

A REMESSA NECESSÁRIA NO PROJETO DO NOVO CÓDIGO DE PROCESSO CIVIL

Frederico Augusto Leopoldino Koehler*

SUMÁRIO: 1. Introdução. 2. Pela extinção da remessa necessária. 3. As vantagens da Fazenda Pública como litigante habitual (*repeat-player litigant*). 4. Análise da redação do artigo 483 do projeto do novo CPC. 5. Conclusão. 6. Referências.

1. INTRODUÇÃO

O projeto do novo Código de Processo Civil, após ter sido aprovado no Senado Federal e enviado para apreciação da Câmara dos Deputados, onde passou a intitular-se PL nº 8.046/2010, entra na fase em que serão travadas as derradeiras discussões em busca dos melhores caminhos a serem seguidos na reestruturação do sistema processual civil brasileiro.

É inserido neste contexto que o presente estudo visa à análise da remessa necessária – antigamente conhecido por *apelação ex officio*, e a partir do CPC de 1973 por diversos outros nomes, como *remessa ex officio*, *remessa obrigatória*, *reexame oficial*, *duplo grau de jurisdição obrigatório* e outros – instituto que acompanha o processo civil pátrio desde o nascedouro¹, atualmente previsto no art.

* Juiz Federal do TRF-5ª Região. Mestre em Direito Público pela UFPE. Professor Assistente da Faculdade de Direito do Recife – UFPE. Membro da Associação Norte e Nordeste de Professores de Processo – ANNEP. Membro do Instituto Brasileiro de Direito Processual – IBDP.

¹ Surgiu no cenário jurídico brasileiro pós-independência pela primeira vez no art. 90 da Lei de 4 de outubro de 1831 e, a partir de então, passou a manifestar-se em diversas leis do Império e, posteriormente, da República, não saindo de cena até o presente momento. Cf. SIMARDI, Cláudia. *Remessa obrigatória*. In: ALVIM, Eduardo Pellegrini de Arruda; NERY JÚNIOR, Nelson; WAMBIER,

475 do CPC, e regulado pelo art. 483 do projeto sob o *nomen juris* de remessa necessária.

2. PELA EXTINÇÃO DA REMESSA NECESSÁRIA

A doutrina e a jurisprudência travaram um longo debate acerca da natureza jurídica da remessa necessária. Defende-se nesse estudo que tal instituto não é recurso, mas sim condição de eficácia da sentença e pressuposto do seu trânsito em julgado². Nesse sentido, Cândido Dinamarco refere que não se trata somente de negar autoridade de coisa julgada às sentenças proferidas nas hipóteses indicadas em lei, mas de excluir-lhes por completo qualquer eficácia, pois a remessa oficial possui efeito suspensivo, não permitindo sequer a execução provisória da sentença³.

O instituto do duplo grau de jurisdição obrigatório é criticado doutrinariamente, pugnando-se pela sua supressão, pois apenas se justificava para proteger a Fazenda Pública quando o Estado era mal aparelhado em sua defesa jurídica, o que, há muito, não corresponde à realidade do país, citando-se como exemplo disso a Advocacia-Geral da União e as Procuradorias dos Estados⁴.

Corroborando esse entendimento, confira-se a sétima proposta do Ministro Ruy Rosado de Aguiar para alteração do sistema recursal cível:

Teresa Arruda Alvim (Coord.). **Aspectos polêmicos e atuais dos recursos**. São Paulo: RT, 2000, p. 123. Para um histórico detalhado da remessa necessária, *vide* FONTES, Márcio Schiefler. *Direito Processual Intertemporal Aplicado: a Lei 10.352 e as Restrições ao Reexame Necessário*. **Jurisprudência Catarinense**, vols. 108/109, p. 140-146.

² Cf., por todos: CUNHA, Leonardo José Carneiro da. **A Fazenda Pública em juízo**. 5. ed. São Paulo: Dialética, 2007, p. 179; VAZ, Paulo Afonso Brum. *O reexame necessário no novo processo civil*. **Revista Direito Federal**, Brasília, a. 22, n. 78, out./dez. 2004, p. 264-265.

³ DINAMARCO, Cândido Rangel. **A Reforma da Reforma**. 6. ed. São Paulo: Malheiros, 2003, p. 130.

⁴ COSTA, José Rubens. *Duplo grau de jurisdição obrigatório – alteração da Lei nº 10.352/2001*. **Revista dos Tribunais**, São Paulo: RT, a. 93, v. 823, maio 2004, p. 119-126.

7. Não haverá remessa necessária.

JUSTIFICATIVA

As entidades beneficiadas com o regime do reexame necessário dispõem hoje de meios de defesa suficientes para lhes garantir a possibilidade de recurso voluntário.⁵

De fato, procedendo a uma análise histórica, defende Júlio César Rossi que o direito brasileiro transplantou do direito lusitano antigo, sem qualquer justificativa, o instituto da apelação *ex officio*, que tinha razão de ser em Portugal como medida de controle dos poderes quase onipotentes que tinha o juiz quando da vigência do sistema inquisitorial daquele país. Sustenta o autor mencionado que, naquele país, o magistrado tinha a faculdade de iniciar um processo e de recolher as provas para o julgamento, o que, sem fiscalização obrigatória por outro órgão judicante, poderia redundar em um instrumento de perseguição de inocentes⁶.

O eminente Alfredo Buzaid, mentor do Código de Processo Civil de 1973, lutou pela extinção do reexame necessário desde o Anteprojeto, não tendo, contudo, obtido a unanimidade para a realização dos seus planos⁷. Já em 1951, em sua obra magistral sobre a apelação *ex officio* no CPC de 1939, Buzaid declarava:

Em suma, existindo, atualmente, no seio da organização judiciária do país, órgãos especializados e suficientemente aptos para promoverem a defesa do fisco, dos menores, interditos e ausentes, não há necessidade de se manter um recurso que João Monteiro, com muita razão, crismou com a denominação de extravagância judiciária (...). Convém, portanto, *jure constituendo*, estirpá-lo do Código como um remédio de energia terapêutica negativa (...). E isto

⁵ BARROS, Humberto Gomes de. *In: Propostas da Comissão de Altos Estudos da Justiça Federal*. Brasília-DF: Conselho da Justiça Federal. V. 1, p. 26.

⁶ ROSSI, Júlio César. O Reexame Necessário. *Revista Dialética de Direito Processual*, São Paulo: Dialética, n. 23, fev. 2005, p. 41.

⁷ FONTES, Márcio Schiefler. Direito Processual Intertemporal Aplicado: a Lei 10.352 e as Restrições ao Reexame Necessário. *Jurisprudência Catarinense*, vols. 108/109, n. 31, 2005, p. 145-146.

porque, nem histórica nem cientificamente, se justifica sua manutenção no sistema do direito processual vigente⁸.

Ada Pellegrini Grinover⁹ qualifica a remessa necessária de verdadeiro privilégio antiisonômico, eivado de inconstitucionalidade, em virtude de se estabelecer em razão da pessoa de uma das partes, e não em razão da relevância pública da matéria objeto do processo¹⁰. Entretanto, apesar da resistência de cunho doutrinário, a jurisprudência é reiterada em admitir que as prerrogativas atribuídas à Fazenda Pública não conflitam com os princípios constitucionais do processo, especialmente com o princípio da isonomia¹¹.

A jurisprudência do STJ sobre o tema demonstra um desconforto dos Ministros com o instituto, alvo de duras críticas, embora não deixe de ser aplicado nos casos *sub judice*:

Em verdade, o instituto traduz uma deformação cultural, herdada de nossas origens: a falta de confiança do Estado em seus agentes e a leniência em sancionar quem pratica atos ilícitos em detrimento do interesse público. Se o Juiz ou o Advogado do Estado é desidioso ou prevaricador, outros povos o afastariam da magistratura. Nós, não: criamos uma complicação processual, pela qual, violentando-se o princípio do dispositivo, obriga-se o juiz a recorrer. (REsp 29.800-7/MG, 1ª Turma, j. 16.12.1992, Rel. Ministro Humberto Gomes de Barros)

4. As normas de remessa necessária, por óbvio, pela sua afinidade com o autoritarismo, são de direito estrito e de-

⁸ BUZAID, Alfredo. **Da apelação ex officio no sistema do Código de Processo Civil**. São Paulo: Saraiva, 1951, p. 58.

⁹ GRINOVER, Ada Pellegrini. **Os Princípios Constitucionais e o Código de Processo Civil**. São Paulo: José Bushatsky, 1975, p. 45.

¹⁰ No mesmo sentido, suscitando a inconstitucionalidade da remessa necessária, por vulneração ao princípio da isonomia, confira-se: GIANNICO, Maurício. Remessa obrigatória e o princípio da isonomia. **Revista de processo**, a. 28, n. 111, jul./set. 2003, p. 59.

¹¹ VAZ, Paulo Afonso Brum. O reexame necessário no novo processo civil. **Revista Direito Federal**, Brasília, a. 22, n. 78, out./dez. 2004, p. 262.

vem ser interpretadas restritivamente ... (ED no AgrReg no REsp 353.697/SP, 6ª Turma, j. 19.12.2003, p. 356, Rel. Min. Hamilton Carvalhido)

Afora isso, a existência de remessa necessária torna inócuo o propósito de aceleração existente no instituto do recurso adesivo, nas lides em que haja sucumbência parcial da Fazenda Pública. O recurso adesivo foi introduzido no sistema pátrio pelo CPC de 1973, tendo por influência o processo civil alemão, com o propósito de acelerar o julgamento da lide. Sua utilidade reside naquelas hipóteses em que ambas as partes, cada qual *per se*, não têm interesse em recorrer, por julgar mais conveniente conformar-se com a sentença parcialmente desfavorável do que arriscar um segundo julgamento da causa¹².

Nessas hipóteses, os demandantes podem aguardar para averiguar se a parte contrária interporá apelação e, em caso positivo, abre-se-lhes a via do recurso adesivo. Caso não haja recurso, a sentença transitará em julgado de imediato. Contudo, no caso de sucumbência parcial em lide contra a Fazenda Pública, não há razão para que a parte deixe de interpor apelação, pois sabe que, mesmo que deixe de fazê-lo, não ocorrerá o trânsito em julgado sem a reapreciação da causa no bojo do reexame obrigatório¹³. Isso traz ainda mais morosidade ao julgamento do apelo, uma vez que o tribunal deverá se debruçar sobre mais um recurso, com seus respectivos argumentos.

Paulo Afonso Brum Vaz¹⁴ traz a seguinte análise sobre a remessa oficial:

¹² Vide SILVA, José Afonso da. **Sugestões do Dr. José Afonso da Silva ao Anteprojeto do Código de Processo Civil**, p. 1-2. Escrito a convite do Instituto Brasileiro de Direito Processual Civil. Documento datilografado não publicado.

¹³ Flávio Cheim Jorge sustenta a interessante tese de que, sendo caso de remessa necessária, nenhuma das partes pode se valer da apelação adesiva, porquanto, como as partes já sabem previamente que haverá remessa dos autos ao tribunal, não se faz presente um dos requisitos do recurso adesivo, nomeadamente, a *conformação inicial com o julgado*. JORGE, Flávio Cheim. **Apelação Cível: Teoria Geral e Admissibilidade**. São Paulo: RT, 1999, p. 269-271.

¹⁴ VAZ, Paulo Afonso Brum. O reexame necessário no novo processo civil. **Revista Direito Federal**, Brasília, a. 22, n. 78, out./dez. 2004, p. 261 e 290.

... sabe-se que o atraso, de efeitos nefastos, não se deve apenas aos problemas de ordem estrutural da justiça, mas também aos instrumentos processuais que lhe são disponibilizados pelo sistema. O reexame necessário, por exemplo, constitui uma etapa do procedimento que culmina por atrasar no tempo a efetiva satisfação dos direitos violados. (...)

O nosso entendimento é de que o reexame necessário deveria ser extinto de nosso sistema processual, por representar motivo de atraso na entrega da prestação jurisdicional. Embora freqüentes os casos em que o reexame proporciona a reforma da sentença proferida, pensamos que a tutela dos direitos, disponíveis e indisponíveis, incumbe àqueles a quem a lei titulariza, e não ao Poder Judiciário.

O Juiz Federal Agapito Machado também prega pela extinção do duplo grau de jurisdição obrigatório, lembrando não ser suficiente que a Constituição determine a proporcionalidade entre juiz, população e quantidade de processos, sendo imprescindível que as leis sejam alteradas com rapidez pelo Congresso Nacional, a fim de diminuir efetivamente a demora processual, devendo-se eliminar alguns recursos desnecessários, bem como o reexame necessário¹⁵.

Há autores que sustentam não haver como defender o reexame obrigatório em favor da Administração Pública em juízo, exceto para Estados e municípios com orçamentos reduzidos, por ser verdadeiro obstáculo ao acesso à Justiça¹⁶. João Monteiro afirma o seguinte:

¹⁵ MACHADO, Agapito. A nova Reforma do Poder Judiciário. **Revista Direito Federal**, Brasília, a. 23, n. 79, mar./maio 2005, p. 62.

¹⁶ FONTAINHA, Fernando de Castro. Benefícios da Fazenda em juízo: barreira ao acesso à Justiça? **Revista CEJ**, Brasília, n. 30, jul./set. 2005, p. 25. Defendendo ser justificada a existência do reexame necessário apenas para os Municípios, suas autarquias e fundações de direito público, *vide*: ALVES, Francisco Glauber Pessoa. A Remessa Necessária e suas mudanças (Leis ns. 10.259/2001 e 10.352/1001). **LEX – Jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça e Tribunais Regionais Federais**, a. 14, n. 155, jul. 2002, p. 15.

se o Estado tem o dever de proporcionar aos litigantes, pelas leis de organização judiciária, máxima garantia de probidade e acerto, não pode vir ele mesmo, com a criação de duas instâncias, fazer sentir que a primeira não reúne aquelas condições de garantia.¹⁷

Oportuno registrar-se interessante pesquisa realizada no âmbito do Tribunal de Justiça do Estado de Pernambuco, por intermédio da coleta de dados no *site* da instituição, referentes ao ano de 2004. Restringiu-se a pesquisa aos processos cíveis em que não foi interposta apelação, ou seja, aos casos em que o processo subiu à instância *ad quem* apenas devido ao reexame necessário. O TJPE, por intermédio de suas Câmaras Cíveis, recebeu, no ano de 2004, 302 (trezentos e dois) reexames necessários para julgamento. Foram julgados 259 (duzentos e cinqüenta e nove), sendo 201 (duzentos e um) mediante decisões colegiadas das seis Câmaras Cíveis que compõem a Corte e 58 (cinqüenta e oito) por meio de decisões monocráticas dos Desembargadores. 195 (cento e noventa e cinco) decisões negaram provimento ou não conheceram do reexame, enquanto 64 (sessenta e quatro) deram-lhe provimento total ou parcial. Das 64 (sessenta e quatro), 49 (quarenta e nove) referem-se a decisões que anularam a sentença de primeiro grau por ter o magistrado reconhecido *ex officio* a prescrição intercorrente em feitos do executivo fiscal, questão à época bastante tormentosa nos tribunais e hoje pacificada via alteração legislativa. Atualmente, a propósito, a nova redação do § 4º do art. 40 da Lei de Execuções Fiscais, atribuída pela Lei nº 11.051/2004, prescreve que “se da decisão que ordenar o arquivamento tiver decorrido o prazo prescricional, o juiz, *depois de ouvida a Fazenda Pública*, poderá, de ofício, reconhecer a prescrição intercorrente e decretá-la de imediato” (grifos nossos). Assim, seriam apenas 15 (quinze) acórdãos favoráveis à Fazenda Pública, o que corresponde a 5,79% (cinco vírgula setenta e nove por cento) do total de julgados, enquanto em 94,21% (noventa e quatro vírgula vinte e um por cento) dos julgados, o julgamento da remessa necessária

¹⁷ *Apud* BECKER, Laércio. Duplo grau: a retórica de um dogma. *In*: MARI-
NONI, Luiz Guilherme (coord.). **Estudos de Direito Processual Civil**: homenagem ao Professor Egas Dirceu Moniz de Aragão. São Paulo: RT, 2005, p. 144.

serviria apenas para confirmar o teor da sentença¹⁸. Apesar do perímetro reduzido da investigação de dados, a referida pesquisa logra demonstrar empiricamente a pouca utilidade prática do instituto.

A propósito, não se pode deixar de registrar a grave ausência de estatísticas sobre a eficácia (índice de provimento) das remessas necessárias, a fim de averiguar se vale a pena ou não manter o instituto no novo CPC. Isso decorre da própria cultura brasileira, que não é plenamente consciente da importância da produção e do exame de dados estatísticos, o que também ocorre na área jurídica¹⁹. Os juristas em outros países se utilizam rotineiramente dessa ferramenta para subsidiar reformas legislativas²⁰.

Francisco Glauber Pessoa Alves resume bem a necessidade de substituição do reexame necessário por outras medidas mais eficazes para resguardar a coisa pública, pelo que se pede vênua para transcrever trecho da lição do referido autor, *in verbis*:

À evidência, por ela busca-se evitar dois lamentáveis contextos: a) o do mau administrador, que não toma as precauções necessárias na gestão pública, espelhando-se nisso na insuficiente defesa jurídica, seja por inépcia, seja por má-fé; b) a do juiz inepto, que por decisão supostamente desconforme ao direito finda por prejudicar a coisa pública.

O instituto é inegavelmente preconceituoso. Quer contra o administrador, quer contra o julgador de primeiro grau. Mais

¹⁸ MAIA, Renato Vasconcelos. Inconstitucionalidade do reexame necessário face aos princípios da isonomia e da celeridade processual. **Revista da ESMape**, Recife, v. 11, n. 23, jan./jun. 2006, p. 259-260 e 281-285.

¹⁹ KOEHLER, Frederico Augusto Leopoldino. A Razoável Duração do Processo. Salvador: Juspodivm, 2009, p. 188-189.

²⁰ A título exemplificativo, confirmam-se: VIGORITI, Vincenzo. Notas sobre o custo e a duração do processo civil na Itália. **Revista de Processo**, a. 11, v. 43, jul./set. 1986, p. 142-148; OTA, Shozo. *Reform of Civil Procedure in Japan*. **The American Journal of Comparative Law**, volume XLIX, number 4, fall 2001; NOTTAGE, Luke. *Civil Procedure Reforms in Japan: The Latest Round*. **Ritsumeikan Law Review**, n. 22, p. 81-86, 2005. Disponível em: <<http://www.ritsumei.ac.jp/acd/cg/law/lex/rlr22/NOTTAGE.pdf>>. Acesso em: 2 fev. 2012.

fácil pôr no plano meramente processual medidas acautelatórias, do que tomar as providências efetivas contra os dois incapazes titulares de funções públicas²¹.

Em suma, sugere-se a extinção da remessa necessária do ordenamento jurídico pátrio, por configurar-se como um obstáculo à efetivação da razoável duração do processo²².

3. AS VANTAGENS DA FAZENDA PÚBLICA COMO LITIGANTE HABITUAL (*REPEAT-PLAYER LITIGANT*)

O professor Marc Galanter desenvolveu a distinção entre os chamados litigantes eventuais (*one-shot litigants*) e os litigantes habituais (*repeat-player litigants*), baseado primariamente na frequência de encontros com o sistema judicial. Ele sugere que a distinção corresponde aos indivíduos que possuem contatos isolados e incomuns com o sistema judicial e organizações com uma vasta experiência judicial. As vantagens do *repeat-player litigant*, segundo Galanter, são numerosas: (1) a experiência com a lei permite um melhor planejamento para o litígio; (2) ele possui economia de escala devido ao grande número de casos; (3) possui oportunidades de desenvolver relações informais com membros da instituição decisora; (4) pode distribuir o risco da litigância entre mais casos; e (5) pode utilizar estratégias em casos particulares para assegurar uma postura mais favorável em casos futuros. Devido a essas vantagens, os litigantes habituais são mais efetivos que os eventuais²³.

O que faz com que um litigante seja frequente ou esporádico não é apenas o tipo de litígio em que está envolvido, mas também

²¹ ALVES, Francisco Glauber Pessoa. A Remessa Necessária e suas mudanças (Leis ns. 10.259/2001 e 10.352/1001). **LEX – Jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça e Tribunais Regionais Federais**, a. 14, n. 155, jul. 2002, p. 14-15.

²² Sobre o princípio da razoável duração do processo, *vide*: KOEHLER, Frederico Augusto Leopoldino. **A Razoável Duração do Processo**. Salvador: Juspodivm, 2009.

²³ *Apud* CAPPELLETTI, Mauro and GARTH, Bryant (editors). **Access to Justice: a world survey**. Book 1, v. I. Alphen aan den Rijn: Sijthoff and Noordhoff & Milan: Giuffrè, 1978, p. 17-18.

a sua dimensão e os recursos disponíveis, que tornam distinta – menos custosa e mais próxima – a sua relação com o tribunal. O tipo ideal de litigante frequente é, de acordo com Galanter, aquele que tem tido e prevê que vai ter litígios frequentes, que corre poucos riscos relativamente ao resultado de cada um dos casos e que tem recursos suficientes para perseguir os seus interesses de longo prazo. O tipo ideal de litigante esporádico, pelo contrário, é o litigante cujo valor do litígio é demasiado importante relativamente à sua dimensão, ou demasiado pequeno relativamente ao custo da reparação, para poder ser gerido de forma racional e rotineira. São fundamentalmente as pessoas singulares, não sendo comum que recorram à Justiça duas vezes na vida pelo mesmo motivo e por isso não estão dotadas dos recursos necessários para fazê-lo, sendo mais cara a litigância, maiores o risco que correm e o empenho que colocam na resolução do problema²⁴.

Há outras vantagens do litigante habitual não citadas por Cappelletti e Garth: ele programa e estrutura as suas relações contratuais de forma a garantir a sua defesa em caso de eventual conflito, sendo muitas vezes ele próprio a escrever o contrato; tem um fácil acesso a especialistas; pode e tem interesse em influenciar, não só o próprio conteúdo das leis, substantivas ou processuais, mas também a sua interpretação, para que ambas lhe sejam favoráveis, visto ser repetidamente afetado por elas²⁵.

A Fazenda Pública enquadra-se perfeitamente na figura do *repeat-player litigant*. Um segurado da Previdência Social, um contribuinte, ou um servidor, agindo de forma isolada, são o exemplo ideal de *one-shot litigant*.

Senão vejamos. A Fazenda Pública possui as seguintes vantagens: 1) goza de isenção de custas; 2) está protegida por enorme teia burocrática; 3) dispõe de orçamento volumoso; 4) dispõe

²⁴ SANTOS, Boaventura de Sousa, MARQUES, Maria Manuel Leitão, PEDROSO, João e FERREIRA, Pedro Lopes. **Os Tribunais nas Sociedades Contemporâneas: o caso português**. 2. ed. Porto: Afrontamento, 1996, p. 71 e 73.

²⁵ SANTOS, Boaventura de Sousa, MARQUES, Maria Manuel Leitão, PEDROSO, João e FERREIRA, Pedro Lopes. *Op. cit.*, p. 71-72.

de funcionários de carreira remunerados para sua defesa em juízo, selecionados mediante rigoroso e concorrido concurso público; 5) dispõe de funcionários de carreira para lhes prover assessoria técnica; 6) tem acesso mais fácil a informações que comumente se encontram dentro de suas próprias repartições; 7) no aspecto cultural e político, seus procuradores gozam de *status* mais elevado do que a maioria dos advogados particulares, o que lhes garante maior mobilidade diante dos magistrados e das instâncias decisórias; 8) acompanha o fluxo burocrático do poder (seus defensores estão mais conectados com as instabilidades e decisões do governo); 9) pagamento mediante precatório e a impenhorabilidade dos seus bens; 10) a comunicação entre os diversos órgãos públicos é feita por malote já estabelecido, funcional e constante; 11) cada órgão do governo lida com grande quantidade de litígios sobre a mesma matéria²⁶. Um segurado da Previdência Social, contribuinte ou servidor, por sua vez, não detém nenhuma das vantagens listadas.

Verifica-se, assim, que a manutenção do duplo grau de jurisdição obrigatório com base apenas na busca da proteção da coisa pública, nos tempos atuais, revela um tratamento da Fazenda Pública como se hipossuficiente fosse, o que não se justifica por se encontrar, geralmente, em situação de superioridade técnica por conta de sua litigância habitual²⁷.

Portanto, a posição da Fazenda Pública como *repeat-player litigant* e as vantagens que lhe são atribuídas em virtude de tal *status* fazem com que a concessão de mais um privilégio – no caso, a remessa necessária – fira a isonomia processual e a paridade de armas entre os demandantes (*Waffengleichheit*), constituindo-se como forte óbice à realização da razoável duração do processo.

²⁶ FONTAINHA, Fernando de Castro. Benefícios da Fazenda em juízo: barreira ao acesso à Justiça? **Revista CEJ**, Brasília, n. 30, jul./set. 2005, p. 24-25.

²⁷ LOPES JÚNIOR, Nilson Martins. Sentenças ilíquidas e remessa necessária. **Revista de Processo**, São Paulo: RT, a. 33, n. 161, jul. 2008, p. 341.

4. ANÁLISE DA REDAÇÃO DO ARTIGO 483 DO PROJETO DO NOVO CPC

Inicialmente, a comissão de juristas encarregada de elaborar o novo CPC encaminhou ao Presidente do Senado Federal um sumário com os resultados da primeira fase dos trabalhos desenvolvidos e, dentre as sugestões, destacava-se a proposta de extinção da remessa necessária²⁸. Tal proposta, contudo, não vingou, prevendo o substitutivo remetido à Câmara dos Deputados a regulamentação da remessa necessária no art. 483, nos seguintes termos:

Art. 483. Está sujeita ao duplo grau de jurisdição, não produzindo efeito senão depois de confirmada pelo tribunal, a sentença:

I - proferida contra a União, os Estados, o Distrito Federal, os Municípios e as respectivas autarquias e fundações de direito público;

II - que julgar procedentes, no todo ou em parte, os embargos à execução de dívida ativa da Fazenda Pública.

III - que, proferida contra os entes elencados no inciso I, não puder indicar, desde logo, o valor da condenação.

§ 1º Nos casos previstos neste artigo, o juiz ordenará a remessa dos autos ao tribunal, haja ou não apelação; não o fazendo, deverá o presidente do respectivo tribunal avocá-los.

§ 2º Não se aplica o disposto neste artigo sempre que o valor da condenação, do proveito, do benefício ou da vantagem econômica em discussão for de valor certo inferior a: I – mil salários mínimos para União e as respectivas autarquias e fundações de direito público;

II – quinhentos salários mínimos para os Estados, o Distrito Federal e as respectivas autarquias e fundações de direito público, bem assim para as capitais dos Estados;

III – cem salários mínimos para todos os demais municí-

²⁸ DONOSO, Denis. Reexame necessário. Análise crítica e pragmática de seu regime jurídico. **Revista Dialética de Direito Processual**, São Paulo: Dialética, n. 87, jun. 2010, p. 48. Registre-se que o autor defende a extinção da remessa necessária na versão final do projeto do novo CPC.

pios e respectivas autarquias e fundações de direito público.

§ 3º Também não se aplica o disposto neste artigo quando a sentença estiver fundada em:

I - súmula do Supremo Tribunal Federal ou do Superior Tribunal de Justiça;

II - acórdão proferido pelo Supremo Tribunal Federal ou pelo Superior Tribunal de Justiça em julgamento de casos repetitivos;

III - entendimento firmado em incidente de resolução de demandas repetitivas ou de assunção de competência.

Abre-se aqui um pequeno parêntese para registrar que a idéia de extinção da remessa necessária já vem sendo discutida há um bom tempo no Congresso Nacional. Elaborou-se, em 2003, projeto de lei propondo: "...o fim do reexame necessário para condenações de até 500 salários mínimos e a possibilidade de penhora de bens dominicais"²⁹. A referida proposta teve início com o Projeto de Lei nº 3.533/2004, de autoria do Deputado Federal Marcelo Guimarães Filho, que previa a continuidade do duplo grau de jurisdição apenas nos Municípios com população igual ou inferior a um milhão de habitantes. A Comissão de Constituição e Justiça da Câmara rejeitou o referido projeto e aprovou o Projeto de Lei nº 3.615/2004, de autoria do Deputado Federal Maurício Rands, que prevê a revogação do art. 475 do CPC, extinguindo a remessa necessária. Houve aprovação e o envio ao Senado – passando a ser o PLC nº 6/2005 –, onde a Senadora Ideli Salvati apresentou uma emenda substitutiva para manter a remessa necessária, modificando o § 2º do art. 475 do CPC, para afastar a aplicação do instituto apenas quando a condenação ou o valor controvertido for de valor certo não excedente a 500 (quinhentos) salários mínimos – equivalentes atualmente a R\$ 311.000,00 (trezentos e onze mil reais) –, bem como no caso de procedência dos embargos de devedor na execução de dívida ativa de valor não superior àquele limite. A referida emenda substitutiva foi aprovada pela CCJ do Senado e pelo Plenário daquela Casa, e aguardava nova apreciação pela Câma-

²⁹ **Reforma Infraconstitucional do Judiciário**. Brasília-DF: Ministério da Justiça, p. 23.

ra dos Deputados, até ter sido arquivada em virtude do Projeto do novo CPC³⁰.

Volvendo à análise do artigo 483 adrede referido, cabem elogios quando traz valores diferenciados para a sua dispensa caso a parte envolvida seja a União e as respectivas autarquias e fundações de direito público (limite de mil salários mínimos), os Estados, o Distrito Federal e as respectivas autarquias e fundações de direito público, bem assim para as capitais dos Estados (limite de quinhentos salários mínimos), ou, por fim, para todos os demais municípios e respectivas autarquias e fundações de direito público (limite de cem salários mínimos). De fato, os entes mais ricos e bem aparelhados precisam ainda menos do reexame *ex officio*.

Da mesma forma, afigura-se saudável a inclusão da dispensa da remessa necessária quando a sentença estiver fundada em acórdão proferido pelo Supremo Tribunal Federal (o CPC atual prevê apenas jurisprudência do Plenário do STF) ou pelo Superior Tribunal de Justiça em julgamento de casos repetitivos, ou em entendimento firmado em incidente de resolução de demandas repetitivas ou de assunção de competência.

Cabe, entretanto, uma crítica, qual seja, a de que o valor da condenação é um critério que gera um problema prático. Isso porque, em muitos casos o juiz profere sentença sem valor exato de condenação, incluindo na sentença apenas os parâmetros para a realização do cálculo em momento posterior. Por exemplo, quando o magistrado reconhece o direito de um servidor inativo a receber uma gratificação no mesmo percentual dos servidores ativos, deixando a elaboração do cálculo para o momento da execução. Nesses casos, muito comuns no cotidiano forense, o valor da condenação pode variar bastante, a depender de fatores como o salário e os percentuais envolvidos. Na imensa maioria dos casos, contudo, é possível perceber de antemão que o valor da condena-

³⁰ Consultem-se detalhes do projeto nos *sites* da Câmara dos Deputados e do Senado Federal. Disponível, respectivamente, em: <http://www.camara.gov.br/internet/sileg/Prop_Detalhe.asp?id=254363>, e em: <http://www.senado.gov.br/atividade/materia/detalhes.asp?p_cod_mate=71942>. Acesso em: 02 fev. 2012.

ção não superará o limite de 1000 (mil) ou 500 (quinhentos) salários mínimos. Mesmo assim, a remessa necessária será obrigatória nesses casos e em todos os casos em que não for fixado valor exato na condenação. Isso devido à jurisprudência firmada pela Corte Especial do STJ, no sentido de que deve haver remessa necessária em face de sentença ilíquida proferida contra a Fazenda Pública, não sendo possível a adoção do valor atualizado da causa como parâmetro para se aferir a incidência ou não da excepcionalidade da regra estabelecida no art. 475, § 2º, do CPC. Nesse sentido:

PROCESSUAL CIVIL. RECURSO ESPECIAL. SENTENÇA ILÍQUIDA. CONDENAÇÃO DE MUNICÍPIO. REMESSA NECESSÁRIA. OBRIGATORIEDADE. ENTENDIMENTO CONSOLIDADO NO JULGAMENTO DO RESP. N. 1.101.727/PR, SUBMETIDO AO REGIME DO 543-C DO CPC.

1. Conforme o entendimento jurisprudencial do STJ, deverá haver remessa necessária em face de sentença ilíquida contra os Entes Federativos e as suas respectivas autarquias e fundações de direito público.

2. Recurso especial provido.

(REsp 1209536/MG, Rel. Ministro MAURO CAMPBELL MARQUES, SEGUNDA TURMA, julgado em 09/11/2010, *DJe* 19/11/2010)

PROCESSUAL CIVIL. AGRAVO REGIMENTAL NO AGRAVO DE INSTRUMENTO. REEXAME NECESSÁRIO. LIMITAÇÃO. INTRODUÇÃO DO § 2.º DO ART. 475 DO CÓDIGO DE PROCESSO CIVIL PELA LEI N.º 10.352/01. CAUSA DE VALOR CERTO NÃO EXCEDENTE A 60 (SESSENTA) SALÁRIOS MÍNIMOS. PROLAÇÃO DA SENTENÇA. ILIQUIDEZ DO TÍTULO. REMESSA NECESSÁRIA. EXAME OBRIGATÓRIO. PRECEDENTE DA CORTE ESPECIAL. DECISÃO MANTIDA PELOS SEUS PRÓPRIOS FUNDAMENTOS. AGRAVO DESPROVIDO.

1. A Corte Especial deste Superior Tribunal de Justiça firmou compreensão no sentido de que, nos casos de iliquidez do título judicial, não é possível a adoção do valor atualizado da causa como parâmetro para se aferir a incidência ou não da excepcionalidade da regra estabelecida no art. 475, § 2.º, do Código de Processo Civil.

2. Inexistindo qualquer fundamento apto a afastar as razões consideradas no julgado ora agravado, deve ser a decisão mantida por seus próprios fundamentos.

3. Agravo regimental desprovido.

(AgRg no Ag 1254476/SP, Rel. Ministra LAURITA VAZ, QUINTA TURMA, julgado em 29/04/2010, DJe 24/05/2010)

Pensamos, portanto, que, para equacionar a questão da dispensa do reexame necessário em função do valor da condenação e a existência de sentenças ilíquidas, seria melhor a adoção da previsão original do projeto do novo CPC, em cujo art. 478, § 4º, lia-se: “quando na sentença não se houver fixado valor, o reexame necessário, se for o caso, ocorrerá na fase de liquidação”. Assim, ao invés de se realizar a remessa de todas as sentenças ilíquidas proferidas contra a Fazenda Pública ao tribunal para reexame, apenas nos pouquíssimos casos em que fosse constatada a superação do limite legal após a liquidação, seria necessária essa remessa obrigatória.

5. CONCLUSÃO

Conclui-se, ao final deste estudo, que a manutenção da remessa necessária no novo Código de Processo Civil que se avizinha contribuirá para prolongar, sem a contrapartida de benefícios concretos para a segurança jurídica, o desfecho das demandas judiciais, prejudicando a efetivação do princípio da razoável duração dos processos.

6. REFERÊNCIAS

ALVES, Francisco Glauber Pessoa. A Remessa Necessária e suas mudanças (Leis ns. 10.259/2001 e 10.352/1001). **LEX – Jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça e Tribunais Regionais Federais**, a. 14, n. 155, p. 13-28, jul. 2002.

BARROS, Humberto Gomes de. *In: Propostas da Comissão de Altos Estudos da Justiça Federal*. Brasília-DF: Conselho da Justiça Federal. V. 1.

BECKER, Laércio. Duplo grau: a retórica de um dogma. *In: MARI-
NONI, Luiz Guilherme (coord.). Estudos de Direito Processual
Civil: homenagem ao Professor Egas Dirceu Moniz de Aragão*. São Paulo: RT, 2005, p. 142-151.

BUZAID, Alfredo. **Da apelação ex officio no sistema do Código de Processo Civil**. São Paulo: Saraiva, 1951.

CAPPELLETTI, Mauro and GARTH, Bryant (editors). **Access to Justice: a world survey**. Book 1, v. I. Alphen aan den Rijn: Sijthoff and Noordhoff & Milan: Giuffrè, 1978.

COSTA, José Rubens. Duplo grau de jurisdição obrigatório – alteração da Lei nº 10.352/2001. **Revista dos Tribunais**, São Paulo: RT, a. 93, v. 823, p. 119-126, maio 2004.

CUNHA, Leonardo José Carneiro da. **A Fazenda Pública em juízo**. 5. ed. São Paulo: Dialética, 2007.

DINAMARCO, Cândido Rangel. **A Reforma da Reforma**. 6. ed. São Paulo: Malheiros, 2003.

DONOSO, Denis. Reexame necessário. Análise crítica e pragmática de seu regime jurídico. **Revista Dialética de Direito Processual**, São Paulo: Dialética, n. 87, p. 35-48, jun. 2010.

FONTAINHA, Fernando de Castro. Benefícios da Fazenda em juízo: barreira ao acesso à Justiça? **Revista CEJ**, Brasília, n. 30, p. 19-25, jul./set. 2005.

FONTES, Márcio Schiefler. Direito Processual Intertemporal Aplicado: a Lei 10.352 e as Restrições ao Reexame Necessário. **Jurisprudência Catarinense**, vols. 108/109, n. 31, p. 135-159, 2005.

GIANNICO, Maurício. Remessa obrigatória e o princípio da isonomia. **Revista de processo**, a. 28, n. 111, p. 53-68, jul./set. 2003.

GRINOVER, Ada Pellegrini. **Os Princípios Constitucionais e o Código de Processo Civil**. São Paulo: José Bushatsky, 1975.

JORGE, Flávio Cheim. **Apelação Cível: Teoria Geral e Admissibilidade**. São Paulo: RT, 1999.

KOEHLER, Frederico Augusto Leopoldino. **A Razoável Duração do Processo**. Salvador: Juspodivm, 2009.

LOPES JÚNIOR, Nilson Martins. Sentenças ilíquidas e remessa necessária. **Revista de Processo**, São Paulo: RT, a. 33, n. 161, p. 339-348, jul. 2008.

MACHADO, Agapito. A nova Reforma do Poder Judiciário. **Revista Direito Federal**, Brasília, a. 23, n. 79, p. 59-88, mar./maio 2005.

MAIA, Renato Vasconcelos. Inconstitucionalidade do reexame necessário face aos princípios da isonomia e da celeridade processual. **Revista da ESMape**, Recife, v. 11, n. 23, p. 259-288, jan./jun. 2006.

NOTTAGE, Luke. *Civil Procedure Reforms in Japan: The Latest Round*. **Ritsumeikan Law Review**, n. 22, p. 81-86, 2005. Disponível em: <<http://www.ritsumei.ac.jp/acd/cg/law/lex/rlr22/NOTTAGE.pdf>>. Acesso em: 2 fev. 2012.

OTA, Shozo. *Reform of Civil Procedure in Japan*. **The American Journal of Comparative Law**, volume XLIX, number 4, p. 561-583, fall 2001.

Reforma Infraconstitucional do Judiciário. Brasília-DF: Ministério da Justiça.

ROSSI, Júlio César. O Reexame Necessário. **Revista Dialética de Direito Processual**, São Paulo: Dialética, n. 23, p. 41-51, fev. 2005.

SANTOS, Boaventura de Sousa, MARQUES, Maria Manuel Leitão, PEDROSO, João e FERREIRA, Pedro Lopes. **Os Tribunais nas Sociedades Contemporâneas: o caso português**. 2. ed. Porto: Afrontamento, 1996.

SILVA, José Afonso da. **Sugestões do Dr. José Afonso da Silva ao Anteprojeto do Código de Processo Civil**. Escrito a convite do Instituto Brasileiro de Direito Processual Civil. Documento datilografado não publicado.

SIMARDI, Cláudia. Remessa obrigatória. *In*: ALVIM, Eduardo Pellegrini de Arruda; NERY JÚNIOR, Nelson; WAMBIER, Teresa Arruda Alvim (Coord.). **Aspectos polêmicos e atuais dos recursos**. São Paulo: RT, 2000.

VAZ, Paulo Afonso Brum. O reexame necessário no novo processo civil. **Revista Direito Federal**, Brasília, a. 22, n. 78, p. 259-290, out./dez. 2004.

VIGORITI, Vincenzo. Notas sobre o custo e a duração do processo civil na Itália. **Revista de Processo**, a. 11, v. 43, p. 142-148, jul./set. 1986.