

## A Fazenda Pública em Juízo: Um adeus aos prazos em dobro?

Manoel Matias Medeiros de Araújo<sup>1</sup>

<https://orcid.org/0000-0002-6172-4139>

Rogério de Araújo Lima<sup>2</sup>

<https://orcid.org/0000-0002-0398-3984>

### RESUMO

Este artigo objetiva analisar os prazos processuais em dobro conferidos à Fazenda Pública e demonstrar o porquê de essa prerrogativa, atualmente, ser inadequada. Para tanto, este trabalho utilizou-se de pesquisa bibliográfica e qualitativa na doutrina, legislação e jurisprudência atinente ao tema, além de pesquisa quantitativa em dados estatísticos do Conselho Nacional de Justiça. Atualmente, dada a informatização das instituições e a facilidade com que se encontram dados pessoais, padeceram os motivos pelos quais aplicavam-se os prazos processuais em dobro. Ademais, há uma grande preocupação com o equilíbrio do processo civil, tornando-se primordial uma análise mais acentuada desse cenário de disparidade.

### Palavras-chave

Fazenda Pública; prerrogativas; prazos em dobro.

## The Public Treasury on Court: a farewell to double procedural deadlines?

### ABSTRACT

This article aims to analyze the double procedural deadlines granted to the Public Treasury and demonstrate why this prerogative is currently inadequate. Therefore, this work used bibliographic and qualitative research on the doctrine, legislation and jurisprudence related to the subject, as well as quantitative research on statistical data from the National Council of Justice. Currently, given the computerization of institutions and the ease with which personal data can be found, the reasons why procedural deadlines were doubled have disappeared. In addition, there is a great concern with the balance of the civil procedure, making a more accentuated analysis of this scenario of disparities essential.

### Keywords

Public Treasury; prerogatives; double procedural deadlines.

Submetido em: 03/08/2023 – Aprovado em: 06/09/2023 – Publicado em: 11/09/2023

1 Autor. Bacharelado em Direito (UFRN). Rio Grande do Norte. E-mail: [mmatiasdireito@gmail.com](mailto:mmatiasdireito@gmail.com).

2 Orientador. Bacharel em Direito (UFPB), Especialista em Direito Tributário (Ananguera/Uniderp), Mestre em Direito Econômico (UFPB) e Doutor em Educação (UFPB). Professor Adjunto IV do Curso de Direito/CERES/UFRN/Campus Caicó. Rio Grande do Norte. E-mail: [rogeriolimaufnr@gmail.com](mailto:rogeriolimaufnr@gmail.com).



## 1 INTRODUÇÃO

O custo e o tempo do processo civil preocupam diversos estudiosos mundo afora há décadas. De forma igual, o litígio contra a Fazenda Pública é alvo de debates variados: desde a sujeição ao regime de precatórios para cumprimento das obrigações de pagar quantia certa até os prazos processuais diferenciados (objeto deste estudo) e a execução provisória de decisões judiciais.

Há quem diga que tempo é dinheiro. Se o processo civil é dinheiro não se sabe, mas sabe-se que o seu prolongamento desnecessário irrita e prejudica a população em geral. Existe, pois, um ônus de distribuição do tempo em cada processo e, especialmente naqueles litígios em face da Fazenda Pública, a balança dessa distribuição pende de um modo mais agudo aos particulares: é indiscutível que a espera provoca menos danos ao Estado, o qual chega a ser beneficiado com a desistência das outras partes quanto à obtenção de seus direitos.

O presente estudo justifica-se na relevância social do assunto, o qual ecoa em discussões jurídicas no país inteiro com o crescimento de demandas em face da Fazenda Pública, ocasionado, para citar apenas um dentre tantos pretextos, pelo grande número de casos previdenciários, como se verá adiante.

Em um primeiro momento, serão expostos o conceito de “Fazenda Pública” e as suas respectivas prerrogativas processuais. Depois, o texto elencará a distinção entre privilégios e prerrogativas, objetivando enquadrar os prazos em dobro na primeira categoria.

Por fim, o artigo irá propor mudanças à lei e apontará soluções a serem adotadas pelo gestor público, as quais dialogam diretamente com o acesso à justiça e com a eficiência processual.

## 2 METODOLOGIA

“A pesquisa bibliográfica é desenvolvida a partir de material já elaborado, constituído principalmente de livros e artigos científicos” (GIL, 2008, p. 50) e, neste estudo, tem papel fundamental, principalmente levando-se em consideração que diversos artigos científicos, teses de doutorado, dissertações de mestrado e trabalhos de conclusão de curso são utilizados como referências teóricas, sem prejuízo de outras obras pertencentes à literatura jurídica, a exemplo de cursos e manuais.

Por meio de pesquisa bibliográfica e qualitativa na doutrina, legislação e jurisprudência atinente ao tema das prerrogativas processuais da Fazenda Pública, além de pesquisa quantitativa em dados estatísticos do Conselho Nacional de Justiça (CNJ), presentes no *Justiça em Números*, e sob um enfoque metodológico hipotético-dedutivo, este artigo tem como finalidade demonstrar que os prazos em dobro conferidos à Fazenda Pública em juízo são, hodiernamente, óbices ao bom desenvolvimento – no sentido da tramitação – do processo civil.

### 3 A FAZENDA PÚBLICA E AS SUAS PRERROGATIVAS PROCESSUAIS

Tradicionalmente, Fazenda Pública significa a área que versa sobre a gestão financeira da Administração Pública, além da fixação e da introdução de suas políticas econômicas. Dotada de sentido patrimonial, diretamente ligada ao vocábulo “erário”, a Fazenda Pública representa, portanto, o aspecto financeiro dos entes públicos (CUNHA, 2020, p. 1).

A expressão “Fazenda Pública” é arraigada à ideia de erário porque, ao ingressar em juízo, a Administração Pública haverá de suportar os encargos patrimoniais da demanda judicial com o seu erário, com o seu tesouro, com a sua “fazenda”, diga-se (MEIRELLES, 2001, p. 680). Em uma acepção processual – que é o objeto deste trabalho –, a Fazenda Pública constitui a expressão das pessoas jurídicas de direito público interno da União, Distrito Federal, Estados, Municípios, Autarquias e Fundações Públicas em juízo.

Em resumo, consiste numa representação processual do Estado e abarca as pessoas jurídicas de direito público interno: nos processos onde estas se fizerem presentes, poderão ser classificadas como “Fazenda Pública”, genericamente.

Parte da doutrina observa que as agências reguladoras podem integrar o rol das pessoas jurídicas de direito público interno e, conseqüentemente, daquelas tidas como Fazenda Pública. Tem-se atribuído às agências uma natureza jurídica *sui generis*, quer dizer, incomum. Chamam-nas de autarquias especiais, significando que essas agências são pessoas jurídicas de direito público cujo propósito é desempenhar uma atividade pública (CUNHA, 2020, p. 3).

Enfim, no direito processual, “[...] quando se alude à Fazenda Pública em juízo, a expressão apresenta-se como sinônimo do Poder Público em juízo, ou do Estado em juízo, ou do ente público em juízo, ou, ainda, da pessoa jurídica de direito público em juízo” (CUNHA, 2020, p.1). Mas Carvalho Filho (2017, p. 1186) tece uma ressalva: “Na verdade, somente em sentido lato se pode admitir que a Administração Pública esteja em juízo, porquanto não tem ela capacidade jurídica própria nem capacidade processual”. Trata-se de uma expressão cuja finalidade é facilitar o entendimento das partes atuantes no processo judicial, “Daí por que não se encontra realmente ação movida pela Administração Pública ou em face dela”.

Em se tratando de capacidade postulatória, esta é um requisito de validade dos atos processuais: é a capacidade de pedir, demandar, requerer em juízo. É imprescindível a certos atos processuais a presença de um sujeito investido de capacidade técnica, não obstante a capacidade processual da parte; capacidade postulatória é o nome da mencionada capacidade técnica (DIDIÉR JR., 2021, p. 445).

Os advogados regularmente inscritos na Ordem dos Advogados do Brasil (OAB), os defensores públicos e os membros do Ministério Público são aqueles que detêm a capacidade postulatória. Excepcionalmente, as próprias partes detêm essa capacidade, como no caso dos Juizados Especiais Cíveis, nas causas cujo valor seja de até 20 (vinte) salários-mínimos, nos

termos do art. 9º da Lei n. 9.099/95 (Lei dos Juizados Especiais); o habeas corpus e as causas trabalhistas também dispensam esse requisito, mas desinteressa a este estudo.

A representação da Fazenda Pública, por sua vez, é realizada por procuradores judiciais, os quais são titulares de cargos públicos reservados a advogados regularmente inscritos na OAB (detentores de capacidade postulatória). Por se pautar numa representação designada por lei, a juntada de procuração nos autos é dispensável, pois a representação ressaí do vínculo existente entre a Administração Pública e o seu procurador legalmente habilitado (CUNHA, 2020, p. 6).

Neste sentido, esclarece Leonardo Carneiro da Cunha (2020, p. 7):

Na verdade, a Procuradoria Judicial e seus procuradores constituem um *órgão* da Fazenda Pública. Então, o advogado público quando atua perante os *órgãos* do Poder Judiciário é a Fazenda Pública *presente* em juízo. Em outras palavras, a Fazenda Pública se faz *presente* em juízo por seus procuradores. Segundo a clássica distinção feita por Pontes de Miranda, os advogados públicos *presentam* a Fazenda Pública em juízo, não sendo correto aludir-se à *representação*.

A Fazenda Pública “*presenta-se*” no processo através da Advocacia Pública, a qual é consagrada nos artigos 131 e 132 da Constituição Federal. O art. 131 dispõe sobre a Advocacia-Geral da União (AGU) e o art. 132 sobre a Procuradoria dos Estados e do Distrito Federal, cujo ingresso de profissionais dependerá de concurso de provas e títulos – o mesmo acontece na AGU para as suas classes iniciais, conforme o § 2º do art. 131. Porém, o chefe da instituição (Advogado-Geral da União) é nomeado pelo Presidente da República.

À guisa de concisão, este estudo não irá discriminar cada instituição que representa – ou *presenta* – a Fazenda Pública em juízo. Realizadas tais ponderações, é necessário passar adiante, já que, como disse Brás Cubas, personagem ficcional de Machado de Assis (2014, p. 58), o método é “[...] uma coisa indispensável, todavia é melhor tê-lo sem gravata nem suspensórios, mas um pouco à fresca e à solta [...]”.

A Fazenda Pública goza de uma série de prerrogativas previstas em lei. Essas particularidades são debatidas na prática forense, na doutrina e nas conversas do dia a dia jurídico, principalmente em decorrência do cenário atual, que apresenta um número crescente de demandas em face da Fazenda Pública, sobretudo em assuntos previdenciários – maioria acachapante nos Juizados Especiais Federais e suas Turmas Recursais no ano de 2021, de acordo com dados do Conselho Nacional de Justiça (2021, p. 272).

Nessa linha, “[...] há regras especiais conferidas à Fazenda Pública, entre as quais sobressaem a remessa necessária (CPC, art. 496) e a prerrogativa dos prazos diferenciados, com intimação pessoal (CPC, art. 183)” (CUNHA, 2020, p. 25).

Repise-se que o presente estudo irá analisar somente a segunda questão, ou seja, os prazos diferenciados para a Fazenda Pública, excluindo-se da análise os prazos em dobro que

também são conferidos ao Ministério Público e à Defensoria Pública (arts. 180 e 186 do Código de Processo Civil, respectivamente). Uns defendem a existência dessa prerrogativa; outros, são contra. Leonardo Carneiro da Cunha (2020, p. 24-25), por exemplo, endossa a existência da supracitada distinção.

Como justificativa para os prazos em dobro, são citadas as seguintes razões: (i) a Fazenda Pública em juízo defende o interesse público (PEIXOTO, 2012, p. 285); (ii) há dificuldades no que tange à obtenção de informações que lastreiem a defesa do Ente Público; (iii) verifica-se um excessivo volume de trabalho para os advogados públicos, cuja área de atuação não é escolhida por vontade própria, ao contrário da advocacia particular (PEREIRA, 2004, p. 104; CUNHA, 2020, p. 29).

Porém, respeitosamente, essa não é a posição defendida neste artigo e, conforme se verá adiante, a meta final de um processo é o cumprimento da atividade mais nobre do Estado, a justiça, com a sua balança devidamente equilibrada (CALAMANDREI, 2018, p. 24).

#### 4 ENTRE PRERROGATIVAS E PRIVILÉGIOS: UMA DISTINÇÃO NECESSÁRIA

Saliente-se, de pronto, que este artigo não visa desabonar as demais prerrogativas processuais da Fazenda Pública e reconhece a necessidade de esta receber um tratamento diferenciado em algumas situações. Essa não é uma questão controvertida.

O objeto, aqui, é a duração do processo em face da Fazenda Pública – alongado pelos (hoje) desnecessários prazos processuais em dobro, como se demonstrará nesta seção. Não é fácil discorrer sobre o tema do tempo, que possui um certo nível de abstração. O tempo é, numa perspectiva subjetiva, particular (ELIAS, 1998): cada qual enxerga-o conforme sua crença, conforme o seu respectivo “centro de perspectiva”, sendo positivo para uns e negativo para outros.

Piero Calamandrei (1965, p. 537-538) sustenta que o legislador cria as leis em face do seu tempo: deve-se conhecer a sociedade, seus anseios e o seu respectivo comportamento em potencial, uma vez que as normas jurídicas são previsões, enunciados destinados ao futuro. Uma boa imaginação é primordial ao legislador, acompanhada de um senso histórico razoável. Não suficiente, incumbe-se cautela para com o otimismo em excesso – não se pode imaginar que a lei será aplicada num local habitado por pessoas ideais, as quais viverão na mais estrita obediência ao ordenamento jurídico.

Ao estabelecer prazos diferenciados para a Fazenda Pública em juízo, certamente, o legislador o fez por contemplar assiduamente a realidade externa ou, talvez, por imaginação (projeção) de cenários futuros onde, abarrotada pela grande quantidade de demandas, a Advocacia Pública se visse em posição de desvantagem nos processos judiciais, com dificuldade para defender o erário, o interesse público.

Todavia, num corpo social tão informatizado, instantâneo, a demora processual é um assunto candente: o processo não deve ser considerado um drama para as partes, mas um instrumento eficaz de efetivação de direitos ou, do mesmo jeito, uma forma de direito constitucional aplicado (OLIVEIRA, 2010, p. 138). “Se o tempo do processo, por si só, configura um prejuízo à parte que tem razão, é certo que quanto mais demorado for o processo civil mais ele prejudicará alguns e interessará a outros” (MARINONI, 2002, p. 2). Diante desse quadro, é oportuno questionar: os prazos processuais diferenciados ainda são imprescindíveis à Fazenda Pública? Neste trabalho, crê-se que não.

Quanto à afirmativa segundo a qual a Fazenda Pública defende o interesse público em juízo, pergunta-se: de que modo um prazo aumentado relaciona-se diretamente com essa proteção? A remessa necessária, sim, aparentemente preenche a lacuna, refugiando o erário de eventuais decisões errôneas proferidas em primeiro grau de jurisdição, com o devido reexame pelos tribunais.

Ainda sobre a remessa necessária, permita-se um breve adendo: esse instituto também se submeteu a mudanças consideráveis a partir da vigência do Código de Processo Civil de 2015. Antes, o valor mínimo de sucumbência da Fazenda Pública para que a sentença se sujeitasse ao reexame necessário era de 60 (sessenta) salários mínimos e, hoje, dependendo do caso concreto, tal valor pode atingir o patamar de até 1.000 (mil) salários mínimos (NEVES, 2022, p. 1578).

Outras medidas, a exemplo da não incidência dos efeitos materiais da revelia contra a Fazenda Pública – com base no art. 345, inciso II, do Código de Processo Civil, haja vista que os bens e direitos da Administração Pública são indisponíveis – dão a aparência de que ela já possui diversos dispositivos processuais suficientes ao seu anteparo. Enfim, não salta aos olhos qualquer conexão entre o resguardo do interesse público e um prazo dobrado:

No mais das vezes, quando a Fazenda Pública é acionada judicialmente os atos questionados não dizem respeito ao interesse público primário, mas a uma questão ao interesse público secundário, também relevante, mas que terá a seu favor muito mais aspectos materiais como a presunção de legitimidade dos atos administrativos que um prazo dilargado para contestar. Não é um prazo diferente para contestar que protegerá o interesse público, mas a correção na prática dos atos administrativos, na edição de atos normativos, a presença de um corpo permanente de procuradores concursados e valorização do servidor com a responsabilização dos negligentes (PEREIRA, 2004, p. 105).

Noutra ponta, sobre a suposta dificuldade na obtenção de informações que subsidiem a defesa dos Entes Públicos, verifica-se, mais uma vez, uma superação dos argumentos. Atualmente, vivencia-se um fenômeno denominado de “Quarta Revolução Industrial”, marcado pela difusão rápida e em larga escala das tecnologias emergentes (TASSIGNY e

GONDIM, 2021, p. 3-4) e uma grande ilustração disso, no campo jurídico e na Administração Pública, é o moderno Sistema AGU de Inteligência Jurídica (SAPIENS), que se encontra à disposição da Advocacia-Geral da União (AGU) a qualquer momento, consistindo numa inteligência artificial (IA) em uso desde 2013 e que, acompanhando o próprio desenvolvimento das novas tecnologias, evolui gradativamente visando à simplificação da rotina de trabalho e das tomadas de decisões (SPOLAOR, 2023, p. 27).

O SAPIENS, segundo a própria AGU (2013, p. de internet), é um sistema avançado de gerência de documentos e dispõe de vários recursos capazes de produzir conteúdo jurídico e de controlar fluxos administrativos. O foco do sistema é integrar informações, simplificando a rotina e diligências, além de auxiliar nos processos com a elaboração de documentos, suportados tanto em meio digital quanto físico. Essa plataforma possui um acesso descomplicado, de maneira *online* (sítio eletrônico), prescindindo da instalação de outros *softwares* ou dispositivos, possibilitando, inclusive, o trabalho fora das dependências da AGU (COSTA, 2019, p. 20).

Entretanto, o SAPIENS não se destina apenas à etapa judicial, como um banco de petições. Os pareceres formulados no âmbito da AGU também encontram o seu espaço na IA: as manifestações jurídicas de caráter consultivo devem ser alimentadas no sistema pelo advogado público em ato contínuo à sua finalização (CAVALCANTI, 2018, p. 69).

A iniciativa da AGU de implementar uma IA para a potencialização de suas atividades lhe rendeu, em 2020, o 17º (décimo sétimo) Prêmio Innovare na categoria “Advocacia”. Para além disso, a AGU é continuamente beneficiada com uma maior celeridade na análise dos processos judiciais, além da otimização do trabalho dos membros da instituição – sejam eles advogados ou servidores. Em decorrência disso, os custos também diminuem, aumentando a eficiência (SPOLAOR, 2023, p. 28).

Em períodos anteriores à conquista do prêmio, porém, a IA já havia alcançado números consideráveis. No ano de 2017, o SAPIENS registrou 11.559.368 (onze milhões, quinhentos e cinquenta e nove mil, trezentos e sessenta e oito) dossiês judiciais e 23.336.841 (vinte e três milhões, trezentos e trinta e seis mil, oitocentas e quarenta e uma) tarefas em aberto (COSTA, 2019, p. 21). Trata-se, com efeito, de uma ferramenta de grande potencial, que trabalha com números e dados em larga escala, ao contrário daquilo argumentado no que se refere à obtenção de informações para a defesa do erário.

Mas o SAPIENS não é uma ferramenta de última geração. Recentemente, foi lançado o SAPIENS 2.0, que passou a ser “[...] utilizado por procuradorias estaduais e municipais, segundo o Comitê de Governança da AGU, com recursos avançados de apoio para os mais de 100 mil usuários do sistema em 19 estados e 15 capitais, mediante acordo de cooperação técnica [...]” (SPOLAOR, 2023, p. 28), de modo que a AGU não é a detentora exclusiva dessa IA, sendo lícito a outros entes públicos o seu manuseio.

Logo, compete à Administração Pública investir perenemente nas suas procuradorias. Se estas encontram-se em desvantagem humana e tecnológica, as partes contrárias em nada influenciaram para tanto – ou melhor: cooperaram para um cenário diverso, enquanto

cidadãos que prestam contribuições ao Estado regularmente. Veja-se que, antes do funcionamento do SAPIENS, os procuradores federais “[...] recebiam em média mil processos por mês e se não laborassem em sobre jornada teriam em média seis minutos para analisar e peticionar nos autos do processo a medida judicial cabível” (CORREIA, 2022, p. 47).

Ressalte-se, novamente, que a AGU não é a única a trabalhar com o auxílio de IA. A Procuradoria Geral do Distrito Federal, por exemplo, implantou o *software* Dra. Luzia, uma IA “[...] com *machine learning* que protocola de modo automático e gerencia os processos” (CORREIA, 2022, p. 48). Assim, diversos advogados públicos contam com inteligências artificiais “[...] que realizam análise preditiva para definirem as teses jurídicas a serem adotadas nas peças processuais, muito embora, no caso do sistema SAPIENS, o programa analisa o processo e formule um modelo de peça” (CORREIA, 2022, p. 50).

É claro que a procuradoria de um município de pequeno porte não dispõe dos mesmos mecanismos e sistemas da AGU, como o SAPIENS, o SAPIENS 2.0, a Dra. Luzia, e dificilmente esse ente conseguirá implantar algo semelhante em sua respectiva procuradoria. Este trabalho reconhece essa realidade. No entanto, o número de demandas judiciais em face de tais municípios é consideravelmente menor do que aquelas onde a União figura no polo passivo, por uma questão de lógica e proporcionalidade.

Sob esse ponto de vista, a manutenção dos prazos em dobro no procedimento comum é o mesmo que transferir a incompetência administrativa da administração pública ao processo e ao Poder Judiciário (PEREIRA, 2004, p. 104-105). Só para ilustrar: no caso da Procuradoria Geral do Estado do Rio Grande do Norte (2014), o último concurso público para ingresso na carreira de Procurador do Estado deu-se em 2014, isto é, há mais de 8 (oito) anos, contando com somente 10 (dez) vagas. Óbvio que déficits são iminentes. Mas não se pode penalizar a população pela má gestão estatal.

Também, é válido lembrar que a função desses procuradores é exclusivamente a defesa do Ente Público. Antigamente, o Ministério Público encarregava-se de tal função, mas em caráter totalmente anômalo, atuando como advogado e, simultaneamente, custos legis, fiscal da lei (CUNHA, 2020, p. 7-8).

Por último, menciona-se que, inversamente à advocacia particular, o advogado público é sobrecarregado de demandas e não escolhe as causas nas quais irá atuar. Quanto ao fato da “imposição” de uma área de atuação profissional, trata-se de uma questão ultrapassada: ao participar do concurso de provas e títulos, o candidato sujeita-se e conhece (presume-se) a carreira pretendida e, supostamente, almeja laborar naquele determinado ramo do Direito há um bom tempo. Não se impele ninguém a assumir um cargo ou prestar um concurso público.

Não são raros, por outro lado, casos nos quais a Fazenda Pública defende-se por meio de petições mal elaboradas, genéricas, demasiadamente extensas e que, surpreendentemente, em nada versam sobre o objeto de litígio. Nesses processos, discutem-se matérias repetitivas e só de direito, de modo que a representação judicial da Fazenda Pública se resume a uma contestação já pronta (PEREIRA, 2004, p. 104).



As peças processuais genéricas da Fazenda Pública, inclusive, têm sido alvo de debate nos Tribunais. Alguns recursos, com caráter meramente protelatório, limitam-se a reproduzir argumentos já expostos à exaustão durante a fase de conhecimento.

Ilustrando-se esse panorama, cite-se que o Tribunal de Justiça do Rio Grande do Sul (2019), por meio do Recurso Inominado Cível n. 71007423445, determinou, no caso concreto, que um recurso oposto pelo Município de Rio Grande/RS não pôde, sequer, ser conhecido pela Turma Recursal, pois não impugnou a sentença diretamente – as suas razões simplesmente copiaram a contestação. É apenas um caso em meio a vários no país.

Viajando-se de um Rio Grande para outro, agora no Rio Grande do Norte, percebe-se um acontecimento semelhante: num recurso interposto pela Advocacia Pública, desta vez pela União, num caso de prestação de medicamentos, a Justiça Federal do Rio Grande do Norte (2022) declarou a inépcia do Recurso Inominado Cível n. 0000029-19.2022.4.05.8402, por ser genérico e não atacar a sentença diretamente. Em outras lides, inclusive com o Instituto Nacional do Seguro Social (INSS) figurando no polo passivo, como no Recurso Inominado Cível n. 0000309-24.2021.4.05.8402, o recorrente (INSS) foi considerado litigante de má-fé e condenado ao pagamento de multa, em consequência da inépcia – e do caráter manifestadamente protelatório – do recurso.

Esses são casos específicos, mas que refletem um panorama de proporções bem maiores: considerando a taxa média de congestionamento da justiça brasileira de primeiro grau, segundo o Conselho Nacional de Justiça (2021, p. 223), no ano de 2020, as varas de execução fiscal e Fazenda Pública apresentaram uma taxa de congestionamento superior à média nacional.

E essa realidade se repetiu no ano de 2021: as execuções fiscais representam 35% (trinta e cinco por cento) do total de casos sem resolução e 65% (sessenta e cinco por cento) dos processos de execução pendentes no Poder Judiciário brasileiro. Em dezenove dos vinte e sete Tribunais de Justiça do país, a taxa de congestionamento das varas exclusivas de execução fiscal ou Fazenda Pública supera 80% (oitenta por cento). Diante disso, é claro que os prazos em dobro afetam diretamente no andamento – ou na lentidão, melhor dizendo – daquelas lides onde a Fazenda Pública se faz parte (CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA, 2022, p. 235-236).

A partir dos dados coletados pelo Conselho Nacional de Justiça (2022, p. 232), observa-se que, nos locais onde há varas exclusivas para a Fazenda Pública, sobretudo varas de execução fiscal, estas são as que demonstram uma maior taxa de congestionamento. A especialização dessas unidades judiciárias serve muito mais para organização interna do que celeridade, pois, “[...] independentemente de tramitar em varas exclusivas ou não, a taxa de congestionamento da execução fiscal é alta, em ambos os casos alcançando patamares próximos a 90%”.

Antes de prosseguir, contudo, é importante distinguir conceitos. Segundo o Instituto Antônio Houaiss (2004, p. 593-596), prerrogativa é um direito especial, ligado a um cargo ou a uma profissão em específico; diferentemente, privilégio quer dizer uma “regalia para alguém

ou um grupo em detrimento da maioria”. São verbetes de escrita parecida, mas com significados totalmente diferentes. A prerrogativa, em tese, é fundada em motivos práticos, facilmente explanáveis sob um viés funcional. O privilégio, não: é arbitrário.

Diante disso, a outrora prerrogativa processual dos prazos diferenciados hoje é, de fato, um privilégio conferido à Fazenda Pública. Não restam fundamentos minimamente justificáveis para tanto, pelo que se demonstrou acima.

Em seu livro *Adeus às Armas*, cujo título é parafraseado por este artigo, Ernest Hemingway (2020, p. 344) escreveu: “[...] mas era como num tribunal. Não era preciso dizer nada plausível, mas sim algo que tecnicamente fizesse sentido e nos ativéssemos a isso sem mais explicações”. Semelhantemente acontece no dia a dia jurídico: fecham-se os olhos para o descabimento desses prazos em dobro e os privilégios – disfarçados de prerrogativas – perpetuam-se.

## 5 A NECESSIDADE DE MUDANÇAS “PARA MUDAR”

Bem alertou Calamandrei que o otimismo excessivo do legislador é perigoso. A realidade social se transforma com rapidez notável e as disposições do direito positivo, dessa maneira, envelhecem, “caducam”, tornam-se ultrapassadas. Leis que conferiam prerrogativas estão sujeitas a perderem sentido no futuro, abrindo margem para reformas, por conseguinte.

Para Luiz Guilherme Marinoni (2002, p. 9), se os procedimentos jurisdicionais equivalem a tecnologias “[...] a serviço da sociedade, seria sinal de inadmissível ingenuidade supor que tais procedimentos não precisam adequar-se aos direitos que vão surgindo na medida em que a vida social evolui”.

A lei processual requer alterações conforme a realidade exterior passa a influenciar diretamente no mundo jurídico, no *modus operandi*, quer dizer, no funcionamento do processo.

Se o direito substancial deve ser igual para todos, [...] não é concebível que o procedimento técnico, que serve para aplicar a lei aos concretos casos controvertidos, se plasmem de modo diverso, segundo as diferentes destrezas das partes em disputa, e que o equilíbrio do contraditório seja perturbado, segundo os casos, pela prepotência do mais forte ou pela habilidade do mais astuto (CALAMANDREI, 2018, p. 25).

Em assim sendo, os prazos processuais em dobro para a Fazenda Pública em juízo mostram-se desnecessários; projetam-se como empecilhos à devida prestação da atividade jurisdicional e, até mesmo, com o tempo, converteram-se em privilégios.

Inúmeras partes acabam esperando durante mais tempo do que o previsto para obter uma decisão executável em face da Fazenda Pública – por exemplo, vide a necessidade de

sobrevir o trânsito em julgado para promover-se o cumprimento de sentença das obrigações de pagar quantia certa, nos termos do art. 100 da Constituição Federal.

Essa delonga nos processos judiciais, ressaltam Cappelletti e Garth (1988, p. 20), “[...] aumenta os custos para as partes e pressiona os economicamente fracos a abandonar suas causas, ou a aceitar acordos por valores muito inferiores àqueles a que teriam direito”. Especialmente naquelas demandas em face da Fazenda Pública, cuja satisfação da obrigação pretendida muitas vezes é sujeita a regime de precatórios, o desestímulo só aumenta, forçando as partes a renunciarem à integridade dos seus créditos para receberem seus valores por meio de requisição de pequeno valor (RPV). Mas essa é uma discussão à parte do tema dos prazos em dobro.

Esses prazos diferenciados já passaram por reforma. Durante a vigência do Código de Processo Civil de 1973, a Fazenda Pública gozava de prazos em quádruplo para contestar e em dobro para recorrer, perpetuando a regra dos prazos diferenciados presente no Código de 1939. No anteprojeto do diploma processual de 1973, Alfredo Buzaid removeu essa disposição, todavia, a comissão revisora a manteve (PEREIRA, 2004, p. 105).

Com o Código de Processo Civil de 2015, os prazos para contestar foram reduzidos pela metade, permanecendo iguais aos dos recursos (em dobro). Mas a alteração, visivelmente, não impactou. Vê-se o futuro repetir o passado num museu repleto de grandes novidades. A mudança deve ser feita “para mudar” e não “por mudar”.

O trâmite mais alongado do processo judicial em face da Fazenda Pública, possivelmente, acaba por distanciar a parte autora – economicamente frágil em relação ao Estado. Aumentar a participação processual é, de certa forma, pacificar uma situação litigiosa, dando ao cidadão o sentimento de controlar o próprio destino, ainda que superficialmente, evitando a sensação de ser surpreendido por decisões “impostas compulsoriamente”, sem diálogo e sem o direito de ser ouvido. Por tal razão, segundo Edilson Vitorelli Diniz Lima (2015, p. 175), “[...] mesmo em sistemas totalitários, em que o Estado é uma força acima da lei, capaz de alterar as relações sociais por mero capricho, é comum que a participação no processo continue existindo em uma série de questões”.

Outrossim, há de se lembrar, novamente, que o gestor público precisa investir na Advocacia Pública e em sua estrutura humana e tecnológica, com ferramentas semelhantes ao SAPIENS e ao SAPIENS 2.0, de modo a mantê-la em condições de atuar com plenitude, substituindo métodos antigos, ultrapassados. Também, devem ser realizados com maior frequência os concursos públicos para a seleção de procuradores e demais profissionais tecnicamente capacitados.

Em resumo, é mister sair da inércia. Carlos Drummond de Andrade (1997, p. 119) escreveu que “[...] não é preciso imaginar a alegria de formas novas, mais claras, a surgirem constantemente de formas caducas, para aceitar de coração sereno o fim das coisas que se ligaram à nossa vida”. A renovação é inerente ao progresso. Portanto, cabe ao legislador impor modificações ao Código de Processo Civil em vigor para que a Fazenda Pública não disponha

mais de prazos em dobro – aliás, de nenhum prazo diferenciado. É, por tudo o que foi exposto, uma medida de acesso à justiça e efetividade processual.

## 6 CONCLUSÃO

O presente artigo buscou, inicialmente, apresentar a Fazenda Pública para, depois, expor as suas prerrogativas processuais – em que pese de maneira sintética, sem pretensão de dissertar sobre todas as facetas do assunto. Num segundo momento, o escrito ateu-se à questão dos prazos processuais em dobro que lhe são conferidos.

Viu-se que, atualmente, os prazos processuais em dobro mais assumem a característica de privilégio do que de prerrogativa, de modo que são prescindíveis à formação de uma boa defesa do interesse público, do erário.

Em verdade, são necessários investimentos contínuos na Advocacia Pública, e não um enfadonho alargamento do processo civil em detrimento das partes. Além do mais, demonstrou-se que, quando um processo se estica demasiadamente, acaba favorecendo sempre a vontade daquela parte mais poderosa, sobretudo em termos econômicos.

Em diversos casos – ou em quase todos –, a defasagem da Advocacia Pública é um fardo provocado pela má administração estatal, porém, as partes (população em geral) acabam sendo atingidas por tal fenômeno, com a manutenção pelo legislador dos prazos processuais diferenciados como maneira de contornar-se a situação. Enquanto isso, concursos para seleção de profissionais restam esquecidos e o Estado não cogita outras soluções, como investir em tecnologia de forma gradativa. Igualmente, percebeu-se que o legislador outrora promoveu alterações na lei processual visando alterar esse cenário – vide a redução pela metade do prazo em quádruplo para contestar que havia durante a vigência do Código de Processo Civil de 1973.

Contudo, essas mudanças mais têm ares de realizadas “por mudar” do que “para mudar”. Sendo esses prazos descabidos, desnecessários, arbitrários, incômodos, é preciso que se promovam alterações no Código de Processo Civil em vigor a fim de se rever a situação, excluindo a diferenciação dos prazos.

Assim, aumenta-se a celeridade, a paridade de armas e a igualdade no processo em face da Fazenda Pública, cujo papel deve ser o de um enérgico e válido instrumento para a efetivação dos direitos, e não um desestimulante e – por que não? – infundável caminho a se percorrer.

## REFERÊNCIAS

- ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO (Brasil). SAPIENS. **SAPIENS Wiki**, Brasília, 31 jan. 2013. Disponível em: [http://sapienswiki.agu.gov.br/index.php/P%C3%A1gina\\_principal](http://sapienswiki.agu.gov.br/index.php/P%C3%A1gina_principal). Acesso em: 2 ago. 2023.
- ANDRADE, C. D. de. Um Dia a Casa Cai. In: ANDRADE, C. D. de; MEIRELES, C.; BANDEIRA, M.; QUEIROZ, R. de. **Quatro Vozes: crônicas**. 9. ed. Rio de Janeiro: Record, 1997. p. 118-119.
- ASSIS, M. de. **Memórias Póstumas de Brás Cubas**. 1. ed. São Paulo: Penguin Classics Companhia das Letras, 2014.
- BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília: [s. n.], 1988. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm). Acesso em: 2 ago. 2023.
- BRASIL. **Lei nº 9.099, de 26 de setembro de 1995**. Dispõe sobre os Juizados Especiais Cíveis e Criminais e dá outras providências. Brasília, 1995. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l9099.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9099.htm). Acesso em: 2 ago. 2023.
- BRASIL. **Lei nº 13.105, de 16 de março de 2015**. Código de Processo Civil. Brasília, 2015. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2015/lei/l13105.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/l13105.htm). Acesso em: 2 ago. 2023.
- CALAMANDREI, P. Il processo come giuoco. In: CALAMANDREI, P. **Opere Giuridiche: volume primo**. Napoli: Morano Editore, 1965. cap. XXVIII, p. 537-562.
- CALAMANDREI, P. **Processo e democracia: conferências realizadas na Faculdade de Direito da Universidade Nacional Autônoma do México**. Tradução: Mauro Fonseca Andrade. 2. ed. rev. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2018.
- CAPPELLETTI, M.; GARTH, B. **Acesso à Justiça**. Tradução: Ellen Gracie Northfleet. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 1998.
- CARVALHO FILHO, J. dos S. **Manual de Direito Administrativo**. 31. ed. rev. atual. e aum. São Paulo: Atlas, 2017.
- CAVALCANTI, S. B. **O discurso no manual de boas práticas consultivas da Advocacia-Geral da União**. 2018. Dissertação (Mestrado em Gestão Pública) - Centro de Ciências Sociais Aplicadas, Universidade Federal de Pernambuco, Recife, 2018. Disponível em: <https://repositorio.ufpe.br/handle/123456789/33086?locale=es>. Acesso em: 3 ago. 2023.
- CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA (Brasil). **Justiça em números 2021**. Brasília: CNJ, 2021. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2021/11/relatorio-justica-em-numeros2021-221121.pdf>. Acesso em: 2 ago. 2023.
- CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA (Brasil). **Justiça em números 2022**. Brasília: CNJ, 2022. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2022/09/justica-em-numeros-2022-1.pdf>. Acesso em: 2 ago. 2023.

CORREIA, A. B. M. Análise dos possíveis impactos no uso de inteligência artificial na Advocacia Pública Brasileira. **Revista do CEPEJ**, Salvador, n. 24, 2022. Disponível em: <https://revista.cepej.com.br/index.php/rcepej/article/view/105>. Acesso em: 3 ago. 2023

COSTA, R. A. **Teletrabalho na Administração Pública**: à luz das experiências na Advocacia-Geral da União. Orientador: Aurélio Maduro e Abreu. 2021. Trabalho de conclusão de curso (Especialização (lato sensu) em Gestão Pública Municipal) - Faculdade de Economia, Administração, Contabilidade e Gestão de Políticas Públicas, Universidade de Brasília, Brasília, 2019. Disponível em: <https://bdm.unb.br/handle/10483/26508>. Acesso em: 3 ago. 2023.

CUNHA, L. C. da. **A Fazenda Pública em Juízo**. 17. ed. rev. atual. e aum. Rio de Janeiro: Forense, 2020.

DIDIER JR., F. **Curso de direito processual civil**. 16. ed. rev. atual. e aum. Salvador: JusPodivm, 2021. v. 1.

ELIAS, N. **Sobre o tempo**. Tradução: Vera Ribeiro. 1. ed. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editor, 1998.

GIL, A. C. **Métodos e Técnicas de Pesquisa Social**. 6. ed. São Paulo: Atlas, 2008.

HEMINGWAY, E. **Adeus às Armas**. Tradução: Monteiro Lobato. 16. ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2020.

INSTITUTO ANTÔNIO HOUAISS (org.). **Minidicionário Houaiss da língua portuguesa**: 27.036 verbetes. 2. ed. rev. e aum. Rio de Janeiro: Objetiva, 2004.

LIMA, E. V. D. **O Devido Processo Legal Coletivo**: representação, participação e efetividade da tutela jurisdicional. Orientador: Luiz Guilherme Marinoni. 2015. Tese (Doutorado em Direito) - Faculdade de Direito da Universidade Federal do Paraná, Curitiba, 2015.

MARINONI, L. G. B. O custo e o tempo do processo civil brasileiro. In: **Revista da Faculdade de Direito UFPR**, Curitiba, dez. 2002. ISSN 2236-7284. Disponível em: <<https://revistas.ufpr.br/direito/article/view/1770/1467>>. Acesso em: 3 ago. 2022.

MEIRELES, H. L. **Direito Administrativo Brasileiro**. 26. ed. atual. São Paulo: Malheiros Editores, 2001.

NEVES, D. A. A. **Manual de direito processual civil**: volume único. 14. ed. rev. atual. São Paulo: JusPodivm, 2022.

OLIVEIRA, C. A. A. de. O processo civil na perspectiva dos direitos fundamentais. In: DIDIER JR., F. (org.). **Leituras complementares de processo civil**. 8. ed. rev. Salvador: JusPodivm, 2010. cap. VII, p. 137-170.

PEIXOTO, M. A. V. A Fazenda Pública no Novo Código de Processo Civil. In: **Revista Jurídica da Seção Judiciária de Pernambuco**, Recife, n. 5, p. 270-296, 7 nov. 2012. Disponível em: <https://revista.jfpe.jus.br/index.php/RJSJPE/article/view/59>. Acesso em: 3 ago. 2023.

PEREIRA, A. M. G. **Cidadania e efetividade do processo judicial em face da Fazenda Pública no Brasil**. 2004. Dissertação (Mestrado em Direito Público) - Universidade Federal de Pernambuco - UFPE, Recife, 2004. Disponível em:

[https://repositorio.ufpe.br/bitstream/123456789/4153/1/arquivo5058\\_1.pdf](https://repositorio.ufpe.br/bitstream/123456789/4153/1/arquivo5058_1.pdf). Acesso em: 3 ago. 2023.

PROCURADORIA GERAL DO ESTADO (Rio Grande do Norte). 5º concurso público para ingresso na carreira de Procurador do Estado. Edital de abertura de inscrições n. 001/2014. **Diário Oficial do Estado do Rio Grande do Norte**, Natal, n. 13266, 2 set. 2014.

RIO GRANDE DO NORTE. Justiça Federal. **Recurso Inominado Cível n. 0000029-19.2022.4.05.8402**. Primeira Turma Recursal do Rio Grande do Norte. Relator: Almiro José da Rocha Lemos. Natal, 08 jun. 2022. Disponível em: <https://pje2g.trf5.jus.br/pjeconsulta/ConsultaPublica/DetalheProcessoConsultaPublica/listView.seam?ca=c108d50ddca161da30612320fedfbeaa42a40199a3b11593>. Acesso em: 3 ago. 2023.

RIO GRANDE DO NORTE. Justiça Federal. **Recurso Inominado Cível n. 0000309-24.2021.4.05.8402**. Primeira Turma Recursal do Rio Grande do Norte. Relator: Almiro José da Rocha Lemos. Natal, 25 ago. 2022. Disponível em: <https://pje2g.trf5.jus.br/pjeconsulta/ConsultaPublica/DetalheProcessoConsultaPublica/listView.seam?ca=8bb92425c8d7c4bd30612320fedfbeaa42a40199a3b11593>. Acesso em: 3 ago. 2023.

RIO GRANDE DO SUL. Tribunal de Justiça. **Recurso Inominado Cível n. 71007423445**. Terceira Turma Recursal da Fazenda Pública. Relatora: Laura de Borba Maciel Fleck. Porto Alegre, 23 maio. 2019. Disponível em: <https://consulta.tjrs.jus.br/consulta-processual/processo/decisoes/acordaos?numeroProcesso=71007423445&codComarca=710&perfil=0>. Acesso em: 3 ago. 2023.

SPOLAOR, D. **Teletrabalho**: reflexos na motivação e saúde emocional dos membros e servidores da Advocacia-Geral da União. Orientador: Fátima Bayma de Oliveira. 2023. Dissertação (Mestrado em Administração Pública) - Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas, Fundação Getúlio Vargas, Brasília, 2023. Disponível em: <https://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/handle/10438/33940>. Acesso em: 3 ago. 2023.

TASSIGNY, M. M.; GONDIM, V. S. Ensino jurídico e as novas tecnologias: o que espera os futuros profissionais do direito?. **Revista Eletrônica do Curso de Direito da UFSM**, Santa Maria, v. 15, n. 3, p. e40152, 2021. DOI: 10.5902/1981369440152. Disponível em: <https://periodicos.ufsm.br/revistadireito/article/view/40152>. Acesso em: 3 ago. 2023.