



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

AgInt no RECURSO ESPECIAL Nº 2224655 - TO ([2025/0274802-0](#))

RELATOR : **MINISTRO PAULO SÉRGIO DOMINGUES**
AGRAVANTE : ----
AGRAVANTE : ----
ADVOGADOS : RODRIGO DE CARVALHO AYRES - TO004783
MARIHA OLIVEIRA MACEDO NEVES VIANA - DF042024
FABIO DUTRA MATANA - SC040154
ALAN FLORES VIANA - DF048522
PETER RODRIGUES FERNANDES - DF055526
BRUNO SILVA DE ARAUJO - DF060742
AGRAVADO : MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO TOCANTINS

DECISÃO

Trata-se de agravo interno interposto por ---- da decisão de fls. 3.357/3.369 que conheceu parcialmente do recurso especial e, nessa extensão, a ele negou provimento.

Nas razões recursais, a parte agravante alega (fls. 3.375/3.400):

(a) persistência de violação aos arts. 1.022 e 489 do Código de Processo Civil, com negativa de prestação jurisdicional não sanada pelo Tribunal de origem e a necessidade de reconhecimento do prequestionamento ficto.

(b) inadequação da ação civil pública e ilegitimidade ativa do Ministério Público do Estado do Tocantins, por atuação voltada à desconstituição parcial de acordo judicial, sem interesse público primário.

(c) inaplicabilidade da Súmula 7 do Superior Tribunal de Justiça, porque as controvérsias sobre interesse recursal do Estado do Tocantins, litisconsórcio passivo necessário e competência do juízo de primeiro grau são questões exclusivamente jurídicas em moldura fática incontroversa.

(d) natureza infraconstitucional da controvérsia, para análise acerca da correta interpretação do art. 25 da Lei 12.016/2009 na fase de liquidação e execução do mandado de segurança coletivo e distinção em relação aos honorários sucumbenciais na fase cognitiva, em consonância com a Súmula 345 do Superior Tribunal de Justiça e o Tema 973/STJ.

(e) omissão quanto aos arts. 422, 840, 848 e 849 do Código Civil, relativos à

boa-fé objetiva, força obrigatória dos contratos, o regime da transação e a necessidade de reconhecer o prequestionamento ficto para exame das violações.

(f) demonstração regular do dissídio jurisprudencial, com cotejo analítico.

Requer a reconsideração da decisão agravada ou a apreciação do recurso pelo órgão colegiado competente.

A parte adversa apresentou impugnação às fls. 3.406/3.413.

É o relatório.

Diante das alegações da parte agravante, reconsidero a decisão agravada e passo ao reexame do recurso.

Na origem, cuida-se de ação civil pública em que se busca a nulidade do art. 5º da Lei 2.047/2009 do Estado do Tocantins para impedir o pagamento de honorários advocatícios de sucumbência vinculados ao cumprimento de acordo celebrado no Mandado de Segurança 698/1993.

O Juízo de primeiro grau julgou procedente o pedido para reconhecer a nulidade do dispositivo legal e impor ao Estado a abstenção de pagar a verba honorária (fls. 552/563).

O Tribunal de Justiça do Estado do Tocantins manteve a sentença, nos termos do acórdão assim ementado (fls. 1.223/1.235):

APELAÇÃO CÍVEL AÇÃO CIVIL PÚBLICA PROPOSTA PELO MINISTÉRIO PÚBLICO ESTADUAL IMPUGNAÇÃO DE ACORDO DO ESTADO OBJETO DO DISPOSTO NO ART. 5º DA LEI ESTADUAL N.º 2.047/2009 PAGAMENTO DE HONORÁRIOS SUCUMBÊNCIAIS EM SEDE DO MANDADO DE SEGURANÇA Nº 698/93 IMPETRADO PELOS INTEGRANTES DO CORPO DE BOMBEIROS E DA POLÍCIA MILITAR DO ESTADO DO TOCANTINS OBJETIVO DE OBSTAR O ESTADO DO TOCANTINS DE EFETUAR O PAGAMENTO DE VERBA HONORÁRIA DE SUCUMBÊNCIA EM SEDE DE M ANDADO DE SEGURANÇA PEDIDO DOS ADVOGADOS QUE ATUARAM NO MANDADO DE SEGURANÇA DE ADMISSÃO NO FEITO NA CONDIÇÃO DE LITISCONSÓRCIO PASSIVO NECESSÁRIO OU ASSISTENTE LITISCONSORCIAL DO ESTADO INEXISTÊNCIA DE LITISCONSÓRCIO PASSIVO NECESSÁRIO ACOLHIMENTO PELO MAGISTRADO A QUO DE PEDIDO SUBSIDIÁRIO DE ADMISSÃO DA PARTE COMO ASSISTENTE SIM PLES DO ENTE PÚBLICO GARANTIA DO DEVIDO PROCESSO LEGAL AMPLA DEFESA PRESCRIÇÃO AFASTADA AÇÃO CÍVEL PÚBLICA PROMOVIDA NO MESMO ANO DA EDIÇÃO DO DISPOSITIVO LEGAL IMPUGNADO APELOS DOS

PATRONOS E DO ENTE ESTATAL REFORMA DA SENTENÇA QUE JULGOU PROCEDENTE O PEDIDO DO MINISTÉRIO PÚBLICO FUNDAMENTOS POSSIBILIDADE DO ASSISTENTE SIMPLES INGRESSAR COM RECURSO QUALIDADE DE TERCEIRO PREJUDICADO PRELIMINAR DE INADEQUAÇÃO DA VIA ELEITA AUSÊNCIA DE INTERESSE DE AGIR DO MP E INCOMPETÊNCIA ABSOLUTA DO JUIZO DE PRIMEIRO GRAU PARA PROCESSAR A AÇÃO CIVIL PÚBLICA ALEGAÇÃO DE AUTONOMIA DA VONTADE ESTATAL E O PRINCÍPIO DA LEGALIDADE - INEXISTÊNCIA DE VIOLAÇÃO AO PRINCÍPIO DA ISONOMIA E DA IMPESSOALIDADE DA SEPARAÇÃO DOS PODERES ALEGAÇÃO DE POSSIBILIDADE DE FIXAÇÃO DE HONORÁRIOS ADVOCATÍCIOS SUCUMBENCIAIS EM SEDE DE EXECUÇÃO DE ACORDO FIRMANDO EM MANDADO DE SEGURANÇA IMPOSSIBILIDADE NULIDADE DE DISPOSITIVO LEGAL HONORÁRIOS ADVOCATÍCIOS FIXADOS EM SEDE DE MANDADO DE SEGURANÇA IMPOSSIBILIDADE VEDAÇÃO EXPRESSA COMPETÊNCIA DA UNIÃO PARA LEGISLAR SOBRE MATÉRIA PROCESSUAL (CF/88, ART. 22, I) OFENSA AO ART. 25 DA LEI N.º 12.016/2009 (LEI DO MANDADO DE SEGURANÇA SENTENÇA QUE JULGOU PROCEDENTE O PEDIDO FORMULADO PELO MINISTÉRIO PÚBLICO, NAAÇÃO CIVIL PÚBLICA, A FIM DE DECRETAR A NULIDADE ABSOLUTA DO ART. 5º DA LEI N.º 2.047/2009, MANTIDA APELOS CONHECIDOS E IMPROVIDOS.

1 - Os recorrentes rechaçam a sentença proferida por juiz de primeiro grau, que julgou procedente a Ação Civil Pública intentada pelo Ministério Público do Estado do Tocantins, reconhecendo a nulidade do artigo 5º da Lei Estadual nº 2.047, de 27 de maio de 2009, que autorizava o pagamento de honorários advocatícios no importe de R\$ 18.342.834,00 (dezoito milhões, trezentos e quarenta e dois mil, oitocentos e trinta e quatro reais), aos primeiros apelantes, no acordo entabulado do Mandado de Segurança 698/93, impetrado pelos integrantes do Corpo de Bombeiros e da Polícia Militar, visando o recebimento de diferenças salariais. Com referida procedência, o Estado está obrigado a se abster de efetuar o pagamento da verba honorária de sucumbência mencionada na norma impugnada. Leia-se a redação do dispositivo em tela: Art. 5º. O honorário de sucumbência, à base de 10%, deve ser pago pelo Estado do Tocantins, importando na sua plena quitação.

2 Alegação de prescrição afastada. Artigo 5º da Lei n.º 2.047/2009, impugnado. Ação proposta pelo Ministério Público em 1º de Junho de 2009 (Evento 01 - INIC2 dos autos originários n.º 2009.0005.3841-2 E/Proc 5004227- 67.2009.827.2729).

3 Inexiste razão para a pretensa admissão dos primeiros apelantes, como litisconsortes passivos necessário no bojo da ação epigrafada e, conseqüentemente, para a alegada nulidade do processo ante a ausência dos mesmos em referida condição, haja vista que meros beneficiários da Lei Estadual nº . 2047/2009, cuja nulidade o Ministério Público busca por meio da Ação Civil Pública em comento, os quais foram admitidos como assistentes simples do Estado do Tocantins. Com efeito, cuida-se de lei de efeitos concretos, com natureza de ato administrativo, cuja edição não contou com a colaboração dos apelantes, que se sujeitam ao comando da mesma sem qualquer intervenção. Ainda em preliminar, afigura-se insustentável a alegação de carência de ação ou ausência de interesse, visto que, a propositura da ação pelo Ministério Público que, segundo disposição do artigo 5º, I, da Lei nº. 7.347/85, é parte legítima para propor Ação Civil Pública que, in casu, pugna pela nulidade de dispositivo legal que onera o patrimônio público estadual, com os custos do pagamento de honorários indevidos.

4 - No que concerne ao mérito, cumpre ressaltar, que o posicionamento do Supremo Tribunal Federal e do Superior Tribunal de Justiça, no que concerne à inadmissibilidade de condenação ao pagamento de honorários advocatícios em sede de Mandado de Segurança, está devidamente sumulado. Súmula 512 do STF e 105 do STJ. O artigo 25 da Lei nº. 12.016/09 veda expressamente a condenação ao pagamento de honorários advocatícios em sede de ação de Mandado de Segurança. Não há falar em legitimidade do dispositivo legal, em razão de acordo firmado com escólio na autonomia da vontade estatal, visto que, os atos administrativos estão subordinados aos preceitos constitucionais, e o artigo 22, inciso I da Constituição Federal, dispõe que compete privativamente à União legislar sobre matéria processual, razão pela qual se afigura ilegítimo o dispositivo de lei estadual que confere aos causídicos direito a honorários advocatícios fixados em ação que não comporta referida condenação.

5 - No caso, o ato perpetrado (art. 5º, da Lei Estadual n.º 2047/2009), além de violar a Constituição Federal (CF/88, art. 22, I), também, afronta o disposto no art. 25 da Lei n.º 12.106/2009 (Lei do Mandado de Segurança) Assim sendo, afigura-se legítima a intervenção do Poder Judiciário para o fim precípua de garantia do interesse público. Sentença Mantida, no sentido de julgar procedente a ação civil pública, para decretar a nulidade absoluta do artigo 5º da Lei n.º 2.047/2009, devendo Estado do Tocantins se abster de efetuar o pagamento da verba de sucumbência nele mencionado. Apelos conhecidos e improvidos para manter incólume a sentença monocrática.

Os embargos de declaração opostos foram rejeitados.

Em decisão de fls. 2.788/2.792, reconsiderarei a decisão fls. 2.680/2.685, para, conhecendo do agravo, dar provimento ao recurso especial, reconhecendo o vício de omissão do acórdão prolatado nos embargos, anular o julgado e determinar o retorno dos autos à origem para novo exame dos embargos de declaração.

O Tribunal de origem, em nova apreciação dos embargos de declaração, rejeitou os embargos (fls. 2.925/2.927):

EMBARGOS DE DECLARAÇÃO EM APELAÇÃO CÍVEL. REJULGAMENTO. VÍCIOS ELENCADOS NO ARTIGO 1.022 DO CPC. INEXISTÊNCIA. ACÓRDÃO MANTIDO. ACLARATÓRIOS IMPROVIDOS.

1 - Segundo se depreende dos autos, a fundamentação do voto condutor e a apreciação do recurso não padecem de quaisquer dos vícios que autorizariam a oposição dos embargos de declaração, na forma do artigo 1.022, do Código de Processo Civil.

2 - *In casu*, não se vislumbra qualquer respaldo para o insurgimento dos embargantes quanto ao não conhecimento do apelo do Estado do Tocantins, haja vista que se lhe fora imposta a obrigação de não efetuar o pagamento da verba de honorários de sucumbência mencionada na norma impugnada, é evidente sua ausência de interesse recursal, pois que inexiste qualquer prejuízo.

3 - Por outro vértice, a sentença monocrática, prolatada em Ação Civil Pública, reconheceu a nulidade do artigo 5º da Lei Estadual nº. 2.047/09, sem qualquer ingerência quanto ao mérito do acordo firmado no TJTO decorrente

de feito originário do Plenário do Tribunal, de modo que não há respaldo para a alegação de incompetência do Juízo Singular.

4 - Por fim, não há falar em admissão dos embargantes, como litisconsortes passivos necessário, pois que meros beneficiários da Lei Estadual nº. 2047/2009, cuja nulidade o Ministério Público busca por meio da Ação Civil Pública em comento. A lei de efeitos concretos, com natureza de ato administrativo, foi editada sem qualquer colaboração dos embargantes, que se sujeitam ao comando da mesma sem qualquer intervenção.

5 - Ademais, admitidos como assistentes, o indeferimento quanto da pretensão de intervir como litisconsortes não configura qualquer prejuízo para os embargantes, circunstância a evidenciar a pretensão de rediscutir a matéria.

6 - Por fim, na forma do entendimento do Superior Tribunal de Justiça, para evitar futuros entraves processuais, tem-se por prequestionada a matéria e os dispositivos legais citados.

7 - EMBARGOS DE DECLARAÇÃO REJEITADOS.

Em recurso especial, a parte recorrente aduz haver violação aos arts. 1.022, incisos I e II, e 489, inciso II, § 1º, incisos I, II, IV, V, § 2º, do Código de Processo Civil; 114, 115, 116, 996 e 997 do CPC; 22, 23 e 24 da Lei 8.906/1994; 61 e 64, § 1º, do CPC; 1º e 5º da Lei 7.347/1985; 3º, 5º, 17, 330, inciso II, do CPC; 25 da Lei 12.016/2009; e 422, 840, 848 e 849 do Código Civil, bem como o dissídio jurisprudencial.

Alega omissão não sanada no acórdão recorrido quanto aos seguintes pontos: (i) interesse recursal do Estado do Tocantins; (ii) incompetência do Juízo de primeiro grau; e (iii) reconhecimento dos recorrentes como litisconsortes passivos necessários, além de invocar deficiência de fundamentação.

Aponta a necessidade de formação de litisconsórcio passivo necessário; a competência absoluta do órgão que homologou o acordo; a inadequação da ação e a ilegitimidade ativa do Ministério Público e a violação à boa-fé, à confiança legítima e ao *pacta sunt servanda*.

Sustenta ofensa ao art. 25 da Lei 12.016/2009, por distinguir fase de conhecimento e cumprimento de sentença de mandado de segurança coletivo, defendendo a incidência de honorários na liquidação e execução, inclusive à luz da Súmula 345 do Superior Tribunal de Justiça.

Afirma que houve violação de dispositivos do Código Civil (arts. 422, 840, 848 e 849) para resguardar a integralidade da transação e seus efeitos, afastando a anulação isolada da cláusula de honorários.

Argumenta que há divergência jurisprudencial quanto ao cabimento de honorários nas execuções individuais de sentenças coletivas oriundas de mandado de segurança, indicando precedentes do Superior Tribunal de Justiça.

A parte adversa apresentou contrarrazões (fls. 3.248/3.252).

Em nova análise do presente caso, entendo que merece prosperar a pretensão recursal.

Na origem, foi impetrado o Mandado de Segurança autuado com a numeração 698/1993, perante o Tribunal Pleno do Tribunal de Justiça do Estado do Tocantins, em favor dos integrantes da Polícia Militar e do Corpo de Bombeiros Militar daquele Estado, com o objetivo de assegurar o recebimento de diferenças remuneratórias.

Concedida a ordem, instaurou-se a fase de liquidação e execução. Nesse período, o Estado do Tocantins e a parte impetrante celebraram, em 2009, acordo destinado a encerrar a disputa, firmado também pelos advogados que patrocinavam a causa e homologado pelo Tribunal de origem.

Segundo consta dos autos (fls. 2.905/2.911 e 2.943/2.989), a transação reduziu o montante exigido do ente público, estimado em cerca de R\$ 600.000.000,00, para R\$ 183.397.890,00, acrescido de 10% a título de honorários advocatícios. A avença foi homologada pelo Tribunal de origem e, para viabilizar o seu cumprimento, editou-se a Lei estadual de Tocantins 2.047, de 27 de maio de 2009, cujo art. 5º estabelece que "*o honorário de sucumbência, à base de 10%, deve ser pago pelo Estado do Tocantins, importando na sua plena quitação*".

Assim, o Ministério Público estadual ajuizou a presente ação civil pública para obter a declaração de nulidade desse dispositivo.

A sentença de procedência foi mantida pelo Tribunal de Justiça, que reputou indevido o pagamento de honorários aos patronos por entender que a previsão ofenderia o art. 25 da Lei 12.016/2009, as Súmulas 512/STF e 105/STJ e o art. 22, I, da Constituição Federal.

Para a Corte local, o Estado teria conferido aos advogados direito a honorários em ação que não comporta essa condenação, invadindo a competência privativa da União para legislar sobre direito processual, qualificando a Lei estadual 2.047/2009 como lei de efeitos concretos, com natureza de ato administrativo.

Desse quadro emerge o cerne da controvérsia, qual seja, definir se a vedação à condenação em honorários advocatícios no mandado de segurança alcança também a verba honorária estipulada de comum acordo pelas partes e por seus advogados, em transação celebrada e homologada judicialmente após o trânsito em julgado da ação mandamental, e durante a execução do comando jurisdicional. A resposta a essa questão condiciona a segunda, relativa à alegada usurpação de competência legislativa da União pela lei estadual que autorizou o pagamento dos valores ajustados.

De início, destaco que o exame da matéria não exige o revolvimento de fatos e provas, pois a celebração do acordo, sua homologação judicial, a previsão da verba honorária e a natureza concreta da lei estadual são pontos já expressamente reconhecidos no acórdão recorrido, cabendo a esta Corte apenas atribuir a esses fatos a qualificação jurídica adequada.

Pois bem. Não ignoro a orientação, há muito consolidada, de que não há possibilidade de condenação em honorários advocatícios de sucumbência em mandado de segurança.

O Supremo Tribunal Federal editou a Súmula 512, segundo a qual "*não cabe condenação em honorários de advogado na ação de mandado de segurança*", e esta Corte a reproduziu o teor na Súmula 105, ao assentar que "*na ação de mandado de segurança não se admite condenação em honorários advocatícios*". Com isso, o entendimento foi positivado no art. 25 da Lei 12.016/2009, nos seguintes termos:

Não cabem, no processo de mandado de segurança, a interposição de embargos infringentes e a condenação ao pagamento dos honorários advocatícios, sem prejuízo da aplicação de sanções no caso de litigância de má-fé.

A constitucionalidade do dispositivo foi reconhecida pelo Supremo Tribunal Federal no julgamento da ADI 4.296 (relator Ministro Marco Aurélio, relator para o acórdão Ministro Alexandre de Moraes, Tribunal Pleno, julgado em 9/6/2021, DJe de 11/10/2021).

Mais recentemente, a Primeira Seção desta Corte Superior, no julgamento do Tema 1.232/STJ, estendeu a vedação prevista no art. 25 da Lei 12.016/2009 à fase de cumprimento de sentença e fixou a seguinte tese:

Nos termos do art. 25 da Lei n. 12.016/2009, não se revela cabível a fixação de honorários de sucumbência em cumprimento de sentença proferida em mandado de segurança individual, ainda que dela resultem efeitos patrimoniais a serem saldados dentro dos mesmos autos.

(REsp n. 2.053.306/MG, relator Ministro Sérgio Kukina, Primeira Seção, julgado em 27/11/2024, DJe de 04/12/2024; REsp n. 2.053.311/MG, relator Ministro Sérgio Kukina, Primeira Seção, julgado em 27/11/2024, DJe de 04/12/2024; REsp n. 2.053.352/MG, relator Ministro Sérgio Kukina, Primeira Seção, julgado em 27/11/2024, DJe de 04/12/2024).

É preciso, contudo, compreender o alcance dessa vedação a partir de sua razão de ser, pois a exclusão da possibilidade da condenação na verba sucumbencial em mandado de segurança busca preservar a efetividade do remédio constitucional, afastando do impetrante o receio de ser condenado a pagar honorários caso não obtenha êxito, revelando uma opção legislativa voltada ao acesso à justiça e que não nega o direito do advogado à remuneração por outros meios.

O texto legal e os enunciados sumulares convergem quanto ao objeto da

proibição, tendo em vista que todos se referem à condenação, isto é, ao ato jurisdicional pelo qual o juiz impõe ao vencido, independentemente de sua vontade, o dever de pagar honorários ao advogado do vencedor, como consequência da derrota processual (art. 85 do CPC).

Por constituir exceção ao regime geral da sucumbência e restringir o direito que o art. 22 da Lei 8.906/1994 assegura ao advogado, a regra do art. 25 da Lei 12.016/2009, a meu ver, deve ser interpretada exclusivamente no campo da imposição judicial da verba.

Diante disso, é de se notar que, no presente caso, conforme o art. 1º da Lei estadual 2.047/2009 do Estado do Tocantins, não se tratou de avença realizada nos autos do mandado de segurança. Tratou-se de acordo realizado no processo administrativo instaurado após a sentença mandamental em que se apuravam os valores globais a serem pagos. E em seguida, de comum acordo, as partes fixaram honorários.

Dessa forma, não há impedimento no ordenamento jurídico que impeça as partes de, ao resolverem consensualmente o litígio, ajustarem também uma eventual remuneração aos advogados que nele atuaram.

Em meu sentir, esse ajuste encontra fundamento direto no princípio da autonomia da vontade, pois quando as partes decidem transacionar, o art. 840 do Código Civil lhes assegura a faculdade de "*prevenirem ou terminarem o litígio mediante concessões mútuas*", o que compreende ampla liberdade para definir as condições econômicas do acordo, desde que, por óbvio, não incorra em violação à norma de ordem pública ou recaia sobre direitos indisponíveis, o que não é o caso.

A legislação processual confirma essa leitura, uma vez que o art. 90, § 2º, do CPC dispõe que "*havendo transação e nada tendo as partes disposto quanto às despesas, estas serão divididas igualmente*", sendo um critério que só incide no silêncio dos signatários da transação. Além disso, o art. 515, § 2º, do CPC vai além, ao admitir que a autocomposição judicial envolva sujeito estranho ao processo e verse sobre relação jurídica que não tenha sido deduzida em juízo, vejamos a literalidade:

A autocomposição judicial pode envolver sujeito estranho ao processo e versar sobre relação jurídica que não tenha sido deduzida em juízo.

Some-se a isso o caráter disponível do direito em discussão, considerando que o titular pode dispor livremente desse direito, como ocorreu na espécie, em que todas as partes e interessados subscreveram o acordo.

Veja-se que seria incongruente simplesmente se vedar a estipulação de honorários numa execução coletiva, sendo que seriam devidos, pela jurisprudência atual do STJ, honorários sucumbenciais na execução individual de sentença coletiva (Súmula 345/STJ e Tema 973/STJ).

Ademais, trata-se de negócio jurídico celebrado por agentes capazes e regularmente representados, tem objeto lícito e observou a forma adequada, com a submissão e homologação do órgão jurisdicional, não constando do acórdão recorrido nenhum vício intrínseco que macule o pacto avençado. Ao contrário, a nulidade foi declarada exclusivamente com base na tese da vedação legal que, como visto, não se aplica à hipótese.

É importante frisar que o fato da presença da Fazenda Pública no acordo não altera essa conclusão, pois a indisponibilidade do interesse público não se confunde com a proibição de transigir, sobretudo quando a solução consensual se revela a mais vantajosa para a própria Administração (TALAMINI, Eduardo. *A (in)disponibilidade do interesse público: consequências processuais (composições em juízo, prerrogativas processuais, arbitragem, negócios processuais e ação monitoria)*. Revista de Processo. v. 264, fev. 2017).

O Supremo Tribunal Federal já assentou essa compreensão:

Poder Público. Transação. Validade. Em regra, os bens e o interesse público são indisponíveis, porque pertencem à coletividade. É, por isso, o Administrador, mero gestor da coisa pública, não tem disponibilidade sobre os interesses confiados à sua guarda e realização. Todavia, há casos em que o princípio da indisponibilidade do interesse público deve ser atenuado, mormente quando se tem em vista que a solução adotada pela Administração é a que melhor atenderá à últimação deste interesse. [...]

(RE 253.885/MG, relatora Ministra Ellen Gracie, Primeira Turma, julgado em 4/6/2002, DJ de 21/6/2002.)

Ao ler o teor da Lei estadual 2.047/2009 de Tocantins, deparei-me com a seguinte redação, a saber:

Autoriza o Poder Executivo a creditar valores judicialmente reconhecidos aos integrantes da Polícia Militar do Estado do Tocantins e do Corpo de Bombeiros Militar do Estado do Tocantins, que especifica.

O Governador do Estado do Tocantins

Faço saber que a Assembleia Legislativa do Estado do Tocantins decreta e eu sanciono a seguinte Lei:

Art. 1º. É o Poder Executivo autorizado a creditar em favor dos Militares da época da impetração do Mandado de Segurança 698 ([93/003445-1](#)), de 28 de junho de 1993, e que o integrem até o limite de prazo previsto para assinatura do Termo de Adesão e Renúncia de que trata esta Lei, o valor de até R\$ 183.428.340,00, referente ao direito reconhecido judicialmente, apurado com base na auditoria constante do processo administrativo n. 2009.0906.0000.92 e no Termo de Acordo Indenizatório de 5 de maio de 2009, firmado entre o Estado do Tocantins e entidades associativas representativas da Polícia Militar do Estado do Tocantins e do Corpo de Bombeiros Militar do Estado do Tocantins.

[...]

Art. 5º. O honorário de sucumbência, à base de 10%, deve ser pago pelo Estado do Tocantins, importando na sua plena quitação.

No caso, o Estado não se limitou a firmar o acordo, mas também submeteu o pagamento das obrigações assumidas, inclusive a verba honorária, à aprovação da Assembleia Legislativa, por meio de lei específica que conferiu suporte orçamentário e financeiro à despesa (arts. 37, caput, e 167, II e V, da Constituição Federal).

Outro ponto que merece destaque é o fato de que não há, na transação, vencedor nem vencido, pressuposto lógico de qualquer condenação sucumbencial. Por essa razão, a expressão "honorário de sucumbência" utilizada no art. 5º da Lei estadual 2.047/2009 não define a natureza da verba, uma vez que as cláusulas e condições do acordo permanecem tendo natureza convencional.

Nesse ponto, valho-me do princípio segundo o qual nas declarações de vontade, deve-se atender mais à intenção nelas consubstanciada do que ao sentido literal da linguagem (art. 112 do Código Civil), mormente porque a designação empregada na lei de efeitos concretos com finalidade evidentemente financeira e orçamentária revela apenas a autorização e a correspondência entre o montante e o percentual, esclarecendo a fonte da obrigação (o consenso das partes).

Concluo, assim, que não há na legislação federal nem na jurisprudência desta Corte ou do Supremo Tribunal Federal obstáculo à pactuação de honorários advocatícios em acordo celebrado e homologado em mandado de segurança, pois o art. 25 da Lei 12.016/2009, as Súmulas 512/STF e 105/STJ e o Tema 1.232/STJ vedam a condenação judicial ao pagamento de honorários de sucumbência, mas não alcançam a verba honorária livremente estipulada pelas partes e por seus advogados no exercício da autonomia negocial.

Por fim, mostra-se relevante algumas digressões acerca da fundamentação de que o Estado do Tocantins teria legislado sobre direito processual civil, em ofensa ao art. 22, I, da Constituição Federal, o que fulmina o art. 5º da Lei estadual 2.047/2009 de inconstitucionalidade.

Da análise que extraio dos autos e que pude perceber do texto da lei estadual, não se criou regra processual alguma, pois apenas limitou-se a autorizar o pagamento de obrigações assumidas pelo Estado em transação judicial, providência inserida na competência dos Estados para legislar sobre direito financeiro e orçamento (art. 24, I e II, da Constituição Federal) e para gerir as próprias despesas (arts. 25, § 1º, e 165 a 167 da Constituição Federal).

A conclusão inafastável a que se chega é a de que a transação não se dá sobre a ação judicial de mandado de segurança, mas sim sobre o direito material que é objeto do litígio, a respeito do qual as partes podem transacionar dentro dos limites legais.

E, foi sobre essas concessões recíprocas (1. encerramento do litígio com

redução do montante devido de R\$ 600.000.000,00 para R\$ 183.428.340,00, apurado em auditoria realizada em processo administrativo; e 2. estipulação de verba honorária de 10%); que foi editada lei estadual autorizando o cumprimento do acordo celebrado.

De se notar, ainda, que a transação foi global, envolvendo esses três aspectos - encerramento do litígio, definição do montante aceito pelas partes e a verba honorária. A anulação de apenas uma parte do acordo certamente levantaria dúvidas sobre sua validade em relação aos demais pontos da transação, em prejuízo à vontade manifestada pelas partes, o que reforça a necessária improcedência do pedido inicial (fls. 11/12).

Ante o exposto, reconsidero a decisão de fls. 3.357/3.369 para dar provimento ao recurso especial, reformar o acórdão recorrido e afastar o reconhecimento de nulidade do artigo 5º da Lei 2.047/09 do Estado do Tocantins, nos termos da fundamentação acima esposada.

Publique-se. Intimem-se.

Brasília, 16 de outubro de 2026.

MINISTRO PAULO SÉRGIO DOMINGUES
Relator