

Panorama das alterações promovidas pelo novo Código de Processo Civil na atuação da Fazenda Pública em juízo: prerrogativa de prazo, honorários advocatícios e remessa necessária

Pedro Fabris de Oliveira¹

Sumário: 1 – Introdução; 2 – Prerrogativa de prazo; 3 – Honorários advocatícios; 4 – Remessa necessária; 5 – Conclusão; Referências bibliográficas.

1. Introdução

A Lei 13.105, de 16 de março de 2015, instituiu o novo Código de Processo Civil (NCPC ou CPC/2015) em substituição àquele veiculado pela Lei nº 5.869, de 11 de janeiro de 1973 (CPC/1973).

Ainda em *vacatio legis* (artigo 1.045, CPC/2015)², o novo Código de Processo Civil já é objeto de estudo e discussão nos meios acadêmicos e jurídicos em geral. As inovações introduzidas pelo CPC/2015 podem ser sistematizadas da seguinte forma: *adaptação da legislação processual codificada à Constituição da República de 1988, sistematização das re-*

1 Procurador do Estado de São Paulo. Especialista em Direito Constitucional pela Universidade Anhanguera – UNIDERP. Bacharel em Direito pela Universidade Federal do Espírito Santo – UFES.

2 Artigo 1.045. Este Código entra em vigor após decorrido 1 (um) ano da data de sua publicação oficial.

formas processuais anteriores, novas escolhas políticas sem correspondência na codificação anterior.

Com efeito, o CPC/2015 incorporou a ideia de *constitucionalização do direito*³. Observa-se ao longo do novo texto codificado que o legislador se preocupou amiúde em garantir que o NCPC esteja afinado com o texto constitucional, reproduzindo na lei infraconstitucional os princípios, valores e objetivos constitucionais.

Em resumo, pretendeu o legislador explicitar a ideia já bem desenvolvida doutrinária e jurisprudencialmente de que a lei infraconstitucional deve ser compreendida sob a ótica constitucional.

O artigo 1º do CPC/2015 é enfático ao estipular:

“Art. 1º O processo civil será ordenado, disciplinado e interpretado conforme os valores e as normas fundamentais estabelecidos na Constituição da República Federativa do Brasil, observando-se as disposições deste Código. ”

Já o artigo 10 do CPC/2015 densifica, de forma inegável, o artigo 5º, inciso LV, da Constituição Federal de 1988⁴ (que garante o direito ao contraditório no processo judicial):

“Art. 10. O juiz não pode decidir, em grau algum de jurisdição, com base em fundamento a respeito do qual não se tenha dado às partes oportunidade de se manifestar, ainda que se trate de matéria sobre a qual deva decidir de ofício. ”

3 Luís Roberto Barroso assim define a locução “constitucionalização do direito”: “A ideia de constitucionalização do direito aqui explorada está associada a um efeito expansivo das normas constitucionais, cujo conteúdo material e axiológico se irradia, com força normativa, por todo o sistema jurídico. Os valores, os fins públicos e os comportamentos contemplados nos princípios e regras da Constituição passam a condicionar a validade e o sentido de todas as normas do direito infraconstitucional. Como intuitivo, a constitucionalização repercute sobre a atuação dos três Poderes, inclusive e notadamente nas suas relações com os particulares. [...] Relativamente ao Legislativo [aspecto relevante para o presente artigo], a constitucionalização (i) limita sua discricionariedade ou liberdade de conformação na elaboração das leis em geral e (ii) impõe-lhe determinados deveres de atuação para realização de direitos e programas constitucionais. ”

(BARROSO, Luís Roberto. *Curso de direito constitucional contemporâneo: os conceitos fundamentais e a construção do novo modelo*. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2010).

4 “Art. 5º, LV – aos litigantes, em processo judicial ou administrativo, e aos acusados em geral são assegurados o contraditório e ampla defesa, com os meios e recursos a ela inerentes. ”

O artigo 489, § 1º, por sua vez, densifica o dever de motivação das decisões judiciais previsto no artigo 93, IX, da Constituição Federal de 1988⁵:

“Art. 489, § 1º. Não se considera fundamentada qualquer decisão judicial, seja ela interlocutória, sentença ou acórdão, que:

I – se limitar à indicação, à reprodução ou à paráfrase de ato normativo, sem explicar sua relação com a causa ou a questão decidida;

II – empregar conceitos jurídicos indeterminados, sem explicar o motivo concreto de sua incidência no caso;

III – invocar motivos que se prestariam a justificar qualquer outra decisão;

IV – não enfrentar todos os argumentos deduzidos no processo capazes de, em tese, infirmar a conclusão adotada pelo julgador;

V – se limitar a invocar precedente ou enunciado de súmula, sem identificar seus fundamentos determinantes nem demonstrar que o caso sob julgamento se ajusta àqueles fundamentos;

VI – deixar de seguir enunciado de súmula, jurisprudência ou precedente invocado pela parte, sem demonstrar a existência de distinção no caso em julgamento ou a superação do entendimento. ”

São vários os exemplos que podem ser extraídos do NCPC de concretização da ideia de constitucionalização do direito. Essa é, pois, uma das marcas da nova codificação.

Além dela, a *sistematização das reformas processuais anteriores* é característica marcante do CPC/2015.

O CPC/1973, com o passar do tempo, deixou de ser eficaz para oferecer aos jurisdicionados os meios processuais adequados para a solução das demandas judiciais. Desse modo, ondas de reformas processuais foram necessárias.

5 “Art. 93, IX – todos os julgamentos dos órgãos do Poder Judiciário serão públicos, e fundamentadas todas as decisões, sob pena de nulidade, podendo a lei limitar a presença, em determinados atos, às próprias partes e a seus advogados, ou somente a estes, em casos nos quais a preservação do direito à intimidade do interessado no sigilo não prejudique o interesse público à informação. ”

Contudo, uma codificação tem como característica ontológica a ideia de sistema. E as reformas pontuais, por mais astuto que seja o legislador, acabam por retirar, aos poucos, a unidade da codificação.

A Lei nº 8.952/1994 – que implementou a tutela específica das obrigações de fazer ou não fazer, bem como generalizou a tutela antecipada – alterou mais de cem artigos do CPC/1973.

Se não bastasse, a Lei nº 11.232/2005 consolidou as alterações anteriores e passou a permitir que a sentença que imponha obrigação de pagar quantia pudesse ser efetivada sem a necessidade de um processo autônomo de execução: foi criada a fase de cumprimento de sentença, concluindo as alterações que permitiram a criação do chamado processo sincrético (fases cognitiva e executiva realizadas numa mesma relação processual).

Tais alterações legislativas romperam dogmas e modificaram a estrutura do sistema processual brasileiro. E foram feitas sem que houvesse a criação de um novo código. Houve ainda outras alterações legislativas que, somadas, foram responsáveis por transformar o CPC/1973 numa “colcha de retalhos”. A sistematização dessas reformas é também um marco do CPC/2015, conferindo novamente unidade à codificação processual.⁶

6 Essa unidade já está ameaçada, pois em 15/12/2015 o Congresso Nacional aprovou o Projeto de Lei 168/2015, que altera o CPC/2015 antes mesmo de sua entrada em vigor. Dentre outras mudanças estruturais relevantes, o Projeto de Lei restabelece para as cortes locais a análise prévia de recursos encaminhados ao Supremo Tribunal Federal e ao Superior Tribunal de Justiça.

Sobre a quebra de unidade, vale mencionar a crítica feita por Dierle Nunes, ainda antes da aprovação do referido Projeto de Lei no Senado Federal:

“[...] poderia continuar a pontuar os riscos para o sistema do CPC-2015 que o PLC 168 imporá, ao que parece, sem grande resistência de setores políticos e acadêmicos.

Resta-nos agora propagar estes riscos e esperar que o Senado Federal perceba tais piores, que macularão um sistema normativo pensado para o aprimoramento do direito e sua maior proximidade com nosso modelo constitucional de processo.

E, caso seja aprovado, somente nos restará a leitura do sistema em conformidade com a Constituição e com as normas fundamentais do próprio novo CPC de modo a limitar possíveis desmandos interpretativos e de aplicação. Que a doutrina cumpra seu papel! ”

(NUNES, Dierle. *Proposta de reforma do Novo Código de Processo Civil apresenta riscos*. Disponível em <http://www.conjur.com.br/2015-nov-26/dierle-nunes-proposta-reforma-cpc-apresenta-riscos>. Acesso em 04/01/2016).

Relevante mencionar também que o CPC/2015 trouxe *inovações sem correspondência na legislação brasileira*. São novas escolhas políticas feitas pelo legislador com o objetivo de tornar a legislação processual civil mais eficaz na tutela dos direitos.⁷

A criação de novos institutos ilustra bem essa característica do NCPC. São exemplos: o incidente de resolução de demandas repetitivas (artigos 976 a 987), a estabilização da tutela de urgência antecipada requerida em caráter antecedente (artigos 303 a 304), a consagração de uma teoria de precedentes com o objetivo de racionalizar as decisões judiciais em prol da isonomia e da segurança jurídica (artigos 926 e 927).

As novas escolhas políticas do legislador foram responsáveis não apenas por criar novos institutos, mas também por reformular outros já existentes. *É sob essa ótica que devem ser vistas as inovações trazidas pelo CPC/2015 nos institutos afetos à atuação da Fazenda Pública em juízo que serão aprofundados no presente estudo: prerrogativa de prazo, honorários advocatícios e remessa necessária.*

O CPC/1973 foi criado quando a realidade da representação judicial da Fazenda Pública era bem distinta da existente hoje. Atualmente, a advocacia pública está mais bem consolidada. Tanto a União quanto os Estados possuem corpo de advogados qualificados. Muitos Municípios também já atingiram essa nova realidade. Foi sob essa ótica que o legislador revisitou os institutos específicos do direito processual civil voltados para a atuação da Fazenda Pública em juízo.

As alterações realizadas demonstram que o legislador continua reconhecendo a necessidade de que o ente público – em virtude da peculiaridade de sua atuação em Juízo e do interesse que tutela – goze de

7 Sobre a forma como é vista a função do processo civil atualmente, assim esclarece Daniel Mitidiero: “[...] o processo civil passou a responder não só pela necessidade de resolver casos concretos mediante a prolação de uma decisão justa para as partes, mas também pela promoção da unidade do direito mediante a formação de precedentes. Daí que o processo civil no Estado Constitucional tem por função dar tutela aos direitos mediante a prolação de decisão justa para o caso concreto e a formação de precedente para a promoção da unidade do direito para a sociedade em geral.”

(MITIDIERO, Daniel. *Cortes superiores e cortes supremas: do controle à interpretação da jurisprudência ao precedente*. 2. ed. rev. atual. e ampl. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2014. P. 18).

prerrogativas específicas para a atuação judicial, sem que isso configure ofensa à isonomia. Contudo, tais prerrogativas ganharam novos contornos e foram adequadas à realidade atual da representação judicial dos entes públicos.

2. Prerrogativa de prazo

Não há como tecer qualquer consideração sobre prazos no CPC/2015 sem destacar a alteração promovida pelo artigo 219, que determinou que na contagem dos prazos processuais em dias serão considerados somente os dias úteis:

“Art. 219. Na contagem de prazo em dias, estabelecido por lei ou pelo juiz, computar-se-ão somente os dias úteis.

Parágrafo único. O disposto neste artigo aplica-se somente aos prazos processuais. ”

Trata-se de alteração que não se restringe à Fazenda Pública, mas que precisa ser mencionada.

Com relação especificamente ao regime processual dos entes públicos, impende observar que a Fazenda Pública possui prazo maior para postular em juízo do que o particular, tanto no CPC/1973 quanto no CPC/2015.

Contudo, o CPC/1973 restringe tal prerrogativa a duas manifestações: contestação e recurso; e tão somente quando a Fazenda Pública for parte no processo. Eis o dispositivo legal que regula o tema:

“Art. 188. Computar-se-á em quádruplo o prazo para contestar e em dobro para recorrer quando a parte for a Fazenda Pública ou o Ministério Público. ”

O CPC/2015 passou a tratar da questão da seguinte forma:

“Art. 183. A União, os Estados, o Distrito Federal, os Municípios e suas respectivas autarquias e fundações de direito público gozarão de prazo em dobro para todas as suas manifestações processuais, cuja contagem terá início a partir da intimação pessoal.

§ 1º A intimação pessoal far-se-á por carga, remessa ou meio eletrônico.

§ 2º Não se aplica o benefício da contagem em dobro quando a lei estabelecer, de forma expressa, prazo próprio para o ente público. ”

A literalidade do novo dispositivo legal permite, de imediato, algumas conclusões.

Primeiramente, observa-se que houve uma *generalização* e uma *uniformização* da dilatação do prazo concedida para a manifestação da Fazenda Pública no processo. Agora os prazos serão sempre *dobrados* e para *qualquer manifestação processual*.

Ademais, não há mais menção acerca da forma de atuação da Fazenda Pública no processo. Ainda que não seja parte terá a prerrogativa do prazo dilatado.

O termo inicial para manifestação do ente público também foi alterado. Agora a intimação da Fazenda Pública será necessariamente de forma pessoal (carga, remessa ou meio eletrônico). Trata-se de nova prerrogativa que não era concedida pelo CPC/1973.

O legislador tratou expressamente de uma questão que já era objeto de consenso doutrinário. Afastou a dilatação quando o prazo legal concedido for específico para a Fazenda Pública. Trata-se de norma que decorre de imperativo lógico.

Por exemplo, os artigos 535 e 910 do CPC/2015 tratam de prazos específicos para a Fazenda Pública, respectivamente, impugnar o cumprimento de sentença que imponha obrigação de pagar quantia e opor embargos à execução quando fundada em título extrajudicial:

“Art. 535. A Fazenda Pública será intimada na pessoa do seu representante legal, por carga, remessa ou meio eletrônico, para, querendo, no prazo de 30 (trinta) dias e nos próprios autos, impugnar a execução, podendo arguir: [...]”

“Art. 910. Na execução fundada em título extrajudicial, a Fazenda Pública será citada para opor embargos em 30 (trinta) dias. ”

Observa-se que os referidos artigos já fixam prazos específicos para a Fazenda Pública. Tais prazos já são superiores que os prazos gerais fixados para os particulares praticarem os mesmos atos processuais – os artigos 525 e 915 do CPC/2015 fixam o prazo de 15 dias para, respec-

tivamente, a impugnação ao cumprimento de sentença que reconheça a exigibilidade de obrigação de pagar quantia certa e o oferecimento de embargos à execução.

Desse modo, nos termos do artigo 183, § 2º, do NCPC – e por imperativo lógico –, não incide a norma do *caput* do artigo 183 que concede a dobra do prazo para manifestação da Fazenda Pública.

Além das ilações decorrentes do novo texto codificado, é relevante demonstrar algumas questões práticas decorrentes da alteração da redação do dispositivo legal.

O prazo para o ente público apresentar contrarrazões agora também passou a ser dobrado, em face da generalização e da uniformização da dilatação do prazo concedida para a manifestação da Fazenda Pública, conforme já mencionado. No CPC/1973, o prazo para o ente público apresentar contrarrazões era simples. A dilatação do prazo para contrarrazoar recursos foi especialmente relevante, pois a própria natureza das contrarrazões foi alterada pelo CPC/2015.

Com a limitação da recorribilidade em separado das decisões interlocutórias a hipóteses taxativas (artigo 1.015), todas as demais decisões interlocutórias não recorríveis de imediato passaram a ser infensas à preclusão. A impugnação delas, de acordo com o NCPC, pode ser feita em preliminar de apelação ou nas contrarrazões (artigo 1.009, § 1º):

“Art. 1009, § 1º. As questões resolvidas na fase de conhecimento, se a decisão a seu respeito não comportar agravo de instrumento, não são cobertas pela preclusão e devem ser suscitadas em preliminar de apelação, eventualmente interposta contra a decisão final, ou nas contrarrazões.”

As contrarrazões tiveram, pois, seu objeto ampliado. Agora podem servir como meio de defesa ou como meio de impugnação de decisão judicial (decisão interlocutória não agravável). Tendo em vista a ampliação do seu objeto, a ampliação do prazo para sua apresentação veio em boa hora e demonstra a unidade e coerência da nova codificação.

Outro aspecto relevante refere-se ao prazo para interposição de recurso adesivo. Discutia-se, com base na redação do artigo 500, I, do

CPC/1973⁸, se o prazo para o ente público interpor recurso adesivo era dobrado ou se deveria prevalecer a simultaneidade imposta pelo texto do artigo (interposição das contrarrazões e do recurso adesivo no mesmo prazo, lembrando-se que no regime do CPC/1973 o prazo para o ente público apresentar contrarrazões é simples).

Tal discussão fica superada com o novo regime criado pelo CPC/2015, eis que, como dito, todos os prazos para manifestação da Fazenda Pública são dobrados. Por conseguinte, contrarrazões e recurso adesivo terão o mesmo termo final.

3. Honorários advocatícios

O CPC/2105 trouxe diversas inovações acerca dos honorários advocatícios, tanto no regime processual comum como no da Fazenda Pública. O dispositivo legal relevante com relação ao tema é o artigo 85.

Primeiramente, destaca-se uma alteração promovida no regime processual comum, mas que precisa ser bem assimilada pela advocacia pública, pois trará impactos financeiros relevantes no custo do processo. Trata-se do parágrafo 1º do artigo 85:

“Art. 85, §1º. São devidos honorários advocatícios na reconvenção, no cumprimento de sentença, provisório ou definitivo, na execução, resistida ou não, e nos recursos interpostos, cumulativamente. ”

A maioria das hipóteses previstas de incidência de honorários advocatícios já era admitida pela jurisprudência, de modo que não constitui verdadeira inovação, mas previsão legal de teses jurisprudenciais já consolidadas.

Contudo, a previsão de honorários recursais, cumulativamente, constitui verdadeira inovação no ordenamento jurídico pátrio. A questão foi pormenorizada no CPC/2015:

8 “Art. 500. Cada parte interporá o recurso, independentemente, no prazo e observadas as exigências legais. Sendo, porém, vencidos autor e réu, ao recurso interposto por qualquer deles poderá aderir a outra parte. O recurso adesivo fica subordinado ao recurso principal e se rege pelas disposições seguintes: (Redação dada pela Lei nº 5.925, de 1º.10.1973) I – será interposto perante a autoridade competente para admitir o recurso principal, no prazo de que a parte dispõe para responder; (Redação dada pela Lei nº 8.950, de 13.12.1994) [...]”

“Art. 85, §11. O tribunal, ao julgar recurso, majorará os honorários fixados anteriormente levando em conta o trabalho adicional realizado em grau recursal, observando, conforme o caso, o dispostos nos §§ 2º a 6º, sendo vedado ao tribunal, no cômputo geral da fixação de honorários devidos ao advogado do vencedor, ultrapassar os respectivos limites estabelecidos nos §§ 2º e 3º para a fase de conhecimento.”

Certamente, além do aspecto de remuneração do advogado, o dispositivo legal tem o objetivo de inibir a interposição de recursos, tornando o processo mais oneroso.

Essa compreensão é indispensável para que os entes públicos pensem estrategicamente a forma de litigar, eis que o processo está agora mais custoso. Desse modo, a interposição de recursos deve ser feita de forma estratégica, sob pena de o erário arcar com um incremento significativo no custo das condenações judiciais.

Há também alterações específicas para a Fazenda Pública no regime dos honorários advocatícios.

A mais relevante delas consiste na fixação de percentuais distintos para a condenação em honorários advocatícios de acordo com o valor da condenação, do proveito econômico obtido ou do valor atualizado da causa. Esse regime especial será aplicável sempre que a Fazenda Pública for *parte* no processo (independentemente do resultado da demanda)⁹. Eis os dispositivos legais pertinentes:

“Art. 85, § 3º. Nas causas em que a Fazenda Pública for parte, a fixação dos honorários observará os critérios estabelecidos nos incisos I a IV do § 2º e os seguintes percentuais:

I – mínimo de dez e máximo de vinte por cento sobre o valor da condenação ou do proveito econômico obtido até 200 (duzentos) salários-mínimos;

9 No CPC/1973, o regime especial de condenação em honorários advocatícios só se aplica quando a Fazenda Pública é *vencida*, ou seja, é condicionado ao resultado da demanda:

“Art. 20, § 4º. Nas causas de pequeno valor, nas de valor inestimável, naquelas em que não houver condenação ou for vencida a Fazenda Pública, e nas execuções, embargadas ou não, os honorários serão fixados consoante apreciação equitativa do juiz, atendidas as normas das alíneas a, b e c do parágrafo anterior”.

II – mínimo de oito e máximo de dez por cento sobre o valor da condenação ou do proveito econômico obtido acima de 200 (duzentos) salários-mínimos até 2.000 (dois mil) salários-mínimos;

III – mínimo de cinco e máximo de oito por cento sobre o valor da condenação ou do proveito econômico obtido acima de 2.000 (dois mil) salários-mínimos até 20.000 (vinte mil) salários-mínimos;

IV – mínimo de três e máximo de cinco por cento sobre o valor da condenação ou do proveito econômico obtido acima de 20.000 (vinte mil) salários-mínimos até 100.000 (cem mil) salários-mínimos;

V – mínimo de um e máximo de três por cento sobre o valor da condenação ou do proveito econômico obtido acima de 100.000 (cem mil) salários-mínimos.

§ 4º Em qualquer das hipóteses do § 3º:

I – os percentuais previstos nos incisos I a V devem ser aplicados desde logo, quando for líquida a sentença;

II – não sendo líquida a sentença, a definição do percentual, nos termos previstos nos incisos I a V, somente ocorrerá quando liquidado o julgado;

III – não havendo condenação principal ou não sendo possível mensurar o proveito econômico obtido, a condenação em honorários dar-se-á sobre o valor atualizado da causa;

IV – será considerado o salário-mínimo vigente quando prolatada sentença líquida ou o que estiver em vigor na data da decisão de liquidação.

§ 5º Quando, conforme o caso, a condenação contra a Fazenda Pública ou o benefício econômico obtido pelo vencedor ou o valor da causa for superior ao valor previsto no inciso I do § 3º, a fixação do percentual de honorários deve observar a faixa inicial e, naquilo que a exceder, a faixa subsequente e assim sucessivamente. ”

No CPC/1973, para que o regime especial de condenação em honorários seja aplicado é indispensável que a Fazenda Pública seja vencida. Trata-se de verdadeira prerrogativa conferida ao ente público, pois ao delegar a fixação dos honorários à apreciação equitativa do juiz o dispositivo legal teve como escopo não onerar em demasia o erário.¹⁰

10 CUNHA, Leonardo Carneiro da. *A Fazenda Pública em juízo*. 11. ed. São Paulo: Dialética, 2013. P. 137.

No regime do CPC/2015, é clara a nova escolha política do legislador: o regime especial aplica-se tão somente em virtude da presença da Fazenda Pública no processo, independentemente do resultado da demanda. Dessa forma, a prerrogativa restou atenuada.

Merece destaque, ainda, o § 7º do artigo 85:

“Art. 85, § 7º. Não serão devidos honorários no cumprimento de sentença contra a Fazenda Pública que enseje expedição de precatório, desde que não tenha sido impugnada.”

Como mencionado acima, agora é texto expresso o cabimento de honorários no cumprimento de sentença. Contudo, caso se trate de cumprimento de sentença contra a Fazenda Pública que enseje expedição de precatório, desde que não tenha sido impugnada, não serão devidos honorários.

Tal norma segue a mesma lógica do artigo 1º-D da Lei nº 9.494/97, acrescentado pela Medida Provisória nº 2.180-35/2001:

“Art. 1º-D. Não serão devidos honorários advocatícios pela Fazenda Pública nas execuções não embargadas. (Incluído pela Medida provisória nº 2.180-35, de 2001).”

O Plenário do Supremo Tribunal Federal, no Recurso Extraordinário nº 420.816/PR, reconheceu a constitucionalidade do artigo 1º-D da Lei nº 9.494/97, mas aplicou a técnica de interpretação conforme a Constituição para “reduzir-lhe a aplicação à hipótese de execução por quantia certa contra a Fazenda Pública (C. Pr. Civil, art. 730), excluídos os casos de pagamento de obrigações definidos em lei como de pequeno valor (CF/88, art. 100, § 3º).”

A razão de decidir subjacente à decisão do STF é que quando há condenação em obrigação de pagar quantia com necessidade de expedição de precatório, a Constituição impõe seja seguido o procedimento próprio para a efetivação da decisão judicial (artigo 100, *caput*; artigo 730 do CPC/1973). Desse modo, ainda que a Fazenda Pública queira adimplir o débito reconhecido na decisão judicial, terá que fazê-lo conforme o procedimento constitucional (expedição de precatório). Assim, o ente público não dá causa à execução (princípio da causalidade), que decorre do mandamento constitucional. Por conseguinte, caso não opo-

na embargos à execução, não poderá ser condenada em honorários advocatícios.

Já com relação às obrigações de pequeno valor, o STF entende que é possível o adimplemento voluntário após o trânsito em julgado da sentença, eis que o artigo 100, § 3º, da Constituição Federal excepciona o *caput*. Assim, nessas hipóteses, caso haja execução, caberá condenação do ente público em honorários, ainda que ausentes os embargos do executado (aplicação do princípio da causalidade).

A incursão no julgado do STF foi necessária para demonstrar que a nova codificação já trouxe para seu texto o entendimento consolidado pelo Plenário do STF. Ao prever no CPC/2015 que não são cabíveis honorários no cumprimento de sentença contra a Fazenda Pública que enseje expedição de precatório, desde que não tenha sido impugnada, o legislador acolheu a interpretação conforme à Constituição feita pelo STF do artigo 1º-D da Lei 9.494/97.

Ademais, adequou o dispositivo à nova sistemática do CPC/2015 que prevê a fase de cumprimento de sentença que reconheça a exigibilidade de obrigação de pagar quantia certa pela Fazenda Pública (artigos 534 e 535 do CPC/2015), em detrimento da antiga sistemática que determinava a necessidade de processo autônomo de execução contra a Fazenda Pública (artigo 730 do CPC/1973).

Por fim, relevante mencionar o teor do parágrafo 19 do artigo 85:

“Art. 85, § 19. Os advogados públicos perceberão honorários de sucumbência, nos termos da lei.”

O referido dispositivo legal está de acordo com os artigos 22 e 23 da Lei 8.906/1994 (Estatuto da OAB)¹¹, que estipulam que os honorários incluídos na condenação, por arbitramento ou sucumbência, pertencem ao advogado. Está também em conformidade com o artigo 85,

11 “Art. 22. A prestação de serviço profissional assegura aos inscritos na OAB o direito aos honorários convencionados, aos fixados por arbitramento judicial e aos de sucumbência. [...]”

Art. 23. Os honorários incluídos na condenação, por arbitramento ou sucumbência, pertencem ao advogado, tendo este direito autônomo para executar a sentença nesta parte, podendo requerer que o precatório, quando necessário, seja expedido em seu favor.”

§ 14, do CPC/2015¹², que prevê que os honorários constituem direito do advogado. O advogado público é também advogado, de modo que se aplicam a ele os referidos dispositivos legais.

Desse modo, a remissão à regulamentação legal contida no parágrafo 19 não autoriza que a lei reguladora altere o destinatário da verba – é sempre o advogado público. Deverá ela tão somente regulamentar a forma de distribuição dos honorários, de modo a compatibilizar a remuneração do advogado público com as demais normas que tratam da remuneração dos agentes públicos.

4. Remessa necessária

A remessa necessária (ou reexame necessário), instituto próprio do direito processual público, também foi bastante alterada na nova codificação. Assim como ocorreu com o regime dos honorários advocatícios para a Fazenda Pública, a prerrogativa foi mantida, porém de forma atenuada¹³.

A remessa necessária é condição para a eficácia da sentença e para a formação da coisa julgada¹⁴. O seu regime está delineado em artigo único no CPC/2015:

“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;

12 “Art. 85, § 14. § 14. Os honorários constituem direito do advogado e têm natureza alimentar, com os mesmos privilégios dos créditos oriundos da legislação do trabalho, sendo vedada a compensação em caso de sucumbência parcial.”

13 Com relação ao direito intertemporal, foi aprovado o Enunciado 311 no Fórum Permanente de Processualista Civil: “A regra sobre remessa necessária é aquela vigente ao tempo da publicação em cartório ou disponibilização nos autos eletrônicos da sentença, de modo que a limitação de seu cabimento no CPC não prejudica os reexames estabelecidos no regime do art. 475 do CPC de 1973.”

14 CUNHA, Leonardo Carneiro da. *A Fazenda Pública em juízo*. 11. ed. São Paulo: Dialética, 2013. P. 215.

MARINONI, Luiz Guilherme; ARENHART, Sergio Cruz; MITIDIERO, Daniel. *Novo código de processo civil comentado*. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2015. P. 501.

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

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

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

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

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

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

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

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

I – súmula de tribunal superior;

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

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

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

Não houve alteração nas hipóteses de cabimento da remessa necessária em relação ao regime previsto no CPC/1973¹⁵. As principais

15 “Art. 475, CPC/1973. Está sujeita ao duplo grau de jurisdição, não produzindo efeito senão depois de confirmada pelo tribunal, a sentença: (Redação dada pela Lei nº 10.352, de 26.12.2001).

alterações foram nas exceções ao cabimento do reexame necessário. Tais exceções são previstas *em função do valor da condenação ou do proveito econômico envolvido na demanda e em função da existência de orientações judiciais ou administrativas em conformidade com a decisão judicial desfavorável ao ente público.*

Com relação à *exceção fixada em função do valor da condenação ou proveito econômico* houve significativa ampliação da sua incidência. Ou seja, no regime do CPC/2015 será bem mais rara a ocorrência da remessa necessária.

Isso porque o legislador optou por ampliar significativamente os valores da condenação acima dos quais haverá remessa necessária. Ademais, foram criadas faixas de valores de acordo com o ente público condenado.

Subjacentes às escolhas políticas do legislador estão dois fatos: a advocacia pública está hoje mais consolidada e o valor relativo da condenação varia de ente político para ente político (ou seja, uma condenação maior pode ser mais facilmente absorvida por entes maiores do que por entes menores).

Ora, se a advocacia pública está mais bem-preparada para tutelar judicialmente o ente público, não é necessária a remessa necessária com tanta frequência. Relega-se o seu cabimento às situações que ensejam verdadeira ameaça ao erário. E os valores que configuram ameaça ao erário são distintos para os diferentes entes políticos. Por conseguinte, foram fixadas faixas de valores que dispensam a remessa necessária para

I – proferida contra a União, o Estado, o Distrito Federal, o Município, e as respectivas autarquias e fundações de direito público; (Redação dada pela Lei nº 10.352, de 26.12.2001)

II – que julgar procedentes, no todo ou em parte, os embargos à execução de dívida ativa da Fazenda Pública (art. 585, VI). (Redação dada pela Lei nº 10.352, de 26.12.2001).

§ 1º Nos casos previstos neste artigo, o juiz ordenará a remessa dos autos ao tribunal, haja ou não apelação; não o fazendo, deverá o presidente do tribunal avocá-los. (Incluído pela Lei nº 10.352, de 26.12.2001).

§ 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. (Incluído pela Lei nº 10.352, de 26.12.2001).

§ 3º Também não se aplica o disposto neste artigo quando a sentença estiver fundada em jurisprudência do plenário do Supremo Tribunal Federal ou em súmula deste Tribunal ou do tribunal superior competente. (Incluído pela Lei nº 10.352, de 26.12.2001). ”

os diferentes entes públicos: *mil salários-mínimos* para a União e 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 os Municípios que constituam capitais dos Estados; *cem salários-mínimos* para todos os demais Municípios e respectivas autarquias e fundações de direito público.

Já com relação à *exceção fixada em função da existência de orientações judiciais ou administrativas em conformidade com a decisão judicial desfavorável ao ente público* houve adequação ao novo regime de precedentes e racionalidade vertical das decisões judiciais adotado pelo CPC/2015.

Um dos pilares do CPC/2015 é a adoção de um regime inovador de precedentes¹⁶. O objetivo principal desse modelo de *stare decisis* é conferir racionalidade à prestação jurisdicional, garantindo isonomia e segurança jurídica. Trata-se de evolução necessária ao Poder Judiciário brasileiro, “[...] pois cada cidadão tem o direito de saber o que pode e o que não pode fazer, podendo confiar na segurança jurídica dos precedentes, até como meio de prevenção de conflito de interesses”¹⁷.

A questão é complexa e ultrapassa os limites do presente trabalho. Contudo, indispensável pontuar que a inovação introduzida no cabimento da remessa necessária é reflexo desse modelo racionalizado da prestação jurisdicional.

16 “Art. 926. Os tribunais devem uniformizar sua jurisprudência e mantê-la estável, íntegra e coerente.

§ 1º Na forma estabelecida e segundo os pressupostos fixados no regimento interno, os tribunais editarão enunciados de súmula correspondentes a sua jurisprudência dominante.

§ 2º Ao editar enunciados de súmula, os tribunais devem ater-se às circunstâncias fáticas dos precedentes que motivaram sua criação.

Art. 927. Os juízes e os tribunais observarão:

I – as decisões do Supremo Tribunal Federal em controle concentrado de constitucionalidade;

II – os enunciados de súmula vinculante;

III – os acórdãos em incidente de assunção de competência ou de resolução de demandas repetitivas e em julgamento de recursos extraordinário e especial repetitivos;

IV – os enunciados das súmulas do Supremo Tribunal Federal em matéria constitucional e do Superior Tribunal de Justiça em matéria infraconstitucional;

V – a orientação do plenário ou do órgão especial aos quais estiverem vinculados. [...]”

17 PANUTTO, Peter. *Juízo de admissibilidade deve ser mantido e criada regra de transição*. Disponível em <http://www.conjur.com.br/2015-dez-15/juizo-admissibilidade-mantido-criada-regra-transicao#author>. Acesso em 04/01/2016.

Já no CPC/1973 observa-se restrição à remessa necessária “quando a sentença estiver fundada em jurisprudência do plenário do Supremo Tribunal Federal ou em súmula deste Tribunal ou do tribunal superior competente” (art. 475, § 3º).

Contudo, no CPC/2015 as hipóteses de impedimento da remessa necessária foram ampliadas e qualificadas.

A qualificação caracteriza-se, sobretudo, pelo tipo de precedente que obstaculiza a remessa necessária. O CPC/2015 confere essa eficácia de obstar a revisão de decisão judicial apenas a alguns tipos de precedentes, cuja formação, por regra, é precedida de procedimentos especiais caracterizados pela amplificação do contraditório, da publicidade e da motivação. Essa coerência sistêmica acerca das decisões judiciais que terão aptidão para formar precedente não está presente no CPC/1973.

Também caracteriza a qualificação presente na nova codificação a inclusão da hipótese que excepciona a remessa necessária caso a decisão judicial coincida com entendimento vinculante firmado no âmbito administrativo do próprio ente público, consolidado em manifestação, parecer ou súmula administrativa. Em última análise, a previsão legal é corolário da autonomia constitucional dos entes políticos. Ora, se o próprio ente já fixou internamente entendimento acerca da questão judicializada, e esse entendimento é idêntico ao adotada na decisão judicial, não há fundamento para manter o processo em andamento, eis que inexistente a lide.¹⁸

Por fim, impende analisar o cabimento da remessa necessária no caso de julgamento antecipado parcial do mérito.

O CPC/2015 previu, em artigo único, a possibilidade de julgamento antecipado parcial do mérito:

“Art. 356. O juiz decidirá parcialmente o mérito quando um ou mais dos pedidos formulados ou parcela deles:

I – mostrar-se incontroverso;

18 Com o intuito de conferir efetividade ao dispositivo legal foi aprovado o Enunciado 433 no Fórum Permanente de Processualistas Civis: “Cabe à Administração Pública dar publicidade às suas orientações vinculantes, preferencialmente pela rede mundial de computadores.”

II – estiver em condições de imediato julgamento, nos termos do art. 355.

§ 1º A decisão que julgar parcialmente o mérito poderá reconhecer a existência de obrigação líquida ou ilíquida.

§ 2º A parte poderá liquidar ou executar, desde logo, a obrigação reconhecida na decisão que julgar parcialmente o mérito, independentemente de caução, ainda que haja recurso contra essa interposto.

§ 3º Na hipótese do § 2º, se houver trânsito em julgado da decisão, a execução será definitiva.

§ 4º A liquidação e o cumprimento da decisão que julgar parcialmente o mérito poderão ser processados em autos suplementares, a requerimento da parte ou a critério do juiz.

§ 5º A decisão proferida com base neste artigo é impugnável por agravo de instrumento. ”

Trata-se de decisão interlocutória sobre o mérito da demanda, recorrível por agravo de instrumento, com julgamento fundado em cognição exauriente e com aptidão para formar coisa julgada¹⁹.

Observa-se que o *caput* do artigo 496 restringe o cabimento da remessa necessária às sentenças. Uma análise literal da codificação, portanto, afastaria o cabimento da remessa necessária no caso de julgamento antecipado parcial do mérito, eis que tal decisão tem natureza jurídica de decisão interlocutória.

Contudo, a decisão que julga antecipada e parcialmente o mérito da demanda é uma decisão interlocutória especial, eis que pode tornar-se definitiva, acobertada pela coisa julgada. Trata-se de decisão interlocutória tão somente em virtude do momento em que é proferida, mas cujo conteúdo e cuja aptidão para a definitividade são idênticos ao de uma sentença.

Ora, se ontologicamente tais decisões são idênticas (a única diferença entre elas é o momento em que são proferidas), não há porque submetê-

19 MARINONI, Luiz Guilherme; ARENHART, Sergio Cruz; MITIDIERO, Daniel. *Novo código de processo civil comentado*. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2015. p. 380.

-las a regimes jurídicos distintos. Se a remessa necessária visa ao resguardo do erário nas hipóteses previstas na lei, e se a decisão interlocutória tem aptidão para causar lesão ao referido bem jurídico, uma análise sistêmica levará à conclusão de que está sujeita à remessa necessária a decisão que julga antecipada e parcialmente o mérito da demanda.

A questão é polêmica, mas a coerência sistêmica impõe seja adotada a conclusão acima exposta. As objeções ao cabimento da remessa necessária no caso de julgamento antecipado parcial do mérito estão fundadas numa interpretação literal do dispositivo legal, bem como permeadas por um viés ideológico (contrário às prerrogativas da Fazenda Pública).

5. Conclusão

As adaptações promovidas no regime processual da Fazenda Pública demonstram que o legislador continua reconhecendo a necessidade de que o ente público – em virtude da peculiaridade de sua atuação em Juízo e do interesse que tutela – goze de prerrogativas específicas para a atuação judicial, sem que isso configure ofensa à isonomia.

Contudo, entendeu que era necessário revisitá-las e conformá-las à nova realidade da advocacia pública no Brasil, sob pena de a prerrogativa transformar-se em privilégio. É sob essa ótica que devem ser vistas as alterações nos regimes dos prazos processuais, dos honorários advocatícios e do reexame necessário.

Os novos contornos legais da atuação da Fazenda Pública em juízo tornaram as prerrogativas mais adequadas à realidade atual da representação judicial dos entes públicos.

Portanto, com as alterações promovidas pelo CPC/2015, o direito processual brasileiro avançou e encontrou um ajuste fino e equilibrado para a necessidade de tutela especial do erário sem ferir a isonomia entre as partes.

Referências bibliográficas

BARROSO, Luís Roberto. *Curso de direito constitucional contemporâneo: os conceitos fundamentais e a construção do novo modelo*. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2010.

CUNHA, Leonardo Carneiro da. *A Fazenda Pública em juízo*. 11. ed. São Paulo: Dialética, 2013.

DIDIER JR., Fredie; BRAGA, Paula Sarno; OLIVEIRA, Rafael Alexandria de. *Curso de direito processual civil: teoria da prova, direito probatório, ações probatórias, decisão, precedente, coisa julgada e antecipação dos efeitos da tutela*. 10 ed. Salvador: Jus Podivm, 2015.

MARINONI, Luiz Guilherme; ARENHART, Sergio Cruz; MITIDIERO, Daniel. *Novo código de processo civil comentado*. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2015.

MITIDIERO, Daniel. *Cortes superiores e cortes supremas: do controle à interpretação da jurisprudência ao precedente*. 2. ed. rev. atual. e ampl. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2014.

NEVES, Daniel Amorim Assumpção. *Novo Código de Processo Civil – Lei 13.105/2015*. 2. ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Método, 2015.

NUNES, Dierle. *Proposta de reforma do novo Código de Processo Civil apresenta riscos*. Disponível em <http://www.conjur.com.br/2015-nov-26/dierle-nunes-proposta-reforma-cpc-apresenta-riscos>. Acesso em 04/01/2016.

PANUTTO, Peter. *Juízo de admissibilidade deve ser mantido e criada regra de transição*. Disponível em <http://www.conjur.com.br/2015-dez-15/juizo-admissibilidade-mantido-criada-regra-transicao#author>. Acesso em 04/01/2016.

