

O CABIMENTO DE HONORÁRIOS EM FAVOR DA DEFENSORIA PÚBLICA ESTADUAL EM AÇÕES CONTRA A FAZENDA PÚBLICA
THE APPROPRIATENESS OF LEGAL FEES IN FAVOR OF THE STATE PUBLIC DEFENDER'S OFFICE IN LAWSUITS AGAINST THE STATE TREASURE

Diego Ferreira dos Santos¹

RESUMO: A regra no processo civil é a condenação do vencido às despesas processuais, dentre as quais estão os honorários de sucumbência. A problemática surge quando a ação é movida por hipossuficiente assistido pela Defensoria Pública em face do Estado onde está inserida. Nesses casos, os Tribunais costumam negar o pagamento dos honorários sucumbenciais sob o fundamento da súmula n. 421 do STJ. Este estudo pretendeu avaliar o entendimento expresso pelo STF no AR n. 1.937/DF AGR e no RE n. 1.140.005/RJ, que sinaliza uma mudança de entendimento no tocante ao cabimento de honorários de sucumbência em prol da Defensoria Pública estadual. Para isso, foram apresentadas algumas considerações sobre a súmula n. 421 do STJ e sobre as implicações proporcionadas pelas Emendas Constitucionais n. 45, 69, 74 e 80, e pelas alterações na LC n. 80/1994 à autonomia da Defensoria Pública. Ao final, concluiu-se pela incompatibilidade da súmula n. 421 do STJ com a Constituição Federal de 1988.

Palavras-chave: Honorários de sucumbência, Defensoria Pública, Fazenda Pública Estadual.

ABSTRACT: *The rule in civil procedure is that the defeated party is ordered to pay the court costs, among which are the legal fees. The problem arises when the lawsuit is filed by a low-income individual assisted by the Public Defender's Office against the State where it is located. In such cases, the Courts usually deny the payment of the legal fees on the basis of precedent no. 421 of the Superior Court of Justice. This study aimed to evaluate the understanding expressed by the Federal Supreme Court in AR 1.937/DF AGR and in RE 1.140.005/RJ, which signals a change of understanding regarding the appropriateness of the legal fees in favor of the State Public Defender's Office. To this end, some considerations were presented on Superior Court of Justice's precedent no. 421 and on the implications provided by Constitutional Amendments no. 45, 69, 74 and 80, and by the amendments in Declaratory Act no. 80/1994 to the autonomy of the Public Defender's Office. In the end, it was concluded that the Superior Court of Justice's precedent no. 421 was incompatible with the 1988 Federal Constitution.*

Keywords: *Legal fees, Public Defender's Office, State Treasure.*

¹ Mestrando em Direito na Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS), Especialista em Direito Processual Civil (Uninter), Analista judiciário no TRT da 4ª Região.

INTRODUÇÃO

A regra no processo civil é a condenação do vencido às despesas processuais, dentre as quais estão os honorários de sucumbência. Assim como tal verba é devida em ações nas quais as partes são representadas por advogados contratados, também o é quando um dos litigantes é assistido por defensor público estadual.¹ A problemática surge quando a ação é movida por hipossuficiente assistido pela Defensoria Pública em face do Estado onde está inserida, o que comumente se dá em demandas envolvendo a prestação de medicamentos ou de intervenções cirúrgicas.

Nesses casos, os Tribunais tendem a negar o pagamento dos honorários sucumbenciais, seguindo o entendimento consagrado na jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça e sedimentado na súmula n. 421, no sentido de que haveria confusão patrimonial entre o Estado e a Defensoria Pública. O impacto desse entendimento é brutal para autonomia institucional da Defensoria Pública estadual, ao mesmo tempo que proporciona uma vantagem financeira à respectiva Fazenda Pública.

No entanto, o cenário parece ganhar novos contornos a partir da decisão do Supremo Tribunal Federal no julgamento do AR n. 1.937/DF AgR em 30/06/2017, pelo Tribunal Pleno, no qual condenou a União ao pagamento de honorários em favor da Defensoria Pública da União.

Este estudo pretende, então, avaliar a aplicação do mesmo entendimento expresso pelo STF, acima referido, nas demandas em que figuram a Defensoria Pública estadual e o respectivo Estado. Para isso, será importante apresentar algumas considerações sobre a súmula n. 421 do STJ e sobre as implicações proporcionadas pelas Emendas Constitucionais n. 45, 69, 74 e 80 à autonomia da Defensoria Pública. Ademais, reputa-se essencial averiguar a evolução do tema na jurisprudência do STF, o que será realizado ao final.

¹ De acordo com o art. 4º, inciso XXI, da LC n. 80/1994: “São funções institucionais da Defensoria Pública, dentre outras: [...] XXI – executar e receber as 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; (Incluído pela Lei Complementar nº 132, de 2009)”.

1 O ENTENDIMENTO DO SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA: A SÚMULA N. 421

Antes de se tecer comentários sobre o teor do enunciado n. 421, de rigor uma breve digressão cronológica à jurisprudência do STJ a respeito do tema. Previamente à consolidação da posição daquela Corte, a primeira e a segunda turmas divergiam na condenação da Fazenda Pública estadual em honorários de sucumbência em favor da Defensoria Pública quando esta patrocinava demandas contra aquela.

Há precedentes da Segunda Turma, relatados pela Ministra Eliana Calmon, assentando a responsabilidade processual do Estado por honorários em prol da Defensoria Pública.² Noutra direção, a Primeira Turma adotava entendimento contrário, rejeitando a verba sucumbencial, pela Fazenda Estadual, à instituição assistencial.³

No EREsp n. 493.342, julgado em 10/12/2003, a primeira seção do Superior Tribunal de Justiça pacificou a controvérsia, definindo o descabimento de honorários sucumbenciais nas ações patrocinadas pela Defensoria Pública contra o próprio Estado.

Naturalmente, no ano de 2009, o STJ promoveu o julgamento do tema sob o procedimento dos recursos repetitivos (art. 543-C do CPC de 1973), no REsp n. 1.108.013/RJ, do qual adveio a tese: “Os honorários advocatícios não são devidos à Defensoria Pública quando ela atua contra a pessoa jurídica de direito público à qual pertença” (tema 129). No julgado, a Corte ainda decidiu que: “Reconhece-se à Defensoria Pública o direito ao recebimento dos honorários advocatícios se a atuação se dá em face de ente federativo diverso do qual é parte integrante” (tema 130).

Por fim, sobreveio a súmula n. 421, aprovada pela Corte Especial em 03/03/2010, replicando o tema n. 129, constante do REsp n. 1.108.013/RJ.

O principal fundamento sustentado pelo Superior Tribunal de Justiça para justificar o referido enunciado sumular está na caracterização do fenômeno da confusão (art. 381 do Código Civil), na medida em que a Defensoria Pública é órgão

² A exemplo dos REsp n. 493.342/RS (DJ em 04/08/2003) e n. 512.972 (DJ em 15/12/2003).

³ Consoante os seguintes precedentes: REsp n. 540.534/RS (DJ em 28/10/2003), n. 541.440/RS (DJ em 20/10/2003), n. 540.003/RS (DJ em 20/10/2003), todos de relatoria do Min. José Delgado, e n. 536.010/RS (DJ em 28/10/2003), relatado pelo Min. Teori Zavascki.

do Estado. Extraímos o seguinte trecho do acórdão do REsp n. 1.108.013/RJ lavrado pela Ministra Eliana Calmon:

Assim, na relação jurídica processual contra o poder público ou por ele iniciada, em que um dos pólos se encontra juridicamente necessitado, surge o cenário propício ao aparecimento da confusão, no que toca aos honorários advocatícios, a depender da sucumbência.

Sagrando-se vitorioso o necessitado assistido pela Defensoria Pública, há que se averiguar se o derrotado porventura não é o ente público da qual ela é parte, pois configurada essa situação, é indiscutível que o credor dos honorários advocatícios será em última análise também o devedor.

A *contrario sensu*, sendo a Defensoria Pública integrante de pessoa jurídica de direito público diversa daquela contra qual a atua, não haverá coincidência das características de credor e de devedor em uma mesma pessoa, ou seja, de confusão, como por exemplo quando a Defensoria Pública Estadual atua contra Município ou a da União contra Estado membro e assim por diante. (BRASIL, 2009, p. 6).

No julgado colacionado não consta outro argumento, comumente suscitado na Primeira Turma, para reforçar a negativa de condenação da Fazenda Pública em honorários em favor da Defensoria Pública: a existência de um fundo orçamentário com finalidade de reunir, dentre outras verbas, os honorários de sucumbência.

A referida turma não reconhecia que a disposição de fundo específico fosse suficiente para ostentar a separação patrimonial entre o Estado e a Defensoria Pública, pois cuidar-se-ia apenas de controle orçamentário, decorrente da vinculação de receitas, não conferindo personalidade jurídica, tampouco capacidade processual a esses fundos. Extrai-se da ementa do EREsp n. 480.598/RS o argumento de que “Esse fundo foi instituído pelo Estado e a ele próprio pertence, exatamente para vincular receitas públicas e destiná-las ao aperfeiçoamento e aparelhamento das atividades de seu órgão, a Defensoria Pública”. (BRASIL, 2005, p. 1).

2 AS EMENDAS CONSTITUCIONAIS N. 45, 69, 74 E 80 E A CONQUISTA DA AUTONOMIA DA DEFENSORIA PÚBLICA

A Defensoria Pública foi institucionalizada com a Constituição Federal de 1988, que, no art. 134, *caput*, previu: “A Defensoria Pública é instituição essencial à função jurisdicional do Estado, incumbindo-lhe a orientação jurídica e a defesa, em todos os graus, dos necessitados, na forma do art. 5º, LXXIV”. Posteriormente, a disciplina da instituição sofreu alterações por meio de reformas constitucionais.

A primeira delas, iniciada com a Emenda Constitucional (EC) n. 45/2004, representou grande avanço para a Defensoria Pública, na medida em que lhe assegurou “autonomia funcional e administrativa e a iniciativa de sua proposta orçamentária dentro dos limites estabelecidos na lei de diretrizes orçamentárias e

subordinação ao disposto no art. 99, § 2º. Em outros termos, a modificação no texto da Constituição Federal instituiu a autonomia funcional, administrativa e financeira da Defensoria Pública.⁴

No tocante à autonomia administrativa, tem-se “a soma de poderes que dispõe a pessoa ou entidade, para administrar os seus negócios, sob qualquer aspecto, consoante as normas e princípios institucionais de sua existência e dessa administração” (SILVA, 2016, p. 175).

Autonomia funcional, transportando o conceito tecido por Alexandre de Moraes (2016) para o Ministério Público, sem prejuízo, reflete que a instituição, no cumprimento de seus deveres funcionais, não se submete a nenhum outro Poder do Estado, senão aos limites desenhados pela Constituição Federal, pelas leis e pela sua própria consciência.

Autonomia financeira é a capacidade de ter renda própria e liberdade para a sua aplicação (MEIRELLES, 2016). Compõem o seu conceito os seguintes aspectos: a instituição deve dispor de espaço e dotação orçamentária próprios; ter poder de elaborar seu orçamento de forma independente; e gozar de liberdade para decidir onde aplicar os seus recursos, inclusive procedendo a remanejamentos necessários (STANCATI, 2015).

Para se assegurar a independência financeira da Defensoria Pública, a EC n. 45/2004 contemplou os mecanismos da iniciativa da proposta orçamentária (art. 134, § 2º, CF) e do repasse mensal de duodécimos (art. 168, CF).⁵

Quanto à disponibilidade de recursos para a Defensoria Pública, Stancati (2015) pondera que a matéria não se resume a repasses do Tesouro. De acordo com o autor (2015, p. 48), “[...] também decorre desta autonomia a possibilidade da instituição buscar recursos em fontes diversas, tal como em convênios, parcerias com entidades privadas, criação de fundos específicos para sua manutenção e aparelhamento, etc”.

⁴ Esteves e Silva (2018) sustentam que as Emendas Constitucionais n. 45/2004, 69/2012 e 74/2013 na verdade apenas explicitaram a autonomia funcional, administrativa e financeira da Defensoria Pública que já era consagrada implicitamente pela Constituição Federal, sobretudo pela posição topográfica conferida pelo constituinte àquela.

⁵ Com a publicação da LC n. 132/2009, a autonomia funcional e administrativa das Defensorias Públicas dos Estados, bem como sua iniciativa para elaboração da proposta orçamentária, foram consolidadas no plano infraconstitucional, sendo incluídos os arts. 97-A e 97-B no texto original da LC n. 80/1994.

Sucedeu que a EC n. 45/2004 somente tratou da autonomia funcional, administrativa e financeira das Defensorias Públicas dos Estados, preterindo a da União e a do Distrito Federal. Esteves e Silva criticam essa omissão:

Essa incompreensível quebra de isonomia institucional, no entanto, não possuía o mínimo de fundamentação jurídica ou lógica; afinal, o único fator que separa as diversas ramificações estruturais da Defensoria Pública é a distribuição constitucional de atribuições, não havendo qualquer elemento distintivo adicional que pudesse justificar a desarmonização normativa operada pela Emenda Constitucional nº 45/2004. (2018, p. 71).

Sobreveio, em 2012, a segunda modificação no regimento constitucional da instituição. Pela EC n. 69, o constituinte previu a aplicação, à Defensoria Pública do Distrito Federal, dos mesmos princípios e regras que, nos termos da Constituição Federal, regem as Defensorias Públicas dos Estados (art. 2º).⁶

Num terceiro momento, a Emenda Constitucional n. 74/2013 corrigiu a omissão que se havia instaurado em detrimento da Defensoria Pública da União, estendendo a esta, e à Defensoria Pública do Distrito Federal, o disposto no § 2º do art. 134 da CF.⁷

Por último, a EC n. 80/2014 incluiu o § 4º no art. 134 da CF, promovendo, dentre outras medidas, a constitucionalização dos princípios da unidade, da indivisibilidade e da independência funcional, consagrados originalmente no art. 3º da Lei Complementar n. 80/1994 (NOVELINO, 2016).

A partir desse arranjo normativo, acompanhamos o entendimento no sentido de que a Defensoria Pública não é órgão subordinado ao Estado.⁸

Na lição de Meirelles (2016, p. 71), órgãos públicos “são centros de competências instituídos para o desempenho de funções estatais, através de seus agentes, cuja atuação é imputada à pessoa jurídica a que pertencem”. Os órgãos compõem a estrutura do Estado e, por tal motivo, não possuem personalidade jurídica

⁶ Art. 2º da EC n. 69/2012: “Sem prejuízo dos preceitos estabelecidos na Lei Orgânica do Distrito Federal, aplicam-se à Defensoria Pública do Distrito Federal os mesmos princípios e regras que, nos termos da Constituição Federal, regem as Defensorias Públicas dos Estados.”

⁷ A EC n. 74/2013 foi objeto da ADI n. 5.296/DF, proposta pela Presidência da República sob o fundamento de vício de iniciativa – inconstitucionalidade formal. A ação foi julgada improcedente, por maioria, em 04/11/2020.

⁸ Não é nossa pretensão neste trabalho discutir a natureza jurídica da Defensoria Pública, no entanto, convém registrar a divisão da doutrina. Alguns autores, como Sérgio Luiz Junkes (2005) e Helly Lopes Meirelles (2016), defendem que a Defensoria Pública é um órgão público, independente, ao passo que outros, como Esteves e Silva (2018), Fensterseifer (2017) e Fay e Favreto (2016), sustentam se tratar de uma instituição constitucional, tal como o Ministério Público.

nem vontade própria. Como frações das entidades que integram, os órgãos funcionam como instrumentos de atuação dessas pessoas jurídicas (MEIRELLES, 2016).

Consoante a notável classificação dos órgãos públicos de Meirelles (2016, p. 74), quanto à posição estatal, ou seja, “relativamente à posição ocupada pelos órgãos na escala governamental ou administrativa, eles se classificam em: independentes, autônomos, superiores e subalternos”.

Órgãos independentes são aqueles originários da Constituição Federal e representativos dos Poderes de Estado: Legislativo, Executivo e Judiciário. Encontram-se no topo da organização governamental, sem subordinação hierárquica ou funcional, estando sujeitos apenas aos controles de um Poder pelo outro. Nessa categoria incluem-se as Instituições Legislativas, as Chefias do Executivo, os Tribunais Judiciários e, ainda, os Tribunais de Contas, o Ministério Público e a Defensoria Pública (MEIRELLES, 2016).

A Defensoria Pública, ao lado do Ministério Público e da Advocacia Pública, constitui um bloco de funções públicas constitucionalmente independentes e destacadas da composição dos clássicos três Poderes do Estado (MOREIRA NETO, 2014).

Como destacado pelo Ministro Dias Toffoli, na decisão concessiva da medida cautelar nos autos da ADPF n. 307/DF:

Ademais, representa lamentável ranço, no âmbito do Poder Executivo da Paraíba, da concepção, anterior à EC nº 45/2004, de uma defensoria pública como se vinculada fosse aos ditames daquele Poder. Trata-se, enfim, de ato que atenta contra o desenvolvimento e a consolidação de instituição tão fundamental para a democracia e, ao mesmo tempo, ainda tão pouco estruturada em alguns Estados da Federação.

Apesar dos avanços na seara normativa, várias dificuldades têm sido impostas à consolidação da autonomia da Defensoria Pública. Com efeito, este Supremo Tribunal, em várias ocasiões, foi instado a se manifestar acerca da constitucionalidade de leis que, já na vigência da EC nº 45/2004, subordinavam, de algum modo, defensorias públicas estaduais a órgãos do Poder Executivo. (BRASIL, 2013, p. 8).

Em casos semelhantes, o STF assentou a inconstitucionalidade de medidas que representem a subordinação da Defensoria Pública ao Poder Executivo, por implicar violação à autonomia funcional e administrativa da instituição,⁹ como também de normas estaduais que obrigavam aquele órgão a celebrar convênio exclusivo com

⁹ STF, ADI n. 3965/MG, Tribunal Pleno, Relator a Ministra Cármen Lúcia, DJ em 30/03/12; ADI n. 4056/MA, Tribunal Pleno, Relator o Ministro Ricardo Lewandowski, DJ em 01/08/12; ADI n. 3569/PE, Tribunal Pleno, Relator o Ministro Sepúlveda Pertence, DJ em 11/05/07.

a Ordem dos Advogados do Brasil, por representarem “mutilação da autonomia funcional, administrativa e financeira da Defensoria”.¹⁰

Destarte, considerando a missão irrenunciável e essencial à Justiça da Defensoria Pública, na defesa dos direitos dos necessitados, não se pode aceitar a sua subordinação a qualquer Poder do Estado, notadamente o Executivo.

3 A DISCIPLINA DA LEI COMPLEMENTAR N. 80/1994: PREVISÃO DE RECEBIMENTO DE HONORÁRIOS DECORRENTES DA ATUAÇÃO FUNCIONAL EM FACE DO ESTADO

O Congresso Nacional, por meio da LC n. 80/1994 (modificada pela LC n. 132/2009), organizou a Defensoria Pública da União, do Distrito Federal e dos Territórios, e prescreveu normas gerais para sua organização nos Estados e outras providências.

No art. 4º da Lei Orgânica, o legislador enunciou as funções institucionais da entidade, em rol exemplificativo, e, no § 2º, firmou que “As funções institucionais da Defensoria Pública serão exercidas inclusive contra as Pessoas Jurídicas de Direito Público”. Dentre as atribuições constantes do mencionado art. 4º, introduzidas pela LC n. 132/2009, está a do inciso XXI:

Executar e receber as 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. (grifo nosso).

Cumprindo ressaltar que a lei não fez nenhuma distinção de Ente Público, incluindo, por certo, até mesmo o Estado no qual está inserida (e não subordinada) a Defensoria. Com o reconhecimento constitucional da autonomia administrativa, funcional e financeira da Defensoria Pública, não se pode querer associá-la ao Ente Estatal responsável pelo repasse de suas dotações orçamentárias (ESTEVEES; SILVA, 2018).

Consoante a elucidativa anotação de Esteves e Silva (2018, p. 487):

Portanto, embora a Defensoria Pública pertença formalmente ao ente federativo responsável por sua manutenção, substancialmente esses dois sujeitos não consolidam a mesma figura. Cada uma dessas estruturas estatais possui gestão administrativa e financeira distintas, não havendo unidade existencial entre elas.

¹⁰ STF, ADI n. 4.163/SP, Tribunal Pleno, Relator o Ministro Cezar Peluso, DJ em 01/03/13.

Não havendo de se falar em “unidade existencial” entre a Defensoria e o Estado, por conseguinte não será sustentável a configuração do fenômeno da confusão (art. 381 do CC), utilizado como fundamento da súmula n. 421 do STJ.

Dá-se a confusão quando as qualidades de credor e devedor, por alguma circunstância, reúnem-se em uma só pessoa, extinguindo-se a obrigação (GONÇALVES, 2017).

Esteves e Silva (2018) chamam atenção para a circunstância de que a verba devida a título de honorários sucumbenciais não retorna ao Tesouro, mas é direcionada ao fundo gerido pela Defensoria Pública e utilizada, de maneira autônoma e independente, no aparelhamento da Instituição e na capacitação profissional de seus membros e servidores. Os autores (2018, p. 487) completam:

Quando o ente federativo é condenado ao pagamento de honorários sucumbenciais em favor da Defensoria, não há a concentração das qualidades de credor e devedor na mesma figura; a pluralidade de situações jurídicas subsiste em virtude da existência de dois sujeitos substancialmente distintos entre si. Portanto, não haverá na hipótese pagamento para si mesmo, mas pagamento à Instituição autônoma e desvinculada da estrutura do ente federativo devedor.

Nessa direção, sustentando a inaplicabilidade da confusão na esfera do direito público, corroborando a doutrina da autonomia funcional e financeira da Defensoria, é a manifestação de Guasque:

Nos perdoem a ousadia, mas a premissa da confusão entre credor e devedor é instituto próprio do direito privado, inaplicável na esfera do Direito Público, posto que a norma em análise, consubstancia preceito de direito financeiro, onde se atribui a determinado departamento da instituição, a receita derivada decorrente das sucumbências.

No orçamento público são captadas receitas originárias, provenientes dos tributos, e as derivadas, decorrentes das receitas de bens públicos, aluguéis, leilões, etc.

O orçamento do órgão do Estado: Defensoria Pública, é feito em decorrência das rubricas orçamentárias necessárias ao seu funcionamento, destinado ao atendimento do hipossuficiente, e elaborado dentro das propostas enviadas ao Executivo para análise como ato formalmente administrativo, mas de natureza legislativa, pois aprovado, por juízo de conveniência e oportunidade, pelos integrantes do legislativo estadual.

Coisa diversa é a receita vinculada a determinado setor deste órgão, que por ter fundo próprio, possibilita a utilização e aplicação da verba de acordo com a produtividade e o resultado de sua atuação judicial.

Portanto, em momento algum há confusão entre credor e devedor, apenas receita derivada e vinculada a determinada atividade, ou seja, fomento ao desenvolvimento técnico e científico do órgão do estado destinado a defesa judicial dos pobres. (GUASQUE, 2010, p. 209/211, *apud* ESTEVES; SILVA, 2018, p. 488-489)

É certo, ainda, que as verbas honorárias não se destinam à remuneração dos defensores públicos, mas ao “aparelhamento da Defensoria Pública e à capacitação profissional de seus membros e servidores”, na forma do inciso XXI do art. 4º da LC n. 80/1994. No âmbito do Estado do Rio Grande do Sul, os honorários de sucumbência são remetidos ao Fundo de Aparentamento da Defensoria Pública, criado pela Lei Estadual n. 10.298/1994, consoante o art. 6º, *b*, do diploma legal.

Diante desse cenário jurídico, a súmula n. 421 do STJ não mais encontra guarida no ordenamento, achando-se superada pelas alterações constitucionais e legais implementadas nos últimos anos.

4 NOVOS HORIZONTES: A DECISÃO DO STF NO AR N. 1.937/DF AGR E NO RE N. 1.140.005/RJ

A possibilidade de se condenar o Estado a pagar honorários de sucumbência à Defensoria Pública inserida em sua estrutura teve a repercussão geral negada pelo STF no julgamento do RE n. 592.730/RS, sob a relatoria do Ministro Menezes Direito (DJe em 21/11/08 – Tema 134).¹¹

Nessa toada, quando o tema era novamente suscitado nas razões de algum recurso interposto, a Suprema Corte negava provimento com base no precedente acima relacionado.¹² Chama a atenção que no julgamento do ARE n. 941.667 AgR, em 02/05/2017, o Ministro Relator Marco Aurélio aparentemente agasalhou os fundamentos da súmula n. 421 do STJ, deixando de condenar a União a honorários advocatícios em favor da Defensoria Pública da União.¹³

Sucedo que, no julgamento do AR n. 1.937/DF AgR em 30/06/2017 pelo Tribunal Pleno e sob a relatoria do Ministro Gilmar Mendes, o Supremo Tribunal Federal entendeu ser possível a condenação da União ao pagamento de honorários em favor da Defensoria Pública da União.

¹¹ Entendendo que a temática estava afeta apenas à titularidade da verba sucumbencial, o relator pontuou: “Com efeito, a definição sobre a possibilidade da Defensoria Pública perceber honorários advocatícios nas causas em que esteja representando litigante vencedor em demanda ajuizada contra o próprio Estado ao qual o referido órgão está vinculado não influenciará, por certo, na sociedade como um todo, uma vez que esta questão implicará, tão-somente, na definição acerca da titularidade, no âmbito estadual, dos recursos públicos ora disputados.” (BRASIL, 2008, p. 3).

¹² ARE n. 813.710 AgR, Relator Min. Celso de Mello, Segunda Turma, julgado em 02/09/2014; e ARE n. 820.102 AgR, Relator Min. Marco Aurélio, Primeira Turma, julgado em 25/11/2014.

¹³ Conforme se vê no seguinte trecho: “Deixo de fixar os honorários recursais previstos no artigo 85, § 11, do Código de Processo Civil de 2015, porquanto se trata de situação a envolver mesmo ente público, não sendo devidos os honorários recursais.” (BRASIL, 2017, p. 7).

Na ocasião, restou assentado que após as Emendas Constitucionais n. 45/2004, 74/2013 e 80/2014, houve relevante alteração legislativa no que diz respeito à Defensoria Pública da União, permitindo a condenação da União em honorários advocatícios em demandas patrocinadas por aquela instituição, mormente em razão da sua autonomia funcional, administrativa e orçamentária.

Apesar de se referir à Defensoria Pública da União, as razões seriam extensíveis à instituição de nível estadual, seja pela regra da isonomia (art. 134, § 3º, CF), seja por inexistirem elementos idoneamente suficientes para se distinguir as situações.

Não tardou muito e, no RE n. 1.140.005/RJ (Dje 10/08/2018), o STF, por maioria, vencido o Ministro Edson Fachin, entendeu por revisitar a tese de repercussão geral que gerou o tema 134, concluindo pela existência da repercussão geral da matéria relativa ao pagamento de honorários à Defensoria Pública em litígio com ente público ao qual vinculada.¹⁴

Nas auspiciosas palavras do relator Ministro Roberto Barroso (2018, p. 6), “deve-se viabilizar a rediscussão dessa questão, de modo a não engessar a jurisprudência à vista de novas necessidades ou de uma mudança de perspectiva com o passar do tempo”. Também absorvendo a modificação produzida pelas Emendas Constitucionais n. 74/2013 e 80/2014, o Ministro constatou que o cenário normativo vigente ao tempo da fixação da tese n. 134 de repercussão geral já não é o mesmo. “A redação atualmente em vigor do art. 134 da Constituição reforçou o papel institucional da Defensoria Pública, bem como sua autonomia funcional, administrativa e orçamentária”, completou (BRASIL, 2018, p. 7).

Em conclusão, o Relator, reconhecendo os problemas estruturais suportados pela Defensoria Pública, no geral, acenou para o empoderamento funcional da instituição a que o recebimento de honorários sucumbenciais pode dar margem:

Além disso, é fato notório que a maior parte das Defensorias Públicas enfrenta problemas de estruturação de seus órgãos, situação que, em muitos Estados, não corresponde ao grau de aparelhamento do Poder Judiciário e do Ministério Público, a indicar a existência de um desfavorecimento da instituição na escolha de prioridades orçamentárias. Essa situação, inegavelmente, compromete a atuação constitucional da Defensoria Pública, e poderia ser atenuada pelo recebimento de honorários. Essas circunstâncias

¹⁴ O assunto corresponde atualmente ao tema 1002 da Gestão por Temas da repercussão geral do portal do STF na *internet*.

tornam a matéria de evidente repercussão geral, sob os pontos de vista econômico, político, social e jurídico. (BRASIL, 2018, p. 8).

No entanto, mesmo depois do giro decisório promovido na AR n. 1.937/DF AgR, nota-se que a jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça seguiu aplicando rigorosamente a súmula n. 421,¹⁵ situação que se alterou com o firmamento da repercussão geral da matéria no RE n. 1.140.005/RJ, a partir de quando a Corte, então, passou a devolver os recursos especiais que tratam do tema aos Tribunais de origem, para o aguardo da decisão final no mencionado recurso extraordinário.¹⁶

Espera-se, assim, que, com todas as mudanças implementadas nos últimos anos na Constituição Federal e na Lei Complementar n. 80/1994, as quais foram responsáveis por importante reestruturação da instituição da Defensoria Pública, o entendimento consagrado na súmula n. 421 seja definitivamente superado. Não há, desde um bom tempo, mais compatibilidade do famigerado enunciado com o ordenamento jurídico moderno.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A súmula n. 421 do STJ, aprovada em 03/03/2010, já parece ter nascida em desarmonia com a Constituição Federal de 1988, visto que a EC n. 45, a qual previu expressamente o regime de autonomia funcional, administrativa e financeira à Defensoria Pública dos Estados, foi promulgada em 2004.

Tal conclusão só foi reforçada com a superveniência das Emendas Constitucionais n. 69/2012, n. 74/2013 e n. 80/2014, e com as alterações na Lei Complementar n. 80/1994, de modo que o STF reviu sua posição no tocante ao tema. Não há razões para se negar, então, o cabimento de honorários sucumbenciais à Defensoria Pública estadual quando litiga contra o próprio Estado, face à autonomia funcional, administrativa e financeira daquela.

A necessidade de condenação do Estado ao pagamento de honorários advocatícios em favor da Defensoria Pública, para além de representar relevantíssima questão de isonomia e justiça processuais, consolida a já reconhecida autonomia funcional e financeira da instituição, fomentando o seu aparelhamento e desenvolvimento enquanto função essencial à Justiça.

¹⁵ AgInt no REsp n. 1.684.168/MT, Rel. Ministro Napoleão Nunes Maia Filho, Primeira Turma, julgado em 14/08/2018, DJe em 23/08/2018; AgInt no AREsp n. 1.206.784/AM, Rel. Ministro Mauro Campbell Marques, Segunda Turma, julgado em 08/05/2018, DJe em 14/05/2018.

¹⁶ Vide REsp n. 1.627.720/MT, Rel. Ministro Gurgel de Faria, DJe em 02/10/2018.

REFERÊNCIAS

BRASIL, Superior Tribunal de Justiça. **Súmula nº 421**. Os honorários advocatícios não são devidos à Defensoria Pública quando ela atua contra a pessoa jurídica de direito público à qual pertença. 11 mar. 2010. Disponível em: [https://scon.stj.jus.br/SCON/sumstj/toc.jsp?tipo=\(SUMULA%20OU%20SU\)&l=641&or denacao=%40NUM](https://scon.stj.jus.br/SCON/sumstj/toc.jsp?tipo=(SUMULA%20OU%20SU)&l=641&or denacao=%40NUM). Acesso em: 2 out. 2020.

BRASIL, Superior Tribunal de Justiça (1. Sessão). **Embargos De Divergência em Recurso especial 480.598/RS**. Relator: Min. Luiz Fux, 13 abr. 2005. Disponível em: https://processo.stj.jus.br/processo/revista/documento/mediado/?componente=ITA&sequencial=541648&num_registro=200400516500&data=20050516&formato=PDF. Acesso em 12 out. 2020.

BRASIL, Superior Tribunal de Justiça (2. Turma). **Recurso Especial 1.108.013/RJ**. Relator: Min. Eliana Calmon, 22 jun. 2009. Disponível em: https://processo.stj.jus.br/processo/revista/documento/mediado/?componente=ITA&sequencial=890033&num_registro=200802779506&data=20090622&formato=PDF. Acesso em: 11 out. 2020.

BRASIL, Supremo Tribunal Federal (Pleno). **Referendo na medida cautelar na Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental 307/DF**. Relator: Min. Dias Toffoli, 19 dez. 2013. Disponível em: <http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=5519916>. Acesso em 10 out. 2020.

BRASIL, Supremo Tribunal Federal (Pleno). **Repercussão Geral em Recurso Extraordinário 592.730/RS**. Relator: Min. Menezes Direito, 21 nov. 2008. Disponível em: <http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=564567>. Acesso em 12 out. 2020.

BRASIL, Supremo Tribunal Federal (Pleno). **Repercussão Geral no Recurso Extraordinário 1.140.005/RJ**. Relator: Min. Roberto Barroso, 10 ago. 2018. Disponível em: <http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=747890405>. Acesso em 12 out. 2020.

BRASIL, Supremo Tribunal Federal (1. Turma). **Agravo Regimental no Recurso Extraordinário com Agravo 941.667/RN**. Relator: Min. Marco Aurélio, 01 ago. 2017. Disponível em: <http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=13224317>. Acesso em: 12 out. 2020.

ESTEVEES, Diogo; SILVA, Franklyn Roger Alves. **Princípios institucionais da defensoria pública**. 3. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2018.

FENSTERSEIFER, Tiago. **Defensoria pública na Constituição Federal**. Rio de Janeiro: Forense, 2017.

FAY, Ricardo Soriano; FAVRETO, Rogerio. A Defensoria Pública e os honorários sucumbenciais em prol da defesa dos direitos fundamentais – a superação do enunciado nº 421 do STJ. **Fórum Administrativo**, Belo Horizonte, a. 16, n. 179, p. 65-76, 2016.

GONÇALVES, Carlos Roberto. **Direito civil brasileiro: teoria geral das obrigações**. 14. ed. São Paulo: Saraiva, 2017. 2 v.

JUNKES, Sérgio Luiz. **Defensoria Pública e o princípio da justiça social**. Curitiba: Juruá, 2005.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito administrativo brasileiro**. 42. ed. São Paulo: Malheiros, 2016.

MORAES, Alexandre de. **Direito constitucional**. 32. ed. São Paulo: Atlas, 2016.

MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. **Curso de direito administrativo: parte introdutória, parte geral e parte especial**. 16. ed. rev. e atual. Rio de Janeiro: Forense, 2014.

NOVELINO, Marcelo. **Curso de direito constitucional**. 11. ed. rev., ampl. e atual. Salvador: Juspodivm, 2016.

SILVA, De Plácido e. **Vocabulário jurídico**. 32. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2016. *E-book*.

STANCATI, Victor Henrique. **Autonomia administrativa financeira e orçamentária das defensorias públicas estaduais: análise e descrição dos seus modelos**. 2015. 86 f. Dissertação (Mestrado Profissional em Administração Pública) – Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas, Fundação Getúlio Vargas. Rio de Janeiro, 2015.