



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL**  
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

**N.º 1868/2019 – AJC/SGJ/PGR**  
**Sistema Único n.º 180009/2019**

**RECURSO EXTRAORDINÁRIO 1.140.005/RJ**

**RECORRENTE:** Guiomar Araújo de Oliveira

**RECORRIDA:** União

**RELATOR:** Ministro Roberto Barroso

**CONSTITUCIONAL. RECURSO EXTRAORDINÁRIO. DEFENSORIA PÚBLICA. LITÍGIO COM O RESPECTIVO ENTE PÚBLICO. PAGAMENTO DE HONORÁRIOS SUCUMBENCIAIS À INSTITUIÇÃO. IMPOSSIBILIDADE. DESPROVIMENTO DO RECURSO.**

**1. Recurso Extraordinário *leading case* do tema 1002 da sistemática da repercussão geral: “Discussão relativa ao pagamento de honorários à Defensoria Pública, em litígio com ente público ao qual vinculada.”.**

**2. Proposta de tese de repercussão geral: Não é cabível o pagamento de honorários sucumbenciais à Defensoria Pública quando o órgão litiga com o ente federativo que integra.**

**– Parecer pelo desprovimento do recurso extraordinário e fixação da tese sugerida.**

**I**

Trata-se de recurso extraordinário representativo do tema 1002 da sistemática da repercussão geral, referente ao pagamento de honorários à Defensoria Pública, nas hipóteses em que litiga com o ente público ao qual é vinculada.

Interpôs-se o presente recurso extraordinário contra decisão do Tribunal Regional Federal da 2ª Região que excluiu a condenação da União ao pagamento de honorários advocatícios em favor de sua respectiva Defensoria Pública.

O acórdão questionado baseou-se na premissa de que *“quando a parte assistida pela Defensoria Pública é vitoriosa na demanda, deve-se averiguar se o vencido é o ente público à qual pertence, pois, neste caso, ocorre a confusão, instituto previsto no art. 381 do Código Civil/2002 que atrai a incidência da Súmula 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”*. Referido aresto viu-se assim ementar:

DIREITO CONSTITUCIONAL E ADMINISTRATIVO. APELAÇÃO E REMESSA NECESSÁRIA. TRATAMENTO MÉDICO. HOSPITAL FEDERAL DE BONSUCESSO. FILA DE ESPERA. PRINCÍPIO DA ISONOMIA E ECONOMICIDADE. HONORÁRIOS ADVOCATÍCIOS.

1. A sentença determinou a imediata internação da autora, 44 anos, vítima de AVC-Isquêmico, em hospital da rede pública de saúde com suporte neurológico, preferencialmente no Hospital Federal de Bonsucesso ou no Hospital Estadual de Saracuruna ou, subsidiariamente, o custeio do tratamento na rede privada, fundada na responsabilidade solidária pela saúde (art. 196 da Constituição) e da gravidade do quadro clínico da paciente, condenando os réus, solidariamente, a pagar honorários advocatícios de mil reais.

2. Internada em abril/2013, no Hospital Federal de Bonsucesso, força do provimento antecipatório, não se tem notícia sobre o estado atual de saúde da autora ou do término do tratamento médico, justificando-se, ademais, a análise da tutela jurisdicional, para não consolidar como definitiva a decisão de primeiro grau.

3. Compete à Justiça Federal decidir pretensão a tratamento médico em hospital federal, mantendo-se no polo passivo, nada obstante, o Estado do Rio de Janeiro e o Município de São João de Meriti, para cumprir decisão do STF que, em 25/2/2015, no RE 855178 RG/SE, proclamou a solidariedade passiva dos entes públicos arrolados na inicial, e *“eventuais questões de repasse de verbas atinentes ao SUS devem ser dirimidas administrativamente, ou em ação judicial própria”*.

4. Mantém-se, pontualmente, o tratamento médico fora dos critérios previamente estabelecidos pelo SUS, em ofensa à isonomia e a separação dos poderes, com alteração da distribuição dos recursos públicos, o que estimula a esperteza de uns sobre outros, com o grave risco de elitizar os serviços públicos a favor daqueles melhor aquinhoados, sem racionalizar, no limite do possível, a distribuição dos bens e serviços públicos.

5. O direito à saúde, positivado no art. 196 da Constituição, não significa acesso irrestrito a todo tipo de assistência médico-hospitalar, sem juízo de ponderação e indiscriminadamente, comprometendo a governança das redes públicas de saúde, e vulnerando o ideal republicano da igualdade de todos perante a lei.

6. De rigor, o Poder Judiciário só pode intervir nos critérios do SUS para afastar ilegalidades, sendo insuficientes a tal desiderato a mera exibição de laudos médicos, particulares ou oficiais, visto que na saúde pública os tratamentos sujeitam-se a múltiplos fatores, a saber: indisponibilidade momentânea do tratamento ou falta de leitos hospitalares; carência de recursos orçamentários; limitações terapêuticas e de ofertas de remédios; insuficiência de médicos, enfermeiros e auxiliares; a fase evolutiva de medicamentos até a sua aprovação definitiva pelos órgãos competentes.

7. No quadro geral das tutelas de urgência, mesmo o sensível direito fundamental à saúde não justifica intervenções casuísticas do Judiciário, pondo em xeque as políticas públicas e os modelos de gestão administrativa, a favor de alegações personalíssimas, ainda que

verossímeis, e em desfavor da imperiosa sujeição de todos os enfermos aos critérios uniformes do SUS, única via capaz de assegurar assistência médica e hospitalar igualitárias, proporcionais aos meios existentes, acorde ao princípio da reserva do possível.

8. É censurável o acesso à Justiça para obter tratamento imediato e privilegiado, em detrimento de centenas ou milhares de outros que ordeiramente jazem à espera da sua vez de atendimento, confiados na higidez e razoabilidade dos parâmetros administrativos, não podendo, por essa mesma razão, serem usurpados do igual direito à vida e à saúde, tanto pior se a usurpação é oriunda de avaliações judiciais, a pretexto do exercício do ofício jurisdicional.

9. No julgamento da lide, urge considerar o estado fático atual da paciente, a teor do art. 462 do CPC, não sendo razoável interromper tratamento médico, iniciado em abril/2013, devendo-se assegurar, em definitivo, a sua continuidade até quando se fizer necessário, inclusive por não haver registro de outro paciente em estado mais grave, preterido na ordem de atendimento pré-estabelecida pela instituição hospitalar. Precedente da Turma.

**10. Não são devidos honorários advocatícios pela União à Defensoria Pública, que no caso atuou contra pessoa jurídica de direito público que integra a mesma Fazenda Pública. Súmula 421 do STJ. Precedentes do STJ e TRF's da 2ª e 4ª Regiões.**

11. Pelo princípio da causalidade, o Estado do Rio de Janeiro e o Município de São João de Meriti devem suportar os ônus da sucumbência, reduzidos os honorários de R\$1.000,00 para R\$ 500,00, a ser rateado entre os entes, atendendo a norma do § 4º do art. 20 do CPC e aos contornos qualitativos das alíneas do § 3º.

12. Apelação e remessa necessária parcialmente providas [ênfase acrescida].

Opostos embargos de declaração para suscitar omissão do acórdão quanto às alterações constitucionais que conferiram autonomia funcional, administrativa e orçamentária à Defensoria Pública – apontando, daí, o cabimento do pagamento de honorários àquele órgão –, adveio decisão que desproveu o recurso:

PROCESSO CIVIL. EMBARGOS DE DECLARAÇÃO. TRATAMENTO MÉDICO. HONORÁRIOS ADVOCATÍCIOS. DPU. CONFUSÃO. INEXISTÊNCIA DE OMISSÃO, CONTRADIÇÃO OU OBSCURIDADE.

1. Os embargos declaratórios só se justificam quando relacionados a aspectos que objetivamente comprometam a inteligibilidade e o alcance do pronunciamento judicial, estando o órgão julgador desvinculado da classificação normativa das partes. É desnecessária a análise explícita de cada um dos argumentos, teses e teorias das partes, bastando a resolução fundamentada da lide.

2. O mero inconformismo, sob qualquer título ou pretexto, deve ser manifestado em recurso próprio e na instância adequada para considerar novamente a pretensão. Embargos declaratórios manifestados com explícito intuito de prequestionamento não dispensam os requisitos do artigo 535 do CPC. Precedentes jurisprudenciais.

**3. O acórdão embargado consignou que “os honorários advocatícios não são devidos à Defensoria Pública quando ela atua contra a pessoa jurídica de direito público à qual pertença”, Súmula 421, STJ.**

4. O recurso declaratório, concebido ao aprimoramento da prestação jurisdicional, não pode contribuir, ao revés, para alongar o tempo do processo, onerando o já sobrecarregado ofício judicante.

5. Embargos de declaração desprovidos [ênfase acrescida].

No recurso extraordinário afirma-se afronta aos arts. 5º-XXXVI e LXXIX e 134-*caput* e §§ 2º e 3º da Constituição; 4º-XXI e 46-III da Lei Complementar 80/94; e 41-I e IV e 381 do Código Civil.

A recorrente aponta o desacerto da decisão impugnada, argumentando ser devido o pagamento de honorários advocatícios à Defensoria Pública tendo em vista que, em razão da autonomia conferida ao órgão pelo texto constitucional, não ocorreria o instituto da confusão. Neste aspecto, sustenta que, com a autonomia, a gestão das receitas é feita pela própria Defensoria e não pela Fazenda Pública.

Invoca, ademais, a modificação legislativa trazida pela Lei Complementar 132/2009, que acrescentou o art. 4º-XXI à chamada Lei Orgânica Nacional da Defensoria Pública (LC 80/94), atribuindo ao órgão a função de executar e receber as verbas sucumbenciais decorrentes de sua atuação, inclusive quando devidas por quaisquer entes públicos.

Ressalta ser evidente que, *“com a inclusão do inciso XXI no art. 4º da Lei Complementar nº 80/94 pela Lei Complementar nº 132/2009, capaz até mesmo de derogar (revoogar parcialmente o art. 381 do CC/2002) por se tratar de lei posterior e especial, a Defensoria Pública da União pode receber e executar verba decorrente de honorários de sucumbência em desfavor da União”*.

Pondera, por outro lado, ser equivocada a alegação de que a vedação de pagamento de honorários advocatícios aos membros da Defensoria Pública – constante do art. 46 - III da Lei Complementar 80/94 – estende-se à instituição. Neste ponto, salienta que, além de a autorização em receber e executar os honorários ser da instituição, a destinação dos honorários a serem executados não é a remuneração de seus membros (defensores públicos), mas o aparelhamento do próprio órgão e a capacitação de seus profissionais.

Acrescenta que, com a promulgação das Emendas Constitucionais 74/2013 e 80/2014, prejudicada ficou a orientação emanada pelo enunciado 421/STJ, uma vez que, diz, alçou-se a Defensoria Pública a uma nova realidade financeiro-orçamentária, sendo-lhe dispensado, em essência, o mesmo tratamento constitucional concedido ao Ministério Público e ao Poder Judiciário.

Reitera que, com a superveniência daquelas alterações constitucionais, propiciou-se nova envergadura à Defensoria Pública pela Constituição, atribuindo-lhe caráter de instituição desvinculada do Poder Executivo, de forma a não mais constituir órgão daquela pessoa jurídica de Direito Público.

Por fim, aduz que, confirmada a impossibilidade de executar os honorários, a Defensoria Pública não terá condições de aprimorar o seu ofício, causando prejuízos à prestação dos serviços públicos de assistência jurídica integral e gratuita aos necessitados.

Apresentadas as contrarrazões e, inicialmente, inadmitido o recurso extraordinário, possibilitou-se seu trâmite por decisão do eminente Relator na RCL 25236.

Remetidos os autos ao Supremo Tribunal Federal e submetido o feito ao Plenário Virtual, o Tribunal reputou constitucional a questão, reconhecendo a existência de repercussão geral na matéria debatida. O acórdão respectivo viu-se assim ementar:

DIREITO CONSTITUCIONAL. RECURSO EXTRAORDINÁRIO . PAGAMENTO DE HONORÁRIOS À DEFENSORIA PÚBLICA QUE LITIGA CONTRA O ENTE PÚBLICO AO QUAL SE VINCULA. PRESENÇA DE REPERCUSSÃO GERAL .

1. A decisão recorrida excluiu a condenação da União ao pagamento de honorários advocatícios à Defensoria Pública da União.
2. A possibilidade de se condenar ente federativo a pagar honorários advocatícios à Defensoria Pública que o integra teve a repercussão geral negada no RE 592.730, Rel. Min. Menezes Direito, paradigma do tema nº 134.
3. As Emendas Constitucionais nº 74/2013 e nº 80/2014, que asseguraram autonomia administrativa às Defensorias Públicas, representaram alteração relevante do quadro normativo, o que justifica a rediscussão da questão.
- 4. Constitui questão constitucional relevante definir se os entes federativos devem pagar honorários advocatícios às Defensorias Públicas que os integram.**
5. Repercussão geral reconhecida [ênfase acrescida].

Vieram os autos, em seguida, à Procuradoria-Geral da República para parecer.

## II

Conforme relatado, discute-se neste feito a possibilidade de condenação do ente federativo ao pagamento de honorários sucumbenciais à Defensoria Pública que o integra.

Com efeito, a controvérsia foi examinada pelo Superior Tribunal de Justiça na sistemática dos recursos repetitivos, firmando aquela Corte o entendimento de que não são devidos honorários advocatícios à Defensoria Pública nos litígios com a pessoa jurídica de direito público à qual é vinculada<sup>1</sup>.

Tal orientação baseou-se, sobretudo, no argumento de que há confusão entre credores e foi, inclusive, consagrada por meio do enunciado 421/STJ<sup>2</sup>, que subsidiou o acórdão impugnado neste recurso extraordinário.

A recorrente, por sua vez, sustenta que as alterações legislativas que ocorreram após a fixação daquele entendimento têm relevância que justifica a rediscussão da matéria pelo Supremo Tribunal Federal e acarretam a reforma do referido enunciado.

O recurso extraordinário, no entanto, não tem perspectiva de provimento.

A ordem constitucional instituída com o texto de 1988 previu a criação, a instalação e o funcionamento da Defensoria Pública, estabelecendo-a como órgão essencial à função jurisdicional do Estado e atribuindo-lhe a missão de orientação jurídica e representação judicial, em todos os graus, dos necessitados.

Enquanto reservou ao Ministério Público a função de defensor da sociedade e de coletividades, atribuiu o constituinte originário à Defensoria Pública a defesa do cidadão hipossuficiente, outorgando ao órgão o dever de prestar assistência jurídica integral e gratuita àqueles que não têm condições financeiras de arcar com a advocacia privada. A redação constitucional originária atinente à instituição dispunha:

- 
- 1 REsp nº 1.108.013/RJ, Ministra Eliana Calmon, julgado em 3.6.2009: PROCESSUAL CIVIL. RECURSO ESPECIAL SUBMETIDO À SISTEMÁTICA PREVISTA NO ART. 543-C DO CPC. HONORÁRIOS ADVOCATÍCIOS. DEFENSORIA PÚBLICA. CÓDIGO CIVIL, ART. 381 (CONFUSÃO). PRESSUPOSTOS.
1. Segundo noção clássica do direito das obrigações, ocorre confusão quando uma mesma pessoa reúne as qualidades de credor e devedor.
  2. Em tal hipótese, por incompatibilidade lógica e expressa previsão legal extingue-se a obrigação.
  3. Com base nessa premissa, a jurisprudência desta Corte tem assentado o entendimento de que não são devidos honorários advocatícios à Defensoria Pública quando atua contra a pessoa jurídica de direito público da qual é parte integrante.
  4. *A contrario sensu*, reconhece-se o direito ao recebimento dos honorários advocatícios se a atuação se dá em face de ente federativo diverso, como, por exemplo, quando a Defensoria Pública Estadual atua contra Município.
  5. Recurso especial provido. Acórdão sujeito à sistemática prevista no art. 543-C do CPC e à Resolução nº 8/2008-STJ.
- 2 Súmula 421/STJ: “os honorários advocatícios não são devidos à Defensoria Pública quando ela atua contra a pessoa jurídica de direito público à qual pertença”.

Art. 134. 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.

Parágrafo único. Lei complementar organizará a Defensoria Pública da União e do Distrito Federal e dos Territórios e prescreverá normas gerais para sua organização nos Estados, em cargos de carreira, providos, na classe inicial, mediante concurso público de provas e títulos, assegurada a seus integrantes a garantia da inamovibilidade e vedado o exercício da advocacia fora das atribuições institucionais.

Assim, foi com o intuito de assegurar o exercício de direitos e aprimorar o sistema de Justiça que a Constituição concebeu a figura da Defensoria Pública. A previsão inicial, contudo, mostrou-se insuficiente para o desempenho da missão incumbida à instituição, razão pela qual a Carta foi aprimorada, neste aspecto, principalmente, com o advento das Emendas Constitucionais 45/2004, 74/2013 e 80/2014, que deram nova forma ao referido dispositivo constitucional:

Art. 134. A Defensoria Pública é instituição permanente, essencial à função jurisdicional do Estado, incumbendo-lhe, como expressão e instrumento do regime democrático, fundamentalmente, a orientação jurídica, a promoção dos direitos humanos e a defesa, em todos os graus, judicial e extrajudicial, dos direitos individuais e coletivos, de forma integral e gratuita, aos necessitados, na forma do inciso LXXIV do art. 5º desta Constituição Federal.

§ 1º. Lei complementar organizará a Defensoria Pública da União e do Distrito Federal e dos Territórios e prescreverá normas gerais para sua organização nos Estados, em cargos de carreira, providos, na classe inicial, mediante concurso público de provas e títulos, assegurada a seus integrantes a garantia da inamovibilidade e vedado o exercício da advocacia fora das atribuições institucionais.

§ 2º. Às Defensorias Públicas Estaduais são asseguradas 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.

§ 3º. Aplica-se o disposto no § 2º às Defensorias Públicas da União e do Distrito Federal.

§ 4º. São princípios institucionais da Defensoria Pública a unidade, a indivisibilidade e a independência funcional, aplicando-se também, no que couber, o disposto no art. 93 e no inciso II do art. 96 desta Constituição Federal.

A partir da delineada engenharia constitucional, tem-se, atualmente, a Defensoria Pública como instituição permanente, essencial à função jurisdicional do Estado, incumbindo-lhe, como expressão e instrumento do regime democrático, fundamentalmente, a orientação jurídica, a promoção dos direitos humanos e a defesa, em todos os graus, judicial e extrajudicial, dos direitos individuais e coletivos, de forma integral e gratuita, aos hipossuficientes.

Após as mencionadas e pertinentes mudanças constitucionais, à Defensoria Pública são asseguradas autonomia funcional e administrativa e a iniciativa de sua proposta orçamentária, nos limites estabelecidos na lei de diretrizes orçamentárias, em simetria com o previsto, no mesmo sentido, para o Judiciário e para o Ministério Público.

Com o aval constitucional, houve significativa mudança na legislação atinente à Defensoria Pública. Quanto à matéria em debate, o disposto no art. 4º–XXI da Lei Complementar 80/94 – incluído pela Lei Complementar 132/09 – passou a atribuir expressamente ao órgão a prerrogativa de receber verbas sucumbenciais provenientes de sua atuação:

Art. 4º. 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 [ênfase acrescida].**

Saliente-se, aliás, que a autonomia funcional, administrativa e orçamentária da instituição já teve sua constitucionalidade reconhecida pelo Supremo Tribunal Federal em algumas oportunidades, como, por exemplo, no seguinte precedente de controle concentrado:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. MEDIDA CAUTELAR. ART. 134, § 3º, DA CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA, INCLUÍDO PELA EMENDA CONSTITUCIONAL Nº 74/2013. EXTENSÃO, ÀS DEFENSORIAS PÚBLICAS DA UNIÃO E DO DISTRITO FEDERAL, DA AUTONOMIA FUNCIONAL E ADMINISTRATIVA E DA INICIATIVA DE SUA PROPOSTA ORÇAMENTÁRIA, JÁ ASSEGURADAS ÀS DEFENSORIAS PÚBLICAS DOS ESTADOS PELA EMENDA CONSTITUCIONAL Nº 45/2004. EMENDA CONSTITUCIONAL RESULTANTE DE PROPOSTA DE INICIATIVA PARLAMENTAR. ALEGADA OFENSA AO ART. 61, § 1º, II, “c”, DA CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA. USURPAÇÃO DA RESERVA DE INICIATIVA DO PODER EXECUTIVO. INOCORRÊNCIA. ALEGADA OFENSA AOS ARTS. 2º E 60, § 4º, III, DA CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA. SEPARAÇÃO DE PODERES. INOCORRÊNCIA. *FUMUS BONI JURIS* E *PERICULUM IN MORA* NÃO DEMONSTRADOS.

1. No plano federal, o poder constituinte derivado submete-se aos limites formais e materiais fixados no art. 60 da Constituição da República, a ele não extensível a cláusula de reserva de iniciativa do Chefe do Poder Executivo, prevista de modo expresso no art. 61, § 1º, apenas para o poder legislativo complementar e ordinário – poderes constituídos.

2. Impertinente a aplicação, às propostas de emenda à Constituição da República, da jurisprudência do Supremo Tribunal Federal quanto à inconstitucionalidade de emendas às constituições estaduais sem observância da reserva de iniciativa do Chefe do Poder Executivo, fundada na sujeição do poder constituinte estadual, enquanto poder constituído de fato, aos limites do ordenamento constitucional federal.

3. O conteúdo da Emenda Constitucional nº 74/2013 não se mostra assimilável às matérias do art. 61, § 1º, II, “c”, da Constituição da República, considerado o seu objeto: a posição institucional da Defensoria Pública da União, e não o regime jurídico dos respectivos integrantes.

4. O art. 60, § 4º, da Carta Política não veda ao poder constituinte derivado o aprimoramento do desenho institucional de entes com sede na Constituição. A concessão de autonomia às Defensorias Públicas da União, dos Estados e do Distrito Federal encontra respaldo nas melhores práticas recomendadas pela comunidade jurídica internacional e não se mostra incompatível, em si, com a ordem constitucional. Ampara-se em sua própria teleologia, enquanto tendente ao aperfeiçoamento do sistema democrático e à concretização dos direitos fundamentais do amplo acesso à Justiça (art. 5º, XXXV) e da prestação de assistência jurídica aos hipossuficientes (art. 5º, LXXIV).

**5. Ao reconhecimento da legitimidade, à luz da separação dos Poderes (art. 60, § 4º, III, da Lei Maior), de emenda constitucional assegurando autonomia funcional e administrativa à Defensoria Pública da União não se desconsidera a natureza das suas atribuições, que não guardam vinculação direta à essência da atividade executiva. *Fumus boni juris* não evidenciado.**

6. Alegado risco de lesão aos cofres públicos sem relação direta com a vigência da norma impugnada, e sim com atos normativos supervenientes, supostamente nela calcados, é insuficiente para demonstrar a existência de fundado receio de dano irreparável ou de difícil reparação, requisito da concessão de medida cautelar em ação direta de inconstitucionalidade. Eventual exegese equivocada ou abusiva não conduz à inconstitucionalidade da emenda constitucional, somente inquinando de vício o ato do mau intérprete. *Periculum in mora* não demonstrado. Medida cautelar indeferida.

[ADI 5296 MC, Ministra Rosa Weber, Tribunal Pleno, *DJe* 11.11.2016].

A autonomia do órgão foi respaldada pela Suprema Corte também nestes julgados: ADI 3965/MG, Tribunal Pleno, Ministra Cármen Lúcia, DJ 30.3.12; ADI 4056/MA, Tribunal Pleno, Ministro Ricardo Lewandowski, DJ 1.8.12; ADI 3569/PE, Tribunal Pleno, Ministro Sepúlveda Pertence, DJ 11.5.07; e MS 33193 MC/DF, Ministra Rosa Weber, *DJe* 3.11.2014.

É relevante mencionar que, até mesmo quanto ao pagamento de honorários pelo ente federativo à Defensoria Pública que o integra, o Supremo Tribunal Federal, recentemente, entendeu, com amparo na autonomia da instituição, ser cabível o recebimento das referidas verbas pelo órgão:

Agravo Regimental em Ação Rescisória. 2. Administrativo. Extensão a servidor civil do índice de 28,86%, concedido aos militares. 3. Juizado Especial Federal. Cabimento de ação rescisória. Preclusão. Competência e disciplina previstas constitucionalmente. Aplicação analógica da Lei 9.099/95. Inviabilidade. Rejeição. 4. Matéria com repercussão geral reconhecida e decidida após o julgamento da decisão rescindenda. Súmula 343 STF. Inaplicabilidade. Inovação em sede recursal. Descabimento. 5. Juros moratórios. Matéria não arguida, em sede de recurso extraordinário, no processo de origem rescindido. Limites do Juízo rescisório. **6. Honorários em favor da Defensoria Pública da União.**

**Mesmo ente público. Condenação. Possibilidade após EC 80/2014.** 7. Ausência de argumentos capazes de infirmar a decisão agravada. Agravo a que se nega provimento. 8. Majoração dos honorários advocatícios (art. 85, § 11, do CPC). 9. Agravo interno manifestamente improcedente em votação unânime. Multa do art. 1.021, § 4º, do CPC, no percentual de 5% do valor atualizado da causa.

[AR 1937/DF, Ministro Gilmar Mendes, Tribunal Pleno, *DJe* 9.8.2017].

Não se desconhece, portanto, o novo perfil conferido pela Constituição à Defensoria Pública. Contudo, no entender da Procuradoria-Geral da República, o robustecimento concedido pelo constituinte derivado ao órgão não modifica a orientação quanto à impossibilidade de a instituição receber honorários sucumbenciais advindos de lides travadas contra o seu respectivo ente público.

As garantias outorgadas pelo texto constitucional à Defensoria Pública são, como explicitado, a autonomia administrativa e funcional e a iniciativa para a elaboração de sua respectiva proposta orçamentária, de forma que – nos limites da lei – possa a instituição dispor de seus recursos financeiros. Neste aspecto, leciona a doutrina que:

**A CF/88, por intermédio da EC 45/2004 (Reforma do Poder Judiciário) e em reforço ao modelo público de assistência jurídica aos necessitados, estabeleceu novo regime constitucional para a Defensoria Pública, ao assegurar à instituição, conforme preconizado no dispositivo citado anteriormente, autonomia funcional e administrativa, bem como iniciativa de sua proposta orçamentária dentro dos limites estabelecidos na lei de diretrizes orçamentárias e subordinação ao disposto no art. 99, § 2º, da CF/88.** A ampliação da autonomia institucional (funcional, administrativa e financeira) conferida à Defensoria Pública pelo texto constitucional verificou-se, num primeiro momento apenas às Defensorias Públicas Estaduais (EC 45/2004), mas posteriormente também à Defensoria Pública do Distrito Federal (EC 69/2012) e à Defensoria Pública da União – DPU (EC 74/2013), assegurando à instituição importante instrumento para perseguir os seus objetivos de forma plena e independente no plano da efetivação dos direitos fundamentais das pessoas necessitadas.

[...]

A autonomia atribuída à Defensoria Pública – a exemplo do que já havia ocorrido com o Ministério Público desde 1988, com base no art. 127, § 2º, da CF/88 – estabelece um realinhamento do Estado brasileiro, do ponto de vista político-organizacional, na medida em que cria duas instituições públicas singulares no âmbito do nosso Sistema de Justiça e, de modo inovador, dissociadas do guarda-chuva institucional dos três poderes republicanos (Legislativo, Executivo e Judiciário). Em texto sobre a autonomia do Ministério Público e alinhado com o nosso entendimento aqui lançado, Fábio Kerche pontua que “*os constituintes brasileiros de 1987/88 retiraram o Ministério Público de sua ligação direta com o Poder Executivo sem colocá-lo subordinado ao Poder Legislativo ou ao Judiciário*”. É precisa nesse sentido a lição de Diogo de Figueiredo Moreira Neto, considerando a natureza e regime jurídico *sui generis* inerente a algumas instituições (como é o caso da Defensoria Pública), apartando-as de qualquer vinculação aos três poderes republicanos e, ao mesmo tempo, assegurando-as autonomia e independência funcional (neste último caso, aos seus membros):

“A Constituição de 1988 acrescentou às três funções tradicionais do Estado, certas funções de fiscalização, controle, zeladoria, provocação e defesa que, tal como as funções jurisdicionais, devam estar isentas de comprometimento político-partidário, tenham especialização técnica e sejam garantidas em sua autonomia de desempenho, constituindo um quarto bloco de funções constitucionalmente independentes, com seus respectivos órgãos próprios – Tribunais de Contas, Ministério Público, Advocacia Pública, Defensoria Pública e a Ordem dos Advogados do Brasil. Embora não constitua, este quarto bloco, outro Poder do Estado, mas, ao contrário, mantém suas respectivas identidades fracionárias, todas essas funções, com seus órgãos próprios, individuais ou coletivos, se caracterizam pelo exercício autônomo das respectivas expressões de poder estatal que lhe são constitucionalmente cometidas para o desempenho de suas específicas missões, por meio de atos próprios”.

[...]

No caso da Defensoria Pública, a autonomia institucional está a serviço justamente dos indivíduos e grupos sociais necessitados, já que os direitos e interesses destes contrapõem-se, muitas vezes, aos interesses do próprio Estado (nos âmbitos federal, estadual e municipal), como se verifica, por exemplo, na reivindicação de direitos sociais (medicamentos, tratamento médico, vagas em creche e escola etc.) em face do Poder Executivo. É por tal razão e com essa preocupação em mente, ou seja, a proteção dos vulneráveis, que o constituinte derivado entendeu por bem reforçar o regime jurídico da Defensoria Pública (na linha do que havia feito antes com o Ministério Público) com as autonomias que lhe foram atribuídas.

[...]

No tocante à distinção entre a *autonomia administrativa* e a *autonomia funcional*, recorre-se à lição de José Afonso da Silva, para quem a *autonomia administrativa* “**significa que cabe à Instituição organizar sua administração, suas unidades administrativas, praticar atos de gestão, decidir sobre situação funcional de seu pessoal, propor ao Poder Legislativo a criação e extinção de seus serviços auxiliares, prover cargos nos termos da lei, estabelecer a política remuneratória, observado o art. 169, e os planos de carreira de seu pessoal, tal como está previsto para o Ministério Público**”. Entre os desdobramentos mais significativos atrelados à autonomia administrativa, está a iniciativa legislativa conferida expressamente à Defensoria Pública por meio do art. 134, § 4º, da CF/88 (inserido pela EC 80/2014), ao aplicar à instituição o mesmo regramento previsto para o Poder Judiciário nos arts. 93 e 96, II. **No que se refere à autonomia funcional, “se entende o exercício de suas funções livre de ingerências de qualquer outro órgão do Estado. É predicativo institucional, tanto que se poderia falar – e às vezes se fala – em autonomia institucional, mas ela se comunica aos membros da instituição, porque suas atividades-fim se realizam por meio deles. Assim, eles compartilham dessa autonomia institucional, porque não tem que aceitar interferência de autoridades ou órgãos de outro Poder no exercício de suas funções institucionais”**<sup>3</sup> [ênfase acrescida].

Percebe-se, assim, que o beneplácito constitucional conferido à Defensoria não extrapola as barreiras **(i)** da independência administrativa e funcional que garanta à instituição sua auto-organização e o livre desempenho de suas funções; e **(ii)** da prerrogativa de

3 FENSTERSEIFER, Tiago. Defensoria Pública na Constituição Federal. Rio de Janeiro: Forense, 2017.

apresentação de sua proposta orçamentária, dentro dos limites estabelecidos na lei de diretrizes orçamentárias.

Desse modo, em que pese a previsão normativa de cabimento das verbas sucumbenciais *quando devidas por quaisquer entes públicos*, tal disposição não abarca – por razão de lógica e de obediência à vontade constitucional – o patrimônio da Fazenda pública da qual é parte integrante a Defensoria.

Quando a Defensoria Pública patrocina causas contra sua respectiva Fazenda, há – de fato – confusão entre as figuras do devedor e do credor, visto que ambas estão vinculadas ao mesmo ente federativo. Não poderia – por congruência – o legislador constitucional *apenas* o litigante público apenas com o deslocamento de verba dentro da mesma seara fazendária. Afinal, o custeio das atividades da Defensoria continua sendo efetuado com recursos do ente político que integra.

Nessa linha, somente pode-se compreender que a expressão *inclusive quando devidas por quaisquer entes públicos*, constante do artigo 4º–XXI da Lei Complementar 80/94, deve ser interpretada na conformidade dos preceitos constitucionais que regem a matéria, incluindo apenas as verbas honorárias devidas por entes públicos de outras esferas governamentais.

Esta é, sem dúvida, a exegese constitucional mais acertada e razoável para o referido dispositivo legal, permitindo-se, assim, que a captação de recursos advenha de outras fontes – particulares ou entes públicos alheios – que não as que usualmente sustentam o órgão de assistência judiciária.

Assim, opino pelo desprovimento do recurso extraordinário e, considerados a sistemática da repercussão geral e os efeitos do julgamento deste recurso em relação aos demais casos que tratem ou venham a tratar do Tema 1002, sugiro a fixação da seguinte tese:

Não é cabível o pagamento de honorários sucumbenciais à Defensoria Pública quando o órgão litiga com o ente federativo que integra.

Brasília, 1º de julho de 2019.

**Raquel Elias Ferreira Dodge**  
Procuradora-Geral da República