



**FACULDADE BAIANA DE DIREITO E GESTÃO**

**BRUNA CURCI FELIX MARTINS**

**IMPLICAÇÕES DA INTERPOSIÇÃO DO RECURSO DE APELAÇÃO PELA  
FAZENDA PÚBLICA NA REMESSA NECESSÁRIA, À LUZ DA LEI Nº 13.105/2015  
E DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988.**

**SALVADOR**

**2017**

**BRUNA CURCI FELIX MARTINS**

**IMPLICAÇÕES DA INTERPOSIÇÃO DO RECURSO DE APELAÇÃO PELA  
FAZENDA PÚBLICA NA REMESSA NECESSÁRIA, À LUZ DA LEI Nº 13.105/2015  
E DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988.**

Monografia apresentada ao curso de Pós-Graduação da Faculdade Baiana de Direito e Gestão, como requisito para a obtenção do grau de especialista em Direito Processual Civil *lato sensu*.

Orientador: Prof. Me. Leonardo Nuñez Campos.

**SALVADOR**

**2017**

*A Luiz Filipe, pelo companheirismo e especial  
atenção.*

*À minha mãe, Fátima, pelo amor que me  
dedica e pelas orações que iluminam meu caminho.*

## RESUMO

O presente estudo monográfico configura-se como uma revisão de literatura de caráter essencialmente processual-constitucional, privilegiando a análise dos direitos processuais fundamentais. Tem por objetivo o exame a respeito do cabimento da remessa necessária quando há interposição da apelação pela fazenda pública à luz do atual código de processo civil. A problemática central toca na questão da ampliação do rol de dispensa legal acerca da remessa necessária em atendimento a política judiciária implantada pela vigente legislação processual. Os dados encontrados na pesquisa refletem uma controvertida orientação doutrinária acerca da matéria. Pela repercussão na esfera de interesses, não só jurídico como social, faz-se importante a leitura do mesmo, não obstante a necessidade de aprofundamentos teóricos posteriores que objetivem o esgotamento do tema de tão grande relevância.

**Palavras-chave:** Direitos processuais fundamentais. Neoprocessualismo. Remessa Necessária. Código de Processo Civil de 2015. Apelação da Fazenda Pública.

## **ABSTRACT**

The present study is a literary review with an essential procedural and constitutional character, focused on fundamental rights and procedural guarantees. Its main purpose relies on the examination of the applicability of necessary review procedure, in cases that the Public Treasury appeals, lighted by the Civil Procedural Code of 2015. The main issue reaches the extension of legal dispense. The data found in the research shows a conflicted orientation regard this matter inside the doctrine. Due to its repercussion in the realm of interests, not only legal, but also social, it has become important to consider this issue, along with the necessity of further theoretical study dedicated to solve such relevant theme.

**Key-words:** Fundamental procedural rights. New legal process. Necessary review procedure. Civil Procedural Code of 2015. Public Treasury appeal.

## SUMÁRIO

1.	INTRODUÇÃO.....	1
2.	A MODERNIZAÇÃO DO PROCESSO CIVIL BRASILEIRO E OS DESAFIOS INTERPRETATIVOS DECORRENTES DO NEOPROCESSUALISMO.....	3
3.	DOS PRINCÍPIOS FUNDAMENTAIS PROCESSUAIS.....	8
3.1	Princípio do devido processo legal.....	9
3.2	Princípio da razoável duração do processo.....	14
3.3	Princípio da igualdade ou isonomia.....	20
4.	A FAZENDA PÚBLICA EM JUÍZO E AS PRERROGATIVAS PROCESSUAIS.....	27
5.	A REMESSA NECESSÁRIA.....	36
5.1	Evolução histórica.....	38
5.2	Natureza jurídica.....	42
5.3	Os efeitos da remessa necessária.....	48
5.3.1	Efeito translativo.....	48
5.3.2	Efeito suspensivo.....	51
5.3.3	Efeito expansivo.....	51
5.3.4	Efeito substitutivo.....	52
5.4	Remessa necessária no CPC/2015. Ampliação do rol de dispensas...53	

<b>6.</b>	<b>ANÁLISE CRÍTICA SOBRE A INOVAÇÃO DO § 1º DO ARTIGO DO</b>	
	<b>CÓDIGO</b>	<b>DE</b>
		<b>PROCESSO</b>
	<b>CIVIL.....</b>	<b>57</b>
<b>7.</b>	<b>CONCLUSÃO.....</b>	<b>68</b>
<b>8.</b>	<b>BIBLIOGRAFIA.....</b>	<b>71</b>

## 1. INTRODUÇÃO

As alterações normativas promovidas pela Lei nº 13.105/2015 reformularam o texto do código de processo civil brasileiro, incorporando as mais relevantes concepções do pensamento jurídico moderno advindas do desenvolvimento do cognominado neoprocessualismo.

Claramente muito mais direcionado aos valores e direitos fundamentais estampados na Constituição Federal de 1988, prestigiou com a ênfase que o direito instrumental há muito reclamava, ao menos em termos de normativa especial com expreso carácter axiológico, os princípios da igualdade processual, do contraditório efetivo, da duração razoável do processo, da segurança jurídica, da primazia da decisão de mérito e da boa-fé processual, para citar apenas esses.

A toda evidência, o intuito foi adotar políticas judiciárias que sobrelevassem a dignidade da pessoa humana, verdadeiro fundamento da República Federativa do Brasil, através da positivação de regras e princípios que possibilitassem ao cidadão a rápida solução dos litígios judiciais, com efetividade e respeito ao devido processo legal em sua acepção mais ampla e hodierna, objetivando, em última análise, promover cidadania e justiça social.

Fundado em tais premissas, o novo diploma processual cuidou de implementar importantes modificações no conjunto de direitos relacionados ao que se convencionou chamar de prerrogativas processuais da fazenda pública, ora ampliando seu âmbito de abrangência, ao prever, por exemplo, a intimação pessoal em todas as demandas e o prazo em dobro para todas as manifestações, ora reduzindo os contornos de benesses previstas no código revogado, tal como fora feito em relação à remessa necessária, com cabimento notoriamente mais restrito.

Alterações normativas desse calibre denotam a preocupação do legislador federal em sopesar medidas diferenciadoras em prol do interesse público, inerentes à atuação da fazenda pública em juízo, com outros aspectos significativos enfrentados pelo direito processual brasileiro atual, especialmente concernentes à duração razoável do processo e à proibição do excesso na outorga de direitos ao Poder Público.

No que toca à remessa necessária, o novo *codex* processual ampliou sensivelmente as hipóteses de dispensa, através da majoração do valor limite de cabimento, da vedação em se tratando de sentença fundada em acórdão proferido em julgamento de recurso repetitivo, incidente de resolução de demandas repetitivas ou incidente de assunção de competência, bem como da exclusão do cabimento quando a fazenda pública interpõe recurso de apelação.

Nesse particular, a despeito da ausência de disposição legal expressa na Lei nº 13.105/2015, vozes da doutrina defendem a necessidade de submissão da sentença ao duplo grau de jurisdição ainda que a fazenda pública interponha recurso de apelação, especificamente nas hipóteses de inadmissibilidade do apelo e de interposição de recurso parcial pelo Poder Público.

E são justamente os contornos jurídicos relacionados ao cabimento, ou não, da remessa necessária em conjunto com a interposição de recurso de apelação pela fazenda pública que esse ensaio monográfico se propõe a investigar.

Para a consecução dos objetivos almejados na pesquisa foram priorizados os métodos científicos histórico, dialético e dedutivo, e realizada uma investigação sobre os avanços da legislação, combinada com uma análise bibliográfica da doutrina e exame exploratório da jurisprudência pertinente à controvérsia jurídica em questão, especialmente no intuito de apurar se a admissibilidade concomitante da remessa necessária e do recurso de apelação, de acordo com o sistema processual hoje vigente, infringe valores e direitos fundamentais protegidos pela Constituição da República Federativa do Brasil de 1988.

## 2. A MODERNIZAÇÃO DO PROCESSO CIVIL BRASILEIRO E OS DESAFIOS INTERPRETATIVOS DECORRENTES DO NEOPROCESSUALISMO

A funcionalidade metodológica do processo a serviço da atividade jurisdicional remonta uma noção bastante difundida entre as lições da Teoria Geral do Direito<sup>1</sup>. Tomando o processo sob esta acepção<sup>2</sup>, é o mesmo que dizer que a jurisdição se exerce processualmente<sup>3</sup> ou que a jurisdição tem como fundamental característica a tutela de situações jurídicas postas concretamente pelas partes no bojo do processo<sup>4</sup>.

As situações jurídicas reclamadas através do processo são popularmente chamadas de direito material<sup>5</sup>. E se é lícito afirmar que tais situações carecedoras da tutela jurisdicional só chegam ao Poder Judicial através do processo, não há dúvida que surge daí uma íntima relação entre ambos.

A conexão entre processo e direito material é, portanto, absolutamente estreita. Com efeito, não há processo sem direito material reclamado, ou direito material a ser amparado judicialmente senão por meio do processo.

A doutrina batizou essa díade como relação circular, cuja relevância vem de certa forma mitigar a estanque concepção didática e científica existente entre “direito” e “processo”<sup>6</sup>.

De acordo com essa teoria inaugurada pelas célebres dicções de Carnelutti e oportunamente estudadas pelo professor Zanetti, através do processo se faz irromper um novo direito material, diverso até mesmo do texto do direito material positivado, na medida em que se passa a considerar os variados elementos que eclodem naturalmente no ambiente de conversação permitido nos autos<sup>7</sup>.

Até se alcançar essa compreensão passaram-se anos da linha evolutiva do processo civil enquanto ciência. Abandonando a fase sincrética que negava-lhe

---

<sup>1</sup> DIDIER JR., Fredie; *et alli*. **Curso de Direito Processual Civil. Introdução ao Direito Processual Civil e Processo de Conhecimento**. Vol. 1. 18ª Edição. Salvador: Ed. Jus Podivm, 2016. p. 32.

<sup>2</sup> Que não desconhece as concepções do processo na Teoria do Fato Jurídico, que o classifica como ato jurídico complexo, sinônimo de procedimento, ou mesmo na Teoria da Norma Jurídica, que o classifica como método de produção de normas jurídicas (seja por meio do processo legislativo, administrativo ou mesmo judicial).

<sup>3</sup> *Idem*, *Ibidem*. p. 32

<sup>4</sup> *Ibidem*. p. 39

<sup>5</sup> *Idem*, *Ibidem*. p. 40

<sup>6</sup> *Ibidem*. p. 40

<sup>7</sup> ZANETTI JR. Hermes. **A teoria circular dos planos (direito material e direito processual) in Leituras complementares de processo civil**. Organizado por Fredie Didier Jr. 6ª Edição, revista e ampliada. Salvador: Jus Podivm, 2008. p. 403

autonomia, o processo civil conquistou independência no início do século XX<sup>8</sup>, momento em que foi marcado por inúmeros trabalhos destinados a conceituar, classificar e sistematizar os institutos processuais.

A partir do instante em que deixou de ser considerado mero apêndice do direito material, a fase autonomista enalteceu o processo civil, justamente como meio de reafirmar o seu distanciamento científico<sup>9</sup>.

Lembra-se que à época dessa marcante dicotomia parte representativa da doutrina chegou a defender a inexistência de qualquer direito fora do processo<sup>10</sup>.

Porém, o excessivo interesse pela técnica processual presente na fase autonomista despertou a ponderação de Dinamarco<sup>11</sup> no sentido de que o processo, por si só, não deveria desviar as partes do direito material a ser tutelado, construindo uma interessante análise crítica ao culto pela forma:

Gera a falsa impressão de que os sucessos do processo criem direitos para as partes, de modo que as atenções então se desviam da real situação de direito material existente entre elas, para o modo como se comportaram processualmente e o destino que em virtude disso lhes é reservado.

O estudo científico sobre o processo civil ainda tomaria feições diversas no curso da sua evolução, de modo a cada vez mais se afastar da ideia de ser ele um fim em si mesmo, em que pese a reconhecida e merecida luta pela sua autonomia. Foi quando nasceu o instrumentalismo, fase marcada pela ênfase ao resultado proporcionado pelo processo.

O sentido de instrumentalidade reaproximou o processo do direito material, sem permitir a conotação de hierarquia entre eles, conforme alertava Passos<sup>12</sup>:

Separar o direito, enquanto pensado, do processo comunicativo que estrutura a linguagem, possibilitando sua concreção como ato decisório, será dissociar-se o que é indissociável. Em resumo, não há um direito independente do processo de sua enunciação, o que equivale a dizer-se que o direito pensado e o processo do seu enunciar fazem um. Falar-se, pois, em instrumentalidade do processo é incorrer-se, mesmo que inconsciente e involuntariamente, em um equívoco de graves consequências, porque indutor do falso e perigoso entendimento de que é possível dissociar-se o *ser* do direito do *dizer* sobre o direito, o *ser* do direito do *processo* de sua produção, o direito material do direito processual. Uma

---

<sup>8</sup> BUENO, Cássio Scarpinella. **O poder público em juízo: uma proposta de sistematização**. Disponível em: <<http://www.scarpinellabueno.com/images/textos-pdf/018.pdf>> Acesso em 15/02/2017, às 13:11h. p. 6

<sup>9</sup> GRINOVER, Ada Pellegrini; *et alli*. **Teoria Geral do Processo**. 22ª Edição, revista e atualizada. São Paulo: Malheiros, 2006. p.135

<sup>10</sup> Op. Cit. ZANETTI, p. 405.

<sup>11</sup> Op. Cit. GRINOVER, p. 268

<sup>12</sup> Op. Cit. DIDIER, (**Curso de Direito Processual Civil, Vol. I**) p. 40.

e outra coisa fazem um.

Tomando a paridade proposta pelas célebres observações do autor, a instrumentalidade estabelece a relação de interdependência e complementaridade entre direito material e processo<sup>13</sup>.

Dessa forma, entende-se que o processo e as regras que dele e sobre ele emanam devem ser interpretadas levando-se em consideração a sua utilidade, que é conferir efetividade ao direito material<sup>14</sup>.

Assim, à luz da transformação do direito processual civil enquanto ciência, Zanetti observa não haver dúvida que continuarão a existir dois planos distintos (o direito material e o direito processual), no entanto, a compreensão sobre ambos não deve ser estanque e sim permeada pelo nexos de finalidade que relaciona o instrumento ao objeto sobre o qual recai e dá concretude<sup>15</sup>.

Os ensinamentos do professor Didier Jr<sup>16</sup>, também são salutares ao entendimento:

O processo deve ser compreendido, estudado e estruturado tendo em vista a situação jurídica material a qual serve de instrumento de tutela. (...) Ao processo cabe a realização dos projetos do direito material, em uma relação de complementaridade que se assemelha àquela que se estabelece entre o engenheiro e o arquiteto. O direito material sonha, projeta; ao direito processual cabe a concretização tão perfeita quanto possível desse sonho. A instrumentalidade do processo pauta-se na premissa de que o direito material coloca-se como o valor que deve presidir a criação, a interpretação e a aplicação das regras processuais.

Seguindo essa linha de inteligência marcada por movimentos progressivos da ciência processual, sobretudo em consideração a atual conjuntura trazida pela vigência do novo código de processo civil, convém despertar no intérprete da norma jurídica processual a necessidade de atualizar sua abordagem e aplicação<sup>17</sup>.

Afinal, muitas foram as alterações propiciadas pela lei nº 13.105/2015, as quais trouxeram consigo importantes sinais para a ressignificação do pensamento jurídico processual.

Entre os exemplos que cabem destaque, sobreleva-se o reconhecimento da força normativa da Constituição Federal. Não por acaso, o código de processo civil

---

<sup>13</sup> Op. Cit. ZANETTI, p. 403

<sup>14</sup> Op. Cit. DIDIER, (**Curso de Direito Processual Civil, Vol. I**) p. 46

<sup>15</sup> Op. Cit. ZANETTI, p. 426

<sup>16</sup> Op. Cit. DIDIER, (**Curso de Direito Processual Civil, Vol. I**) p. 46

<sup>17</sup> Idem, p. 41

reproduziu integralmente a redação de dispositivos constitucionalmente já previstos, como forma de evidenciar ser a Carta Magna o principal meio de propagação de normas do ordenamento jurídico pátrio. No mesmo sentido, cuidou de informar em seu artigo primeiro que “o processo civil será ordenado, disciplinado e interpretado conforme os valores e as normas fundamentais estabelecidos na Constituição da República Federativa do Brasil (...)”.<sup>18</sup>

O reconhecimento literal da importância da Constituição Federal para a interpretação e aplicação das normas específicas do direito processual civil representa para alguns estudiosos que esse ramo da ciência estaria agora em sua quarta fase, conhecida como neoprocessualismo, justamente em decorrência da revisão de categorias processuais com base em novas premissas teóricas, as quais se ocupam com os valores constitucionalmente protegidos, pautando-se em direitos fundamentais para aplicação do formalismo processual<sup>19</sup>.

Convém citar entre os desafios com a nova concepção do processo civil brasileiro, pelo advento do atual código, a própria transformação da hermenêutica jurídica animada pela atividade jurisdicional. Afinal, por meio desta e da sua função criativa e normativa essencial ao Direito, definem-se as normas gerais que devem ser extraídas e aplicadas para casos que guardam similaridade<sup>20</sup>.

O atual cenário processual também tornou clara a eficácia normativa dos princípios, em substituição ao pensamento que os subjugava apenas como técnica de integração, agora compreendidos com igual força às regras<sup>21</sup>.

O neoprocessualismo, portanto, representa a constitucionalização do direito processual.

Por certo que inexistente novidade sobre o dever de obediência aos preceitos constitucionais, mas a incorporação do texto da Constituição no código processual em vigor reclama a modernização da técnica interpretativa, impactando sobremaneira a postura que se considera ideal para a aplicação das normas<sup>22</sup>.

Nessa nova era do processo civil brasileiro, o processo deve se adequar para

---

<sup>18</sup> Idem, *Ibidem*, p. 49

<sup>19</sup> Idem, p. 47

<sup>20</sup> Idem, *Ibidem*, p. 43

<sup>21</sup> Idem, p. 43

<sup>22</sup> Idem, *Ibidem*, p. 49

conferir a tutela efetiva dos direitos fundamentais<sup>23</sup>, ao passo em que também deve ser estruturado de acordo com esses mesmos direitos.

Nessa toada, tomando o tema examinado neste trabalho, e uma vez proposta a ressignificação acerca dos princípios no processo civil contemporâneo, alguns merecem ressaltar especial devido à íntima conexão que fazem com o objeto do presente ensaio monográfico.

---

<sup>23</sup> Op. Cit. GRINOVER, p. 137

### 3. DOS PRINCÍPIOS FUNDAMENTAIS PROCESSUAIS

Não raro a doutrina faz referência aos princípios processuais, reconhecendo a eficácia normativa direta destes, a exemplo do devido processo legal e duração razoável do processo<sup>24</sup>.

O princípio é norma que estabelece um fim a ser atingido. Eles se constituem “como o dever de adotar determinados comportamentos necessários à realização de um estado de coisas ou, inversamente, instituem o dever de efetivação do estado de coisas pela adoção do comportamento a ele necessário”<sup>25</sup>.

Conhecendo esse significado que lhes é atribuído e em decorrência da sua eficácia interna direta, é possível afirmar que os princípios processuais não dependem da intermediação de outras regras jurídicas contidas no ordenamento para serem obedecidos e prestigiados<sup>26</sup>.

Essa assertiva se confirma também na opção do legislador por retirar do código de processo civil os princípios como última fonte integrativa de lacunas legais<sup>27</sup>, bem como pela teoria da eficácia normativa abraçada na nova redação do parágrafo 2º do artigo 489<sup>28</sup>, que menciona a possibilidade de colisão entre normas, costumeiramente identificada quando os princípios são confrontados e revelam-se aparentemente conflitantes no caso concreto.

No âmbito processual, os princípios considerados fundamentais auxiliam a construção do modelo do processo civil brasileiro, servindo de parâmetro norteador para as demais normas<sup>29</sup>.

É que para a concretização do Estado de Direito torna indispensável honrar justamente os valores estabelecidos na construção deste o modelo de Estado

---

<sup>24</sup> Op. Cit. DIDIER, (**Curso de Direito Processual Civil, Vol. I**) p. 49

<sup>25</sup> ÁVILA, Humberto. **A Teoria dos Princípios**. 4ª Edição. São Paulo: Malheiros, 2005. p. 72

<sup>26</sup> Idem, p. 78

<sup>27</sup> O novo código de processo civil não reproduziu a seguinte disposição: Art. 126. O juiz não se exime de sentenciar ou despachar alegando lacuna ou obscuridade da lei. No julgamento da lide caber-lhe-á aplicar as normas legais; não as havendo, recorrerá à analogia, aos costumes e aos princípios gerais de direito.

<sup>28</sup> § 2º No caso de colisão entre normas, o juiz deve justificar o objeto e os critérios gerais da ponderação efetuada, enunciando as razões que autorizam a interferência na norma afastada e as premissas fáticas que fundamentam a conclusão.

<sup>29</sup> Op. Cit. DIDIER, (**Curso de Direito Processual Civil, Vol. I**) p. 63

iniciado pela Constituição<sup>30</sup> e muitos deles estão voltados às questões processuais<sup>31</sup>.

A Constituição afastou da esfera dos poderes passíveis de disposição pelos constituídos determinados direitos que são capazes de concretizar, dentre outras situações, a regulação do trâmite processual, imparcialidade da justiça, a possibilidade de defesa judicial mediante o exercício do contraditório e de se obter uma decisão judicial fundamentada, por exemplo, pois, ao tempo em que estes direitos orientam a autoridade julgadora na promoção de um resultado adequado às exigências dos jurisdicionados e da sociedade em geral, também realizam o Estado de Direito.

Os princípios fundamentais processuais podem decorrer diretamente da Constituição Federal ou da legislação infraconstitucional, no caso específico, do código de processo civil<sup>32</sup>.

Aqui, independentemente de onde são extraídos, convém conhecer três de suas previsões mais substanciais relacionadas com a remessa necessária, sobretudo à luz das mudanças implementadas com a vigência da lei 13.105 de 2015, que visou conferir maior celeridade e resolubilidade ao *iter* processual.

Na exposição de motivos do anteprojeto do código de processo civil, consignou-se que esta nova lei deveria ter o “potencial de gerar um processo mais célere, mais justo, porque mais rente às necessidades sociais e muito menos complexo”<sup>33</sup>.

Dessa maneira soblevam-se o devido processo legal, como modelo primário e inspirador padrão de outros princípios, a razoável duração do processo e a isonomia.

### 3.1 Princípio do devido processo legal

A Carta Magna de 1988 prevê em seu artigo 5º inciso LIV, que “ninguém será

---

<sup>30</sup> OLIVEIRA, Rafael Sérgio Lima de. **O reexame necessário à luz da razoável duração do processo. Uma análise baseada na teoria dos direitos fundamentais de Robert Alexy**. Curitiba: Juruá, 2007. p. 29

<sup>31</sup> Idem, p. 59

<sup>32</sup> Op. Cit. DIDIER, (Curso de Direito Processual Civil, Vol. I) p. 64

<sup>33</sup> BRASIL, Código de Processo Civil e suas normas correlatas. 7ª Edição. Atualizada até abril de 2015. Disponível em

<<https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/512422/001041135.pdf?sequence=1> > Acesso 16/02/2017.

privado da liberdade ou de seus bens sem o devido processo legal”.

A expressão devido processo legal advém da tradução para o português do termo inglês *due process of law*, cabendo a ressalva que a palavra *law* empregada no país de origem queria dizer, neste contexto, direito e não lei como veio a ser internalizado<sup>34</sup>.

Sendo assim, a melhor interpretação para o princípio é no sentido de que o processo deve estar em conformidade com o direito e não puramente com a lei. Tem-se que, no Brasil, o processo é devido quando se apresenta, sobretudo, justo e equitativo<sup>35</sup>.

Por se tratar de verdadeiro cânone genérico na ordem constitucional imperante no Brasil, o princípio do devido processo legal, acaso tivesse sido o único previsto no texto Magno, já teria resguardado os demais direitos fundamentais, como acertadamente defende Nery Junior<sup>36</sup>:

Em nosso parecer, bastaria a norma constitucional haver adotado o princípio do *due process of law* para que daí decorressem todas as consequências processuais que garantiriam aos litigantes o direito a um processo e a uma sentença justa. É por assim dizer, o gênero do qual todos os demais princípios e regras constitucionais são espécies.

O princípio em voga visa impedir abusos do poder estatal que porventura possam ofender os direitos dos cidadãos quanto à escorreita aplicação da lei. Assim, o processo é justo, ou seja, devido, quando assegura às partes o direito de defesa em paridade de armas e um juiz que conduza o feito de maneira imparcial<sup>37</sup>.

Não se diga, no entanto, que esse princípio esteja endereçado exclusivamente ao magistrado, que deve zelar pela aplicação das normas que regulam o processo, mas também ao legislador, que tem o dever de criar normas processuais eficazes ao exercício da jurisdição, independente das condições dispares que os jurisdicionados eventualmente disponham<sup>38</sup>.

Outrossim, o poder executivo, na confecção de suas normas pelo exercício da sua função atípica, ou mesmo na condução do seu processo administrativo, deve

---

<sup>34</sup> Op. Cit., DIDIER, (Curso de Direito Processual Civil, Vol. I) p. 65

<sup>35</sup> Idem, p. fl. 65

<sup>36</sup> NERY JUNIOR, Nelson *apud* OLIVEIRA Rafael Sergio Lima de, Op. Cit., p. 60

<sup>37</sup> Idem, p. 60

<sup>38</sup> Idem, *Ibidem*, p. 61

obediência ao aludido preceito constitucional<sup>39</sup>.

Interessa ao presente trabalho sobretudo a vertente do devido processo legal jurisdicional e especialmente os seus desdobramentos no âmbito do processo civil pátrio.

Por ser uma cláusula geral cuja natureza encerra certo grau de indeterminação no antecedente e consequente da norma jurídica<sup>40</sup>, o seu alcance e conteúdo foram sendo modificados ao longo dos anos, devido ao rol de direitos e garantias fundamentais que paulatinamente foi incorporado à ordem constitucional, conforme ocorriam as conquistas sociais historicamente dimensionadas, sendo impossível falar-se em retrocesso neste particular<sup>41</sup>.

Dessas dimensões dos direitos fundamentais é possível se extrair a percepção de que a Constituição, no que toca ao reconhecimento desses direitos, reproduz toda uma cadeia evolutiva de conquistas sociais. Neste contexto, Ingo Wolfgang Sarlet muito bem sintetizou ao afirmar que:

(...) os direitos fundamentais são, acima de tudo, fruto de reivindicações concretas, geradas por situações de injustiça e/ou agressão a bens fundamentais e elementares do ser humano. (...) dizem respeito às diversas reações funcionais e críticas que têm sido implementadas na esfera social, política e jurídica ao longo dos processos de acumulação capitalista desde a baixa Idade Média até os nossos tempos<sup>42</sup>.

Um verdadeiro Estado Constitucional sempre aspira conferir o maior grau de efetividade possível aos preceitos impressos nos direitos fundamentais do homem. Logo, a interpretação aberta da Constituição que permite o reconhecimento de direitos como fundamentais, ainda que estes não estejam positivados, muito embora seu conteúdo e importância sejam compatíveis aos direitos fundamentais em sentido formal<sup>43</sup>, afigura-se como uma moderna tendência exegética.

---

<sup>39</sup> Op. Cit., DIDIER (Curso de Direito Processual Civil, Vol. I) p. 65

<sup>40</sup> DIDIER JUNIOR, Fredie; **Cláusulas gerais processuais**. Disponível em <[https://www.academia.edu/25499759/Cl%C3%A1usulas\\_gerais\\_processuais](https://www.academia.edu/25499759/Cl%C3%A1usulas_gerais_processuais)> Acesso em 17/02/2017.

<sup>41</sup> Ingo Rofman Salert acompanhado de Luís Roberto Barroso admitem haver um princípio implícito de proibição de retrocesso. Nesse sentido, leia-se: “mediante o reconhecimento de uma proibição de retrocesso está a se impedir a frustração de um direito, estaria acarretando um retorno à situação de omissão (inconstitucional, como poderíamos acrescentar) anterior. (...) verifica-se que a proibição do retrocesso, mesmo na acepção mais estrita aqui enfocada, também resulta diretamente do princípio da maximização da eficácia de (todas) as normas de direitos fundamentais”. SARLET, Ingo Wolfgang. **A eficácia dos direitos fundamentais – uma teoria dos direitos fundamentais na perspectiva constitucional**. 10ª. ed. rev. atual. ampl., Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2009. p. 447/448.

<sup>42</sup> Idem, p. 52/53.

<sup>43</sup> Idem, Ibidem, p. 80.

Assim, não há dúvida que a compreensão sobre o devido processo legal já não é mais a mesma de anos atrás e a maneira de concretizá-lo por meio dos seus corolários também não.

Se diz que a “construção do processo devido é obra eternamente em progresso”. Nas palavras de Didier Jr. “é exatamente por isso que o texto normativo permanece o mesmo há tanto tempo, já tendo sido incorporado aos tratados internacionais de direitos humanos e a inúmeras constituições. A generalidade desse texto normativo garantiu sua longevidade”.<sup>44</sup>

No mais, o devido processo legal pode ser compreendido sob sua vertente formal ou procedimental ou sob seu viés substancial, muito embora nem todos concordem com esta última acepção<sup>45</sup>, que, apesar disso, é bem aceita na jurisprudência pátria. Neste aspecto, que dispensa maiores digressões em coerência ao objeto em estudo, convém saber que a dimensão substancial do princípio foi admitida na experiência jurídica dos Tribunais como um fundamento constitucional dos postulados da proporcionalidade e razoabilidade<sup>46</sup>.

O devido processo legal substantivo ou material impõe que, além da regular instauração formal do processo, as decisões tomadas em seu curso devem ser pautadas em senso de justiça, equilíbrio, adequação, proporcionalidade e razoabilidade<sup>47</sup>.

A propósito, por mais de uma oportunidade o Supremo Tribunal Federal manifestou-se de modo bastante didático acerca da aceitação do princípio do devido processo legal substancial sob o enfoque do dever de obediência aos postulados da proporcionalidade ou razoabilidade, sendo conveniente destacar a decisão do Ministro Celso de Mello no recurso extraordinário 374.981, veiculada no Informativo do referido Tribunal nº 381<sup>48</sup>:

Não se pode perder de perspectiva, neste ponto, em face do conteúdo evidentemente arbitrário da exigência estatal ora questionada na presente sede recursal, o fato de que, especialmente quando se tratar de matéria tributária, impõe-se, ao Estado, no processo de elaboração das leis, a observância do necessário coeficiente de razoabilidade, pois, como se sabe,

---

<sup>44</sup> Op. Cit., DIDIER, (**Curso de Direito Processual Civil, Vol. I**) p. 68

<sup>45</sup> Conforme lembrou DIDIER, Op. Cit., (**Curso de Direito Processual Civil, Vol. I**) p. 73

<sup>46</sup> Idem, p. 70

<sup>47</sup> CUNHA JÚNIOR, Dirley da. **Curso de Direito Constitucional**. 5ª Edição. Salvador: Ed. Jus Podivm, 2011. p. 721

<sup>48</sup> BRASIL, Supremo Tribunal Federal. Disponível em

<<http://www.stf.jus.br/arquivo/informativo/documento/informativo381.htm>> Acesso em 21/02/2017.

todas as normas emanadas do Poder Público devem ajustar-se à cláusula que consagra, em sua dimensão material, o princípio do "substantive due process of law" (CF, art. 5º, LIV), eis que, no tema em questão, o postulado da proporcionalidade qualifica-se como parâmetro de aferição da própria constitucionalidade material dos atos estatais, consoante tem proclamado a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal (RTJ 160/140-141 - RTJ 178/22-24, v.g.):

O Estado não pode legislar abusivamente. A atividade legislativa está necessariamente sujeita à rígida observância de diretriz fundamental, que, encontrando suporte teórico no princípio da proporcionalidade, veda os excessos normativos e as prescrições irrazoáveis do Poder Público. O princípio da proporcionalidade - que extrai a sua justificação dogmática de diversas cláusulas constitucionais, notadamente daquela que veicula a garantia do substantive due process of law - acha-se vocacionado a inibir e a neutralizar os abusos do Poder Público no exercício de suas funções, qualificando-se como parâmetro de aferição da própria constitucionalidade material dos atos estatais.

A norma estatal, que não veicula qualquer conteúdo de irrazoabilidade, presta obséquio ao postulado da proporcionalidade, ajustando-se à cláusula que consagra, em sua dimensão material, o princípio do substantive due process of law (CF, art. 5º, LIV).

Essa cláusula tutelar, ao inibir os efeitos prejudiciais decorrentes do abuso de poder legislativo, enfatiza a noção de que a prerrogativa de legislar outorgada ao Estado constitui atribuição jurídica essencialmente limitada, ainda que o momento de abstrata instauração normativa possa repousar em juízo meramente político ou discricionário do legislador. (RTJ 176/578-580, Rel. Min. CELSO DE MELLO, Pleno)

O código de processo civil de 2015 consagrou o dever de observância dos postulados à atividade judicante ao disciplinar expressamente o assunto na forma do artigo 8º que diz que "ao aplicar o ordenamento jurídico, o juiz atenderá aos fins sociais e às exigências do bem comum, resguardando e promovendo a dignidade da pessoa humana e observando a proporcionalidade, a razoabilidade, a legalidade, a publicidade e a eficiência".

De outro lado, em sua perspectiva formal, o devido processo legal preserva garantias processuais mínimas à satisfação de exigências procedimentais que visavam historicamente conter abusos na imposição de penas<sup>49</sup>.

Com efeito, a expressão formal do devido processo legal revela que a realização do seu conteúdo naturalmente complexo, devido ao acúmulo de direitos fundamentais, ocorre mediante a observância de outros princípios que são seus corolários e se constituem como verdadeiras garantias processuais, podendo-se citar o contraditório e a ampla defesa (inciso LV, artigo 5º da Constituição Federal), a paridade de armas (artigo 5º, caput, e inciso I da Constituição Federal), proibição de prova ilícita (inciso LVI do artigo 5º da Constituição Federal), publicidade do

---

<sup>49</sup> Op. Cit., CUNHA JÚNIOR, p. 721

processo (inciso LX do artigo 5º da Constituição Federal), motivação das decisões (inciso IX do artigo 93 da da Constituição Federal), juiz natural (incisos XXXVII e LII do artigo 5º da da Constituição Federal) duração razoável do processo ( inciso LXXVIII do artigo 5º da Constituição Federal), dentre outros<sup>50</sup>.

Isso se justifica porque o devido processo legal é um princípio estruturante, batizado por Ávila como sobre princípio, e que não pode ser afastado no caso concreto ainda que sobrevenha uma eventual colisão com outro princípio. Ele, em verdade cria os elementos necessários à promoção do ideal de proteção dos direitos, vindo a servir como meio integrativo do ordenamento porventura lacunoso<sup>51</sup>.

Assim, tendo em mente a ideia proposta pela doutrina de Didier Jr. e Ávila no sentido de que o devido processo legal representa uma condição estrutural da atuação estatal, da qual emanam suas consequências normativas apoiadas em princípios corolários, o devido processo legal surge com importante destaque deste estudo.

Ademais, se o processo é realmente devido quando concretiza garantias constitucionais de elevada estirpe, reafirma-se que este princípio é verdadeiramente observado quando se desenvolve com atenção à sua razoável duração e à paridade de armas.

Esses dois importantes desdobramentos do princípio máximo do devido processo legal passam a ser doravante examinados.

### **3.2. Princípio da razoável duração do processo**

A problemática da demora na resolução dos processos não se afigura um dissabor dos dias atuais, mormente do Poder Judiciário brasileiro, como bem avaliou o célebre Barbosa Moreira<sup>52</sup>.

Lançando um olhar para o passado é possível encontrar registros de morosidade processual à época do direito romano, donde havia forte preocupação com o tema, vindo a ocasionar a criação de uma norma que limitava o prazo máximo de um ano e seis meses para a conclusão do processo, sob pena de sua extinção.

---

<sup>50</sup> Op. Cit., DIDIER, (Curso de Direito Processual Civil, Vol. I) p. 68/69.

<sup>51</sup> Op. Cit., ÁVILA, p. 79/80; Op. Cit., DIDIER, (Curso de Direito Processual Civil, Vol. I) p. 69

<sup>52</sup> Op. Cit., OLIVEIRA, (Curso de Direito Processual Civil, Vol. I) p. 61

Há relatos sobre essa mesma inquietação no direito inglês do século XII<sup>53</sup>.

A demora na tramitação processual ganhou contornos mais dramáticos a medida em que houve o crescimento populacional, uma maior conscientização social acerca dos direitos e, conseqüentemente, a ampliação do acesso à justiça<sup>54</sup>.

Mauro Capelleti e Bryan Garth dedicaram-se na compreensão das chamadas ondas históricas de acesso à justiça, sendo que a primeira delas se deu pelo direito fundamental de acesso à justiça conferido aos mais carentes e a segunda justificase na expansão da representatividade de interesses meta individuais também perante o poder judiciário. Para os autores, o momento reclama mais um avanço nesta direção, mas que vise, desta feita, garantir a efetividade ao processo<sup>55</sup>.

A tônica então passa a ser outra: uma vez estabelecido o direito de acesso ao judiciário mediante a instauração do processo para assuntos até então não abordados e para um número cada vez maior de sujeitos de direitos, indispensável, a partir disso, que se comece a laborar para conferir o seu resultado prático, o qual, como visto, está voltado à tutela do direito material reivindicado (instrumentalidade processual).

Nessa linha de inteligência, oportuna a assertiva no sentido de que “avançou-se em relação ao problema de entrada de casos na Justiça, falta resolver como esses casos sairão do Judiciário”<sup>56</sup>.

No Brasil, a primeira Constituição Federal que tratou sobre a necessidade de os processos serem ágeis foi a de 1934, que em seu art. 133 disciplinava o seguinte<sup>57</sup>:

A lei assegurará o rápido andamento dos processos nas repartições públicas, a comunicação aos interessados dos despachos proferidos, assim como das informações a que estes se refiram, e a expedição das certidões requeridas para a defesa de direitos individuais, ou par esclarecimento aos cidadãos acerca dos negócios públicos, ressalvados, quanto às ultimas, os casos em que o interesse público imponha segredo ou reserva.

Antes de constar expressamente na Constituição Federal de 1988, o código de processo civil de 1973 foi submetido a profundas reformas no decurso da década

---

<sup>53</sup> Idem, p.64

<sup>54</sup> Idem, Ibidem, p. 65

<sup>55</sup> Idem, p. 65

<sup>56</sup> Idem, Ibidem, p. 65

<sup>57</sup> Idem, p. 71

de 90, com o objetivo de tornar o processo mais célere<sup>58</sup>.

O pacto de São José da Costa Rica, oriundo da Convenção Americana de Direitos Humanos, cuja eficácia internacional foi adquirida em 1978, influenciou sobremaneira o ordenamento jurídico pátrio, em que pese a sua ratificação tenha ocorrido somente em 1992 por ocasião do Decreto 27, de 26 de maio daquele ano<sup>59</sup>.

O referido pacto preceitua que:

1. Toda pessoa tem o direito de ser ouvida com as devidas garantias e dentro de um prazo razoável, por um juiz ou tribunal competente, independente e imparcial, estabelecido anteriormente por lei, na apuração de qualquer acusação penal formulada contra ela, ou para que se determinem seus direitos ou obrigações de natureza civil, trabalhista, fiscal ou de qualquer outra natureza

Na redação originária da Constituição Federal de 1988 não houve o reconhecimento do direito à razoável duração do processo de forma autônoma<sup>60</sup>, no entanto, o país já se submetia a orientação do pacto de São José da Costa Rica de forma que o processo judicial à época deveria ser decidido em moderado lapso temporal, pois, a Carta da República recepcionou os direitos enunciados em tratados internacionais e atribuiu-lhes posição hierárquica de norma constitucional<sup>61</sup>.

Foi apenas em 2004, com a reforma constitucional do Poder Judiciário, através da emenda constitucional nº 45, que se inseriu no artigo 5º o inciso LXXVIII prevendo que “a todos, no âmbito judicial e administrativo, são assegurados a razoável duração do processo e os meios que garantam a celeridade de sua tramitação”.

Por ter sido alocado no título dos direitos e garantias fundamentais e no capítulo dos direitos e deveres individuais e coletivos, não se nega à razoável duração do processo a natureza jurídica de verdadeiro direito fundamental ao processo tempestivo<sup>62</sup>.

O enquadramento desse direito como princípio não encontra divergência. Dos ensinamentos do ilustre doutrinador alemão Robert Alexy, seguidos por Humberto Ávila e tantos outros doutrinadores e estudiosos, percebe-se que a noção de princípio comporta conteúdo aberto, abstrato, e contém como dever imediato a

---

<sup>58</sup> Idem, *Ibidem*, p. 70

<sup>59</sup> Op. Cit., DIDIER, **(Curso de Direito Processual Civil, Vol. I)** p. 96

<sup>60</sup> Op. Cit., OLIVEIRA, p. 71

<sup>61</sup> Op. Cit., DIDIER, **(Curso de Direito Processual Civil, Vol. I)** p. 96

<sup>62</sup> Op., Cit., OLIVEIRA p. 79

promoção de um estado ideal de coisas. Tem, em si, o objetivo de promover um fim juridicamente relevante (são normas imediatamente finalísticas)<sup>63</sup>.

Assim é que a esperada razoabilidade na duração do processo, por decorrer de norma abrangente e finalística, pode requerer a edição de uma regra (norma imediatamente descritiva<sup>64</sup>) para que se apresente mais determinável. Não se trata de dependência, ressalte-se, pois, consoante entendimento já esposado, os princípios não necessitam de intermediação de outras normas para produzir efeitos, além do que a própria redação constitucional afirma expressamente que “as normas definidoras dos direitos e garantias fundamentais têm aplicação imediata” (artigo 5º, parágrafo 1º da Constituição Federal)<sup>65</sup>.

De qualquer sorte, Didier Jr. lembra que há no direito brasileiro regra que auxilia o princípio em análise, fornecendo-lhe em caso específico um parâmetro de tempo à sua resolatividade. O artigo 97-A da lei nº 9.504 de 1997, acrescido em 2009 pela lei nº 12.034, considera razoável o prazo de um ano, contando a tramitação em todas as instâncias, de processo que possa resultar na perda de mandato eletivo.

No âmbito administrativo, não se olvide que a lei nº 11.457 de 2007 prevê em seu artigo 24 que “é obrigatório que seja proferida decisão no prazo máximo de 360 (trezentos e sessenta dias) a contar do protocolo de petições, defesas ou recursos administrativos do contribuinte”, de modo que este dispositivo concretizador do princípio em lume por vezes enseja a impetração de mandados de segurança contra ato omissivo, situação que encontra tranquila aceitação na jurisprudência, sendo conveniente ilustrar o recente julgado abaixo, proveniente do Tribunal Regional Federal da 2ª Região<sup>66</sup>:

TRIBUTÁRIO. MANDADO DE SEGURANÇA. ATO OMISSIVO DA AUTORIDADE IMPETRADA. DURAÇÃO RAZOÁVEL DO PROCESSO ADMINISTRATIVO. PRAZO. ART. 24 DA LEI Nº 11.457 /2007. REMESSA NECESSÁRIA D ESPROVIDA. 1. A mora da Administração Fazendária em apreciar o processo administrativo fiscal do contribuinte ofende o princípio constitucional da garantia de duração razoável do processo (inciso LXXVIII, do art. 5º, incluído pela EC nº 45 /2004). A matéria já foi objeto de

---

<sup>63</sup> Op., Cit., ÁVILA, p. 63

<sup>64</sup> Idem, p. 70

<sup>65</sup> Op. Cit., OLIVEIRA, p. 80

<sup>66</sup> Tribunal Regional Federal da 2ª Região, Processo nº 0022575-76.2013.4.02.5101, 4ª Turma, Des. Rel. Ferreira Alves. Remetido para Publicação em 03/03/2016 através do Boletim 2016.000073.

pronunciamento definitivo pela C. Primeira Seção do STJ, no julgamento do Recurso Especial nº 1.138.206/RS, submetido à sistemática dos recursos repetitivos. 2. A Lei nº 11.457 /2007, em seu art. 24, preceituou a obrigatoriedade de ser proferida decisão administrativa, no prazo máximo de 360 dias a contar do protocolo dos pedidos administrativos. 3. Na hipótese em exame, a impetrante, por meio dos processos administrativos referenciados nos autos, requereu à Receita Federal a restituição de créditos referentes a contribuições previdenciárias e, apesar de os pedidos terem sido protocolizados entre 21/05/2008 e 24/09/2009, até o momento da impetração do presente mandamus, em 14/08/2013, não haviam sido apreciados pela Administração Tributária, em desrespeito ao prazo legal de 360 dias, previsto no art. 24 da Lei nº 11.457 /2007. 4. A sentença que reconheceu o direito da impetrante, estabelecendo prazo para a apreciação dos pedidos formulados nos processos administrativos fiscais referenciados, deve ser mantida, eis que proferida de acordo com a legislação aplicável à espécie e com o entendimento pacificado pelo E. STJ. 5. Remessa necessária desprovida.

Contudo, impera no Brasil a doutrina do não prazo, pois calhou-se de aceitar a classificação destes como próprios ou impróprios, além do que, a expressão razoável para o princípio que visa proteger o lapso temporal do curso do processo demonstra claramente que esta norma deve ser balizada pelo primado da razoabilidade, dependendo do caso concreto<sup>67</sup>.

Com efeito, a busca pela razoável duração do processo não pode ser levada às raias da rapidez a qualquer custo.

Inexiste na ordem jurídica vigente o princípio da celeridade processual. Em determinadas situações, o tempo despendido nos autos preserva a sua adequada efetivação<sup>68</sup>.

Nesse sentido, oportuna a reflexão do eminente professor Fredie Didier Jr.<sup>69</sup>:

Bem pensadas as coisas, conquistou-se, ao longo da história, um direito à demora na solução dos conflitos. A partir do momento em que se reconhece a existência de um direito fundamental ao devido processo, está-se reconhecendo, implicitamente, o direito que a solução do caso deve cumprir, necessariamente, uma série de atos obrigatórios que compõe o conteúdo mínimo desse direito. A exigência do contraditório, os direitos à produção de provas e aos recursos certamente atravancam a celeridade, mas são garantias que não podem ser desconsideradas ou minimizadas. É preciso fazer o alerta, para evitar discursos autoritários, que pregam a celeridade como valor. Os processos da Inquisição poderiam ser rápidos. Não parece, porém, que se sinta saudade deles.

No mesmo sentido, Nery Junior leciona que “a interpretação a ser dada ao texto constitucional é a de que o processo deve ser o mais rápido possível, mas a

<sup>67</sup> Op. Cit., OLIVEIRA, p. 97

<sup>68</sup> Op. Cit., DIDIER, (Curso de Direito Processual Civil, Vol. I) p. 98

<sup>69</sup> Idem, p. 98

agilidade temporal não pode prejudicar o bom desempenho da atividade jurisdicional” razão pela qual o autor considera “legítima a espera para a prática de atos relativos ao contraditório, à ampla defesa, etc.”<sup>70</sup>

De fato, a sociedade tem rogado por celeridade nas mais diversas searas. O tempo tem sido visto sempre como um fator prejudicial. Porém, a agilidade que se requer na comunicação que noticia os acontecimentos de modo instantâneo não é útil ao bem da vida que se quer proteger por meio do processo<sup>71</sup>.

A jurisdição é uma das atividades humanas cujo fator tempo é imprescindível à sua qualidade. A rapidez só é exigível quando se trata de eliminar limbos, dispersões na tramitação processual<sup>72</sup>.

A par dos exemplos anteriores que demarcam tempo para a desenvolvimento e conclusão do processo em determinadas circunstâncias, o fato é que o código de processo civil foi inequívoco ao ratificar a disposição constitucional da razoável duração do processo<sup>73</sup>.

O artigo 4º, diz que “as partes têm o direito de obter em prazo razoável a solução integral do mérito, incluída a atividade satisfativa” e o artigo 139, inciso II, impõe que “o juiz dirigirá o processo conforme as disposições deste Código, incumbindo-lhe: (...) velar pela duração razoável do processo”.

Ademais, outros exemplos extraídos da lei nº 13.105 de 2015 concretizam e prestigiam o direito fundamental à razoável duração do processo tais como os artigos 235<sup>74</sup>, 537<sup>75</sup>, 551<sup>76</sup>, 685<sup>77</sup>, 722<sup>78</sup>, 861<sup>79</sup> e 866<sup>80</sup>.

---

<sup>70</sup> Op. Cit., OLIVEIRA, p. 93

<sup>71</sup> Idem, p. 93

<sup>72</sup> Idem, Ibidem, p.94

<sup>73</sup> Op. Cit., DIDIER, (**Curso de Direito Processual Civil, Vol. I**) p. 97

<sup>74</sup> Art. 235. Qualquer parte, o Ministério Público ou a Defensoria Pública poderá representar ao corregedor do tribunal ou ao Conselho Nacional de Justiça contra juiz ou relator que injustificadamente exceder os prazos previstos em lei, regulamento ou regimento interno.

<sup>75</sup> Art. 537. A multa independe de requerimento da parte e poderá ser aplicada na fase de conhecimento, em tutela provisória ou na sentença, ou na fase de execução, desde que seja suficiente e compatível com a obrigação e que se determine prazo razoável para cumprimento do preceito.

<sup>76</sup> Art. 551. As contas do réu serão apresentadas na forma adequada, especificando-se as receitas, a aplicação das despesas e os investimentos, se houver.

§ 1º Havendo impugnação específica e fundamentada pelo autor, o juiz estabelecerá prazo razoável para que o réu apresente os documentos justificativos dos lançamentos individualmente impugnados.

<sup>77</sup> Art. 685. Admitido o processamento, a oposição será apensada aos autos e tramitará simultaneamente à ação originária, sendo ambas julgadas pela mesma sentença.

Parágrafo único. Se a oposição for proposta após o início da audiência de instrução, o juiz suspenderá o curso do processo ao fim da produção das provas, salvo se concluir que a unidade da instrução atende melhor ao princípio da duração razoável do processo.

Dessa forma, ao passo em que o princípio da razoável duração do processo é direito fundamental e corolário do devido processo legal, na sua especial relação com a vertente formal deste, recai sobre o Poder Legislativo grande responsabilidade quando da criação das normas processuais, que devem prever ritos desburocratizados e adequados à aplicação do direito material. Afinal, de nada serviria exigir do Poder Judiciário a obediência das normas, se estas não estiverem harmônicas à máxima da razoável duração do processo.

O tema é simbiótico e a tempestividade da tutela jurisdicional comunga agentes variados.

Se o tempo é um dos fatores que influenciam a vida humana, e sendo o processo meio de tratar de alguns pontos dessa vivência, seu *iter* precisa ser temporalmente adequado<sup>81</sup>.

Assim, finalizando a ideia, convém perceber que não basta que haja o direito, é indispensável que se criem mecanismos para protegê-lo. A eventual morosidade na efetivação de um direito equivale a sua própria negação<sup>82</sup>.

Nessa toada, sem perder de vista a conveniente e cautelosa posição do Didier Jr. e Nery Junior, evidente que a ordem constitucional prefere a celeridade em relação à morosidade, caso não fosse assim, ter-se-ia positivado meios para garantir mais lentidão ao trâmite processual<sup>83</sup>.

O indigitado princípio reza pela razoabilidade, e a sensibilidade para parametrizar o tempo despendido no processo liga-se a complexidade das circunstâncias postas nos autos por quaisquer dos sujeitos detentores deste direito. Todos, independentemente se autor ou réu, pessoa jurídica ou física, pública ou

---

<sup>78</sup> Art. 772. O juiz pode, em qualquer momento do processo: (...)

III - determinar que sujeitos indicados pelo exequente forneçam informações em geral relacionadas ao objeto da execução, tais como documentos e dados que tenham em seu poder, assinando-lhes prazo razoável.

<sup>79</sup> Art. 861. Penhoradas as quotas ou as ações de sócio em sociedade simples ou empresária, o juiz assinará prazo razoável, não superior a 3 (três) meses, para que a sociedade:

I - apresente balanço especial, na forma da lei;

II - ofereça as quotas ou as ações aos demais sócios, observado o direito de preferência legal ou contratual;

III - não havendo interesse dos sócios na aquisição das ações, proceda à liquidação das quotas ou das ações, depositando em juízo o valor apurado, em dinheiro.

<sup>80</sup> Se o executado não tiver outros bens penhoráveis ou se, tendo-os, esses forem de difícil alienação ou insuficientes para saldar o crédito executado, o juiz poderá ordenar a penhora de percentual de faturamento de empresa.

§ 1º O juiz fixará percentual que propicie a satisfação do crédito exequendo em tempo razoável, mas que não torne inviável o exercício da atividade empresarial.

<sup>81</sup> Op. Cit., OLIVEIRA, p. 73

<sup>82</sup> Idem, p. 73

<sup>83</sup> Idem, Ibidem, p. 93

privada, devem se beneficiar de uma tutela jurisdicional tempestiva.

### 3.3. Princípio da igualdade ou isonomia

A Constituição Federal de 1988 no caput do artigo 5º informa que “todos são iguais perante a lei sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade”.

Sua preocupação em assegurar a igualdade a todos não para por aí. Em diversos outros trechos do Texto Magno é possível identificar que a igualdade é um objetivo fundamental do Estado.

É o que se pode extrair das disposições contidas no inciso IV do artigo 3º<sup>84</sup>, incisos I, XLI e XLII do artigo 5º<sup>85</sup>, incisos XXX, XXXI, XXXII, XXXIV do artigo 7º<sup>86</sup>, parágrafo 2º do artigo 12<sup>87</sup>, inciso III do artigo 19<sup>88</sup>, etc<sup>89</sup>.

Vê-se que a igualdade é uma exigência decorrente de princípio expresso na Constituição, o qual, por sua vez, se afigura como diretriz inafastável da democracia, porque visa justamente garantir que todos mereçam as mesmas oportunidades, vedando-se a concessão de privilégios ou perseguições<sup>90</sup>.

Importante salientar que o princípio da igualdade surge como a fonte mais elementar de restrição à discricionariedade da atividade legislativa. Daí porque o insigne Celso Antônio Bandeira de Mello<sup>91</sup> ensina que:

A lei não deve ser fonte de privilégios ou perseguições, mas instrumento

<sup>84</sup> Art. 3º Constituem objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil: IV - promover o bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação.

<sup>85</sup> Art. 5º Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes: I - homens e mulheres são iguais em direitos e obrigações, nos termos desta Constituição; XLI - a lei punirá qualquer discriminação atentatória dos direitos e liberdades fundamentais; XLII - a prática do racismo constitui crime inafiançável e imprescritível, sujeito à pena de reclusão, nos termos da lei;

<sup>86</sup> Art. 7º São direitos dos trabalhadores urbanos e rurais, além de outros que visem à melhoria de sua condição social: XXX - proibição de diferença de salários, de exercício de funções e de critério de admissão por motivo de sexo, idade, cor ou estado civil; XXXI - proibição de qualquer discriminação no tocante a salário e critérios de admissão do trabalhador portador de deficiência; XXXII - proibição de distinção entre trabalho manual, técnico e intelectual ou entre os profissionais respectivos; XXXIV - igualdade de direitos entre o trabalhador com vínculo empregatício permanente e o trabalhador avulso.

<sup>87</sup> Art. 12 (*omissis*) § 2º A lei não poderá estabelecer distinção entre brasileiros natos e naturalizados, salvo nos casos previstos nesta Constituição.

<sup>88</sup> Art. 19. É vedado à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios: III - criar distinções entre brasileiros ou preferências entre si.

<sup>89</sup> Op. Cit., CUNHA JÚNIOR, p. 676

<sup>90</sup> Idem, p. 676

<sup>91</sup> MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **O conteúdo jurídico do princípio da igualdade**. 3ª Edição, atualizada. São Paulo: Malheiros, 2002, p. 10

regulador da vida social que necessita tratar equitativamente todos os cidadãos. Este é o conteúdo político-ideológico absorvido pelo princípio da isonomia e juridicizado pelos textos constitucionais em geral, ou de todo modo assimilado pelos sistemas normativos vigentes.

Em suma: dúvida não padece que, ao se cumprir uma lei todos os abrangidos por ela hão de receber tratamento parificado, sendo certo, ainda, que ao próprio ditame legal é interdito referir disciplinas diversas para situações equivalentes.

Assim, consoante as previsões constitucionais, ao passo em que todas as pessoas nascem livres e iguais em dignidade e direitos elas fazem jus a providências que permitam as mesmas chances perante a ordem jurídica ou ao acesso aos bens da vida<sup>92</sup>.

O princípio da igualdade se desdobra em duas facetas: a formal e a material.

A sua vertente formal encerra a lição no sentido de haver para todos a) igualdade na lei, ou seja, está direcionada propriamente aos legisladores, de forma que não poderá haver normas jurídicas com distinções não autorizadas pela Constituição, e b) igualdade perante a lei, devendo-se assegurar a aplicação das normas jurídicas de maneira igualitária, mesmo que se crie uma desigualdade, estando, pois, direcionada aos aplicadores do direito<sup>93</sup>.

Em seu escopo material a Constituição Federal concebeu normas jurídicas capazes de garantir a tratamento isonômico em relação às oportunidades. Aqui o princípio da igualdade auxilia na compensação das desigualdades provenientes da marginalização social<sup>94</sup>.

Valendo-se das memoráveis instruções do filósofo, teórico político e escritor francês Jean-Jacques Rousseau, o magistério do professor Dirley da Cunha Júnior<sup>95</sup> traz reflexões históricas salutares:

A desigualdade, sendo quase nula no estado de natureza, extrai sua força e seu crescimento do desenvolvimento de nossas faculdades e dos progressos do espírito humano e torna-se enfim estável e legítima pelo estabelecimento da propriedade e das leis. Conclui-se ainda que a desigualdade moral, autorizada unicamente pelo direito positivo, é contrária ao direito natural todas as vezes em que não coexiste, na mesma proporção com a desigualdade física; distinção que determina suficientemente o que se deve pensar a esse respeito da espécie de desigualdade que reina entre todos os povos politizados, já que é claramente contra a lei da natureza, seja qual for a maneira por que a definimos (...)

Tudo começa a mudar de face. Os homens, até então errantes pelos

<sup>92</sup> Op. Cit., CUNHA JUNIOR, p. 676

<sup>93</sup> Idem, p. 678

<sup>94</sup> Idem, Ibidem, p. 681

<sup>95</sup> RUSSEAU, Jean-Jacques apud CUNHA JUNIOR, Dirley Op. Cit., p. 679/680

bosques, depois de adquirirem uma situação mais fixa, aproximam-se lentamente, reúnem-se em diversos grupos e formam por fim, em cada região, uma nação particular, uniformes nos costumes e nos caracteres (...). Enquanto os homens se contentaram com suas cabanas rústicas, enquanto se limitaram a costurar suas roupas de pele com espinhos de plantas ou espinhas de peixes, a enfeitar-se com penas e conchas, a pintar o corpo com diversas cores, a aperfeiçoar e embelezar seus arcos e flechas, a talhar com pedras cortantes algumas canoas de pescadores ou alguns instrumentos grosseiros de música, em suma, enquanto se aplicaram apenas a obras que um homem podia fazer sozinho e a artes que não precisavam do concurso de várias mãos, viveram tão livres, sadios, bons e felizes quanto o poderiam ser por sua natureza e continuaram a usufruir entre si as doçuras de um relacionamento independente. Mas a partir do instante em que um homem necessitou do auxílio do outro, desde que percebeu que era útil a um só ter provisões para dois, desapareceu a igualdade, introduziu-se a propriedade, o trabalho tornou-se necessário e as vastas florestas se transformaram em campos risonhos que cumpriam regar com suor dos homens e nos quais logo se viu a escravidão e a miséria germinarem e medrarem com as searas.

A igualdade material, portanto, consagrada na Constituição Federal como um dos seus objetivos sociais, se revela nas ações afirmativas que são tomadas em um conjunto de medidas legais e administrativas idealizadas por políticas públicas que visam corrigir a perda de oportunidades para alguns nichos da população prejudicados historicamente<sup>96</sup>.

Embora esse seja um tema propício a inúmeras proposições, devido a fértil atmosfera para debates mais densos e detalhados, o estudo concentra-se na faceta formal do princípio da igualdade, sobretudo na sua aplicação no âmbito do processo civil.

Deste corte metodológico se infere que a igualdade perante a lei é premissa para o mesmo tratamento igualitário junto ao juiz<sup>97</sup>.

É dizer que a norma contida no caput do artigo 5º da Constituição Federal é fonte do princípio da igualdade processual, que no plano infraconstitucional está expressamente disciplinado no artigo 7º do código de processo civil<sup>98</sup> que diz “é assegurada às partes paridade de tratamento em relação ao exercício de direitos e faculdades processuais, aos meios de defesa, aos ônus, aos deveres e à aplicação de sanções processuais, competindo ao juiz zelar pelo efetivo contraditório”, bem como no artigo 139, inciso I, do mesmo diploma legal, ao dispor que tal princípio deve nortear a atividade jurisdicional, impondo ao magistrado o dever de assegurar

---

<sup>96</sup> Op. Cit., CUNHA JUNIOR, p. 680

<sup>97</sup> Op. Cit., GRINOVER, p. 59

<sup>98</sup> Op. Cit., p. 99

às partes igualdade de tratamento.

Nota-se que de acordo com o princípio da igualdade processual afirma-se principalmente que as partes devem ter à disposição as mesmas oportunidades de influenciar o juízo acerca das razões que vêm defender<sup>99</sup>.

A igualdade processual demanda obediência a quatro aspectos, são eles, (i) a imparcialidade do magistrado que deve adotar postura equidistante em relação às partes, (ii) a igualdade no acesso à justiça que impeça discriminação de gênero, orientação sexual ou nacionalidade, (iii) redução de desigualdades que possam dificultar o acesso à justiça, a exemplo da financeira e geográfica, e (iv) a igualdade de condições para conhecer informações indispensáveis ao contraditório<sup>100</sup>.

Essa concepção deriva do entendimento de que a absoluta igualdade conferida pelo direito em sua vertente formal e negativista – isto é, que a lei em tese não deve diferenciar os indivíduos – não pode impedir o reconhecimento de desigualdades substanciais havidas comumente entre os sujeitos de direito e suas relações. Por essa razão, ultrapassada a visão primitiva do princípio em seu viés estritamente formalista, a isonomia passou a ser interpretada de modo a proteger as desigualdades dos desiguais<sup>101</sup>.

É na criação de regras que conferem tratamentos diferenciados para as partes que se consegue identificar sem maiores dificuldades o princípio da isonomia processual na prática. Através do tratamento distinto a luz das diferenças percebidas é que se alcança o equilíbrio em sua dicção substancial<sup>102</sup>.

O princípio da isonomia em sua vertente processual permite que as partes litiguem em paridade de armas. Contudo, a missão de criar os fatores discriminatórios em proveito do reequilíbrio substancial não é simples e demanda uma técnica especial, para que não gere privilégios dissonantes da intenção constitucional a pretexto de balancear as desigualdades<sup>103</sup>.

A eleição do fator de discrimén é de fundamental importância para investigar se a norma discriminatória não viola o princípio da igualdade ao invés de homenageá-lo. No entanto, propõe-se para elucidação do problema a conjugação de

---

<sup>99</sup> Op. Cit., GRINOVER, p. 59

<sup>100</sup> Op. Cit., DIDIER Jr. (**Curso de Direito Processual Civil, Vol I**), p. 99

<sup>101</sup> Op. Cit., GRINOVER, p. 60

<sup>102</sup> Op. Cit., DIDIER, (**Curso de Direito Processual Civil, Vol I**), p. 99

<sup>103</sup> Op. Cit., GRINOVER, p. 60

outras duas questões: a correlação lógica existente entre o próprio fator de desigualação e a diversificação que se estabelece com o tratamento jurídico que passa a ser diversificado, e a correlação com os interesses constitucionalmente previstos. Didaticamente prescreve-se<sup>104</sup>:

Tem-se que investigar de um lado, aquilo que adotado como critério discriminatório; de outro lado, cumpre verificar se há justificativa racional, isto é, fundamento lógico, para, à vista do traço desigualador acolhido, atribuir o específico tratamento jurídico construído em função da desigualdade proclamada. Finalmente, impende analisar se a correlação ou fundamento racional abstratamente existente é, in concreto, afinado com os valores prestigiados no sistema constitucional. A dizer, se guarda ou não harmonia com eles.

Em suma: importa que exista mais do que uma correlação lógica abstrata entre o fator diferencial e a diferenciação consequente. Exige-se, ainda, haja uma correlação lógica concreta, ou seja aferida em função dos interesses abrigados no direito positivo constitucional. E isso se traduz na consonância ou dissonância dela com as finalidades reconhecidas como valiosas na Constituição.

Se a conjunção dos três aspectos é que permite a análise correta do problema. Isto é, a hostilidade do preceito isonômico pode existir.

Sendo assim, a preservação do princípio da igualdade com efeitos irradiados no âmbito do processo civil alcança não apenas o magistrado enquanto aplicador das normas jurídicas, que deve conduzir o processo imparcialmente e zelar pela garantia de oportunidade igualitária às partes no que diz respeito aos meios de convencimento da situação jurídica judicializada, mas também o legislador, que não pode se distanciar das demais disposições constitucionais ao eleger o fator discriminatório da norma que visa conferir reequilíbrio nas relações naturalmente desequilibradas por fatores externos ao processo.

Como dito, o processo devido é o processo isonômico, posto que justo em conferir os meios processuais eficazes às partes, na medida de suas especificidades, equalizando as diferenças que eventualmente experimentem sem gerar odiosos privilégios.

De tudo quanto exposto até aqui, considerando a tendência contemporânea do processo, cuja finalidade orienta-se pela efetivação do direito material ao tempo em que deve também se pautar nas disposições constitucionais enquanto busca cumprir este propósito, os princípios fundamentais estudados repercutem de modo peculiar quando examinados nas relações processuais estabelecidas entre particulares e Poder Público.

Nesse ponto, a compreensão acerca das prerrogativas processuais conferidas ao Poder Público perpassa por intensas divergências doutrinárias acerca do seu

---

<sup>104</sup> Op. Cit., MELLO, p. 21

cabimento e manutenção.

A remessa necessária, conforme será visto, é uma dessas prerrogativas e mesmo historicamente sempre provocou resistência por parte significativa dos estudiosos da disciplina processual.

A atual conjuntura instaurada com o novel código de processo civil fomenta a meditação sobre o instituto, agora especialmente no que diz respeito às hipóteses de dispensa que foram atualizadas pela lei em vigor.

O presente ensaio convida à reflexão acerca da política judiciária contemplada para a remessa necessária na lei 13.105 de 2015 e traz à baila as ainda poucas posições doutrinárias afeitas as modificações.

Assim, passa-se na sequência a examinar a posição do Poder Público enquanto parte processual para em seguida avançar ao núcleo do tema proposto.

#### 4. A FAZENDA PÚBLICA EM JUÍZO E AS PRERROGATIVAS PROCESSUAIS

O sentido empregado para a expressão fazenda pública decorre tradicionalmente da área da Administração Pública que trata da política econômica, incluindo sua gestão, fixação e implementação. Está, portanto, relacionada estreitamente ao termo “erário” e muitas vezes é utilizada para identificar os órgãos despersonalizados da União, Estados e Municípios, como Ministério da Fazenda, Secretaria da Fazenda, etc<sup>105</sup>.

A palavra fazenda pública representa, em verdade, a personificação do Estado, alcançando as pessoas jurídicas de direito público, isto é, União, Estados, Municípios, Distrito Federal, as respectivas autarquias e fundações, excluindo-se as sociedades de economia mista e as empresas públicas, que, embora façam parte da Administração Pública Indireta, qualificam-se como pessoas jurídicas de direito privado<sup>106</sup>.

A utilização rotineira do termo fazenda pública desencadeou a sua adoção em sentido mais abrangente, vindo a significar a atuação do Estado perante o Poder Judiciário<sup>107</sup>.

A doutrina do autor administrativista Carvalho Filho<sup>108</sup> ensina que:

Em algumas espécies de demanda, as pessoas de direito público têm sido nominadas de Fazenda Pública, e daí expressões decorrentes, como Fazenda Federal, Fazenda Estadual e Fazenda Municipal. Trata-se de mera praxe forense, usualmente explicada pelo fato de que o dispêndio com a demanda é debitado ao Erário da respectiva pessoa. Entretanto, Fazenda Pública igualmente não é pessoa jurídica, de modo que, encontrando-se tal referência no processo, deverá ela ser interpretada como indicativa de que a parte é a União, o Estado, o Município e, enfim, a pessoa jurídica a que se

---

<sup>105</sup> CUNHA, Leonardo Carneiro da. **A Fazenda Pública em Juízo**. 13ª Edição. Rio de Janeiro: Ed. Forense, 2016. p. 5

<sup>106</sup> Idem, p. 6

<sup>107</sup> Idem, Ibidem, p. 5/6

<sup>108</sup> CARVALHO FILHO, José dos Santos. *Manual de Direito Administrativo*. 22. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2009. p. 1044.

referir a Fazenda.

Sendo assim, para assuntos além dos financeiros, sempre que as pessoas jurídicas de direito público citadas acima fizerem parte de ações judiciais sobre demandas de conteúdos diversos, se diz que a fazenda pública está em juízo<sup>109</sup>.

Considerando o exame do processo civil a par da aplicação do direito material privado emergente da relação entre particulares, quando a fazenda pública se apresenta em juízo ela vem em defesa do direito material público, e, devido a indisponibilidade reconhecida aos interesses tutelados, deve o processo manifestar-se de modo diferenciado, visando exatamente bem desempenhar a sua já comentada faceta instrumental<sup>110</sup>.

Valendo-se dos ensinamentos do jurista italiano Piero Calamandrei, Bueno destaca que “os direitos materiais indisponíveis ou de interesse público não podiam receber a mesma disciplina processual reservada para os direitos materiais disponíveis, de interesse exclusiva ou preponderantemente privado”<sup>111</sup>.

Com efeito, no exercício da sua capacidade postulatória, a fazenda pública atua em nome da coletividade, não sendo a única detentora do direito material que em favor milita, mas apenas sua mera representante judicial<sup>112</sup>.

O interesse público resguardado pelo direito material público é de todos, o que de logo permite compreender porque eles não podem ser negligenciados ou postos à disposição livremente pela administração pública<sup>113</sup>. Neste sentido, leia-se:

A administração pública não tem livre disposição dos bens e interesses públicos, porque atua em nome de terceiros. Por essa razão é que os bens públicos só podem ser alienados na forma que a lei dispuser. Da mesma forma, os contratos administrativos reclamam, como regra, que se realize licitação para encontrar quem possa executar obras e serviços de modo mais vantajoso à Administração. O princípio parte, afinal, da premissa de que todos os cuidados exigidos para os bens e interesses públicos, trazem benefícios para a própria coletividade.<sup>114</sup>

Ao passo em que a indisponibilidade do interesse público reclama sejam os bens e direitos da coletividade zelados pela administração pública, na forma e finalidade dispostas em lei, vê-se, a toda evidência, que esta assume uma posição

---

<sup>109</sup> Op. Cit., CUNHA, p. 6

<sup>110</sup> Op. Cit., BUENO, O Poder Público em juízo.

<sup>111</sup> Idem.

<sup>112</sup> Op. Cit., CUNHA, p. 32

<sup>113</sup> Op. Cit. CARVALHO FILHO, p. 37

<sup>114</sup> Idem, p. 37.

destacada na relação com os particulares<sup>115</sup>.

Esse status que indica a primazia do interesse público sobre o privado encerra benefícios à administração pública, justamente para assegurar sua conveniente proteção, sendo possível reconhecer seus efeitos em campos variados da ordem jurídica<sup>116</sup>.

Sem a pretensão de exaurir os exemplos, convém mencionar aprioristicamente a presunção de veracidade e legitimidade dos atos administrativos<sup>117</sup>. A par disso, estão ainda as prerrogativas processuais, que podem ser consideradas como meio de atender a necessidade mencionada por Bueno quanto à adaptação do processo quando a administração pública - ou, como se convencionou chamar, a fazenda pública - figura como parte.

As prerrogativas processuais são facilmente identificadas no código de processo civil, cabendo mencionar algumas delas: os prazos diferenciados para prática de determinados atos processuais (artigo 183); a intimação pessoal (§ 1º do artigo 183); a prévia oitiva do representante judicial da pessoa de direito público antes da concessão da liminar em reintegração de posse (parágrafo único do artigo 562); dispensa de preparo recursal e custas processuais (§ 1º do artigo 1.007); regime próprio para execução das condenações em pagamento de quantia certa pelo regime de precatórios (§ 1º do artigo 910), restrição à concessão de tutela provisória (artigo 1.059) e a remessa necessária (artigo 496).

Significa dizer que, ao exercer o *munus* público de representar o Estado junto ao Poder Judiciário, a fazenda pública goza de determinadas condições especiais, que excepcionam ou relativizam regras processuais típicas previstas para as ações de direito privado<sup>118</sup>.

As prerrogativas processuais conferidas à fazenda pública estão respaldadas pelo princípio da supremacia do interesse público sobre o privado<sup>119</sup>, que, muito embora não esteja previsto de maneira expressa na Constituição é concebido como

---

<sup>115</sup> MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo**. 17ª Edição, revista e atualizada. São Paulo: Malheiros, 2004. p. 60

<sup>116</sup> Op. Cit., MELLO (**Curso de Direito Administrativo**), p. 60

<sup>117</sup> Idem, p. 61

<sup>118</sup> Op. Cit., BUENO (**O Poder Público em juízo**)

<sup>119</sup> Op. Cit., CUNHA, p. 30

verdadeiro axioma no âmbito do Direito Administrativo moderno<sup>120</sup>.

Malgrado se reconheça o patamar hierarquizado onde a administração pública desponta com superioridade em relação ao particular, existindo entre eles uma ligação verticalizada fruto da autoridade inerente e indispensável à gestão dos interesses públicos postos em confronto<sup>121</sup>, alguns classificam as condições especiais experimentadas pela fazenda pública em juízo como verdadeiros privilégios.

O juiz federal e professor Agapito Machado<sup>122</sup>, em seu artigo intitulado “o princípio da isonomia e os privilégios processuais”, articulou o seguinte:

Como parte, seja no pólo ativo ou passivo, no devido processo legal, não vemos como se possa, diante do caput do art. 5º da CF/88, continuar admitindo a desigualdade em benefício de uma pessoa jurídica de direito público, tais como: contra ela não ocorrerem os efeitos da revelia, ter direito ao prazo em quádruplo para contestar e em dobro para recorrer, duplo grau, entre tantos outros privilégios. [...] A interpretação da legislação ordinária há de ser feita, sempre, em face da Constituição e a Brasileira, promulgada em 1988, ao dispor no art. 5º, caput e inciso I que todos são iguais perante a lei sem distinção de qualquer natureza, eliminou todos os privilégios processuais das pessoas jurídicas de direito público, sobejando apenas a posição de superioridade do Poder Público quando este agir no chamado *ius imperii*.

Para o ilustre professor é imperioso que se faça uma substancial distinção do poder público no exercício dos atos de soberania e enquanto parte no devido processo legal<sup>123</sup>.

No entanto, esse ponto de vista provoca severa reação por parte da doutrina processual especializada, sobressaindo a voz de Cunha<sup>124</sup>, que assim expõe:

Para que a Fazenda Pública possa, contudo, atuar da melhor e mais ampla maneira possível, é preciso que se lhe confirmem condições necessárias e suficientes a tanto. Dentre as condições oferecidas, avultam as prerrogativas processuais, identificadas, por alguns, como privilégios. Não se trata, a bem da verdade, de privilégios. Estes - os privilégios - consistem em vantagens sem fundamento, criando-se uma discriminação, com situações de desvantagens. As ‘vantagens’ processuais, pois, contêm fundamento razoável, atendendo, efetivamente, o princípio da igualdade, no sentido aristotélico de tratar os iguais de forma igual e os desiguais de forma desigual.

Na sua opinião, as prerrogativas se legitimam como importante mecanismo

---

<sup>120</sup> Op. Cit., MELLO (**Curso de Direito Administrativo**), p. 60.

<sup>121</sup> Idem, p. 61

<sup>122</sup> MACHADO, Agapito. O princípio da isonomia e os privilégios processuais. Disponível em <https://jus.com.br/artigos/6242/o-principio-da-isonomia-e-os-privilegios-processuais> Acesso em 21/02/2017.

<sup>123</sup> Idem.

<sup>124</sup> Op. Cit., CUNHA, p. 33

reduzidor das desigualdades que pesam em desfavor da fazenda pública, assolada pela demanda excessiva de trabalho, além das dificuldades estruturais da advocacia pública e burocracia ínsita à atividade administrativa, que é submetida a uma série de procedimentos de controles internos, contribuindo para a demora na obtenção de informações e dados processuais<sup>125</sup>.

Consoante esse raciocínio, o autor invoca o princípio da isonomia em seu sentido material aplicado no ambiente processual.

O princípio da isonomia, consoante visto, está contido expressamente na Constituição Federal, em seu artigo 5º que prevê que “todos são iguais perante a lei”.

A norma que revela tal princípio pretende estabelecer que a lei não será utilizada como mecanismo de favorecimento ou perseguição, mas sim como instrumento regulador da vida social, conferindo tratamento equânime para todos os cidadãos<sup>126</sup>.

Também não se infere de tal princípio a pretensão de estabelecer tratamento absolutamente idêntico, tornando-o alheio as especificidades de cada sujeito, o que por certo, demanda a adaptação das situações concretas até que se atinja de fato um certo grau de estabilidade entre as relações<sup>127</sup>.

Assim, utilizando a influência do princípio da igualdade para a defesa das prerrogativas processuais, Cunha acompanha a posição que informa ser o tratamento distinto, em muitos casos, a principal forma de igualar as partes, por mais improvável que possa parecer à primeira vista<sup>128</sup>.

De outro lado, ainda que não tenha firmado posição expressa no sentido de que as condições especiais outorgadas à fazenda pública no processo efetivamente se configuram como favorecimentos inconstitucionais, Bueno faz uma interessante avaliação acerca da onipresença estatal, a qual se considera útil comentar, essencialmente para fins reflexivos. Veja-se:

Uma das mais marcantes características das ações que podem ser rotuladas e estudadas sob o nome de ‘Poder Público em Juízo’ é que uma das partes do processo, por definição, é quem cria o próprio direito material

---

<sup>125</sup> Idem, p. 33

<sup>126</sup> Idem, *Ibidem*, p. 27

<sup>127</sup> Idem, p. 27

<sup>128</sup> Op. Cit., DIDIER JR., (**Curso de Direito Processual Civil, Vol. I**), p. 99

conflituoso. E mais: quem impõe este direito à parte contrária (ao particular).<sup>129</sup>

Nessa mesma linha de pensamento que aborda a tríplice função do Estado no estudo das questões envolvendo o poder público em juízo, Bueno<sup>130</sup> destaca também as considerações do Doutor em Direito pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, James Martins, que fala da “paradoxal identidade entre Estado como titular do interesse em jogo e, portanto, destinatário do mesmo comando”, e, ainda tratando deste ponto sensível, reproduz as palavras do Ministro Marco Aurélio que diz:

(...) já que o Estado tudo pode — legisla, executa as leis e julga as controvérsias surgidas das múltiplas relações jurídicas —, que o faça bem; que atue com os olhos voltados à certeza de que o cidadão comum tem como parâmetro a conduta das autoridades legitimamente constituídas.

Importante, pois, pensar a respeito da interpretação superlativa dos poderes do Estado em detrimento dos direitos dos particulares. Os ensinamentos do Ministro Marco Aurélio são indissociáveis da compreensão do Estado de Direito e emanam lucidez e senso crítico, sobretudo face às justificativas do ponto de vista da desigualdade estrutural supostamente perceptível entre a defesa de um particular e a defesa da coletividade.

É que, como visto, não raro são utilizados, em amparo às prerrogativas processuais da fazenda pública, argumentos acerca de situações de ordem prática, sobre as quais o particular não detém ingerência ou responsabilidade.

Circunstâncias que contribuem para o aparelhamento da máquina pública, são citadas com frequência para sustentar a necessidade de excepcionar ou flexibilizar as regras processuais válidas aos cidadãos jurisdicionados em proveito da fazenda.

Contudo, o endosso dessas ponderações para justificar as prerrogativas processuais ora em exame encontra razoável objeção nas lições de Tucci<sup>131</sup>:

Um Estado organizado, melhor do que qualquer particular, deve primar pela perfeição dos seus serviços, tendo, a tempo e à hora, todos os elementos indispensáveis à sua mais perfeita quão possível efetivação, e correlatas informações.

Por outro lado, se a carga dos serviços das pessoas jurídicas de direito

<sup>129</sup> Op. Cit., BUENO, (O Poder Público em Juízo).

<sup>130</sup> Idem.

<sup>131</sup> TUCCI, José Rogério Cruz. Garantia do processo sem dilações indevidas - garantias Constitucionais do processo civil – Homenagem aos 10 anos da Constituição Federal de 1988. São Paulo: RT, 1999. p. 43/44.

público e do Ministério Público é bem maior do que a dos particulares, enquanto estes, normalmente, têm só um, alguns, ou um pequeno conjunto de advogados, aqueles têm centenas, milhares de procuradores e Promotores de Justiça (...).

Alinhado ao pensamento retro, o ex Ministro do Superior Tribunal Eleitoral e professor da Universidade de Brasília Roberto Rosas<sup>132</sup>:

A nosso ver, além de uma excrescência, é também uma desigualdade, pois essas pessoas jurídicas têm corpo de defensores habilitados às defesas. Argúi-se com a possível fraqueza ou desinteresse do defensor da Fazenda em recorrer. Não é argumento jurídico simples constatação de inércia administrativa, passível de correção na estrutura. Não se pode, *a priori*, colocar sob suspeita o servidor em todos os graus, senão a Administração ficaria totalmente desacreditada.

Na contramão do raciocínio que atribui à burocracia e situações afins uma das justificativas para as prerrogativas processuais, Bueno destaca que o próprio Poder Público, por vezes, atua em contribuição deste cenário, o qual depois se julga caótico. Ele faz alusão a constante modificação legislativa, permitida por uma das funções do Estado, como forma de minar a efetividade do processo. Em sua crítica, tratou especificamente da Medida Provisória nº 2.180:

Ao longo da exposição mencionei insistentemente a que hoje é — e ninguém sabe até quando — Medida Provisória nº 2.180 e que já foi 1.798, 1.906, 1.984 e 2.102.

A menção a ela é proposital. Trata-se de diploma que bem caracteriza e justifica este corte metodológico em torno do tema “O Poder Público em Juízo”. Menos para evidenciar que a Medida Provisória trata, precipuamente, de regras que só tem incidência quando uma das partes da relação processual é o Estado-poder, objeto das considerações do item 1, supra, e muito mais porque a “urgência” e a “relevância” subjacente às edições e reedições desta Medida Provisória são representantes, claras, inequívocas e pontuais de insucessos ou de receios da União Federal em juízo. A União tem medo do resultado de uma ação e modifica o processo civil, quando menos para dificultar ou ‘esvaziar’ o resultado útil para o particular que tem razão, quando declarado seu direito pelo Judiciário. Evidentemente que as demais pessoas jurídicas de direito público, embora não tenham competência para legislar sobre processo civil (CF, art. 22, I), beneficiam-se destas novas regras também. Para elas, do mesmo modo como se dá com a União Federal, o processo civil passa a ser menos eficaz e, portanto, os direitos dos particulares (limites à atuação estatal) deixam de ser realizados, ao arrepio do que determina a ordem jurídica e, superiormente, a Constituição Federal.

Há, nestas condições, uma inegável manipulação da ordem jurídica para favorecer um interesse que só interessa ao Estado-poder, não ao Estado-sociedade; um interesse público que quer ser sinônimo de interesse do Estado-administração ou Estado-legislação (interesse público secundário, consoante doutrina dos administrativistas), mas não sinônimo do verdadeiro interesse público, que é aquele que só pode decorrer diretamente da Constituição (interesse público primário).

<sup>132</sup> ROSAS, Roberto. Direito Processual Constitucional – Princípios Constitucionais do Processo Civil. 3. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1999. p. 40.

Daí, após meditar sobre as prerrogativas processuais, mesmo que em breves linhas, tem-se que a confirmação acerca da sua constitucionalidade depende de saber se o tratamento distinto conferido à fazenda pública é realmente justificável em benefício do cognominado Estado-sociedade. E a justificativa há de ser sempre a Constituição Federal. Qualquer outra razão que se exponha será insuficiente, sobretudo porque está insculpido na própria Carta Magna o dever de eficiência por parte do Estado e a própria institucionalização da advocacia pública<sup>133</sup>.

Ademais disso, frise-se ser a Constituição Federal uma Carta cidadã, à luz de todos os avanços para a positivação dos direitos fundamentais, sendo pertinente recordar trecho do voto do Ministro Carlos Velloso, na ADI 975-3<sup>134</sup>:

Se há um valor a ser preservado em nosso Estatuto Político é esse o da primazia do individual e do social sobre o estatal, tanto assim que pela primeira vez em nosso Direito Constitucional, se cuidou antes da declaração dos direitos individuais e sociais para, somente depois, se tratar da organização do Estado.

Ainda na visão de Bueno, o fato de o Estado representar interesses e direitos da coletividade não convence, por si só, a imposição de tratamento diferenciado em juízo. Isto equivaleria a criação de uma imunidade, um protecionismo não previsto ou autorizado pela Constituição Federal<sup>135</sup>.

Alinhavando a ideia inicial de que o processo é instrumento de realização do direito material, o autor ainda faz o alerta de que já é tempo de anunciar que:

(...) certas 'prerrogativas', certos 'privilégios' da Administração, que certas concepções do ato administrativo (ou de qualquer ato do Estado) já não mais podem querer ter sua razão de ser. Já não se justificam. E isto por uma razão simples. Porque as Constituições recentes, dentre elas a nossa, exemplarmente, desejam que qualquer tutela jurisdicional seja efetiva, de resultados, e não de mera declaração ou de reparação<sup>136</sup>.

Parece claro que o estudo do processo civil, ainda quando a pessoa jurídica de direito público é parte, não deve se reduzir ao rol de exceções frente às regras aplicadas aos particulares. A fazenda pública em juízo deve realizar cidadania, por meio da observância irrestrita dos preceitos constitucionais<sup>137</sup>.

Dessa maneira, na busca do entendimento e aplicação idealizados com o

---

<sup>133</sup> BUENO, Cássio Scarpinella. **Curso sistematizado de direito processual civil. Teoria geral do direito processual civil**. Vol I. 6ª Edição. São Paulo: Ed. Saraiva, 2012. p. 58.

<sup>134</sup> Comentado em BUENO, Op. Cit. (**O Poder Público em Juízo**)

<sup>135</sup> Op. Cit., p. 58 (**Curso sistematizado de direito processual civil**)

<sup>136</sup> Op. Cit., BUENO (**O Poder Público em Juízo**)

<sup>137</sup> Idem.

princípio da igualdade, corolário do devido processo legal, ganham destaque os critérios legislativos suscitados como meio de equilibrar o discriminem que pode surgir naturalmente das situações cotidianas<sup>138</sup>. Foi exatamente este o panorama comentado por Bueno quando tratou das constantes alterações legislativas, que afetam as regras processuais, nem sempre para preservar a harmonia na relação.

Sobre o contexto, Cunha ressalta que:

É elementar que a função dos textos normativos consiste, basicamente, em discriminar situações para, então, enquadrá-las em hipóteses específicas. O fator de discriminação está, como se vê, presente - e é até inerente - na elaboração dos textos normativos. Daí a razão pela qual se faz necessário indagar quais as discriminações juridicamente intoleráveis, pois, essas não podem ser admitidas, pois atentam contra o princípio da igualdade<sup>139</sup>.

Para que seja constitucional a discriminação criada através de regra processual faz-se indispensável que essa exceção se exerça orientada por metanormas<sup>140</sup> de alto escalão, como os postulados da razoabilidade e da proporcionalidade. Ambas as noções, situadas na literatura de Ávila como sobre princípios, estruturam o dever de promover o fim almejado pela norma princípio<sup>141</sup>, aqui, a igualdade em oportunidades de influenciar o juízo, desejável para a fazenda pública e o particular, em prol da equivalência de suas “armas” no bojo processual.

Como a observância dos postulados exige mais do que a simples atividade subsuntiva, necessário se debruçar não somente sobre o objeto da norma como sobre seu real fundamento<sup>142</sup>.

Não obstante, uma vez que o princípio da isonomia está voltado essencialmente à função legislativa, que não pode permitir incorporações de regras discriminatórias<sup>143</sup> distantes dos postulados da razoabilidade e proporcionalidade, é de bom alvitre ponderar acerca das opções legais que, em determinados contextos, restringem a imposição dessas diferenças nas regras processuais.

O que se quer dizer é que o princípio da isonomia sob a égide dos mesmos postulados, pode ser igualmente reivindicado para fundamentar a revogação de prerrogativas processuais outrora existentes.

---

<sup>138</sup> Op. Cit., CUNHA, p. 27

<sup>139</sup> Idem, p. 27

<sup>140</sup> Op. Cit., ÁVILA, p. 89

<sup>141</sup> Idem, 89

<sup>142</sup> Idem, Ibidem, p. 89/91

<sup>143</sup> Op. Cit., CUNHA, p. 28

Conforme mencionado anteriormente, inúmeros exemplos de regras adaptadas para estabelecer o equilíbrio em relações processuais são encontradas no texto do código de processo civil. A remessa necessária é citada pela doutrina como uma dessas regras especiais conferidas à fazenda pública.

Sucedo que, o legislador houve por bem restringir o seu cabimento, o que merece uma análise mais aprofundada a respeito dos reflexos decorrentes dessa nova realidade inaugurada com o advento do código de processo civil de 2015.

## 5. A REMESSA NECESSÁRIA

Com a entrada em vigor do código de processo civil de 2015 passou-se a adotar a terminologia remessa necessária, como forma de uniformizar a denominação do instituto, que também é conhecido como reexame necessário, remessa obrigatória ou duplo grau de jurisdição obrigatório<sup>144</sup>.

A remessa necessária conecta-se ao princípio do duplo grau de jurisdição, que garante às partes o direito a pelo menos um recurso, independente do nível hierárquico do órgão jurisdicional de onde se origina o processo<sup>145</sup>.

Por meio desse princípio a matéria decidida sujeita-se a dois julgamentos, como forma de prevenir abusos do poder do juiz<sup>146</sup>, que poderia cometer excessos em sua atuação isolada e eventualmente não submetida a reanálise.

O duplo grau de jurisdição é uma garantia constitucional<sup>147</sup>, mas que precisa ser exercida mediante ato de vontade da parte. Pode-se recorrer quanto ao conteúdo da decisão, mas os particulares, no exercício da titularidade dos seus direitos, não estão obrigados a isto.

O atributo da obrigatoriedade surge atualmente quando a decisão é proferida contra a fazenda pública e enquadra-se em determinadas hipóteses legais. Nestes casos específicos ela precisa ser compulsoriamente confirmada, em regra, por órgão

---

<sup>144</sup> DIDIER JUNIOR, Fredie; *et alii*. **Curso de Direito Processual Civil. Meios de Impugnação às Decisões Judiciais e Processo nos Tribunais**. Vol. 3. 13ª Edição. Salvador: Ed. Jus Podivm, 2016. p. 395

<sup>145</sup> Idem, p. 391

<sup>146</sup> Idem, *Ibidem*, p. 91

<sup>147</sup> DIDIER ressalta que “pode-se concluir que a Constituição Federal, ao disciplinar o Poder Judiciário com uma organização hierarquizada prevendo a existência de vários tribunais, tem nela inserido o princípio do duplo grau de jurisdição”. Idem, p. 90

jugador com composição diversa e em instância superior para, somente após isto, fazer coisa julgada<sup>148</sup>.

Leis esparsas no ordenamento jurídico prescrevem de maneira extravagante algumas situações em que a remessa necessária deve ocorrer, destacando-se duas das principais: na sentença que concede a ordem vindicada em mandado de segurança (artigo 14, § 1º, da lei nº 12.016/2009<sup>149</sup>) e na sentença que extingue ação popular por carência de ação ou decide pela sua improcedência (artigo 19 da lei nº 4.717/2005<sup>150</sup>).

Mas é no código de processo civil onde a remessa necessária está disciplinada, cuja atual redação se extrai do artigo 496, que assim dispõe<sup>151</sup>:

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

<sup>148</sup> Idem, Ibidem, p. 91

<sup>149</sup> Art. 14. Da sentença, denegando ou concedendo o mandado, cabe apelação. § 1º - Concedida a segurança, a sentença estará sujeita obrigatoriamente ao duplo grau de jurisdição.

<sup>150</sup> Art. 19. A sentença que concluir pela carência ou pela improcedência da ação está sujeita ao duplo grau de jurisdição, não produzindo efeito senão depois de confirmada pelo tribunal; da que julgar a ação procedente caberá apelação, com efeito suspensivo.

<sup>151</sup> Convém destacar além da disposição expressa que trata da sentença, que atualmente o código de processo civil prevê situações em que o mérito pode ser parcialmente decidido por decisão interlocutória e não apenas por sentença. Não obstante se reconheça a possibilidade da remessa necessária nestes casos, o presente trabalho abordará o instituto por sua regra geral, ou seja, considerando o seu cabimento oriundo de sentença desfavorável à fazenda pública.

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.

Até que se chegasse nessa formatação, a remessa necessária passou por profundas transformações, tanto no que diz respeito às hipóteses de cabimento, como às situações que a dispensam, as quais serão tratadas pormenorizadamente na sequencia deste tópico, cabendo de logo se enveredar um pouco na sua linha evolutiva.

### **5.1. Evolução histórica**

Visando permitir um olhar mais acurado sobre o instituto jurídico que se constitui como objeto central do presente ensaio, convém conhecer, ainda que de forma breve, sua origem histórica.

O contexto cronológico da remessa necessária possui raízes mais profundas no Direito Romano, à época da cristianização, quando, ainda conhecido por recurso de ofício, foi concebido como mecanismo voltado a evitar eventuais enganos e injustiças nas funções jurisdicionais que eram exercidas compartilhadamente entre povo e poder<sup>152</sup>.

A partir daí, ao passo em que se desenvolveu, a remessa necessária avançou por outros países da Europa, irradiando-se pela França, onde veio a ser aperfeiçoada pelo advento da Revolução Francesa<sup>153</sup>, e Portugal, onde tornou-se mais possante uma vez presente no curso do processo penal, voltado, ali, à proteção do réu condenado a morte<sup>154</sup>.

Do seu fortalecimento no processo penal lusitano enquanto mecanismo concebido para sopesar, e eventualmente corrigir, desproporções da fase inquisitória, a literatura do professor Fredie Didier Jr. ensina que a remessa necessária tem sua constituição voltada à revisão de decisões por estímulo de quem

---

<sup>152</sup> CAIS, Cleide apud DIDIER JUNIOR, Fredie Op. Cit. (**Curso de Direito Processual Civil, Vol. 3**) p. 398

<sup>153</sup> Idem, p. 398

<sup>154</sup> Idem, Ibidem, p. 398

as proferiu<sup>155</sup>.

A introdução do instituto na seara civil ocorreu gradativamente após a criação de leis esparsas que impunham aos juízes o dever de apelar de suas próprias decisões. Deste momento em diante, o direito processual brasileiro passou a absorver o então chamado recurso de ofício, que deveria ser interposto pelo magistrado que prolatasse decisão desfavorável à fazenda nacional<sup>156</sup>.

O magistrado, ao lançar mão do recurso de ofício contra sua própria decisão, atuava na defesa dos interesses fazendários, quase que assumindo a função de causídico, pois, conforme investigado por Welsch, o que se buscava não era apenas a simples revisão pelo tribunal, no sentido de aferir a precisão do entendimento fixado dando-lhe maior sentido de equilíbrio tal como é hoje, mas sim reformar o julgado<sup>157</sup>.

Com o decorrer do tempo, a remessa passou a ser necessária não somente nos casos de interesse da fazenda (inicialmente apenas a fazenda nacional), tendo se estendido às decisões anulatórias do casamento<sup>158</sup>.

O código de processo civil de 1939 implementou as noções sobre o assunto como uma das hipóteses de apelação. No texto legal em questão, a apelação poderia ser voluntária - em moldes próximos aos do recurso atualmente vigente, limitada, entretanto, às decisões definitivas de primeira instância. - e necessária ou *ex officio* - quando deveria ser interposta pelo juízo que sentenciasse o processo (i) decretando a nulidade do casamento, (ii) homologando desquite amigável, ou (iii) contrariando os interesses da União, Estados e Municípios<sup>159</sup>.

A incorporação da remessa necessária no código de processo civil de 1939 já era alvo de protesto por parte de um dos expoentes processualistas da época, Alfredo Buzaid, que, desde 1951, reputava despicienda a manutenção da então apelação *ex officio* no ordenamento jurídico pátrio, conquanto considerava existir, àquela altura, uma estrutura judiciária apta a promover a defesa dos interesses da fazenda pública, interditos, menores e ausentes. A remessa necessária, no contexto

---

<sup>155</sup> Idem, p. 398

<sup>156</sup> Idem, Ibidem, p. 398

<sup>157</sup> WELSCH, Gisele Mazzoni. **O reexame necessário e a efetividade da tutela jurisdicional**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2010. p. 22

<sup>158</sup> Op. Cit., DIDIER Jr. (Curso de Direito Processual Civil, Vol III). p, 398

<sup>159</sup> Idem, p. 398

que avaliou, caracterizava-se como uma “extravagância judiciária”<sup>160</sup>.

Com o código de processo civil de 1973 o recurso de ofício continuou a existir, mas foi realocado em tópico diverso daquele destinado aos recursos, mais precisamente na seção atinente à coisa julgada<sup>161</sup>.

Também nesse momento da história se tem notícia acerca de inúmeros esforços para tentar extinguir a remessa necessária do código de processo civil de 1973. Segundo os pensadores do instituto, o Brasil procedeu a uma mal ajambrada importação da apelação *ex officio* de Portugal, sem qualquer justificativa plausível<sup>162</sup>.

A saber, em 2003 foi proposto o fim do reexame necessário para as condenações de até quinhentos salários mínimos e a possibilidade de penhora de bens dominicais. Logo após, por meio do projeto de lei nº 3.533 de 2004, se suscitou a permanência do reexame somente contra sentenças proferidas em desfavor dos municípios com população igual ou inferior a meio milhão de habitantes. Este projeto foi substituído pelo de nº 3.615 de 2004, que pugnava pela revogação do artigo 475 do código de processo civil e consequente extinção definitiva do reexame. Contudo, mesmo após aprovação e envio ao Senado, houve proposta substitutiva de emenda ao projeto para a manutenção do reexame com alguns ajustes em suas hipóteses de dispensa, a qual veio a ser arquivada tão somente em razão da proposta do novo código de processo civil<sup>163</sup>.

De qualquer sorte, o reexame necessário foi recepcionado pelo código processual de 1973 e em redação original do artigo 475 estaria “sujeita ao duplo grau de jurisdição, não produzindo efeito senão depois de confirmada pelo tribunal, a sentença” que (i) anulasse casamento, (ii) tivesse sido proferida contra a União, o Estado ou Municípios, e (iii) que julgasse improcedente a execução de dívida ativa da Fazenda Pública<sup>164</sup>.

Nota-se que apesar de não mais prever o recurso de ofício na sentença que decretava o desquite amigável, a revisão da decisão pelo tribunal ainda ocorria em casos de direito de família envolvendo a anulação de casamento para proteger o

---

<sup>160</sup> KOEHLER, Francisco Augusto Leopoldino. **A remessa necessária no novo código de processo civil in O projeto do novo código de processo civil**. Coordenado por Fredie Didier Jr. e Antônio Adonias Aguiar Bastos. 2ª Série. Salvador: Jus Podivm, 2012. p. 301

<sup>161</sup> Op. Cit., DIDIER Jr. (Curso de Direito Processual Civil, Vol III), p. 399

<sup>162</sup> Op. Cit., KOEHLER, p. 300

<sup>163</sup> Idem, p. 308.

<sup>164</sup> Op. Cit., DIDIER Jr. (Curso de Direito Processual Civil, Vol III), p. 399

interesse público que se reconhecia ao tema<sup>165</sup>.

O indigitado artigo sofreu sua primeira alteração em 1997 pela lei nº 9.469, para incluir na previsão legal da remessa necessária não apenas as sentenças contrárias à União, Estados e Municípios, mas às suas respectivas autarquias e fundações públicas<sup>166</sup>.

A proposição sobre o cabimento do recurso de ofício, também identificado como reexame necessário e agora remessa necessária, na anulação do casamento só foi expressamente revogada em 2001, com a lei nº 10.352, após vinte e quatro anos da lei do divórcio (lei nº. 6.515/1977), cuja repercussão esvaziou a função do reexame até então previsto no inciso I do artigo 475. Ademais, somente nesta oportunidade foi inserido o Distrito Federal entre os entes públicos beneficiários da remessa necessária<sup>167</sup>.

Mesmo com as mudanças integradas ao passar dos anos, o referido artigo 475 do código de processo civil de 1973 não contemplou as empresas públicas e sociedades de economia mista por ostentarem natureza de pessoas jurídicas de direito privado, logo, não gozando, das prerrogativas típicas da fazenda pública e essa dissociação permanece assim até os dias atuais<sup>168</sup>.

A remessa necessária resistiu as duras oposições doutrinárias que advogam pela sua supressão, devido ao fato de a fazenda pública não mais carecer de proteção processual para desenvolver sua defesa<sup>169</sup>.

Assim, mesmo que a remessa necessária vise preservar o duplo grau de jurisdição em proveito da fazenda pública e do interesse público em nome de que atua, oportuno destacar que este direito não é absoluto ou tampouco irrestrito<sup>170</sup>.

A própria lei prevê situações de dispensa relativas ao envio obrigatório da sentença para o órgão revisor imediato, sendo possível perceber progressivas modificações também nesta seara.

Ainda na perspectiva histórica sobre a remessa necessária, o código de processo civil de 1973 prescindia o reexame da decisão sempre que a condenação

---

<sup>165</sup> Idem, p. 399

<sup>166</sup> Idem, Ibidem, p. 399

<sup>167</sup> Idem, p. 400

<sup>168</sup> Idem, Ibidem, p. 400

<sup>169</sup> Op. Cit., KOEHLER, p. 300

<sup>170</sup> Op. Cit., DIDIER Jr. (Curso de Direito Processual Civil, Vol III), p. 92.

da fazenda pública, ou o direito controvertido, fosse de valor certo não excedente a sessenta salários mínimos, bem como no caso de procedência dos embargos do devedor na execução de dívida ativa do mesmo valor (§ 2º do artigo 475).

Além disso, a remessa necessária também não se aplicava quando a sentença estivesse fundada em jurisprudência do plenário do Supremo Tribunal Federal ou em súmula deste tribunal ou do tribunal superior competente (parágrafo terceiro do artigo 475).

Ressalte-se que a remessa necessária só incide se as decisões proferidas forem de mérito, tanto que as disposições sobre o cabimento são claras ao mencionar as expressões “proferida contra” e “julgar procedente”, ambas preservadas na dicção adotada pela lei superveniente nº 13.105 de 2015.

O código de processo civil de 2015 preservou o instituto, ajustando a redação do inciso II, ou seja, retirando-lhe a redundância contida na expressão “dívida ativa”, e conforme já adiantado em linhas anteriores, passou também a adotar a terminologia remessa necessária, uniformizando o termo ao longo do texto legal, que a ele faz menção nos artigos 936, 942, § 4º, II, 947, 978, parágrafo único, e 1.040, II<sup>171</sup>.

Ao bem da verdade, as mudanças promovidas na remessa necessária com o advento do atual código de processo civil vão bem além disso. No rol das dispensas as novidades se avolumaram de modo significativo, despertando o interesse em aprofundar o estudo do instituto exatamente neste particular.

No entanto, antes de voltar-se a análise para a atual conjuntura das dispensas legais, importante conhecer, ainda que em breves linhas, os ensinamentos doutrinários dedicados a compreender e definir sua configuração jurídica.

## **5.2. Natureza Jurídica**

No que diz respeito a identificação da natureza jurídica da remessa necessária fica evidente que a doutrina especializada diverge, separando-se substancialmente em dois principais grupos. Os que enquadram o instituto como

---

<sup>171</sup> Idem, p. 400

recurso e os que não admitem esta classificação.

De acordo com o que se extrai do contexto histórico alhures considerado, é possível perceber que a remessa necessária nasceu como um recurso proposto pelo próprio juiz prolator da decisão<sup>172</sup>.

Muito embora sejam esses os contornos iniciais da remessa necessária - que inclusive foi alocada no código de processo civil de 1939 na seção destinada à apelação, sendo desta uma espécie (apelação necessária ou *ex officio*) - parte da doutrina já discordava que tal instituto tivesse natureza jurídica de recurso<sup>173</sup>.

A propósito, se diz até que muito em razão desse inconformismo foi que o código processual de 1973 acabou por retirar a remessa necessária do capítulo reservado aos recursos, alocando-a naquele destinado à coisa julgada<sup>174</sup>.

José Carlos Barbosa Moreira chega a afirmar que a forma correta de categorizar um instituto é através da sua sistemática legal. Logo, se o código de processo civil não diz que a remessa necessária é um recurso ela realmente não o é<sup>175</sup>.

Para os pensadores adeptos dessa corrente, a remessa necessária teria natureza jurídica de condição de eficácia da sentença ou condição de eficácia para a coisa julgada.

Isso se daria em razão dos próprios contornos do instituto, uma vez que, por estar ligado às decisões de mérito<sup>176</sup>, só se cogitaria do trânsito em julgado caso houvesse a reapreciação do entendimento judicial pelo tribunal superior imediato. Do contrário, enquanto a decisão de mérito<sup>177</sup> não fosse submetida ao aludido reexame, ela não faria coisa julgada, inviabilizando, conseqüentemente, o ajuizamento de futura e eventual ação rescisória, por ausência de pressuposto específico para a demanda<sup>178</sup>.

---

<sup>172</sup> Idem, *Ibidem*, p. 401

<sup>173</sup> Idem, p. 401

<sup>174</sup> Idem, *Ibidem*, p. 401

<sup>175</sup> MOREIRA, José Carlos Barbosa apud OLIVEIRA, Rafael Sergio Lima de. *Op. Cit.*, p. 163.

<sup>176</sup> De acordo com o entendimento do Superior Tribunal de Justiça, não é admissível remessa necessária em face de sentenças que não resolvem o mérito. Neste sentido, AgRg no AREsp nº 335.868/CE, Rel. Ministro Herman Benjamin, DJ-e 09/12/2013.

<sup>177</sup> Reitere-se que embora se saiba que cabe a remessa necessária contra decisão interlocutória que resolve parcialmente o mérito, o trabalho tem como enfoque o exame da regra geral de cabimento do instituto, que faz referência à sentença.

<sup>178</sup> *Op. Cit.*, DIDIER Jr. (Curso de Direito Processual Civil, Vol III), p. 402/403

Em 2012 a jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça<sup>179</sup> se firmou sob o rito dos recursos repetitivos, albergando o entendimento:

RECURSO ESPECIAL. PROCESSUAL CIVIL E TRIBUTÁRIO. INEXISTÊNCIA DE OFENSA AO ART. 535 DO CPC. AÇÃO DECLARATÓRIA DE DIREITO A APROVEITAMENTO DE CRÉDITO-PRÊMIO DE IPI SUSPENSO ILEGALMENTE COM PEDIDO DE RESSARCIMENTO (ART. 1º DO DL 491/69). SENTENÇA QUE JULGOU PROCEDENTE O PEDIDO PARA DECLARAR A EXISTÊNCIA DO DIREITO DA AUTORA DE USUFRUIR DO DENOMINADO CRÉDITO-PRÊMIO DO IPI NO PERÍODO DE 07.12.79 A 31.03.81, BEM COMO CONDENOU A FAZENDA NACIONAL AO RESSARCIMENTO DO BENEFÍCIO COM CORREÇÃO MONETÁRIA E JUROS DE MORA A PARTIR DO TRÂNSITO EM JULGADO. LIMITAÇÃO DA CONDENAÇÃO, EM REMESSA OFICIAL, ÀS GUIAS DE IMPORTAÇÃO JUNTADAS COM A INICIAL. AUSÊNCIA DE CONTRADITÓRIO SOBRE A QUESTÃO OU DE DECISÃO DO JUIZ SINGULAR A RESPEITO DA SUFICIÊNCIA DA DOCUMENTAÇÃO. EFEITO TRANSLATIVO DA REMESSA NECESSÁRIA QUE ENCONTRA LIMITES NO PRINCÍPIO DO CONTRADITÓRIO. PRECEDENTES. DOCUMENTOS INDISPENSÁVEIS À PROPOSITURA DA AÇÃO. COMPROVAÇÃO DA LEGITIMIDADE AD CAUSAM. POSSIBILIDADE DE JUNTADA DO RESTANTE DA DOCUMENTAÇÃO COMPROBATÓRIA DO QUANTUM DEBEATUR POR OCASIÃO DA LIQUIDAÇÃO DA SENTENÇA, QUE DEVERÁ SER FEITA POR ARTIGOS, NOS TERMOS DA PACÍFICA ORIENTAÇÃO DESTA CORTE. JUROS DE MORA DEVIDOS A PARTIR DO TRÂNSITO EM JULGADO. APLICAÇÃO, IN CASU, TÃO-SOMENTE, DA TAXA SELIC. PRECEDENTES. SUCUMBÊNCIA TOTAL DA FAZENDA NACIONAL. HONORÁRIOS ADVOCATÍCIOS FIXADOS EM 10% DO VALOR DA CONDENAÇÃO. RECURSO ESPECIAL PROVIDO. ACÓRDÃO SUJEITO AO REGIME DO ART. 543-C E DA RES. 08/STJ.

(...)

3. A remessa necessária, expressão do poder inquisitivo que ainda ecoa no ordenamento jurídico brasileiro, porque de recurso não se trata objetivamente, mas de condição de eficácia da sentença, como se deduz da Súmula 423 do STF e ficou claro a partir da alteração do art. 475 do CPC pela Lei 10.352/2001, é instituto que visa a proteger o interesse público; dentro desse contexto, é possível alargar as hipóteses de seu conhecimento, atribuindo-lhe mais do que o efeito devolutivo em sua concepção clássica (delimitado pela impugnação do recorrente), mas também o chamado efeito translativo, quando se permite ao órgão judicial revisor pronunciar-se de ofício, independentemente de pedido ou requerimento da parte ou interessado, em determinadas situações, como, por exemplo, para dirimir questões de ordem pública.

4. Esse efeito translativo amplo admitido pela doutrina e pela jurisprudência não autoriza a conclusão de que toda e qualquer questão passível de ofender, em tese, o interesse público deva ou possa ser examinada, de ofício, pelo Tribunal ad quem. O reexame necessário nada mais é do que a permissão para um duplo exame da decisão proferida pelo Juiz Singular em detrimento do ente público, a partir das teses efetivamente objeto de contraditório ou de pronunciamento judicial anterior, sendo que o Tribunal somente pode conhecer de ofício daquelas matérias que também poderiam sê-lo pelo Julgador solitário.

(...)

Por outra vertente, os mestres processualistas que aderem a esse ponto de

<sup>179</sup> REsp 959.338/SP, Rel. Ministro NAPOLEÃO NUNES MAIA FILHO, PRIMEIRA SEÇÃO, julgado em 29/02/2012, DJe 08/03/2012)

vista também refutam a qualidade recursal da remessa necessária por lhe faltar as essenciais características e pressupostos de admissibilidade.

Na esteira das considerações do Ilustre professor Nery Jr., expoente entre os signatários da inteligência em exame, veja-se:

Essa medida não tem natureza jurídica de recurso. Faltam-lhe a voluntariedade, a tipicidade, a dialeticidade, o interesse em recorrer, a legitimidade, a tempestividade e o preparo, características e pressupostos de admissibilidade dos recursos.<sup>180</sup>

No novo código de processo civil a remessa necessária está prevista no art. 496, que por sua vez está alocado no capítulo destinado à sentença e a coisa julgada, e aduz que a decisão não produzirá efeitos, nas circunstâncias previstas nos incisos I e II, sem que haja confirmação pelo tribunal, exceto nos casos de dispensa expressamente previsto. Com isso, devido a afetação da coisa julgada, chega-se a afirmar que houve uma consolidação acerca da natureza jurídica como condição de eficácia, que, neste rumo, já estava sendo abraçada pela doutrina majoritária.

A par dessa linha teórica, outra parcela da doutrina lança críticas aos argumentos esposados na ideia de ser a remessa necessária uma condição de eficácia da sentença ou para a formação de coisa julgada.

Para esses autores, a exemplo de Araken De Assis, a natureza recursal da remessa necessária decorre da imposição legal ao duplo grau de jurisdição que obriga o Estado a providenciar a revisão da sentença pelo órgão *ad quem*<sup>181</sup>.

Fredie Didier Jr. e Leonardo Carneiro da Cunha (que mudaram de entendimento recentemente<sup>182</sup>) passaram a adotar uma linha de raciocínio bem próxima. Para eles a remessa necessária não pode ser considerada como condição de eficácia, pois, isso equivaleria tomar o instituto apenas pelos seus efeitos e não

---

<sup>180</sup> NERY JÚNIOR, Nelson. Teoria Geral dos Recursos. 6ª Edição. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2004. p. 76/77

<sup>181</sup> TOSTA, Jorge. **Do reexame necessário**. São Paulo: Ed. Revista dos Tribunais, 2005. p. 147

<sup>182</sup> Os autores que assinam em conjunto a obra "Curso de Direito Processual Civil. Meios de impugnação às decisões judiciais e processos nos tribunais. Vol. III. 11ª Edição, 2003. Salvador, Ed: Jus Podivm, p. 531" assim aduziam: "O reexame necessário não é um recurso, exatamente por não estar previsto como tal no Código de Processo Civil, não atendendo, portanto, à regra da taxatividade. O reexame necessário não integra o rol taxativo de recursos, previsto no art. 496 do CPC, nem é tratado como recurso em qualquer outro diploma legal. (...) De fato, além de não atender à regra da taxatividade, o reexame não está sujeito a prazo, faltando ao juiz legitimidade e interesse de recorrer. A isso acresce a circunstância de não haver o atendimento ao requisito da regularidade formal, que exige do recorrente a formulação do pedido de noma decisão e a demonstração das razões de fato e de direito que o fundamentam" (...) Conclui-se, desse modo, que o reexame necessário reveste-se da natureza de condição de eficácia da sentença, não ostentando feição de recurso.

pelo que realmente é.

Citam que determinadas sentenças contra o Poder Público, a exemplo das proferidas em mandados de segurança, que são dotadas de auto executoriedade, produzem efeitos imediatos e ainda assim se submetem a remessa necessária.

Ainda no sentido de mitigar a tese de remessa necessária como condição de eficácia, Didier Jr. e Cunha aludem ao artigo 19 da lei nº 4.717/1965 (lei da ação popular), que prevê que:

A sentença que concluir pela carência ou pela improcedência da ação está sujeita ao duplo grau de jurisdição, não produzindo efeito senão depois de confirmada pelo tribunal; da que julgar a ação procedente caberá apelação, com efeito suspensivo.

No caso, argumenta-se que não seria adequado afirmar que existe no dispositivo citado uma condição de eficácia da sentença, pois, neste cenário a decisão apenas confirma o ato administrativo objeto da ação popular, que já gozava de presunção de legitimidade.

Por outro viés de ponderação, afirma-se ainda que a remessa necessária não se apresentaria como condição de eficácia quando surge na previsão do parágrafo 1º do artigo 28 do decreto-lei nº 3.364/1945 (dispõe sobre desapropriações por utilidade pública), que trata sobre a sentença que condena a fazenda pública em quantia superior ao dobro da oferecida como indenização por ocasião da desapropriação. Aqui, a sentença não deixa de acolher o pedido de desapropriação do Poder Público, não se subjugando a nenhuma condição para produzir efeitos (desapropriar). Ela apenas será submetida ao tribunal, a fim de que lá se reexamine o valor da decorrente indenização.

Prosseguindo com a censura da tese que atribui à remessa necessária natureza jurídica de condição de eficácia, desta feita especificamente quando se fala de condição para formação de coisa julgada, Didier Jr. e Cunha ressaltam que os recursos igualmente obstam este fenômeno. Logo, encerram seu raciocínio firmando a remessa necessária como um recurso de ofício.

Em reforço a lógica empreendida, destacam a obra de Miranda<sup>183</sup>:

---

<sup>183</sup> MIRANDA desenvolve a teoria do impulso oficial, pois, o dever do juízo sentenciante remeter a decisão à revisão do órgão ad quem decorre de determinação legal. A teoria repousa na previsão contida no art. 206 do Código de Processo Civil de 1973: O processo civil começa por iniciativa da parte, mas se desenvolve por impulso oficial.

Quem recorre (a) pratica ato de provocação por impulso oficial e (b) articula (postula recursalmente) contra a sentença. No recurso de ofício, há a), porém não b). Há o suscitamento sem a impugnação. Não é tácito, nem silente; é ato, e expressivo, como os outros recursos. Falta-lhe a impugnação; de modo que, na instância superior, a cognição se abra, como se tivesse havido recurso voluntário<sup>184</sup>.

A perspectiva defendida por Didier Jr. e Cunha pondera que a remessa necessária se define pela declaração de vontade do juiz ao avaliar se o caso concreto se enquadra ou não nas hipóteses de cabimento do instituto. Desta forma, seria um recurso de ofício interposto geralmente na sentença, podendo ocorrer em momento posterior.

No entanto, por não haver razões do próprio juiz, das partes ou de terceiros, o instituto se perfectibiliza pela remessa (pelo magistrado sentenciante) e pelo reexame (pelo tribunal superior imediato), ambas atividades necessárias.

Afirma-se ainda que a remessa necessária contempla as características essenciais dos recursos, quais são, a provocação ao reexame da matéria e a impugnação da decisão recorrida, sendo que no caso da impugnação, esta poderia ser voluntária - como ocorre com as apelações, por exemplo - ou compulsória decorrente de lei - sendo este o caso da remessa necessária.

Aduz, por fim, que inexistente um conceito universal de recurso e que cada país é responsável pela singularidade do seu sistema recursal e que no Brasil há recursos voluntários e compulsórios, em ambos havendo provocação e impugnação.

As duas principais correntes agora já são conhecidas, mas vale ao menos citar que, com menor representatividade e adesão<sup>185</sup>, Frederico Marques concebe a remessa necessária como ato complexo, tal como na doutrina clássica de direito administrativo, onde esta característica é atribuída ao ato “cuja existência, validade e eficácia dependem da conjugação de vontades de órgãos diferentes”<sup>186</sup>.

Não se ignora também a classificação de Jorge Tosta em sua obra dedicada ao reexame necessário no sentido de ser a remessa uma condição suspensiva *ex lege*. Ele rejeita a configuração do instituto como recurso, e na crítica à concepção como condição de eficácia da sentença apresenta motivos bem parecidos aos expostos

---

<sup>184</sup> MIRANDA, Francisco Cavalcanti Pontes *apud*. Op. Cit. DIDIER Jr. (Curso de Direito Processual Civil, Vol III), p. 403.

<sup>185</sup> Embora o Superior Tribunal de Justiça tenha no passado registrado entendimento nesse sentido, como se verifica no RESp 100.715 BA

<sup>186</sup> Op. Cit., TOSTA, p. 149

por Didier Jr. A previsão de auto executoriedade da sentença proferida em Mandado de Segurança e a homologação da antecipação da tutela, inobstante a remessa necessária, não impedia a produção imediata de efeitos<sup>187</sup>.

A respeito da posição seguida por Tosta, Rafael Sérgio Lima de Oliveira assevera não haver diferença em relação à orientação que afirma a remessa necessária como condição de eficácia da sentença. Ao realizar a conversação entre os dois pontos de vista, fez-se a seguinte observação<sup>188</sup>:

Inobstante a feliz observação do autor relativo às hipóteses de efeito imediato da sentença submetida ao reexame, não se consegue ver diferença entre a figura da condição suspensiva *ex lege* e da condição para eficácia da sentença. Ambas impedem a produção de efeitos, do mesmo modo que o efeito suspensivo dos recursos. O que acontece é que, assim como os recursos, o duplo grau de jurisdição às vezes não é dotado de efeito suspensivo.

O alerta dado por Jorge Tosta faz enxergar que o reexame, seja no seu regramento do CPC, seja na sua normatização esparsa, tem uma característica absoluta: o impedimento da formação da coisa julgada. Não foi à toa que o CPC de 1973 o colocou na seção relativa ao caso julgado. O duplo grau oficial é uma condição para a formação da coisa julgada. Esse é o entendimento aqui adotado.

Da polêmica que surge em meio a classificação da natureza jurídica da remessa necessária, surgem novas posições ainda não totalmente convencidas sobre o tema.

Para Rodrigo Mazzei, são necessários estudos mais aprofundados, em que pese admitir que a remessa necessária mais se aproxima de um recurso<sup>189</sup>.

Da análise da caracterização jurídica da remessa necessária, especialmente da forma como o código de processo civil a enquadra, isto é, como norma que impede a formação da coisa julgada, o tema está bastante ligado ao plano da eficácia desta norma. Daí, inevitável voltar a atenção aos efeitos que decorrem da remessa para prosseguir-se na avaliação das suas novidades no plano da lei nº 13.105 de 2015.

### **5.3. Os efeitos da remessa necessária**

#### **5.3.1. Efeito translativo**

Sabendo que a remessa necessária ainda se manifesta de maneira próxima a sua criação histórica no processo inquisitivo, ocasionando o envio da sentença ao

<sup>187</sup> Idem, p. 167/168

<sup>188</sup> Op. Cit., OLIVEIRA, p. 166

<sup>189</sup> Op. Cit., DIDIER Jr. (Curso de Direito Processual Civil, Vol III), p. 403

órgão *ad quem* sem a necessidade de impugnação por parte do juízo, inexistente para ela o efeito devolutivo, que na realidade está bem delimitado às hipóteses recursais.

O código de processo civil de 2015, a exemplo de como já expressava o seu anterior, bem assim o entendimento consolidado da jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça e da doutrina majoritária, aduz que a remessa necessária impede os efeitos da coisa julgada, retirando-lhe a caracterização de espécie recursal.

O que sucede na remessa necessária não decorre do efeito devolutivo que ela carece, mas sim do efeito translativo, que transfere para o tribunal ou órgão de hierarquia superior ou composição diversa o dever de reexaminar as matérias decididas desfavoravelmente à fazenda pública<sup>190</sup>.

O efeito translativo, portanto, comporta limites. Ao órgão revisor compete reexaminar e redecidir, conforme for, apenas as questões prejudiciais ao ente público.

Os temas em que a fazenda pública foi vencedora só podem ser reapreciados em segunda instância se a parte adversa interpor recurso. Do contrário haverá para ela a preclusão.

A Corte de Justiça chegou a editar súmula nº 45, tratando do limite do efeito translativo para evitar o *reformatio in pejus* em desfavor da fazenda pública. O verbete diz: "No reexame necessário, é defeso, ao Tribunal, agravar a condenação imposta à Fazenda Pública".

O surgimento da remessa necessária remonta a proteção do interesse público de modo que, por questão de coerência, jamais poderia implicar em prejuízo da fazenda pública<sup>191</sup>.

Daí porque não ser lícito falar-se em translatividade plena.

Através do reexame não é dado reformar a sentença para favorecer o particular. Cabe a ele interpor o recurso para, por sua própria iniciativa, alcançar a tutela jurisdicional que lhe atenda os anseios.

Se acontecer do órgão *ad quem* imputar a fazenda pública situação menos favorável por ocasião da remessa necessária, inexistindo recurso da parte contrária,

---

<sup>190</sup> Op. Cit., TOSTA, p. 171

<sup>191</sup> Op. Cit., WELSCH, p. 81

estar-se-á diante da extrapolação do efeito translativo, o que pode vir a ser corrigido por meio de simples petição por se tratar de vício relativo aos pressupostos processuais<sup>192</sup>, exceto em casos de matéria de ordem pública conforme se verá logo mais adiante (efeito expansivo).

Ademais, considerando ainda que porventura haja recurso e o tribunal profira acórdão *extra petita* em prejuízo à fazenda pública, também assim incorrerá na extrapolação do efeito translativo. Neste cenário, a imperfeição é igualmente relacionada aos pressupostos processuais sendo sanável por petição simples<sup>193</sup>.

Ressalte-se ainda que o efeito translativo da remessa necessária, muito embora remeta ao tribunal todas as matérias desfavoráveis à fazenda pública, não permite que sejam modificados o pedido ou o fundamento fático que tenham sido deduzidos na exordial de ação movida pelo Poder Público. O tribunal está autorizado a alterar tão somente a qualificação jurídica utilizada pelo juízo sentenciante<sup>194</sup>.

Para ilustrar a ideia, Tosta ensina que “se o juiz julgou improcedente a ação promovida pela fazenda pública pleiteando um direito de crédito, não pode o tribunal prover o reexame necessário para conhecer a existência de um direito real em favor da fazenda”.<sup>195</sup>

Por fim, em direção contrária a vedação do *reformatio in pejus* na remessa necessária está a doutrina de Nelson Nery Jr. Segundo pensa, essa proibição decorre do princípio dispositivo<sup>196</sup> aplicável aos recursos onde “se o recorrido dispôs de seu direito de impugnar a sentença, não pode receber o benefício do tribunal em detrimento do recorrente”. No entanto, como o autor não compreende a remessa necessária como recurso influenciado pelo princípio inquisitório entende que o eventual “agravamento da situação da fazenda pública pelo tribunal não é reforma para pior, mas consequência natural do reexame integral da sentença, sendo, portanto, possível”<sup>197</sup>.

---

<sup>192</sup> Op. Cit, TOSTA, p. 173

<sup>193</sup> Idem, p. 174

<sup>194</sup> Op. Cit., TOSTA, p.175

<sup>195</sup> Idem, p. 175

<sup>196</sup> Em sentido inverso ao princípio inquisitorial. Na doutrina do Professor Fredie Didier Jr. “quando o legislador atribui às partes as principais tarefas relacionadas à condução e instrução do processo, diz-se que se está respeitando o denominado princípio dispositivo; tanto mais poderes forem atribuídos ao magistrado, mais condizente com o princípio inquisitivo o processo será”. DIDIER Jr., Fredie. **Os três modelos de direito processual: inquisitivo, dispositivo e cooperativo.** Disponível em <[https://www.academia.edu/1771108/Os\\_tr%C3%AAs\\_modelos\\_de\\_direito\\_processual](https://www.academia.edu/1771108/Os_tr%C3%AAs_modelos_de_direito_processual)> acesso em 07/03/2017.

<sup>197</sup> Op. Cit., WELSCH, p. 84

Em contraposição ao argumento de Nery Jr., ressaí o argumento no sentido de que a lei permite apenas a interpretação da translatividade em sentido restrito, pois, a regra só incide nos casos em que a fazenda pública é sucumbente, de modo que, se o legislador estivesse preocupado com o interesse dos dois polos processuais envolvidos teria previsto a remessa sempre que a fazenda pública fosse parte e não somente nos casos em que a sentença lhe é desfavorável.<sup>198</sup>

Sendo assim, entende-se o efeito translativo como aquele capaz de reduzir o escopo da reapreciação pelo tribunal apenas aos argumentos de mérito desfavoráveis à fazenda pública, impedindo que o órgão *ad quem*, normalmente, julgue o processo para agravar o entendimento esposado pelo juízo sentenciante.

### 5.3.2 Efeito suspensivo

A remessa necessária também produz efeito suspensivo.

Nesse particular assemelha-se bastante com o que ocorre em determinadas circunstâncias com os recursos. Impede-se que a decisão prolatada produza resultados efetivos de imediato. Ou seja, com a suspensão, a decisão que se submete a remessa necessária não pode ser, em regra<sup>199</sup>, executada provisoriamente<sup>200</sup>.

Todavia, Tosta observa que a suspensividade costuma ser oriunda da própria natureza da decisão e não da remessa necessária propriamente. Dispõe que, via de regra, não se atribuiu às sentenças o signo da eficácia imediata, que restou condicionada por certas disposições legais, quais sejam, (i) o decurso do prazo para recorrer (se não houver remessa necessária), (ii) o julgamento da apelação (se não for cabível outro recurso com efeito suspensivo) ou (iii) o julgamento da causa pelo órgão *ad quem* nos casos em que se impõe a remessa necessária. Ele ressalta que “nas três situações, a sentença, embora existente e válida, não produz efeitos, dada a sua própria natureza”<sup>201</sup>.

---

<sup>198</sup> Op. Cit., TOSTA, p. 168

<sup>199</sup> Não se olvidando da previsão de autoexecutoriedade contida no artigo 14, § 3º da lei nº 12.016 de 2009.

<sup>200</sup> Op. Cit., OLIVEIRA, p. 168

<sup>201</sup> Op. Cit., TOSTA, p. 181

Consoante esse raciocínio, não é a remessa necessária que importa o efeito suspensivo, mas sim a sentença que vem dotada de ineficácia, cujo estágio pode ser prolongado no tempo em razão da interposição de recurso ou do reexame<sup>202</sup>.

### 5.3.3 Efeito expansivo

Em determinadas situações vislumbra-se a possibilidade de a remessa necessária impactar outros atos processuais. Melhor dizendo, do reexame da sentença através do instituto em voga vir a expandir seus efeitos para atos diversos.

Em matéria recursal, o referido efeito se dá “quando o julgamento do recurso ensejar decisão mais abrangente do que o reexame da matéria impugnada”<sup>203</sup>.

Já no contexto da remessa necessária esse fenômeno decorre do princípio inquisitório e acontece somente nos casos previstos literalmente na lei, como sucede com as matérias de ordem pública. Explica-se: como os temas dessa natureza devem ser conhecidas de ofício pelo tribunal, é possível que a decisão da remessa necessária que verse sobre o assunto venha a causar prejuízo à fazenda pública.

Em toda oportunidade que o órgão *ad quem* reformar a sentença de procedência parcial da ação inaugurada pela fazenda, reconhecendo a ausência de uma das condições da ação (tema de ordem pública) e deliberar pela extinção há uma extrapolação do efeito translativo já comentado, permitido pelo efeito ora em análise.

Tosta destaca que os dois princípios (translativo e expansivo) são fruto do modelo inquisitório donde nasceu a remessa necessária, afirmando ser perfeitamente possível a coexistência de ambos, sendo certo que a aplicação de um acarreta o afastamento do outro<sup>204</sup>.

A respeito do assunto, Welsch pondera que a vista de matéria de ordem pública “o tribunal deve conhecê-la mesmo que haja extrapolação do efeito translativo em prejuízo da fazenda pública, uma vez que as questões de ordem pública precedem qualquer análise acerca de eventual *error in iudicando* que

---

<sup>202</sup> Idem, p. 181

<sup>203</sup> NERY JUNIOR, Nelson *apud* OLIVEIRA, Rafael Sérgio Lima de, Op. Cit., p. 169

<sup>204</sup> Op. Cit., TOSTA, p. 183

prejudique a fazenda”<sup>205</sup>.

Logo, o efeito expansivo excepciona os limites do efeito translativo, superando-os. O reconhecimento da matéria de ordem pública em qualquer grau de jurisdição impõe ao tribunal o dever de pronunciá-la, ainda que venha a ser desfavorável à fazenda pública.

#### 5.3.4 Efeito substitutivo

O efeito substitutivo não reclama maiores digressões. Sua denominação já anuncia que a decisão de mérito proferida por ensejo da remessa necessária toma o lugar da sentença anteriormente prolatada.

Há, pois, uma nova decisão acerca da situação jurídica judicializada que renova aquela do juízo *a quo*, havendo daí uma substituição integral do que havia se decidido.

Em trecho didático sobre o assunto, transcreve-se:

O efeito substitutivo ocorre, pois, sempre que o Tribunal, apreciando o próprio mérito da sentença prolatada em primeiro grau, por força de recurso ou do reexame necessário, mantiver ou reformar o decisum. Assim se o Tribunal se limitou a anular a sentença prolatada pelo juízo *a quo*, reconhecendo a existência de *error in procedendo*, não haverá substituição, já que o processo retornará ao Tribunal para que outra decisão seja proferida.

A substituição apenas se operará, em se tratando de sentença, se o Tribunal negar provimento ao recurso ou ao reexame necessário, apreciando a própria lide, ou lhes der provimento pela existência de *error in judicando*.<sup>206</sup>

#### 5.4. Remessa necessária no CPC/2015. Ampliação do rol de dispensas

Viu-se até aqui que a remessa necessária é o instituto por meio do qual realiza-se o duplo grau de jurisdição obrigatório em favor da fazenda pública, sempre que as decisões judiciais de mérito forem contrárias aos seus interesses, observadas as disposições legais relativas ao cabimento e imposição de limites, sejam eles atinentes aos valores em voga no caso concreto, sejam quando o entendimento desfavorável à administração pública esteja afinado aos precedentes jurisprudenciais dos tribunais superiores.

Consoante anunciado anteriormente, foram importantíssimas as modificações

<sup>205</sup> Op. Cit., WELSCH, p. 82

<sup>206</sup> Op. Cit., TOSTA, p. 103

introduzidas pela lei nº 13.105/2015 na disciplina relativa à remessa necessária, sobretudo no campo das suas dispensas, sendo esta a proposta para o trabalho monográfico em tela, sobre a qual as próximas linhas irão se debruçar.

Com efeito, o legislador restringiu ainda mais as hipóteses de cabimento do instituto, elevando o limite do valor da condenação da fazenda pública.

Como visto, no código processual civil de 1973, nas condenações a partir de sessenta salários mínimos a decisão de mérito contrária à fazenda pública teria necessariamente que ser revista pelo tribunal ou órgão de composição diversa da julgadora, que pressupõe hierarquia superior. Na quantia exata ou inferior a esta quantia, a remessa estava dispensada:

Art. 475. Está sujeita ao duplo grau de jurisdição, não produzindo efeito senão depois de confirmada pelo tribunal, a sentença:

(...)

§ 2º Não se aplica o disposto neste artigo 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.

Agora, consoante disposição do artigo 496, parágrafo 3º, do código de processo civil de 2015, a remessa deixou de ser aplicada em qualquer condenação abaixo de cem salários mínimos.

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

(...)

§ 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.

Na realidade, o legislador ordinário preferiu escalonar o limite das condenações em competências, fixando margens diferentes para a União, Estados e Municípios, distinguindo estes em capitais de Estados e demais Municípios.

Assim, não haverá remessa quando a condenação ou o proveito econômico obtido na causa for de valor certo e líquido inferior a mil salários mínimos para a União e as respectivas autarquias e fundações de direito público; quinhentos salários mínimos para os Estados, o Distrito Federal, as respectivas autarquias e fundações

de direito público e para os Municípios que constituam capitais dos Estados; cem salários mínimos para todos os demais Municípios e respectivas autarquias e fundações de direito público.

A dispensa da remessa necessária em razão do valor dá margem a entendimentos contrários entre os estudiosos do processo civil. Parte da doutrina<sup>207</sup> entende que:

Partindo do pressuposto de que todos os direitos possuem custos, não deve(ria), nem pode(ria) condicionar-se a remessa de ofício ao valor da condenação, pois a Administração Pública não deve ser vista como uma instituição financeira ou somente como uma gestora financeira, no sentido de que somente lhe interessa causas que possam impactar mais o seu orçamento. Ora, o Estado Democrático de Direito impõe que a Administração Pública haja em decorrência da (e limitada pela) juridicidade, ou seja, não está(ria), somente, sua ação ligada a recursos financeiros. Muito pelo contrário, cabe-lhe buscar, sim, a concretização/materialização dos interesses públicos primários previstos na Constituição<sup>208</sup>.

Outros defendem o critério econômico como útil à dispensa da remessa necessária vendo como bem vindo o escalonamento entre os entes públicos<sup>209</sup> promovido com o novo código de processo civil. Segundo pensam, passou a haver o merecido reconhecimento das diferentes condições financeiras entre Estados e Municípios em relação à União, assim como entre os Municípios das capitais e do interior dos Estados, sendo que as capitais mais se equiparam aos Estados do que os demais<sup>210</sup>.

A remessa necessária no código de processo civil de 1973 já devia observância à jurisprudência pacificada do Supremo Tribunal Federal e Superior Tribunal de Justiça, contudo, na vigência da atual legislação processual, a inaplicabilidade deste reexame tornou-se mais específica e foi estendida para as novas formas de fixação de precedentes, valendo mencionar sua dispensa em casos de súmula de tribunal superior, acórdão proferido pelo Supremo Tribunal Federal ou pelo Superior Tribunal de Justiça em julgamento de recursos repetitivos, entendimento firmado em incidente de resolução de demandas repetitivas ou de assunção de competência e entendimento coincidente com orientação vinculante

---

<sup>207</sup> SCALABRIN, Felipe; *et alli*. **Perfil da remessa necessária no novo código de processo civil**. Disponível em [https://www.academia.edu/14084197/Perfil\\_da\\_Remessa\\_Necess%C3%A1ria\\_no\\_Novo\\_C%C3%B3digo\\_De\\_Pr\\_ocesso\\_Civil](https://www.academia.edu/14084197/Perfil_da_Remessa_Necess%C3%A1ria_no_Novo_C%C3%B3digo_De_Pr_ocesso_Civil) Acesso em 16/02/2017.

<sup>208</sup> Idem.

<sup>209</sup> MALHEIRO, Nayron Divino Toledo. **Remessa necessária no NCPC**. Disponível em [https://www.academia.edu/26576885/REMESSA\\_NECESS%C3%81RIA\\_NO\\_NCPC](https://www.academia.edu/26576885/REMESSA_NECESS%C3%81RIA_NO_NCPC). Acesso em 16/02/2017.

<sup>210</sup> NAYRON MALHEIROS, artigo remessa necessária no NCPC, academia.edu

firmada no âmbito administrativo do próprio ente público, consolidada em manifestação, parecer ou súmula administrativa.

A previsão a respeito da hipótese de dispensa relativa à orientação emanada de órgão administrativo embora já constasse na Medida Provisória 2.180-35/2001 foi revogada tacitamente<sup>211</sup> pelo novo código de processo civil, já que o inciso IV do § 4º do artigo 496<sup>212</sup> regulou completamente a hipótese<sup>213</sup>.

Ressalta-se que quando há recomendação administrativa para não se interpor recurso, situação bastante comum no âmbito tributário<sup>214</sup>, o advogado público fica a ela vinculado, não havendo razão para a existência da remessa necessária. Sendo assim, compete ao advogado público informar sobre a existência desta recomendação nos autos, a fim de que o juiz possa expressamente dispensar a remessa, evitando o envio desnecessário dos autos ao tribunal<sup>215</sup>.

Por fim, mas não menos importante, o novo código de processo civil trouxe uma inédita hipótese de dispensa da remessa necessária, que está prevista no § 1º do artigo 496. Estabeleceu-se que uma vez interposta a apelação pela fazenda pública, não há que se falar em remessa necessária.

Importante, portanto, avaliar as consequências desta restrição expressa trazida pela nova redação da lei processual e confrontar a disposição legal com algumas das posições que já surgiram a respeito.

---

<sup>211</sup> § 1º do artigo 2º da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro:

<sup>212</sup> § 4º Também não se aplica o disposto neste artigo quando a sentença estiver fundada em: IV - entendimento coincidente com orientação vinculante firmada no âmbito administrativo do próprio ente público, consolidada em manifestação, parecer ou súmula administrativa.

<sup>213</sup> DIDIER, VOL III, p. 413/414

<sup>214</sup> Citas algumas portarias, resoluções, etc.

<sup>215</sup> DIDIER VOL III, p. 413

## **6. ANÁLISE CRÍTICA SOBRE A INOVAÇÃO DO § 1º DO ARTIGO 496 DO CÓDIGO DE PROCESSO CIVIL.**

Pois bem. Chegando-se a questão que se julga de maior efervescência entre as novidades da remessa necessária à luz do código de processo civil atualmente vigente, convém discorrer sobre a regra que dispensa o envio do processo ao tribunal para revisão da decisão de mérito desfavorável à fazenda pública quando ela mesma interpõe recurso de apelação.

Ao revés de como previa o código de processo civil de 1973<sup>216</sup>, na nova redação se diz que nas sentenças condenatórias da fazenda pública, e observados os limites de valores outrora detalhados, se não houver interposição da apelação, os autos serão remetidos ao tribunal, e, se o juiz sentenciante não providenciar o envio, o presidente do respectivo tribunal tem o dever de avocá-los.

---

<sup>216</sup> § 1º do artigo 475: “o juiz ordenará a remessa dos autos ao tribunal, haja ou não apelação; não o fazendo, deverá o presidente do tribunal avocá-los”

Literalmente, o § 1º do artigo 496 dispõe que “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”.

A supressão do texto de lei da expressão “haja ou não apelação” parece sutil, mas é deveras significativa, sendo exatamente este o enfoque principal deste estudo.

Após revisão bibliográfica sobre as novidades do instituto, poucas foram as posições identificadas que tenham tratado especificamente acerca do conteúdo do § 1º do aludido artigo 496 da lei processual.

Humberto Theodoro Júnior expõe que o código de processo civil de 2015 suprimiu a superposição antes existente entre a remessa necessária e o apelo fazendário. Para o autor, se o recurso for voluntariamente proposto, o duplo grau de jurisdição já estará assegurado, sendo despicienda a formalização do envio oficial<sup>217</sup>.

Na linha da sua doutrina, o código de processo civil de 1973 complicava o julgamento do tribunal, que se via obrigado a manifestar-se sobre dois incidentes, quais sejam, a remessa necessária e o apelo da fazenda pública, e, conforme frisa, isto quase sempre resultava na declaração de prejudicialidade do recurso interposto, devido a absorção do seu objeto pela análise via reexame<sup>218</sup>.

Transcrevendo *ipsi literis* sua opinião acerca do assunto, leia-se:

“A novidade do CPC de 2015 é a supressão da superposição de remessa necessária e apelação. Se o recurso cabível já foi voluntariamente manifestado, o duplo grau já estará assegurado, não havendo necessidade de o juiz proceder à formalização da remessa oficial. A sistemática do Código anterior complicava o julgamento do tribunal, que tinha de se pronunciar sobre dois incidentes – a remessa necessária e a apelação –, o que, quase sempre, culminava com a declaração de ter restado prejudicado o recurso da Fazenda Pública diante da absorção de seu objeto pelo decidido no primeiro expediente. Andou bem, portanto, o novo Código em cogitar da remessa necessária apenas quando a Fazenda Pública for omissa na impugnação da sentença que lhe for adversa (art. 496, § 1º).”

Outrossim, as lições de Cunha também evidenciam que não há que se falar em remessa necessária se a fazenda pública interpor o apelo. Por suas próprias

---

<sup>217</sup> THEODORO JÚNIOR, Humberto. **Curso de direito processual civil - teoria geral do direito processual civil, processo de conhecimento, procedimento comum**. Vol. I. 56ª Edição, revista, atualizada e ampliada. Rio de Janeiro: Forense. 2015, p. 1.101

<sup>218</sup> Op. Cit., THEODORO JUNIOR, p. 1.101

palavras “havendo apelação não haverá remessa necessária<sup>219</sup>”.

Ele ainda defende que essa disposição se coliga com a regra da singularidade da medida<sup>220</sup>, cuja orientação expressa-se como consequência da natureza recursal que seu entendimento passou a atribuir à remessa necessária.

É dizer que, para Cunha, nesse atual contexto, não é mais adequada a coexistência da remessa necessária e do apelo. Se há um, não há o outro<sup>221</sup>.

Para melhor elucidar o entendimento, apropriado trazer sua opinião em termos literais:

O § 1º do art. 496 dispõe que só haverá remessa necessária se não houver apelação. Havendo apelação, não haverá remessa necessária. Haveria aí a aplicação da singularidade: não é possível a remessa necessária e a apelação ao mesmo tempo. Se não há apelação, há remessa necessária. Essa não é a explicação nem a causa para afirmar que a remessa necessária ostenta natureza recursal. Esse não é um detalhe que compoñha o conceito de recurso. Na verdade, essa é uma consequência da natureza recursal da remessa necessária, que se pode confirmar pelas normas do direito positivo brasileiro.

No entanto, em artigo publicado a respeito do tema na Revista de Direito Administrativo Contemporâneo, o notável professor Eduardo Talamini arguiu que, embora o pronunciamento do tribunal para reapreciação da decisão seja alcançado com a interposição do apelo pela fazenda pública, tornando desnecessária a sobreposição de medidas, duas situações criariam ressalvas para aplicação da regra expressa do § 1º do artigo 496 do código de processo civil<sup>222</sup>.

A primeira diz respeito ao cabimento da remessa necessária quando a apelação da fazenda pública for apenas parcial, isto é, quando deixe de contemplar todo o objeto da sucumbência na causa.

De acordo esse pensamento, é cabível a remessa necessária contra a parte não impugnada no recurso pela fazenda pública se a sucumbência estiver dentro

---

<sup>219</sup> Op. Cit. CUNHA, p. 185

<sup>220</sup> Singularidade da medida, de acordo com o entendimento do Superior Tribunal de Justiça: “O princípio da singularidade recursal consagra a premissa de que, para cada decisão a ser atacada, há um recurso próprio e adequado previsto no ordenamento jurídico, e de que, em caso de recursos interpostos simultaneamente de uma mesma decisão, há preclusão consumativa do segundo, devendo reportar-se o julgador tão-somente ao primeiro” (STJ - AgRg no CC: 106007 SP 2009/0117710-6, Relator: Ministro ARNALDO ESTEVES LIMA, Data de Julgamento: 14/10/2009, S3 - TERCEIRA SEÇÃO, Data de Publicação: DJe 09/11/2009).

<sup>221</sup> Op. Cit., CUNHA, p. 185

<sup>222</sup> TALAMINI, Eduardo. **Remessa necessária (reexame necessário)** in *Revista de Direito Administrativo Contemporâneo – ReDAC* nº 24. São Paulo, maio-junho 2016. p. 138

dos parâmetros de cabimento previstos no parágrafo 3º, a menos que a opção por não recorrer de determinada matéria esteja baseada no entendimento consolidado dos tribunais ou se a fazenda pública estiver autorizada expressamente a não insistir com o debate (conforme disciplina do parágrafo 4º).

A segunda situação refere-se a hipótese de o apelo não ser conhecido por ausência dos pressupostos de admissibilidade, equivalendo, a não interposição do recurso<sup>223</sup>.

Assim sendo, se o recurso não ensejará o reexame do mérito judicializado pelo tribunal em função do não preenchimento dos requisitos formais para admissibilidade do apelo, se diz ter de haver a remessa necessária, exceto se incidir alguma das situações de dispensa previstas nos parágrafos 3º e 4º<sup>224</sup>.

Traz-se também à baila a aludida opinião:

No código anterior, nas hipóteses de reexame de ofício, determinava-se que o juiz remetesse o processo para o tribunal, houvesse ou não apelação (art. 475, § 1º, do CPC/1973). No CPC/2015, o dever de remessa está limitado aos casos em que não houver apelação.

A regra é em certa medida compreensível: se a Fazenda Pública já recorreu, fazendo com isso que o pronunciamento vá ao reexame do tribunal, é desnecessária a sobreposição de medidas. Mas merece ressalvas:

1ª) o recurso interposto pela Fazenda Pública pode ser parcial, ou seja, não atingir todo o objeto de sua sucumbência na causa. Por exemplo, ela foi condenada a pagar dez milhões e recorre apenas pedindo a redução da condenação para seis milhões. Contra essa parcela – e ressalvada a hipótese do art. 496 § 4º, do CPC/2015 – impõe-se reexame de ofício.

2ª) o recurso interposto pela Fazenda não é conhecido, por falta de cumprimento dos pressupostos de admissibilidade recursal. A hipótese equivale à de não interposição de recursos, para o fim de definição do cabimento do reexame necessário. O recurso interposto, por não preencher os pressupostos de admissibilidade, não permitirá o reexame da solução dada ao mérito da causa.

Então, terá de haver reexame de ofício – observados os limites dos §§ 3º e 4º do art. 496.<sup>225</sup>

O Fórum Permanente de Processualistas Civis (FPPC) editou o enunciado de nº 432 que se coaduna com a primeira ressalva admitida por Talamini. Nesse sentido consignou: “A interposição de apelação parcial não impede a remessa necessária”.

Perfilando-se a esse entendimento importaria dizer que, mesmo com a consciente deliberação da fazenda pública em interpor o seu recurso sobre

---

<sup>223</sup> Idem, p. 138

<sup>224</sup> Idem, *Ibidem*, p. 138

<sup>225</sup> Idem, p. 138

determinada matéria, direcionando sua impugnação ao ponto que entenda de maior relevância, ainda assim, o tribunal estaria obrigado a reapreciar todos os fundamentos fáticos e jurídicos que conduziram ao julgamento desfavorável, em razão do efeito translativo reportado anteriormente.

A inclinação assumida por essa parcela da doutrina pátria faz surgir a seguinte indagação: se a fazenda pública pode delimitar o objeto de suas pretensões na demanda perante o juízo de primeiro grau de jurisdição, por que não pode fazê-lo perante o segundo grau? Se na exordial ou na contestação a fazenda pública pode optar por submeter à apreciação do Judiciário apenas uma ou duas causas de pedir, dentre cinco ou dez possíveis, por exemplo, por que após a sentença desfavorável não pode optar por desistir de uma das pretensões formuladas inicialmente?

Ao deduzir sua apelação com argumentos parciais frente a sucumbência, a fazenda pública delimita a extensão do efeito devolutivo inerente ao recurso que interpõe.

A doutrina ao tratar do assunto é clara ao lecionar que o referido efeito devolve ao tribunal as questões suscitadas pelas partes no curso do processo, no entanto, a extensão do grau desta devolução é definida pelo recorrente ao formular seu pedido recursal.

Trata-se da aplicação do aforismo *tantum devolutum quantum appellatum*, valendo dizer que, nesse caso, a matéria a ser apreciada pelo tribunal 'é delimitada pelo que é submetido ao órgão *ad quem* a partir da amplitude das razões apresentadas no recurso. O objeto do julgamento pelo órgão *ad quem* pode ser igual ou menos extenso comparativamente ao julgamento do órgão *a quo*, mas nunca mais extenso.<sup>226</sup>

Nessas condições, ao passo em que a apelação foi interposta com a delimitação clara do seu efeito devolutivo a remessa necessária está legalmente dispensada em relação a parcela não apelada. E se não há remessa necessária prevista na espécie, por óbvio que não há que se falar em efeito translativo.

Submeter quaisquer outros argumentos além daqueles trazidos nas razões recursais da fazenda pública denotaria atuação *contra legem*.

Outrossim, ao revés de como admitiu Talamini em sua segunda ressalva, isto é, aquela que advoga em favor da remessa necessária quando o apelo da fazenda

---

<sup>226</sup> Op. Cit., DIDIER Jr. (Curso de Direito Processual Civil, Vol III), p. 177/178

pública é inadmitido, nota-se que não foi isto que a lei disciplinou.

Com efeito, essa circunstância soa ainda mais inusitada, pois, há uma significativa diferença entre interpor apelação em desatenção aos requisitos formais e não interpor o recurso. Daí não ser crível comparar a apelação inadmitida com a sua inexistência no mundo jurídico.

Se a apelação é confeccionada e não é admitida, a iniciativa da fazenda pública não desaparece. Nesse cenário ela apenas foi mal exercida.

O novel § 1º do artigo 496 do código de processo civil é expresso ao retirar da competência do órgão *ad quem* a obrigatoriedade de reexaminar a sentença condenatória da fazenda pública quando esta apela, não havendo importância se em termos práticos o apelo não vingou por ter deixado de preencher os requisitos mínimos ao seu conhecimento, ou se o seu objeto recursal foi menos abrangente em relação à sucumbência total.

Tais circunstâncias não foram valoradas pela norma restritiva do cabimento da remessa necessária.

O comando é uníssono ao simplesmente aduzir que, uma vez interposto o recurso – sem ponderar qualquer consequência – o tribunal não procederá a reanálise da sentença.

Dessa maneira, não tendo o código de processo civil de 2015 previsto a remessa necessária quando a fazenda pública interpõe recurso de apelação, é possível concluir que o não conhecimento do apelo faz coisa julgada, corrigível apenas nas restritas hipóteses de cabimento da ação rescisória.

Está aí a grande diferença na política judiciária adotada entre o código de processo civil de 2015 e o código de processo civil de 1973.

Ora, a legislação e a própria doutrina evidenciam que a remessa necessária não é absoluta, pois existem diversas hipóteses que excepcionam o reexame da sentença contra a fazenda pública (art. 496, §§ 3º e 4º), de modo que o não cabimento deste reexame no caso de interposição de apelo pelo ente público caracteriza-se como apenas mais uma das exceções (art. 496, § 1º).

Oportuno comentar que, ao tratar da hipótese da dispensa da remessa

prevista no § 3º do artigo 496, o professor Didier Jr. defende a interpretação literal do dispositivo, razão pela qual o raciocínio vale também para a situação enunciada no §1º, visto que ambas albergam restrições:

Nos termos do § 3º do art. 496, não se aplica a remessa necessária se a condenação ou o proveito econômico for de valor certo e líquido inferior a cada um daqueles limites. Significa que somente não haverá remessa se o valor for inferior aos limites legais. Logo, ostentando a condenação ou o proveito econômico a cifra exata a um daqueles limites, deve haver a remessa necessária, pois já se terá ultrapassado a faixa prevista em lei para sua dispensa. A melhor interpretação, no caso, é realmente a literal, pois se trata de norma restritiva.

Em que pese a perspectiva adotada pelo ilustre professor refira-se ao direito da fazenda pública de ter o processo submetido à remessa necessária, resguardando a literalidade do dispositivo para preservar os valores das sucumbências tal como numericamente apontados na lei, certamente não se sustentaria um outro modo de interpretação somente em razão da pessoa que poderia a ser beneficiada.

É dizer, se a literalidade do dispositivo socorre a fazenda pública diante da eventual ameaça do processo não ser submetido ao reexame quando a sucumbência corresponde exatamente aos limites de valor capitulados § 3º, contra ela se volta quando eventualmente a advocacia pública decida pela interposição da apelação e o faça de modo parcial ou em desrespeito aos requisitos formais. Afinal, a redação direta do § 1º do artigo 496 não condicionou a dispensa da remessa necessária a nenhuma casualidade da apelação.

Ele simplesmente diz que “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.”

Cogitar-se modos distintos de interpretação da norma implicaria em violação ao devido processo legal, por infração a isonomia que é uma de suas vertentes já examinadas neste ensaio.

Ada Pelegrine Grinover há tempos sustenta ser a remessa necessária um privilégio que vai de encontro a este princípio, sendo, conseqüentemente inconstitucional. A inconstitucionalidade reside exatamente da percepção que a remessa necessária foi estabelecida muito em razão da pessoa de uma das partes, no caso, a fazenda pública, e não da relevância da matéria debatida

processualmente<sup>227</sup>.

Por outro viés, Rafael Sérgio Lima de Oliveira concluiu pela inconstitucionalidade da remessa necessária à luz de outro princípio fundamental que não a isonomia mesmo antes da vigência do novo código de processo civil. Ele direciona suas considerações com base no direito à razoável duração do processo.

Nesse prisma, uma vez que o *dies ad quem* para a aferição da razoabilidade do tempo processual corresponde ao instante em que se forma a coisa julgada<sup>228</sup>, e como a remessa necessária impede a sua formação, avaliando comparativamente os interesses das partes, acabou por sentenciar pela ausência de adequação ao postulado da proporcionalidade:

A proteção do interesse transindividual das pessoas públicas é juridicamente hábil para ocasionar a restrição de um direito fundamental. Destaca-se apenas que essa restrição não é fruto de uma superioridade presumida. Ela só é legítima se superar o teste da regra da proporcionalidade<sup>229</sup>.

A reprovação nesse teste da proporcionalidade justifica-se, a seu juízo, no fato de que a remessa necessária objetiva resguardar o interesse público personificado na atuação da fazenda pública perante o poder judiciário e não proteger a segurança jurídica, que poder-se-ia dizer ameaçada por iniciativas que visem conferir mais celeridade ao processo<sup>230</sup>.

Confira-se trecho onde a ideia está bem delineada:

Observou-se uma colisão entre o interesse metaindividual personificado nas entidades de direito público e o direito à tempestividade processual. A proteção daqueles é o intento da instituição da remessa oficial, que, por outra banda, restringe o conteúdo deste. Ambos os bens colidentes têm estrutura constitucional apta à aplicação da regra da proporcionalidade. Verificando a adequação do reexame para a proteção do interesse público, constatou-se que o mesmo é idôneo para, ao menos, fomentar essa salvaguarda. Isso já é o suficiente para se concluir pela eficácia da medida restritiva. Em relação à indispensabilidade [necessidade], não se teve a mesma conclusão. Essa fase do teste é essencialmente comparativa, razão pela qual se faz necessário buscar outra conduta estatal apta a proteger o mesmo bem para avaliar se tal postura é eficiente no resguardo do bem desejado ou menos gravosa ao direito restringido. Dentro desse leque, encontra-se o meio eleito pela Constituição de 1988 para escudar os interesses do poder público perante o Judiciário, qual seja: a Advocacia Pública. Pela análise empreendida, verificou-se ser a Advocacia de Estado uma postura mais eficiente para amparar o interesse do erário em juízo e menos gravosa ao direito fundamental à duração razoável do processo.

<sup>227</sup> GRINOVER, Ada Pelegrine *apud* KLOHERCH Op. Cit., p. 301

<sup>228</sup> Op. Cit., OLIVEIRA, p. 193

<sup>229</sup> Idem, p. 229

<sup>230</sup> Idem, *Ibidem*, p. 193

Então, o duplo grau de jurisdição obrigatório é inconstitucional<sup>231</sup>.

Pelas lições acima colacionadas entende-se que a advocacia pública, por si só, já é suficiente para resguardar o interesse público, não havendo que se falar na necessidade da remessa necessária em toda e qualquer circunstância a este pretexto. Logo, os contornos definidos no recurso de apelação, em atenção ao princípio devolutivo e sua extensão, são de responsabilidade da advocacia pública, que se afigura como efetiva garantia aos interesses que tutela.

Ainda sob o viés da razoável duração do processo, Koehler<sup>232</sup> já avaliava a manutenção do instituto no anteprojeto do código processual como um desserviço à tempestividade da tutela jurisdicional. Para ele a permanência da remessa necessária contribui para prolongar o processo “sem a contrapartida de benefícios concretos para a segurança jurídica” em prejuízo da efetivação do princípio da razoável duração do processo”.

Encorpando o coro de críticas à permanência da remessa necessária por ocasião do projeto do novo código processual civil. O Ministro Ruy Rosado de Aguiar enviou como sétima proposta de alteração recursal cível o seguinte apontamento:

7. Não haverá remessa necessária. Justificativa

As entidades beneficiadas com o reexame necessário dispõem hoje de meios de defesa suficientes para lhes garantir a possibilidade de recurso voluntário.

A jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça<sup>233</sup>, não apenas na pessoa do Ministro Aguiar, já vinha se pronunciando desacreditada da remessa necessária sem, por óbvio, deixar de aplicá-la. Veja-se:

Em verdade, o instituto traduz uma deformação cultural, herdada de nossas origens: a falta de confiança do Estado em seus agentes e a leniência em sancionar quem pratica atos ilícitos em detrimento do interesse público. Se o Juiz ou Advogado do Estado é desidioso ou prevaricador, outros povos o afastariam da magistratura. Nós não: criamos uma complicação processual, pelo qual, violentando-se o princípio do dispositivo, obriga-se o juiz a recorrer.

Koehler concorda que ter advogados de carreira remunerados para atuar em júízo e selecionados por meio de meticuloso concurso público é realmente um benefício que auxilia a fazenda pública a tornar-se mais efetiva enquanto parte

---

<sup>231</sup> Idem, p. 230

<sup>232</sup> Op. Cit., KOEHLER, p. 301

<sup>233</sup> RESP, 29.800-7/ MG 1ª Turma cita em KOEHLER, Op. Cit., p. 301

processual. Utilizando como fonte a literatura do professor Marc Galanter, comenta as vantagens provenientes do fato de a fazenda pública despontar no poder judiciário como litigante habitual, como por exemplo, a experiência com a lei, que permite melhor planejamento com os litígios; menciona que, em razão do volume de processos, criam-se mecanismos de economia de escala; a repetição dos assuntos e constante presença no Poder Judiciário ajuda no desenvolvimento do relacionamento informal com membros dos variados órgãos decisórios, dentre outros<sup>234</sup>.

Enfim, a censura à remessa necessária é vetusta e variada em fundamentos jurídicos.

A crise enfrentada pelo instituto, entretanto, não foi o bastante para a sua retirada do ordenamento jurídico. Ao revés, a remessa necessária restou confirmada no código de processo civil de 2015.

A legislação, em que pese não tenha suprimido completamente, excluiu por completo o reexame da sentença na hipótese de a fazenda pública interpor recurso de apelação, cabendo apenas ao próprio ente público delimitar a extensão da devolutividade ao segundo grau de jurisdição.

Como não poderia deixar de ser, a aplicação desta norma restritiva não pressupõe a preclusão lógica ou aceitação tácita da sentença aptas a impedir o reexame da causa em segundo grau de jurisdição se a fazenda pública se omitir quanto à possibilidade de interpor o apelo<sup>235</sup>.

Observa Humberto Theodoro Júnior que a remessa necessária persiste e continua sendo espécie normativa que garante a fazenda pública o benefício de contar com o exame de mérito por duas vezes, em duas instâncias distintas.

Existe, pois, a opção de não apelar e, ainda sim, contar com o duplo grau de jurisdição. Porém, se a fazenda pública decide interpor seu recurso, ela delimita claramente a extensão do efeito devolutivo e o tribunal deve ficar adstrito as questões ventiladas no apelo.

Assim, em linhas conclusivas do presente trabalho, em que pese existam argumentos para sustentar a inconstitucionalidade da remessa necessária, adota-se

---

<sup>234</sup> Op. Cit., KOEHLER, p. 305/306

<sup>235</sup> Op.Cit., THEODORO JUNIOR, p. 1.101

neste ensaio uma posição mais temperada, capaz de admiti-la como não violadora dos preceitos constitucionais ora estudados.

No entanto, entende-se imperioso reconhecer a clara opção legislativa de ampliar o rol de dispensas da remessa necessária, o que se traduz em inequívoca opção de política judiciária reflexa dos constantes movimentos históricos, que já ambicionaram até extirpar sua previsão do ordenamento jurídico.

Ademais, o conteúdo restritivo que o § 1º do artigo 496 do código de processo civil carrega impede interpretações ampliativas e extensivas do dispositivo legal, que venham a cogitar o reexame pelo órgão *ad quem* quando a fazenda pública interpõe apelação, independente de vir a ser inadmitida ou por deduzir argumentos parciais frente a sucumbência experimentada pela decisão de mérito.

Entende-se que tais proposições são *contra legem* e não encontram sustentação jurídica válida. Ao revés, confrontam a segurança jurídica – consectário indeclinável do Estado Democrático de Direito – que sob o ponto de vista instrutivo, presta-se a orientar condutas, exigindo que as regras de convívio social e econômico sejam editadas e conhecidas antecipadamente, para que as pessoas possam saber o que devem fazer ou não fazer e ainda as respectivas conseqüências sobre suas atitudes.

Assim, a linha de pensamento ao qual se adere é aquela que entende ter o legislador descomplicado o dever de reavaliação das decisões de primeira instância pelo tribunal. O § 1º do artigo 496 do código de processo civil é claro ao excluir a hipótese de remessa necessária quando há apelação da fazenda pública, devendo-se promover, muito embora as respeitáveis opiniões em sentido contrário, a interpretação restritiva, que é mais do que simplesmente literal é também histórica e sobretudo teleológica.

## **7. CONCLUSÃO**

Face aos argumentos aqui levantados a respeito do não cabimento da remessa necessária quando há interposição do recurso de apelação pela fazenda pública, tendo em vista a superveniência da disposição legal contida no § 1º do artigo 496 do código de processo civil de 2015, chega-se à conclusão de que os elementos que compõe o problema não podem mais ser avaliados sob uma perspectiva insensível à modificação interpretativa acerca do contexto atual em que se insere.

Perpassando pelas fases metodológicas do estudo processual civil, viu-se que em tempos hodiernos fala-se em uma importante influência dos preceitos constitucionais, como novas premissas teóricas para a aplicação do formalismo processual.

Trata-se do neoprocessualismo, cujo marco distintivo entre as demais fases compreende o processo não como um fim em si mesmo, mas como meio de realização dos direitos fundamentais, devendo, inclusive, se organizar em conformidade a esses mesmos direitos.

É nesse contexto que se encontra a lei nº 13.105 de 2015, a qual foi concebida com o objetivo de tornar o trâmite processual mais célere, objetivo, menos burocrático, e, conseqüentemente, efetivo.

Esses anseios repousam sobre os princípios constitucionais do devido processo legal, cânone genérico entre os direitos fundamentais processuais, através do qual se asseguram outros direitos de elevada origem como a razoável duração do feito e a isonomia, esta última no sentido de conferir às partes a paridade de armas no exercício de influência ao convencimento do magistrado.

Tais princípios conectam-se ao tema proposto em decorrência do fato de que a remessa necessária veio sendo modificada ao longo do tempo, ressaíndo especialmente a crescente inclusão de novas hipóteses de dispensa do seu cabimento, em compasso com as constantes críticas de parcela significativa da doutrina, que há tempos clama pela sua extinção.

Em que pese não se alie a corrente mais radical acerca do instituto, que defende a sua inconstitucionalidade, inegável que a remessa necessária não é intocável, pois, a própria lei prevê situações que prescindem o reexame da decisão de mérito pelo órgão *ad quem*, tanto em razão do viés econômico, como pela atenção aos entendimentos consolidados, sendo a interposição do apelo da fazenda pública apenas mais uma situação.

É possível perceber que estando sediado nessa quarta fase do processualismo o código de processo civil de 2015 houve por bem adotar uma política judiciária diversa do código de 1973, suprimindo por completo o reexame da sentença na hipótese de a fazenda pública interpor recurso de apelação, cabendo apenas ao

próprio ente público delimitar a extensão da devolutividade ao segundo grau de jurisdição.

A fazenda pública é livre para estabelecer os contornos de suas pretensões perante o Poder Judiciário, delimitando sua pretensão na forma da sua petição inicial. Se é assim no primeiro grau de jurisdição, entende-se que a mesma possibilidade de delimitar de suas razões é viável perante o segundo grau.

Sendo assim, o apelo parcial da fazenda pública, verdadeira titular do direito em litígio, caracteriza-se como uma desistência parcial de suas pretensões. Em complemento, caso o apelo seja inadmitido, também não compete ao tribunal proceder o reexame obrigatório da sentença, tal como expressamente previsto na lei nº 13.105 de 2015. O não conhecimento do apelo faz coisa julgada, corrigível apenas nas restritas hipóteses de cabimento da ação rescisória.

Em se tratando de norma que encerra restrição, não há que se abrir concessões que propiciem interpretação além do que foi dito expressamente pela norma, sob pena de tornar a remessa necessária um verdadeiro privilégio processual em violação do devido processo legal e da segurança jurídica.

A ampliação do rol de dispensas atende ao anseio maior do código de processo civil, concebido com vistas a modernizar o processo, zelar pela celeridade e efetividade da prestação jurisdicional. O silêncio do legislador sobre a remessa necessária somente quando não interposta a apelação foi verdadeiramente eloquente e harmônico ao espírito da mudança que suscitou a reformulação substancial do diploma processual.

A interpretação, portanto, não seria apenas literal do dispositivo, que realmente não prevê a possibilidade de remessa quando é interposto o recurso de apelação pela fazenda pública, ela é também histórica - posto que o rol de dispensas foi se avolumando e se aperfeiçoando com o passar dos anos - e sistemática.

## 8. BIBLIOGRAFIA

ÁVILA, Humberto. **A Teoria dos Princípios**. 4ª Edição. São Paulo: Malheiros, 2005.

BUENO, Cássio Scarpinella. **Curso sistematizado de direito processual civil. Teoria geral do direito processual civil**. Vol I. 6ª Edição. São Paulo: Ed. Saraiva, 2012.

BUENO, Cássio Scarpinella. **O poder público em juízo: uma proposta de sistematização**. Disponível em <http://www.scarpinellabueno.com/images/textos-pdf/018.pdf> Acesso em 05/02/2017.

CARVALHO FILHO. **Manual de Direito Administrativo**. 23ª Edição, revista, ampliada e atualizada até 31/12/2009. Rio de Janeiro: Ed. Lumen Juris, 2010.

CUNHA, Leonardo Carneiro da. **A Fazenda Pública em Juízo**. 13ª Edição. Rio de Janeiro: Ed. Forense, 2016.

CUNHA JÚNIOR, Dirley da. **Curso de Direito Constitucional**. 5ª Edição. Salvador: Ed. Jus Podivm, 2011.

DIDIER JUNIOR, Fredie; *et alli*. **Curso de Direito Processual Civil. Meios de Impugnação às Decisões Judiciais e Processo nos Tribunais**. Vol. 3. 13ª Edição. Salvador: Ed. Jus Podivm, 2016.

DIDIER JUNIOR, Fredie; *et alli*. **Curso de Direito Processual Civil. Introdução ao Direito Processual Civil e Processo de Conhecimento**. Vol. 1. 18ª Edição. Salvador: Ed. Jus Podivm, 2016.

DIDIER JUNIOR, Fredie; **Cláusulas gerais processuais**. Disponível em <[https://www.academia.edu/25499759/Ci%C3%A1usulas\\_gerais\\_processuais](https://www.academia.edu/25499759/Ci%C3%A1usulas_gerais_processuais)> Acesso em 17/02/2017.

DIDIER JUNIOR, Fredie; **Os três modelos de direito processual: Inquisitivo, Dispositivo e Cooperativo**, Disponível em <[https://www.academia.edu/1771108/Os\\_tr%C3%AAs\\_modelos\\_de\\_direito\\_processual](https://www.academia.edu/1771108/Os_tr%C3%AAs_modelos_de_direito_processual)> acesso em 07/03/2017

GRINOVER, Ada Pellegrini; *et alli*. **Teoria Geral do Processo**. 22ª Edição, revista e atualizada. São Paulo: Malheiros, 2006.

KOEHLER, Francisco Augusto Leopoldino. **A remessa necessária no novo código de processo civil in O projeto do novo código de processo civil**. Coordenado por Fredie Didier Jr. e Antônio Adonias Aguiar Bastos. 2ª Série. Salvador: Jus Podivm, 2012.

MACHADO, Agapito. **O princípio da isonomia e os privilégios processuais**. Disponível em <https://jus.com.br/artigos/6242/o-principio-da-isonomia-e-os-privilegios-processuais>; Acesso em 21/02/2017.

MALHEIRO, Nayron Divino Toledo. **Remessa necessária no NCPC**. Disponível em [https://www.academia.edu/26576885/REMESSA\\_NECESS%C3%81RIA\\_NO\\_NCPC](https://www.academia.edu/26576885/REMESSA_NECESS%C3%81RIA_NO_NCPC) Acesso em 16/02/2017.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo**. 17ª Edição, revista e atualizada. São Paulo: Malheiros, 2004.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **O conteúdo jurídico do princípio da igualdade**. 3ª Edição, atualizada. São Paulo: Malheiros, 2002.

NERY JÚNIOR, Nelson. **Teoria Geral dos Recursos**. 6ª Edição. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2004.

OLIVEIRA, Rafael Sérgio Lima de. **O reexame necessário à luz da razoável duração do processo. Uma análise baseada na teoria dos direitos fundamentais de Robert Alexy**. Curitiba: Juruá, 2007.

ROSAS, Roberto. **Direito Processual Constitucional – Princípios Constitucionais do Processo Civil**. 3ª Edição. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1999.

SARLET, Ingo Wolfgang. **A eficácia dos direitos fundamentais – uma teoria dos direitos fundamentais na perspectiva constitucional**. 10ª. ed. rev. atual. ampl., Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2009.

SCALABRIN, Felipe; *et alli*. **Perfil da remessa necessária no novo código de processo civil**. Disponível em <[https://www.academia.edu/14084197/Perfil\\_da\\_Remessa\\_Necess%C3%A1ria\\_no\\_Novo\\_C%C3%B3digo\\_De\\_Processo\\_Civil](https://www.academia.edu/14084197/Perfil_da_Remessa_Necess%C3%A1ria_no_Novo_C%C3%B3digo_De_Processo_Civil)>; Acesso em 16/02/2017.

TALAMINI, Eduardo. **Remessa necessária (reexame necessário) in Revista de Direito Administrativo Contemporâneo – ReDAC nº 24**. São Paulo, maio-junho 2016.

THEODORO JÚNIOR, Humberto. **Curso de direito processual civil - teoria geral do direito processual civil, processo de conhecimento, procedimento comum**. Vol. I. 56ª Edição, revista, atualizada e ampliada. Rio de Janeiro: Forense, 2015.

TOSTA, Jorge. **Do reexame necessário**. São Paulo: Ed. Revista dos Tribunais, 2005.

TUCCI, José Rogério Cruz. **Garantia do processo sem dilações indevidas - garantias Constitucionais do processo civil – Homenagem aos 10 anos da Constituição Federal de 1988**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1999.

WELSCH, Gisele Mazzoni. **O reexame necessário e a efetividade da tutela jurisdicional**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2010.

ZANETTI JR. Hermes. **A teoria circular dos planos (direito material e direito processual) in Leituras complementares de processo civil**. Organizado por Fredie Didier Jr. 6ª Edição, revista e ampliada. Salvador: Jus Podivm, 2008.