

22/02/2023

PLENÁRIO

RECURSO EXTRAORDINÁRIO 1.140.005 RIO DE JANEIRO

VOTO:

O SENHOR MINISTRO LUÍS ROBERTO BARROSO (RELATOR):

I. EVOLUÇÃO CONSTITUCIONAL DAS DEFENSORIAS PÚBLICAS: EMENDAS CONSTITUCIONAIS N^{OS} 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.

2. Na vigência dessa redação, o Supremo Tribunal Federal, no RE 592.730, Rel. Min. Menezes Direito, j. em 07.11.2008, paradigma do tema nº 134 da repercussão geral, examinou, pela primeira vez, a possibilidade de pagamento de honorários sucumbenciais quando a Defensoria Pública representa a parte vencedora em demanda ajuizada contra o ente público ao qual é vinculada. Em tal ocasião, embora tenha reconhecido o caráter constitucional da matéria, a Corte negou-lhe repercussão geral, por considerar ausente o requisito da relevância jurídica, econômica, social e política.

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*

RE 1140005 / RJ

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 Civil¹.

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

5. Por meio da EC n^o 74/2013, o constituinte derivado estendeu expressamente à Defensoria Pública da União as garantias institucionais asseguradas às Defensorias dos estados pela EC n^o 45/2004, quais sejam, autonomia funcional, administrativa e orçamentária (art. 134, § 2^o e 3^o, CF²). Já a EC n^o 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 necessitados³. Além disso, a EC n^o 80/2014 estendeu às Defensorias

1 CC, Art. 381. Extingue-se a obrigação, desde que na mesma pessoa se confundam as qualidades de credor e devedor.

2 CF, Art. 134, § 2^o 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, § 2^o. (Incluído pela Emenda Constitucional n^o 45, de 2004)

§ 3^o Aplica-se o disposto no § 2^o às Defensorias Públicas da União e do Distrito Federal. (Incluído pela Emenda Constitucional n^o 74, de 2013)

3 ~~CF, 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. 5^o, LXXIV.)~~ (redação original)

Art. 134. A Defensoria Pública é 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 necessitados, na forma

RE 1140005 / RJ

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, CF⁴).

6. Para concretizar essa autonomia, o artigo 168 da Constituição⁵, 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.

do inciso LXXIV do art. 5º desta Constituição Federal. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 80, de 2014)

4 Art. 134, § 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. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 80, de 2014)

5 Art. 168. 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, na forma da lei complementar a que se refere o art. 165, § 9º. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 45, de 2004)

§ 1º É vedada a transferência a fundos de recursos financeiros oriundos de repasses duodecimais. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 109, de 2021)

§ 2º O saldo financeiro decorrente dos recursos entregues na forma do caput deste artigo deve ser restituído ao caixa único do Tesouro do ente federativo, ou terá seu valor deduzido das primeiras parcelas duodecimais do exercício seguinte. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 109, de 2021)

8. O Supremo Tribunal Federal já reconheceu a autonomia financeira da Defensoria em algumas oportunidades. Na ADPF 307 MC-Ref, Rel. Min. Dias Toffoli, j. em 19.12.2013⁶, a Corte analisou a possibilidade de o Governador deixar de consolidar, no Projeto de Lei Orçamentária encaminhado à Assembleia Legislativa, a proposta orçamentária da Defensoria do Estado, reduzindo os valores aprovados pela instituição, ainda que dentro do limite instituído na Lei de Diretrizes

6 “EMENTA Arguição de descumprimento de preceito fundamental. Medida cautelar. Referendo. Ato do Poder Executivo do Estado da Paraíba. Redução, no Projeto de Lei Orçamentária de 2014 encaminhado pelo Governador do Estado da Paraíba à Assembleia Legislativa, da proposta orçamentária da Defensoria Pública do Estado. Cabimento da ADPF. Mérito. Violação de preceito fundamental contido no art. 134, § 2º, da Constituição Federal. Autonomia administrativa e financeira das Defensorias Públicas estaduais. Medida cautelar confirmada. 1. A Associação Nacional dos Defensores Públicos, segundo a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, não detém legitimidade ativa para mandado de segurança quando a associação e seus substituídos não são os titulares do direito que pretende proteger. Precedente: MS nº 21.291/DF-AgR-QO, Relator o Ministro Celso de Mello, Tribunal Pleno, DJ de 20/10/95. Resta à associação a via da arguição de descumprimento de preceito fundamental, único meio capaz de sanar a lesividade alegada. 2. A autonomia administrativa e financeira da Defensoria Pública qualifica-se como preceito fundamental, ensejando o cabimento de ADPF, pois constitui garantia densificadora do dever do Estado de prestar assistência jurídica aos necessitados e do próprio direito que a esses corresponde. Trata-se de norma estruturante do sistema de direitos e garantias fundamentais, sendo também pertinente à organização do Estado. 3. A arguição dirige-se contra ato do chefe do Poder Executivo estadual praticado no exercício da atribuição conferida constitucionalmente a esse agente político de reunir as propostas orçamentárias dos órgãos dotados de autonomia para consolidação e de encaminhá-las para a análise do Poder Legislativo. Não se cuida de controle preventivo de constitucionalidade de ato do Poder Legislativo, ma, sim, de controle repressivo de constitucionalidade de ato concreto do chefe do Poder Executivo. 4. São inconstitucionais as medidas que resultem em subordinação da Defensoria Pública ao Poder Executivo, por implicarem violação da autonomia funcional e administrativa da instituição. Precedentes: ADI nº 3965/MG, Tribunal Pleno, Relator a Ministra Cármen Lúcia, DJ de 30/3/12; ADI nº 4056/MA, Tribunal Pleno, Relator o Ministro Ricardo Lewandowski, DJ de 1/8/12; ADI nº 3569/PE, Tribunal Pleno, Relator o Ministro Sepúlveda Pertence, DJ de 11/5/07. Nos termos do art. 134, § 2º, da Constituição Federal, não é dado ao chefe do Poder

RE 1140005 / RJ

Orçamentárias. Nessa oportunidade, o STF afirmou a inconstitucionalidade de medidas que resultem em subordinação da Defensoria Pública ao Poder Executivo, por implicarem violação da autonomia funcional, administrativa e financeira da instituição.

9. Na ADI 4.056, Rel. Min. Ricardo Lewandowski, j. em 07.03.2012⁷, o STF afirmou que as mudanças estabelecidas pela EC nº 45/2004 incrementaram a capacidade de autogoverno da Defensoria Pública, assegurando-lhe autonomia funcional, administrativa e financeira, sendo inconstitucional qualquer medida normativa que pretenda subordiná-las ao Executivo ou demais Poderes. Sob esse fundamento, declarou a inconstitucionalidade de lei do Estado do Maranhão que inseria a Defensoria Pública na estrutura do Poder Executivo estadual. O mesmo raciocínio permeou outros precedentes sobre as Defensorias Públicas, como a ADI 3.965, Rel. Min. Cármen Lúcia,

Executivo estadual, de forma unilateral, reduzir a proposta orçamentária da Defensoria Pública quando essa é compatível com a Lei de Diretrizes Orçamentárias. Caberia ao Governador do Estado incorporar ao PLOA a proposta nos exatos termos definidos pela Defensoria, podendo, contudo, pleitear à Assembleia Legislativa a redução pretendida, visto ser o Poder Legislativo a seara adequada para o debate de possíveis alterações no PLOA. A inserção da Defensoria Pública em capítulo destinado à proposta orçamentária do Poder Executivo, juntamente com as Secretarias de Estado, constitui desrespeito à autonomia administrativa da instituição, além de ingerência indevida no estabelecimento de sua programação administrativa e financeira. 5. Medida cautelar referendada.” (ADPF 307 MC-Ref, Rel. Min. Dias Toffoli, Tribunal Pleno, j. em 19.12.2013)

7 “Ementa: CONSTITUCIONAL. ARTS. 7º, VII, 16, CAPUT E PARÁGRAFO ÚNICO, DA LEI 8.559/2006, DO ESTADO DO MARANHÃO, QUE INSEREM A DEFENSORIA PÚBLICA DAQUELA UNIDADE DA FEDERAÇÃO NA ESTRUTURA DO PODER EXECUTIVO LOCAL. OFENSA AO ART. 134, § 2º, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL. ADI PROCEDENTE. I – A EC 45/04 reforçou a autonomia funcional e administrativa às defensorias públicas estaduais, ao assegurar-lhes a iniciativa para a propositura de seus orçamentos (art. 134, § 2º). II – Qualquer medida normativa que suprima essa autonomia da Defensoria Pública, vinculando-a a outros Poderes, em especial ao Executivo, implicará violação à Constituição Federal. Precedentes. III – ADI julgada procedente.” (ADI 4.056, Rel. Min. Ricardo Lewandowski, Tribunal Pleno, j. em 07.03.2012)

RE 1140005 / RJ

j. em 07.03.2012, e a ADI 5.296 MC, Rel. Min. Rosa Weber, j. em 18.05.2016.

10. Da mesma forma, na ADPF 339, Rel. Min. Luiz Fux⁸, e na ADPF 384, Rel. Min. Edson Fachin⁹, o STF assegurou o repasse, sob a forma de duodécimos e até o dia 20 de cada mês, da integralidade dos recursos orçamentários destinados à Defensoria Pública do Estado pela Lei Orçamentária Anual. Afirmou que, ao incluir a Defensoria Pública no

8 “Ementa: ARGUIÇÃO POR DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL. ATO DO GOVERNADOR DO ESTADO DO PIAUÍ CONSISTENTE NO NÃO REPASSE DE DUODÉCIMOS ORÇAMENTÁRIOS À DEFENSORIA PÚBLICA ESTADUAL. AÇÃO PROPOSTA PELA ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE DEFENSORES PÚBLICOS – ANADEP. ART. 103, IX, DA CRFB/88. LEGITIMIDADE ATIVA. PERTINÊNCIA TEMÁTICA CARACTERIZADA. PRINCÍPIO DA SUBSIDIARIEDADE ATENDIDO. PRECEDENTES. CABIMENTO DA AÇÃO. DEFENSORIA PÚBLICA. AUTONOMIA FUNCIONAL, ADMINISTRATIVA E ORÇAMENTÁRIA. ART. 134, § 2º, DA CRFB/88. REPASSES ORÇAMENTÁRIOS QUE DEVEM SE DAR PELO CHEFE DO PODER EXECUTIVO SOB A FORMA DE DUODÉCIMOS E ATÉ O DIA VINTE DE CADA MÊS. ART. 168 DA CRFB/88. IMPOSSIBILIDADE DE RETENÇÃO, PELO GOVERNADOR DE ESTADO, DE PARCELAS DAS DOTAÇÕES ORÇAMENTÁRIAS DESTINADAS À DEFENSORIA PÚBLICA ESTADUAL, ASSIM TAMBÉM AO PODER JUDICIÁRIO, AO PODER LEGISLATIVO E AO MINISTÉRIO PÚBLICO. DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUDAMENTAL CARACTERIZADO. ARGUIÇÃO JULGADA PROCEDENTE PARA A FIXAÇÃO DE TESE. 1. Às Defensorias Públicas Estaduais são asseguradas autonomia funcional e administrativa, bem como a prerrogativa de formulação de sua própria proposta orçamentária (art. 134, § 2º, da CRFB/88), por força da Constituição da República, após a Emenda Constitucional nº 45/2004. 2. O repasse dos recursos correspondentes destinados à Defensoria Pública, ao Poder Judiciário, ao Poder Legislativo e ao Ministério Público sob a forma de duodécimos e até o dia 20 de cada mês (art. 168 da CRFB/88) é imposição constitucional; atuando o Executivo apenas como órgão arrecador dos recursos orçamentários, os quais, todavia, a ele não pertencem. 3. O repasse dos duodécimos das verbas orçamentárias destinadas ao Poder Legislativo, ao Poder Judiciário, ao Ministério Público e à Defensoria Pública quando retidos pelo Governado do Estado constitui prática indevida em flagrante violação aos preceitos fundamentais esculpidos na CRFB/88. Precedentes: AO 1.935, rel. Min. Marco Aurélio, DJe de 26/9/2014; ADPF 307-MC-Ref, rel. Min. Dias Toffoli, Tribunal Pleno, DJe de 27/3/2014; MS 23.267, rel. Min. Gilmar Mendes,

RE 1140005 / RJ

rol de instituições do art. 168 da CF¹⁰, o poder constituinte derivado objetivou propiciar condições materiais para a efetiva fruição do direito de acesso à justiça pela população economicamente hipossuficiente. Essa finalidade é frustrada quando o Poder Executivo retém os duodécimos referentes às dotações orçamentárias da instituição.

11. A autonomia e relevância institucional da Defensoria Pública foi reconhecida também nas ações diretas que afirmaram a

Tribunal Pleno, DJ de 16/5/2003; ADI 732-MC, rel. Min. Celso de Mello, Tribunal Pleno, DJ de 21/8/1992; MS 21.450, rel. Min. Octavio Gallotti, Tribunal Pleno, DJ de 5/6/1992; ADI 37-MC, rel. Min. Francisco Rezek, Tribunal Pleno, DJ de 23/6/1989. 4. O princípio da subsidiariedade, insito ao cabimento da ADPF, resta atendido diante da inexistência, para a Associação autora, de outro instrumento processual igualmente eficaz ao atendimento célere da tutela constitucional pretendida. Precedentes: ADPF 307-MC-Ref, rel. Min. Dias Toffoli, Tribunal Pleno, DJe de 27/3/2014; ADPF 187, rel. Min. Celso de Mello, Tribunal Pleno, DJ de 29/5/2014. 5. A Associação Nacional de Defensores Públicos é parte legítima a provocar a fiscalização abstrata de constitucionalidade (art. 103, IX, da CRFB/88). Precedentes: ADPF 307-MC-Ref, rel. Min. Dias Toffoli, DJe de 27/3/2014; ADI 4.270, rel. Min. Joaquim Barbosa, DJe de 28/9/2012; ADI 2.903, rel. min. Celso de Mello, DJe 19/09/2008. 6. Arguição por descumprimento de preceito fundamental julgada procedente, para fixar a seguinte tese: “É dever constitucional do Poder Executivo o repasse, sob a forma de duodécimos e até o dia 20 de cada mês (art. 168 da CRFB/88), da integralidade dos recursos orçamentários destinados a outros Poderes e órgãos constitucionalmente autônomos, como o Ministério Público e a Defensoria Pública, conforme previsão da respectiva Lei Orçamentária Anual.” (ADPF 339, Rel. Min. Luiz Fux, Tribunal Pleno, j. em 18.05.2016)

9 “EMENTA: MEDIDA CAUTELAR EM ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL. DIREITO CONSTITUCIONAL E FINANCEIRO. CONVERSÃO EM MÉRITO. POSSIBILIDADE. ATO DO GOVERNADOR DO ESTADO DE MINAS GERAIS. NÃO REPASSE DE DUODÉCIMOS À DEFENSORIA PÚBLICA ESTADUAL. CONHECIMENTO DA ADPF. PRECEDENTES. VIOLAÇÃO DA AUTONOMIA DAS DEFENSORIAS. ARGUIÇÃO JULGADA PROCEDENTE. 1. Ao incluir a Defensoria Pública no rol de instituições elencadas no dispositivo transcrito, o Poder Constituinte Derivado tencionou propiciar condições materiais para a efetiva fruição do direito de acesso à Justiça pela população economicamente hipossuficiente. 2. A retenção do repasse de duodécimos por parte do Poder Executivo configura ato abusivo e atentatório a ordem constitucional brasileira. Precedentes. 3. Referendo de medida liminar convertido em

RE 1140005 / RJ

legitimidade de seu poder requisitório¹¹. 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 populacional¹². O prazo encerrou-se no

juízo de mérito da arguição, para, diante da lesão aos arts. 134, § 2º, e 168 da CRFB/88, determinar ao Governador do Estado de Minas Gerais que proceda ao repasse, sob a forma de duodécimos e até o dia 20 de cada mês, da integralidade dos recursos orçamentários destinados à Defensoria Pública do Estado pela Lei Orçamentária Anual para o exercício financeiro de 2016, inclusive quanto às parcelas já vencidas, assim também em relação a eventuais créditos adicionais destinados à instituição.” (ADPF 384, Rel. Min. Edson Fachin, Tribunal Pleno, j. em 06.08.2020)

10 CF, Art. 168. 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, na forma da lei complementar a que se refere o art. 165, § 9º. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 45, de 2004)

11 ADIs nos 6.852, Rel. Min. Edson Fachin, j. em 21.02.2022; 6.875, Rel. Min. Alexandre de Moraes, j. em 21.02.2022; 6.866, sob a minha relatoria, j. em 09.05.2022; 6.876, Rel. Min. Rosa Weber, j. 21.03.2022.

12 ADCT, Art. 98. O número de defensores públicos na unidade jurisdicional será proporcional à efetiva demanda pelo serviço da Defensoria Pública e à respectiva população.

§ 1º No prazo de 8 (oito) anos, a União, os Estados e o Distrito Federal deverão contar com defensores públicos em todas as unidades jurisdicionais, observado o disposto no caput deste artigo.

§ 2º Durante o decurso do prazo previsto no § 1º deste artigo, a lotação dos defensores públicos

RE 1140005 / RJ

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

15. A pobreza e a desigualdade extrema são marcas profundas da formação social do Brasil. Apesar de a Constituição de 1988 consagrar um rol extenso de direitos fundamentais e todas as dimensões do princípio da igualdade - igualdade formal, material e como reconhecimento -, o acesso a direitos no país permanece profundamente assimétrico. Mesmo formalmente assegurados, os direitos fundamentais

ocorrerá, prioritariamente, atendendo as regiões com maiores índices de exclusão social e adensamento populacional.

RE 1140005 / RJ

mais básicos, como saúde, moradia, educação e previdência, são rotineiramente negados para grande parcela da população.

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. Os direitos fundamentais, além da perspectiva subjetiva – que atribui ao seu titular a possibilidade de impor seus interesses juridicamente tutelados – possuem uma eficácia objetiva, da qual se extrai uma ordem permanente, dirigida ao Estado, de concretização e efetivação desses direitos. O reconhecimento dessa eficácia parte de uma constatação óbvia: a concretização de direitos e o combate à desigualdade exigem mais do que a proclamação de uma carta generosa de direitos fundamentais. 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 Justiça¹³.

13 Mauro Cappelletti e Bryant Garth, *Acesso à Justiça*. Tradução Ellen Gracie Northfleet. Porto Alegre: Sérgio Antonio Fabris, 2002.

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 judiciária¹⁴, 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.

14 A expressão “assistência judiciária” está relacionada aos recursos e instrumentos indispensáveis à defesa de direitos na esfera judicial. Já a “assistência jurídica” possui conotação mais ampla, abrangendo toda e qualquer atividade assistencial relacionada ao universo jurídico, como a atividade pré-judicial e a extrajudicial. Sobre o tema, confira Diogo Esteves e Franklyn Roger Alves Silva, *Princípios Institucionais da Defensoria Pública*. Rio de Janeiro: Forense, 2017, pp. 143-146.

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 2022¹⁵.

23. Quanto ao aspecto orçamentário, o primeiro ponto a ser destacado é que os recursos do tesouro representam 83,9% dos valores totais, enquanto as demais fontes – que incluem, por exemplo, os fundos próprios de cada instituição –, representam apenas 16,1%. Na Defensoria Pública da União, o orçamento é composto, exclusivamente, por recursos

15 Diogo Esteves, Júlio Camargo de Azevedo, Edilson Santana Gonçalves Filho, Leandro Antonio Jiomeke, Marcus Edson de Lima, Camylla Basso Franke Meneguzzo, Maria Tereza Sadek, Franklyn Roger Alves Silva, Nicholas Moura e Silva, Gabriel Saad Travassos e Kazuo Watanabe. Pesquisa Nacional da Defensoria Pública 2022, Brasília: DPU, 2022. Disponível em: <https://pesquisanacionaldefensoria.com.br/download/pesquisa-nacional-da-defensoria-publica-2022-eBook.pdf>. Acesso em: 06.12.2022.

RE 1140005 / RJ

vindos do Tesouro Federal. O estudo destacou, ainda, que a maior parte do orçamento é utilizada para pagamento de despesas com pessoal e itens de custeio, restando pouco ou quase nada para a realização de maiores investimentos institucionais.

24. A Pesquisa Nacional da Defensoria Pública de 2022, levando em consideração o orçamento fiscal das respectivas unidades federativas, indica que, no orçamento de 2022, os valores destinados à Defensoria Pública são 288,9% menores que o orçamento do Ministério Público e 1.539,3% menores que o orçamento do Poder Judiciário. Foram destinados ao Poder Judiciário R\$ 117.245.643.962,00; para o Ministério Público, R\$ 27.814.435.510,00; e para a Defensoria Pública apenas R\$ 7.152.309.521,00.

25. Além disso, a análise do gasto per capita por unidade federativa revela uma grande variação nos valores. No âmbito das defensorias estaduais e do Distrito Federal, o valor mais baixo é apresentado no Estado do Paraná, que possui gasto per capita de R\$ 5,70; por outro lado, o valor mais alto é apresentado pelo Estado do Tocantins, que possui gasto per capita de R\$ 103,35. No âmbito da DPU, o cenário é ainda pior, sendo apresentado gasto per capita de apenas R\$ 2,79. Essa variabilidade indica a enorme desproporção de investimentos na Defensoria Pública entre as unidades federativas.

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),

RE 1140005 / RJ

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.

28. Na análise comparativa entre o número de membros de outras instituições, temos o seguinte cenário: Poder Judiciário com 17.871 membros, Ministério Público com 12.894 membros e Defensoria Pública com 6.956 membros.

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 E PRAGMÁTICA

SUPERAÇÃO DA TESE DA CONFUSÃO

30. O instituto da confusão, previsto nos artigos 381 e

RE 1140005 / RJ

seguintes do Código Civil¹⁶, 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 n^{os} 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

16 Art. 381. Extingue-se a obrigação, desde que na mesma pessoa se confundam as qualidades de credor e devedor.

Art. 382. A confusão pode verificar-se a respeito de toda a dívida, ou só de parte dela.

Art. 383. A confusão operada na pessoa do credor ou devedor solidário só extingue a obrigação até a concorrência da respectiva parte no crédito, ou na dívida, subsistindo quanto ao mais a solidariedade.

Art. 384. Cessando a confusão, para logo se restabelece, com todos os seus acessórios, a obrigação anterior.

RE 1140005 / RJ

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

RE 1140005 / RJ

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 80/1994¹⁷ garante à Defensoria o recebimento e a execução

¹⁷ LC nº 80/1994 (Lei Orgânica da Defensoria Pública), Art.4º São funções institucionais da

RE 1140005 / RJ

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.

41. Com efeito, o excesso de litigiosidade traz como consequências negativas não apenas os gastos financeiros, relativos ao custo da máquina judiciária, mas também uma piora nos serviços prestados por todo o sistema de justiça, acarretando congestionamento

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; [\(Incluído pela Lei Complementar nº 132, de 2009\)](#).

RE 1140005 / RJ

nos juízos e tribunais e perda de qualidade na prestação jurisdicional, comprometendo o próprio acesso à Justiça. No caso das demandas patrocinadas pela Defensoria, devemos lembrar que essa sobrecarga penaliza os grupos sociais mais vulneráveis da população, que demandam da atuação dessa instituição para a efetivação de seus direitos fundamentais mais básicos.

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.