

ARTIGO: OS PRAZOS PROCESSUAIS DA FAZENDA PÚBLICA

Carlos Roberto Pegoretti Júnior¹

Shirley Alonso Rodrigues Silverio Lopes²

RESUMO: Benefício processual concedido à Fazenda Pública em sua atuação judicial. Artigo 188, do Código de Processo Civil. Privilégio ou prerrogativa? Os prazos processuais diferenciados concedidos pela lei à Fazenda Pública devem ser considerados verdadeiramente prerrogativa, nada tendo de desleal, imoral, ou injusto. Preponderância do interesse de proteção aos cofres públicos. Interesse de toda a coletividade em ver a Fazenda Pública demandar com a utilização dos prazos dilatados, para maior garantia de proteção ao patrimônio público. Reformas processuais em tramitação no Congresso Nacional pretendem reduzir ou acabar com a diferenciação de prazos em favor da Fazenda Pública

PALAVRAS-CHAVE: Direito Processual. Fazenda Pública. Prazos Processuais.

1 Introdução

O dispositivo legal objeto do presente estudo encontra-se na Seção I “Das Disposições Gerais”, inserida no Capítulo III “Dos Prazos”, pertencente ao Título V “Dos Atos Processuais”, do Livro I “Do Processo de Conhecimento”, “in verbis”:

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

¹ Bacharel em Direito pela Faculdade de Direito de São Bernardo do Campo/SP. Procurador do Município de Diadema/SP. E-mail do autor: carlospegoretti@ig.com.br.

² Procuradora Nível IV do Município de Diadema, Especialista em Direito Público. E-mail da autora: shsh@ig.com.br.

Trata-se, pois, de exceção à regra de contagem de prazo processual, permitindo à Fazenda Pública ou ao Ministério Público o protocolo da contestação ou do recurso em prazo diverso daqueles previstos para os demais litigantes.

O presente estudo pretende, pois, comprovar não haver privilégio em favor da Fazenda Pública em vigor na lei processual, e nenhuma afronta ao princípio constitucional da isonomia.

Pretende-se expor a justificativa da existência da prerrogativa de prazos dilatados à Fazenda Pública, assim como dos argumentos existentes em sentido oposto, ou seja, o que pensam aqueles que enxergam o artigo 188, do Código de Processo Civil, como privilégio e não prerrogativa.

2 Conceito de Fazenda Pública

Fica aqui delimitado o estudo com relação ao sujeito que goza do benefício tratado no artigo 188, do Código de Processo Civil, sendo que se analisará tão somente a Fazenda Pública.

“Fazenda Pública” é o nome atribuído genericamente às finanças federais, estaduais ou municipais, também denominado erário ou fisco, entendido como aspecto financeiro do Estado.

A Administração Pública, quando atua em juízo por qualquer de suas entidades estatais, suas autarquias, suas fundações públicas ou órgãos que tenham capacidade processual, recebe a designação tradicional de Fazenda Pública.

A definição de Fazenda Pública abrange também as Autarquias e Fundações Públicas, por constituírem pessoas jurídicas de direito público interno, uma vez que exercem o papel dos entes estatais. A Lei nº 9.469, de 10.7.97, estendeu o benefício processual às autarquias e fundações públicas.

Cumprir observar que os entes não inseridos no conceito de Fazenda Pública são as sociedades de economia mista, a exemplo do Banco do Brasil e as

empresas públicas, como a Caixa Econômica Federal que, por mais que sejam constituídas por recursos públicos, são pessoas jurídicas de direito privado, não podendo gozar das prerrogativas referentes aos entes da Fazenda Pública.

3 Prerrogativa

Primeiramente, cumpre observar que privilégio seria uma concessão sem respaldo jurídico, seria atribuir a outrem um benefício de forma injustificada, por motivos egoísticos ou outras razões odiosas, sem qualquer amparo no direito, o que não se justifica em um estado de direito. Por outro lado, prerrogativa seria uma outorga do direito, da lei, justificando um status jurídico vantajoso a alguém.

A Administração Pública visa atender ao interesse da sociedade, conferindo-lhe a prestação do bem comum.

A prerrogativa processual aqui tratada, portanto, pode ser entendida como necessária e indispensável à atuação do Poder Público, ainda mais se consideradas as dificuldades enfrentadas para o fornecimento de informações fáticas e jurídicas necessárias à defesa da União, do Estado, ou do Município, quando estão em Juízo.

Ademais, a Fazenda Pública encontra-se inserida no regime jurídico de Direito Público, gozando de prerrogativas, mas ao mesmo tempo estando submetida a sujeições, devendo pautar-se pelos princípios da Administração Pública.

Nesse sentido, deve-se considerar ainda que a Fazenda Pública tutela o interesse público, sendo eventual situação de desequilíbrio processual em relação ao particular justificada pela supremacia do interesse coletivo.

Não há que se falar em privilégios ou em violação ao princípio da isonomia, em razão da diferenciação entre as pessoas, não se podendo aplicar as regras dirigidas às pessoas de direito privado à Fazenda Pública.

A defesa da Fazenda Pública requer tempo superior ao conferido ao particular, em razão da complexa organização da máquina administrativa, sujeita a leis e regulamentos específicos.

Acaso a lei não conferisse prazo diferenciado, seria impossível reunir todos os elementos jurídicos necessários à elaboração das peças processuais pelos advogados e procuradores da União, dos Estados, dos Municípios, e do Distrito Federal, suas autarquias e fundações públicas.

A Fazenda Pública participa de diversas relações jurídicas com o contribuinte; litiga com os cessionários e permissionários de serviços públicos; litiga com outros membros federativos e até mesmo com organismos internacionais, dentre outros.

Em razão da variedade de relações mantidas, várias são as ramificações do direito que constituem o objeto dessas ações, como o direito tributário, civil, administrativo, internacional, o que requer das procuradorias um preparo técnico sofisticado, além de um contingente de profissionais que atenda à demanda processual.

Vale recordar que aos procuradores não é possibilitado a escolha de processos em que irá atuar, tendo que intervir em toda e qualquer ação na qual o ente que represente seja sujeito processual, ao contrário do advogado particular que possui livre arbítrio de optar por aquilo e somente aquilo que lhe interesse. Fora isso há os entraves burocráticos que permeiam todo o atuar processual do ente público, com cada passo delimitado pelo princípio da legalidade.

Desta feita, igualar o particular ao ente público causaria repercussão direta sobre o cidadão, de modo que tal prerrogativa não vulnera o princípio da isonomia.

Certamente tal cenário envolvendo perda de prazos prejudicaria a sociedade, eis que representa também perda orçamentária.

Há que se destacar o argumento de alguns que entendem que o dispositivo legal em tela viola o princípio constitucional e democrático da igualdade (artigo 5º, da Constituição Federal, e artigo 125, inciso I, do Código de Processo Civil).

Esta alegação baseia-se na desnecessidade de se conceder ao Estado tal benefício, em razão do seu tamanho e do seu poder, assim como em razão do dever imposto à Administração Pública ser obrigada a zelar pela perfeição de sua atuação e de seus serviços, em respeito ao princípio da eficiência.

Entende-se, no entanto, que tal entendimento não encontra respaldo quando observada a carga de serviços envolvendo os entes públicos, e a proteção ao interesse público existente por trás de cada demanda judicial, como anteriormente se expôs.

Por tais razões, entende-se que a Fazenda Pública goza de prerrogativa processual e não de privilégio.

4 Aplicação do artigo 188

As peças processuais que poderão ser protocoladas em prazo diferenciado são aquelas previstas no artigo 188, do Código de Processo Civil, sendo limitada a interpretação extensiva.

No que se refere ao termo contestação utilizado pelo legislador, pode-se interpretar como sendo defesa, ou seja, a Fazenda Pública também terá prazo em quádruplo para reconvir ou excepcionar.

Tal interpretação decorre do disposto no próprio corpo do Código de Processo Civil, nos seguintes dispositivos legais:

“Art. 297. O réu poderá oferecer, no prazo de 15 (quinze) dias, em petição escrita, dirigida ao juiz da causa, contestação, exceção e reconvenção”.

“Art. 299. A contestação e a reconvenção serão oferecidas simultaneamente, em peças autônomas; a exceção será processada em apenso aos autos principais”.

Assim, se a reconvenção e as exceções não de ser entregues no prazo de resposta e a Fazenda Pública conta com prazo em quádruplo para esta oportunidade, por óbvio, terão prazo em quádruplo para reconvir e excepcionar.

Com relação à possibilidade de extensão do benefício para a apresentação de contrarrazões recursais em prazo diferenciado, entende-se incabível a interpretação ampliada, já que se trata de matéria envolvendo privilégio processual, importando em constituição de nova forma de desigualdade entre as partes.

Também não se admite a aplicação do artigo 188, do Código de Processo Civil nos procedimentos dos Juizados Especiais Cíveis.

Há também outras peças processuais não abrangidas pelo citado artigo, tais como: indicação de assistente técnico, apresentação de quesitos e de rol de testemunhas, notícia de interposição de recurso de Agravo (artigo 526, CPC), Embargos do Devedor opostos pela Fazenda Pública.

5 A reforma do Processo Civil

O anteprojeto do novo Código de Processo Civil (Projeto de Lei do Senado PLS nº 166/10) traz alterações processuais desfavoráveis à Fazenda Pública.

O artigo 186 do anteprojeto (Os litisconsortes que tiverem diferentes procuradores, a Fazenda Pública, o Ministério Público e a Defensoria Pública terão prazos contados em dobro para se manifestar nos autos) altera o artigo 188 do atual CPC, extinguindo o prazo em quádruplo da Fazenda Pública para contestar, fixando apenas prazo em dobro para sua manifestação nos autos, de igual modo para o Ministério Público, Defensoria Pública, e litisconsortes com diferentes advogados.

As procuradorias fazendárias, além do elevado volume de trabalho a que estão sujeitas, dependem em regra, para a elaboração da defesa judicial do Ente Público, de informações e documentos que se encontram distribuídos pelos órgãos da Administração Pública.

Assim, a redução do prazo para a Fazenda contestar as ações judiciais por certo irá criar risco à qualidade de sua defesa, podendo inclusive inviabilizar o princípio da eventualidade (artigo 300, do atual CPC), ou seja, a alegação na contestação de toda matéria defensiva.

6 Princípio da Isonomia

O princípio da igualdade ou da isonomia provavelmente tenha sido utilizado em Atenas, na Grécia antiga por Clístenes, o pai da democracia ateniense. No entanto, sua concepção mais próxima do modelo atual data de 1.199 D.C., quando o Rei João sem Terra (John Lackland) assina a Magna Carta Britânica, considerado o início da Monarquia Constitucional, de onde se origina o princípio da legalidade, com o intuito de resguardar os direitos dos burgos, os quais o apoiaram na tomada do trono do então Rei Ricardo Coração de Leão.

Trata-se de um princípio jurídico disposto nas constituições de vários países que afirma que "todos são iguais perante a lei", independentemente da riqueza ou prestígio destes. O princípio informa a todos os ramos do direito.

Deve ser considerado em dois aspectos: o da igualdade na lei, a qual é destinada ao legislador, ou ao próprio Executivo, que, na elaboração das leis, atos normativos, e medidas provisórias, não poderão fazer nenhuma discriminação. E o da igualdade perante a lei, que se traduz na exigência de que os Poderes Executivo e Judiciário, na aplicação da lei, não façam qualquer discriminação.

Este princípio, como todos os outros, nem sempre será aplicado, podendo ser relativizado de acordo com o caso concreto. Doutrina e jurisprudência já assentam o princípio de que a igualdade jurídica consiste em assegurar às pessoas de situações iguais os mesmos direitos, prerrogativas e vantagens, com as obrigações correspondentes, o que significa "tratar igualmente os iguais e desigualmente os desiguais na medida em que eles se desigalam", visando sempre o equilíbrio entre todos.

A Constituição da República adota como um de seus alicerces o Princípio da Igualdade de direitos, assegurando a todos os cidadãos a plena isonomia, isto é, todos têm o direito de tratamento isonômico pela lei, de acordo com o preconizado pelo ordenamento jurídico.

Ao longo de todo o seu texto normativo, demonstra nítida preocupação com o Princípio da Igualdade de forma material e efetiva. Assim o fez em seu Preâmbulo, que previu a instituição de um Estado Democrático destinado a assegurar a igualdade e a justiça como macro valores de nossa república.

Pode-se também encontrar o Princípio da Igualdade material no artigo 3º da Lei Maior, que prevê como objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil: 1) “erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais”; 2) “promover o bem de todos sem preconceitos, de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação”.

Com isso, o Princípio da Igualdade deve ser entendido de forma efetiva, onde os desiguais são tratados desigualmente, na justa medida de suas desigualdades, sendo vedada somente a diferenciação arbitrária, as distinções estapafúrdias, tendo em vista que o tratamento desigual dos casos desiguais é atributo do próprio conceito de Justiça.

Cumprir afirmar a tríplice finalidade limitadora do Princípio da Igualdade, ou seja, a limitação ao legislador, ao intérprete/autoridade pública e ao particular. O legislador, em seu mister constitucional de elaboração de normas, deverá sempre ter em mente o Princípio da Igualdade, não podendo dele nunca se afastar, sob pena incorrer em inconstitucionalidade, ou seja, toda norma que criar desequiparações fortuitas e injustificadas será incompatível com a Constituição Federal.

Quanto ao intérprete/autoridade pública, cabe aduzir que, em nenhuma hipótese, estes poderão infligir leis aos casos concretos de forma a criar ou aumentar desigualdades não consoantes com o Princípio da Isonomia. Cabe acrescentar que, principalmente o Poder Judiciário, em sua atividade jurisdicional,

deverá utilizar os mecanismos constitucionais no sentido de dar uma interpretação única e igualitária às normas jurídicas.

Por fim, cabe ao particular ter conduta no sentido de nunca agir de forma preconceituosa, racista ou discriminatória, sob pena de responder civil e penalmente, nos termos legais.

No que se refere ao Direito Processual Civil, tal corolário, que é de onde se deriva o princípio da isonomia processual, significa que os litigantes devem receber tratamento igualitário por parte do juiz.

Assim, tal como ocorre na vida cotidiana, o mesmo deve ocorrer no processo civil, isto é, também na área processual todos os litigantes possuem o direito e devem ser tratados de forma igual.

O que se busca é a efetiva igualdade entre as partes, aquela de fato. Busca-se a denominada igualdade real ou substancial, onde se proporcionam as mesmas oportunidades às partes.

A essência do Princípio da Isonomia Processual pode ser sintetizada na busca de tratamento igualitário aos iguais e desigual os desiguais.

A prerrogativa objeto do presente estudo violaria ou não o princípio da isonomia, já que são concedidos prazos processuais diferenciados para determinados entes.

Há aqueles que entendem que o desequilíbrio entre a Fazenda e o Particular, em juízo, é injustificável, onerando demais o cidadão, na medida em que este não logra suportar o ônus dessas prerrogativas, ou pelo menos, de algumas delas.

De outra banda, a maioria da melhor doutrina, entre eles: Antonio Carlos de Araújo Cintra, Ada Pellegrini Grinover, e Cândido Rangel Dinamarco, sustentam que não há inconstitucionalidade na previsão de um prazo diferenciado, aduzindo que os

favorecidos não litigam em igualdade de condições e o benefício de prazo se justifica, na medida necessária ao estabelecimento da verdadeira isonomia.

Desta forma, pode-se afirmar que o princípio da isonomia deve ser entendido em relação à Fazenda Pública e ao Ministério Público em seu sentido substancial, ou seja, deve-se conceder tratamento desigual aos desiguais, na exata medida das suas desigualdades.

As desigualdades que existem entre Fazenda Pública e particulares estão relacionadas ao volume de trabalho das Procuradorias, conforme aqui já exposto, sendo que ao advogado privado é possível a seleção das ações que lhe interessem, sendo possível também controlar o volume de trabalho. Já no que toca ao Ministério Público e às Procuradorias dos entes políticos, é sabido que eles não podem selecionar as causas em irão atuar, devendo funcionar em todas elas sem opção de escolha.

Além disso, não se pode olvidar que quem litiga com a Fazenda Pública ou com o Ministério Público não está enfrentando um particular, e sim o próprio povo, sendo certo que este aspecto por si só justifica o prazo diferenciado concedido pelo legislador aos entes mencionados.

Assim, pode-se concluir dizendo que há um efetivo e necessário desequilíbrio em favor dos entes já citados, tendo em vista que tais entes, além do grande volume de trabalho, tutelam interesses de todos os cidadãos. Desta forma, se os prazos para tais entes fossem iguais aos dos particulares haveria violação à isonomia, eis que estar-se-ia concedendo tratamento igual a pessoas em situações distintas.

7 Conclusão

Quando a Fazenda Pública está em Juízo, ela está defendendo o erário, e em razão deste interesse defendido no processo é que deverá ser mantida a prerrogativa vigente, prevista no artigo 188, do Código de Processo Civil.

Tal prerrogativa visa proporcionar uma atuação exemplar e ampla no processo pelos procuradores e advogados

Não se trata, pois, de privilégio, já que há fundamento razoável e justificável para o tratamento desigual das partes no processo quando atuante a Fazenda Pública em Juízo.

A previsão legal em tela atende amplamente o princípio da igualdade, tratando os desiguais de forma desigual.

Por tais razões, deve prevalecer na legislação brasileira a prerrogativa processual prevista no artigo 188, do Código de Processo Civil à Fazenda Pública.

8 Referências

COSTA, Regina Helena. As prerrogativas e o interesse da Justiça, In Direito Processual Público – A Fazenda Pública em Juízo, coordenado por Carlos Ari Sundfeld e Cássio Scarpinella Bueno. 2.^a Ed. São Paulo: Malheiros. 2003.

MARTINS DA SILVA, Américo Luís. A Execução da Dívida Ativa da Fazenda Pública. 2.^a Ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais. 2009.

BUENO, Cassio Scarpinella. Curso Sistematizado de Direito Processual Civil: Teoria Geral do Processo Civil. São Paulo: Saraiva, 2007. V.1.

CUNHA, Leonardo José Carneiro da. A Fazenda Pública em Juízo, 8 ed. São Paulo: Dialética, 2010.

BRASIL. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil, Brasília, DF, Senado, 1988.

BRASIL. Lei nº 5.869 de 11 de janeiro de 1973. Institui o Código de Processo Civil. São Paulo: AASP, 2011.