

**XXIV ENCONTRO NACIONAL DO
CONPEDI - UFS**

ACESSO A JUSTIÇA

FLÁVIA DE ÁVILA

JOSÉ QUERINO TAVARES NETO

PAULO ROBERTO LYRIO PIMENTA

Todos os direitos reservados e protegidos.

Nenhuma parte deste livro poderá ser reproduzida ou transmitida sejam quais forem os meios empregados sem prévia autorização dos editores.

Diretoria – Conpedi

Presidente - Prof. Dr. Raymundo Juliano Feitosa – UFRN

Vice-presidente Sul - Prof. Dr. José Alcebíades de Oliveira Junior - UFRGS

Vice-presidente Sudeste - Prof. Dr. João Marcelo de Lima Assafim - UCAM

Vice-presidente Nordeste - Profa. Dra. Gina Vidal Marcílio Pompeu - UNIFOR

Vice-presidente Norte/Centro - Profa. Dra. Julia Maurmann Ximenes - IDP

Secretário Executivo - Prof. Dr. Orides Mezzaroba - UFSC

Secretário Adjunto - Prof. Dr. Felipe Chiarello de Souza Pinto – Mackenzie

Conselho Fiscal

Prof. Dr. José Querino Tavares Neto - UFG /PUC PR

Prof. Dr. Roberto Correia da Silva Gomes Caldas - PUC SP

Profa. Dra. Samyra Haydêe Dal Farra Napolini Sanches - UNINOVE

Prof. Dr. Lucas Gonçalves da Silva - UFS (suplente)

Prof. Dr. Paulo Roberto Lyrio Pimenta - UFBA (suplente)

Representante Discente - Mestrando Caio Augusto Souza Lara - UFMG (titular)

Secretarias

Diretor de Informática - Prof. Dr. Aires José Rover – UFSC

Diretor de Relações com a Graduação - Prof. Dr. Alexandre Walmott Borgs – UFU

Diretor de Relações Internacionais - Prof. Dr. Antonio Carlos Diniz Murta - FUMEC

Diretora de Apoio Institucional - Profa. Dra. Clerilei Aparecida Bier - UDESC

Diretor de Educação Jurídica - Prof. Dr. Eid Badr - UEA / ESBAM / OAB-AM

Diretoras de Eventos - Profa. Dra. Valesca Raizer Borges Moschen – UFES e Profa. Dra. Viviane Coêlho de Séllos Knoerr - UNICURITIBA

Diretor de Apoio Interinstitucional - Prof. Dr. Vladimir Oliveira da Silveira – UNINOVE

A174

Acesso à justiça [Recurso eletrônico on-line] organização CONPEDI/UFS;

Coordenadores: José Querino Tavares Neto, Flávia de Ávila, Paulo Roberto Lyrio Pimenta. – Florianópolis: CONPEDI, 2015.

Inclui bibliografia

ISBN: 978-85-5505-028-2

Modo de acesso: www.conpedi.org.br em publicações

Tema: DIREITO, CONSTITUIÇÃO E CIDADANIA: contribuições para os objetivos de desenvolvimento do Milênio.

1. Direito – Estudo e ensino (Pós-graduação) – Brasil – Encontros. 2. Justiça. 3. Direito processual. 4. Direitos humanos. I. Encontro Nacional do CONPEDI/UFS (24. : 2015 : Aracaju, SE).

CDU: 34



XXIV ENCONTRO NACIONAL DO CONPEDI - UFS

ACESSO A JUSTIÇA

Apresentação

Apresentação do Livro Acesso à Justiça

É com satisfação que apresentamos à comunidade acadêmica o livro Acesso à Justiça, resultado da seleção de textos para o Grupo de Trabalho (GT) homônimo que constou da programação do XXIV Encontro Nacional do CONPEDI, ocorrido na Universidade Federal de Sergipe, na cidade de São Cristóvão, entre os dias 3 e 6 de junho de 2015. O GT, que teve como objetivo refletir sobre os estudos teóricos e análises empíricas acerca da prestação jurisdicional, com vistas à efetividade da justiça e à realização do direito constitucional do acesso à justiça, foi agraciado com artigos e debates que se constituíram em experiências extremamente ricas e diversificadas a respeito da temática.

Deste modo, por intermédio deste espaço institucional de discussão e divulgação de trabalhos do mais alto gabarito, foi possível estabelecer interações interdisciplinares pelas quais se podem operar mudanças no modo de se entender e se operacionalizar o Direito, a fim de que o mesmo seja efetivamente meio de transformação social. Portanto, o conteúdo dos artigos deste GT se destaca por formar ambiente único, rico de saberes, ainda responsável por aproximar a academia da sociedade ao propor construções teóricas, críticas e processos para beneficiá-la.

Os 29 artigos que integram este livro trabalham com os mais variados ramos do Direito, incluindo Direito Constitucional, Direito Internacional, Direito do Trabalho, Direito Penal, Direito Civil, Direito Processual Civil, Direito Processual do Trabalho, Direito Processual Penal, Direito da Infância e da Adolescência, Direito do Consumidor, Direitos Humanos, etc. Estes, por sua vez, abrem a discussão para temáticas que envolvem a atuação do judiciário, formas alternativas de solução de controvérsias, administração da justiça, efetividade das decisões, concretização dos objetivos do milênio da ONU, teoria dos jogos, segurança pública, cortes estrangeiras e internacionais, dentre outros instigantes temas.

Ao vivenciar as apresentações dos artigos e participar efetivamente de debates por meio de indagações precisas e respostas acuradas, foi possível verificar o quão interessante tais temáticas são e o quanto podem acrescentar para que seja estabelecido diálogo entre as propostas da pós-graduação em Direito, com a participação de estudantes, professores e profissionais do seu campo e de áreas afins. Esta é uma oportunidade ímpar de o pós-

graduando estabelecer diversas relações que impactam positivamente em seu processo de aprendizagem e de os professores e demais operadores do Direito trocarem experiências e conhecimentos.

Por fim, laureia-se a iniciativa do CONPEDI em estabelecer este GT, que se consolida com novas edições. Trata-se de uma estratégia fundamental para a melhoria da qualidade dos cursos de pós-graduação no Brasil.

**OS PRIVILÉGIOS PROCESSUAIS DA FAZENDA PÚBLICA E O PRINCÍPIO DA
PROPORCIONALIDADE**

**PROCEDURAL PRIVILEGES OF PUBLIC TREASURY AND THE PRINCIPLE OF
PROPORTIONALITY**

Helena Elias Pinto

Resumo

O presente artigo procura, inicialmente, identificar os privilégios processuais da Fazenda Pública no direito processual civil brasileiro. Em seguida, busca-se comparar as normas atualmente em vigor com aquelas previstas, sobre o tema, no Novo Código de Processo Civil, que se encontra em período de *vacatio legis*. Em um terceiro momento, pretende-se contrastar tais privilégios com o princípio da proporcionalidade. Com base em pesquisa bibliográfica e jurisprudencial, procura-se identificar pontos de tensão de cada privilégio com o princípio da proporcionalidade em suas três vertentes: adequação, necessidade e proporcionalidade em sentido estrito. Tal metodologia permitirá um juízo crítico a respeito da legitimidade constitucional do tratamento discriminatório.

Palavras-chave: Fazenda pública, Privilégios processuais, Princípio da proporcionalidade.

Abstract/Resumen/Résumé

This article seeks, at first, to identify the procedural privileges of the Treasury in the Brazilian civil procedural law. Then it seeks to compare the standards currently in force with those provided on the subject in the New Code of Civil Procedure, which are in *vacatio legis* period. In a third step, we intend to contrast such privileges with the principle of proportionality. Based on literature and case law research, we seek to identify stress points of each privilege with the principle of proportionality in three aspects: suitability, necessity and proportionality in the strict sense. This methodology will allow a critical judgment about the constitutional legitimacy of the above-mentioned discriminatory treatment.

Keywords/Palabras-claves/Mots-clés: Public treasury, Procedural privileges, Principle of proportionality.

1. INTRODUÇÃO

O Novo Código de Processo Civil brasileiro (Lei nº 13.105, de 16 de março de 2015) entrará em vigor um ano após a data de sua publicação, ocorrida em 17 de março de 2015. A proximidade da data reacende, na doutrina, o interesse pelo debate do tema dos privilégios processuais da Fazenda Pública. O tema se insere no contexto das reflexões sobre o acesso à Justiça na perspectiva de uma ordem jurídica justa.

A Constituição da República de 1988 assegura, dentre os direitos e garantias fundamentais, a inafastabilidade do controle judicial (art. 5º, XXXV, CF), a preservação da integridade patrimonial e moral das pessoas físicas e jurídicas (art. 5º, *caput* e incisos V e X), o princípio da igualdade (art. 5º, *caput* e inciso I) e a razoável duração do processo e os meios que garantam a celeridade de sua tramitação (art. 5º, inciso LXXVIII, dispositivo incluído pela Emenda Constitucional nº 45/2004). Além dessas previsões expressas, a doutrina e a jurisprudência reconhecem, como implícito ou decorrente do sistema, o princípio da proporcionalidade, aplicável a qualquer forma de exercício do poder estatal.

Em contraste aparente com o regramento constitucional, a legislação infraconstitucional prevê diversos privilégios processuais para a Fazenda Pública – denominação que as entidades com personalidade jurídica de direito público recebem quando postulam em juízo: prazos mais dilatados, pagamento de seus débitos por precatórios, execução de seus créditos fiscais por rito diferenciado (o das execuções fiscais, disciplinado pela Lei 6.830/80), bem como reexame obrigatório, pelo Tribunal, das sentenças condenatórias proferidas contra seus interesses, dentre outras hipóteses de tratamento privilegiado.

Diante de tal realidade, cabe indagar até que ponto tais privilégios são compatíveis com os princípios, direitos e garantias estampados na Constituição Federal. Será que, passados mais de 26 anos da promulgação da Constituição, ainda há necessidade de manutenção dos privilégios que foram concebidos, em sua maioria sob a égide da Constituição pretérita, para superar a dificuldade de defesa dos entes públicos em fases já superadas da nossa história?

Neste trabalho acadêmico, procura-se refletir sobre tais questões, com vistas a colaborar para que sejam encontradas as respostas adequadas à luz do conjunto de nosso ordenamento jurídico.

Para a adequada compreensão do tema, se faz necessária uma delimitação do objeto deste estudo, inicialmente por intermédio da verificação do que se entende por *Fazenda Pública*.

2. A expressão *Fazenda Pública*

Fazenda Pública é expressão que não possui um sentido unívoco no estudo do Direito. É pacífico, contudo, que sua abrangência alcança, ao menos, a União, os Estados, os Municípios e o Distrito Federal quando em juízo. Entretanto, não obstante a indicação corrente de que sua abrangência alcança todas as pessoas jurídicas de direito público, não é pacífico o entendimento segundo o qual as autarquias e as fundações de direito público se enquadram no conceito. Em sentido mais amplo, a lição de Hely Lopes Meirelles (2002, p. 689.), para quem a Administração Pública, “quando ingressa em juízo por qualquer de suas entidades estatais, por suas autarquias, por suas fundações públicas ou por seus órgãos que tenham capacidade processual, recebe a designação tradicional de *Fazenda Pública*”, destacando que é o erário é que suporta os encargos patrimoniais da demanda.

Em idêntico sentido a expressão é utilizada no *caput* do art. 100 da Constituição da República e no art. 730 do Código de Processo Civil, que disciplinam a execução por quantia certa contra a Fazenda Pública.

Já em sentido bem mais restrito (abrangendo apenas as entidades federativas), de acordo com a interpretação dada pela jurisprudência dominante, a expressão é utilizada no art. 188 do Código de Processo Civil, que estabelece prazos especiais para contestar e para recorrer quando a parte for a Fazenda Pública ou o Ministério Público. Tal interpretação restritiva é reforçada pela edição de diploma legal específico (Lei 9.469/97, art. 10) que estendeu às autarquias e fundações públicas tal regra.

Ao longo do texto, a expressão *Fazenda Pública* será utilizada no seu sentido mais amplo, que nos parece o mais coerente, por designar todas as pessoas jurídicas que, possuindo personalidade jurídica de direito público, recebem tratamento diferenciado no ordenamento jurídico.

O estudo do tratamento recebido pela Administração Pública em juízo se insere dentro do capítulo do controle da Administração Pública, que será a seguir comentado apenas para contextualizar o tema principal.

2. O controle judicial dos atos praticados pela Administração Pública

A par do controle exercido internamente pela Administração, mediante o exercício da autotutela, o ordenamento jurídico prevê a possibilidade de amplo acesso ao Judiciário para apreciação de ameaça ou de lesão a direito, sem ressalvas quanto à natureza do agente causador do evento. Tal assertiva encontra respaldo no art. 5º, inciso XXXV, da Constituição da

República, que dispõe que “a lei não excluirá da apreciação do Poder Judiciário lesão ou ameaça a direito”.

Controle judicial é, assim, aquele exercido pelos órgãos do Poder Judiciário, no exercício da função jurisdicional, sobre os atos administrativos do Executivo, do Legislativo e do próprio Judiciário.

Diante do preceito constitucional mencionado, identifica-se a adoção do chamado sistema da unidade de jurisdição, em contraposição ao sistema do contencioso administrativo, adotado em países como Portugal e França e segundo o qual há dualidade de jurisdição, não cabendo ao Poder Judiciário independente a resolução de conflitos envolvendo a Administração Pública. Tais conflitos submetem-se ao controle da Justiça Administrativa, que detém, nos países que a adotam, competência para apreciar conflitos específicos envolvendo o Poder Público, como as ações para invalidação de ato administrativo ou reclamação por excesso ou desvio de poder.

É possível identificar, sob certo aspecto, vantagens na adoção desse sistema dual, que basicamente residem na decisão do conflito por órgãos julgadores especializados, razão pela qual têm contribuído (com destaque para a França) significativamente para o desenvolvimento do direito administrativo. As críticas, por outro lado, destacam que tal sistema não oferece a mesma garantia da imparcialidade, já que a Administração que julga é a mesma que é parte no conflito.

Decorrência da adoção, no Brasil, do sistema da unidade de jurisdição, também conhecido como sistema do monopólio de jurisdição ou sistema inglês, é a submissão de todos os conflitos à apreciação da Justiça comum, composta de juízes e tribunais integrantes de um Poder Judiciário independente, os quais proferem decisões com caráter de definitividade. É certo que a Constituição da República atribui ao Congresso Nacional algumas funções jurisdicionais de forma atípica, a exemplo do que ocorre com o julgamento do Presidente da República por crime de responsabilidade, mas tais previsões específicas, voltadas para julgamentos com forte conotação política não descaracterizam a adoção do sistema da jurisdição única.

O Estado pode integrar, em juízo, um dos polos de uma relação processual, sendo, nesta oportunidade, denominado Fazenda Pública.

O Estado em juízo tem sido merecedor, dentro da tradição do direito processual brasileiro, de tratamento diferenciado. O legislador tem estabelecido prerrogativas sob a invocação da necessidade de proteção do interesse público. A questão está em saber se tais privilégios resistem a uma filtragem constitucional à luz do princípio da proporcionalidade.

3. O princípio da proporcionalidade

O princípio da proporcionalidade, também conhecido como *princípio da vedação de excesso*, tem forte presença no Direito Constitucional e no Direito Administrativo e se relaciona ao exercício discricionário das funções públicas (legislativa e administrativa) e, por via de consequência, ao controle dos limites da liberdade do legislador e do administrador, envolvendo a ideia de “apreciação da necessidade e adequação da providência” (Gilmar Mendes, 2000, pp. 246-275).

No Direito Administrativo tal princípio é reconhecido em consonância com a ideia, de um lado, de vedação de excesso por parte do administrador e, de outro, de vedação de proteção insuficiente.

Não é difícil, assim, alcançar a conclusão de que se trata de um princípio que ilumina o exercício de qualquer função pública, sendo aplicável, de igual modo, ao exercício da função jurisdicional, como princípio orientador da atividade de interpretar e aplicar o direito. Assim, em sentido amplo, a proporcionalidade, identificando-se com o princípio da proibição de excesso e, simultaneamente, com a vedação de proteção insuficiente, é parâmetro de controle da atuação daqueles que exercem função pública de qualquer espécie¹, especialmente no campo das atividades discricionárias, em que o ordenamento jurídico confere margem de opção ao agente público – a qual será mais ampla, naturalmente, quando se trata do poder legislativo, por só encontrar limites na Constituição.

O princípio da proporcionalidade tem sua aplicação mais importante no campo da restrição dos direitos, liberdades e garantias por atos dos poderes públicos, não obstante se estender, por razões de ordem lógica, sua aplicação aos conflitos de bens jurídicos de qualquer espécie.

A verificação da constitucionalidade dos privilégios processuais da Fazenda Pública se faz possível à luz do princípio da proporcionalidade. É um caminho para se percorrer com vistas a superar as críticas feitas à passividade do Poder Judiciário diante das abusivas vantagens

¹ Nesse sentido, Canotilho (1997, p. 266) ressalta que:

“O princípio da proibição do excesso aplica-se a todas as espécies de actos dos poderes públicos. Vincula o legislador, a administração e a jurisdição. Observar-se-á apenas que o *controlo* judicial baseado no princípio da proporcionalidade não tem extensão nem intensidade semelhantes consoante se trate de actos legislativos, de actos da administração ou de actos de jurisdição. Ao legislador (e, eventualmente, a certas entidades com competência regular) é reconhecido um considerável espaço de conformação (liberdade de conformação) na ponderação dos bens quando edita uma nova regulação. Esta liberdade de conformação do legislador tem especial relevância ao discutir os requisitos da *adequação* dos meios e da *proporcionalidade* em sentido restrito. Isto justifica que perante o espaço de conformação do legislador os tribunais se limitem a examinar se a regulação legislativa é *manifestamente* inadequada.”

conferidas à Fazenda Pública diante do jurisdicionado cidadão-comum, muito bem traduzidas pela pena do professor Cândido Dinamarco (2002, pp. 760-761):

O mais triste é a docilidade com que o Poder Judiciário vem coexistindo esses atentados que se perpetram contra os fundamentos da democracia, do Estado-de-direito e do devido processo legal, constitucionalmente *garantidos* (e de que valem essas “garantias”, quando *the law is what the Supreme Court says it is* e o Supremo Tribunal Federal dá por constitucionalmente legítimas essas medidas privilegiadoras do Estado em juízo).

(...)

Enquanto não se extirpar essa mentalidade, o favorecimento do Estado no processo civil, imposto pela Presidência da República e alimentado pelo Poder Judiciário, é uma constante e, portanto, uma tendência que ainda não se sabe a quais outros absurdos conduzirá. Num clima de entusiasmo propiciado por tantas linhas evolutivas dignificantes do sistema, essa é uma tendência com a qual têm de conviver os jurisdicionados brasileiros, especialmente quando envolvidos em litígios em face da *superparte*.

Na petição inicial da ADIN proposta pela Confederação Nacional da Indústria tendo por objeto o art. 78, *caput* e §§ 1º a 4º, do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, acrescentado pela Emenda Constitucional nº 30/2000, o advogado e professor Leonardo Grego enfrenta a questão da inconstitucionalidade do acrescido privilégio da Fazenda Pública em face do princípio da proporcionalidade, procurando demonstrar a ausência de razoabilidade dos dispositivos introduzidos pela referida Emenda Constitucional:

No que se refere à sua *adequação*, que compreende um juízo de propriedade entre meios e fins, surge o problema da identificação destes últimos. Porque inexistente, em toda a Constituição – chamada, não por acaso, de “Constituição-cidadã” – dispositivo que ampare as pretensões claramente fazendárias e fisiológicas da presente emenda. Mas se evitarmos expressões como estas, ou o popular, mas nem por isso menos pertinente “calote”, e dissermos, com os economistas e jornalistas, que o fim da presente emenda é “alcançar o equilíbrio das finanças públicas”, talvez até consigamos encontrar o requisito da adequação. Ocorre que não existe qualquer segurança de que as finanças públicas ficarão saneadas com o parcelamento dos precatórios.

Ao contrário, o art. 33 do ADCT, na Constituição Originária, com o mesmo fim, já havia efetuado um parcelamento em 8 anos, e nem por isso as finanças estatais ficaram saneadas.

Outro argumento bem manejado para demonstrar a inexistência da adequação da medida que estava sob crivo do controle de constitucionalidade consiste na assertiva de que estarão sendo beneficiados “não só os entes estatais acentuadamente endividados, como aqueles que não se encontram nessa situação, para os quais a medida é absolutamente inadequada, não tendo a Emenda feito qualquer distinção”.

Em seguida, a alteração introduzida pela emenda constitucional é confrontada com os demais elementos do princípio da proporcionalidade:

O problema, porém, não está na adequação, e sim nos outros elementos do princípio da proporcionalidade.

Por *necessidade* entende-se que não há outro meio menos gravoso para atingir o fim almejado: daí porque alguns falam em princípio do menos gravoso (*Grundsatz des mildesten Mittels*), ou princípio da proibição de excesso (*Übermaßverbot*).

Porém, existem meios menos onerosos para o cidadão de o Estado alcançar um equilíbrio nas suas finanças: o primeiro deles é elaborar orçamentos racionais; o segundo é combater a cultura da corrupção; o terceiro é cometer menos violações de direitos dos cidadãos, para sofrer menos condenações; o quarto é gastar apenas o que pode.

Aliás, se o Estado agisse conforme estes princípios, aí sim estaria a concretizar um interesse particular seu – sua saúde financeira – e, simultaneamente, um interesse público: administrar com eficiência e economicidade.

A rigor, nem precisaríamos examinar se está satisfeito o terceiro requisito – a proporcionalidade em sentido estrito – eis que, onde inexistente necessidade de sacrificar um interesse em nome de outro, eles podem coexistir, não se fazendo mister ponderá-los.

Contudo, neste caso encontra-se também ausente este terceiro requisito, o da *proporcionalidade em sentido estrito*, isto é, o de que os interesses salvaguardados preponderem sobre os sacrificados.

(...)

Negar aos credores seu direito equivale a transformá-los em meio, em objeto, em mero instrumento para que o Estado atinja seus fins egoísticos, desconhecendo-lhes o caráter de sujeito e de fim em si mesmo que, enquanto seres humanos dotados de dignidade, a Constituição lhes atribui.

Também por esse prisma, são nulos os dispositivos impugnados, eis que violadores do princípio constitucional da proporcionalidade.

A argumentação acima é suficiente para demonstrar a importância do princípio da proporcionalidade como critério verificador da compatibilidade da norma que estabelece privilégio processual para a Fazenda Pública com os preceitos constitucionais.

4. Os privilégios processuais

As normas que estabelecem tratamento diferenciado no âmbito do processo judicial para a Fazenda Pública eram aceitas com certo grau de complacência pela doutrina brasileira. Aos poucos, essa mesma doutrina vem nos oferecendo manifestações críticas sobre os privilégios processuais da Fazenda Pública. Cândido Rangel Dinamarco (2002, pp. 759-760) é um exemplo dessa tendência, sendo bastante contundente em seus comentários:

No modelo infraconstitucional do processo civil brasileiro, plasmado sob Getúlio Vargas no Código de 1939 e continuado pelo vigente, figuravam desde o início alguns pontos de uma autoritária preocupação em favorecer o Estado como litigante. Tais eram o benefício dos *prazos mais dilatados* concedido à Fazenda e ao Ministério Público (CPC-73, art. 188), a *devolução oficial* instituída em favor daquela (art. 475, incs. II-III) e a quase-absoluta *impenhorabilidade dos bens* das pessoas jurídicas de direito público (arts 730 ss., c/c Const., art. 100). O Código de Processo Civil de 1973 acrescentou ainda a dispensa do depósito equivalente a 5% do valor da causa nas ações rescisórias propostas por aquelas entidades estatais (art. 488, par.).

O estudo de cada um dos privilégios processuais nos permitirá refletir sobre a constitucionalidade e da (in)conveniência das normas que estabelecem critérios diferenciados que beneficiam o Estado, em detrimento do cidadão, quando ambos litigam em juízo.

4.1. Privilégio de Foro

O primeiro privilégio que merece ser mencionado é aquele que tem berço constitucional: o privilégio de foro. A Constituição da República estabelece, em seu art. 109, I, que os processos em que são parte a União, suas autarquias e empresas públicas, tramitarão perante a Justiça Federal, apontando como exceção as causas de natureza falimentar, acidente do trabalho, trabalhista e eleitoral. Cada Estado membro em suas respectivas Constituições e leis de Organização Judiciária deverão estabelecer os órgãos do Poder Judiciário com atribuições para conhecimento dos feitos da Fazenda Pública estadual e municipal.

De todos os privilégios da Fazenda Pública, este parece ser o que menos agride o princípio da proporcionalidade. As especificidades dos atos praticados pelas entidades com personalidade jurídica de direito público parecem justificar adequadamente a previsão de órgãos jurisdicionais especializados no tratamento da matéria.

4.2. Prazo diferenciado para contestar, recorrer e apresentar embargos.

O Código de Processo Civil em vigor, em seu artigo 188, estabelece o prazo em quádruplo para contestar e em dobro para recorrer, baseando-se em uma suposta necessidade de preservação do interesse público mediante aplicação de prazos especiais para prática dos atos vitais no curso do processo. Tal privilégio somente será aplicado nas ações disciplinadas pelo CPC, salvo se nas leis específicas que regulam outras ações ficar previsto tal privilégio.

A Lei 9.469, de 10.7.97, no artigo 10, estendeu igual benefício às autarquias e fundações públicas.

O art. 1º-B da Lei 9.494/97², incluído pela Medida provisória nº 2.180-35, de 24.8.2001 ampliou para trinta dias o prazo do art. 730 do CPC.

A Lei 8.213/91³, com a redação dada pela Lei 9.528/97, já estabelecia esse prazo ampliado em benefício do INSS.

O Novo Código de Processo Civil mantém o prazo especial, em dobro, para todas as manifestações processuais da Fazenda Pública (art. 183, *caput*). Estabelece, ainda, o novo

² Art. 1º-B. O prazo a que se refere o *caput* dos arts. 730 do Código de Processo Civil, e 884 da Consolidação das Leis do Trabalho, aprovada pelo Decreto-Lei nº 5.452, de 1º de maio de 1943, passa a ser de trinta dias.

³ Art. 130. Na execução contra o Instituto Nacional do Seguro Social-INSS, o prazo a que se refere o art. 730 do Código de Processo Civil é de trinta dias

diploma legal, que não se aplica o benefício da contagem em dobre quando a lei estabelecer, de forma expressa, prazo próprio para o ente público (§2º do art. 183).

Constata-se que, seja no diploma atualmente em vigor, seja no novel Código de Processo Civil, tais privilégios são desarrazoados e iníquos. Se um determinado prazo é considerado insuficiente para uma entidade estatal, o que dizer de um particular que não tem rotineiramente um escritório de advocacia à sua disposição? Se os prazos processuais são insuficientes, o legislador deverá ampliá-los para todas as pessoas, unificando o tratamento mediante a fixação de um prazo mais amplo que privilegiasse o contraditório e a ampla defesa para todos os atores do processo.

4.3. Duplo grau obrigatório de jurisdição

Nos termos do ordenamento jurídico em vigor, a sentença proferida contra a Fazenda Pública (União, Estados, Distrito Federal e Municípios, respectivas autarquias e fundações públicas) está sujeita ao reexame necessário por parte do órgão competente para conhecimento do recurso (art. 475, I, do CPC). Idêntico tratamento será dado às sentenças contrárias à Fazenda Pública nos embargos à execução de dívida ativa (art. 475, II, do CPC).

O duplo grau obrigatório significa que, independentemente de recurso voluntário por parte da Fazenda Pública, o processo será encaminhado ao órgão revisor para nova apreciação da matéria. Assim, na parte final da sentença, o juiz deve determinar a remessa dos autos ao Tribunal competente, independentemente da existência de recurso voluntário por uma das partes.

Cândido Rangel Dinamarco (2003, p. 129) é enfático ao criticar o vetusto privilégio da Fazenda Pública, salientando o desinteresse da doutrina pelo tema:

O vigente Código de Processo Civil herdou do estatuto precedente certos marcos autoritários da ditadura getuliana, de visíveis moldes *fascistas* porque obsessivamente voltados à tutela do Estado, entre os quais a imposição de duplo grau obrigatório em relação às sentenças desfavoráveis à Fazenda Pública (o mal denominado *recurso oficial*). O mais desolador é que a doutrina pouco se interessa pelo tema, sendo poucos os que se manifestam de modo crítico contra essa estranhíssima peculiaridade do direito processual civil brasileiro, desconhecida em ordenamentos europeus de primeira linha.

O processualista (2003, p. 129) destaca, ainda, que os tribunais têm concorrido para a exacerbação dessa postura, mediante teses como a que se encontra consubstanciada na Súmula 45 do STJ:

Os tribunais concorrem para a exacerbação dessa postura politicamente ilegítima, ao estabelecer teses como a da impossibilidade de *reformatio in pejus* a dano dos entes estatais (Súmula 45 do STJ) – vedando portanto uma decisão mais desfavorável à Fazenda Pública em segundo grau do que em primeiro, mediante

aplicação à remessa oficial de um princípio inerente aos recursos (quando tal remessa recurso não é).

A crítica do autor (2003, p. 129) se estende aos autores da reforma do Código de Processo Civil:

E os próprios reformadores não tiveram a coragem de propor o cancelamento dessa mácula do Código de Processo Civil, ao assumir, sem discutir, a premissa de que nem sempre os entes estatais são bem defendidos por seus procuradores e há pequenas prefeituras que, sem a garantia do indispensável acesso aos tribunais, poderiam ficar prejudicadas pela má defesa.

O art. 475 do CPC foi alterado pela Lei nº 10.352, de 26 de dezembro de 2001, que flexibilizou o instituto, ressaltando as hipóteses do seu não cabimento: a) sempre que a condenação, ou o direito controvertido, for de valor certo não excedente a 60 (sessenta) salários mínimos, bem como no caso de procedência dos embargos do devedor na execução de dívida ativa do mesmo valor (§ 2º); e b) quando a sentença estiver fundada em jurisprudência do plenário do Supremo Tribunal Federal ou em súmula deste Tribunal ou do tribunal superior competente (§ 3º). Queremos crer que as ressalvas constituem um ensaio do legislador para retirara de forma integral de nosso ordenamento jurídico regra tão infeliz.

O Novo Código de Processo Civil⁴ mantém o privilégio da remessa necessária, modificando parcialmente a sua disciplina, aumentando o limite de alçada para aplicação do instituto de acordo (que passou a ser escalonado conforme a entidade pública beneficiada) e ampliando as hipóteses de sua não incidência.

4.4. Execução de seus créditos por processo de execução fiscal

⁴ Art. 496. Está sujeita ao duplo grau de jurisdição, não produzindo efeito senão depois de confirmada pelo tribunal, a sentença:

I - proferida contra a União, os Estados, o Distrito Federal, os Municípios e suas respectivas autarquias e fundações de direito público;

II - que julgar procedentes, no todo ou em parte, os embargos à execução fiscal.

§ 1º Nos casos previstos neste artigo, não interposta a apelação no prazo legal, o juiz ordenará a remessa dos autos ao tribunal, e, se não o fizer, o presidente do respectivo tribunal avocá-los-á.

§ 2º Em qualquer dos casos referidos no § 1º, o tribunal julgará a remessa necessária.

§ 3º Não se aplica o disposto neste artigo quando a condenação ou o proveito econômico obtido na causa for de valor certo e líquido inferior a:

I - 1.000 (mil) salários-mínimos para a União e as respectivas autarquias e fundações de direito público;

II - 500 (quinhentos) salários-mínimos para os Estados, o Distrito Federal, as respectivas autarquias e fundações de direito público e os Municípios que constituam capitais dos Estados;

III - 100 (cem) salários-mínimos para todos os demais Municípios e respectivas autarquias e fundações de direito público.

§ 4º Também não se aplica o disposto neste artigo quando a sentença estiver fundada em:

I - súmula de tribunal superior;

II - acórdão proferido pelo Supremo Tribunal Federal ou pelo Superior Tribunal de Justiça em julgamento de recursos repetitivos;

III - entendimento firmado em incidente de resolução de demandas repetitivas ou de assunção de competência;

IV - entendimento coincidente com orientação vinculante firmada no âmbito administrativo do próprio ente público, consolidada em manifestação, parecer ou súmula administrativa.

A cobrança dos créditos da Fazenda Pública é feita por processo diferenciado da Execução, aplicável aos créditos privados de um modo geral. A lei nº 6.830/80 disciplina o processo de execução fiscal e a lei nº 8.397/92 prevê o processo cautelar fiscal, viabilizando a decretação judicial de indisponibilidade dos bens do sujeito passivo da obrigação tributária.

4.5. Execução de seus débitos por requisição judicial

Em razão da impenhorabilidade dos bens públicos, a execução contra a Fazenda Pública não pode ser feita pelo mesmo processo utilizado para os particulares, que leva à penhora e posterior venda dos bens pertencentes ao devedor.

A Constituição da República de 1988, na esteira de uma tradição inaugurada com a Constituição de 1934 (a primeira a prever a figura do precatório judicial), em seu art. 100 trata da matéria, prevendo que a execução será feita mediante requisição judicial das importâncias necessárias à satisfação do crédito do exequente. O precatório é o instrumento da requisição judicial, encaminhado pelo Juízo da execução ao Presidente do tribunal respectivo. O depósito das importâncias necessárias ao seu pagamento deve ser feito à disposição do Poder Judiciário, e quitadas na ordem cronológica de apresentação das requisições de pagamento.

O art. 100 da Constituição Federal, já em sua redação original, despertou muita controvérsia sobre o sentido da exceção prevista logo no início da regra formulada no *caput*, no tocante aos créditos de natureza alimentícia. A dicção do dispositivo⁵ admitia, em princípio, duas interpretações, ambas com fundamentos consistentes: a) a primeira, no sentido de excepcionar do sistema dos precatórios os créditos de natureza alimentícia, os quais deveriam ser pagos imediatamente, mediante depósito à disposição do Juízo; e b) a segunda, defendendo que a exceção se referia à ordem cronológica, e não ao cabimento do precatório, de modo a se considerar que o crédito de natureza alimentícia deveria ser pago preferencialmente, independentemente da ordem cronológica em relação aos créditos de natureza diversa. O Supremo Tribunal Federal pacificou a jurisprudência no segundo sentido.

⁵ A redação original do *caput* do art. 100 da Constituição da República era a seguinte:

“À exceção dos créditos de natureza alimentícia, os pagamentos devidos pela Fazenda Federal, Estadual ou Municipal, em virtude de sentença judiciária, far-se-ão exclusivamente na ordem cronológica de apresentação dos precatórios e à conta dos créditos respectivos, proibida a designação de casos ou de pessoas nas dotações orçamentárias e nos créditos adicionais abertos para este fim.

A partir da Emenda Constitucional nº 20, houve acréscimo ao dispositivo do parágrafo 3º, que passou a admitir a possibilidade de pagamento sem expedição de precatório, para as hipóteses de dívida de pequeno valor, conforme definidas em lei⁶.

4.5.1. As entidades às quais se aplica a regra do art. 100 da CF

O fato de a execução por quantia certa contra a Fazenda Pública se efetivar por intermédio dos precatórios tem como um de seus mais importantes fundamentos a impenhorabilidade dos seus bens. Todas entidades com personalidade jurídica de direito público são alcançadas por tal privilégio, conforme se extrai do próprio § 5º do art. 100 da CF, com a redação dada pela Emenda Constitucional nº 62/2009 (observe-se a utilização da expressão “entidades de direito público”):

§ 5º É obrigatória a inclusão, no orçamento das entidades de direito público, de verba necessária ao pagamento de seus débitos, oriundos de sentenças transitadas em julgado, constantes de precatórios judiciais apresentados até 1º de julho, fazendo-se o pagamento até o final do exercício seguinte, quando terão seus valores atualizados monetariamente.

Em um caso que foge ao que seria previsível (diante do que dispõe o art. 173, § 1º, II, da CRFB, que estabelece a obrigatoriedade do regime jurídico de direito privado para as empresas públicas que explorem atividade econômica), e mediante julgamento em que houve intenso debate, o Supremo Tribunal Federal entendeu cabível o regime dos precatórios à Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos, não obstante se tratar de empresa pública (RE 220.906-DF, rel. Min. Maurício Corrêa)⁷. Entendeu o STF que os privilégios previstos na legislação infraconstitucional em benefício da entidade da administração indireta foram recepcionados pela Constituição de 1988, “por se tratar de serviço público mantido pela União

⁶ Acrescentado pela Emenda Constitucional nº 20, de 15.12.98:

§ 3º O disposto no caput deste artigo, relativamente à expedição de precatórios, não se aplica aos pagamentos de obrigações definidas em lei como de pequeno valor que a Fazenda Federal, Estadual ou Municipal deva fazer em virtude de sentença judicial transitada em julgado.

⁷ Merece destaque o seguinte excerto do voto do Ministro Relator, conforme publicado no Informativo nº 213 do Supremo Tribunal Federal: “(...) Assim, a exploração de atividade econômica pela ECT -Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos não importa sujeição ao regime jurídico das empresas privadas, pois sua participação neste cenário está ressalvada pela primeira parte do artigo 173 da Constituição Federal (“Ressalvados os casos previstos nesta Constituição...”), por se tratar de serviço público mantido pela União Federal, pois seu orçamento, elaborado de acordo com as diretrizes fixadas pela Lei nº 4.320/64 e com as normas estabelecidas pela Lei nº 9.473/97 (Lei de Diretrizes Orçamentárias), é previamente aprovado pelo Ministério do Planejamento e Orçamento - Secretaria de Coordenação e Controle das Empresas Estatais, sendo sua receita constituída de subsídio do Tesouro Nacional, conforme extrato do Diário Oficial da União acostado à contra-capa destes autos. Logo, são impenhoráveis seus bens por pertencerem à entidade estatal mantenedora. Ante o exposto, tenho como recepcionado o Decreto-lei nº 509/69, que estendeu à Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos os privilégios conferidos à Fazenda Pública, dentre eles o da impenhorabilidade de seus bens, rendas e serviços, devendo a execução fazer-se mediante precatório, sob pena de vulneração ao disposto no artigo 100 da Constituição de 1988. Por conseguinte, conheço do recurso extraordinário e dou-lhe provimento”.

Federal”, hipótese que estava ressalvada pela primeira parte do artigo 173 da Constituição Federal (“Ressalvados os casos previstos nesta Constituição...”)

A redação original do art. 100 da Constituição sofreu algumas importantes alterações por emendas constitucionais, conforme destacado a seguir.

4.5.2. Alterações introduzidas pela Emenda Constitucional nº 20 no regime dos precatórios.

A EC nº 20/98, que modifica o sistema de previdência social e estabelece normas de transição, trouxe no seu texto uma novidade importante e positiva para o regime dos precatórios judiciais ao introduzir o § 3º ao art. 100, estabelecendo que o regime dos precatórios “não se aplica aos pagamentos de obrigações definidas em lei como de pequeno valor que a Fazenda Federal, Estadual ou Municipal deva fazer em virtude de sentença judicial transitada em julgado.”

Trata-se de uma modificação de imensa relevância, pois viabilizou o recebimento das dívidas de pequeno valor da Fazenda Pública sem a necessidade de toda a burocracia e demora que caracterizam o regime de precatórios.

4.5.3. Alterações introduzidas pela Emenda Constitucional nº 30 no regime dos precatórios.

A Emenda Constitucional nº 30 trouxe outras inovações no sistema de pagamento por precatórios, conforme exposição a seguir.

a) Alteração do momento da atualização monetária do débito

De acordo com o texto original do § 1º do art. 100, os débitos eram corrigidos em 1º de julho, ocasião em que se concluíam a apresentação dos precatórios a serem quitados até final do exercício seguinte. Em um país com longa tradição de elevada inflação, o decurso de tão longo período entre a data da correção monetária e a do efetivo pagamento constitui sério óbice ao acesso à Justiça. Com o advento da EC nº 30, o valor do débito passou a ser atualizado por ocasião do pagamento, realizado até final do exercício seguinte àquele em que foi apresentado, desde que anterior a 1º de julho. Trata-se de um importante avanço para a efetividade do acesso à Justiça como direito fundamental de acesso a uma ordem jurídica justa.

b) Indicação de quais os débitos de natureza alimentícia.

Com a EC nº 30, passou a constar, no § 1º-A do art. 100, que os débitos de natureza alimentícia “compreendem aqueles decorrentes de salários, vencimentos, proventos, pensões e suas complementações, benefícios previdenciários e indenizações por morte ou invalidez,

fundadas na responsabilidade civil, em virtude de sentença transitada em julgado”. A definição, no texto constitucional, do sentido da expressão “débitos de natureza alimentícia” foi mais uma inovação positiva, pois conferiu maior segurança jurídica para os beneficiários de tais créditos.

c) Parcelamento em até 10 (dez) anos do precatório

Não obstante o reconhecimento de que a EC nº 30 trouxe louváveis modificações no sistema de pagamentos das dívidas decorrentes de sentença judicial pela Fazenda Pública, há que se destacar, ainda, a existência de grave retrocesso na disciplina da matéria por intermédio da inclusão, pela mesma emenda constitucional, do art. 78 no ADCT⁸.

Tal alteração é objeto da Ação Declaratória de Inconstitucionalidade nº 2.356-0, no Supremo Tribunal Federal, em ação ajuizada pela Confederação Nacional da Indústria. O resultado do julgamento foi no sentido da inconstitucionalidade do art. 78 do ADCT, acrescentado pela EC nº 30/2000, conforme acórdão cuja ementa é parcialmente transcrita (na parte em que interessa) a seguir:

[...] O art. 78 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, acrescentado pelo art. 2º da Emenda Constitucional nº 30/2000, ao admitir a liquidação “em prestações anuais, iguais e sucessivas, no prazo máximo de dez anos” dos “precatórios pendentes na data de promulgação” da emenda, violou o direito adquirido do beneficiário do precatório, o ato jurídico perfeito e a coisa julgada. Atentou ainda contra a independência do Poder Judiciário, cuja autoridade é insuscetível de ser negada, máxime no concernente ao exercício do poder de julgar os litígios que lhe são submetidos e fazer cumpridas as suas decisões, inclusive contra a Fazenda Pública, na forma prevista na Constituição e na lei. Pelo que a alteração constitucional pretendida encontra óbice nos incisos III e IV do § 4º do art. 60 da Constituição, pois afronta “a separação dos Poderes” e “os direitos e garantias individuais”. 5. Quanto aos precatórios “que decorram de ações iniciais ajuizadas até 31 de dezembro de 1999”, sua liquidação parcelada não se compatibiliza com o caput do art. 5º da Constituição Federal. Não respeita o princípio da igualdade a admissão de que um certo número de precatórios, oriundos de ações ajuizadas até 31.12.1999, fique sujeito ao regime especial do art. 78 do ADCT, com o pagamento a ser efetuado em prestações anuais, iguais e sucessivas, no prazo máximo de dez anos, enquanto os demais créditos sejam beneficiados com o tratamento mais favorável do § 1º do art. 100 da Constituição. 6. Medida cautelar deferida para suspender a eficácia do art. 2º da Emenda Constitucional nº 30/2000, que introduziu o art. 78 no ADCT da Constituição de 1988.

⁸ Art. 78. Ressalvados os créditos definidos em lei como de pequeno valor, os de natureza alimentícia, os de que trata o art. 33 deste Ato das Disposições Constitucionais Transitórias e suas complementações e os que já tiverem os seus respectivos recursos liberados ou depositados em juízo, os precatórios pendentes na data de promulgação desta Emenda e os que decorram de ações iniciais ajuizadas até 31 de dezembro de 1999 serão liquidados pelo seu valor real, em moeda corrente, acrescido de juros legais, em prestações anuais, iguais e sucessivas, no prazo máximo de dez anos, permitida a cessão dos créditos.

§ 1º É permitida a decomposição de parcelas, a critério do credor.

§ 2º As prestações anuais a que se refere o caput deste artigo terão, se não liquidadas até o final do exercício a que se referem, poder liberatório do pagamento de tributos da entidade devedora.

§ 3º O prazo referido no caput deste artigo fica reduzido para dois anos, nos casos de precatórios judiciais originários de desapropriação de imóvel residencial do credor, desde que comprovadamente único à época da imissão na posse.

§ 4º O Presidente do Tribunal competente deverá, vencido o prazo ou em caso de omissão no orçamento, ou preterição ao direito de precedência, a requerimento do credor, requisitar ou determinar o seqüestro de recursos financeiros da entidade executada, suficientes à satisfação da prestação.

A petição inicial da referida ADIN apontava um elenco de dispositivos constitucionais violados: a) supressão da garantia da inafastabilidade da tutela jurisdicional de qualquer lesão ou ameaça a direito (art. 5º., inciso XXXV); b) violação à coisa julgada (art. 5º., inciso XXXVI); c) violação ao princípio da igualdade (art. 5º., *caput*); d) violação ao princípio da proporcionalidade; e) violação ao princípio do Estado de Direito.

d) Outras alterações

Além das modificações já apontadas, a Emenda Constitucional nº 30 ainda inovou ao tratar: (i) da consignação dos créditos diretamente ao Poder Judiciário; (ii) da inclusão do Distrito Federal no rol de entidades previstas no §3º do art. 100; (iii) da possibilidade de a lei fixar valores distintos para a definição de débito de pequeno valor para efeitos de dispensa do precatório; (iv) da previsão de crime de responsabilidade por conduta do Presidente do Tribunal.

4.5.4. Alterações introduzidas pelas Emendas Constitucionais nº 37 e nº 62 no regime dos precatórios.

A principal alteração promovida pela EC nº 37, de 12 de junho de 2012, no regime jurídico dos precatórios judiciais consiste na regulamentação, inseria no Ato das Disposições Constitucionais transitórias, dos débitos de pequeno valor a que se refere o §3º do art. 100 com a finalidade de afastar tais débitos do regime dos precatórios. Para tanto, estabeleceu que, até que sejam editadas as respectivas leis pelos entes da Federação, o conceito de pequeno valor para Estados e Distrito Federal passaria a ser de quarenta salários-mínimos e, para os Municípios, de trinta salários-mínimos. Trata-se de alteração importante para atribuir efetividade ao preceito que, inserido pela EC nº 30, passou a permitir que débito de pequeno valor pudesse ser quitado sem precatório.

As alterações promovidas pela EC nº 62 foram amplas, alterando toda a sistemática do funcionamento dos precatórios, alterando a redação do *caput* e de alguns parágrafos do art. 100 e inserindo novas regras nos novos parágrafos adicionados ao dispositivo.

À pré-existente fila preferencial de pagamento de débitos de natureza alimentícia a EC nº 62 acrescentou outra preferência, com primazia sobre a anterior. Trata-se da inclusão da preferência para pagamento dos “débitos de natureza alimentícia cujos titulares tenham 60 (sessenta) anos de idade ou mais na data de expedição do precatório, ou sejam portadores de doença grave, definidos na forma da lei”, até o valor equivalente ao triplo do fixado em lei para definir pequeno valor (nos termos do §3º, que exclui o pequeno valor, a ser definido em lei, do sistema do precatório). A EC nº 62 acrescentou, ainda, a possibilidade de fracionamento para

essa finalidade, sendo que o restante será pago na ordem cronológica de apresentação do precatório.

A par da inclusão de preceito que busca tutelar os idosos e doentes, a EC nº 62/2009 trouxe em seu bojo um dispositivo que atenta contra a rápida solução do litígio: estabeleceu que, no momento de expedição dos precatórios, deveria ser abatido, a título de compensação, valores inscritos ou não em dívida ativa constituídos contra o credor, em benefício da Fazenda Pública devedora do crédito requisitado. O impacto de um dispositivo que, em plena fase de liquidação da dívida, abre espaço para um contraditório improvisado que versa sobre assunto estranho ao processo, é uma clara ofensa ao direito fundamental a uma ordem jurídica justa. Nesse sentido se sensibilizou o Supremo Tribunal Federal, que deliberou pela inconstitucionalidade da norma veiculada pela EC nº 62 (ADIs nº 4357 e nº 4425). Na mesma ocasião o STF também declarou inconstitucional o art. 97 do ADCT, com a redação dada pela referida emenda constitucional, que criava um regime especial de pagamento, com parcelamento de 15 anos da dívida, com destinação de parcelas variáveis entre 1% a 2% da receita de estados e municípios para uma conta especial voltada para o pagamento de precatórios. Desses recursos, 50% seriam destinados ao pagamento por ordem cronológica, e os valores restantes seriam alimentariam um sistema de pagamentos por ordem crescente de valor, por meio de leilões ou em acordos diretos com credores.

Conforme se extrai do acompanhamento das alterações promovidas no regime dos precatórios pelas diversas emendas constitucionais mencionadas, algumas alterações representaram significativos avanços (a exemplo da atualização do valor até a data do pagamento e a autorização para pagamento de pequeno valor sem necessidade de expedição do requisitório). Entretanto, diversos retrocessos foram acontecendo no curso dessas alterações, alguns dos quais foram sanados pelo controle concentrado de constitucionalidade, mediante atuação do Supremo Tribunal Federal em defesa do direito fundamental dos credores da Fazenda Pública a uma ordem jurídica justa.

4.6. Isenção de custas processuais e dispensa de adiantamento de despesas processuais e de depósito recursal e para ajuizamento de ação rescisória

De acordo com a Lei nº 9.289/96, que dispõe sobre as custas devidas à União, na Justiça Federal de primeiro e segundo grau, são isentos do pagamento de custas “a União, os Estados, os Municípios, os Territórios Federais, o Distrito Federal e as respectivas autarquias e fundações”. De acordo com o parágrafo único, “a isenção prevista neste artigo não alcança as

entidades fiscalizadoras do exercício profissional, nem exime as pessoas jurídicas referidas no inciso I da obrigação de reembolsar as despesas judiciais feitas pela parte vencedora”.

A Fazenda Pública tem, ainda, o privilégio de estar dispensada do pagamento prévio de despesas decorrentes de atos processuais efetuados a seu requerimento, os quais serão pagos a final, pelo vencido, nos termos do art. 27 do CPC⁹.

A Lei 9.494/97, em seu art. 1º-A (dispositivo incluído pela Medida provisória nº 2.180-35, de 24.8.2001¹⁰, dispensa as pessoas jurídicas de direito público do depósito prévio para interposição de recurso.

De acordo com o parágrafo único do art. 488 do CPC¹¹, a União, os Estados, os Municípios e o Ministério Público estão dispensados do depósito da importância de cinco por cento sobre o valor da causa para o ajuizamento de ação rescisória.

Melhor seria que tais privilégios não existissem, pois o fato de ser oneroso o processo judicial para a Fazenda Pública serviria de forte estímulo para a solução de inúmeras questões no âmbito administrativo. Serviria, ademais, para fortalecer a independência do Poder Judiciário, em razão dos benefícios que a receita auferida poderia trazer para aprimorar o aparato judicial, especialmente para proporcionar melhores condições para o processamento e julgamento das ações de interesse das pessoas hipossuficientes. Nesse sentido, merece registro o fato de que a Emenda Constitucional nº 45/2004 (Reforma do Judiciário) incluiu um § 2º ao art. 98 da Constituição da República, determinando que “as custas e emolumentos serão destinados exclusivamente ao custeio dos serviços afetos às atividades específicas da Justiça.” É lamentável que, no plano do Poder Judiciário da União, não exista até o momento efetividade para tal preceito constitucional por falta de regulamentação. É fundamental que tal a inércia seja suprida, pois a melhoria de recursos para o custeio dos serviços afetos às atividades judiciais tem o potencial de trazer benefícios importantes sobretudo para o jurisdicionado hipossuficiente, contribuindo para a efetivação dos direitos fundamentais.

⁹ Art. 27 - As despesas dos atos processuais, efetuados a requerimento do Ministério Público ou da Fazenda Pública, serão pagas a final pelo vencido.

¹⁰ Art. 1º-A. Estão dispensadas de depósito prévio, para interposição de recurso, as pessoas jurídicas de direito público federais, estaduais, distritais e municipais.

¹¹ “Art. 488 - A petição inicial será elaborada com observância dos requisitos essenciais do art. 282, devendo o autor:

I - cumular ao pedido de rescisão, se for o caso, o de novo julgamento da causa;

II - depositar a importância de 5% (cinco por cento) sobre o valor da causa, a título de multa, caso a ação seja, por unanimidade de votos, declarada inadmissível, ou improcedente.

Parágrafo único - Não se aplica o disposto no nº II à União, ao Estado, ao Município e ao Ministério Público.”

4.7. Possibilidade de suspensão de liminar ou de sentença proferidas contra o Poder Público

Além da possibilidade de obter a reforma da decisão que seja contrária aos seus interesses pelas vias recursais normais, a Fazenda Pública se beneficia da peculiar previsão de suspensão de liminar ou de sentença.

Tal possibilidade, que se encontrava prevista no art. 13 da Lei 1.533/51¹² (antiga lei do mandado de segurança), previa a possibilidade de suspensão da execução da sentença por decisão do Presidente do Tribunal com competência recursal, não tendo mencionado, entretanto, que também a execução da medida liminar pode ser suspensa a requerimento da pessoa jurídica de direito público, conforme art. 4º da Lei 4.348/64¹³, que fixa os motivos que permitem a suspensão da execução da liminar ou da sentença: a) grave lesão à ordem pública, b) saúde pública, c) segurança pública, d) economia pública.

A atual Lei do Mandado de Segurança (Lei nº 12.016/2009) manteve inalterada essa prerrogativa, disciplinada em seu art. 15.

Trata-se de instrumento que visivelmente desiguala as armas das partes no litígio processual, devendo ser apreciado sob o rigoroso crivo da proporcionalidade, para que não sirva de instrumento protelatório e, portanto, violador do direito fundamental do jurisdicionado à tutela jurisdicional efetiva.

4.8. Prescrição quinquenal

Um outro plano em relação ao qual os privilégios da Fazenda Pública se projetam é o da prescrição de suas dívidas passivas. O Decreto nº 20.910/32 prevê a prescrição quinquenal. O Civil Civil de 1916 continha dispositivo similar, prevendo no art. 178, § 10, VI, a prescrição em cinco anos, no caso de “dívidas passivas da União, dos Estados e dos Municípios, e bem assim toda e qualquer ação contra a Fazenda Federal, Estadual ou Municipal; devendo o prazo da prescrição correr da data do ato ou fato do qual se originar a mesma ação”. O atual Código Civil não tem regra correspondente.

¹² Art. 13. Quando o mandado for concedido e o Presidente do Tribunal, ao qual competir o conhecimento do recurso, ordenar ao juiz a suspensão da execução da sentença, desse seu ato caberá agravo para o Tribunal a que presida.

¹³ Lei 4348/64

ART.4 - Quando, a requerimento de pessoa jurídica de direito público interessada e para evitar grave lesão à ordem, à saúde, à segurança e à economia pública, o presidente do tribunal, ao qual couber o conhecimento do respectivo recurso (Vetado) suspender, em despacho fundamentado, a execução da liminar, e da sentença, dessa decisão caberá agravo, sem efeito suspensivo, no prazo de 10 (dez) dias, contados da publicação do ato.

É relevante destacar que a prescrição quinquenal, de acordo com a mais abalizada doutrina¹⁴, não se aplica no caso de ações reais. Exemplifique-se com o prazo para o ajuizamento de ação de indenização por desapropriação indireta: a jurisprudência se consolidou no sentido de que o prazo é de vinte anos (conforme verbete nº 119 das Súmulas do STJ). O governo federal chegou a editar Medida Provisória para estabelecer, para a hipótese, o prazo da prescrição quinquenal, mas o Supremo Tribunal Federal rejeitou a alteração, por considerá-la inconstitucional (ADIN 2.260, rel. Min. Moreira Alves, acórdão publicado no D.J. de 02.08.2002, p. 56)¹⁵.

Questão interessante diz respeito ao prazo prescricional em caso de pretensão de reparação civil, tendo em vista que o atual Código Civil prevê, no art. 206, § 3º, que o prazo de três anos, sem se referir especificamente à Fazenda Pública. Por seu turno, o Dec. 20.910/32, trata da prescrição quinquenal da dívida passiva da Fazenda Pública, sem ser específico no tocante à pretensão de reparação civil.

Por ser a responsabilidade civil do Estado um tema afeto ao Direito Público, parece inadequado o tratamento da matéria no Código Civil, razão pela qual deve ser observado o prazo do Dec. 20.910/32. Registre-se que nesse sentido se consolidou a jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça.¹⁶

¹⁴ Conf. Di Pietro, *Direito administrativo*, p. 622.

¹⁵ “Ação direta de inconstitucionalidade com pedido de liminar. Artigo 1º da Medida Provisória 2.027-40, de 29 de junho de 2000, na parte que acrescenta parágrafo único ao artigo 10 do Decreto-Lei nº 3.365, de 11 de junho de 1941. - De há muito, a jurisprudência desta Corte afirmou que a ação de desapropriação indireta tem caráter real e não pessoal, traduzindo-se numa verdadeira expropriação às avessas, tendo o direito à indenização que daí nasce o mesmo fundamento da garantia constitucional da justa indenização nos casos de desapropriação regular. - Não tendo o dispositivo ora impugnado sequer criado uma modalidade de usucapião por ato ilícito com o prazo de cinco anos para, através dele, transcorrido esse prazo, atribuir o direito de propriedade ao Poder Público sobre a coisa de que ele se apossou administrativamente, é relevante o fundamento jurídico da presente arguição de inconstitucionalidade no sentido de que a prescrição extintiva, ora criada, da ação de indenização por desapropriação indireta fere a garantia constitucional da justa e prévia indenização, a qual se aplica tanto à desapropriação direta como à indireta. - Ocorrência, no caso, do requisito da conveniência para a concessão da liminar requerida. - Já com referência à parte final do dispositivo impugnado no que tange à "ação que vise a indenização por restrições decorrentes de atos do Poder Público", não se configura a plausibilidade jurídica de sua arguição de inconstitucionalidade. Liminar que se defere em parte, para suspender, com eficácia "ex nunc" e até o julgamento final desta ação, as expressões "ação de indenização por apossamento administrativo ou desapropriação indireta, bem como" contidas no parágrafo único do artigo 10 do Decreto-Lei nº 3.365/1941, a ele acrescentado pelo artigo 1º da Medida Provisória nº 2.027-40, de 29 de junho de 2000, e suas subseqüentes reedições.”

¹⁶ Em julgamento de recurso repetitivo (REsp 1251993, julgado em 12/12/2012) relatado pelo ministro Mauro Campbell Marques, a Primeira Seção do Superior Tribunal de Justiça (STJ), de forma unânime, definiu que prescreve em cinco anos todo e qualquer direito ou ação movida contra a fazenda pública. Segue um trecho da ementa do acórdão em questão:

“ADMINISTRATIVO. RECURSO ESPECIAL REPRESENTATIVO DE CONTROVÉRSIA (ARTIGO 543-C DO CPC). RESPONSABILIDADE CIVIL DO ESTADO. AÇÃO INDENIZATÓRIA. PRESCRIÇÃO. PRAZO QUINQUENAL (ART. 1º DO DECRETO 20.910/32) X PRAZO TRIENAL (ART. 206, § 3º, V, DO CC). PREVALÊNCIA DA LEI ESPECIAL. ORIENTAÇÃO PACIFICADA NO ÂMBITO DO STJ. RECURSO ESPECIAL NÃO PROVIDO.”

Observe-se, por fim, que a Lei 9.494/97, no art. 1º-C (incluído pela Medida Provisória nº 2.180-35, de 24.8.2001)¹⁷, ampliou a prescrição quinquenal para abranger as pessoas jurídicas de direito privado prestadoras de serviços públicos, em se tratando de responsabilidade civil.

4.9. Intimação pessoal

A Lei nº 6.830, de 22 de setembro de 1980, em seu art. 25, já estabelecia que, na execução fiscal, qualquer intimação ao representante judicial da Fazenda Pública será feita pessoalmente.¹⁸

Posteriormente, o art. 38 da Lei Complementar nº 73/93, que institui a Lei Orgânica da Advocacia-Geral da União, prevê que “as intimações e notificações são feitas nas pessoas do Advogado da União ou do Procurador da Fazenda Nacional que officie nos respectivos autos”.

De todas as prerrogativas da Fazenda Pública, a intimação pessoal está entre as que maiores prejuízos causam à rápida solução do litígio, pela burocratização da tramitação processual. Espera-se que, com a ampliação do processo judicial eletrônico, as comunicações mais ágeis proporcionadas pela tecnologia possam neutralizar os efeitos deletérios desse privilégio processual.

4.10. Não incidência dos efeitos da revelia

O art. 319 do CPC prevê que “se o réu não contestar a ação, reputar-se-ão verdadeiros os fatos afirmados pelo autor”.

Entretanto, estabelece no art. 320, inciso II, que a revelia não induz tal efeito quando o litígio versa sobre direitos indisponíveis.

Assim, diante do princípio da indisponibilidade do interesse público, a jurisprudência tem afastado os efeitos da revelia quando a ré é a Fazenda Pública.

O Novo Código de Processo Civil (art. 345, II) mantém previsão da hipótese de não produção dos efeitos da revelia no caso de o litígio versar sobre direitos indisponíveis.

¹⁷ Art. 1º-C. Prescreverá em cinco anos o direito de obter indenização dos danos causados por agentes de pessoas jurídicas de direito público e de pessoas jurídicas de direito privado prestadoras de serviços públicos.

¹⁸ Igualmente, a Lei Complementar nº 80, de 12 de janeiro de 1994, assegurou aos membros da Defensoria Pública da União, dos Estados e do Distrito Federal o recebimento de intimação pessoal em qualquer processo e grau de jurisdição, a teor de seus arts. 44, 88 e 128. O mesmo ocorre com os membros do Ministério Público da União, por força do art. 18, inciso II, alínea “h”, da Lei Complementar nº 75, de 20 de maio de 1993. Aliás, quanto ao Ministério Público, a intimação pessoal está prevista, ainda, no § 2º do art. 236 do Código de Processo Civil.

Trata-se de um privilégio que se justifica pela natureza do interesse, cabendo lembrar que tal preceito também se aplica ao particular que não tem capacidade de fato para dispor sobre seus bens. Nesse sentido, conclui-se que tal preceito é adequado, necessário e não produz efeitos deletérios para a parte contrária que postula de boa-fé.

4.11. Restrições à concessão de tutela de urgência

Inúmeras são as hipóteses criadas pelo legislador pátrio para restringir, em favor da Fazenda Pública, a concessão de tutela de urgência.

A Lei nº 2.770, de 4 de maio de 1956, proíbe a concessão de medidas liminares para a entrega de mercadoria, bem, ou coisa, vinda do exterior, e subordina a execução da sentença não transitada em julgado à prestação de caução.

A Lei 4.348, de 26 de junho de 1964, estabelece em 90 (noventa) dias a eficácia da medida liminar, prorrogável por mais 30 (trinta) dias; disciplina os casos de caducidade da medida liminar, vedando a concessão desta em se tratando de reclassificação ou equiparação de servidores públicos, ou à concessão de aumentos ou extensão de vantagens; autoriza a execução apenas após o trânsito em julgado da sentença, dando efeito suspensivo ao recurso interposto de decisão que importe outorga ou adição de vencimentos ou ainda reclassificação funcional.

A Lei 4.357, de 16 de julho de 1964, proíbe a concessão de medida liminar em mandado de segurança requerido contra a Fazenda Nacional sobre modificação do imposto de renda, emissões de letras do Tesouro e instituição de correção monetária nos débitos fiscais para com a União, revogada, neste ponto, pela Lei 4.862, de 29 de novembro de 1965.

A Lei 4.862, de 29 de novembro de 1965, fixa prazo para vigência de liminares concedidas em mandados de segurança contra a Fazenda Nacional.

A Lei 5.021, de 9 de junho de 1966, prevê em seu art. 1º, *caput*, que “o pagamento de vencimentos e vantagens pecuniárias asseguradas, em sentença concessiva de mandado de segurança, a servidor público federal, da administração direta ou autárquica, e a servidor público estadual e municipal, somente será efetuado relativamente às prestações que se vencerem a contar da data do ajuizamento da inicial” e, no § 4º do art. 1º, que “não se concederá medida liminar para efeito de pagamento de vencimentos e vantagens pecuniárias”.

A Lei nº 8.076/90 dispõe sobre as hipóteses nas quais fica suspensa a concessão de medidas liminares, estabelecendo, ainda, que “a sentença concessiva da segurança, ou aquela que julgue procedente o pedido, sempre estará sujeita ao duplo grau de jurisdição, somente produzindo efeitos após confirmada pelo respectivo Tribunal.

A Lei nº 8.437/92 dispõe que: “não será cabível medida liminar contra atos do Poder Público, no procedimento cautelar ou em quaisquer outras ações de natureza cautelar ou preventiva, toda vez que providência semelhante não puder ser concedida em ações de mandado de segurança, em virtude de vedação legal” (art. 1º); “não será cabível, no juízo de primeiro grau, medida cautelar inominada ou a sua liminar, quando impugnado ato de autoridade sujeita, na via de mandado de segurança, à competência originária de tribunal” (§1º do art. 1º), com a ressalva dos processos de ação popular e de ação civil pública (§ 2º do art. 1º); e que “não será cabível medida liminar que esgote, no todo ou em qualquer parte, o objeto da ação” (§3º do art. 1º). Estabelece, ainda, que, no mandado de segurança coletivo e na ação civil pública, “a liminar será concedida, quando cabível, após a audiência do representante judicial da pessoa jurídica de direito público que deverá se pronunciar no prazo de setenta e duas horas” (art. 2º). Conforme prevê o art. 3º, “o recurso voluntário ou ex officio, interposto contra sentença em processo cautelar, proferida contra pessoa jurídica de direito público ou seus agentes, que importe em outorga ou adição de vencimentos ou de reclassificação funcional, terá efeito suspensivo”. O art. 4º dispõe sobre a suspensão da liminar nas ações movidas contra o Poder Público.¹⁹

O art. 1º da 9.494/97 dispõe que “aplica-se à tutela antecipada prevista nos arts. 273 e 461 do Código de Processo Civil o disposto nos arts. 5º e seu parágrafo único e 7º da Lei nº 4.348, de 26 de junho de 1964, no art. 1º e seu § 4º da Lei nº 5.021, de 9 de junho de 1966, e nos arts. 1º, 3º e 4º da Lei nº 8.437, de 30 de junho de 1992”.

Na ADC-MC nº 4, o Supremo Tribunal Federal fixou a constitucionalidade de tais normas.²⁰

¹⁹ Art. 4º Compete ao presidente do tribunal, ao qual couber o conhecimento do respectivo recurso, suspender, em despacho fundamentado, a execução da liminar nas ações movidas contra o Poder Público ou seus agentes, a requerimento do Ministério Público ou da pessoa jurídica de direito público interessada, em caso de manifesto interesse público ou de flagrante ilegitimidade, e para evitar grave lesão à ordem, à saúde, à segurança e à economia públicas.

§ 1º Aplica-se o disposto neste artigo à sentença proferida em processo de ação cautelar inominada, no processo de ação popular e na ação civil pública, enquanto não transitada em julgado.

²⁰ A ementa do julgado tem a seguinte redação:

“AÇÃO DIRETA DE CONSTITUCIONALIDADE DO ART. 1º DA LEI N 9.494, DE 10.09.1997, QUE DISCIPLINA A APLICAÇÃO DA TUTELA ANTECIPADA CONTRA A FAZENDA PÚBLICA. MEDIDA CAUTELAR: CABIMENTO E ESPÉCIE, NA A.D.C. REQUISITOS PARA SUA CONCESSÃO. 1. Dispõe o art. 1º da Lei nº 9.494, de 10.09.1997: “Art. 1º. Aplica-se à tutela antecipada prevista nos arts. 273 e 461 do Código de Processo Civil, o disposto nos arts 5º e seu parágrafo único e art. 7º da Lei nº 4.348, de 26 de junho de 1964, no art. 1º e seu § 4º da Lei nº 5.021, de 09 de junho de 1966, e nos arts. 1º, 3º e 4º da Lei nº 8.437, de 30 de junho de 1992.” 2. Algumas instâncias ordinárias da Justiça Federal têm deferido tutela antecipada contra a Fazenda Pública, argumentando com a inconstitucionalidade de tal norma. Outras instâncias igualmente ordinárias e até uma Superior - o S.T.J. - a têm indeferido, reputando constitucional o dispositivo em questão. 3. Diante desse quadro, é admissível Ação Direta de Constitucionalidade, de que trata a 2ª parte do inciso I do art. 102 da C.F., para que o Supremo Tribunal Federal dirima a controvérsia sobre a questão prejudicial constitucional. Precedente: A.D.C. n 1. Art. 265, IV, do Código de Processo Civil. 4. As decisões definitivas de mérito, proferidas pelo Supremo Tribunal Federal, nas Ações Declaratórias de Constitucionalidade de lei ou ato normativo federal,

O Supremo Tribunal Federal, contudo, consolidou o entendimento no sentido de que as restrições à concessão de tutela de urgência não alcançam a matéria de natureza previdenciária²¹.

Desse modo, conclui-se que, à luz da jurisprudência do STF, não há inconstitucionalidade nessas restrições infraconstitucionais à concessão de tutela de urgência. De qualquer modo, no caso concreto, se houver elementos suficientes para que o magistrado se convença de que, diante das peculiaridades da lide sob sua apreciação, há violação do direito à tutela jurisdicional efetiva pelos riscos de perecimento do direito ou de ocorrência de danos de difícil reparação, deverá ser o magistrado afastar, sempre com cautela e fundamentadamente, a incidência da norma limitadora, reconhecendo a prevalência dos direitos fundamentais.

CONCLUSÃO

O levantamento e a análise dos privilégios processuais da Fazenda Pública à luz do princípio da proporcionalidade nos conduz às conclusões a seguir enunciadas.

O princípio da proporcionalidade é indicativo de que o tratamento diferenciado somente se justifica quando: a) necessário; b) adequado; e c) justificável do ponto de vista dos valores em conflito.

Há privilégios processuais da Fazenda Pública que não resistem a uma análise à luz do princípio da proporcionalidade. Assim ocorre com os prazos dilatados para contestar, recorrer

produzem eficácia contra todos e até efeito vinculante, relativamente aos demais órgãos do Poder Judiciário e ao Poder Executivo, nos termos do art. 102, § 2º, da C.F. 5. Em Ação dessa natureza, pode a Corte conceder medida cautelar que assegure, temporariamente, tal força e eficácia à futura decisão de mérito. E assim é, mesmo sem expressa previsão constitucional de medida cautelar na A.D.C., pois o poder de acautelar é imanente ao de julgar. Precedente do S.T.F.: RTJ-76/342. 6. Há plausibilidade jurídica na arguição de constitucionalidade, constante da inicial (*fumus boni iuris*). Precedente: ADIMC - 1.576-1. 7. Está igualmente atendido o requisito do *periculum in mora*, em face da alta conveniência da Administração Pública, pressionada por liminares que, apesar do disposto na norma impugnada, determinam a incorporação imediata de acréscimos de vencimentos, na folha de pagamento de grande número de servidores e até o pagamento imediato de diferenças atrasadas. E tudo sem o precatório exigido pelo art. 100 da Constituição Federal, e, ainda, sob as ameaças noticiadas na inicial e demonstradas com os documentos que a instruíram. 8. Medida cautelar deferida, em parte, por maioria de votos, para se suspender, *ex nunc*, e com efeito vinculante, até o julgamento final da ação, a concessão de tutela antecipada contra a Fazenda Pública, que tenha por pressuposto a constitucionalidade ou inconstitucionalidade do art. 1º da Lei nº 9.494, de 10.09.97, sustando-se, igualmente *ex nunc*, os efeitos futuros das decisões já proferidas, nesse sentido. (Rel. Min. Sydney Sanches, publicação DJ 21.05.99, p. 2).

²¹ Conforme publicado no Informativo 310 do STF: “O Tribunal, por maioria, manteve decisão do Min. Marco Aurélio, relator, que indeferiu o pedido de suspensão dos efeitos da tutela antecipada concedida em primeiro grau de jurisdição e mantida pelo TRF da 5ª Região, a qual assegurara, à Associação dos Aposentados e Aposentáveis dos Correios e Telégrafos, a extensão, aos proventos de aposentadoria de seus associados, da gratificação de qualidade e produtividade, conferida aos trabalhadores da ativa. Afastou-se o alegado desrespeito à decisão do STF na medida liminar na ADC-4, tendo em conta que esta refere-se apenas a vencimentos e vantagens de servidores públicos, não alcançando matéria de natureza previdenciária. Vencidos os Ministros Gilmar Mendes e Nelson Jobim, por entenderem que a Lei 9.494/97 - que faz remissão direta ao art. 5º, parágrafo único e ao art. 7º, I, da Lei 4.348/64 - não alberga tal entendimento restritivo em relação a eventuais benefícios da inatividade. Pet (AgR) 2.693-PE, rel. Min. Marco Aurélio, 28.5.2003. (PET-2693)”

e oferecer embargos à execução; com o duplo grau obrigatório de jurisdição como regra geral e com o prazo diferenciado de prescrição de suas dívidas.

O Poder Judiciário tem tido uma conduta passiva e permissiva em relação às seguidas violações, por intermédio de leis que criam tratamento diferenciado para a Fazenda Pública, dos preceitos constitucionais que asseguram a isonomia e a prestação jurisdicional efetiva. Com isso, torna-se co-responsável pelo fraco desempenho do processo judicial como instrumento de garantia da igualdade e de preservação da liberdade.

Existe, entretanto, a esperança de que as novas manifestações da doutrina, sobretudo inspiradas no novo marco legal, iluminem o arcabouço ético do processo, que há de se desincumbir satisfatoriamente, em futuro próximo, do seu papel de instrumento de transformação social, convertendo-se no *locus* em que os homens se igualam em forças na defesa de seus interesses em conflito. Nesse esperado estágio do Direito Processual, a Fazenda Pública será exemplo de fidelidade aos preceitos normativos garantidores do devido processo legal como instrumento de acesso à ordem jurídica justa, e não a contumaz beneficiária das mazelas que adiam a solução do litígio.

BIBLIOGRAFIA

CANOTILHO, J. J. Gomes. **Direito constitucional e teoria da constituição**. Coimbra: Almedina, 1997.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de direito administrativo**. Rio de Janeiro. Ed. Lumen Juris, 3ª ed., 2001.

DINAMARCO, Cândido Rangel. **Fundamentos do processo civil moderno**. São Paulo: Malheiros Editores, 5ª ed., v. II, 2002.

_____. **A Reforma da Reforma**. São Paulo: Malheiros, 2003

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito administrativo**. São Paulo: Atlas, 14ª. ed., 2002.

SILVA, De Plácido e. **Vocabulário Jurídico**. Versão eletrônica 2.0, baseado na 15ª edição na versão mecânica. Rio de Janeiro: Forense.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito administrativo brasileiro**. São Paulo: Malheiros Editores, 27ª ed., 2002.

MELLO, Celso Antonio Bandeira de. **Curso de direito administrativo**. São Paulo: Malheiros Editores, 6ª ed., 1995.

MENDES, Gilmar Ferreira [et al.]. **Hermenêutica constitucional e direito fundamentais**. Brasília: Brasília Jurídica, 2000.

NOBRE JÚNIOR, Edílson Pereira. **Algumas considerações sobre medida liminar em mandado de segurança.** Revista Trimestral de Jurisprudência dos Estados, a. 14, vol. 82. São Paulo. Jurid Vellenich, novembro de 1990, p. 33-54.

RODRIGUES, Marcelo Abelha. **Suspensão de segurança. Sustação da eficácia de decisão judicial proferida contra o Poder Público.** São Paulo. Ed. Revista dos Tribunais, 2000.