

# REFLEXOS PROCESSUAIS DAS DISPENSAS NORMATIVAS DE IMPUGNAÇÃO DA FAZENDA NACIONAL NO CONTENCIOSO JUDICIAL TRIBUTÁRIO

*Procedural Reflexes Of The Brazilian Treasury Department's  
Rules That Dispenses The Impugment On The Tax Judicial Litigation*

**Danny Monteiro da Silva**

*Procurador da Fazenda Nacional*

*Professor na Pós-Graduação em Direito Empresarial e Tributário da Unioledo  
C. U. Araçatuba*

*Mestre em Direito pela Universidade Federal de Santa Catarina*

*Especialista em Direito Administrativo pela Universidade Potiguar*

*Especialista em Gestão Pública pela PUC-Campinas*

*Dicente na Especialização em Administração Pública da FGV*

**SUMÁRIO** - Introdução; 1 Efeitos das dispensas de impugnação judicial da PGFN/MF; 1.1 O respeito à coisa julgada ainda que pendente de cumprimento judicial; 1.2 Reflexos processuais nas demandas ajuizadas posteriormente à edição do ato de dispensa de ajuizamento e impugnação de medida judicial; 1.2.1 Compreendendo a jurisdição; 1.2.2 Lide ou litígio; 1.2.3 Primeiras considerações; 1.2.4 Processo e procedimento; 1.2.5 Ação e direito de ação; 1.2.6 Considerações adicionais; 1.3 Reflexos do ato de dispensa de impugnação nos processos em trâmite no momento de sua edição; 2 Conclusões; Referências bibliográficas.

**RESUMO** - O presente trabalho, focando-se nas normas que autorizam os representantes judiciais da Fazenda Nacional a não contestar, a não interpor recurso ou a desistir dos que tenham sido interpostos, expedidos pelo legislador e pela mais alta cúpula do Ministério da Fazenda e da Procuradoria Geral da Fazenda Nacional, procura abordar os seus efeitos processuais no contencioso judicial tributário.

**PALAVRAS-CHAVE** - Direito processual civil. Contencioso judicial tributário. Normas isentivas de impugnação judicial. Morosidade da justiça. Eficiência administrativa e judiciária.

**ABSTRACT** - This paper, focusing in the rules that authorize the judicial representatives of the Brazilian Treasury Department's not to contest, not to appeal or give up of appeals have been interposed, issued by the legislator and agents of the highest levels of the Brazilian Treasury Department's, seeks to approach its procedural effects on the tax judicial litigation.

**KEYWORDS** - Civil procedural law. Tax judicial litigation. Exemption rules of the judicial impugment. Justice slowness. Judicial and administrative efficiency

## INTRODUÇÃO

Há algum tempo, a Advocacia Geral da União (AGU), em especial a Procuradoria Geral da Fazenda Nacional (PGFN) em consonância com o Ministério da Fazenda (MF), vem envidando esforços no intuito de contribuir para amenizar o problema da morosidade do Poder Judiciário.

Nesse sentido, foram, dentre outras medidas adotadas, editados, com amparo na legislação vigente, diversos atos normativos, em especial Súmulas<sup>1</sup>, Atos Declaratórios<sup>2</sup> e Portarias<sup>3</sup> dispensando os membros da AGU de litigar em casos em que a jurisprudência já houver se sedimentado nos Tribunais Superiores<sup>4</sup>.

Em tais hipóteses, as ações, em tese cabíveis, deixam de ser proposta em favor da Administração Federal, assim como deixam de ser ofertadas contestações ou outras impugnações judiciais; inclusive os recursos apropriados para as instâncias judiciais superiores, deixam de ser apresentados contra decisões judiciais que veiculem temas e questões objeto de tais atos isentivos de judicialização.

A iniciativa soma-se, portanto, às inovações legislativas trazidas com a reforma do Judiciário, que introduziram, ao lado da eficácia vinculativa das decisões proferidas em sede de controle concentrado de constitucionalidade já previstas na Constituição Federal, os institutos da súmula vinculante e da repercussão geral constitucional e, na legislação ordinária, as regras de procedimento e julgamento de demandas com multiplicidade de recursos

1 Editadas com fundamento no art. 4º, inciso XII, e tendo em vista o disposto nos art. 28, inciso II, e 43, caput e § 1º, da Lei Complementar nº 73, de 10 de fevereiro de 1993, no art. 38, § 1º, inciso II, da Medida Provisória nº 2.229-43, de 6 de setembro de 2001, no art. 17-A, inciso II, da Lei nº 9.650, de 27 de maio de 1998, e nos art. 2º e 3º do Decreto nº 2.346, de 10 de outubro de 1997, bem como o contido no Ato Regimental/AGU nº 1, de 02 de julho de 2008, que impõem aos membros da AGU o dever de observá-las, eis que contrariá-las configura infração funcional.

2 Editadas pela PGFN com fundamento no art. 19, II da Lei 10.522, de 19 de julho de 2002.

3 Editadas com fundamento nos incisos XIII e XVII do art. 72 do Regimento Interno da Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional - PGFN, aprovado pela Portaria nº. 257, de 23 de junho de 2009, a exemplo da Portaria PGFN nº 294, de março de 2010.

4 Vale ponderar que em alguns casos a própria lei veicula a dispensa de impugnação judicial, tal como ocorre, por exemplo, com a Lei 10.522, de 19 de julho de 2002, que em seu art. 19, I c/c art. 18 elenca temas contra os quais a representação judicial da Fazenda Nacional não se oporá às pretensões da parte adversa.

com fundamento em idêntica questão de direito e de eficácia das decisões proferidas em sede de recursos repetitivos para os Tribunais Superiores.

O principal objetivo de todas essas iniciativas é, claramente, reduzir a litigiosidade em relação a temas que tenham jurisprudência consolidada e, conseqüentemente, diminuir o volume de processos em trâmite no Judiciário, promovendo a possibilidade de um julgamento final mais célere dos processos de um modo geral, dotando o Judiciário de maior efetividade, eficácia e eficiência.

Embora o principal efeito dessas medidas seja de ordem extraprocessual (enfrentar a morosidade da Justiça), é inegável que elas, quando implementadas, trazem também certos efeitos de ordem endoprocessual, tanto em relação aos processos em trâmite no momento de sua implantação, como naqueles que posteriormente venham a ser propostos, que refletem diretamente não só na relação processual dos envolvidos na demanda, mas, sobretudo, na própria existência do litígio, interferindo diretamente em certos ônus processuais, notadamente, naqueles relativos à sucumbência.

O presente texto, focando-se nos atos isentivos de judicialização ou impugnação expedidos pela mais alta cúpula do Ministério da Fazenda e da Procuradoria Geral da Fazenda Nacional, pretende abordar tais efeitos processuais no contencioso judicial tributário.

## **1 EFEITOS DAS DISPENSAS DE IMPUGNAÇÃO JUDICIAL DA PGFN / MF**

Falar de efeitos ou reflexos endoprocessuais decorrentes da implementação de dispensas normativas de impugnação judicial pressupõe a existência de uma suposta relação processual envolvendo a Administração Federal durante a vigência da norma que isenta a impugnação.

### **1.1 O RESPEITO À COISA JULGADA AINDA PENDENTE DE CUMPRIMENTO JUDICIAL**

Se a ação já foi julgada por decisão imutável, ante a incidência da coisa julgada, o processo foi extinto e nada mais há para sofrer efeitos ou ser alterado pela superveniência de dispensas de impugnação judicial da matéria nele tratada, tudo por força do comando constitucional insculpido no art. 5º, XXXVI da Constituição Federal<sup>5</sup>.

A jurisdição, no caso, foi provocada pelo exercício do direito de ação e, manifestando-se definitivamente com regular e devido processo legal, apaziguou a desavença que emergiu na sociedade, pondo fim ao conflito e restaurando a paz social, de modo que aos envolvidos nada mais resta, a não ser cumprir o quanto regularmente decidido pelo Estado-juiz.

<sup>5</sup> Ressalva-se, obviamente, a possibilidade da ação rescisória, nos termos dos art. 485 e seguintes do Código de Processo Civil.

Assim, ainda que a relação processual permaneça com vistas à satisfação da pretensão reconhecida, essa pendência não é afetada pela superveniência da norma que dispensa a impugnação judicial.

## **1.2 REFLEXOS PROCESSUAIS NAS DEMANDAS AJUIZADAS POSTERIORMENTE À EDIÇÃO DO ATO DE DISPENSA DE AJUIZAMENTO E IMPUGNAÇÃO DE MEDIDA JUDICIAL**

Por outro lado, se a ação foi proposta posteriormente a edição da regra de dispensa de impugnação em questão, a relação processual, em regra, não precisaria jamais chegar a se aperfeiçoar validamente.

Em tais casos, o único efeito possível, nos expressos termos da legislação processual em vigor, seria o indeferimento da petição inicial ou, caso equivocadamente ocorresse a formação integral da relação triangular processual, a extinção do processo sem resolução de mérito se imporia por evidente carência de ação.

A explicação para essa conclusão decorre da mera compreensão dos conceitos dos institutos mais triviais e elementares da teoria geral do processo, tais como jurisdição, lide ou litígio, ação, processo e procedimento.

### **1.2.1 COMPREENDENDO A JURISDIÇÃO**

Humberto Theodoro Júnior (1999, p. 34) ensina que jurisdição consiste no “poder que toca ao Estado, entre suas atividades soberanas, de formular e fazer atuar a regra jurídica concreta, que, por força do direito vigente, disciplina determinada relação jurídica”, fazendo prevalecer a sua justiça, com vistas a solução pacífica e civilizada dos conflitos sociais.

O professor e magistrado mineiro ressalta também que a jurisdição “só atua diante de casos concretos de conflitos de interesse (lide ou litígio) e sempre na dependência da invocação do interessado, porque são deveres primários destes a obediência à ordem jurídica e a aplicação voluntária de suas normas nos negócios jurídicos praticados” e que, portanto, “não são todos os conflitos de interesse que se compõem por meio da jurisdição, mas apenas aqueles que configuram a lide ou litígio” (THEODORO JÚNIOR, 1999, P. 34), especialmente quando estão em discussão direitos disponíveis, tais como os versados nos atos isentivos de impugnação judicial emanados dos órgãos jurídicos da Administração Federal.

### **1.2.2 LIDE OU LITÍGIO**

Lide (termo sinônimo de litígio) constitui, nas lições de Theodoro Júnior (1999, p. 34), “a um evento anterior ao processo. Mas sua existência

constitui *conditio sine qua non* do processo”. Portanto, conforme assinala José Frederico Marques (1974, p. 125) “inexistindo litígio, não há sequer interesse em instaurar-se a relação processual” e sem legitimidade e interesse, diz expressamente o art. 3º do Código de Processo Civil (CPC), não se pode propor ou contestar ação.

A lide ou litígio, revela-se, portanto, como elemento essencial do processo civil. Nas já consagradas lições de Francesco Carnelutti (1959, p. 28), consubstancia-se num “conflito (intersubjetivo) de interesses, qualificado por uma pretensão resistida (discutida). O conflito de interesses é seu elemento material, a pretensão e a resistência é seu elemento formal.”<sup>6</sup>

Portanto, tal como assinala Theodoro Junior (1999, p. 35), para que haja, a lide ou o litígio, pressuposto indispensável para autorizar o acionamento e o funcionamento da jurisdição, “é necessário que ocorra um conflito de interesses qualificado por uma pretensão resistida”, conforme a clássica lição de Carnelutti. É que muitos conflitos existem sem que cheguem a repercutir no campo da atividade jurisdicional. Se, por qualquer razão, uma parte, por exemplo, se curva diante da pretensão da outra, conflito de interesses pode ter existido, mas não gerou litígio, justamente pela falta do elemento indispensável deste, que vem a ser a resistência de um indivíduo à pretensão de outro.

### 1.2.3 PRIMEIRAS CONSIDERAÇÕES

Não obstante a clareza das conclusões que se pode extrair das afirmações doutrinárias expostas acima, é preciso ter em conta as muito precisas ressalvas teóricas a tal entendimento feitas por Dinamarco (2009a, p. 35), quando afirma que:

“Conhecidíssima doutrina, que o Código de Processo Civil endossa, sustenta que o objeto do processo seria representado pela *lide* – sendo esta o *conflito de interesses qualificado por uma pretensão resistida* (Carnelutti). Tal conceito, conquanto preciso e inegavelmente útil, não merece receber todo o destaque que em passado relativamente recente lhe dava a doutrina brasileira, porque nem sempre o processo e o exercício da jurisdição depende da existência de uma *lide*; toda a teoria desta gira em torno dos conflitos relacionados com bens e direitos disponíveis, especialmente no campo do direito das obrigações, não sendo de fácil aplicação aos conflitos regidos pelo direito público ou referentes a direitos indisponíveis”.

6 “[...] conflicto (intersubjetivo) de intereses calificado por una pretensión resistida (discutida). El conflicto de intereses es su elemento material, la pretensión y la resistencia son su elemento formal.” Conforme, CARNELUTTI (1959, p. 28).

Logo, inexistindo litígio, não se justificaria, ao menos nos casos em que se discute direitos disponíveis, ao menos do ponto de vista dos contribuintes, tal como geralmente ocorre no contencioso judicial tributário, a provocação, por meio do direito de ação, da jurisdição, nem tampouco a atuação do Estado-juiz, ainda que provocado, nos casos em que editados atos dispensando a representação judicial da Administração Pública Federal de impugnar (contestar ou recorrer) sobre a questão manifestada naquela ação<sup>7</sup>.

Isso não implica, porém, que fica vedado o acesso à jurisdição em tais casos.

É evidente que a Constituição Federal assegura o direito fundamental e universal de acesso à jurisdição quando proclama em seu art. 5º, XXXV que “a lei não excluirá da apreciação do Poder Judiciário lesão ou ameaça a direito”, entretanto, em nenhum momento afirma que o exercício de tal direito é incondicional, irrestrito ou ilimitado.

As lições de Mendes, Coelho e Branco (2007, p. 492) evidenciam tal compreensão quando, interpretando, à luz da jurisprudência do E. Supremo Tribunal Federal, o inciso XXXV da Constituição, pontuam que o Constituinte, ao alçar a categoria dos direitos fundamentais, o direito de proteção judicial, não impediu que o legislador editasse regras conformando ou limitando esse direito. Isso, porém, não permite afirmar que essa “garantia depende exclusivamente da atividade legislativa ordinária ou que qualquer decisão do legislador configura concretização do direito de proteção judicial efetiva”.

Evidentemente, o exercício desse direito à efetiva proteção judicial pressupõe a existência de Tribunais, a definição de competências e a definição de procedimentos a serem adotados (Mendes *et. al* 2007, p. 492).

Por outro lado, quando confrontado com outros princípios e preceitos constitucionais, a efetiva proteção judicial também se sujeita a limitações, tais como a fixação de prazos preclusivos ou atendimento de certos pressupostos ou o cumprimento de certas condições decorrentes da sua conformação com a segurança jurídica, com o devido processo legal, o contraditório e a ampla defesa, entre outros<sup>8</sup>. Daí porque é natural que em

7 Muito embora o Direito Tributário insira-se no campo do direito público e veicule, do ponto de vista do Estado-Administração, direitos abarcados pelo princípio da indisponibilidade do interesse público, isso não justifica, no caso, o necessário exercício da jurisdição. Com efeito, Meirelles (2002, p. 100), ao tratar da indisponibilidade do interesse público afirma a sua relatividade. Segundo ele essa indisponibilidade impede que a Administração Pública possa, livremente, dispor desse interesse geral ou renunciar “a poderes que a lei lhe deu para tal tutela, mesmo porque ela não é titular do interesse público, cujo titular é o Estado, que, por isso, mediante lei poderá autorizar a disponibilidade ou a renúncia”; exatamente como ocorre no caso da edição das normas isentivas de impugnação judicial aqui tratadas, sempre expedidas com respaldo em prévia decisão do legislador, tomada, presume-se, por entender que dispor ou renunciar determinadas prerrogativas nessa seara melhor atende aos interesses da coletividade.

8 Assim afirmam MENDES *et al.* (2007, p. 492): “Valendo-se da fórmula ambígua constante do art. 5º, XXXV – a lei não poderá excluir –, pode-se sustentar que, ao lado da tarefa conformadora, o

muitos casos a lei, em conformidade com a constituição, fixe requisitos de admissibilidade da ação e estabeleça regras básicas de procedimento<sup>9</sup>.

Portanto, o acesso ao Judiciário, mesmo quando editada regras isentivas de impugnação judicial no âmbito do contencioso judicial tributário federal permanecerá inabalado o direito à efetiva proteção judicial, o que não quer dizer que o interessado, provocando a jurisdição, terá sucesso em sua postulação.

Precisará, para tanto, cumprir os requisitos, pressupostos e condições legalmente previstos para obter tal intento.

#### 1.2.4 PROCESSO E PROCEDIMENTO

O processo, por sua vez, “é o instrumento da jurisdição” (GONÇAVES, 2008a, p. 103). De acordo com os abalizados ensinamentos de Calamandrei (1945, p. 287) trata-se de uma série de atos coordenados regulados pelo direito processual, através dos quais se leva a cabo o exercício da jurisdição”.

Consubstancia-se, portanto, “no método, isto é, o sistema de compor a lide em juízo através de uma relação jurídica vinculativa de direito público” (THEODORO JÚNIOR, 1999, p. 45). Seu conceito, portanto, abrange o de procedimento e o de relação jurídica processual subjacente (DINAMARCO, 2009a, p. 304).

Enquanto “ente abstrato” (GONÇALVES, 2008, p. 106), inafastável para o exercício da jurisdição, o processo materializa-se no procedimento, que define, de acordo com as regras constitucionais e legais, a forma concatenada de atos que devem ser observados para se atingir fim pretendido.

Todo processo tem seu objeto, materializado na “pretensão trazida pelo demandante ao juiz, em busca de satisfação” (DINAMARCO, 2009a, p. 305). Portanto, por ele se exercita a ação, deduzindo perante o Estado a pretensão.

De acordo com a doutrina, “o processo pode ser considerado uma espécie de caminho que deve ser percorrido pelas partes para que, ao final, se chegue ao fim almejado, que é a prestação jurisdicional” (GONÇALVES, 2008, p. 105). Para tanto, deverá o processo atender a certos requisitos que são indispensáveis para a sua regularidade.

Por isso, antes de analisar o mérito da pretensão deduzida em juízo, o magistrado deve verificar se foram observados os pressupostos processuais, isto é, “se o caminho percorrido até o resultado final o foi de forma regular” (GONÇALVES, 2008, p. 106).

---

legislador não está impedido de restringir ou limitar o exercício do direito à proteção judicial, especialmente em razão de eventual colisão com outros direitos ou valores constitucionais”.

9 Vale ponderar, no entanto, que “qualquer que seja a conclusão a propósito do caráter de mera conformação ou de limitação, não pode o legislador, a pretexto de conformar ou disciplinar a garantia da proteção judicial efetiva. Adotar disciplina que afete, de forma, direta ou indireta, o exercício substancial desse direito” (MENDES *et al.*, 2007, p. 492).

Comentando a respeito dos pressupostos processuais, Gonçalves (2008, p. 106) salienta que “alguns requisitos são de importância tão grande que a sua não observância implicará a inexistência do processo” e que outros, embora na chegada a afetar a existência, prejudicam a validade do processo. Acrescenta que “os primeiros são chamados pressupostos processuais de existência, e os segundos, de validade”.

Em seguida, esse autor enumera os pressupostos processuais de validade, indicando: (a) a existência de jurisdição, (b) a existência de demanda (, que pressupõe petição inicial válida, pois sem o aforamento da demanda, não há que se falar em processo, que, com raras exceções, não pode ter início de ofício), (c) a capacidade postulatória e (d) a existência de citação válida (GONÇALVES, 2008, p. 106). Nery Júnior e Nery (2010, p. 524), por sua vez, falam em: “(a) jurisdição; (b) citação; (c) capacidade postulatória (CPC, art. 37 par. ún.), apenas quanto ao autor; (d) petição inicial”.

Por outro lado, ao enumerar os pressupostos processuais de validade, Gonçalves (2008, p. 110) menciona: (a) a petição inicial apta, (b) competência e a imparcialidade do juízo, (c) a capacidade de ser parte e (d) a capacidade processual.

Assim, ausentes os pressupostos processuais, o processo será, conforme o caso, inexistente ou inválido, em ambos os casos não se prestando ao fim a que se destina.

### 1.2.5 AÇÃO E DIREITO DE AÇÃO

Ação, na clássica lição de Liebman (1966, p. 36), é “o direito subjetivo que consiste no poder de produzir o evento a que está condicionado o efetivo exercício da função jurisdicional”.

Materializa, segundo Theodoro Júnior (1999, p. 49), o direito subjetivo que o particular tem de provocar o Estado a exercer a jurisdição. Esse “poder jurídico”<sup>10</sup> frente ao Estado, que se exercita através da ação, pertence a qualquer das partes. “Exerce-a, na verdade, não apenas o autor, mas igualmente o réu, ao se opor a pretensão do primeiro e postular do Estado um provimento contrário ao procurado por parte daquele que propôs a causa, isto é, a declaração de ausência do direito subjetivo invocado pelo autor” (THEODORO JÚNIOR, 1999, p. 49).

Além disso, é direito autônomo, que “não se vincula ao direito material da parte, pois não pressupõe que aquele que o maneje venha a ganhar a causa” (THEODORO JÚNIOR, 1999, p. 49). Mesmo que ao final do processo

10 A expressão “poder jurídico” (THEODORO JÚNIOR, 1999, p. 48) representa o direito de ação, que com a ação não se confunde. Conforme precisas lições de Didier Júnior (2009, p. 176). “não se pode confundir o *direito de ação*, que é uma situação jurídica (efeito jurídico, pois), com a *ação*, que é um ato jurídico (apto a gerar efeitos jurídicos, portanto). A ação é o ato jurídico que se chama *demanda*, que é o *exercício do direito fundamental de ação*.”



reste demonstrado que a parte não era verdadeiramente titular do direito substancial que invocou para mover a máquina judiciária, não deixa de ter exercido o direito de ação e de ter obtido a prestação jurisdicional perseguida, ou seja, a definição estatal da vontade concreta da lei, ainda que o provimento judicial tenha lhe sido desfavorável (THEODORO JÚNIOR, 1999, p. 49).

O direito de ação, no direito processual brasileiro, contudo, não é incondicionado. Segundo afirma Gonçalves (2008, p. 89), somente se pode falar em ação quando houver o “direito a uma resposta de mérito, isto é, ao pedido que foi dirigido ao juiz. Só existirá ação quando houver o direito a uma resposta de mérito, o que depende do preenchimento de certas condições”, conforme assentado pela teoria eclética da ação<sup>11</sup>.

As condições da ação, portanto, quando ausente inviabilizam a apreciação do mérito da demanda. “Sem elas, não haverá resposta de mérito, e o autor será considerado carecedor de ação. Haverá um processo, decorrente do direito de demandar, mas não exercício do direito de ação” (GONÇALVES, 2008, p. 89).

Tais condições são requisitos indispensáveis à viabilização da prestação da tutela jurisdicional. Ausente qualquer delas deve ser decretada a carência da ação e extinto o processo sem a apreciação do mérito (DIDIER JÚNIOR, 2009, p. 106).

As condições da ação aparecem expressamente previstas nos art. 3º e art. 267, VI, bem como no art. 295, II e III e parágrafo único, III do CPC.

O art. 3º do Diploma Processual afirma que “para propor ou contestar ação é necessário ter interesse e legitimidade”. Já o art. 267, VI do CPC assim enumera as três condições da ação: interesse processual, legitimidade das partes e possibilidade jurídica do pedido. Importa no momento o interesse processual, por ser ausente no presente caso. Por fim, os incisos II e III do caput e o inciso III do parágrafo unido do art. 295 também do diploma processual civil determina que se ausentes tais requisitos impõem-se o indeferimento da petição inicial.

## 1.2.6 CONSIDERAÇÕES ADICIONAIS

Diante dessa ótica, emerge claramente que, com a edição dos atos isentivos de impugnação judicial pela Administração Federal, em se tratando de direitos materiais disponíveis, a inexistência de litígio

11 Segundo Gonçalves (2008, p. 87 e 89), “a teoria que aponta a ação como um direito a uma resposta de mérito é impropriamente conhecida como eclética. Impropriamente, porque não é intermediária entre as teorias concretistas e abstratistas. Sua natureza é abstratista, porque a existência da ação prescinde do direito. Haverá ação ainda que o resultado final seja a improcedência do pedido. O que se exige é resposta de mérito”, que somente poderá ser dada se o postulante preencher “determinadas condições, necessárias para a sua existência. Sem elas, não haverá resposta de mérito, e o autor será considerado carecedor de ação. Haverá um processo, decorrente do direito de demandar, mas não exercício do direito de ação”. Para maiores detalhes acerca das demais teorias da ação, ver nora 16 *Infra*.

inaugurada pela ausência de resistência a pretensão, materializada na dispensa de impugnação, inviabilizaria a instauração da relação processual, encaminhando necessariamente o postulante à inafastável composição administrativa para satisfação de sua pretensão.

Aliás, é a própria norma processual, erigida com ampla e indiscutível conformação constitucional que impõe, expressamente, nos art. 3º, art. 267, IV e IV e art. 295, III e art. 301, X do CPC, tal conclusão.

Todos os citados dispositivos mencionam o “interesse processual” como condição direta da ação, expressamente abarcada em pelo menos um dos pressupostos processuais de existência e em um dos pressupostos processuais de validade, mais precisamente a existência de petição inicial válida.

O interesse processual, segundo a doutrina, surge da necessidade de se invocar a tutela jurisdicional, através do meio adequado, para a obtenção do resultado útil pretendido. Traduz-se no binômio necessidade-utilidade de se recorrer às vias jurisdicionais para se obter a aplicação do direito objetivo ao caso concreto.

Segundo Dinamarco (2009b, p. 309), “o *interesse de agir* constitui o núcleo fundamental do direito de ação, por isso só se legitima o acesso e só é lícito exigir do Estado o provimento pedido, na medida em que ele tenha essa utilidade e essa aptidão”.

Nas palavras de Wambier *et al.* (2000, p. 136),

“o interesse processual está presente sempre que a parte tenha a necessidade de exercer o direito de ação (e, conseqüentemente, instaurar o processo) para alcançar o resultado que pretende, relativamente à sua pretensão e, ainda mais, sempre que aquilo que se pede no processo (pedido) seja útil sob o aspecto prático”.

O interesse processual é tão caro para a ação e processo que

“em quatro dispositivos de caráter geral o Código de Processo Civil formula a exigência do *interesse de agir* como requisito para o direito ao processo e, conseqüentemente, para a admissibilidade do provimento de mérito a ser proferido a cabo deste: a) no art. 3º, ao dizer que o interesse e a legitimidade são indispensáveis *para propor ou contestar a demanda inicial*; b) no art. 295, inc. III, onde manda o juiz indeferir a petição quando o interesse faltar; c) no art. 267, inc. VI, pelo qual o processo deve ser extinto sempre que o autor não tenha *interesse de agir*; d) no art. 301, inc. X, que inclui a alegação de falta de qualquer das condições na contestação que o réu apresentar” (DINAMARCO, 2009b, p. 302).

Fredie Didier Júnior (2009, p. 195-199) vai ainda mais longe, ao defender três modalidades de interesse processual: (a) o interesse-utilidade, (b) o interesse-necessidade e (c) o interesse-adequação.

Nessa perspectiva, “há utilidade da jurisdição toda vez que o processo puder propiciar ao demandante o resultado favorável pretendido” (DIDIER JÚNIOR, 2009, p. 197). A providência jurisdicional reputa-se útil, portanto, tal como assinala Barbosa Moreira (1971, p. 17), na medida em que, “por sua natureza, verdadeiramente se revele – sempre em tese – apta a tutelar, de maneira tão completa quanto possível, a situação jurídica do requerente”<sup>12</sup>. Acrescenta Dinamarco (2000, p. 402) que “sem antever no provimento pretendido a capacidade de oferecer essa espécie de vantagem a quem o postula, nega-se a ordem jurídica a emití-lo e, mais que isso, nega-se a desenvolver aquelas atividades ordinariamente predispostas à sua emissão (processo, procedimento, atividade jurisdicional).

Ao tratar do interesse-necessidade, Didier Júnior (2009, p. 197) argumenta que “o exame da ‘necessidade da jurisdição’ fundamenta-se na premissa de que a jurisdição tem de ser encarada como última forma de solução de conflito. Esse pensamento só é correto, entretanto, para as situações em que se pretende exercitar, pelo processo, direitos a uma prestação (obrigacionais, reais e personalíssimos), pois há a possibilidade de cumprimento espontâneo da prestação”. Por outro lado, acrescenta que “se não houver meios para a satisfação voluntária, há necessidade da jurisdição”<sup>13</sup>.

Por fim, falando sobre o interesse-adequação, Didier Júnior (2009, p. 198-199) pontua que ele se manifesta na escolha do meio processual (procedimento) adequado para obtenção da tutela pretendida. Não obstante, afirma peremptoriamente, que adequação procedimental nenhuma relação guarda com o interesse processual.

Com efeito, “procedimento é a espinha dorsal da relação jurídica processual. O processo, em seu aspecto formal, é procedimento. O exame da adequação procedimental é um exame da sua validade. Nada diz respeito ao direito de ação” (DIDIER JUNIOR, 2009, p. 199). Ademais, “não há erro de escolha de procedimento que não possa ser corrigido, por mais discrepantes que sejam o procedimento indevidamente escolhido e aquele se reputa correto” (DIDIER JUNIOR, 2009, p. 199), diante do que, a adequação, não se insere no conceito de interesse processual de modo que a sua ausência não permite, regra geral, fundamentar eventual declaração de carência de ação por ausência de interesse processual<sup>14</sup>.

12 No mesmo sentido: LIEBMAN (1986, p. 155).

13 Por esse mesmo motivo e por força de norma constitucional, Didier Júnior (2009, p. 197-198) ressalva que a pretensão penal somente pode ser exercitada pelo processo. Acrescenta também que “há determinadas demandas, no entanto, que são denominadas de ‘ações constitutivas necessárias’, já que o bem da vida ou o estado jurídico que se pretende obter somente pode ser alcançado por intermédio do Poder Judiciário”. Cita como exemplos a ação para interdição de uma pessoa, boa parte das hipóteses de jurisdição voluntária, as ações de anulação de contrato, falência, separação litigiosa, rescisória de sentença, etc, casos em que “o exame da necessidade, para verificação do interesse, é dispensável, pois está *in re ipsa*”.

14 A respeito, pontua Didier Júnior (2009, p. 199) que: “em relação à adequação do provimento (do pedido) ao fim almejado, a situação ou é: a) de impossibilidade jurídica do pedido; b) ou

Permanece, contudo, a necessidade de estarem presentes o interesse processual manifestado na necessidade-utilidade de acionamento da jurisdição.

Nesse contexto, Dinamarco (2009b, p. 309 e 311), após pontuar que “interesse é utilidade”, afirma “que só há o *interesse-necessidade* quando, sem o processo e sem o exercício da jurisdição, o sujeito seria incapaz de obter o bem desejado”.

Portanto, ausente esse requisito, a legislação encaminha o julgador para o inafastável indeferimento, preferencialmente, *in limine, inaudita altera parte*<sup>15</sup>, da petição inicial, conforme determinam o art. 3º combinado com art. 295, III CPC e, ausente tal pressuposto processual de existência e validade, extinguir o processo sem resolução de mérito, conforme determina o art. 267, I e IV do CPC, ou, caso ela venha a ser, por um lapso recebida, extinguir o processo sem resolução de mérito nos termos do art. 267, VI do CPC, tão logo o magistrado, ainda que alertado pela parte adversa, se dê conta de tal equívoco.

Exige-se, no entanto, certa cautela na tomada de tal decisão.

Afinal, não é impossível que, mesmo diante de uma causa isentiva de impugnação judicial, que a burocracia administrativa ou mesmo a representação judicial da Administração, por um lapso, ou mesmo por deficiência interpretativa da causa de dispensa, tenha dúvida quanto à sua vigência e aplicabilidade, ou, ainda, por qualquer outro motivo, se oponha a pretensão da parte adversa no âmbito extrajudicial, exigindo dela a provocação do Judiciário<sup>16</sup>.

Nesses casos, presente estará o interesse processual, que deverá,

---

o próprio sistema admite a fungibilidade (art. 805 e 920 do CPC), como de resto deveria ser a regra; c) ou o caso é de erro de nome, corrigível pelo próprio magistrado; d) ou não sendo possível a correção pelo magistrado, deverá ele determinar a alteração do pedido, conforme, aliás, autoriza o art. 264 do CPC” (DIDIER JR, Fredie.

- 15 Convém lembrar que, por força do princípio da publicidade, previsto no art. 37, *caput*, da Constituição Federal tais normas isentivas de impugnação judicial devem ser disponibilizadas em diversos canais de acesso, especialmente no Diário Oficial da União e, inclusive, nos *websites* da AGU e da PGFN, estando, presumivelmente, ao alcance de magistrados, advogados, contadores, enfim, de toda a população.
- 16 Tratando da questão do interesse processual Dinamarco (2009b, p. 313) salienta que “processualistas do passado aludiam à *lesão* como fator da existência do direito de ação. Não se apercebiam de que afirmar a *lesão* implica pressupor a *existência* do direito lesado: não é logicamente concebível lesar um direito que não exista. Essa colocação revela um compromisso com concepções da ação já superadas, como a que via nela o próprio direito subjetivo que, quando *lesado*, assumiria a capacidade de propiciar ao titular o direito à tutela. Ter direito de ação significava, nesse sistema, ter o direito subjetivo a ser tutelado (teoria imanentista da ação)”. Com efeito, a evolução da teoria geral do processo já sepultou tal entendimento sobre a ação. Nas precisas lições de Dinamarco (2009, p. 332) “a ação, que já foi o próprio direito de haver o bem em juízo (*actio*), sem que sequer existisse ainda a ideia do direito subjetivo; que já foi expressão bélica do direito subjetivo lesado (teoria imanentista); que já foi direito à sentença favorável (teorias concretistas); que já foi direito incondicionado à sentença de mérito e, depois, condicionado (diversas teorias abstratas) – chegou na atualidade à condição bem mais modesta de direito ao processo, aos atos deste e só sucessivamente, depois de cumpridamente exercida, direito ao provimento de mérito”.

todavia, ser demonstrado na petição inicial e nos documentos que a instruem, para viabilizar a dedução válida da pretensão em juízo.

Não demonstrado, porém, o caso é, necessariamente, de indeferimento, *in limine*, da petição inicial, conforme determinam o art. 3º combinado com art. 295, III e art. 267, I e IV do CPC, ou, caso ela venha a ser, para maiores esclarecimentos, recebida, de se extinguir o processo sem resolução de mérito nos termos do art. 267, VI do CPC, tão logo o magistrado, ainda que alertado pela parte adversa, se dê conta de tal equívoco.

A apreciação de mérito, em qualquer hipótese de propositura da ação posteriormente a edição de ato isentivo de impugnação judicial, só terá lugar, se realmente constatada a hipótese de oposição à pretensão do demandante na esfera extrajudicial. Assim, a melhor interpretação do Diploma Processual Civil, impõe que mesmo que a demandada concorde com a pretensão inicial, se não restar demonstrado o interesse processual inicial, não será caso de julgamento nos termos do art. 269, II do CPC, mas, sempre nos termos do art. 3º combinado com art. 295, III e art. 267, I e IV do CPC ou art. 267, VI do CPC<sup>17</sup>.

Em tais casos, os ônus da sucumbência devem ser impostos ao requerente, em observância aos comandos contidos no art. 20 CPC e na hermenêutica extraída do conteúdo jurídico dos princípios da sucumbência<sup>18</sup> e da causalidade<sup>19</sup>.

Convém, nesse ponto, ponderar se a ausência de coisa julgada material na hipótese poderia causar de prejuízos, em termos de segurança jurídica, ao demandante.

17 Gonçalves (2008, p. 89-90) salienta que “grande discussão doutrinária grassa a respeito da forma pela qual o juiz deve verificar o preenchimento ou não das condições. Goza de grande prestígio entre nós a teoria da asserção, pela qual elas deveriam ser verificadas em abstrato, pelo que contém a petição inicial, presumindo-se, momentaneamente, que aquilo que dela consta é verdadeiro. O que fica provado depois, ao longo do processo e durante a instrução processual, é matéria de mérito”. Conclui, no entanto, o nobre magistrado paulista, que “não nos parece que tenha sido acolhida entre nós a teoria da asserção. Ao contrário, as condições da ação devem ser examinadas não apenas pelo que consta da petição inicial, mas por tudo aquilo que foi trazido aos autos pelas partes”, tal como aventado pela “teoria do exame em concreto das condições da ação”, que, no seu entender, foi aquela acolhida pelo legislador processual brasileiro. Ainda segundo ele, tal tese se sustenta no fato de que as condições da ação é matéria de ordem pública, que pode ser conhecida de ofício, a qualquer tempo, pelo magistrado, devendo, por isso, estar preenchidas no momento da sua propositura e durante todo o trâmite do processo até o julgamento, pois, conforme art. 267, § 3º do Código de Processo Civil, até esse momento é sempre possível a carência superveniente da ação.

18 Segundo Theodoro Júnior (1999, p. 90), o princípio da sucumbência está expresso, como sendo a regra geral, no art. 20 do CPC, segundo o qual, o vencido (aquele que sucumbiu) será condenado a pagar ao vencedor as despesas que antecipou e os honorários advocatícios.

19 De acordo com as lições Nery Júnior e Nery (2010, p. 235), o princípio da causalidade coloca-se como regra subsidiária, para aqueles casos em que o princípio da sucumbência se revelar insatisfatório para a solução de algumas questões envolvendo a atribuição de responsabilidades pelas despesas processuais. Seu conteúdo jurídico-normativo determina que, naquelas situações em que os critérios de sucumbência não distribuírem de maneira adequada os ônus financeiros dos processo, “aquele que deu causa à propositura da demanda ao à instauração do incidente processual deve responder pelas despesas daí decorrentes”.

Com efeito, se engana quem pensa que não existiria imutabilidade da situação jurídica em razão de coisa julgada material, ao argumento de que tais normas isentivas, geralmente veiculadas por atos administrativos, poderiam a qualquer momento ser revistas pela Administração, permitindo ao Estado alterar a situação consolidada e obrigando o prejudicado a socorrer-se mais uma vez da jurisdição.

Com efeito, tais conclusões decorrem de um raciocínio apressado e incauto, que ignora a amplitude do postulado da segurança jurídica e os institutos a ele correlatos, como direito adquirido, ato jurídico perfeito, irretroatividade das normas, decadência administrativa (art. 54 lei 9784/98) e boa-fé objetiva, segundo os quais, ainda que o ato isentivo de impugnação venha ser revogado, permanecerá a situação tal como reconhecida pela Administração para os casos por ela já apreciados sob a sua vigência.

De acordo com Meirelles (2004, p. 96) em entendimento compartilhado por Canotilho (1991, p. 384) e Di Pietro (2008, p. 80), o conteúdo do princípio da segurança jurídica está diretamente ligado à valoração da boa-fé e da confiança. Nesse contexto:

“Se a Administração adotou determinada interpretação como a correta e a aplicou a casos concretos, não pode depois vir a anular atos anteriores, sob o pretexto de que os mesmos foram praticados com base em errônea interpretação. Se o administrado teve reconhecido determinado direito com base em interpretação adotada em caráter uniforme para toda Administração, é evidente que a sua boa-fé deve ser respeitada. Se a lei deve respeitar o direito adquirido, o ato jurídico perfeito e a coisa julgada, por respeito ao princípio da segurança jurídica, não é admissível que o administrado tenha seus direitos flutuando ao sabor de interpretações jurídicas variáveis no tempo” (DI PIETRO, 2008, 80-81)<sup>20</sup>.

Resta evidente, portanto, que o princípio da segurança jurídica tem como conteúdo jurídico-normativo a proteção do administrado das muito comuns oscilações no *ánimus* administrativo estatal, evitando-lhe prejuízos que decorram exclusivamente da mudança de entendimento da administração<sup>21</sup>.

20 Conforme salienta Di Pietro (2008, p. 81), não se quer, com isso, afirmar que a Administração está impedida de mudar a sua interpretação da lei; a evolução natural da sociedade traz ínsita a evolução do direito, de modo que as alterações hermenêuticas inevitavelmente acontecem. O que se veda pela segurança jurídica é que ocorra a retroação de novas interpretações para atingir casos já decididos com base na anterior interpretação administrativa, considerada plenamente válida pelo próprio Estado nas circunstâncias em foi empregada.

21 O princípio da segurança jurídica, segundo Di Pietro (2008, p. 80) deve, no entanto, ser aplicado com cautela, para não levar ao absurdo de impedir a Administração de anular atos ilegais. Em tais casos, não se trata de mudança de interpretação da lei, mas de ilícito, rechaçado pelo princípio da legalidade dirigente do Estado de Direito, que impõe, em caso de violação, a anulação retroativa do ato ilegal.

Tais considerações, aliás, vão ao encontro e reafirmam os objetivos extraprocessuais perseguidos pela edição dessas normas isentivas de impugnação judicial, que é reduzir a litigiosidade e racionalizar o trabalho do Judiciário e da representação judicial da administração, contribuindo para erradicar a morosidade da Justiça e implementar maior eficiência na prestação jurisdicional, bem como na atuação judicial da Administração Pública.

Vale destacar também que endossar tais considerações contribui para a economia processual e satisfação mais célere da pretensão, pois ao priorizar a solução extrajudicial em casos em que já não há conflito de interesses, evita-se o risco da sucumbência, bem como desembolso de valores relativos às custas, às despesas processuais e, via de regra, à contratação de advogados, além proporcionar, em especial nas demandas que tenham por objeto a restituição de algum tributo, a possibilidade de não se sujeitar ao pagamento pela, geralmente morosa, via dos precatórios, tal como previsto no art. 100 da Constituição Federal.

### **1.3 REFLEXOS DO ATO DE DISPENSA DE IMPUGNAÇÃO NOS PROCESSOS EM TRÂMITE NO MOMENTO DA SUA EDIÇÃO**

Solução diferente deve ser dada aos casos em que o ato isentivo de impugnação judicial seja editado encontrando um processo em que se discuta a questão nele veiculada em curso.

Diante dessa situação é preciso ponderar, a princípio, que inicialmente o requerente possuía todos os pressupostos e condições necessários para demandar em juízo, eis que a Fazenda Pública, em regra, se opunha à sua pretensão.

Portanto, não há que se falar em indeferimento da inicial, pois no momento da propositura da demanda todos os seus requisitos legais estavam presentes, impondo ao Judiciário o seu regular recebimento e processamento.

Convém, no entanto, atentar para o fato de que, conforme a fase processual em que se encontra o feito, serão diferentes os efeitos processuais reflexos produzidos por tais atos isentivos.

Assim, tratando-se de processo com decisão de mérito já proferida no momento da edição do ato, valerá o ato decisório tal como lançado, vez que as normas dispensam a apresentação do recurso cabível, bem como a desistência daqueles já interpostos, desde que inexista na decisão outros argumentos relevantes além daqueles ventilados no ato normativo de isenção de impugnação judicial.

Portanto, nessa hipótese, prestada a jurisdição, torna-se, no que diz respeito à questão ventilada no ato isentivo de impugnação, imutável, sendo autorizado à representação judicial da União persistir na impugnação apenas de questões correlatas, como por exemplo, eventual imposição indevida de sanções processuais ou exagero na fixação dos ônus da sucumbência.

Por outro lado, inexistindo a apreciação de mérito no momento em que editado o ato isentivo de impugnação, os mais desatentos poderiam defender que seria caso de carência superveniente da ação, ante o desaparecimento do litígio e, conseqüente, do interesse processual do demandante, que impediria, conforme já abordado anteriormente, que o mérito da pretensão fosse conhecido pelo magistrado, resultando, assim, na extinção do processo sem julgamento de mérito nos termos do art. 267, IV e VI do CPC.

Contudo, nessa hipótese, a melhor interpretação do ordenamento jurídico vigente impõe a extinção do processo com resolução de mérito, nos termos do art. 269, II do CPC, muito embora, tecnicamente, isso não implique na apreciação do mérito da demanda.

Com efeito, ao disciplinar as normas isentivas de impugnação judicial no âmbito da PGFN, o parágrafo 1º, do art. 20 da Lei 10.522, de 19 de julho de 2002, na redação que lhe imprimiu a Lei 11.033, de 21 de dezembro de 2004, determina expressamente que nas matérias para as quais exista dispensa de impugnação judicial, “o Procurador da Fazenda Nacional que atuar no feito deverá, expressamente, reconhecer a procedência do pedido, quando citado para apresentar resposta, hipótese em que não haverá condenação em honorários, ou manifestar o seu desinteresse em recorrer, quando intimado da decisão judicial”, atraindo, portanto, como fundamento da extinção do processo, o art. 269, II do CPC.

Comentando a norma inscrita no mencionado dispositivo do CPC, Didier Júnior (2009, p. 555), lembrando que a jurisdição pressupõe uma solução heterônoma da lide, ou seja, a intervenção de um terceiro estranho à relação jurídica litigiosa, no caso o Estado-juiz, para por fim a contenda entre os litigantes com um pronunciamento sobre o mérito da demanda, assinala que a resolução do conflito prevista no dispositivo legal em questão trata-se de verdadeira autocomposição entre as partes litigantes.

Nessa hipótese, assim como naquelas previstas nos incisos III a V do CPC, fica o magistrado impedido de conhecer o mérito<sup>22</sup>, impondo, no entanto, o legislador, que a solução dada ao litígio pelas partes<sup>23</sup> ou pelo decurso do tempo (prescrição e decadência), seja acobertada, por questões de segurança jurídica, pela imutabilidade inerente à coisa julgada material (MARINONI *et al.*, 2005, p. 223-224)<sup>24</sup>.

Conforme pontua Dinamarco (2009c, p. 264), o juiz, quando se defronta com um caso de reconhecimento da procedência do pedido

22 Daí porque Dinamarco (2009c, p. 263) as define como “falsas sentenças de mérito”.

23 Segundo Didier Júnior (2009, p. 555), “os incisos II, III e V do art. 269 tratam de uma mesma espécie de decisão: a decisão homologatória da conciliação; a decisão que põe fim à controvérsia em razão da autocomposição. Não há aqui, verdadeiramente, heterocomposição. Não obstante isso, são decisões de mérito; aptas a ficar imunes com a coisa julgada material; passíveis, portanto, de ser alvo de futura ação rescisória (art. 485, VIII, do CPC)”.

24 Os autores mencionados classificam essas decisões, ao lado daquelas que adotem como fundamento qualquer um das hipóteses do art. 267 do CPC, como formas de “extinção anômala do processo”.



(inciso II), assim como naquelas hipóteses em está diante de uma transação (inciso III) ou da renúncia ao direito (inciso V), “não julga a procedência ou improcedência da pretensão do autor nem os analisa em substância ou pelo aspecto da conveniência, mas limita-se a verificar se estão presentes os requisitos para a disposição de direitos” e, estando todos presentes, o juiz, conforme salienta Gonçalves (2008, p. 291) simplesmente “acolherá o pedido do autor sem maiores delongas, sendo desnecessário em sua sentença tecer outras considerações sobre o direito que estava *subjudice*”.

Deve o magistrado, no entanto, se atentar, na fixação das verbas de sucumbência, em especial dos honorários advocatícios eventualmente devidos pelo vencido ao vencedor, ao que determina não só o art. 20 CPC, mas sobretudo ao quanto disposto no parágrafo primeiro, do art. 19 da Lei 10.522, de 19 de julho de 2002, na redação que lhe imprimiu a Lei 11.033, de 21 de dezembro de 2004, bem como à interpretação sistemática que vem lhes dando a jurisprudência do E. STJ.

Convém ponderar, que muito embora o mencionado parágrafo primeiro afaste a condenação da União nos ônus de sucumbência naquelas hipóteses regidas por normas isentivas de impugnação, é preciso ter cuidado aos expressos condicionantes presentes no texto da norma em questão.

Com efeito, diz o mencionado dispositivo legal que nas hipóteses em que a representação judicial da União, citada para contestar, *deixar de impugnar a pretensão e, expressamente, reconhecer a procedência do pedido*, não haverá condenação em honorários de sucumbência.

Portanto, de acordo com o texto expresso da lei só não haverá a condenação em questão se, nas ações em que a Fazenda Pública for ré, não houver impugnação à pretensão da parte adversa, implicando na concordância da pretensão contra ela deduzida<sup>25</sup>.

Tal entendimento, aliás, tem prevalecido na jurisprudência do E. STJ, conforme se extrai das decisões proferidas pela Primeira Seção<sup>26</sup> daquela

25 A ausência de contestação ou qualquer outra impugnação tem se mostrado determinante, no E. STJ, para que reste afastada a condenação da Fazenda Nacional nos honorários de sucumbência, sendo pertinente destacar que há precedente onde, muito embora não tenha ocorrido o expresso reconhecimento do pedido por parte da representação judicial da Administração, caracterizando-se a revelia, houve o afastamento, pela superior instância, da condenação na verba em questão em grau recursal, posteriormente, portanto, a sentença de mérito. Nesse sentido ver, na Segunda Turma, AgRg no REsp 1259654/SC, Rel. Min. Hamilton Carvalhido, Dje de 04/10/2011. Em outro precedente, muito embora não tenha sido ofertada contestação, sem menção ao reconhecimento expresso do pedido, ocorreu a interposição de agravo retido contra decisão que deferiu antecipação de tutela em favor do contribuinte, mas a Primeira Turma, mesmo diante dessa impugnação, ao apreciar o REsp 1086380/RS, Rel. Min. Benedito Gonçalves, Dje de 20/04/2009, aplicou o art. 19, § 1º da Lei 10.522/2002 e afastou a condenação da União nos honorários de sucumbência, ao argumento de que não fora pedido, em sede de apelação, a apreciação do agravo retido antes ofertado.

26 Conforme decisão proferida no EREsp 1.120.851/RS, 1ª Seção, Rel. Min. Hamilton Carvalhido, Dje de 7.12.2010, a Primeira Seção do E. STJ pacificou o entendimento de que o art. 19, § 1º, da Lei 10.522/2002 isenta a Fazenda Nacional do pagamento de honorários quando ela, ao ser citada para apresentar resposta, reconhece a procedência do pedido da parte contrária.

C. Corte, refletindo, assim, o posicionamento da Primeira<sup>27</sup> e da Segunda<sup>28</sup> turma do Tribunal<sup>29</sup>.

Nesse contexto, conforme entendimento do E. STJ, uma vez apresentada qualquer impugnação, mesmo que parcial, à pretensão da parte contrária, e sobrevivendo posteriormente a norma isentiva, com o consequente reconhecimento do pedido pela representação judicial da Administração, há que se aplicar as regras do art. 20 do CPC<sup>30</sup> e seus respectivos parágrafos<sup>31</sup>, pautadas sempre pela proporcionalidade e razoabilidade<sup>32</sup>.

Há que se fazer, contudo, uma ressalva acerca dessas considerações, eis que há naquela Corte Superior controvérsia, no âmbito das duas Turmas que compõem a Primeira Seção, acerca da incidência da norma contida no art. 19, § 1º da Lei 10.522/2002 à ação executiva fiscal e outras ações e meios de impugnação / defesa do executado a ela correlatas, tal como os embargos devedor e a exceção ou objeção de pré-executividade, ante a sua regência por legislação específica, no caso a Lei 6.830, de 22 de setembro de 1980, cognominada Lei de Execução Fiscal (LEF).

27 REsp 1202551/PR, Min. Rel. Napoleão Nunes Mais Filho, DJe de 08/11/2011; AgRg no REsp 1213285/RS, Min. Rel. Benedito Gonçalves, Dje de 25/11/2010 e AgRg no REsp 1173456/RS, Rel. Min. Hamilton Carvalhido, DJe de 05/05/2010.

28 REsp 1215624/RS, Min. Rel. Mauro Campbell Marques, DJe de 01/12/2011; AgRg no REsp 1217823/PR, Min. Rel. Castro Meira, Dje de 27/03/2012; REsp 1050180/RS, Min. Rel. Herman Benjamin, Dje 04/03/2009 e REsp 868159/RS, Rel. Min. Humberto Martins, DJ de 12/03/2007, p. 212.

29 Vale mencionar que há precedente da Primeira Turma do E. STJ, embora não tão recente, afastando a condenação da Fazenda Nacional nos honorários da sucumbência sempre que reconhecer a procedência do pedido deduzido em juízo antes da sentença, conforme se extrai do REsp 1073562/RS, Rel. Min. Luiz Fux, DJe 26/03/2009.

30 Comentando o art. 20 do CPC, Nery Júnior e Nery (2010, p. 236), pontuam: “Critérios para fixação dos honorários. São objetivos e devem ser sopesados pelo juiz na ocasião da fixação dos honorários. A dedicação do advogado, a competência com que conduziu os interesses de seu cliente, o fato de defender seu constituinte em comarca que não resida, os níveis de honorários na comarca onde se processa a ação, a complexidade da causa, o tempo despendido pelo causídico desde o início até o término da ação, são circunstâncias que devem ser necessariamente levadas em conta pelo juiz quando da fixação dos honorários de advogado. O magistrado deve fundamentar sua decisão, dando as razões pelas quais está adotando aquele percentual na fixação da verba honorária”.

31 REsp 1137591/RS, 2ª Turma, Rel. Min. Eliana Calmon, Dje de 08/02/2010.

32 Segundo Mendes *et al.* (2007, p. 113-114) “...o princípio da proporcionalidade ou da razoabilidade, em essência, consubstancia uma pauta axiológica que emana diretamente das ideias de justiça, equidade, bom senso, prudência e moderação, justa medida, proibição de excesso, direito justo e valores afins; precede e condiciona a positividade jurídica, inclusive a de nível constitucional; e, ainda, enquanto princípio geral do direito, serve de regra de interpretação para todo o ordenamento jurídico. No âmbito do direito constitucional, que o acolheu e reforçou, a ponto de impô-lo à obediência não apenas das autoridades administrativas, mas também de juizes e legisladores, esse princípio acabou se tornando consubstancial à própria ideia de Estado de Direito pela sua íntima ligação com os direitos fundamentais, que lhe dão suporte e, ao mesmo tempo, dele dependem para se realizar. Essa interdependência se manifesta especialmente nas colisões entre bens ou valores igualmente protegidos pela Constituição, conflitos que só se resolvem de modo justo ou equilibrado fazendo-se apelo ao subprincípio da proporcionalidade em sentido estrito, o qual é indissociável da ponderação de bens e, ao lado da adequação e da necessidade, compõe a proporcionalidade em sentido amplo”.

A questão recebeu tratamento diverso no julgamento de dois Embargos de Divergência em Recurso Especial levados a julgamento na E. Primeira Seção.

No primeiro deles, restou assentado, que, não obstante o posicionamento adotado no julgamento do REsp 1.239.866/RS (2ª Turma, Rel. Min. Mauro Campbell Marques, DJe de 15.4.2011) – no sentido de que é possível a condenação da Fazenda Pública exequente em honorários advocatícios, a despeito do teor do art. 19, § 1º da Lei n. 10.522/02, quando a extinção da execução ocorre após a contratação de advogado pelo executado, ainda que para oferecer exceção de pré-executividade –, tal entendimento não merecia prevalecer.

Com efeito, a Primeira Seção, ao apreciar o EREsp 1.120.851/RS, Rel. Min. Hamilton Carvalhido, DJe de 7.12.2010, pacificou entendimento no sentido de que o art. 19, § 1º, da Lei 10.522/2002 isenta a Fazenda Nacional do pagamento de honorários quando ela, ao ser citada para apresentar resposta, reconhece a procedência do pedido da parte contrária, sem qualquer distinção a respeito da ação, mesmo porque o caso em julgamento fora extraído exatamente de um embargos à execução fiscal<sup>33</sup>.

Reconheceu-se, portanto, que a regra do art. 19, § 1º da Lei 10.522/2002, embora específica, por contemplar exclusivamente a União (mais precisamente a Procuradoria Geral da Fazenda Nacional), é genérica, no sentido de que engloba todas as ações, sejam aquelas regidas pelo CPC ou por leis especiais, incidindo, inclusive, na ação executiva fiscal e em outras ações e meios de impugnação / defesa do executado a ela correlatas, tal como os embargos devedor e as exceções ou objeções gerais ou de pré-executividade, bastando apenas a ausência de impugnação com reconhecimento do pedido.

Mais recentemente, no entanto, a mesma Primeira Seção, ao que tudo indica, ainda insegura quanto ao posicionamento anterior, ao decidir o EREsp 1215003/RS, Rel. Min. Benedito Gonçalves, DJe de 28/03/2012, assentou a inaplicabilidade do parágrafo primeiro do art. 19 da Lei

33 O respectivo acórdão foi assim ementado: “Embargos de Divergência em Recurso Especial. Direito Processual Civil. *Embargos à Execução Fiscal*. Artigo 19, parágrafo 1º, da Lei nº 10.522/2002. Reconhecimento do pedido. Condenação da Fazenda em honorários. Incabimento. 1. O artigo 19, parágrafo 1º, da Lei nº 10.522/2002 afasta a condenação em honorários advocatícios quando houver o reconhecimento da procedência do pedido pela Fazenda Nacional, ao ser citada para apresentar resposta. 2. Precedentes de ambas as Turmas que compõem a Primeira Seção. 3. Embargos de divergência acolhidos” (EResp 1.120.851/RS, 1ª Seção, Rel. Min. Hamilton Carvalhido, DJe de 7.12.2010). O julgamento em questão ressoa o entendimento já plasmado em alguns precedentes da Primeira Turma do E. STJ (v.g. AgRg no REsp 924600/RS, Rel. Min. Arnaldo Esteves Lima, DJe de 19/08/2010; AgRg no AgRg no REsp 1173456/RS, Rel. Min. Hamilton Carvalhido, DJe de 05/05/2010 e REsp 1073562/RS, Rel. Min. Luiz Fux, DJe de 26/03/2009), bem como, também, da sua Segunda Turma (v.g. AgRg no Ag 1395318/RS, Rel. Min. César Asfor Rocha, DJe de 02/06/2011; AgRg no REsp 1173648/RS, Rel. Min. Herman Benjamin, DJe 26/03/2010; REsp 868159/RS, Rel. Min. Humberto Martins, DJ de 12/03/2007, p. 212 e REsp 924706/RS, Rel. Min. Castro Meira, DJ de 04/06/2007, p. 334).

10.522/2002 às execuções fiscais e ações e exceções correlatas, regida por Lei específica, no caso a Lei 6.830/1980, cujo art. 26, com redação semelhante ao do parágrafo primeiro, do art. 19 da Lei 10.522/2002 já foi objeto de interpretação pelo Tribunal, conforme Enunciado nº 183 da Súmula daquela Corte<sup>34</sup>, segundo a qual “a desistência da execução fiscal, após o oferecimento dos embargos, não exime o exequente dos encargos da sucumbência”<sup>35</sup>.

34 Conforme constou da ementa:

“... 2. Dispõe o art. 19, § 1º, da Lei 10.522/02: “Nas matérias de que trata este artigo, o Procurador da Fazenda Nacional que atuar no feito deverá, expressamente, reconhecer a procedência do pedido, quando citado para apresentar resposta, hipótese em que não haverá condenação em honorários, ou manifestar o seu desinteresse em recorrer, quando intimado da decisão judicial”

3. Observa-se que o legislador, com a edição da aludida norma, teve por escopo reduzir a litigiosidade entre a Fazenda Nacional e os contribuintes, facilitando a extinção dos processos de conhecimento em que o ente público figure na condição de réu, dado que impede a sua condenação em honorários advocatícios nos casos em que não contestar o pedido autoral; o que não é o caso dos autos, haja vista que a iniciativa da demanda, na execução fiscal, é da PFN.

4. Tem-se, portanto, que o aludido artigo de lei constitui regra voltada a excepcionar a condenação de honorários em processos submetidos ao rito previsto no Código de Processo Civil, não podendo ser estendida aos procedimentos regidos pela Lei de Execução Fiscal, lei especial, que, por sua vez, já dispõe de comando normativo próprio para a dispensa de honorários à Fazenda Pública, estampado no art. 26: “Se, antes da decisão de primeira instância, a inscrição de Dívida Ativa for, a qualquer título, cancelada, a execução fiscal será extinta, sem qualquer ônus para das partes”.

5. Identificado o diploma legal pertinente, deve-se prestigiar a jurisprudência deste Superior Tribunal de Justiça acerca de sua interpretação, a qual foi sedimentada pela Súmula 153: “A desistência da execução fiscal, após o oferecimento dos embargos, não exime o exequente dos encargos da sucumbência”.

6. Prevalece, pois, o entendimento de que a Fazenda Pública deve arcar com a verba honorária, em face do princípio da causalidade, porquanto foi ela quem injustamente deu causa a oposição dos embargos pela contribuinte Precedentes nesse sentido: REsp 1.239.866/RS, Rel. Ministro Mauro Campbell Marques, Segunda Turma, DJe 15/4/2011; AgRg no REsp 1.004.835/RS, Rel. Ministro Humberto Martins, Segunda Turma, DJe 25/6/2009; REsp 1.019.316/RS, Rel. Ministro Luiz Fux, Primeira Turma, DJe 30/3/2009”.

O julgamento em questão ressoa o entendimento já plasmado em alguns precedentes da Primeira Turma do E. STJ (v.g. REsp 1019316/RS, DJe de 30/03/2009 e REsp 1011727/RS, DJe de 01/07/2009, ambos relatados pelo Min. Luiz Fux, revendo entendimento anterior, conforme nota supra), bem como, também, da sua Segunda Turma (v.g. AgRg no REsp 1217649/SC, Min. Rel. Humberto Martins, DJe de 14/10/2011; REsp 1239866/RS, DJe de 15/04/2011 e REsp 1223328/RS, DJe de 4/03/2011, ambos relatados pelo Min. Mauro Campbell Marques e REsp 1173764/RS, Rel. Min. Eliana Calmon, DJe de 03/05/2010).

35 Há que ressaltar evidentes diferenças de contexto que devem ser analisadas ao se interpretar o art. 26 da LEF e o art. 19, § 1º da Lei 10.522/2002. Nos casos de incidência desse último dispositivo legal é possível, na maioria das vezes, à parte adversa prever o êxito de sua pretensão tanto no âmbito administrativo como no judicial exatamente em razão da prévia edição do ato impeditivo de impugnação e optar pela judicialização apenas por antever um ganho extra, consubstanciado nos ônus da sucumbência. Empréstimo a interpretação dada ao art. 26 da LEF pela jurisprudência do STJ ao art. 19, § 1º da Lei 10.522/2002 somente se revelaria adequado naquelas situações em que a edição do ato de dispensa de impugnação é superveniente ao momento da propositura da demanda, mas prévio à resposta da Fazenda Pública, pois em tal caso fora necessária a contratação do causídico, que teria direito a percepção dos honorários, ainda que juridicamente questionável tal conclusão, afinal, evidentemente contrária à disposi-

Ambas as decisões possuem fortes fundamentos jurídicos, não obstante, o primeiro entendimento parece mais condizente com a intenção da norma de reduzir a litigiosidade e, assim, contribuir para amenizar a morosidade do Judiciário.

Com efeito, a última decisão, se generalizada, instituí, em sede de execução fiscal, uma espécie de cláusula puramente potestativa, que deixa ao exclusivo critério do contribuinte, ciente da existência de norma isentiva de impugnação, a escolha da via pela qual pretende ver satisfeita a sua pretensão ao invés de conduzi-lo para a forma mais adequada, eficiente e econômica de satisfação, no caso a via extrajudicial.

Certamente, ciente de que não haverá impugnação por parte da Fazenda Pública e que a jurisprudência do E. STJ não admite, na hipótese, a incidência – ainda que reconhecida, sem impugnação, a procedência da pretensão – da norma que afasta a condenação da União nos ônus da sucumbência, o contribuinte optará pela via judicial, vez que verá nela a oportunidade de um ganho adicional, consubstanciado, no caso, nos honorários advocatícios, restando desestimulada a solução por outras vias.

Muito embora o acesso ao Judiciário seja, por determinação constitucional, universal e irrestrito (art. 5º, XXXVI da Constituição Federal), havendo outros meios de solução da controvérsia, em especial a via administrativa, que não demanda sequer capacidade postulatória, os ônus relativos à alternativa mais custosa, no caso a via judicial, e, por consequência, menos eficiente, devem recair sobre quem a escolheu, desestimulando, assim, a opção por esse método de solução de controvérsias nas hipóteses aqui tratadas<sup>36</sup>.

---

ção expressa da Lei, que, ao que tudo indica, incide sem restrições interpretativas e não padece de qualquer inconstitucionalidade.

36 Essa interpretação, aliás, está em consonância com o conteúdo jurídico do princípio da causalidade, que ao lado do princípio da sucumbência, norteia a distribuição dos ônus processuais no direito processual brasileiro, conforme assentado pelo próprio C. STJ, tal como se extrai das ponderações tecidas na decisão proferida, dentre outros precedentes, no REsp 1011727/RS, Rel. Min. Luiz Fux, Dje de 01/07/2009, onde restou assentado que “a imposição dos ônus processuais, no Direito Brasileiro, pauta-se pelo princípio da sucumbência, norteado pelo princípio da causalidade, segundo o qual aquele que deu causa à instauração do processo deve arcar com as despesas dele decorrentes. (Precedentes: AgRg no Ag 798.313/PE, Rel. Ministro Teori Albino Zavascki, Primeira Turma, julgado em 15/03/2007, DJ 12/04/2007; EREsp 490605/SC, Rel. Ministro Antônio de Pádua Ribeiro, Corte Especial, julgado em 04/08/2004, DJ 20/09/2004; REsp 557045/SC, Ministro José Delgado, DJ 13.10.2003; REsp 439573/SC, Rel. Ministro Humberto Gomes de Barros, Primeira Turma, julgado em 04/09/2003; REsp 472375/RS, Rel. Ministro Ruy Rosado de Aguiar, Quarta Turma, julgado em 18/03/2003, DJ 22/04/2003)”. Abordando esse princípio, Nery Júnior e Nery (2010, P. 235), pontuam que pela causalidade, “aquele que deu causa à propositura da demanda ou à instauração de incidente processual deve responder pelas despesas daí decorrentes. Isso porque, às vezes, o princípio da sucumbência se mostra insatisfatório para a solução de algumas questões sobre responsabilidade pelas despesas do processo”. Logo, se, no caso, o processo judicial é desnecessário para satisfação da pretensão pretendida, ante a impossibilidade normativa de impugnação pela Fazenda Pública, a opção por obtê-la por essa via deve recair sobre quem a escolheu.

Tal interpretação, particularmente, parece a mais adequada para a divergência jurisprudencial em tese instaurada, eis que, além de coibir o surgimento de uma “indústria de honorários”, vai ao encontro dos evidentes objetivos perseguidos com a edição dos atos isentivos de impugnação judicial editados pelos órgãos de representação judicial da Administração Federal, pautados na redução da litigiosidade, em consonância com o preceito constitucional que a todos assegura, no âmbito judicial e administrativo, a razoável duração do processo e os meios que garantam a celeridade de sua tramitação (art. 5º, LXXVIII da Constituição Federal).

## 2 CONCLUSÕES

Os problemas relacionados à morosidade do Judiciário, em especial a sensação de déficit de justiça daí decorrente, vem impondo a adoção de inadiáveis e imprescindíveis medidas aptas a torná-lo mais célere (SILVA, 2001, p. 81-98).

Daí porque é louvável a iniciativa da Administração Pública Federal, que figura entre os maiores litigantes do Poder Judiciário (CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA, 2012), de patrocinar projetos de lei e editar normas e súmulas administrativas isentando sua representação judicial de ofertar impugnação naquelas matérias em que já exista jurisprudência pacífica da Suprema Corte Constitucional ou dos demais Tribunais Superiores.

Tal atitude pioneira, somadas as outras iniciativas, tais como a instituição da Câmara de Conciliação e Arbitragem da Administração Federal – CCAF<sup>37</sup>, como instância interna de composição entre órgãos integrantes do aparato estatal, vem contribuindo diretamente para a diminuição da litigiosidade e, assim, concorrendo, juntamente com as inovações legislativas trazidas com a reforma do Judiciário, que introduziram, ao lado da eficácia vinculativa das decisões proferidas em sede de controle concentrado de constitucionalidade já previstas na Constituição Federal, os institutos da súmula vinculante e da repercussão geral constitucional e, na legislação ordinária, as regras de procedimento e julgamento de demandas com multiplicidade recursos com fundamento em idêntica questão de direito e de eficácia das decisões proferidas em sede de recursos repetitivos para os Tribunais Superiores, para amenizar o problema da morosidade no Judiciário.

Não obstante, para que a iniciativa de editar normas e súmulas administrativas isentivas de impugnação judicial revele-se eficiente, eficaz

37 A Câmara de Conciliação e Arbitragem da Administração Federal (CCAF) foi instituído pelo Ato Regimental AGU nº 5, de 27 de setembro de 2007, posteriormente alterado pelo Ato Regimental AGU nº 2, datados, respectivamente, de 9 de abril de 2009, tem sua estrutura definida pelo Decreto nº 7.392, de 13 de dezembro de 2010, que teve a sua redação alterada pelo Decreto nº 7.526, de 15 de julho de 2011.

e efetiva, atingindo plenamente os objetivos pretendidos, é indispensável a sua compreensão em consonância com as normas processuais vigentes e com os fins almejados.

É de se presumir que o legislador, ao autorizar a edição de tais atos normativos, pensou em todos os efeitos que deles poderiam advir, sejam eles extra ou endoprocessuais, sempre tendo em conta o plexo normativo pré-existente, pressupondo que a interpretação de tais normas se faria em harmonia constante com o ordenamento jurídico já vigente.

Por tal motivo, ao se deparar com casos tratados em tais atos impeditivos de impugnação, o magistrado deve agir com técnica refinada, aplicando-os em consonância, portanto, com o plexo normativo processual.

Afinal de nada adianta a edição de tais atos se a sua aplicação ao caso concreto se fizer desacompanhada dos implícitos desestímulos processuais à judicialização de questões que já podem ser resolvidas sem recorrer-se à jurisdição estatal neles contemplados, por conta de uma equivocada hermenêutica que ignora o caráter sistemático, integrativo e harmônico existente entre os atos e normas isentivas de impugnação e a legislação processual em vigor.

Com efeito, a aplicação das normas isentivas de impugnação em harmonia sistemática com a legislação vigente permite afirmar que, havendo decisão mérito, estando ela acobertada pela coisa julgada, a superveniência de normas inibidoras da impugnação judicial da pretensão em nada altera o que já decidido pela incidência da imutabilidade constitucional dessas decisões.

Autoriza dizer também que efeito semelhante ocorre se o ato impeditivo de impugnação advém posteriormente ao julgamento de mérito com decisão ainda recorrível ou com recurso pendente de apreciação. Nesses casos, a norma fala apenas em dispensa de recorrer e desistência de recursos eventualmente interpostos, de modo que prevalecerá o quanto já decidido, ressalvado, no entanto, a possibilidade de se deduzir impugnação pela via recursal acerca de temas correlatos tratados na decisão e não abrangidos pela dispensa de impugnação, como por exemplo, eventual sanção processual discutível ou exagero nos ônus da sucumbência.

Por outro lado, se ao propor a demanda já inexistente interesse processual por conta da edição de um ato que inibe a impugnação da pretensão deduzida em juízo, o que, do ponto de vista da eficiência, da economia processual e da razoável duração do processo, justificaria o regular prosseguimento do litígio?

Como visto, os preceitos constitucionais e legais vigentes protegem o administrado da mudança de ânimo da Administração, fazendo dispensável, nesses casos, que seja proferida uma decisão judicial imutável pela coisa julgada.

Evidentemente, conforme demonstrado no decorrer do presente texto, não existe no ordenamento jurídico nada que justifique o prosseguimento de um processo nessa situação.

A solução dessa demanda é o imediato indeferimento da inicial com a condenação do postulante nos ônus processuais. Seja essa ação qual for, ainda que se trate de embargos à execução, essa parece ser a solução mais consentânea com o direito vigente e os fins pretendidos com a iniciativa levada a efeito pela Administração na tentativa de reduzir a litigiosidade e, assim, contribuir para amenizar a morosidade judiciária.

Endossar tal conclusão, contribui para desestimular a busca por um prêmio certo às custas do erário e simultaneamente estimula a composição administrativa, mais adequada para o caso, por ser evidentemente menos custosa e talvez até mais rápida, logo, mais eficiente.

Exatamente por conta dessa interpretação, considerada, particularmente, mais harmônica com as normas processuais vigentes e com a teoria geral do processo que merece ser revista a decisão proferida pela Primeira Seção do E. STJ no EREsp 1215003/RS, Rel. Min. Benedito Gonçalves, DJe de 28/03/2012.

Afinal, como visto, existe grande divergência entre as situações em que se aplica o art. 26 da LEF e àquelas em que incide o art. 19, § 1º da Lei 10.522/2002.

No caso de incidência desse último dispositivo legal é possível, em grande parte das vezes, à parte adversa prever o êxito de sua pretensão tanto no âmbito administrativo como no judicial exatamente em razão da prévia edição do ato isentivo de impugnação e optar pela judicialização apenas por antever um ganho extra, consubstanciado nos ônus da sucumbência.

Emprestar a interpretação dada ao art. 26 da LEF pela jurisprudência do STJ ao art. 19, § 1º da Lei 10.522/2002 somente poderia se revelar adequado naquelas situações em que a edição do ato isentivo de impugnação é superveniente ao momento da propositura da demanda, mas prévio à resposta da Fazenda Pública, pois em tal caso fora necessária a contratação do causídico, que teria direito a percepção dos honorários<sup>38</sup>, ainda que questionável tal conclusão, afinal evidentemente contrária à disposição expressa da Lei que, ao que tudo indica incide sem restrições interpretativas e não padece de qualquer inconstitucionalidade evidente.

De qualquer forma, ainda que não se aplique o parágrafo primeiro do art. 19 da Lei 10.522/2002 em tais situações, optando-se pela condenação da União nos ônus da sucumbência, deverá sempre ser levado em conta na fixação de tais encargos, a atitude da representação judicial da Fazenda Nacional de não se opor à pretensão do demandante, pondo termo ao

38 Nery Júnior e Nery (2010, p. 235), quando, comentando o art. 20 do CPC, tratam do princípio da causalidade, afirmam que, regra geral (ou seja, na ausência de norma específica, tal como a veiculada no parágrafo primeiro do art. 19 da Lei 10.522/2002), “o fato de, por exemplo, o réu reconhecer o pedido de imediato (CPC 269 II), ou deixar de contestar, tornando-se revel, não o exime do pagamento dos honorários e das custas, porque deu causa à propositura da ação (CPC 26)”, eis que “o processo não pode reverter em dano de quem tinha razão para o instaurar (RT 706/77)”.



litígio, tal como determina o art. 20 e seus parágrafos do CPC, interpretado em consonância com os preceitos da razoabilidade e da proporcionalidade.

Igualmente, naquelas hipóteses em que houve impugnação inicial seguida da edição do ato impeditivo da impugnação judicial, o reconhecimento do pedido pela Administração deverá ser sopesado na sentença ao se fixar os ônus da sucumbência em desfavor do erário, tal como determina a legislação processual em vigor (art. 20 do CPC).

Interpretar as normas impeditivas de impugnação judicial em sistemática harmonia com a legislação processual vigente implica necessariamente em ver incidir no caso concreto todos os efeitos extra e endoprocessuais previamente imaginados pelo legislador, em especial aqueles que conduzem ao desestímulo da judicialização de questões que já podem ser solucionados sem invocar o Judiciário, contribuindo, assim, para concretizar os evidentes objetivos perseguidos com a edição de tais atos, notadamente a redução da litigiosidade, em consonância com o preceito constitucional que a todos assegura, no âmbito judicial e administrativo, a razoável duração do processo e os meios que garantam a celeridade de sua tramitação.

#### REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- CALAMDREI, Piero. *Estudios sobre el proceso civil*. Trad. Santiago Sentis Melendo. Buenos Aires: Editorial Bibliografica Argentina, 1945.
- CANOTILHO, Joaquim José Gomes. *Direito constitucional*. Coimbra: Almedina, 1991.
- CARNELUTTI, Francesco. *Instituciones del proceso civil*. 5 ed. Trad. Santiago Sentis Melendo. Buenos Aires: Ed. Juridicas Europa-America, 1959, v. 1.
- DIDIER JÚNIOR, Fredie. *Curso de direito processual civil: teoria geral do processo e processo de conhecimento*. 11 ed. Salvador: Jus Podivm, 2009, v. 1.
- DINAMARCO, Cândido Rangel. *Execução civil*. 7 ed. São Paulo: Malheiros, 2000.
- \_\_\_\_\_. *Instituições de direito processual civil*. 6 ed. São Paulo: Malheiros, 2009a, v. 1.
- \_\_\_\_\_. *Instituições de direito processual civil*. 6 ed. São Paulo: Malheiros, 2009b, v. 2.
- \_\_\_\_\_. *Instituições de direito processual civil*. 6 ed. São Paulo: Malheiros, 2009c, v. 3.
- DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito administrativo*. 21 ed. São Paulo: Atlas, 2008.
- GONÇALVES, Marcos Vinícius Rios. *Novo curso de direito processual civil*. 5 ed. São Paulo: Saraiva, 2008, v. 1.

- LIEBMAN, Enrico Túlio. *Manuale di diritto processuale civile*. 2 ed (ristampa). Milão: A. Giuffrè, 1966, v. 1
- \_\_\_\_\_. *Manual de direito processual civil*. 2 ed. Rio de Janeiro: Forense, 1986, v. 1
- MARINONI, Luiz Guilherme; ARENHART, Sergio Cruz. *Manual do processo de conhecimento*. 4 ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2005.
- MARQUES, José Frederico. *Manual de direito processual civil*. São Paulo: Saraiva, 1974, v. 1.
- MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito administrativo brasileiro*. 27 ed. São Paulo: Malheiros, 2002.
- \_\_\_\_\_. *Direito administrativo brasileiro*. 29 ed. São Paulo: Malheiros, 2004.
- MENDES, Gilmar Ferreira, COELHO, Inocêncio Mártires e BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. *Curso de direito constitucional*. São Paulo: Saraiva, 2007.
- MOREIRA, José Carlos Barbosa. Ação declaratória e interesse. In *Direito processual civil – ensaios e pareceres*. Rio de Janeiro: Borsoi, 1971.
- NERY JÚNIOR, Nelson; NERY, Rosa Maria de Andrade. *Código de processo civil comentado e legislação extravagante*. 11 ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2010.
- SILVA, Danny Monteiro da. Um Judiciário mais rápido para uma Justiça mais justa. In: SZKLAROWSKY, Leon Fredja. (Org.). *Morosidade da justiça: causas e soluções*. Brasília: Editora Consulex, 2001, v. 01, p. 81-98.
- SZKLAROWSKY, Leon Fredja. (Org.). *Morosidade da justiça: causas e soluções*. Brasília: Editora Consulex, 2001, v. 01.
- THEODORO JÚNIOR, Humberto. *Curso de direito processual civil: teoria geral do direito processual civil e processo de conhecimento*. 29 ed. Revista Forense, 1999, v. 1.
- WAMBIER, Luiz Rodrigues; ALMEIDA, Flávio Renato Correia de; TALAMINI, Eduardo. *Curso avançado de processo civil*. 3 ed. Revista dos Tribunais: São Paulo, 2000.