Na esteira dos argumentos acima tecidos, a Corte Suprema concluiu ser devido o pagamento de honorários sucumbenciais à Defensoria Pública, quando representa parte vencedora em demanda ajuizada contra qualquer ente público, inclusive aquele que integra, e que o valor recebido a título de honorários sucumbenciais deve ser destinado, exclusivamente, ao aparelhamento das Defensorias Públicas, vedado o seu rateio entre os membros da instituição.

11. A Defensoria Pública da União interpôs embargos de declaração com a pretensão de sanar omissão no acórdão para incluir, na tese de julgamento, a possibilidade do uso dos honorários à capacitação dos membros da Defensoria, todavia foram rejeitados, sob o argumento de que "a questão relacionada à utilização dos honorários advocatícios sucumbenciais para fins de capacitação foi devidamente analisada no voto condutor do acórdão", ficando "claro que a ideia de aparelhamento da instituição abrange não apenas a estruturação de suas unidades, mas também a melhor capacitação de seus membros, tudo com vistas a incrementar a qualidade do atendimento à população hipossuficiente".

12. A Fazenda Nacional, por sua vez, também opôs embargos declaratórios, requerendo a modulação dos efeitos para conferir-lhes efeitos prospectivos, de modo que o novo entendimento passe a valer apenas em relação às ações propostas a partir da publicação da ata de julgamento do acórdão que deu provimento ao RE nº 1.140.005/RJ, na medida em que, até o julgamento de mérito do recurso extraordinário, a jurisprudência era pacífica no sentido da Súmula nº 421 do STJ. Tais embargos foram acolhidos para "modular os efeitos da decisão, a fim de explicitar que a tese de julgamento firmada não deve atingir decisões já transitadas em julgado ou processos em trâmite nos quais a questão relacionada aos honorários advocatícios sucumbenciais esteja preclusa" visando evitar "uma ampla impugnação de decisões já proferidas, com o objetivo de obter modificações no capítulo referente aos honorários advocatícios sucumbenciais, tanto por parte dos entes públicos como por parte das Defensorias".

IV

13. Ante o exposto, considerando a pacificação da jurisprudência no STF e a consequente inviabilidade de reversão do entendimento desfavorável à União, a hipótese ora apreciada enquadra-se na previsão do art. 19, inciso VI, alínea "a", da Lei nº 10.522, de 2002, e do art. 2º, inciso V, da Portaria PGFN nº 502, de 2016, que dispensa a apresentação de contestação, o oferecimento de contrarrazões, a interposição de recursos, bem como a desistência dos já interpostos, em tema decidido pelo STF, em matéria constitucional, em sede de repercussão geral.

14. Propõe-se, portanto, a inclusão do tema no item 1.19 (Honorários Advocatícios), alínea "f", da lista relativa ao art. 2º, inciso V, da Portaria PGFN nº 502, de 2016, nos seguintes termos:

Item 1.19 – Honorários Advocatícios

f) Pagamento de honorários de sucumbência à Defensoria Pública, quando representa parte vencedora em demanda ajuizada contra qualquer ente público, inclusive aquele que integra.

Resumo: Conforme decidido pela Suprema Corte Federal, é devido o pagamento de honorários sucumbenciais à Defensoria Pública, quando representa parte vencedora em demanda ajuizada contra qualquer ente público, inclusive aquele que integra, e o valor recebido a título de honorários sucumbenciais deve ser destinado, exclusivamente, ao aparelhamento das Defensorias Públicas, vedado o seu rateio entre os membros da instituição.

Precedente: RE nº 1.140.005/RJ (Tema 1.002 de repercussão geral)

Data de início da vigência da dispensa: XX/XX/2024.

Referência: Parecer SEI nº 2.050/2024/MF.

Obs: O STF modulou os efeitos da decisão, explicitando que a tese de julgamento firmada não deve atingir decisões já transitadas em julgado ou processos em trâmite nos quais a questão relacionada aos honorários advocatícios sucumbenciais esteja preclusa.

V

15. Apresentadas as considerações acima, recomenda-se a ampla divulgação do presente Parecer à carreira de Procurador da Fazenda Nacional.

16. Propõe-se, por fim, que sejam realizadas as alterações pertinentes na gestão de matérias no Sistema de Acompanhamento Judicial – SAJ, assim como a inclusão do tema na lista de dispensa de contestar e recorrer disponível na *Internet*.

À consideração superior.

Documento assinado eletronicamente

LORETTA PAZ SAMPAIO

Procuradora da Fazenda Nacional

De acordo. À consideração superior.

Documento assinado digitalmente

ROBERTA GOMES

Coordenadora de Consultoria Judicial Substituta

De acordo. À consideração superior.

Documento assinado eletronicamente

SARA MENDES CARCARÁ

Coordenadora-Geral de Representação Judicial da Fazenda Nacional

Aprovo, consoante proposto.

Documento assinado eletronicamente

ANDALESSIA LANA BORGES CÂMARA

Procuradora-Geral Adjunta de Representação Judicial



Documento assinado eletronicamente por **Loretta Paz Sampaio, Procurador(a) da Fazenda Nacional**, em 03/07/2024, às 14:35, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no § 3º do art. 4º do [Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020](#).



Documento assinado eletronicamente por **Roberta Freitas Gomes, Procurador(a)-Chefe(a)**, em 04/07/2024, às 14:53, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no § 3º do art. 4º do [Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020](#).



Documento assinado eletronicamente por **Andalessia Lana Borges Câmara, Procurador(a)-Geral Adjunto(a)**, em 04/07/2024, às 14:56, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no § 3º do art. 4º do [Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020](#).



Documento assinado eletronicamente por **Sara Mendes Carcara, Coordenador(a)-Geral**, em 04/07/2024, às 15:09, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no § 3º do art. 4º do [Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020](#).



A autenticidade deste documento pode ser conferida no site https://sei.economia.gov.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0, informando o código verificador **42554255** e o código CRC **53257BC3**.

Referência: Processo nº 10951.004874/2024-26

SEI nº 42554255