

O NOVO CÓDIGO DE PROCESSO CIVIL E A FAZENDA PÚBLICA: PRIVILÉGIOS?

Nicola Tutungi Júnior*

Sumário: 1. Introdução; 2. A Explosão de Litigiosidade; 3. A Consolidação da Constituição da República de 1988 e da Democracia no Brasil; 4. Evolução Política e Econômica do País; 5. A (Re)Estruturação da Administração Pública; 6. A Representação Judicial da Fazenda Pública; 7. Algumas Questões Processuais; 8. Conclusões.

1. Introdução

A intensificação de debates jurídicos no ordenamento pátrio sobre a necessidade de uma prestação jurisdicional mais célere tem trazido a lume conclusões das mais variadas quanto ao melhor caminho a se seguir para alcançar este objetivo. Ao longo dos últimos anos, não raras foram as tentativas de alteração legislativa para se chegar a um processo com duração razoável. Aliás, a própria concepção de razoabilidade passou a permear o mundo jurídico de tal forma que sua aplicação, outrora apenas principiológica, em tempos atuais tem servido de fundamento para prevalência inclusive sobre leis.

De todo modo, não se pode desconsiderar que uma prestação jurisdicional célere não afasta o dever do Estado-juiz de entregá-la de forma adequada¹. Neste contexto, que se traduz numa verdadeira apreensão social por se compatibilizar a prestação jurisdicional célere e ao mesmo tempo adequada, outro debate ganha destaque: a morosidade nas causas que envolvem os entes públicos.

Refletir a questão apenas sob a ótica constitucional, processual, ou, em outras palavras, adstrita ao campo meramente jurídico, seria fechar os olhos para uma realidade social, política e econômica que transcende a esta seara. Por tais razões, busca-se no presente trabalho contextualizar uma dimensão um pouco mais ampla que permeia os litígios envolvendo a Fazenda Pública.

* Mestre em Direito Processual pela Universidade do Estado do Rio de Janeiro (UERJ), Procurador do Estado do Rio de Janeiro.

¹ Apenas adiantando o debate, veremos mais a frente que decisões monocráticas de questões ainda não pacificadas, o não conhecimento de recursos com base em questões de fato, o sobrestamento de julgamentos e outras manifestações do Estado-juiz decorrentes da incorporação ao ordenamento de “filtros recursais”, em que pese a celeridade das decisões, afastam-se completamente da natureza da função jurisdicional de aplicar a justiça ao caso concreto e promover a pacificação social. Nestes casos, dúvidas não há de que a celeridade é a maior inimiga da segurança jurídica...

A tramitação do Projeto de Lei referente ao Novo Código de Processo Civil (PLS nº 166/2010) tem evidenciado uma intensa preocupação em trazer à sociedade mecanismos de celeridade na prestação jurisdicional. Seja nas audiências públicas realizadas ao longo da tramitação do projeto, seja nas propostas de emendas apresentadas, ou mesmo nos debates acadêmicos, o que mais se verifica é a preocupação em conciliar uma atividade estatal de solução dos conflitos que seja tão rápida quanto adequada.²

O espírito democrático que tem conduzido o referido projeto, entretanto, leva à proposição, por diversos segmentos da sociedade, sejam eles relacionados a interesses corporativos, privados, públicos, sociais ou até pessoais, de emendas das mais diversas ao anteprojeto original. Em sua tramitação pelo Senado Federal, aprovou-se texto substitutivo do Senador Valter Pereira, Relator-Geral do projeto naquela Casa Legislativa³.

Com méritos em muitos pontos e controvérsias em alguns outros, certo é que seu encaminhamento à Câmara dos Deputados aflora novamente nos segmentos citados o anseio de novas propostas para o texto final. Como já dito, dentre os temas de maior debate no meio jurídico está uma suposta manutenção de “privilégios” à atuação em juízo na defesa dos entes públicos.

A preocupação que se deve ter com o estudo do tema passa não apenas pela duração razoável do processo, pela igualdade entre as partes em juízo e pelo aparelhamento dos órgãos de Advocacia Pública, mas passa também por muitas questões outras, como a evolução da democracia brasileira ao longo dos últimos anos, o crescimento político e econômico do país no cenário internacional, as melhorias na prestação do serviço público, a judicialização de políticas públicas, a intensificação da verdade real no processo civil, e, por fim, necessidade da manutenção de algumas prerrogativas à Fazenda Pública como consectário da própria garantia do interesse público primário. É o que se passa a analisar.

2. A Explosão de Litigiosidade

Num primeiro momento, há de se perquirir o porquê de se reformar o direito e seus institutos. No plano do direito processual, se é verdade que hoje não temos mais a concepção de um direito “adjetivo” como outrora, não há de se negar que, sendo o processo o meio de instrumentalização de direitos materiais, a evolução da própria sociedade, e os novos conflitos dela decorrentes, acabam por provocar a necessidade de rediscussão dos mecanismos para efetivação das tutelas jurisdicionais.

Falando em tutelas jurisdicionais, a propósito, discute-se hoje, inclusive, se a jurisdição seria efetivamente necessária para a solução de determinadas questões, e,

² Veja-se, dentre outras, as reportagens disponíveis em: <http://www.cnf.org.br/noticias1.asp?id_noticia=736> e <<http://www.infojus.com.br/noticias/audiencia-publica-sobre-o-novo-codigo-de-processo-civil-reune-juristas-politicos-o-magistrados-no-tjrj/>>.

³ A íntegra do texto aprovado no Senado Federal encontra-se disponível em <<http://www.senado.gov.br/atividade/materia/getPDF.asp?t=84495&tp=1>>.

inversamente, se conseguiria atender problemas que, por sua ampla dimensão, talvez extrapolarem inclusive o seio da prestação jurisdicional.

Seja por um ou por outro caminho, a verdade é que podemos identificar alguns “sintomas” que levam o legislador a buscar alternativas para soluções que antes se mostravam adequadas para resolver os conflitos sociais. Dentre estas, podemos citar o aumento populacional, a velocidade do conhecimento e do acesso à informação, o conseqüente incremento do acesso à justiça pela informação, e uma grande explosão de litigiosidade⁴.

O maior acesso da população aos meios de comunicação e ao conhecimento trouxe maior celeridade na formação de novas relações sociais, jurídicas, e, também, por conseqüência, um aumento na busca da via judicial para efetivação de direitos.

Ainda que, na época do estudo do professor PAULO CÉSAR PINHEIRO CARNEIRO⁵, a conclusão a que se chegava era no sentido de que o acesso aos Juizados Especiais Cíveis restringia-se a algumas classes (entre 1997 e 1998, época do levantamento, 70% do acesso relacionava-se com as classes média, média alta e elite), fato é que o dinamismo dos negócios jurídicos de massa, criando relações ditas complexas⁶, trouxe ao Poder Judiciário um volume enorme de demandas, exigindo dos operadores do direito constantes reflexões sobre a reestruturação da prestação da atividade jurisdicional de modo a proporcionar uma tutela efetiva, célere e adequada.

Quando os litígios envolvem a Fazenda Pública, então, não há como negar que os debates se acaloram. Afinal, dentro da evolução de um Estado de cunho patrimonialista, voltado mais para a tutela da propriedade e das relações privadas, para um Estado Social, e, posteriormente, para um Estado Democrático de Direito, percebe-se uma gradativa diminuição da intervenção estatal em questões que poderiam dizer respeito unicamente aos próprios particulares.

Na época do Estado Social, destaca CLÁUDIA LIMA MARQUES⁷ que este sucumbe diante das novas relações jurídicas, e que o pós-modernismo também acaba atingido pela realidade “*da substituição do Estado pelas empresas particulares, de privatizações, do neoliberalismo, de terceirizações, de comunicação irrestrita, de informatização, e de um neoconservadorismo.*”

Ao mesmo tempo em que há a ideia de um Estado menos intervencionista, as questões sociais ganham relevo, inobstante a crise do Estado do Bem-Estar Social, lembrada pela renomada jurista quando aponta:

⁴ A este respeito, veja-se o nosso *Reformas processuais, acesso à justiça e os Juizados Especiais da Fazenda Pública*, ainda no prelo.

⁵ CARNEIRO, Paulo César Pinheiro. *Acesso à Justiça: juizados especiais cíveis e ação civil pública: uma nova sistematização da teoria geral do processo*. 2ª Edição. Rio de Janeiro: Forense, 2003.

⁶ Na feliz expressão de MARQUES, Cláudia Lima. *Contratos no Código de Defesa do Consumidor: o novo regime das relações contratuais*. 4ª Edição. São Paulo: RT, 2002.

⁷ Ob. Cit. p. 161

É uma época de vazio, de individualismo nas soluções e de insegurança jurídica, onde as antinomias são inevitáveis e a desregulamentação do sistema convive com um pluralismo de fontes legislativas e uma forte internacionalidade das relações. É a condição pós-moderna que, com a pós-industrialização e a globalização das economias, já atinge a América Latina e tem reflexos importantes na ciência do direito.

O maior destaque no estudo dos Direitos Humanos, temas como a dignidade da pessoa humana e mínimo existencial⁸, o estudo tanto do direito material quanto do direito processual sob a ótica constitucional são apenas exemplos que ajudam a evidenciar preocupações sociais do Estado Democrático de Direito contemporâneo.

Dentre estas preocupações, as omissões estatais ou os equívocos cometidos pela Administração Pública em diversos níveis federativos passam a ser questionados não apenas em seu mérito, mas, principalmente, com relação à capacidade de o Poder Judiciário reparar lesões ou sustar ameaças de lesões no menor tempo possível. Rotula-se muito, aqui, que existiriam possíveis “privilégios” à Fazenda Pública na própria condução do processo.

Assim, estando no centro de um debate que envolve a mora na entrega da prestação jurisdicional, a Fazenda Pública se vê questionada acerca da necessidade de instrumentos diferenciados para atuação, e desta discussão algumas propostas legislativas inclusive já começaram a despontar no ordenamento.

O advento da Lei nº 12.153/09, por exemplo, cria os Juizados Especiais da Fazenda Pública nos Estados e no Distrito Federal, complementando assim a possibilidade de os entes públicos serem demandados através de um procedimento sumaríssimo tanto em causas inicialmente afetas à Justiça Federal (o que já ocorria com a Lei nº 10.259/01), quanto em causas relacionadas à Justiça Estadual⁹.

Entretanto, como já dito, é no Código de Processo Civil que se buscam as modificações mais relevantes, notadamente pela ampla aplicação daquele diploma à maior parte dos litígios. Em boa medida por conta de diversas previsões do Código de 1973, ainda em vigor, tem surgido no ordenamento inflamados discursos pela igualdade completa da Fazenda Pública aos particulares na relação processual, extirpando-se prazos diferenciados para resposta e outras manifestações, vista pessoal dos autos, dentre outros pontos. A explosão de litigiosidade, como se verá, ainda que

⁸ Sobre o tema, veja-se o trabalho do professor TORRES, Ricardo Lobo. *O mínimo existencial como conteúdo essencial dos direitos fundamentais*, in SOUZA NETO, Cláudio Pereira de, e SARMENTO, Daniel (orgs.). *Direitos Sociais. Fundamentos, Judicialização e Direitos Sociais em Espécie*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2008, v.1, p. 313-339.

⁹ A regulamentação do tema nos Estados e sua efetiva implantação são questões que, com o tempo, evidenciarão se acertada a escolha de levar aos Juizados causas aparentemente mais simples contra entes públicos, ou se, na linha do que já ocorreu com os Juizados Especiais Cíveis, teremos a explosão de novas demandas judiciais, ajudando a congestionar ainda mais o Poder Judiciário. Independentemente da conclusão que se chegue, o tema merece algumas reflexões.

possa manter os entes públicos, como se costuma pejorativamente dizer, como maior “cliente” do Poder Judiciário, não afasta outras constatações inevitáveis, que passam desde um percentual de êxito pela Fazenda Pública maior do que o de insucesso em juízo, à formação de verdadeiras estruturas de captação de partes para demandas infundadas e para procrastinação de feitos com vistas a postergar o pagamento de tributos e o cumprimento de outras obrigações, sem contar com a inevitável conclusão de que a demora da marcha processual, em sua maior parte, decorre do processamento de atos cartorários, e não dos prazos para manifestação das partes.

Por estas razões é que, como se vem destacando desde o início, o debate é muito mais amplo do que possa parecer.

3. A Consolidação da Constituição da República de 1988 e da Democracia no Brasil

Adentrando no tema principal objeto do presente estudo, deve-se mencionar que a Constituição da República de 1988 não por acaso tem sido chamada de “Constituição Cidadã”: a previsão em seu texto de diversas questões outrora relegadas ao plano infraconstitucional promoveu verdadeira releitura das ciências jurídicas no ordenamento brasileiro. Assim, o estudo de temas como o direito penal, o direito civil, e também o direito processual, passa por um novo enfoque de análise, agora sob a “lente constitucional”.

Outrossim, a previsão expressa de direitos e garantias fundamentais intransigíveis ao ordenamento levou a uma inquestionável judicialização de situações cotidianas. Este novo papel do Estado-juiz cresce na mesma proporção em que lesões e ameaças de lesões a direitos fundamentais passam a ser cada vez menos toleradas.

Os mecanismos de controle entre os Poderes passam a estar melhor especificados na Carta Política, evitando-se brechas para regimes de exceção. Como se sabe, a ideia de uma tripartição de poderes decorre da necessidade tanto de se impedir a concentração de atribuições num único órgão (o que historicamente levou a deturpações no exercício do poder) quanto de controle dos excessos promovidos por aqueles que governam, por aqueles que legislam e por aqueles que julgam. Não há dúvidas de que num sistema no qual situações de abusividade devam ser contidas (de modo a evitar a lesão ou ameaça de lesão a direitos), a previsão de mecanismos de intervenção entre os Poderes assegura um certo equilíbrio.

Considerando que esta divisão de atribuições, por outro lado, não ocorre de forma estanque, a instituição de um sistema de *checks and balances* promove a inter-relação entre os Poderes na consecução das finalidades públicas. Possibilita-se o exercício ordinário de atividades por cada Poder, mas ao mesmo tempo institui-se instrumentos específicos de controle entre eles.

Neste sentido, por exemplo, há a possibilidade de o chefe do Poder Executivo vetar no todo ou em parte texto de lei que considere inconstitucional (art. 66, §1º da Constituição Federal em vigor); a declaração de inconstitucionalidade de leis e atos normativos pelo Supremo Tribunal Federal e a edição de súmulas com efeito vinculante à Administração Pública direta e indireta (artigos 102 e 103-A do Texto

Maior); a possibilidade de o Poder Legislativo julgar os chefes dos Poderes Executivo e Judiciário nos crimes de responsabilidade (art. 52, I e II da Constituição); enfim, diversos são os mecanismos expressamente previstos na Constituição Federal que possibilitam o controle de abusos, através de atividades que, originariamente, não seriam afetas àquele Poder que intervém.

Ainda assim, por mais que seja desejável uma divisão de atribuições entre os Poderes com certo equilíbrio, não há como negar que o advento do Texto Maior de 1988 marcou a elevação de importância do Poder Judiciário para a consecução de um verdadeiro Estado Democrático de Direito.

Muito embora a tripartição de Poderes tenha acompanhado a evolução do Estado Brasileiro de longa data, historicamente a relevância de atribuições das funções típicas estatais ora se concentrou nas mãos do governante (*rectius*: Poder Executivo), ora se concentrou nas mãos do legislador, razão pela qual o papel do Estado-juiz sempre ficou restrito a “dizer o direito”, não lhe sendo legítima a interpretação das leis que pudesse ultrapassar, de certa forma, o real objetivo do legislador, nem, por outro lado, adentrar em questões que se referissem à esfera da Administração Pública.

Este panorama foi-se modificando ao longo do tempo, e sem dúvida alguma a Constituição da República de 1988 consagrou a relevância do Estado-juiz para a consecução de uma série de objetivos inerentes à própria democracia. Note-se que o argumento principal nas discussões envolvendo o avanço e ampliação na apreciação pelo Poder Judiciário de questões intrinsecamente ligadas aos demais Poderes sempre foi uma suposta falta de legitimação democrática, considerando que não há eleição dos seus membros pelo povo, o que, em tese, faria com que não fossem representantes populares.

Ainda que tal premissa não seja equivocada, há diversos argumentos que tentam justificar a legítima atuação do Estado-juiz em questões que envolvam atividades típicas de Estado, e nesta linha de análise conclui-se inclusive que tal atuação se mostra necessária quando diante de omissões ou de situações envolvendo a efetivação de alguns direitos, como os direitos fundamentais.

Tal constatação nos permite afirmar que se passa a um Estado de Direito no qual exsurge o Poder Judiciário como um grande garantidor de direitos fundamentais, sempre demandado quando falhos os demais Poderes em sua missão democrática. Sua participação na efetivação de uma série de direitos, notadamente quando a Administração Pública se mostra omissa ou quando age flagrantemente em desacordo com o interesse público apenas reforça uma solidez democrática ainda maior no ordenamento brasileiro, com respeito às instituições e ao exercício de controle entre os três Poderes.

Em outras palavras, a constitucionalização de diversas temas e o respeito à democracia tem levado o Estado Brasileiro a grandes avanços, principalmente considerando-se que a ruptura com um regime outrora ditatorial não advém de passado tão distante. A importância destas considerações será melhor abordada no tópico que se segue.

4. Evolução Política e Econômica do País

Embora a “maturidade” da democracia brasileira comece a se desenvolver melhor com a Carta Política de 1988, as décadas de 80 e 90 mostraram um panorama econômico bastante tumultuado. Períodos de grande inflação e consequente redução de poder aquisitivo dos cidadãos, endividamento externo, e incertezas quanto à solidez estatal marcaram o período.

Somando-se planos econômicos não tão bem sucedidos, e uma reestruturação da própria Administração Pública por conta de previsões constitucionais expressas (que melhor serão analisadas no ponto 5), vê-se que todo este contexto histórico inegavelmente traz reflexos à postura do Estado na consecução de finalidades públicas.

Ora, a visão de um país praticamente falido por conta de uma recente ruptura com regime de exceção, com um novo Texto Constitucional ainda em fase de consolidação e com demandas sociais em campos dos mais diversos (como por exemplo, saúde, educação, segurança, responsabilidade na aplicação de recursos públicos, etc.) mostram que a reconstrução estatal é sem dúvida missão para algumas gerações.

Veja-se os recentes desastres naturais ocorridos no Japão, país desenvolvido e uma das principais potências tecnológicas mundiais: estragos ocorridos nas suas usinas nucleares, com reflexos à toda aquela sociedade, levarão anos para, no mínimo, retornarem ao *status quo*. O exemplo quer trazer à baila a constatação de que estragos sociais, sejam estes decorrentes de eventos naturais, sejam estes decorrentes de um passado histórico de má utilização e gestão de recursos públicos, podem levar décadas para serem reparados.

No campo da Administração Pública, os efeitos de administrações ruins se protraem no tempo, e instituições quase falidas não soerguem da noite para o dia. Veja-se que, no caso brasileiro, o recente passado histórico que levou o Estado a uma quase falência e descrédito das instituições, ressurgiu com equilíbrio social e econômico. Debates hoje mais intensos levam inclusive ao pleito nacional de um assento no Conselho de Segurança da Organização das Nações Unidas, o que mostra uma gradativa evolução estatal.

É preciso registrar que o presente estudo se despe de qualquer conotação política em quaisquer dos níveis federativos, sendo certo que o subscritor do presente não é, em absoluto, apreciador de questões políticas. Entretanto, ao tratar do tema Fazenda Pública, não se pode desconsiderar um contexto histórico do ordenamento brasileiro que transcende ao direito processual, e que evidencia evoluções estatais inquestionáveis, mas que ainda não escondem diversos problemas, como por exemplo nas áreas de previdência social, tributação, saúde, educação, meio ambiente, dentre outros.

As diversas mazelas e dificuldades do ordenamento brasileiro, sejam elas decorrentes da Administração Pública, do Poder Legislativo ou mesmo do Estado-juiz, sempre estiveram bastante evidentes, mas a constatação acerca de um crescimento do Estado Brasileiro não pode ser deixada de lado, justamente quando da análise das particularidades que envolvem os entes públicos.

5. A (Re)Estruturação da Administração Pública

Como já destacado, o advento da Constituição da República de 1988 também trouxe grande impacto à Administração Pública. A previsão no artigo 37 de princípios expressos para balizar a atividade pública (com legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e até eficiência), a previsão constitucional da realização de concurso público para o provimento de cargos efetivos, a previsão constitucional de disposições sobre o serviço público e o servidor público, enfim, todo o arcabouço constitucional atual deixou expressa a responsabilidade e a relevância daqueles que exercem o *munus* público.

O ordenamento passa a exigir profissionalismo estatal, passa a demandar planejamento, transparência, coerência, e resultados. Somando tais pormenores das atividades administrativas com o já citado crescimento de direitos e garantias individuais como valores fundamentais democráticos, constata-se uma clara reorganização da Administração Pública.

Em sequência ao Texto Maior, surgem diplomas de controle, como a Lei de Improbidade Administrativa (Lei nº 8.429/92), a Lei de Licitações (Lei nº 8.666/93), a Lei do Processo Administrativo Federal (Lei nº 9.784/99), a Lei de Responsabilidade Fiscal (LC nº 101/2000), dentre uma série de outros diplomas que visaram melhor estruturar a prestação de serviços públicos.

O incremento de transparência e o maior controle entre os três Poderes (até por conta das expressas disposições constitucionais dos Tribunais de Contas) promoveram uma grande reestruturação da atividade administrativa, com vistas a minimizar omissões e falhas.

Todas estas alterações foram suficientes para que o ordenamento brasileiro “voasse em céu de brigadeiro”? Evidentemente que não. Retomando fenômenos já destacados no início do trabalho, esta reorganização administrativa se desenvolveu contemporaneamente à explosão de litigiosidade. Porém, não há como deixar de destacar que esta coincidência não decorreu apenas do incremento ao acesso à justiça e do estabelecimento de novas relações jurídicas.

Como são bastante visíveis as falhas e omissões da Administração Pública, também passaram a ficar evidentes deturpações outras trazidas com a judicialização excessiva. Exemplo claro é a exagerada cobrança pelas Fazendas Públicas de créditos através do procedimento das execuções fiscais, previsto pela Lei nº 6.830/80.

Note-se que o diploma legal em questão é anterior à Constituição, mas em paralelo às retóricas discussões acerca de uma possível carga tributária elevada no país, está também a cultura da inadimplência. Conclusão deste fenômeno é ter o Poder Judiciário uma verdadeira enxurrada de ações judiciais para a cobrança de créditos públicos.

E nem se perca tempo destacando que, no caso de créditos tributários, há previsão legal em todos os níveis federativos de verdadeiro contencioso administrativo para a discussões de autuações fiscais, onde se assegura claramente o contraditório e a ampla defesa. Num cenário normal, o fim deste litígio administrativo levaria ao

adimplemento do tributo ou à anulação da autuação, mas a realidade nos mostra panorama um tanto quanto diverso: verdadeiras estruturas contábeis, jurídicas e não raro criminosas sustentam uma análise econômica sobre as vantagens de sé protelar processos judiciais. A utilização indiscriminada de recursos judiciais e mecanismos protelatórios retardam feitos que sequer deveriam ser levados ao Estado-juiz.

O exemplo não se restringe ao campo dos executivos fiscais. Também em diversas outras áreas a Fazenda Pública é cliente do Poder Judiciário sim, mas por conta também da formação de estruturas privadas de captação de partes que sequer sabem o tema que estão litigando. A área previdenciária é o retrato mais flagrante do que ora se destaca, onde pensionistas, servidores inativos ou outros beneficiários são literalmente “recrutados” a demandar em juízo em busca da consolidação de novas teses jurídicas capazes de movimentar determinado segmento social na busca de provimentos jurisdicionais com boa dose de aventura.

Não seria sequer necessário prosseguir para se chegar à conclusão que os prazos para resposta das ações envolvendo a Fazenda Pública não são o grande problema da duração razoável do processo. Mas ainda assim, antes da efetiva análise processual da questão, há alguns outros pontos a se ressaltar.

6. A Representação Judicial da Fazenda Pública

Consentâneo à reorganização administrativa, também o melhor aparelhamento dos órgãos de representação judicial dos entes públicos é fenômeno notado ao longo destes anos. Seja pelo exsurgimento de sua relevância no ordenamento pátrio, seja pela própria percepção dos governantes acerca da necessidade de órgãos técnicos ao seu lado, certo é que também o já citado advento de uma série de diplomas legais visando controle e transparência na Administração Pública contribuíram para o maior destaque das funções institucionais da Advocacia Pública.

A realização de novos concursos públicos trouxe consigo a renovação do perfil do advogado público;¹⁰ a informatização de sistemas outrora arcaicos, e a dinamização das informações entre os órgãos trouxe mais celeridade na atuação; o exercício do controle interno de legalidade deixou de ser visto pela Administração Pública como algo inviabilizador de políticas públicas, mas sim algo que reduz a judicialização de questões e previne responsabilidades pessoais.

Dentro deste contexto, a prestação de serviços públicos mais eficientes, e a percepção acerca da necessidade de cargos técnicos em setores relevantes da Administração, anteriormente ocupados por indicações políticas, hoje demonstram uma importância inquestionável dos órgãos da Advocacia Pública na missão constitucional de buscar o interesse público.

¹⁰ Sem qualquer demérito àqueles que historicamente marcaram a Advocacia Pública pela ética, pela eficiência e pelo conhecimento, a realização de novos certames traz à Administração Pública gerações que cresceram contemporaneamente ao desenvolvimento democrático do país, que cresceram estudando a importância dos princípios que regem à Administração Pública, e que tiveram sua formação sempre exemplificada pela má gestão pública a ser corrigida para as futuras gerações com eficiência, responsabilidade e controle de abusos.

Toda essa evolução, entretanto, não foi capaz de evitar, como exaustivamente destacado, uma explosão de litígios judiciais, muitos dos quais absolutamente infundados. Tomando por base, por exemplo, a Procuradoria Geral do Estado do Rio de Janeiro, é de se ressaltar que, considerando as ações judiciais em que representa o Estado ou entes da Administração, em pouco mais da metade o Estado resta vencedor. Em outras palavras, o percentual de êxito estatal em ações judiciais (excluindo-se as já citadas execuções fiscais, por não se tratarem de processo de conhecimento) é superior ao de insucessos.¹¹

Quer isto significar, como também já dito por mais de uma vez, que a frequência com que os entes públicos estão em juízo decorre fundamentalmente da tentativa de se buscar individualmente uma série de provimentos jurisdicionais, muitos dos quais sem fundamentos.

Não seria honesto deixar de mencionar uma série de questões envolvendo direitos fundamentais, onde a judicialização não raro se apresenta como a única via capaz de levar ao cidadão a tutela do direito: o fornecimento de medicamentos, a realização de procedimentos cirúrgicos emergenciais, a busca por saneamento básico e condições de salubridade em comunidades, questões envolvendo educação, segurança e meio ambiente, enfim, há um horizonte vasto de situações em que as omissões estatais demandam intervenção do Estado-juiz, e isso não pode deixar de ser considerado num percentual bastante razoável de ações envolvendo a Fazenda Pública.¹²

Por outro lado, uma série de questões processuais devem ser analisadas para que se constate que a redução de prerrogativas relacionadas à representação judicial dos entes públicos poderia ter o efeito exatamente inverso da importância atual da Advocacia Pública no controle interno da Administração e na busca pelo interesse público.

Como veremos adiante, o princípio da verdade formal, outrora aplicável ao direito processual numa época em que “*o que não estivesse nos autos não estaria no mundo*”, hoje sob a mesma lente constitucional cede espaço à verdade real, à justiça do caso concreto como maior expressão de pacificação social e de respeito às instituições democráticas.

Apenas para concluir a questão atinente aos órgãos de representação judicial, forçoso é mencionar que nem sempre o seu maior aparelhamento decorreu da sensibilidade da Administração, e que atualmente sua melhor estruturação ainda não é nem de longe capaz de se igualar à estrutura da advocacia privada. E, com toda razão, isto também não seria desejável, dada a natural distinção entre suas atribuições.

¹¹ Dados obtidos junto à Procuradoria Geral do Estado, ainda não oficializados exatamente por conta do desenvolvimento de novas ferramentas de sistema para controle e melhor prestação de serviços públicos.

¹² Note-se, entretanto, que os exatos limites da participação do Estado-juiz na efetivação de algumas políticas públicas e os instrumentos processuais mais adequados para a busca pela tutela jurisdicional em tais casos também é tema de intensos debates. A este respeito, veja-se o nosso *Ação Civil Pública e políticas públicas: implicações na tensão entre o Estado-Administrador e o Estado-Juiz*. Dissertação apresentada como requisito para obtenção do grau de mestre pela Universidade do Estado do Rio de Janeiro, em 01/07/2010. Ainda no prelo.

Tratando de atribuições, será visto que vários são os trâmites ainda burocráticos que permeiam a atuação da Advocacia Pública, e estes são ínsitos à atividade pública, notadamente pela necessidade de uma atuação transparente, eficiente, coerente e responsável. De todo modo, até mesmo para se trazer celeridade aos litígios, atualmente os órgãos de representação judicial dos entes públicos dispõem de uma série de instrumentos administrativos que visam exatamente assegurar a razoável duração do processo: a fixação de alçadas para composição em juízo; a possibilidade de dispensa de recursos judiciais; a orientação o cumprimento de decisões judiciais pelos órgãos da Administração; enfim, estes são apenas alguns exemplos rotineiros da Advocacia Pública que passam pela exata percepção acerca da necessidade de se abreviar litígios nos quais reconhecidamente houve falha ou omissão estatal, bem como atender às determinações judiciais.

7. Algumas Questões Processuais

Adentrando nas questões referentes ao Projeto de Lei do Senado Federal nº 166/2010, que versa sobre o Novo Código de Processo Civil, não há como deixar de ressaltar a forma democrática como vem sendo conduzida sua tramitação. Ainda que haja divergência sobre diversos pontos (o que evidentemente se afigura natural, dada a importância da referida codificação para o ordenamento pátrio), um deles não pode deixar de ser enaltecido: a oportunidade para manifestação de críticas, sugestões e opiniões por todos os segmentos da sociedade e do meio jurídico, em diversas oportunidades.

Tanto na época em que a Comissão de Juristas¹³ constituída pelo Senado Federal ainda conduzia a elaboração do anteprojeto, quanto em momento posterior

¹³ *Senado Federal, Ato do Presidente nº 379, de 2009.* Institui Comissão de Juristas responsável pela elaboração de anteprojeto de Código de Processo Civil. "O PRESIDENTE DO SENADO FEDERAL, no desempenho de suas atribuições, e Considerando que o vigente Código de Processo Civil data de 17 de janeiro de 1973, e que desde então já foram editadas sessenta e quatro normas legais alterando-o de alguma forma; Considerando que, à época da edição do Código de Processo Civil, em 1973, os instrumentos processuais de proteção dos direitos fundamentais não gozavam do mesmo desenvolvimento teórico que desfrutavam modernamente, e que desde então se deu uma grande evolução na estrutura e no papel do Poder Judiciário; Considerando que tanto o acesso à justiça quanto a razoável duração do processo adquiriram novo verniz ao serem alçados à condição de garantias fundamentais previstas constitucionalmente; Considerando que a sistematicidade do Código de Processo Civil tem sofrido comprometimento, em razão das inúmeras modificações legislativas aprovadas nos trinta e cinco anos de sua vigência, e que a coerência interna e o caráter sistêmico são elementos fundamentais para irradiar segurança jurídica à sociedade brasileira; Considerando a experiência bem-sucedida na Comissão de Juristas encarregada de elaborar anteprojeto de Código de Processo Penal; Considerando que as contribuições oriundas da Comissão de Juristas terão, indiscutivelmente, grande valor para os trabalhos legislativos do Senado Federal, RESOLVE: Art. 1º Instituir Comissão de Juristas com a finalidade de apresentar, no prazo de cento e oitenta dias, anteprojeto de Código de Processo Civil. Art. 2º A Comissão de Juristas prevista no art. 1º será presidida pelo Ministro LUIZ FUX, do Superior Tribunal de Justiça, e terá a seguinte composição: I - ADROALDO FURTADO FABRÍCIO; II - BRUNO DANTAS; III - ELPÍDIO DONIZETE NUNES; IV - HUMBERTO THEODORO JUNIOR; V - JANSEN FIALHO DE ALMEIDA; VI - JOSÉ MIGUEL GARCIA MEDINA; VII - JOSÉ ROBERTO DOS SANTOS BEDAQUE; VIII - MARCUS VINÍCIUS FURTADO COELHO; IX - PAULO CEZAR PINHEIRO; X - TERESA ARRUDA ALVIM WAMBIER, como relatora-geral dos trabalhos."

conduzido pela Comissão Temporária de Reforma¹⁴, no curso da tramitação naquela Casa Legislativa, diversas foram as audiências públicas realizadas em vários estados da Federação, para oitiva de propostas.¹⁵

Não por acaso, destacou o Senador VALTER PEREIRA em seu relatório final:

Ao final, dentro do possível, procuramos eliminar – ou reduzir ao máximo – os pontos controversos, apresentando um texto que reflete o pensamento médio de todos os segmentos interessados. É evidente que o substitutivo ora apresentado contém normas e diretrizes que podem, individualmente consideradas, desagradar este ou aquele setor. Mas estamos convictos de que o texto foi aperfeiçoado e não há um único ponto sensível que ficou sem o devido ajuste, porque todas as notas técnicas, todos os e-mails, todas as sugestões, escritas ou orais, feitas nas audiências públicas, foram lidos, analisados, comparados e, dentro do possível, contemplados no Substitutivo a ser apresentado. A utopia de se realizar um trabalho legislativo que agradasse, a um só tempo, todos os setores envolvidos no Direito Processual Civil, acadêmica ou profissionalmente falando, nunca fez parte da nossa agenda. Nunca se buscou a unanimidade, mas o mais próximo do consenso possível.

Inobstante tais considerações, certo é, como já dito desde o início, que a grandiosidade do projeto e a oportunidade quase única de participação na elaboração de um diploma legal codificado leva a propostas das mais diversas, algumas juridicamente sustentáveis, outras claramente relacionadas a interesses dos mais diversos, consequentemente relacionadas a segmentos sociais também dos mais diversos.

Longe de se caracterizar como um substitutivo de consenso ou tecnicamente completo, o texto aprovado no Senado Federal, como destacou seu próprio Relator Geral, buscou a conciliação, de modo a constituir um diploma que reflita não interesses

¹⁴ Na primeira reunião da Comissão, foram eleitos o Presidente, Senador Demóstenes Torres, e o Vice-Presidente, Senador Antônio Carlos Valadares, e designado o Relator-Geral, Senador Valter Pereira. Além disso, também foram designados seis relatores parciais, a saber: a Parte Geral coube ao Senador Romeu Tuma (PTB-SP); o Processo de Conhecimento ficou a cargo do Senador Marconi Perillo (PSDB-GO); os Procedimentos Especiais ficaram a cargo do Senador Almeida Lima (PMDB-SE); a Execução e o Cumprimento De Sentença são de atribuição do Senador Antônio Carlos Valadares (PSB-SE) e os Recursos ficaram para o Senador Acir Gurgacz (PDT-RO); o Processo Eletrônico foi atribuído ao Senador Antônio Carlos Júnior (DEM-BA).

¹⁵ Neste particular, tivemos oportunidade de manifestarmos nossas considerações na audiência pública realizada pela Comissão Temporária de Reforma, no Estado do Rio de Janeiro, em 13 de setembro de 2010. Outrossim, participamos de reuniões junto a outros órgãos da Advocacia Pública do país (dentro as quais a Advocacia Geral da União e diversas Procuradorias de Estado e de Municípios), com vistas ao encaminhamento de propostas consolidadas por estas instituições ao Relator Geral do Projeto.

corporativos particularizados, mas sim as necessidades atuais do ordenamento pátrio, dentre as quais está primordialmente a compatibilização entre a prestação jurisdicional célere e adequada¹⁶.

Na exposição de motivos do anteprojeto apresentado pela Comissão de Juristas, relevante destacar a menção ao professor JOSÉ CARLOS BARBOSA MOREIRA, quando disse que será efetivo o processo que constitua instrumento eficiente de satisfação do direito material. Demonstrou-se uma preocupação com a manutenção da forma sistemática de organização das normas processuais, na medida em que as alterações legislativas promovidas ao longo do tempo, apesar de bem aceitas pela comunidade jurídica ajudaram bastante, mas desorganizaram o Código.

A priorização da funcionalidade e simplificação do sistema ao esteticismo, bem como a preocupação com os princípios do acesso à justiça, da duração razoável, e a busca por um processo justo foram objeto de consideração na exposição de motivos. Nesta linha, a sintonia com a Constituição Federal ficou evidente logo no art. 1º, explicitando uma constitucionalização do processo, e uma busca pela efetividade aos princípios fundamentais.

Também se mencionou o estímulo à uniformização de jurisprudência, visando trazer segurança jurídica e proteção da confiança a jurisdicionados em situação semelhante, e a busca pela isonomia. Por fim, digno de registro a crítica realizada à dispersão excessiva da jurisprudência, trazendo descrédito ao Poder Judiciário.

No que se refere à Advocacia Pública, é relevante destacar a sistematização do Código ao trazer no Título IV do Livro I uma Seção específica no Capítulo IV, dispondo sobre sua relevância na defesa e promoção dos interesses públicos¹⁷.

Especifica-se, por exemplo, a questão referente à vista pessoal dos autos, o que, em que pese referir-se exclusivamente à Fazenda Pública, traz inegáveis benefícios à própria parte contrária. Isto porque a remessa dos autos aos órgãos de representação, ao ser realizada com a vista pessoal, tem o mérito de organizar administrativamente a

¹⁶ Segundo o Ministro Luiz Fux, que presidiu a Comissão de Juristas as mudanças que o novo CPC traz vão garantir mais transparência e celeridade à Justiça. “Nos processos comuns, pela eliminação de recursos e formalidades, o tempo de tramitação vai ser diminuído em aproximadamente 50%”, projeta. Nas causas de massa, Fux calcula que o novo código permitirá a redução de até 70% no tempo de duração do processo. De acordo com o ministro, as possibilidades de recursos serão reduzidas sem afetar o amplo direito de defesa. “O que vai haver é a supressão de alguns recursos que se revelavam absolutamente inúteis, apenas prolongavam os processos desnecessariamente”, explica. “Se antes a parte podia, a cada passo do juiz, impugnar uma decisão desfavorável em relação a uma questão formal, agora ela o fará com um único recurso ao final do processo”, completa. Fonte:

http://www.stj.jus.br/portal_stj/publicacao/engine.wsp?tmp.area=398&tmp.texto=100615.

¹⁷ Eis o texto do substitutivo aprovado no Senado Federal: “Seção II - Da Advocacia Pública. Art. 105. Incumbe à Advocacia Pública, na forma da lei, defender e promover os interesses públicos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, por meio da representação judicial, em todos os âmbitos federativos, das pessoas jurídicas de direito público que integram a Administração direta e indireta. §1º No caso dos Municípios desprovidos de procuradorias jurídicas, a Advocacia Pública poderá ser exercida por advogado com procuração. §2º O membro da Advocacia Pública será civilmente responsável quando, no exercício de suas funções, agir com dolo ou fraude. Art. 106. 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 vista pessoal dos autos.”

rotina de carga e devolução de autos pelas instituições, trazendo total previsibilidade às partes e ao Tribunal quanto ao período de vista dos autos, principalmente com relação aos prazos impróprios.

Poder-se-ia contra argumentar, como normalmente o fazem os críticos de eventuais prerrogativas da Fazenda Pública, que tal disposição violaria o princípio da igualdade. Ocorre que, como já desenvolvido ao longo de todo o trabalho, o ainda grande volume de ações judiciais em que os entes públicos são demandados, seja fundada ou infundadamente, em verdade justificam um tratamento uniforme para a questão da vista de autos judiciais. Quanto mais organizada de forma sistemática pelo próprio legislador, menores os casuísmos que não raro provocam o retardo dos processos.

Assim, seja pelos argumentos esposados quanto à previsibilidade de carga e devolução de autos, bem como pela estrutura dos órgãos de representação judicial dos entes públicos ainda bem diversa da estrutura da advocacia privada, se justifica o tratamento diferenciado como forma de garantir a própria celeridade processual, apesar de numa primeira leitura eventualmente se chegar a conclusão diversa.

O mesmo raciocínio se aplica, aliás, à questão dos prazos processuais. Quanto a estes, o novo diploma modifica a anterior sistemática do artigo 188 do Código em vigor, que previa o prazo em quádruplo para apresentação de contestação. Com a nova proposição do artigo 106 do substitutivo, os prazos processuais da Fazenda Pública contar-se-ão em dobro em todas as manifestações processuais.

Neste particular, há argumentos contrários ao prazo em dobro para toda e qualquer manifestação da Fazenda Pública. Ao revés, chega-se a enfatizar que, afora a modificação do prazo em quádruplo para defesa, na verdade as mudanças do novo código estariam trazendo mais um grande “privilégio” fazendário. Mais um equívoco a ser refletido...

Mais uma vez, quando se destacou a reorganização administrativa dos entes públicos, e o maior aparelhamento da Advocacia Pública, poder-se-ia pensar que o Estado-Administração hoje dispõe de plenas condições de trocar informações quaisquer em tempo real. Tal constatação até poderia se evidenciar em grandes capitais, como na Capital Federal com a Advocacia Geral da União, ou como em estados-membros maiores, como São Paulo. Pense-se, entretanto, nos órgãos de representação judicial de municípios do interior de qualquer estado da Federação: já teriam estes condições de reunir informações para a defesa do interesse público num prazo simples? Todos os órgãos de representação judicial dos entes públicos são informatizados? Ou melhor: existem órgãos de representação judicial em todos os entes federativos?

Tais questionamentos são relevantes para destacar que a questão dos prazos processuais da Fazenda Pública não pode levar em conta apenas a estrutura de órgãos da Advocacia Pública dos entes mais desenvolvidos da federação. Deve-se analisar o contexto nacional da Advocacia Pública, que não se restringe às grandes capitais.

Diga-se mais: ainda nas grandes capitais existem trâmites, como já dito, necessários e burocráticos para a vinda de documentos, certidões, informações, enfim, uma gama de particularidades que justificam a busca pela verdade real na solução do caso concreto.

Em situações de emergência, dado o risco de lesão ou de ameaça de lesão a direito, o ordenamento prevê liminarmente a concessão de provimentos jurisdicionais de urgência, e o novo Código, por sinal, introduz inclusive os institutos da tutela de urgência e da tutela de evidência. Ora, não se enquadrando numa ou noutra hipótese, o caso discutido em juízo não demanda celeridade maior que a importância das corretas informações prestadas pelos entes públicos.

Neste ponto, vamos além: ao nosso sentir, a oitiva prévia da Administração Pública mesmo nos provimentos liminares seria fundamental ao ordenamento, seja para evitar decisões judiciais equivocadas pela falta de informações, seja para evitar recursos. Tal disposição atualmente existe no artigo 2º da Lei nº 8.437/92¹⁸ quando as pessoas jurídicas de direito público integrem o pólo passivo da relação processual ou tenham interesse em integrar a lide em ações coletivas. A previsão legal neste caso justifica-se para trazer ao julgador, ainda no início da ação, alguns elementos de convicção da situação de urgência.

Como sustentamos, o dispositivo legal, longe de tentar estabelecer “privilégios” à Fazenda Pública, em verdade busca resguardar a presunção de legalidade e legitimidade dos atos emanados pelas pessoas jurídicas de direito público. Assim, estabelecendo um prazo de 72 horas para manifestação, assegura que venham aos autos outros elementos para que o julgador analise a necessidade de exercer o seu poder geral de cautela.

Ainda no caso de que a urgência do provimento liminar imponha apreciação imediata da questão pelo julgador, temos que a previsão legal não deve ser desrespeitada, sob pena de nulidade da decisão proferida. Como o próprio dispositivo legal prevê, não se trata da resposta do ente público, que ainda será regularmente citado para exercer com amplitude seu direito de defesa, mas de uma manifestação prévia. Exatamente por isso, em casos de urgência extrema esta oitiva deve ocorrer, trazendo-se a juízo os elementos que naquele curto espaço de tempo foram possíveis de ser reunidos pelo ente público, pois no curso da relação processual é que a instrução será melhor desenvolvida.

A ponderação se faz pertinente porque não raro tal prerrogativa das pessoas jurídicas de direito público é violada sem que se dê especial atenção para um simples ponto: fixando-se um prazo para manifestação nos casos de urgência, o seu não atendimento levaria ao ente público o ônus de assumir o risco de ter um provimento liminar em seu desfavor, mas, de todo modo, houve a oportunidade de trazer ao juízo elementos de convicção.

A omissão do julgador ao conceder liminarmente um provimento liminar numa ação coletiva, por exemplo, sem ouvir a pessoa jurídica de direito público envolvida, afigura-nos bastante grave. Não se está diante de mera prerrogativa do ente público

¹⁸ BRASIL. Lei nº 8.437, de 30 de junho de 1992. Dispõe sobre a concessão de medidas cautelares contra atos do Poder Público e dá outras providências. *Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil*, Brasília, DF, 01 jul. 1992. “Art. 2º. No mandado de segurança coletivo e na ação civil pública, a liminar será concedida, quando cabível, após a audiência do representante judicial da pessoa jurídica de direito público, que deverá se pronunciar no prazo de setenta e duas horas.”

de ser ouvido, até porque terá sua oportunidade quando da apresentação das diversas modalidades de resposta, mas sim diante de situação na qual o julgador, ao exercer seu poder geral de cautela em desfavor de entes públicos, deve ter elementos de convicção trazidos aos autos pelos principais integrantes da relação processual.

Entender de modo diverso, além de proporcionar uma frontal violação ao ordenamento, poderia ter consequências práticas muito piores. Imagine-se um provimento liminar concedido sem a oitiva da Administração Pública, sendo certo que esta dispunha de elementos capazes de desconstituir a urgência: neste caso, possivelmente a interposição de recurso de agravo de instrumento com pedido de atribuição de efeito suspensivo (ou, extraordinariamente, a apresentação de pedido de suspensão de execução de decisão liminar, instituto que será estudado mais adiante) teria sucesso, e o cumprimento da decisão do juízo *ad quem*, pelo lapso de tempo entre a interposição do recurso e a decisão, poderia ocorrer, em verdade, após já ter havido prejuízos ao ente público, e, conseqüentemente, à própria sociedade.

No exemplo dado, a situação não ocorreria se, ainda que fixando em tempo exíguo o prazo para manifestação prévia, o julgador ouvisse a Administração Pública, dando cumprimento ao artigo 2º da Lei nº 8.437/92, evitando tanto a interposição de desnecessário recurso quanto os eventuais prejuízos causados ao ente público com o cumprimento da decisão liminar¹⁹.

Todas estas considerações apenas reforçam que a questão de prazos diferenciados para os órgãos de representação dos entes públicos, longe de caracterizar um privilégio, visam ajustar-se às naturais dificuldades cotidianas de obtenção de informações entre os órgãos da Administração Pública.

Ademais, com a redução do prazo em quádruplo para oferecimento de resposta, a fixação do prazo em dobro em todas as demais manifestações é capaz, por si só, de já encurtar a duração do processo, considerando que o prazo para resposta, em regra, sempre se consubstanciou no maior prazo processual do Código.

Somando-se o fato de que os atos cartorários, em geral, são os maiores responsáveis pelo retardo na marcha do processo, temos que argumentar como violação ao princípio da duração razoável do processo a estipulação de prazos diferenciados à Fazenda Pública soaria quase como um grande cinismo.

Pense-se, por exemplo, na citação ou intimação de um ente público para cumprimento de obrigação de pagamento de quantia. Nos casos de ações previdenciárias exemplificados em tópico anterior, nos quais diversas demandas infundadas buscam na desorganização administrativa dos entes públicos brechas para provimentos jurisdicionais favoráveis, não raras são as situações em que os valores apresentados pela parte na fase executiva são absolutamente desproporcionais à sentença.

Muito embora em alguns casos seja possível à Advocacia Pública identificar discrepâncias, em geral se faz necessária a análise dos cálculos por órgãos técnicos internos, o que também se apresenta como um procedimento administrativo que,

¹⁹ Sustentamos tal posição na audiência pública mencionada na nota de nº 15 e encaminhamos tal proposta consolidada pela Advocacia Pública ao Relator Geral do projeto. Entretanto, no substitutivo aprovado a sugestão não foi acolhida, em que pese os razoáveis argumentos.

apesar de burocrático, afigura-se necessário à própria tutela de recursos públicos a serem aplicados na efetivação de outras políticas. Em outras palavras, um interesse estatal que à primeira vista poderia se caracterizar como interesse público secundário, no exemplo dado transmuda-se em verdadeiro interesse primário, já que o desembolso a maior em ações judiciais prejudica, em última análise, toda a sociedade.

Por tais razões, nesta mesma linha de argumentação merecem elogios às previsões dos artigos 520 e 866 do substitutivo, que versam, respectivamente, sobre o cumprimento de obrigação de pagar quantia certa pela Fazenda Pública e sobre a execução de título extrajudicial contra a Fazenda Pública. Aliás, já que se falou nas execuções fiscais em momento anterior, e considerando que a previsão na Lei nº 6.830/80 para o oferecimento de embargos é de 30 dias, conforme artigo 16, haveria razão para tratamento desigual ao do contribuinte apenas por se tratar da Fazenda Pública? Neste caso, parece-nos que a situação de desigualdade seria exatamente inversa, de modo que o texto encaminhado à Câmara dos Deputados prevê razoavelmente 30 dias para a Advocacia Pública se manifestar nas execuções em desfavor da Fazenda Pública.

Enfim, diversos outros pontos poderiam ser analisados acerca do projeto, mas certo é que o Relatório Geral pondera exatamente onde poder-se-ia identificar excessos, e onde de fato um tratamento diferenciado se coaduna com a própria natureza da Advocacia Pública. Neste sentido, relevante trazer a baila registro do Relatório Geral acerca dos órgãos essenciais à administração da justiça:

Procuramos criar condições de um diálogo mais atual entre as diversas funções essenciais à Administração da Justiça (Magistratura, Ministério Público, Defensoria Pública, Advocacia pública e Advocacia privada), estabelecendo uma ponte entre os dispositivos a eles dedicados no atual Código e às suas leis de regência e, superiormente, ao seu regime constitucional.

É essa a razão – fazemos questão de destacar –, pelas quais muitas das propostas feitas por diversos setores representativos daqueles atores processuais não puderam ser acolhidas: muitas das reivindicações extrapolam os limites e finalidades de um código de processo civil, merecendo disciplina em sede da legislação extravagante, de lei complementar e, até mesmo, de alteração à Constituição.

Tanto quanto nas regras técnicas do processo, com relação a elas também é plenamente adequado o mais que oportuno art. 1º do projeto, mantido integralmente no substitutivo: “O processo civil será ordenado, disciplinado e interpretado conforme os valores e os princípios fundamentais estabelecidos na Constituição da República Federativa do Brasil, observando-se as disposições deste Código.”.

Deste modo, como já dito, o Relatório Geral aprovado no Senado Federal com o texto substitutivo apresentado pelo Senador VALTER PEREIRA, se por um lado não contempla exatamente todos os posicionamentos jurídicos prevalentes, ou mesmo referentes a uma ou outra instituição específica, por outro não desconsidera particularidades ainda necessárias para uma prestação jurisdicional adequada, e que, dependendo do ângulo em que analisada, busca até mesmo colaborar com a razoável duração do processo, sem se descuidar da necessária pacificação social que deve advir do exercício da justiça.

8. Conclusões

Chegando às linhas finais do presente estudo, pode-se destacar que a consolidação da democracia no ordenamento pátrio, em boa medida ocorrida com a Carta Política de 1988, se desenvolveu ao tempo em que uma grande explosão de litígios passou a ser levada ao Estado-juiz, demandando a reflexão acerca de novos instrumentos processuais capazes de compatibilizar uma prestação jurisdicional célere e, ao mesmo tempo, adequada.

No mesmo período, a evolução econômica e política do Estado Brasileiro, com sua crescente participação no cenário internacional, também demandou tanto uma reorganização da Administração Pública pautada em novos princípios e novos conceitos, bem como um maior aparelhamento dos órgãos de Advocacia Pública.

Inobstante tanto crescimento, atividades administrativas próprias dos entes públicos ainda demandam um tratamento processual diferenciado que, longe de se caracterizar como privilégios, em última análise conjuga esforços entre o Estado-Administrador e o Estado-Juiz na consecução das finalidades públicas. A instrumentalidade do processo de outrora em tempos atuais não admite uma verdade meramente processual, e a busca pela verdade real nos litígios que envolvem a Fazenda Pública passa pela conscientização acerca da contribuição dada pela Advocacia Pública à própria sociedade, com a economia de recursos públicos, como o controle preventivo de atos da Administração e com diversos mecanismos administrativos que impõem maior celeridade aos litígios envolvendo os entes públicos.

Deste modo, questões como vista pessoal de autos e prazos diferenciados tornam-se menores se analisadas num contexto mais amplo de consecução do próprio interesse público primário.