

RELATIVIZAÇÃO DA COISA JULGADA NO ÂMBITO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

TANIA HALULI FAKIANI¹

RESUMO

O presente trabalho tem por objetivo analisar o tema da relativização da coisa julgada em face da Administração Pública, no que diz respeito aos precatórios judiciais decorrentes de ação de desapropriação e de outras demandas judiciais, face às alterações introduzidas pela Emenda Constitucional n° 30, de 13 de setembro de 2000. Aborda-se a atual conotação do instituto jurídico-processual da coisa julgada, ao qual o sistema jurídico protege de maneira bastante conservadora. Malgrado se reconheça que o instituto da coisa julgada é um elemento de garantia do Estado de Direito, uma vez que põe termo a um debate sobre direitos e deveres, que do contrário se eternizaria, transformando a sociedade em um caos, o moderno direito processual civil tem sofrido mudanças, com o objetivo de alcançar a justiça social e concretizar o anseio do justo processo legal.

Palavras-chave: Coisa julgada formal. Mitigação da coisa julgada. Ação rescisória. Princípios da administração pública.

¹ Procuradora Nível III do Município de Diadema. Formada pela Universidade Presbiteriana Mackenzie

SUMÁRIO

1	CONCEITO	3
2	A COISA JULGADA FORMAL	4
3	A COISA JULGADA MATERIAL	5
4	A AÇÃO RESCISÓRIA	6
5	MITIGAÇÃO DA COISA JULGADA.....	7
6	ASPECTOS DO ARTIGO 741 DO CPC.....	8
7	PRINCÍPIOS E PRERROGATIVAS DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA	10
8	PREPONDERÂNCIA DO INTERESSE PÚBLICO SOBRE O PRIVADO	11
9	CONCLUSÃO	14
10	BIBLIOGRAFIA	15

A COISA JULGADA E OS PRINCÍPIOS E PRERROGATIVAS QUE NORTEIAM A ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

1 Conceito

Importante a conceituação do assunto em tela, qual seja, a coisa julgada, para que se possa ao final tecer algumas conclusões a respeito do tema principal da relativização da coisa julgada. A Lei de Introdução ao Código Civil em seu artigo 6º assim disciplina:

Art. 6º A Lei em vigor terá efeito imediato e geral, respeitados o ato jurídico perfeito, o direito adquirido e a coisa julgada.

§ 1º [...]

§ 2º [...]

§ 3º Chama-se coisa julgada ou caso julgado a decisão judicial de que já não caiba recurso.

O Código de Processo Civil em seu artigo 467 dispõe que: “denomina-se coisa julgada material a eficácia, que torna imutável e indiscutível a sentença, não mais sujeita a recurso ordinário ou extraordinário”.

A coisa julgada está prevista também na Constituição Federal, que em seu artigo 5º, XXXVI, dispõe: “a lei não prejudicará o direito adquirido, o ato jurídico perfeito e a coisa julgada”.

Nas palavras do mestre processualista Moacyr Amaral Santos², a sentença enquanto sujeita a recurso, e por isso suscetível de reforma, em princípio, não produz os seus efeitos regulares. Nesse aspecto, não se atingiu a finalidade do processo, que é a composição da lide (conflito de interesses). O Estado ainda não ultimou a prestação jurisdicional a que está obrigado.

Somente quando não mais forem admissíveis quaisquer recursos, seja porque não foram utilizados nos prazos estabelecidos, seja porque não caibam ou não haja mais recursos a serem interpostos. Apenas quando não se mostrar possível qualquer reexame da sentença prolatada, não mais se admitindo reforma por meio recursal, é que a sentença transita em julgado, tornando-se imutável.

² SANTOS, Moacyr Amaral Primeiras Linhas de Direito Processual Civil, Saraiva, 1985

2 A Coisa Julgada Formal

Esgotados os recursos cabíveis contra a sentença, opera-se o fenômeno da coisa julgada formal, que significa a impossibilidade de, naquele processo, voltar a ser discutida a decisão. Nesse momento, a sentença, como ato processual, adquire imutabilidade.

Decorre daí o termo coisa julgada formal, que consiste no fenômeno da imutabilidade da sentença pela preclusão dos prazos para recursos.

Nesse aspecto a sentença que julgar total ou parcialmente a lide tem força de lei nos limites da lide e das questões decididas. Não é mais possível a reforma da sentença no processo em que foi proferida.

3 A Coisa Julgada Material

Coisa julgada material é a qualidade da sentença que torna imutáveis e indiscutíveis seus efeitos substanciais.

Trata-se da intangibilidade do conteúdo da sentença, o que se verifica após o trânsito em julgado da decisão.

O comando emergente da sentença se reflete fora do processo em que foi proferida, pela imutabilidade dos seus efeitos.

A vontade da lei, inserida no comando emergente da sentença, e que representa a expressão da vontade do Estado de regular concreta e definitivamente o caso decidido, tornou-se indiscutível, imutável, no mesmo ou em outro processo. Adquire, pois, autoridade de coisa julgada, impedindo que a relação de direito material, decidida entre as mesmas partes, seja reexaminada e decidida novamente (no mesmo ou em outro processo, pelo mesmo ou outro juiz ou tribunal).

Assim diz-se coisa julgada material ou substancial, como autoridade da coisa julgada.

Importa lembrar que nos termos do artigo 468 do Código de Processo Civil a coisa julgada tem força de lei: “A sentença que julgar total ou parcialmente a lide, tem força de lei nos limites da lide e das questões decididas”.

A razão desse atributo às decisões judiciais é de ordem prática, ou seja, o sistema jurídico busca evitar a perpetuação dos conflitos, e com isso proporcionar estabilidade e segurança às relações jurídicas atingidas pelo efeito da sentença, na busca da paz na convivência social.

4 A Ação Rescisória

Importante se mencionar neste trabalho que há casos em que a decisão judicial, já transitada em julgado, pode, excepcionalmente, ser impugnada pela ação rescisória, que tem por objetivo a desconstituição da decisão anteriormente prolatada.

Entretanto, resta esclarecer que é bastante restrita a possibilidade do manejo da ação rescisória, eis que reduzida a casos taxativamente previstos em lei (art. 485 e incisos do CPC)³ e à observância do prazo decadencial de dois anos contados do trânsito em julgado da decisão.

³ art. 485 do CPC. A sentença de mérito, transitada em julgado, pode ser rescindida quando:
I – se verificar que foi dada por prevaricação, concussão ou corrupção do juiz;
II – proferida por juiz impedido ou absolutamente incompetente;
III – resultar de dolo da parte vencedora em detrimento da parte vencida, ou de colusão entre as partes, a fim de fraudar a lei;
IV – ofender a coisa julgada;
V – violar literal disposição de lei;
VI – se fundar em prova, cuja falsidade tenha sido apurada em processo criminal ou seja provada na própria ação rescisória;
VII – depois da sentença, o autor obtiver documento novo, cuja existência ignorava, ou de que não pode fazer uso, capaz, por si só, de lhe assegurar pronunciamento favorável;
VIII – houver fundamento para invalidar confissão, desistência ou transação, em que se baseou a sentença;
IX – fundada em erro de fato, resultante de atos ou de documentos da causa.

5 Mitigação da Coisa Julgada

Em que pese o princípio da segurança jurídica alcançado pela coisa julgada, nos últimos tempos, no que diz respeito ao aspecto da relativização da coisa julgada, referida matéria tem sido objeto de calorosas discussões na doutrina pátria e polemizada perante a jurisprudência.

Conforme já dito anteriormente na introdução do presente trabalho, em nosso ordenamento jurídico o instituto da coisa julgada sempre foi tido como um direito absoluto, permanecendo imodificável, mesmo diante da inovação legislativa.

Entretanto, nos tempos modernos, temos a chamada relativização da coisa julgada, em especial em face da Fazenda Pública, face ao interesse público que se sobrepõe ao interesse privado.

Tentaremos com este estudo abalizar o dogma da coisa julgada, no âmbito da Administração Pública, com a possibilidade de sua mitigação, objetivando o melhor alcance da justiça nas decisões judiciais, sempre em prol do interesse público indisponível.

6 Aspectos do artigo 741 do CPC

Transcorrido o prazo bienal para distribuição da Ação Rescisória, impera, em princípio, a coisa soberanamente julgada, ainda que a solução dada ao caso específico possa causar certa perplexidade a parte interessada e a sociedade de um modo geral.

Entretanto, em detrimento à coisa julgada material, importante fazer menção ao parágrafo único do art. 741, do Código de Processo Civil, introduzido no nosso ordenamento jurídico, via Medida Provisória (MP N° 2.102-27, DE 26/01/2001)⁴, com o seguinte conteúdo:

Art. 741. [...]

Parágrafo único. “Para efeito do disposto no inciso II deste artigo, considera-se também inexigível o título judicial fundado em lei ou ato normativo declarados inconstitucionais pelo Supremo Tribunal Federal ou em aplicação ou interpretação tidas por incompatíveis com a Constituição Federal”.

Tal norma ampliou o rol taxativo de matéria de defesa nessa ação incidental.⁵

Alguns autores como os mestres Luiz Rodrigues Wambier, Flávio Renato Correia de Almeida e Eduardo Talamini⁶ são da opinião de que o parágrafo único do artigo 741 do Código de Processo Civil, “quando menos em parte, é inconstitucional, por ofensa à garantia constitucional da coisa julgada”.

Contudo, permitiu-se, diante de mencionado dispositivo, que a incompatibilidade do título executivo em face da Constituição fosse argüida no próprio processo executivo, entendimento esse admitido por grande parte da doutrina, como se extrai do artigo de lavra de Gilberto Barroso de Carvalho Júnior⁷:

“Tal dispositivo está sendo questionado perante o STF em sede de ação direta de inconstitucionalidade proposta pelo Conselho Federal da OAB (ADIn n. 2418-3, Rel. Min. Sydney Sanches). Em que pese a inexistência de julgamento pelo Excelso

⁴ Hoje a sua redação é determinada pela MP 2.180-35, de 24/08/2001 – (DOU de 27/08/2001), em vigor nos moldes do art. 2º, da Emenda Constitucional 32/2001.

⁵ Art. 741 – Na execução fundada em título judicial, os embargos só poderão versar sobre:
I – falta ou nulidade de citação no processo de conhecimento, se a ação lhe correu à revelia;
II – inexigibilidade do título;
III – ilegitimidade das partes;
IV – cumulação indevida de execuções;
V – excesso da execução, ou nulidade desta até a penhora;
VI – qualquer causa impeditiva, modificativa ou extintiva da obrigação, como pagamento, novação, compensação com execução aparelhada, transação ou prescrição, desde que supervenientes à sentença;
VII – incompetência do juízo da execução bem como suspeição ou impedimento do juiz.

⁶ Curso Avançado de Processo Civil. 5ª ed. – Revista dos Tribunais, 2002. p.329

⁷ A coisa julgada inconstitucional e o novo parágrafo único do art. 741 do CPC – texto inserido no Jus Navigandi nº 61 (01.2003). Elaborado em 11.2002

Pretório até a presente data, tal dispositivo, entendemos, não encerra qualquer violação constitucional, notadamente em face da garantia da coisa julgada, posto que, como vimos, o legislador constitucional não excepcionou a via da ação rescisória ao estabelecer a garantia da coisa julgada e nem por isso o art. 485, do CPC padece de inconstitucionalidade com a Constituição Federal de 1988. Criou-se um instituto processual por intermédio do qual se ataca a imutabilidade da coisa julgada, mesmo sem qualquer previsão nesse sentido na Lei Maior.”

[...]

“A possibilidade, agora legalmente explicitada, de alegação da coisa julgada inconstitucional nos embargos do devedor, sem dúvida alguma, por si só, já constitui avanço considerável na matéria (relativização da coisa julgada)”.

Assim, com o advento de mencionado dispositivo legal, tornou-se explícita a possibilidade de se relativizar a coisa julgada material a despeito do instituto já previsto no art. 485, do Código de Processo Civil (ação rescisória), mencionado, linhas atrás.

Com efeito, o presente estudo busca enfrentar justamente esse aspecto, desafiando o dogma da coisa julgada material diante da injustiça em que o caso se amolda.

Tal aspecto – não reconhecimento do caráter absoluto da coisa julgada - vem sendo cada vez mais debatido na doutrina e jurisprudência pátrias.

Surge, assim, na doutrina e na jurisprudência, uma corrente que não reconhece caráter absoluto à coisa julgada.

7 Princípios e Prerrogativas que Norteiam a Administração Pública

Princípios podem assim ser entendidos como um alicerce de uma ciência, condicionando toda uma estruturação subsequente.

A Constituição capitulou em seu artigo 37, *caput*, de modo expresso à Administração Pública cinco princípios, a saber: princípio da legalidade, princípio da moralidade (ou da probidade administrativa) princípio da impessoalidade, princípio da publicidade e princípio da eficiência. Este último acrescentado pela Emenda Constitucional (EC) nº 19/98.

Além desses princípios abrigados explicitamente pelo texto constitucional, existem outros implicitamente agregados por serem implicações decorrentes do próprio Estado de Direito, e, pois do sistema Constitucional como um todo. São eles: Princípio da Supremacia ou Preponderância do Interesse Público Sobre o Privado, Princípio da Indisponibilidade, Princípio da Autotutela, Princípio da Finalidade, Princípio da Razoabilidade e da Proporcionalidade.

Contudo, aqui serão enfocados especialmente dois princípios que norteiam os atos da Administração Pública, a saber: princípio da supremacia do interesse público sobre o interesse privado e princípio da indisponibilidade, pela Administração, dos interesses públicos e princípio da moralidade.

8 Preponderância do Interesse Público sobre o Privado

Segundo preleciona o renomado administrativista Celso Antonio Bandeira de Mello⁸:

“Trata-se de verdadeiro axioma reconhecível no moderno Direito Público. Proclama a superioridade do interesse da coletividade, firmando a prevalência dele sobre o do particular, como condição, até mesmo, da sobrevivência e asseguramento deste último”.

Nos excelentes comentários do Professor Oswaldo Aranha Bandeira de Mello⁹, que merecem transcrição, podemos citar:

“A manifestação da vontade do Estado, internamente, se faz, de regra, de forma unilateral, tendo em vista o interesse estatal, como expressão do interesse de todo social, em contraposição a outra pessoa por ela atingida ou com ela relacionada”.

Vale registrar que o princípio da preponderância ou supremacia do interesse público sobre o interesse privado é princípio geral de direito, inerente a qualquer sociedade juridicamente organizada com fim políticos. Contudo, cumpre enfatizar que as prerrogativas que nesta via exprimem tal supremacia não são manejáveis ao sabor da Administração. Na verdade o que existe são deveres-poderes. Isso porque a atividade administrativa é desempenho de função.

Ora, para se desincumbir de determinado dever, a Administração Pública necessita manejar poderes, sem os quais não teria como atender à finalidade que deve perseguir para a satisfação do interesse público.

Importante ainda resgatar que a Administração Pública, na prática de seus atos, deve sempre respeitar a lei e zelar para que o interesse público seja alcançado.

Nesse aspecto importante discernir o interesse público primário e o interesse público secundário. Nesse passo o primeiro é o pertinente à sociedade como um todo e só ele pode ser validamente objetivado, pois este é o interesse que a lei consagra. De outro lado, o interesse secundário é aquele que atina tão só ao aparelho estatal enquanto entidade personalizada.

De asseverar que interesses secundários só podem ser satisfeitos quando coincidirem com interesses primários.

Registre-se que o instituto da desapropriação, tratado pelo artigo 5º, inciso XXIV, da

⁸ MELLO, Celso Antônio Bandeira de, Curso de Direito Administrativo, Malheiros Editores, 1998

⁹ MELLO, Oswaldo Aranha Bandeira de, Conceito de Direito Administrativo, Revista da universidade Católica de São Paulo, 1964, p. 36

Carta Magna¹⁰, é exemplo de evidente supremacia do interesse público sobre o interesse privado. Nessa esteira apropriadamente conceituou Celso Antônio Bandeira de Mello¹¹, a saber: “O fundamento político da desapropriação é a supremacia do interesse coletivo sobre o individual, quando incompatíveis”.

Desta maneira, discorre ARAUJO:¹²

“O princípio da supremacia do interesse público sobre o privado, coloca os interesses da Administração Pública em sobreposição aos interesses particulares que com os dela venham eventualmente colidir. Com fundamento nesse princípio é que estabelece, por exemplo, a autotutela administrativa, vale dizer, o poder da administração de anular os atos praticados em desrespeito à lei, bem como a prerrogativa administrativa de revogação de atos administrativos com base em juízo discricionário de conveniência e oportunidade”.

Por oportuno, deve ser lembrada a Súmula 473 do Supremo Tribunal Federal, quando afirma que:¹³

“A Administração pode anular os seus próprios atos, quando eivados de vícios que os tornem ilegais, porque deles não se originam direitos; ou revogá-los, por motivo de conveniência ou oportunidade, respeitados os direitos adquiridos, e ressalvada, em todos os casos, a apreciação judicial”.

¹⁰ CF art. 5º - XXIV – a lei estabelecerá o procedimento para desapropriação por necessidade ou utilidade pública, ou por interesse social, mediante justa e prévia indenização em dinheiro, ressalvados os casos previstos nesta Constituição.

¹¹ MELLO, Celso Antonio Bandeira de, Curso de direito Administrativo – Malheiros, pág. 581

¹² ARAUJO, Luiz Alberto David. NUNES JUNIOR, Vidal Serrano. Curso de Direito Constitucional, 4. ed. São Paulo, Saraiva, 2001, p.268.

¹³ A Súmula 346 do próprio STF já consagrava que “a Administração Pública pode declarar a nulidade dos seus próprios atos”.

9 CONCLUSÃO

A Constituição Federal deve ser entendida como um conjunto de valores sociais, como uma ordem axiológica ou teleológica de princípios jurídicos, que salvaguardam valores fundamentais. Na Constituição Federal encontramos o modelo de Estado com suas peculiaridades, os programas que se procura alcançar e constituir, os valores essenciais prestigiados pela ordem jurídica.

Neste trabalho são apresentados de forma sintética os institutos da coisa julgada, e é dado destaque aos princípios norteadores da Administração Pública, que guiam todo o estudo desse tema, em razão de configurar ponto medular dessa discussão.

Em busca da verdade real, o moderno direito processual civil tem sofrido mudanças, com o objetivo de alcançar a justiça social e concretizar o anseio do justo processo legal. Segundo nosso Ilustre doutrinador e professor Celso Bastos:

“A própria segurança jurídica busca a realização da justiça. Na medida em que não há nenhuma segurança, é praticamente certa a ausência também da justiça. O que ocorre é que nem todo Direito seguro será inexoravelmente um Direito justo. Reconhece-se, pois, que o princípio da segurança jurídica exerce um papel mínimo, posto que sem ele não será possível realizar os demais elementos, tais como a justiça, a liberdade, a igualdade, etc.”¹⁴

Assim, tem-se verificado a necessidade de se buscar uma adequação do instituto da Coisa Julgada à realidade do sistema jurídico como um todo, especialmente em face da Administração Pública, lançando-se mão de todos princípios que cercam o interesse público, em busca de uma relativização da Coisa Julgada.

Alicerçada no princípio da segurança jurídica, a coisa julgada, nos últimos tempos, no que diz respeito ao aspecto da relativização, tem sido objeto de calorosas discussões na doutrina pátria e polemizada perante a jurisprudência.

Cumprido asseverar que em nosso ordenamento jurídico o instituto da coisa julgada sempre foi tido como um direito absoluto, permanecendo imodificável, mesmo diante da inovação legislativa. O presente estudo, portanto, tenta abalzar onde o dogma da coisa julgada, no âmbito da Administração Pública, pode ser mitigado, objetivando o melhor alcance da justiça nas decisões judiciais.

¹⁴ Bastos, Celso Ribeiro – Hermenêutica e interpretação constitucional, 2ª edição, São Paulo, Saraiva, 1999, p.32

Nesse diapasão, mencione-se o entendimento esposado pelo mestre processualista Cândido Rangel Dinamarco ao asseverar:¹⁵

....“conclui-se que é inconstitucional a leitura clássica da garantia da coisa julgada, ou seja, sua leitura com a crença de que ela fosse algo absoluto e, como era hábito dizer, capaz de fazer do preto, branco e do quadrado, redondo. A irrecorribilidade de uma sentença não apaga a inconstitucionalidade daqueles resultados substanciais política ou socialmente ilegítimos, que a Constituição repudia. Daí a propriedade e a legitimidade sistemática da locução, aparentemente paradoxal, coisa julgada inconstitucional.

O tema é de suma importância para a sociedade, pois demonstra o que vem surgindo nos Tribunais e na mais moderna doutrina sobre a necessidade de se questionar a imutabilidade gerada pelo instituto das sentenças transitadas em julgado, através da relativização da Coisa Julgada.

¹⁵ Revista da Procuradoria Geral do Estado de São Paulo, n.55/56, p.29-77. artigo: Relativizar a coisa julgada material

10 REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BRASIL. Código Civil. 10ª edição. São Paulo. Saraiva, 2004.

BRASIL. Código de Processo Civil. 8ª edição. São Paulo. Saraiva, 2002.

BRASIL. Constituição (1988). Brasília. Senado Federal, 2008.

CRETELLA JÚNIOR, José. *Curso de Direito Administrativo*. 4ª edição. Rio de Janeiro. Editora Forense, 1975.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito Administrativo*. 13ª edição. São Paulo. Editora Atlas, 2001.

DINAMARCO, Cândido Rangel. *A instrumentalidade do processo*. 8ª edição. São Paulo. Editora Malheiros, 2000.

GASPARINI, Diógenes. *Direito Administrativo* - São Paulo. Editora Saraiva, 1989.

MIRANDA, Gilson Delgado; PIZZOL, Patrícia Miranda. *Processo Civil: Fundamentos Jurídicos – Recursos*. 3ª edição. São Paulo. Editora Atlas.

GRINOVER, Ada Pellegrini. *A Constituição e a Invalidade dos Atos Processuais: Constitucional e Ciência política*. São Paulo. Revista dos Tribunais, out/dez. 1992.

MEDAUAR, Odete. *Direito Administrativo Moderno*. 6ª edição. São Paulo. Editora Revista dos Tribunais, 2002.

MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito Administrativo Brasileiro*. 25ª edição. São Paulo. Editora Malheiros, 2000.

WAMBIER, Tereza Arruda Alvim; MEDINA, José Miguel Garcia.- *O dogma da coisa julgada: hipóteses de relativização* - São Paulo, 2003.

