

RECLAMAÇÃO 69.080 BAHIA

RELATOR : MIN. EDSON FACHIN
RECLTE.(S) : ESTADO DA BAHIA
PROC.(A/S)(ES) : PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DA BAHIA
RECLDO.(A/S) : TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DA BAHIA
ADV.(A/S) : SEM REPRESENTAÇÃO NOS AUTOS
BENEF.(A/S) : DEFENSORIA PÚBLICA DO ESTADO DA BAHIA
PROC.(A/S)(ES) : DEFENSOR PÚBLICO-GERAL DO ESTADO DA BAHIA

DECISÃO: Trata-se de reclamação constitucional, com pedido de medida liminar, promovida pelo Estado da Bahia em face de decisão do respectivo Tribunal de Justiça, nos autos da Ação Ordinária nº 8001785-80.2019.8.05.0032, por alegada ofensa ao entendimento firmado no Tema 1002 da Repercussão Geral (RE 1.140.005) e à Súmula Vinculante 10.

O Estado da Bahia narra que, na origem, a Defensoria Pública estadual ajuizou a demanda para obter o fornecimento de tratamento médico e do processo resultou a condenação do ora reclamante, com arbitramento de honorários advocatícios em favor da Defensoria, no patamar de quinze por cento (15%).

Segundo aduz, “especificamente no Estado da Bahia, há legislação estadual que afasta a percepção de honorários por parte da Defensoria Pública, quando atua contra a Administração Direta ou Indireta” (eDoc 1, p. 2). Pretende, assim, que se faça o *distinguishing* em relação ao Tema 1002 e que se pronuncie a violação ao verbete 10 da Súmula Vinculante.

Argumenta (eDoc 1, pp. 8-11):

“há uma situação particular no Estado da Bahia, que não se observa no Tema 1002: a existência de lei estadual válida que afasta tal verba das receitas da Defensoria. No caso paradigma, não havia norma específica excluindo os honorários advocatícios do campo material das receitas da Defensoria Pública, quando se tratar de ação contra o Estado e sua administração indireta.

Confira-se, a propósito, os arts. 6º, II, e 265 da Lei

RCL 69080 / BA

Complementar estadual nº 26/06 e o art. 3º, I, da Lei estadual nº 11.045/08, no que afastam essa condenação:

Lei Complementar estadual n.º 26/2006

Art. 6º - Constituem receitas da Defensoria Pública do Estado da Bahia: (...)

II - os honorários advocatícios, em razão da aplicação do princípio da sucumbência, nas ações em que qualquer dos seus representantes tiver atuado, exceto com relação às pessoas jurídicas de direito público da administração direta e indireta;

Art. 265 - A Defensoria Pública, por meio de seus órgãos de execução, fica autorizada a promover a execução de verbas de sucumbência das causas em que atuar, exceto contra entes públicos da administração pública direta e indireta, destinando-as ao Fundo de Assistência Judiciária, a ser criado por lei específica, cujos recursos serão revertidos em benefício do aperfeiçoamento e capacitação dos membros e servidores da Defensoria Pública

Lei estadual n.º 11.045/2008

Art. 3º - Constituem receitas do Fundo de Assistência Judiciária da Defensoria Pública do Estado da Bahia:

I - as verbas de sucumbência das causas em que a Defensoria Pública do Estado da Bahia atuar, exceto nas ações contra entes da Administração Pública direta e indireta;

É verdade que o art. 4º, XXI, da Lei Complementar nº 80/94, no qual se fundou a tese do Tema nº 1.002 da Repercussão Geral, permite genericamente a condenação de quaisquer entes públicos ao pagamento de honorários de sucumbência às Defensorias Públicas.

RCL 69080 / BA

Mas o dispositivo não se refere especificamente aos entes políticos a que pertencem as Defensorias Públicas. Ele não estabelece obrigatoriamente que mesmo os entes políticos a que pertencem as Defensorias Públicas podem ser condenados ao pagamento de honorários de sucumbência a elas. Isso é deixado um tanto em aberto. Esse entendimento pode até prevalecer na falta de norma específica em sentido contrário; foi inclusive o que prevaleceu no Tema 1.002 da Repercussão Geral. Mas não significa que não é possível a edição de normas específicas em sentido contrário.

Ademais, se esse dispositivo tiver sido editado pela União dentro do âmbito da competência concorrente, como uma norma geral, ele deve receber interpretação estrita. Isso porque o vetor axiológico da descentralização permeia toda a Constituição Federal, repartindo o poder político entre diferentes unidades autônomas, inibindo o autoritarismo, mais propício num ambiente de concentração de poder em única entidade.

Diante de sua natureza, o art. 4º, XXI, da Lei Complementar nº 80/94 não pode impedir a edição de leis específicas que vedem a condenação dos entes políticos ao pagamento de honorários de sucumbência a suas Defensorias Públicas, como os arts. 6º, II, e 265 da Lei Complementar estadual nº 26/06 e o art. 3º, I, da Lei estadual nº 11.045/08. Aliás, se esse fosse seu objetivo, ele sequer teria a natureza de norma geral. Consequentemente, ou não seria aplicável aos estados-membros, mas apenas à União, ou seria inconstitucional. E, de um modo ou de outro, ele não suspenderia a eficácia dos arts. 6º, II, e 265 da Lei Complementar estadual nº 26/06 e do art. 3º, I, da Lei estadual nº 11.045/08. Do contrário, haveria ofensa aos art. 24, XIII, §§ 1º, 2º e 4º e 25, § 1º, da CF.”

Requer o deferimento de medida liminar para suspender a eficácia

RCL 69080 / BA

da decisão reclamada e determinar “que outra seja proferida em consonância com a Súmula Vinculante 10, afastando-se ainda a aplicação do Tema 1002” (eDoc 1, p. 15). Em definitivo, pleiteia a cassação do provimento reclamado e a confirmação da liminar.

A Defensoria Pública do Estado da Bahia apresentou, por meio da Petição nº 77544/2024, manifestação em desfavor da pretensão deduzida (eDoc 15). Sustenta a inviabilidade do manejo da reclamação para reexame de aplicação dos Temas de Repercussão Geral pelas Cortes de origem. No que se refere aos preceitos constitucionais incidentes na espécie, assevera (eDoc 15, pp. 6-9):

“Ao contrário do que defende o Estado da Bahia, em sua reclamação, a Defensoria Pública do Estado da Bahia entende que a normativa constitucional correta que deve ser aplicada ao presente caso está prevista no art. 24, XIII; §§§§ 1º, 2º, 3º e 4º c/c o § 1º do art. 134, ambos da Constituição Federal:

Art. 24. Compete à União, aos Estados e ao Distrito Federal legislar concorrentemente sobre:

(...)

XIII - assistência jurídica e Defensoria pública;

(...)

§ 1º No âmbito da legislação concorrente, a competência da União limitar-se-á a estabelecer normas gerais.

§ 2º A competência da União para legislar sobre normas gerais não exclui a competência suplementar dos Estados.

§ 3º Inexistindo lei federal sobre normas gerais, os Estados exercerão a competência legislativa plena, para atender a suas peculiaridades

§ 4º A superveniência de lei federal sobre normas gerais suspende a eficácia da lei estadual, no que lhe for contrário.

RCL 69080 / BA

Art. 134 (...)

§ 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.

No caso em apreço, verifica-se não apenas uma previsão constitucional de preservação dos interesses institucionais da Defensoria Pública, como uma previsibilidade expressa de Lei Complementar, com normas gerais, de aplicabilidade em todo o território nacional.

Por força do disposto no artigo 24, XIII e seu §3º, da Constituição Federal, até a edição da Lei Complementar n. 80, os Estados podiam organizar suas Defensorias Públicas livremente, traçando, inclusive, normas gerais, já que o citado artigo autoriza o exercício da competência concorrente por parte da União, Estados e Distrito Federal acerca das matérias nele elencados.

Com advento da LC n. 80 e com sua alteração pela LC 132 (normas gerais trazidas pela União), os Estados deveriam adequar suas respectivas leis à Norma Geral (Lei nacional), no que tange às regras gerais ali traçadas, por força do que estabelece o § 4º do citado artigo 24, da Constituição Federal. Isto porque a norma constitucional estabelece que 'a superveniência de lei federal sobre normas gerais suspende a eficácia da lei estadual, no que lhe for contrário'.

[...]

Assim, qualquer decisão sobre o tema ora descrito deve

RCL 69080 / BA

partir da interpretação dos artigos 24, XIII; §§§§ 1º, 2º, 3º e 4º c/c o § 1º do art. 134, ambos da Constituição Federal sob pena de subverter toda a lógica constitucional de repartição de competências para legislar.”

Consigna a “desnecessidade de submissão de demanda judicial à regra de reserva de plenário na hipótese em que a decisão judicial estiver fundada em jurisprudência do Plenário do Supremo Tribunal Federal” (eDoc 15, p. 9). Acrescenta (eDoc 15, pp. 13-14):

“O Tema 1002 do STF, ao abordar a questão dos honorários, não faz restrições a eventual existência de legislações estaduais específicas que proíbam tal percepção, o que demonstra a necessidade de harmonização normativa de uma lei estadual com a lei nacional, assim como o respeito à repartição de competências e à supremacia da Constituição Federal.

Demais disso, não há que se falar em violação à cláusula da reserva de plenário, na medida em que houve anterior manifestação do Supremo Tribunal Federal sobre o tema, o que dispensa a instauração do incidente e consequente remessa ao plenário do tribunal estadual. [...]

Logo, não se identifica, neste aspecto, o distinguishing da tese definida no reportado julgado com o caso em apreço, como sustentado pelo Estado da Bahia, mormente porque os artigos 6º, II, e 265 da Lei Complementar estadual n.º 26/2006 e o art. 3º, I, da Lei estadual n.º 11.045/2008, não constituem fundamento legal válido para exonerar o Estado da Bahia da imposição em pagar a verba honorária sucumbencial”.

Salienta que, no caso examinado, o juízo reclamado apenas interpretou a legislação estadual de acordo com os princípios e normas

RCL 69080 / BA

constitucionais que tratam da repartição de competências, na forma do art. 24, XIII, e §§ 1º, 2º e 3º, c/c o art. 134, § 1º, da Constituição Federal. Aduz que “a inclusão pela LC nº 132 de 2009 do inc. XXI [ao] art. 4º da LC 80/94, implicou na suspensão imediata da eficácia dos arts. 6º, II, e 265 da Lei Complementar estadual nº 26/06 e o art. 3º, I, da Lei estadual nº 11.045/08, conforme estabelece a Constituição Federal (CF art. 24, § 4º)” (eDoc 1, pp. 23-24). Pede, finalmente, o não conhecimento ou a improcedência da demanda.

Dispensou o pedido de informações à autoridade reclamada, bem como a remessa à Procuradoria-Geral da República (art. 52, parágrafo único, do RISTF), por entender que o processo está suficientemente instruído e em condições de julgamento.

É o relatório. Decido.

O cabimento da reclamação, instituto jurídico de natureza constitucional, deve ser aferido nos estritos limites das normas de regência, que somente a concebem para preservação da competência do Tribunal e para garantia da autoridade de suas decisões (art. 102, I, *l*, CF), bem como contra atos que contrariem ou indevidamente apliquem Súmula Vinculante (art. 103-A, § 3º, da CF).

A matéria também veio disciplinada pelo Novo Código de Processo Civil, que, no art. 988, prevê as hipóteses de seu cabimento, *in verbis*:

“Art. 988. Caberá reclamação da parte interessada ou do Ministério Público para:

I - preservar a competência do tribunal;

II - garantir a autoridade das decisões do tribunal;

III - garantir a observância de enunciado de súmula vinculante e de decisão do Supremo Tribunal Federal em controle concentrado de constitucionalidade; (Redação dada pela Lei nº 13.256, de 2016) (Vigência)

IV - garantir a observância de acórdão proferido em

RCL 69080 / BA

juízo de incidente de resolução de demandas repetitivas ou de incidente de assunção de competência; (Redação dada pela Lei nº 13.256, de 2016) (Vigência)

§ 1º A reclamação pode ser proposta perante qualquer tribunal, e seu julgamento compete ao órgão jurisdicional cuja competência se busca preservar ou cuja autoridade se pretenda garantir.

§ 2º A reclamação deverá ser instruída com prova documental e dirigida ao presidente do tribunal.

§ 3º Assim que recebida, a reclamação será autuada e distribuída ao relator do processo principal, sempre que possível.

§ 4º As hipóteses dos incisos III e IV compreendem a aplicação indevida da tese jurídica e sua não aplicação aos casos que a ela correspondam.

§ 5º É inadmissível a reclamação: (Redação dada pela Lei nº 13.256, de 2016)

I - proposta após o trânsito em julgado da decisão reclamada; (Incluído pela Lei nº 13.256, de 2016)

II - proposta para garantir a observância de acórdão de recurso extraordinário com repercussão geral reconhecida ou de acórdão proferido em julgamento de recursos extraordinário ou especial repetitivos, quando não esgotadas as instâncias ordinárias. (Incluído pela Lei nº 13.256, de 2016)

§ 6º A inadmissibilidade ou o julgamento do recurso interposto contra a decisão proferida pelo órgão reclamado não prejudica a reclamação.”

Verifica-se que a presente reclamação tem como fundamento a alegação de desobediência ao julgamento do RE 1.140.005, de relatoria do Ministro Roberto Barroso, bem como o descumprimento da Súmula

RCL 69080 / BA

Vinculante 10.

Na situação examinada, o Tribunal reclamado rejeitou o argumento da excepcionalidade do caso concreto, proposto pelo ente estadual, por considerá-la claramente incompatível com a tese de repercussão geral do Tema 1002. O aresto reclamado seguiu a fundamentação proposta pelo Desembargador Relator, José Alfredo Cerqueira da Silva, nesses termos (eDoc 9, pp. 5-7):

“Conheço do recurso, pois presentes os seus requisitos de admissibilidade.

Ab initio, convém salientar que o presente agravo deve se restringir a averiguar existência de similitude fático jurídica entre o assunto tratado nos autos e o paradigma aplicado (Tema 1.002 do STF). Feita tal elucidação, diante da interposição do presente Agravo Interno, levo a apreciação da questão ao Colegiado. Em que pese às razões do agravante, a pretensão de reforma não merece amparo, conforme será demonstrado a seguir.

O recorrente aduz o desacerto da decisão impugnada, uma vez que incorreta a aplicação de precedente pelo Tribunal de Justiça da Bahia, devendo ser reconhecido o *distinguish* do Tema 1002, ao presente caso, pois, no Estado da Bahia, há leis proibitórias de percepção de honorários de sucumbência pela Defensoria Pública, LC nº 26/2006 e Lei Estadual nº 11.045/2008.

Ocorre que, a Emenda Constitucional 80/2014 reforçou a autonomia da Instituição, provocando conseqüentemente o chamado *overruling* do enunciado da Súmula 421 do STJ, ou seja, acarretou na superação do entendimento contido na referida súmula ante a alteração do paradigma constitucional no qual se fundava a alegada confusão patrimonial.

O entendimento da Corte Suprema firma-se no sentido de que o valor recebido a título de honorários sucumbenciais deve

RCL 69080 / BA

ser destinado, exclusivamente, ao aparelhamento das Defensorias Públicas, vedado o seu rateio entre os membros da instituição, tendo em vista que o desempenho da missão constitucional atribuída às Defensorias Públicas demanda alocação de recursos financeiros.

Assim é que, no dia 16.08.2023, foi publicado o acórdão do julgamento do RE n.º 1.140.005/RJ, Relator Ministro Roberto Barroso, referente ao Tema n.º 1002/STF, no qual foram firmadas as seguintes teses:

‘1. É devido o pagamento de honorários sucumbenciais à Defensoria Pública, quando representa parte vencedora em demanda ajuizada contra qualquer ente público, inclusive aquele que integra;

2. O valor recebido a título de honorários sucumbenciais deve ser destinado, exclusivamente, ao aparelhamento das Defensorias Públicas, vedado o seu rateio entre os membros da instituição’.

Logo, não identifica-se, neste aspecto, o *distinguishing* da tese definida no reportado julgado com o caso em apreço, como sustentado pelo Estado da Bahia, mormente porque os artigos 6º, II, e 265 da Lei Complementar estadual n.º 26/2006 e o art. 3º, I, da Lei estadual n.º 11.045/2008, não constituem fundamento legal válido para exonerar o Estado da Bahia da imposição em pagar a verba honorária sucumbencial.

Possível, portanto, conclusão no sentido de que a verba honorária sucumbencial pode e deve ser destinada ao aparelhamento de fundo gerido pelo Órgão, na forma do artigo 4º, XXI, da Lei Complementar n.º 80/1994.

Esta interpretação se coaduna com argumento exposto no reportado julgado paradigma, no sentido de dotar a Defensoria Pública de condições estruturais para cumprir sua missão constitucional.

RCL 69080 / BA

Nessa senda, observa-se que o convencimento alcançado no acórdão proferido pela Primeira Câmara Cível deste Tribunal está em total consonância com o paradigma aplicado pela decisão agravada, vejamos:

“APELAÇÃO CÍVEL. AÇÃO ORDINÁRIA. CAUSA PATROCINADA PELA DEFENSORIA PÚBLICA ESTADUAL ATUANDO CONTRA O ESTADO DA BAHIA E O MUNICÍPIO DE BRUMADO. AUSÊNCIA DE CONDENAÇÃO EM HONORÁRIOS ADVOCATÍCIOS NO 1º GRAU. MUDANÇA DE ENTENDIMENTO. NECESSIDADE DE SUPERAÇÃO (OVERRULING) DO ENTENDIMENTO ATÉ ENTÃO ADOTADO POR ESTE ÓRGÃO, EM VISTA DA TESE FIXADA PELO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL NO JULGAMENTO DO RE 1.140.005 (TEMA 1.002 DA REPERCUSSÃO GERAL). RECONHECIMENTO DE INCOMPATIBILIDADE DA TESE DE CONFUSÃO ENTRE CREDOR E DEVEDOR COM DELINEADO CONSTITUCIONAL TRAÇADO A PARTIR DAS EMENDAS CONSTITUCIONAIS N.º 45/04, 74/2013 e 80/14, QUE PASSARAM A GARANTIR AUTONOMIA FUNCIONAL, ADMINISTRATIVA E ORÇAMENTÁRIA ÀS DEFENSORIAS PÚBLICAS. MATÉRIA SUJEITA À COMPETÊNCIA CONCORRENTE (CF, ART. 24, INCISO XIII), A SER DISCIPLINADA, EM CARÁTER GERAL, POR LEI COMPLEMENTAR DA UNIÃO (CF, ART. 134, § 1º). SUPERVENIÊNCIA DE LEI DA LC 132/2009, QUE INTRODUZIU O INCISO XXI AO ART. 4º DA LC 80/1994. SUSPENSÃO PARCIAL DA EFICÁCIA DOS ARTS. 6º E 265 DA LEI COMPLEMENTAR ESTADUAL N.º 26/2006 E DO ART. 3º, INCISO I, LEI ESTADUAL N.º 11.045/2008. CABIMENTO DE CONDENAÇÃO DO ESTADO E DO ENTE MUNICIPAL AO PAGAMENTO DE HONORÁRIOS DE SUCUMBÊNCIA EM FAVOR DA DEFENSORIA PÚBLICA

RCL 69080 / BA

ESTADUAL. RESSALVA ACERCA DA DESTINAÇÃO DA VERBA (APARELHAMENTO DAS DEFENSORIAS PÚBLICAS), FICANDO EXPRESSAMENTE VEDADO O SEU RATEIO ENTRE OS MEMBROS DA INSTITUIÇÃO. SENTENÇA PARCIALMENTE REFORMADA. APELAÇÃO DA DEFENSORIA PÚBLICA ESTADUAL PROVIDA.”

(ID 50317258 dos autos principais – Grifos acrescidos)

Portanto, não há como acolher o argumento do ente federativo de que a norma estadual veicula regra excepcionante, porque restaria evidente sua incompatibilidade com a tese de repercussão geral, de observância obrigatória.

Ante o exposto, voto no sentido de conhecer do Agravo Interno interposto e NEGAR PROVIMENTO AO RECURSO.

Nesse passo, advirta-se que a oposição de incidentes processuais infundados dará ensejo à aplicação de multa por conduta processual indevida.”

O acórdão reclamado recebeu a seguinte ementa (eDoc 9, p. 2):

“AGRAVO INTERNO. IMPUGNAÇÃO DA DECISÃO QUE NEGOU SEGUIMENTO AO RECURSO EXTRAORDINÁRIO COM FULCRO NO TEMA 1002, DO STF. APLICAÇÃO DA SISTEMÁTICA DA REPERCUSSÃO GERAL. AUTONOMIA E INDEPENDÊNCIA DAS DEFENSORIAS PÚBLICAS. DISTINGUISHING NÃO CONFIGURADO. CONFORMIDADE DO ACÓRDÃO COMBATIDO COM ENTENDIMENTO CRISTALIZADO PELO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. DECISÃO MANTIDA. RECURSO CONHECIDO E IMPROVIDO.”

Há de fazer-se, portanto, o devido cotejo com o acórdão

RCL 69080 / BA

paradigmático do Tema 1002 da RG, resultante de deliberação unânime do Plenário desta Suprema Corte. O aresto foi sintetizado na seguinte ementa:

“Direito constitucional. Recurso extraordinário. Pagamento de honorários à Defensoria Pública que litiga contra o ente público que integra. Evolução constitucional da instituição. Autonomia administrativa, funcional e financeira.

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

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

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

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

RCL 69080 / BA

déficit de defensores públicos.

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

6. Recurso extraordinário provido, [...].”

(Julgado em 26-6-2023, DJe 15-8-2023).

Opostos embargos de declaração pela DPU (Defensoria Pública da União), pelo GAETS (Grupo de Atuação Estratégica das Defensorias Públicas Estaduais e Distrital nos Tribunais Superiores), pelo CONPEG (Colégio Nacional de Procuradores Gerais dos Estados e do Distrito Federal) e pela União, vieram os dois últimos a ser acolhidos parcialmente, para modulação prospectiva dos efeitos da decisão do Tema 1002 RG. Confira-se a ementa:

“Direito Constitucional. Embargos de declaração em recurso extraordinário com repercussão geral. Pagamento de honorários à Defensoria Pública que litiga contra o ente público que integra. Modulação dos efeitos.

1. Embargos de declaração contra acórdão que garantiu à Defensoria Pública o recebimento de honorários sucumbenciais quando representa parte vencedora em demanda ajuizada contra qualquer ente público, inclusive aquele que integra, desde que destinados, exclusivamente, ao aparelhamento da instituição.

I. Embargos de declaração da DPU e do GAETS

2. Pretensão de inclusão, na tese de julgamento, da possibilidade de destinação dos honorários advocatícios

RCL 69080 / BA

sucumbenciais à capacitação dos membros da Defensoria Pública.

3. A controvérsia foi expressamente analisada no acórdão recorrido, de modo que não há omissão a ser sanada. O recurso tem por objetivo o reexame de teses já enfrentadas pelo Plenário desta Corte. A via recursal adotada é inadequada para essa finalidade.

II. Embargos de declaração do CONPEG e da União

4. A jurisprudência consolidada até o julgamento do acórdão ora embargado era no sentido de serem indevidos honorários advocatícios à Defensoria Pública quando ela atua contra a pessoa jurídica de direito público à qual pertença (Súmula 421/ STJ). Por outro lado, no âmbito deste Supremo Tribunal Federal, havia decisão em que se entendeu 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). Cenário de insegurança jurídica a recomendar a modulação dos efeitos da decisão.

5. Quanto aos demais argumentos apresentados pelo CONPEG, não estão presentes os vícios referidos no art. 1.022 do CPC/2015. A via recursal adotada não se mostra adequada para a renovação de julgamento que ocorreu regularmente.

III. Conclusão

6. Embargos de declaração da DPU e do GAETS rejeitados. Embargos do CONPEG e da União acolhidos parcialmente, para modular os efeitos da decisão, a fim de explicitar que a tese de julgamento firmada não deve atingir decisões já transitadas em julgado ou processos em trâmite nos quais a questão relacionada aos honorários advocatícios sucumbenciais esteja preclusa.”

(Julgado em 2-10-2023, DJe 18-10-2023).

RCL 69080 / BA

Considera-se, assim, que, no bojo do RE 1.140.005, empreendeu-se o exame das Emendas Constitucionais de nºs 45/2004, 74/2013 e 80/2014 como instrumentos de afirmação da autonomia administrativa, funcional e financeira das Defensorias Públicas dos Estados e da União, a afastar a arguição de submissão à estrutura administrativa dos entes federativos e, por conseguinte, excluir a hipótese de extinção obrigacional por confusão entre credor e devedor dos honorários advocatícios sucumbenciais (Código Civil, art. 381).

Durante o julgamento, ficou evidenciado que as paulatinas modificações do texto constitucional fortaleceram a missão institucional da Defensoria Pública, as quais também pavimentaram a evolução jurisprudencial quanto à possibilidade de percepção de honorários em face dos entes federativos que integram, valores estes que servirão exclusivamente ao seu aparelhamento institucional e à capacitação profissional, na forma das teses do Tema 1002 da RG.

Tais mudanças normativas vieram acompanhadas por um movimento de superação jurisprudencial, o que ficou particularmente evidenciado no cancelamento da Súmula 421 do Superior Tribunal de Justiça, que assentava: “os honorários advocatícios não são devidos à Defensoria Pública quando ela atua contra a pessoa jurídica de direito público à qual pertença”.

A previsão legal, em leis estaduais, de vedação do recebimento de honorários em face do ente que integram corresponde, historicamente, à interpretação jurídica posteriormente superada pelo julgamento do Tema 1002, como se vê do acórdão (pp. 26-29):

“34. Ademais, a subordinação do órgão [Defensoria] 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

RCL 69080 / BA

constitucional é, justamente, a de exercer o controle das funções estatais, neutralizando o abuso e a arbitrariedade, sendo imprescindível que possua a necessária autonomia em relação aos demais poderes do estado, evitando-se pressões indiretas e retaliações orçamentárias.

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

[...]

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

RCL 69080 / BA

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

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

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 nos juízos e tribunais e perda de

RCL 69080 / BA

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.”

Portanto, a questão pacificada no Tema 1002 da repercussão geral é a possibilidade da percepção de honorários pela Defensoria Pública, da União, do Distrito Federal ou Estadual - na forma do art. 4º, XXI, da LC nº 80/1994, com a alteração da LC nº 132/2009 - em face do próprio ente federativo a que esteja vinculada.

Efetivamente, o art. 134, § 1º, da Constituição Federal, desde a redação conferida pelo Poder Constituinte Originário (antes numerado como art. 134, parágrafo único, da CF/1988), reserva à lei complementar a matéria de organização da Defensoria Pública da União e do Distrito Federal e Territórios, estabelecendo que este diploma normativo também “prescreverá normas gerais” para a organização da Defensoria nos Estados.

Nesta senda, a União editou a Lei Complementar nº 80/1994, com caráter nacional. O diploma firma normas gerais de organização institucional da Defensoria a serem seguidas nos estados-membros e Distrito Federal e baliza o exercício da competência legislativa concorrente destes entes subnacionais, que subsistirá apenas no aspecto não conflitante com a lei geral (art. 24, inciso XIII, e §§ 1º, 2º e 3º, da CF/1988).

Segundo a exegese sugerida pelo Estado reclamante, haver-se-ia que compatibilizar o art. 4º, inciso XXI, da Lei Complementar 80/1994 (Lei Orgânica da Defensoria Pública) com a legislação local que obsta a percepção de honorários, na hipótese de condenação em desfavor do Estado da Bahia. Argumenta-se pela necessidade de interpretação estrita da lei geral - no caso, anterior - em face das leis específicas editadas pelo

RCL 69080 / BA

estado da Federação.

Não assiste razão, porém, ao reclamante. O art. 4º, inciso XXI, da LC nº 80/1994 disciplina de forma expressa o direito à percepção, pela Defensoria Pública, “[d]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”.

Cabe, aqui, rememorar que, diante da inclusão do inciso XXI no art. 4º da Lei Complementar nº 80/1994, eventuais leis locais que disponham em sentido contrário à lei geral, de caráter nacional, terão sua eficácia suspensa, na forma do art. 24, inciso XIII, e § 4º, da Constituição Federal. Trata-se de mecanismo que garante a manutenção da coesão e da uniformidade do sistema constitucional de repartição de competências legislativas entre os entes da Federação.

Considero, nesse contexto, que o Tribunal reclamado limitou-se a interpretar a legislação estadual em conformidade com a lei nacional que rege a Defensoria Pública (Lei Complementar nº 80/1994, na redação conferida pela Lei Complementar nº 132/2009), solucionando a aparente antinomia decorrente das disposições conflitivas acerca do pagamento de honorários à Defensoria Pública do Estado da Bahia pelo ente reclamante.

Põe-se de relevo, ainda, que, na dicção do verbete vinculante 10 da Súmula do STF, “viola a cláusula de reserva de plenário (CF, artigo 97) a decisão de órgão fracionário de Tribunal que, embora não declare expressamente a inconstitucionalidade de lei ou ato normativo do poder público, afasta sua incidência, no todo ou em parte”.

No caso examinado, verifica-se que o Tribunal reclamado se limitou a interpretar as normas aplicáveis à espécie, com observância do mecanismo constitucional de repartição das competências legislativas concorrentes (art. 24 da CF/1988), para considerar ineficazes os comandos obstrutivos da percepção de honorários pela Defensoria Pública Estadual em face do Estado da Bahia (Lei Complementar Estadual nº 26/2006 e Lei Estadual nº 11.045/2008).

RCL 69080 / BA

A rigor, as normas locais não foram afastadas por inconstitucionalidade - direta ou indiretamente -, mas deixaram de ser aplicadas exclusivamente por força da paralisação de sua eficácia no mundo jurídico, dada a superveniência de novo e vinculante entendimento a dispor em sentido contrário.

Assim, caso adotada uma interpretação estrita do cabimento da reclamação constitucional, sequer seria viável conhecer do pleito, nesse particular, por ausência de identidade material entre a circunstância apresentada e o verbete 10 da Súmula Vinculante.

Nesse sentido, a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal é firme acerca da não exigência de reserva de plenário para a mera interpretação e aplicação de normas jurídicas. Nesse sentido e por todos, confirmam-se julgados recentes:

“Embargos de declaração em agravo regimental em reclamação. Atividade hermenêutica reveladora do sentido da norma. Súmula Vinculante nº 10. Ausência de aderência estrita. Embargos declaratórios acolhidos sem efeitos modificativos. 1. A interpretação gramatical do dispositivo foi rejeitada pela autoridade reclamada a partir de uma interpretação teleológica e sistemática da lei. 2. O exercício regular da jurisdição, mediante atividade hermenêutica reveladora do sentido da norma, não possui aderência estrita com a Súmula Vinculante nº 10. 3. Embargos de declaração acolhidos sem efeitos modificativos” (Rcl 64555 AgR-ED, Relator: DIAS TOFFOLI, Segunda Turma, DJe 20-5-2024).

“RECLAMAÇÃO. LEILÃO. ARTS. 885 E 886 DO CPC. SÚMULA VINCULANTE 10. INEXISTÊNCIA DE OFENSA. INADMISSIBILIDADE DA RECLAMAÇÃO COMO SUCEDÂNEO DE RECURSO. AGRAVO REGIMENTAL DESPROVIDO. I - Caso em exame 1. Reclamação em face de

RCL 69080 / BA

acórdão pelo qual, em sede Agravo de Petição, restou mantida a decisão do Juízo de origem que julgou improcedentes os embargos à arrematação. II – Questão em discussão 2. Saber se houve, ou não, o afastamento da norma dos arts. 885 e 886 do CPC sem a observância do teor da Súmula Vinculante 10. III – Razões de decidir 3. Por se tratar de ação vocacionada, a reclamação constitucional somente se revela cabível para a preservação da competência do Supremo Tribunal Federal, para a garantia da autoridade de suas decisões (art. 102, I, “1” da Constituição Federal) e, após a Emenda Constitucional nº 45/2004, para a apreciação de suposta contrariedade ou má aplicação de Súmula Vinculante (art. 103-A, § 3º, da CF/88), não servindo como sucedâneo recursal ou instrumento de busca do cumprimento ou da correta aplicação de normas jurídicas, uma vez que para esse fim estão disponíveis à parte interessada os recursos e as ações elencadas no Código de Processo Civil. 4. A jurisprudência do Supremo Tribunal Federal é firme acerca da não exigência de reserva de plenário para a mera interpretação e aplicação de normas jurídicas que emergem do próprio exercício da jurisdição. IV - Dispositivo 5. O acórdão reclamado não ofendeu à Súmula Vinculante 10. 6. Agravo regimental a que se nega provimento” (Rcl 62560 AgR, de minha relatoria, Segunda Turma, DJe 13-6-2024).

É pacífica a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal acerca da desnecessidade de submissão de demanda à regra da reserva de plenário quando a decisão judicial esteja alicerçada na jurisprudência do Plenário do STF ou em súmula deste Tribunal. Esse é o entendimento contido no ARE 914.045, de minha relatoria (DJe 19.11.2015). A orientação ficou consolidada a partir da interpretação conjunta do art. 97 da Constituição Federal com a previsão legal do art. 481, parágrafo único, do CPC de 1973, matéria atualmente disciplinada pelo art. 949, parágrafo único, do CPC de 2015, que dispõe: “os órgãos fracionários dos tribunais não submeterão

RCL 69080 / BA

ao plenário ou ao órgão especial a arguição de inconstitucionalidade quando já houver pronunciamento destes ou do plenário do Supremo Tribunal Federal sobre a questão”.

Portanto, a inaplicabilidade das disposições da Lei Complementar Estadual nº 26/2006 e da Lei Estadual nº 11.045/2008 que obstam a percepção de honorários pela Defensoria Pública do Estado da Bahia não resulta da voluntariedade do órgão reclamado, da recusa injustificada ao cumprimento da lei local, tampouco dá-se à revelia da reserva de plenário, prevista no art. 97 da Constituição Federal de 1988 e homenageada no enunciado 10 da Súmula Vinculante.

Pelo contrário, ao excluir a produção de efeitos das normas estaduais em conflito com o art. 4º, XXI, da LC nº 80/1994, o Tribunal de origem reafirma a ordem constitucional, que se vê prestigiada na vinculação de todos os entes da Federação ao conjunto de precedentes que integram a sistemática da repercussão geral.

Ao apreciar o Tema 1002 da Repercussão Geral e enunciar a tese de que “é devido o pagamento de honorários sucumbenciais à Defensoria Pública, quando representa parte vencedora em demanda ajuizada contra qualquer ente público, inclusive aquele que integra”, a Suprema Corte interpretou dispositivo de Lei Complementar federal e abarcou todas as situações, incluída aquelas em que possa haver lei estadual anterior em sentido contrário à tese, não havendo, portanto, *distinguishing*.

Facultar ao legislador estadual a criação de norma própria em sentido contrário à tese firmada - a qual interpreta, repita-se, Lei Complementar federal que deve balizar a legislação estadual correlata - corresponderia ao esvaziamento do que foi decidido pela Corte, mormente tomando em conta que tais dispositivos constantes de leis estaduais decorrem do posicionamento então majoritário da jurisprudência, acolhendo a tese da confusão, a qual vem declarada como superada no item 3 do acórdão referente ao Tema 1002 da Repercussão Geral.

Cumprido salientar que, a despeito da seleção de recurso

RCL 69080 / BA

extraordinário em litígio entre a União e a Defensoria Pública da União como paradigma do Tema 1002 da RG (RE nº 1.140.005), a controvérsia sobre os honorários foi enfrentada pela Suprema Corte de forma mais ampla, atentando-se ao caráter nacional da LC nº 80/1994, de forma a expandir a orientação que já estava trilhada na AR 1937, em que contendiam União e DPU. Da ementa deste julgado extrai-se:

“Agravos 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. Agravos a que se nega provimento. 8. Majoração dos honorários advocatícios (art. 85, § 11, do CPC). 9. Agravos internos manifestamente improcedentes em votação unânime. Multa do art. 1.021, § 4º, do CPC, no percentual de 5% do valor atualizado da causa.” (AR 1937 AgR, Relator: GILMAR MENDES, Tribunal Pleno, julgado em 30-6-2017, DJe 8-8-2017, grifo nosso).

Destarte, a tese perfilhada no julgamento do Tema 1002 da RG reforça a importância da Defensoria Pública enquanto instituição que democratiza o acesso à Justiça e materializa direitos em caráter gratuito aos necessitados. O exercício desse mister constitucional requer aprimoramento estrutural, situação favorecida pela percepção dos

RCL 69080 / BA

honorários sucumbenciais em lides promovidas contra os próprios entes a que se vinculam.

Data maxima venia, esse foi o contexto maior em que se inseriu a deliberação do Tema 1002 da Repercussão Geral, capitaneada pelo primoroso voto do Relator, Ministro Roberto Barroso. Inclusive, dada a repercussão nacional do feito, participaram como *amici curiae* diversos estados da Federação, dentre eles o ora reclamante. Por corolário, não se haure da eventual existência de legislação estadual que vede a percepção de honorários pela Defensoria Pública motivo distintivo que justifique a não aplicação do Tema 1002 da Repercussão Geral na situação examinada ou em casos análogos, provenientes de outros estados.

Em suma, inexistente excepcionalidade que justifique a negativa de aplicação da tese do RE 1.140.005, na forma do *distinguishing* proposto pela parte reclamante. Tampouco há, na hipótese veiculada, ofensa à Súmula Vinculante 10.

Ante o exposto, com base nos arts. 21, § 1º, e 161, parágrafo único, do RISTF, **julgo improcedentes os pedidos formulados** na presente reclamação.

Publique-se.

Brasília, 4 de julho de 2024.

Ministro EDSON FACHIN

Relator

Documento assinado digitalmente