

**UNIVERSIDADE FEDERAL DE JUIZ DE FORA – *CAMPUS* AVANÇADO DE  
GOVERNADOR VALADARES  
INSTITUTO DE CIÊNCIAS SOCIAIS APLICADAS  
GRADUAÇÃO EM DIREITO**

**Plínio Máximo Salomé**

**A desconformidade do prazo em dobro para a Fazenda Pública frente ao  
Princípio da Igualdade Material dos Litigantes**

**GOVERNADOR VALADARES  
2021**

**Plínio Máximo Salomé**

**A desconformidade do prazo em dobro para a Fazenda Pública frente ao  
Princípio da Igualdade Material dos Litigantes**

Trabalho de conclusão de curso apresentado a Faculdade de Direito da Universidade Federal de Juiz de Fora *Campus* Governador Valadares, como requisito parcial para a obtenção do bacharelado em Direito.

Orientadora: Prof. Jéssica Galvão Chaves

**GOVERNADOR VALADARES**

**2021**

**A desconformidade do prazo em dobro para a Fazenda Pública frente ao  
Princípio da Igualdade Material dos Litigantes**

Trabalho de conclusão de curso apresentado a Faculdade de Direito da Universidade Federal de Juiz de Fora *Campus* Governador Valadares, como requisito parcial para a obtenção do bacharelado em Direito.

Aprovado em 22 de março de 2021

**BANCA EXAMINADORA**

---

Mestre Jéssica Galvão Chaves – Orientadora  
Universidade Federal de Juiz de Fora

---

Doutora Nathane Fernandes da Silva  
Universidade Federal de Juiz de Fora

---

Bel. Marvin Winston Soares de Paula  
Advogado – OAB/MG: 202.018

**Sumário**

<b>RESUMO .....</b>	<b>4</b>
<b>1 INTRODUÇÃO .....</b>	<b>4</b>
<b>2 PRAZOS PROCESSUAIS NO CÓDIGO DE PROCESSO CIVIL.....</b>	<b>6</b>
<b>3 PRINCÍPIO DA IGUALDADE E O PRAZO EM DOBRO.....</b>	<b>13</b>
<b>4 A FAZENDA PÚBLICA COMO LITIGANTE HABITUAL.....</b>	<b>16</b>
<b>5 A DESCONFORMIDADE DO PRAZO EM DOBRO PARA A FAZENDA PÚBLICA FRENTE AO PRINCÍPIO DA IGUALDADE.....</b>	<b>18</b>
<b>6 CONCLUSÃO.....</b>	<b>20</b>
<b>REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....</b>	<b>22</b>

## **A desconformidade do prazo em dobro para a Fazenda Pública frente ao Princípio da Igualdade Material dos Litigantes**

Plínio Máximo Salomé<sup>1</sup>

### **RESUMO**

O presente trabalho de pesquisa exploratória, que faz uso do método de pesquisa bibliográfico e documental a partir da análise da Constituição, das leis processuais, de julgados do Supremo Tribunal Federal e de dados estatísticos do relatório Justiça em Números do Conselho Nacional de Justiça, busca investigar a conformidade ou não da prerrogativa dos prazos diferenciados para a Fazenda Pública no âmbito do processo civil à luz do princípio da igualdade, da necessidade e da razoabilidade.

Palavras-chave: Prazos. Processo. Fazenda Pública. Desconformidade. Igualdade.

### **ABSTRACT**

This paper seeks, through the analysis of the Brazilian procedural laws, the Federal Constitution, judgments of the Supreme Court and statistics from the National Council of Justice, to analyze the need or otherwise of the prerogative of different deadlines for the Treasury in civil proceedings in light of the principle of equality, necessity and reasonableness.

Keywords: Deadlines. Process. Public Treasury. Non-conformity. Equality.

## **1 INTRODUÇÃO**

O processo jurisdicional tem seu fundamento no devido processo constitucional que aglutina todas as garantias processuais do contraditório, ampla defesa, fundamentação das decisões, duração razoável do processo, segurança jurídica, sendo que o procedimento a ser observado em determinado caso concreto é determinado pelas leis infraconstitucionais e princípios norteadores, todos decorrentes da Constituição Federal.

---

<sup>1</sup> Graduando do 10º período em Direito pela Universidade Federal de Juiz de Fora Campus Avançado Governador Valadares. E-mail: plinyosalome@gmail.com.  
Graduating from the 10th term in Law at the Federal University of Juiz de Fora Advanced Campus Governador Valadares. E-mail: plinyosalome@gmail.com.

Um dos principais pontos processuais a serem observados no curso do processo judicial, é a contagem e cumprimento dos prazos processuais, que em sua maioria estão disciplinados no Código de Processo Civil.

Esses prazos tem como objetivo assegurar o devido andamento do processo, bem como assegurar que esse não seja eterno, sem um marco temporal estabelecido pela lei, e que ele alcance seu deslinde em prazo razoável.

Não obstante as regras processuais serem gerais, em decorrência do art. 5º da Constituição Federal, que estabelece a igualdade de todos perante a lei, existe a necessidade de promover determinadas diferenciações entre as partes no intuito de igualá-las no curso do processo diante das particularidades concretas de cada litigante.

Desta forma, há exceções às regras gerais processuais, em decorrência das peculiaridades de certos grupos, ou até mesmo em decorrência de determinados acontecimentos.

A fazenda pública, é um desses grupos a quem são dispensadas prerrogativas processuais no intuito de promover a paridade entre ela e as demais partes do processo, principalmente no que diz respeito aos prazos processuais, que são, em regra, contados em dobro para a fazenda pública.

No entanto, na atual quadra histórica e em razão do aparelhamento estatal, bem como do uso de novas tecnologias pela fazenda pública denota-se que as prerrogativas que são dispensadas sob o fundamento de promoção da igualdade substancial devem ser revistas.

O presente trabalho de pesquisa qualitativa exploratória, utilizando-se do método de pesquisa bibliográfico e documental a partir da análise da Constituição, das leis processuais, de julgados do Supremo Tribunal Federal e do dados estatísticos do relatório Justiça em Números do Conselho Nacional de Justiça, busca investigar a problemática relativa à conformidade ou não da prerrogativa dos prazos diferenciados para a Fazenda Pública no âmbito do processo civil à luz do princípio da igualdade.

Em suma, busca-se demonstrar se a desigualdade existente entre a fazenda pública e as outras partes processuais justifica a sua prerrogativa de prazo dobrado na atual quadra histórica.

O primeiro capítulo busca apresentar o conceito de prazos processuais e a sua relação no ordenamento jurídico, além de uma análise de julgados do Supremo Tribunal Federal quanto à possibilidade de aplicação da regra do prazo em dobro para

a fazenda pública no âmbito das ações que versem sobre controle normativo abstrato. O segundo capítulo faz uma relação entre o princípio constitucional da igualdade e a sua ligação com as prerrogativas, principalmente a do prazo em dobro. No terceiro capítulo, há uma demonstração da litigância habitual da Fazenda Pública e uma análise da influencia dessa litigância no sistema judiciário, além da sua relação com o prazo em dobro. No último capítulo, busca-se demonstrar a desconformidade do prazo em dobro dispensado à Fazenda Pública quando analisado à luz do princípio da igualdade na atualidade.

## **2 PRAZOS PROCESSUAIS NO CÓDIGO DE PROCESSO CIVIL**

Prazo é o lapso temporal no qual o ato pode ser realizado de maneira válida e tempestiva, sendo delimitado pelo termo inicial e final. Os prazos processuais são classificados pela sua origem, quanto à sua consequência no âmbito do processo e quanto à sua possibilidade de dilação conforme leciona Marco Carvalho Gonçalves (2020, p.26).

Quanto à origem, os prazos podem ser legais ou judiciais. Prazos legais são aqueles estipulados por lei, não sendo, à princípio, alterados pelo juiz ou pelas partes. Já os prazos judiciais são os fixados pelo próprio juiz em decorrência da omissão da lei. O art. 218, § 1º do CPC/15 determina que para a fixação dos prazos judiciais, o julgador deve levar em conta a complexidade do ato a ser realizado.

O Código de Processo Civil (BRASIL, 2015) em seu art. 218, § 3º, disciplina o prazo genérico de 5 (cinco) dias para os casos em que não há outro prazo legal definido e inexistente estipulação de prazo pelo magistrado.

Quanto às consequências processuais, os prazos podem ser próprios ou impróprios.

Os prazos próprios dizem respeito àqueles para a prática de atos processuais pelas partes e em caso de não cumprimento do ato no período delimitado, gera a preclusão temporal, visto que com a não realização do ato até o término do prazo, seja ele legal ou judicial, a parte perde a faculdade de realização do ato.

Os prazos impróprios dizem respeito aos atos a serem realizados pelo judiciário. Alguns exemplos dos prazos impróprios são os do art. 226 do CPC/15:

Art. 226. O juiz proferirá:

I - os despachos no prazo de 5 (cinco) dias;

II - as decisões interlocutórias no prazo de 10 (dez) dias;

III - as sentenças no prazo de 30 (trinta) dias.

Não obstante tais prazos serem expressos, a ausência de observância não gera a princípio nenhuma consequência para o magistrado. Conforme leciona Carlos Maximiliano (2011, p.35), deve-se sempre que possível atribuir efeito útil à lei, e, portanto, o fato de o descumprimento do prazo impróprio não gerar nenhuma consequência, vai de encontro à garantia constitucional da duração razoável do processo, estabelecida na Constituição Federal em seu art. 50, LXXVII.

No que diz respeito à possibilidade de dilação, os prazos são classificados em dilatatórios ou peremptórios.

Os prazos dilatatórios são aqueles que podem ser alterados de acordo com a convenção das partes, como explicitado no art. 313, II do CPC/15, vez que as partes podem requerer a suspensão do processo por espaço de tempo razoável e predefinido, que pode ainda ser alterado posteriormente.

Já os prazos peremptórios são aqueles que não poderiam ser alterados, exceto em caso de calamidade pública. No entanto, com o advento do Código de Processo Civil de 2015, os prazos peremptórios podem ser reduzidos desde que com a anuência das partes, conforme disposto no art. 222, § 1º do *codex* em questão.

Ainda quanto à possibilidade de dilação ou não dos prazos, o art. 222, em seu *caput* deixa claro que independente da natureza do prazo, o juiz poderá prorrogar os prazos por até dois meses nas comarcas, seções ou subseções onde for difícil o transporte. O mesmo artigo, em seu § 2º permite que tal prorrogação exceda-se em caso de calamidade pública.

Os prazos, ainda que peremptórios, podem ser renunciados pela parte, caso tal prazo seja exclusivamente estabelecido em seu favor, desde que a renúncia seja expressa, conforme disciplina o art. 225 do CPC/15. No caso de prazo comum às partes, a renúncia deve ser expressa por todas elas.

O Código de Processo Civil em seus artigos 190 e 191 disciplina que as partes e o juízo, de comum acordo, podem estipular livremente os prazos processuais.

Art. 190. Versando o processo sobre direitos que admitam autocomposição, é lícito às partes plenamente capazes estipular

mudanças no procedimento para ajustá-lo às especificidades da causa e convencionar sobre os seus ônus, poderes, faculdades e deveres processuais, antes ou durante o processo.

Parágrafo único. De ofício ou a requerimento, o juiz controlará a validade das convenções previstas neste artigo, recusando-lhes aplicação somente nos casos de nulidade ou de inserção abusiva em contrato de adesão ou em que alguma parte se encontre em manifesta situação de vulnerabilidade.

Art. 191. De comum acordo, o juiz e as partes podem fixar calendário para a prática dos atos processuais, quando for o caso.

§ 1º O calendário vincula as partes e o juiz, e os prazos nele previstos somente serão modificados em casos excepcionais, devidamente justificados.

§ 2º Dispensa-se a intimação das partes para a prática de ato processual ou a realização de audiência cujas datas tiverem sido designadas no calendário.

Tal procedimento, conhecido como calendarização, é uma forma de aceleração processual, conforme leciona Eduardo José da Fonseca Costa (2015, p.94), já que dispensa movimentações inúteis, visto que a realização do ato por uma das partes já deflagra o início do prazo à outra parte.

Os prazos processuais são contados em dias úteis, conforme disposição dada pelo art. 219 do CPC/15, sendo considerados feriados para efeito de contagem de prazo o sábado, o domingo e os dias em que não há expediente forense, conforme inteligência do art. 216 do CPC/15.

O termo inicial dos prazos (*dies a quo*) e o termo final (*dies ad quem*), são, em regra, contados excluindo-se o dia do começo e incluindo-se o dia do vencimento (art. 224 do CPC).

Os principais marcos iniciais de contagem do prazo estão listados no art. 231 do CPC/15:

Art. 231. Salvo disposição em sentido diverso, considera-se dia do começo do prazo:

I - a data de juntada aos autos do aviso de recebimento, quando a citação ou a intimação for pelo correio;

II - a data de juntada aos autos do mandado cumprido, quando a citação ou a intimação for por oficial de justiça;

III - a data de ocorrência da citação ou da intimação, quando ela se der por ato do escrivão ou do chefe de secretaria;

IV - o dia útil seguinte ao fim da dilação assinada pelo juiz, quando a citação ou a intimação for por edital;

V - o dia útil seguinte à consulta ao teor da citação ou da intimação ou ao término do prazo para que a consulta se dê, quando a citação ou a intimação for eletrônica;

VI - a data de juntada do comunicado de que trata o art. 232 ou, não havendo esse, a data de juntada da carta aos autos de origem

devidamente cumprida, quando a citação ou a intimação se realizar em cumprimento de carta;

VII - a data de publicação, quando a intimação se der pelo Diário da Justiça impresso ou eletrônico;

VIII - o dia da carga, quando a intimação se der por meio da retirada dos autos, em carga, do cartório ou da secretaria.

§ 1º Quando houver mais de um réu, o dia do começo do prazo para contestar corresponderá à última das datas a que se referem os incisos I a VI do *caput*.

§ 2º Havendo mais de um intimado, o prazo para cada um é contado individualmente.

§ 3º Quando o ato tiver de ser praticado diretamente pela parte ou por quem, de qualquer forma, participe do processo, sem a intermediação de representante judicial, o dia do começo do prazo para cumprimento da determinação judicial corresponderá à data em que se der a comunicação.

§ 4º Aplica-se o disposto no inciso II do *caput* à citação com hora certa.

Não obstante a lei processual estipular os marcos iniciais para a contagem dos prazos, o art. 218 do CPC/15 deixa clara a permissão para que o ato processual seja realizado pela parte interessada antes do marco inicial.

Os prazos processuais também são alterados em razão da parte, visto que o Ministério Público, a Defensoria Pública, a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, bem como suas respectivas autarquias e fundações de direito público gozam de prazo em dobro para suas manifestações, conforme dispõe o art. 183 do CPC/15.

De acordo com a atual jurisprudência os entes fazendários, as fundações regidas pelo direito público, em razão de sua equiparação às autarquias, as agências reguladoras, que são criadas por lei e são regidas pelo regime de direito público e as agências executivas, que adquirem *status* de autarquia ou fundação em função de celebrarem contrato de gestão com a Administração direta, com o objetivo de fixar metas de desempenho para a entidade, nos moldes do art. 37, § 8º, da CF/88, também gozam da prerrogativa do prazo em dobro.

Apenas não se incluem no conceito de fazenda pública as empresas públicas e as sociedades de economia mista, por serem regidas pelo regime de direito privado.

A regra do prazo em dobro estipulada no art. 183 do CPC/15 diz respeito aos prazos legais em todos os procedimentos, sendo a fazenda pública parte no processo, assistente de qualquer das partes ou interveniente, seja na fase de conhecimento ou cumprimento de sentença e até mesmo no processo de execução.

Não obstante à regra do prazo em dobro para as manifestações da fazenda pública, o § 2º do art. 183 do Código de Processo Civil determina que: “não se aplica

o benefício da contagem em dobro quando a lei estabelecer, de forma expressa, prazo próprio para o ente público”.

Destarte, o prazo para a apresentação da contestação da ação popular (regido pela Lei 4.717/65) é de 20 (vinte) dias prorrogável pelo mesmo tempo, na hipótese de difícil produção de prova documental, sendo que o prazo será comum para todos os interessados.

Também não se aplica a regra do prazo em dobro para a fazenda pública nos Juizados Federais e Juizados da Fazenda Pública, onde não há prazo diferenciado para nenhum ato processual para a fazenda pública, por inteligência do art. 9º da Lei 10.259/2001 e do art. 7º da Lei 12.153/2009, que regem os Juizados Federais e Juizados da Fazenda Pública, respectivamente.

Quanto ao prazo para arrolamento de testemunha, também não há cômputo em dobro em favor da fazenda pública, vez que o § 4º do art. 357 do CPC/15 determina que o juiz deve fixar tal prazo em não menos que 15 (quinze) dias e que o prazo deve ser comum. Pontua-se que por ser arbitrado pelo juízo, trata-se de prazo judicial, razão pela qual não se há que falar em prazo em dobro em favor da fazenda pública.

Os prazos para a apresentação de impugnação ao cumprimento de sentença e de oposição de embargos à execução de título extrajudicial, o prazo para a fazenda pública é específico, sendo ele de 30 (trinta) dias, conforme determinação dos arts. 535 e 910, CPC/15.

A fazenda pública, em regra, também não goza de prazo em dobro para ajuizar ação rescisória, sendo o prazo de 2 (dois) anos a contar do trânsito em julgado, estipulado pelo art. 975 do CPC/15. Tal entendimento decorre do julgamento da ADI 1.910, que reconheceu a inconstitucionalidade da Medida Provisória 1.703-18/98, que duplicava o prazo para o ajuizamento de ação rescisória por parte da fazenda pública.

Todavia, há uma exceção, que se trata do art. 8º-C da Lei 6.739, de 5 de dezembro de 1979: “É de oito anos, contados do trânsito em julgado da decisão, o prazo para ajuizamento de ação rescisória relativa a processos que digam respeito a transferência de terras públicas rurais.”.

Quanto a resposta à ação rescisória, por se tratar de prazo judicial, bem como por ser determinado pelo art. 970 do CPC/15 que o prazo para resposta a esse tipo de ação deve ser de no mínimo 15 (quinze) e no máximo 30 (trinta) dias, não há que se falar em prazo dobrado para a fazenda pública.

Em sede de julgamento de ações que versem sobre o controle concentrado de inconstitucionalidade o Supremo Tribunal Federal entendeu que não há aplicabilidade da prerrogativa de prazo em dobro para as manifestações da fazenda pública.

A decisão nesse sentido foi proferida no agravo regimental no agravo regimental na medida cautelar na ação direta de inconstitucionalidade 5.814. Nesse caso, houve interposição de agravo regimental contra decisão monocrática que não conheceu do recurso interposto pela Assembleia Legislativa do Estado de Roraima na ADI 5.814, de relatoria do sr. Ministro Roberto Barroso. Nesta ocasião, o plenário do Supremo Tribunal Federal não proveu o agravo regimental interposto por julgá-lo intempestivo, conforme a seguinte ementa:

EMENTA: PROCESSO CONSTITUCIONAL. AGRAVO REGIMENTAL EM AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. DESPROVIMENTO.

1. As prerrogativas processuais dos entes públicos, tal como prazo recursal em dobro e intimação pessoal, não se aplicam aos processos em sede de controle abstrato.

2. Agravo regimental não provido. (AG.REG. NO AG.REG. NA MEDIDA CAUTELAR NA AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 5.814 RORAIMA. Rel. Min. Roberto Barroso).

Decisão no mesmo sentido foi prolatada no agravo regimental no recurso extraordinário com agravo 830.727 de relatoria da sra. Ministra Cármen Lúcia interposto pelo Estado de Santa Catarina, em que o plenário do Supremo Tribunal Federal entendeu pela intempestividade na interposição do recurso extraordinário, que recebeu a seguinte ementa:

EMENTA: AGRAVO REGIMENTAL NO RECURSO EXTRAORDINÁRIO COM AGRAVO. PROCESSUAL CIVIL. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE ESTADUAL. ENTIDADE PÚBLICA. PRAZO PARA RECORRER. CONTAGEM EM DOBRO: INAPLICABILIDADE. RECURSO EXTRAORDINÁRIO INTEMPESTIVO.

1. Não se aplica o privilégio do prazo recursal em dobro no processo de controle concentrado de constitucionalidade. Precedentes.

2. Agravo regimental ao qual se nega provimento. (AG.REG. NO RECURSO EXTRAORDINÁRIO COM AGRAVO 830.727 SANTA CATARINA Rel. Min. Cármen Lúcia).

Ambos os casos versavam sobre inconstitucionalidade de norma estadual. O primeiro face à Constituição Federal e o segundo face à Constituição Estadual de Santa Catarina.

Os dois feitos foram julgados pelo plenário na mesma data, visto a identidade da temática posta em julgamento. Denota-se que nos casos citados, os recorrentes alegaram a tempestividade de seus recursos com base na prerrogativa de prazo em dobro esculpida no art. 183 do CPC/15.

Tanto na Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 5.814, quanto no Agravo Regimental no Recurso Extraordinário Com Agravo 830.727 foram vencidos os Ministros Dias Toffoli e Marco Aurélio. Os demais ministros entenderam que não se aplicaria a contagem do prazo em dobro alegada pelos entes públicos dada a matéria objetiva a ser tratada.

A tese de que não se aplica a prerrogativa de prazo em dobro nas ações que versem sobre controle normativo abstrato é recorrente no Supremo Tribunal Federal e remonta a tempos anteriores ao atual Código de Processo Civil, conforme se percebe de outras jurisprudências.

EMENTA: AGRAVO REGIMENTAL EM FACE DE DECISÃO EXTINTIVA DE ADI. INTERPOSIÇÃO EXTERMPORÂNEA. INAPLICABILIDADE, AOS PROCESSOS DE CONTROLE CONCENTRADO DE CONSTITUCIONALIDADE, DE PRERROGATIVAS PROCESSUAIS DA FAZENDA PÚBLICA, DENTRE ELAS A CONTAGEM DE PRAZO EM DOBRO. AGRAVO NÃO CONHECIDO” (ADI 5.449-AgR/RR, Rel. Min. Alexandre de Moraes).

NÃO HÁ PRAZO RECURSAL EM DOBRO NO PROCESSO DE CONTROLE CONCENTRADO DE CONSTITUCIONALIDADE – Não se aplica ao processo objetivo de controle abstrato de constitucionalidade a norma inscrita no art. 188 do CPC, cuja incidência restringe-se, unicamente, ao domínio dos processos subjetivos, que se caracterizam pelo fato de admitirem, em seu âmbito, a discussão de situações concretas e individuais. Precedente. Inexiste, desse modo, em sede de controle normativo abstrato, a possibilidade de o prazo recursal ser computado em dobro, ainda que a parte recorrente disponha dessa prerrogativa especial nos processos de índole subjetiva.” (RTJ 181/535, Rel. Min. Celso de Mello)

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. PRAZOS RECURSAIS. As normas gerais disciplinadoras dos feitos de índole subjetiva, de ordinário, não se aplicam às ações da espécie, de natureza objetiva, nas quais, ademais, não se cuida de interesse jurídico da Fazenda Pública. Assim, nas ações da espécie não cabem prazos recursais em dobro (art. 188 do CPC), privilégio de que não goza nenhuma das partes nelas envolvidas, a saber: o requerente; o órgão requerido, responsável pela edição do ato normativo impugnado; o Advogado-Geral da União; e o Procurador-Geral da República. Agravo regimental não conhecido.” (ADI 1.797-AgR/PE, Rel. Min. Ilmar Galvão).

O entendimento majoritário pela inaplicabilidade do prazo em dobro se deu com base no fato de que há por parte da fazenda pública, contato direto com a matéria a ser discutida nesse tipo de ação.

O Ministro Alexandre de Moraes aponta em seu voto no agravo regimental no agravo regimental na medida cautelar na ação direta de inconstitucionalidade 5.814, que “nos processos objetivos, não há conflito de interesses entre as partes nem se encontram particulares nos polos, o que, por si só, já revela a prescindibilidade do gozo do prazo dobrado pautado na isonomia” (ADI 5814 MC-AgR-AgR/RR, rel. Min. Roberto Barroso).

Denota-se a partir da jurisprudência do Supremo Tribunal Federal que, embora, a fazenda pública possua a prerrogativa de prazo em dobro, em decorrência de não existir nas ações de controle concentrado de constitucionalidade causa que legitime o tratamento diferenciado, não se vislumbra a necessidade de aplicação do art. 183 do CPC.

### **3 PRINCÍPIO DA IGUALDADE E O PRAZO EM DOBRO**

O princípio da igualdade é preceito fundamental e constitucional, esculpido no *caput* do art. 5º, CF/88, com a seguinte redação: “Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza [...]”.

Tal disposição visa resguardar os direitos individuais e coletivos, de forma a impedir que uma desigualdade viesse a promover favorecimento ou desfavorecimento a uma ou outra parte.

Não obstante, conforme leciona Leonardo Carneiro da Cunha (2008, p.24), esse princípio não visa conferir tratamento idêntico a todos, mas, sim, proporcionar equidade, baseando-se na máxima Aristotélica de que a igualdade consiste em tratar igualmente os iguais e desigualmente os desiguais na medida de suas desigualdades, de forma que se igualem.

Incumbe ao legislador, ante a impossibilidade de avaliar a individualidade de cada legislado para definir as medidas de suas desigualdades, formar grupos e conceder a esses indivíduos tratamento jurídico diverso com base em suas peculiaridades.

Destarte, a maior discussão sobre esse tema versa sobre quais os limites do tratamento diferenciado para a promoção da equidade de oportunidades entre as partes. Isso porque, não pode o legislador fixar tratamento diverso aos litigantes em processo judicial que seja destoante da razoabilidade ou injustificado.

No Código de Processo Civil brasileiro, o princípio da igualdade encontra-se esculpido no art. 7º, onde notam-se as chamadas igualdades formal e material. A igualdade formal é visualizada na paridade de armas entre as partes. Já a igualdade material diz respeito ao equilíbrio processual:

7º É assegurada às partes paridade de tratamento em relação ao exercício de direitos e faculdades processuais, aos meios de defesa, aos ônus, aos deveres e à aplicação de sanções processuais, competindo ao juiz zelar pelo efetivo contraditório.

O artigo supracitado é complementado pelo inciso I do art. 139 do mesmo diploma legal, que designa ao juiz a função de assegurar às partes igualdade de tratamento.

O juiz deve, portanto, em obediência à norma, conferir igualdade de oportunidade às partes, de maneira que essas, por intermédio de suas teses autorais ou defensivas, possam influenciar o julgador e participar ativamente da construção do provimento jurisdicional.

Ainda, o inciso VI do art. 139, assegura às partes maior segurança, visto que designa ao juiz a tarefa de equilibrar as oportunidades por meio da dilação dos prazos nos casos em que tal medida se fizer necessária. Leonardo Carneiro da Cunha exemplifica a necessidade de tal medida em situações nas quais “a parte contrária apresenta excessiva quantidade de documentos, sendo insuficiente o prazo legalmente previsto para sobre eles a parte manifestar-se” (CUNHA, 2008, p.24).

Existem ainda regras processuais que conferem igualdade às partes por meio de medidas diferenciadas, baseadas em certas peculiaridades das partes, como a nomeação de curador ao réu preso revel e ao réu citado por edital ou por hora certa, enquanto esse não constituir advogado (CPC/15, art. 72, II). Também se nomeia curador para o incapaz, caso esse não tenha representante legal ou se houver conflito de interesses entre eles (CPC/15, art. 72, I). Há ainda suspensão do processo quando a advogada responsável pelo processo for a única patrona da causa e essa der à luz ou efetivar adoção (CPC15, art. 313, IX). Ocorre também a suspensão do processo quando o advogado responsável pelo processo for o único patrono da causa e se tornar pai (CPC/15, art. 313, X). Também visando assegurar o equilíbrio processual,

algumas pessoas não podem ser citadas por via postal dadas suas condições (CPC/15, art. 247, II, III e IV).

Com vistas a garantir a equidade, existem regras especiais de competência territorial que se destinam a resguardar os direitos dos vulneráveis (CPC/15, art. 53, I, II e III, e) e também regras quanto à tramitação prioritária de processos que sejam partes ou interessados, idosos ou portadores de doenças graves (CPC, art. 1.048), bem como pessoas com deficiência (art. 9º, VII, da Lei 13.146/2015 – Estatuto da Pessoa com Deficiência).

Existindo interesse de incapaz, exige-se a intervenção do Ministério Público como fiscal da ordem jurídica (CPC/15, art. 178, II), a quem se confere ônus e poderes para requerer diligências e provas que poderão beneficiar o incapaz (CPC/15, art. 179, II), com prazo em dobro para suas manifestações (CPC/15, art. 180), sendo, portanto, mais um exemplo de tratamento diferenciado que objetiva a promoção da igualdade material.

Nota-se, portanto, que nos casos supracitados, são aplicadas regras diferenciadas em decorrência de situações específicas que ensejam a necessidade de tratamento diverso às partes para que haja uma efetiva paridade de oportunidades entre os litigantes.

Nesse caminho, existem regras especiais conferidas à Fazenda Pública, entre as quais sobressaem a remessa necessária (CPC/15, art. 496) e a prerrogativa de prazos diferenciados, com intimação pessoal (CPC/15, art. 183).

Como exposto anteriormente, as diferenças processuais aplicadas a diferentes grupos decorrem das peculiaridades desses grupos. Desta forma, não há como discutir sobre as prerrogativas diferenciadas da fazenda pública sem antes delimitar quais são suas peculiaridades face às outras partes que fazem com que ela venha a ser detentora de regras processuais específicas.

O interesse público é base da administração pública e vincula todas as atividades e funções estatais, conforme lecionam Emerson Gabardo e Maurício Corrêa De Moura Rezende (Belo Horizonte, p. 273). No entanto, a fazenda pública não é a titular do interesse público, mas sua guardiã. Destarte, incumbe-lhe a função de defender o interesse público em juízo.

Como desde os tempos aristotélicos, existe a máxima de que o coletivo se sobrepõe ao individual, surge então a ideia da supremacia do interesse público face ao interesse individual. Decorre daí então uma das motivações para as prerrogativas

processuais especiais concedidas à fazenda pública, vez que essa é guardiã dos interesses coletivos.

Leonardo Carneiro da Cunha (2008, p.24) aponta que as prerrogativas concedidas a fazenda pública são justificadas em virtude do excessivo volume de trabalho, das dificuldades estruturais da Advocacia Pública, que representa a fazenda pública em juízo e da burocracia inerente à sua atividade, que dificulta o acesso aos fatos, elementos e dados da causa.

Além das prerrogativas processuais há ainda as prerrogativas materiais decorrentes do próprio direito material ou inerentes aos princípios da atividade pública. Pode-se citar, como exemplos, o fato de que o ônus probatório, via de regra, é atribuído ao particular, vez que existe presunção de legitimidade dos atos administrativos, bem como a prerrogativa de não haver constrição nem expropriação de bens em execuções frente à fazenda pública, já que os pagamentos devem ser feitos mediante expedição de precatório ou de requisição de pequeno valor.

Nota-se, portanto, que as muitas prerrogativas diferenciadas da fazenda pública atingem todas as fases do processo e não se limitam a matéria processual. No entanto, a questão dos prazos processuais é a que será explorada no presente trabalho.

#### **4 A FAZENDA PÚBLICA COMO LITIGANTE HABITUAL**

A fazenda pública é, disparadamente, o maior litigante da justiça brasileira, conforme demonstra o informativo Justiça em Números, elaborado pelo Conselho Nacional de Justiça.

O fato de a fazenda pública ser a maior litigante da justiça brasileira não é exclusividade dos tempos atuais. No informativo “Os 100 maiores litigantes 2012” elaborado pelo CNJ, com base nos processos cíveis e trabalhistas, ingressados tanto no primeiro grau da justiça, quanto nos Juizados Especiais referentes ao período compreendido entre 01/01/11 e 31/10/2011, a fazenda pública foi responsável por dar início a 12,5% (doze vírgula cinco por cento) dos processos judiciais em primeiro grau, sem que fosse contado o Ministério Público como parte, visto que suas atuações, na maior parte das vezes, se dá como interveniente. Denota-se, assim, que a fazenda pública já se mostrava, com folga, a maior litigante do país.

No informativo Justiça em Números 2020, elaborado com base nos registros judiciais do ano de 2019, não há mudança quanto ao fato de ser a fazenda pública a maior litigante. Há inclusive o apontamento de que as execuções fiscais ajuizadas pelo poder público são o maior ponto para a baixa efetividade quantitativa do Judiciário, conforme denota-se:

Os processos de execução fiscal representam 39% (trinta e nove por cento) do total de casos pendentes e 70% (setenta por cento) das execuções pendentes no Poder Judiciário, com taxa de congestionamento de 87% (oitenta e sete por cento). Ou seja, de cada cem processos de execução fiscal que tramitaram no ano de 2019, apenas 13 (treze) foram baixados. Desconsiderando esses processos, a taxa de congestionamento do Poder Judiciário cairia em 8,1 pontos percentuais, passando de 68,5% (sessenta e oito vírgula cinco por cento) para 60,4% (sessenta vírgula quatro por cento) em 2019.

O maior impacto das execuções fiscais está na Justiça Estadual, que concentra 85% (oitenta e cinco por cento) dos processos. A Justiça Federal responde por 15% (quinze por cento); a Justiça do Trabalho por 0,27% (zero vírgula vinte e sete por cento); e a Justiça Eleitoral por apenas 0,01% (zero vírgula zero um por cento).

O impacto desses processos nos acervos é mais significativo na Justiça Federal e Estadual. Na Justiça Federal, os processos de execução fiscal correspondem a 48% (quarenta e oito por cento) do seu acervo total de primeiro grau (conhecimento e execução); na Justiça Estadual, a 43% (quarenta e três por cento); na Justiça do Trabalho, a 2% (dois por cento); e na Justiça Eleitoral, a 5% (cinco por cento).” (Justiça em Números 2020: ano-base 2019/Conselho Nacional de Justiça - Brasília: CNJ, 2020.)

Um motivo a mais para o congestionamento dos processos de execução fiscal abarrotarem e provocarem o congestionamento do Judiciário decorre do fato de que o poder público, antes de dar início ao processo judicial, adota medidas administrativas no intuito de receber seu crédito.

No entanto, após a frustração das tentativas administrativas, a instituição fazendária ingressa judicialmente e algumas das medidas devem ser repetidas, como a localização do executado, bem como a tentativa de medidas expropriatórias, atrasando o procedimento e por consequência, o deslinde do feito.

Além disso, dado ao fato de que há todo um lento procedimento administrativo, os pedidos de execução fiscal requeridos por parte da fazenda pública são realizados com base em títulos antigos, o que diminui a possibilidade de recebimento do crédito tributário.

No entanto, a existência do grande número dos processos de execução fiscal não são a única razão de a fazenda pública comparecer em juízo. Isso porque

autarquias como o Instituto Nacional de Seguro Social - INSS -, perfazem grande parte dos números de processos, sendo que a maioria desses feitos versam sobre direitos previdenciários.

Denota-se, ainda, que grande parte da litigiosidade que é processada na Justiça Federal, corresponde a 6,7% (seis vírgula sete por cento) das unidades judiciárias de primeiro grau, possuem como parte necessariamente um ente público federal ou um conselho profissional, sendo que os conselhos profissionais são a minoria.

Desta forma, nota-se que a vasta maioria dos 3.530.197 (três milhões, quinhentos e trinta mil, cento e noventa e sete) processos que se iniciaram no ano de 2019 na Justiça Federal, tem como parte algum órgão ou autarquia que compõe a fazenda pública.

Tal litigância da fazenda pública é crescente, mesmo tendo o poder público diversas medidas administrativas à sua disposição para resolução de diversos conflitos que chegam ao Judiciário.

A indisponibilidade do interesse público, também auxilia no crescente número de ações judiciais em que a fazenda pública é parte. Isso porque mesmo que tal indisponibilidade não seja absoluta, o rol taxativo de possibilidades de autocomposição de conflitos em que for parte a pessoa jurídica de direito público, disposto na Lei nº 13.140/2015, em seus arts. 32 a 40, são ínfimas, frente às demandas existentes.

Portanto, percebe-se que o grande número de ações nas quais a fazenda pública é parte, somados à maior lentidão dessas em decorrência da prerrogativa de prazos em dobro concedida à Fazenda Pública, demonstram o quanto a litigância exacerbada interfere diretamente no congestionamento do judiciário.

## **5 A DESCONFORMIDADE DO PRAZO EM DOBRO PARA A FAZENDA PÚBLICA FRENTE AO PRINCÍPIO DA IGUALDADE**

Atualmente, com o avanço da tecnologia, os processos judiciais já não são processados da mesma forma. Hoje, principalmente com o advento do processo judicial eletrônico e a possibilidade de se analisar os autos e peticionar sem sair do lugar, tornaram os andamentos judiciais menos burocráticos.

Ainda no quesito tecnologia, há que se falar que na atualidade, já existe a utilização da inteligência artificial pelos operadores do direito, de maneira a tornar o seu trabalho mais prático. Esses programas buscam, com bastante eficácia, controlar o fluxo processual, bem como auxiliar na elaboração de peças processuais com base no histórico decisório do Poder Judiciário.

Tal tecnologia, apesar de parecer fictícia, é bem real e é utilizada pela Advocacia Geral da União e desde o início de 2021, até o momento, dezenove estados e quinze capitais já entraram em acordo com o Governo Federal para uso desse programa de inteligência artificial em suas procuradorias.

Esse *software* se chama Sapiens 2.0 e foi criado no Brasil, podendo, portanto, ser amplamente utilizado pela advocacia pública, facilitando assim o trabalho dos procuradores em todas as esferas.

Ressalta-se que a advocacia pública vem se fortificando cada vez mais e passado por melhorias. Tais melhorias são encontradas tanto na questão da infraestrutura quanto na questão do aumento no quadro de procuradores, o que faz com que o trabalho seja melhor dividido.

Tais questões mostram que a advocacia pública hoje, já não mais pode ser entendida como a de outrora. Já não se pode mais vislumbrar de plano, a advocacia pública, e por conseguinte a Fazenda Pública, como sendo desestruturadas e incapazes de promoverem suas manifestações de forma satisfatória no mesmo prazo dispensado às outras partes.

Se pronunciou sobre esse assunto, o Ministro do Supremo Tribunal Federal, Alexandre de Moraes no julgamento conjunto do AgR no ARE 830727 e AgR na MC na ADI 5814:

Não há prejuízo ao interesse público em geral do prazo ser igual aos demais [...]. Há uma tradição desse prazo em dobro para a defesa do interesse público, do erário público, mas deve ser interpretado, ao meu ver, de forma restrita, até porque, quando isso se iniciou, foi exatamente porque a advocacia pública não estava estruturada da maneira que hoje está.

Portanto, a prerrogativa de prazos em dobro concedida à fazenda pública se baseava em peculiaridades que hoje já não mais estão presentes em sua realidade. Pode-se perceber que a prerrogativa do prazo em dobro para a Fazenda Pública é incondizente com o princípio da igualdade apresentado na Constituição Federal.

Tal incompatibilidade decorre do fato de que o princípio constitucional da igualdade deve ser visto no sentido de que o tratamento diferenciado dispensados às partes venha a promover a igualdade material.

Em sua implantação, o objetivo do prazo dobrado para a manifestação da fazenda pública era embasado na precariedade da advocacia pública, o que gerava certa dificuldade para que os procuradores viessem a se manifestar tempestivamente nos autos.

No entanto, na atual quadra histórica as dificuldades que justificavam a concessão de prazo em dobro para a fazenda pública já não existem mais, podendo-se perceber, portanto, que a prerrogativa que outrora visava promover a igualdade material entre a Fazenda Pública e outros litigantes, atualmente consiste em privilégio concedido a um dos maiores litigantes habituais do sistema de justiça brasileiro.

## 6 CONCLUSÃO

As muitas prerrogativas da fazenda pública, principalmente a do prazo em dobro, esculpidas tanto no Código de Processo Civil quanto nas leis esparsas, são baseadas nas peculiaridades que a fazenda pública possui frente às outras partes do processo.

Busca então o legislador, com base nessas peculiaridades, promover tratamento diferenciado à fazenda pública no intuito de que essa alcance a igualdade de condições processuais necessárias para que, quando em juízo, tenha oportunidade de exercer sua função de guardião do interesse público.

A diferença de tratamento vislumbrada a partir da concessão do prazo em dobro possui sua base em duas premissas aristotélicas, a primeira de que se deve dispensar tratamento diferenciado aos desiguais, na medida de suas desigualdades de maneira que esses se tornem iguais e na supremacia do interesse público.

Não obstante o objetivo buscado pelo legislador ao conferir o tratamento especial à fazenda pública seja o de promover a igualdade esculpida no *caput* do art. 5º da Carta Magna, evidencia-se que na realidade a concessão de prerrogativas à fazenda pública pode ensejar em prejuízo a duração razoável do processo, por ser um privilégio conferido à determinado litigante.

Quando se analisa a supremacia do interesse público deve-se considerar que, no Estado Democrático de Direito em que vivemos, ela não pode ser afirmada como balizador para a supressão de direitos de forma desarrazoada e inconteste. Isso porque mesmo que o interesse público não seja sinônimo da soma dos interesses coletivos, é possível que esse esteja presente exatamente no interesse particular, devendo, portanto, ser analisado no caso concreto.

A fazenda pública possui a prerrogativa material de presunção de veracidade de suas alegações com base no princípio da legitimidade do poder público, bem como estrutura que lhe permite uma maior capacidade probatória.

Dados os fatos elencados, somados à questão de que de acordo com o código de processo civil, os prazos são contados em dias úteis, o que promove uma maior regularidade, bem como lapso temporal real maior para a manifestação das partes, há que se analisar a real necessidade do prazo em dobro para todas as manifestações da fazenda pública.

Notou-se por meio dos julgados analisados que a fazenda pública não goza de prazo em dobro em ações que versem sobre controle normativo abstrato, por ter contato direto com a matéria alegada.

No entanto, em diversos outros assuntos, e principalmente naqueles em que a própria fazenda pública é autora, ela também tem contato direto com a matéria, como nos recorrentes casos em que o INSS é parte, nos casos de ação regressiva contra funcionário público.

Quanto ao fato da litigância exacerbada da fazenda pública, percebe-se que a maior parte de seus processos versam sobre execuções fiscais. No entanto, é sabido que o poder público detém inúmeras outras formas de reaver seus créditos que não seja com o abarrotamento do judiciário.

Resta ainda a analisar a necessidade de manutenção dessa prerrogativa sob a justificativa das dificuldades enfrentadas pela advocacia pública. No entanto, hoje se vê que a estrutura da advocacia pública não mais é precária como em seu início.

Desta forma, conclui-se que a prerrogativa do prazo em dobro para a fazenda pública no atual momento histórico constitui-se em privilégio, vez que não subsiste a realidade fática desigual que legitime a concessão do prazo em dobro em total desconformidade com o princípio constitucional da igualdade.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

100 Maiores Litigantes/ Conselho Nacional de Justiça. [Brasília] CNJ, 2012.

ADVOCACIA GERAL DA UNIÃO. AGU aperfeiçoa Sistema de Inteligência Jurídica e lança Sapiens 2.0. AGU. 2020. Disponível em: < <https://www.gov.br/agu/pt-br/comunicacao/noticias/agu-aperfeicoa-sistema-de-inteligencia-juridica-e-lanca-sapiens-2.0>>. Acesso em: 22 fev. 2021

AMIN, Vanessa. Diretor da AGU fala sobre ferramentas de tecnologia para gestão pública. UFMS. 2019. Disponível em :<<https://www.ufms.br/diretor-da-agu-fala-sobre-ferramentas-de-tecnologia-para-gestao-publica/>>. Acesso em 22 fev. 2021.

ANTONIO, R. M. A Fazenda Pública no Processo Civil, 2ª edição. [Rio de Janeiro]: Grupo GEN, 2016. 9788597007411. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9788597007411/>. Acesso em: 12 Mar 2021.

BRASIL. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, DF: Senado Federal: Centro Gráfico, 1988.

BRASIL. Código de processo civil: Lei n.13.105, de março de 2015. Brasília: Senado Federal, Secretaria de Editoração e Publicações. 2015.

CIANCI, Mirna. As prerrogativas processuais da fazenda pública no projeto do código de processo civil (PLS n. 166, de 2010). Revista de informação legislativa [Brasília], v. 48, n. 190 t.2, p. 191-201, abr./jun. 2011.

COSTA, Eduardo José da Fonseca. Calendarização Processual. In: Revista do Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, nº 57, p. 91-106, jul./set. 2015.

Justiça em Números 2019/Conselho Nacional de Justiça. [Brasília] CNJ, 2019.

Justiça em Números 2020: ano-base 2019/Conselho Nacional de Justiça. [Brasília] CNJ, 2020.

CUNHA, C.L.C.D. A Fazenda Pública em Juízo. [Rio de Janeiro]: Grupo GEN, 2020. 9788530990220. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9788530990220/>. Acesso em: 12 Mar 2021.

GABARDO, E.; REZENDE, M. C. DE M. O conceito de interesse público no direito administrativo brasileiro. *Revista Brasileira de Estudos Políticos*. [Belo Horizonte]. 27 nov. 2017.

GONÇALVES, M. C. Prazos Processuais - 2ª Edição. [Coimbra]: Grupo Almedina (Portugal), 2020. 9789724084459. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9789724084459/>. Acesso em: 12 Mar 2021.

MAXIMILIANO, Carlos. *Hermenêutica e aplicação do direito*, 20ª Edição. [Rio de Janeiro], Forense, 2011. 9788530934477. Disponível em: [https://www.academia.edu/15347993/Hermen%C3%AAutica\\_e\\_Aplica%C3%A7%C3%A3o\\_do\\_Direito\\_Carlos\\_Maximiliano](https://www.academia.edu/15347993/Hermen%C3%AAutica_e_Aplica%C3%A7%C3%A3o_do_Direito_Carlos_Maximiliano). Acesso em: 12 Mar 2021.

SANTOS, C.F.J. D. *O Estado em Juízo no Novo CPC*. [São Paulo]: Grupo GEN, 2016. 9788597007848. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9788597007848/>. Acesso em: 12 Mar 2021.

SUTIL, Fernanda Tomasi. *As prerrogativas da Fazenda Pública e o princípio constitucional da isonomia*. 2014. Trabalho destinado à Conclusão da Faculdade de Direito. Universidade Federal do Rio Grande, Rio Grande.

TENORIO, Fernando Guilherme et al. *Implicações das mudanças tecnológicas para a administração pública brasileira: o caso Ministério da Fazenda*. *Cad. EBAPE. BR*, [Rio de Janeiro], v.2, n.2, p.01-73, jul. 2004. Disponível em: [http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S1679-39512004000200011&lng=pt&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1679-39512004000200011&lng=pt&nrm=iso)>. Acesso em 12 Mar 2021.