



**UNIVERSIDADE FEDERAL DE JUIZ DE FORA  
FACULDADE DE DIREITO  
ISABELLA DE PÁDUA VALENTIM ALVES**

**ANÁLISE DA COMPATIBILIDADE DA TUTELA ANTECIPADA  
ANTECEDENTE AO RITO DOS JUIZADOS ESPECIAIS DA FAZENDA  
PÚBLICA SOB A PERSPECTIVA DE NORBERTO BOBBIO**

**Juiz de Fora  
2019**

**ISABELLA DE PÁDUA VALENTIM ALVES**

**ANÁLISE DA COMPATIBILIDADE DA TUTELA ANTECIPADA  
ANTECEDENTE AO RITO DOS JUIZADOS ESPECIAIS DA  
FAZENDA PÚBLICA SOB A PERSPECTIVA DE NORBERTO  
BOBBIO**

Monografia apresentada à Faculdade de Direito da Universidade Federal de Juiz de Fora, como requisito parcial para obtenção do grau de Bacharel. Na área de concentração Direito Processual Civil sob orientação do Prof. Dr. Márcio Carvalho Faria

**Juiz de Fora  
2019**

# **FOLHA DE APROVAÇÃO**

**ISABELLA DE PÁDUA VALENTIM ALVES**

## **ANÁLISE DA COMPATIBILIDADE DA TUTELA ANTECIPADA ANTECEDENTE AO RITO DOS JUIZADOS ESPECIAIS DA FAZENDA PÚBLICA SOB A PERSPECTIVA DE NORBERTO BOBBIO**

Monografia apresentada à Faculdade de Direito da Universidade Federal de Juiz de Fora, como requisito parcial para obtenção do grau de Bacharel. Na área de concentração Direito Processual Civil, submetido à Banca Examinadora composta pelos membros:

---

Orientador: Professor Doutor Márcio Carvalho Faria  
Universidade Federal de Juiz de Fora

---

Professora Doutora Clarissa Diniz Guedes  
Universidade Federal de Juiz de Fora

---

Professora Especialista Mônica Barbosa dos Santos  
Universidade Federal de Juiz de Fora

PARECER DA BANCA

( ) APROVADO

( ) REPROVADO

Juiz de Fora, 08 de novembro de 2019.

# **ANÁLISE DA COMPATIBILIDADE DA TUTELA ANTECIPADA ANTECEDENTE AO RITO DOS JUIZADOS ESPECIAIS DA FAZENDA PÚBLICA SOB A PERSPECTIVA DE NORBERTO BOBBIO**

Isabella de Pádua Walentim Alves <sup>1</sup>

## **RESUMO**

O presente trabalho analisa a compatibilidade entre o rito da tutela antecipada antecedente, previsto no Código de Processo Civil, e o dos Juizados Especiais da Fazenda Pública, disposto na Lei nº 12.153/09. Para tanto, em primeiro plano, aborda os fundamentos para a criação de cada um. Aprofunda-se na missão delineada, de entender a relação entre os ritos, apurando os argumentos utilizados pelo Tribunal de Justiça de Minas Gerais ao atribuir a competência para o processamento e julgamento das tutelas em questão à Justiça Comum ou ao Juizado Fazendário. Tais fundamentos são analisados na perspectiva de Norberto Bobbio, no que tange à sua visão do ordenamento jurídico como sistema e da necessidade de resolução das antinomias para manter a coerência entre as normas. Com isso, vincula-se os pontos mais controversos sobre o tema na prática jurídica a uma ótica hermenêutica, visando a um contorno sólido quanto ao lócus ideal para o trâmite das tutelas em caráter antecedente.

**PALAVRAS-CHAVE:** Direito Processual Civil, Tutela antecipada antecedente; Juizados Especiais da Fazenda Pública; Norberto Bobbio; Coerência Normativa.

---

<sup>1</sup> Graduanda em Direito pela Universidade Federal de Juiz de Fora

## **ABSTRACT**

*The present work analyzes the compatibility between the rite of prior early guardianship, provided for in the Civil Procedure's Code, and that of the Public's Treasury Special Courts, provisions of Law n° 12.153/09. To do so, in the foreground, it addresses the Fundamentals for creating each one. It deepens in the mission outlined, to understand the relationship between the rites, investigating the arguments used by the Minas Gerais' Justice court at assigning competence for the processing and judgment of the guardianships in question to the Common Justice or to the Public's Treasury Special Courts. Such foundations are analyzed from Norberto Bobbio's perspective, with regard to his view of the legal system as a system and the need to solve the antinomies to maintain coherence between the standards. With this, the most controversial points on the subject in legal practice are linked to a hermeneutic optics, aiming at a solid contour of the ideal locus for the procedure of guardianship in antecedent character.*

**KEYWORDS:** *Civil Procedural Law, Prior Early Guardianship; Public's Treasury Special Courts; Norberto Bobbio; Normative Coherence.*

## SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO.....	6
2 TUTELAS PROVISÓRIAS.....	8
2.1 Tutelas provisórias: urgência e evidência.....	9
2.2 Tutelas de urgência: antecipada e cautelar .....	9
2.3 Formas de requerimento: incidental e antecedente.....	11
3 JUIZADOS ESPECIAIS DA FAZENDA PÚBLICA.....	14
4 ESTUDO JURISPRUDENCIAL .....	16
5 TEORIA DE NORBERTO BOBBIO .....	19
6 APLICAÇÃO DA PERSPECTIVA DE NORBERTO BOBBIO AOS ARGUMEN- TOS APRESENTADOS NAS DECISÕES DO TJMG .....	22
6.1 Rito próprio da tutela antecipada antecedente.....	22
6.2 Estabilização da tutela antecipada antecedente.....	24
6.3 Impossibilidade de aditamento/emenda à inicial no âmbito dos Juizados Fazendários .....	29
6.4 Resolução de aparente incompatibilidade mediante intimação do autor para adequação da inicial.....	32
6.5 Competência absoluta dos Juizados Especiais da Fazenda Pública .....	33
6.6 Limitações previstas no art. 2º, §1º, da Lei nº 12.153/09.....	35
6.7 Descaracterização da natureza antecedente pela apresentação de petição inicial completa .....	35
7 SISTEMATIZAÇÃO DOS ARGUMENTOS.....	37
8 CONCLUSÃO.....	39
REFERÊNCIAS .....	41

## 1 INTRODUÇÃO

O Código de Processo Civil de 2015 (CPC/15) contempla, em seus arts. 303 e 304, a possibilidade de requerimento das tutelas antecipadas em caráter antecedente, cuja formulação ocorre no bojo da petição inicial, com um breve indício do pedido definitivo, e se sujeita a posterior complementação ou estabilização, a depender do trâmite particular dos processos. Com isso, permitiu-se a desvinculação entre a tutela de cognição sumária e a tutela de cognição exauriente (THEODORO JÚNIOR, 2018). Fato é que tais tutelas possuem procedimentos particulares e, quando requeridas em sede de Juizados Especiais, causam grande celeuma, ainda mais diante de um Código com diretrizes tão recentes.

Em relação ao sistema dos Juizados Especiais, o tema adquire suma importância, uma vez que uma ampliação indevida de seu âmbito de competência pode gerar seu abarrotamento, com conseqüente morosidade, que se dissocia completamente do objetivo primordial de sua criação, que é proporcionar maior efetividade ao acesso à justiça (MARINONI; ARENHART, 2013). Por outro lado, é necessária igual atenção para que os recursos e esforços gastos na estruturação dos Juizados não sejam vãos, dando-lhes aplicação concreta e efetiva, pautada na diretriz constitucional.

Nesse sentido, este trabalho se propõe a analisar a plausibilidade dos argumentos utilizados nos acórdãos do Tribunal de Justiça de Minas Gerais (TJMG) ao atribuir a competência para o julgamento e processamento das tutelas antecipadas antecedentes para a Justiça Comum ou para os Juizados Especiais da Fazenda Pública. Com isso, vislumbra-se entender a real compatibilidade das tutelas de caráter antecedente ao rito dos Juizados Fazendário.

Para alcançar tal objetivo, será utilizada a perspectiva de Norberto Bobbio, de forma a entender a possibilidade de coexistência dos institutos pelo viés hermenêutico, que servirá de baliza para a compreensão de suas peculiaridades.

A abordagem traçada se justifica pela necessidade de coerência, coesão e segurança jurídica, uma vez que a análise jurisprudencial se atentará para a discrepância entre os entendimentos do TJMG quanto ao tema, almejando uma solução para o problema que coadune com a preservação dos institutos em questão.

Os métodos de pesquisa utilizados serão o exploratório, em face ao estudo que se fará em relação às decisões do Tribunal Mineiro, e o descritivo, visando a proporcionar uma análise da competência dos Juizados Especiais para o processamento e julgamento das tutelas antecedentes sob a perspectiva do critério lógicos delimitados na obra de Norberto Bobbio.

Nesse sentido, a condução do trabalho se dará por meio de uma combinação da abordagem quantitativa com a qualitativa, sendo aquela efetuada por meio da pesquisa jurisprudencial, em que se apurarão os dados referentes ao posicionamento do referido Tribunal sobre o tema, considerando o conteúdo das decisões e a melhor alternativa para o problema exposto.

Primeiramente, serão apresentados os contornos procedimentais dos institutos da tutela antecipada antecedente e do Juizado Fazendário. Em sequência, entendidas as peculiaridades de cada um, serão examinados os dados da pesquisa jurisprudencial feita na esfera do TJMG. Para a análise das informações extraídas de tal pesquisa será abordada a perspectiva de Norberto Bobbio, no que concerne aos critérios para resolução de antinomias. Por fim, será relacionada a visão hermenêutica do autor supracitado aos institutos em questão, objetivando o estudo dos argumentos apresentados pelos desembargadores nos acórdãos analisados.



## 2 TUTELAS PROVISÓRIAS

Conforme abordam Didier Jr., Braga e Oliveira (2018), a tutela definitiva se trata da decisão jurisdicional proferida após cognição exauriente e apta à formação de coisa julgada. Ela pode ser cautelar, de caráter assecuratório, objetivando a proteção do direito; ou satisfativa, buscando a efetivação do direito material. Em virtude dos riscos à efetivação do direito pleiteado, advindos do decurso do tempo, tem-se a figura da antecipação provisória dos efeitos finais da tutela definitiva.

A tutela provisória, por sua vez, é proferida com base em cognição sumária e atribui eficácia imediata à tutela definitiva pleiteada. É possível destacar três características dessa tutela segundo os suprarreferidos autores. A primeira é a sumariedade da cognição, uma vez que se tem uma análise superficial do objeto, que pode, portanto, pautar-se em juízo de probabilidade. A segunda é precariedade, levando em conta que poderá ser revogada ou modificada a qualquer tempo, conforme dispõe, inclusive, o art. 296, *caput*, do CPC/15. A terceira, e última, é a impossibilidade de ser abrangida pela coisa julgada, justamente em decorrência de seu caráter precário e sumário.

Acerca da tutela provisória, aborda Neves (2016, p. 461):

A concessão da tutela provisória é fundada em juízo de probabilidade, ou seja, não há certeza da existência do direito da parte, mas uma aparência de que esse direito exista. É consequência natural da cognição sumária realizada pelo juiz na concessão dessa espécie de tutela. Se ainda não teve acesso a todos os elementos de convicção, sua decisão não será fundada na certeza, mas na mera aparência - ou probabilidade - de o direito existir.

Cabe ainda destacar que a perspectiva constitucional fundamenta a tutela provisória, uma vez que ela é albergada pelo disposto no art. 5º, incisos XXXV e LXXVIII, da CRFB/88, os quais prevêm a necessidade de que haja acesso amplo e irrestrito ao Poder Judiciário em caso de lesão ou ameaça de direito, bem como que a demanda tramite de forma célere e com base no devido processo legal. Tais incisos, interpretados como base para um acesso efetivo à justiça, pautam a ideia de inadequação quanto à espera do autor para ver protegidos direitos que são alicerçados no perigo de dano ou ao resultado útil do processo e/ou na probabilidade de procedência do pleito (ALVIM, 2017).

## **2.1 Tutelas provisórias: urgência e evidência**

A tutela provisória de urgência está contemplada no art. 300 do CPC/15 e sua concessão exige a demonstração de probabilidade do direito e do perigo de dano ou o risco ao resultado útil do processo. O primeiro requisito, conforme aduzem Didier Jr., Braga e Oliveira (2018, p. 685-686), refere-se à “plausibilidade de existência do direito pleiteado”, englobando a “verossimilhança fática”, que é uma veracidade provável dos fatos alegados, e a “plausibilidade jurídica”, que é uma provável subsunção dos fatos à norma jurídica. O segundo requisito, segundo os autores, contempla a existência de elementos que demonstrem o perigo que a demora da prestação jurisdicional pode representar para uma realização efetiva e eficaz do direito, demonstrando a possibilidade de ocorrer dano irreversível ou de difícil reparação à parte que pleiteia.

A tutela provisória de evidência, por sua vez, baseia-se na evidência fática e de direito quanto às alegações do demandante, o que é presumido nas hipóteses do art. 311 do Código de Processo Civil.

A distinção entre essas duas subdivisões é clarificada por Theodoro Júnior (2018, p. 609-610):

No campo das tutelas de urgência (cautelares ou satisfativas) é fácil compreender a unidade funcional que há entre elas, pois, ambas se fundam na aparência do bom direito e têm como objetivo combater o perigo de dano que a duração do processo possa criar para o respectivo titular. Já a tutela da evidência não tem o mesmo objetivo e se justifica pela extrema densidade da prova da existência do direito para o qual se procura tutela liminar. O *periculum in mora*, portanto, não se apresenta como requisito dessa medida liminar de tutela provisória.

Com isso, percebe-se que a aplicação dos dois tipos de tutela se dá com base em requisitos específicos necessários a cada um, ou seja, eles não se confundem.

## **2.2 Tutelas de urgência: antecipada e cautelar**

No âmbito das tutelas provisórias de urgência há, ainda, a possibilidade de se tratarem de tutelas antecipadas ou cautelares, nos termos do art. 294, parágrafo primeiro, do CPC/15. Essas últimas têm função acautelatória e se caracterizam por darem eficácia imediata à tutela definitiva não-satisfativa e assegurarem a futura eficácia da tutela definitiva

satisfativa. Já a tutela antecipada satisfaz, de forma provisória, o direito material objeto da lide (THEODORO JÚNIOR, 2018).

Para definir o conceito de tutela satisfativa [ou antecipada] elucida Câmara (2017, p.144):

Já a tutela de urgência satisfativa (tutela antecipada de urgência) se destina a permitir a imediata realização prática do direito alegado pelo demandante, revelando-se adequada em casos nos quais se afigure presente uma situação de perigo iminente para o próprio direito substancial (perigo de morosidade).

Apesar de ambas exigirem o cumprimento dos requisitos do art. 300, do CPC/15, a tutela de urgência de natureza antecipada impõe o cumprimento de um pressuposto específico, isto é, a reversibilidade do provimento, em conformidade com o art. 300, § 3º, do referido Código. Isso porque, conforme abordam Didier Jr., Braga e Oliveira (2018), a concessão de uma tutela irreversível equivaleria à concessão da própria tutela definitiva, o que consiste propriamente em uma contradição. Além disso, os autores destacam que o ideal é que prevaleça a possibilidade de retorno ao *status quo ante* caso haja revogação ou alteração da tutela provisória, de forma a evitar que se acarrete prejuízos à parte contrária. Contudo, ressaltam que a reversibilidade deve ser temperada, isto é, devem ser analisados os interesses em conflito no caso concreto, implicando em uma ponderação entre eles e na preservação do próprio instituto. Nesse viés, destacam-se decisões com esse posicionamento, inclusive do Superior Tribunal de Justiça, como evidencia o trecho a seguir:

[...]. Não se perca de vista o disposto no § 2º, do art. 273, segundo o qual 'não se concederá a antecipação da tutela quando houver perigo de irreversibilidade do provimento antecipado'. Isso significa que o juiz deve buscar um equilíbrio entre os interesses dos litigantes. Não se legitima conceder a antecipação da tutela quando dela possam resultar danos ao réu, sem relação de proporcionalidade com a situação lamentada. A irreversibilidade da situação criada, como fator impeditivo da antecipação, é um dado a ser influente mas não exaure o quadro dos elementos a considerar' (in " A Reforma do Código de Processo Civil ", Cândido Rangel Dinamarco, Malheiros, 1995, p. 143). **Deve, pois, haver um equilíbrio, uma coexistência entre o princípio da probabilidade e o da proporcionalidade, evitando-se prejuízos irreversíveis e irreparáveis para os agravantes [...]** (STJ - Ag: 1200143, Relator: MIN. LUIS FELIPE SALOMÃO, Data de Julgamento: 02/02/2011, Data de Publicação: DJ 25/02/2011). Grifo nosso.

Percebe-se que o princípio da proporcionalidade e a razoabilidade têm sido utilizados, jurisprudencialmente, como baliza para equilibrar o interesse das partes na decisão

da tutela antecipada, interpretando, nesse sentido, a irreversibilidade de que trata o art. 300, § 3º do CPC/15 (anterior art. 273, § 2º, do CPC/73)<sup>2</sup>.

### **2.3 Forma de requerimento: incidental e antecedente**

Greco (2017) utiliza o critério temporal para diferenciar as tutelas requeridas em caráter antecedente daquelas em caráter incidental. Destaca que a tutela provisória incidental abrange a espécie cautelar e a antecipada, que poderá ser de urgência ou de evidência, e a antecedente, por sua vez, abrange a espécie cautelar e a antecipada, porém essa última contemplará apenas o caráter de urgência.

Quanto às diferenças entre os dois tipos apresentados, tem-se que no requerimento incidental a apresentação se dará em petição simples, em qualquer momento do processo, enquanto naquele em caráter antecedente, a medida de urgência será deduzida em juízo antes do pedido principal (GRECO, 2017).

Alvim (2017) refere-se à tutela antecipada requerida em caráter antecedente como forma de priorização da efetividade da prestação jurisdicional, em que se reconhece que, às vezes, a crise de direito material pode ser resolvida com base em cognição sumária. Conceitua a referida tutela como procedimento que existe para as situações emergenciais, nas quais há iminência de perecimento do bem jurídico caso ele não seja prontamente protegido, o que justifica a ausência de peça de ingresso completa.

Theodoro Júnior (2018) diz tratar-se de hipótese em que a urgência é contemporânea ao ajuizamento da ação e o autor não possui condições para elaboração de peça exordial completa ou que falte ao autor interesse em uma cognição exauriente quanto ao litígio.

Em razão disso, os arts. 303 e 304 do CPC/15 permitem que a petição inicial se limite a informações sucintas sobre a demanda. Com base nos referidos artigos, o autor da demanda deverá, no bojo da inicial, requerer a tutela antecipada e indicar o pedido da tutela definitiva, contendo a exposição da lide, o direito almejado e o perigo de dano ou do risco ao resultado útil do processo expor a lide, bem como o direito que se busca realizar e o perigo de dano ou risco ao resultado útil do processo. Além disso, deverá apresentar o valor da causa e explicitar

---

<sup>2</sup> Nesse âmbito, outras duas decisões merecem ênfase: i) TJ-RJ - AI: 00626659620138190000 RJ 0062665-96.2013.8.19.0000, VIGÉSIMA SEGUNDA CAMARA CIVEL, Relator: DES. MARCELO LIMA BUHATEM, Data de Julgamento: 12/12/2013, Data de Publicação: 19/02/2014 13:1; ii) TRF-2 - AG: 201102010103010, SÉTIMA TURMA ESPECIALIZADA, Relator: DES. JOSE ANTONIO LISBOA NEIVA, Data de Julgamento: 28/03/2012, Data de Publicação: 12/04/2012.

a pretensão de se valer do benefício do procedimento da tutela antecipada em caráter antecedente.

Na hipótese de não ser concedida a tutela, o juiz intimará o autor para promover emenda à petição inicial, no prazo de cinco dias, sob pena de seu indeferimento e extinção sem resolução de mérito, nos termos do art. 303, § 6º, do CPC/15.

Já no caso de a tutela antecipada ser deferida, o autor deverá aditar a petição inicial no prazo de 15 dias ou em prazo maior a ser fixado pelo juiz, dentro do qual deverá confirmar o pedido de tutela antecipada, antes apenas indicado simplificadaamente, e poderá complementar sua argumentação, bem como apresentar novos documentos (art.303, § 1º, inciso I, do CPC/15). Ocorrendo inércia do autor, a inicial será indeferida e o feito extinto sem resolução de mérito, em conformidade com o art. 303, §2º, do CPC/15. No mesmo período, o juiz determinará que o réu seja intimado para cumprir a tutela deferida e citado para comparecer à audiência de conciliação ou mediação (art. 303, § 1º, inciso I e II, do CPC/15) (CÂMARA, 2017).

Insta ressaltar que se o réu recorrer da decisão que concedeu a tutela, o feito se desenvolverá, a partir de tal momento, com base no procedimento comum (ANDRADE; NUNES, 2017). Porém, se o réu se mantiver inerte, haverá a possibilidade de estabilização da decisão e extinção do feito, em consonância com o disposto no art. 304, *caput*, do dispositivo processual civil.

Câmara (2017) aduz que se trata de espécie de tutela aplicada em casos de extrema urgência, na qual exige-se ajuizamento imediato da ação. Beduschi e Henckemaier (2017, p. 6) salientam que “a tutela antecipada requerida em caráter antecedente está imbricada à estabilização da tutela” e defendem que a introdução dessa espécie de tutela pelo CPC/15 objetivou especificamente abranger as hipóteses em que as partes estão satisfeitas com a cognição sumária e não pretendem se insurgir ou se aprofundarem quanto à decisão proferida.

Nesse sentido, ressalta-se que na Exposição de Motivos do Anteprojeto do CPC/15 foi atribuído como motivo para a inserção da figura da estabilização da tutela antecipada antecedente garantir ao processo o maior rendimento possível e em conformidade com os ordenamentos francês e italiano, que lhe serviram de inspiração, não recai sobre a imutabilidade da coisa julgada, conforme expressa o art. 304, § 6º, do CPC/15 (BEDUSCHI; HENCKEMAIER, 2017).

Nossa legislação processual civil prevê, ainda, em seu art. 304, §5º, a possibilidade de obtenção de cognição exauriente por meio de ação própria ajuizada no prazo de dois anos.

Trata-se de prazo decadencial e, após seu decurso sem insurgência das partes, tem-se a estabilização definitiva da cognição sumária, a qual, ainda assim, não é apta a consubstanciar coisa julgada (ANDRADE; NUNES, 2017).

### 3 JUIZADOS ESPECIAIS DA FAZENDA PÚBLICA

Os Juizados Especiais surgiram com o objetivo de facilitar o acesso à justiça, combatendo os altos custos e morosidade excessiva da justiça comum mesmo diante de causas de menor complexidade, bem como de retirar a sobrecarga dos tribunais locais e dos Tribunais Superiores em relação às causas supracitadas, com o estabelecimento de sistema recursal sumário e próprio, pautado no princípio da irrecorribilidade das decisões interlocutórias (GRECO, 2017).

Com a criação da Lei nº 12.153/09, caracterizada pelo rito sumaríssimo e natureza especialíssima, os Juizados Especiais Estaduais passaram a ser compostos por Juizados Especiais Cíveis, Juizados Especiais Criminais e Juizados Especiais da Fazenda Pública. Essa Lei faz referência à existência “Sistema dos Juizados Especiais Estaduais”. Nesse sentido, aborda Figueira Júnior (2017, p. 36) que a composição desta “espécie de sistema” se dá por meio da reunião de normas referentes ao mesmo tema central, em que se verifica uma convergência de núcleo, origem e natureza na CRFB/88, especificamente em seu art. 98. Contudo, ressalta a dificuldade de se configurar esse “sistema” como harmonioso e equilibrado, uma vez que há desacordo entre os institutos que vigoram em cada eixo de Juizado Estadual e até desvinculação das orientações constitucionais.

Lima (2019, p. 163) refere-se ao sistema jurídico dos Juizados Especiais Estaduais no sentido de “conjunto de normas jurídicas, relacionadas entre si e orientadas pelos mesmos princípios: oralidade, simplicidade, informalidade, economia processual e celeridade [...]”.

O art. 27 da Lei nº 12.153/09 prevê a aplicação subsidiária da Lei nº 5.869, de 11 de janeiro de 1973 - Código de Processo Civil, da Lei nº 9.099, de 26 de setembro de 1995, e da Lei nº 10.259, de 12 de julho de 2001. Acerca disso, destaca Figueira Júnior (2017, p.37):

Fez-se a opção político-legislativa, desde o início dos primeiros esboços de anteprojeto de lei pela terceira forma aludida, delineando-se um microssistema específico para os Juizados Especiais da Fazenda Pública (o mesmo ocorreu com os Juizados Federais), a ser regido por normas próprias, contudo, com aplicação subsidiária de outras leis.

Trata-se, assim, de um sistema integrativo caracterizado por regras e princípios próprios, que visa a preencher possíveis lacunas existentes, que poderiam comprometer este modelo de prestação jurisdicional (CHIMENTI, 2010).

Em decorrência do art. 27, da Lei nº 12.153/09, bem como de seu silêncio quanto à base principiológica dos Juizados Especiais da Fazenda, aplica-se a estes o disposto no art. 2º

da Lei n° 9.099/95, isto é, os princípios da oralidade, simplicidade, informalidade, economia processual e celeridade. Neste sentido, discorre Figueira Júnior (2017) que o artigo supracitado expõe verdadeiros princípios processuais dos Juizados, mesmo que o legislador os tenha nomeado como critérios. Ademais, Rocha (2016) adverte que terão aplicação ao Sistema dos Juizado Especiais outros princípios:

Por certo, não se pode imaginar que esses cinco princípios possam esgotar o conjunto dogmático-principiológico da Lei 9.099/1995. Princípios como contraditório, fundamentação, devido processo legal e ampla defesa, dentre outros, têm aplicação cogente aos Juizados Especiais, não apenas pela determinação constitucional, mas também pela imposição lógica do ordenamento jurídico. O que ocorre é que os princípios arrolados no art. 2º formam um filtro que, envolvendo o sistema, permitem a passagem do que é compatível com seus institutos, dentro de uma lógica de ponderação de valores. A estrutura dos Juizados, portanto, não é simplesmente preenchida pelas demais normas processuais, mas por elas integrada. A regra hermenêutica aplicável, nesse caso, não é apenas a especialidade, mas também a compatibilidade teleológica.

Por fim, cabe destacar também a preocupação dos Juizados Especiais com a autocomposição, de tal forma que Theodoro Junior (2018) põe a conciliação ou transação como metas prioritárias de tal procedimento.



#### 4 ESTUDO JURISPRUDENCIAL

Apresentadas as características básicas de cada instituto, cabe examinar o posicionamento do TJMG quanto à compatibilidade da tutela requerida em caráter antecedente ao rito dos Juizados Especiais da Fazenda Pública.

A análise jurisprudencial dos acórdãos que versam sobre a competência de processamento e julgamento das tutelas antecipadas de caráter antecedente tem aptidão para verificar o grau de divergência dentro do órgão judicial em questão, bem como entender a argumentação utilizada pelos magistrados para atribuir a competência à Justiça Comum ou aos Juizados Especiais da Fazenda Pública.

Foram analisados os acórdãos que versavam sobre o tema em questão, com o emprego do filtro “tutela antecipada antecedente e Juizados Especiais da Fazenda Pública” no site do Tribunal de Justiça de Minas Gerais. A busca resultou em 39 decisões, as quais foram proferidas entre os períodos de 26 de outubro de 2017 a 25 de junho de 2019 e abarcaram as Comarcas de Formiga, Lagoa da Prata, Pirapitinga, Belo Horizonte, Unaí e Juiz de Fora.

Quanto ao conteúdo dos acórdãos, verificou-se ausência de uniformidade nas decisões acerca da competência para julgamento e processamento das tutelas antecipadas antecedentes. Em 74% delas foi atribuída a competência para o julgamento perante a Justiça Comum. Nas demais, 26%, houve o entendimento pela competência dos Juizados Especiais da Fazenda Pública. Apurou-se diversos fundamentos para o posicionamento dos desembargadores e este trabalho se debruça diretamente sobre eles.

Os argumentos utilizados pelos desembargadores que se posicionaram pela competência da Justiça Comum foram, em suma, (i) a existência de rito próprio das tutelas antecipadas antecedentes; (ii) a impossibilidade de aditar/emendar a exordial no rito dos Juizados Especiais, em face dos princípios da concentração de atos e celeridade; (iii) a ilegitimidade ativa da Fazenda Pública para propor ação própria nos termos da Lei nº 12.153/09, em caso de insurgência contra a decisão estabilizada; (iv) a irrecorribilidade das interlocutórias no Juizado Especial da Fazenda Pública e inexistência de agravo de instrumento em seu âmbito; e (v) a impossibilidade de estabilização da tutela no rito dos Juizados Especiais.<sup>3</sup>

---

<sup>3</sup> Decisões que apontaram para a competência da Justiça Comum: Conflito de Competência 1.0000.19.043933-1/000; Agravo de Instrumento 1.0372.16.004628-3/002; Agravo de Instrumento- 1.0511.18.000992-6/001; Apelação Cível 1.0372.17.001341-4/001; Apelação Cível 1.0372.16.004024-5/001; Apelação Cível 1.0372.16.003256-4/001; Agravo de

Nessa perspectiva, foram analisados, em dois acórdãos, argumentos pautados exclusivamente na ilegitimidade ativa do Ministério Público para propor ação em sede de Juizados Especiais<sup>4</sup>. Neles os desembargadores não se manifestaram sobre a compatibilidade da tutela antecipada antecedente com o rito dos Juizados Especiais, pelo que, portanto, tais decisões não serão abordadas neste trabalho. Também não haverá aprofundamento quanto ao Enunciado nº163 do FONAJE, uma vez que não é acompanhado de justificativa para sua formulação e, nas decisões, foi associado a outras argumentações.

Já os argumentos dos desembargadores que se posicionaram pela competência dos Juizados Especiais da Fazenda Pública se basearam, resumidamente, (i) na competência absoluta atribuída pela Lei nº 12.153/09, em observância ao valor da causa estabelecido; na descaracterização da natureza antecedente quando há a apresentação de petição inicial completa; (ii) na existência de aparente incompatibilidade entre os ritos da tutela antecipada antecedente e do Juizado Especial da Fazenda Pública, solucionável pela mera intimação do autor para adequação; (iii) na inexistência das tutelas de natureza antecipadas nas limitações previstas no art. 2º, §1º, da Lei nº 12.134/09; e (iv) na possibilidade de interposição de recurso em face de decisão estabilizada no âmbito do Juizado Fazendário.<sup>5</sup>

O presente trabalho enfrentará, nos tópicos que se seguirão, respectivamente, as ideias sistematizadas por Bobbio (1995) e, sob a perspectiva desta, os argumentos apresentados pelos desembargadores nas decisões analisadas, que, aliás, foram proferidas no bojo de apelações (23 decisões), agravos de instrumentos (8 decisões), e conflitos de competência (8 decisões). Portanto, o foco será o conteúdo das decisões, de forma a encontrar

---

Instrumento 1.0372.17.001334-9/001; Conflito de Competência 1.0000.18.028096-8/000; Conflito de Competência 1.0000.18.014158-2/000, Agravo de Instrumento 1.0372.16.004870-1/002; Apelação Cível 1.0372.17.000129-4/001; Agravo de Instrumento 1.0372.17.003837-9/001; Apelação Cível 1.0372.17.000523-8/001; Agravo de Instrumento 1.0372.17.000773-9/001; Agravo de Instrumento 1.0372.17.001831-4/001; Apelação Cível 1.0000.17.073975-9/001; Apelação Cível 1.0372.17.001146-7/001; Apelação Cível 1.0372.16.005454-3/001; Apelação Cível 1.0372.16.003905-6/001; Conflito de Competência 1.0000.17.079068-7/000; Agravo de Instrumento 1.0372.17.001335-6/001; Conflito de Competência 1.0000.17.052191-8/000; Apelação Cível/Remessa Necessária 1.0372.16.003144-2/002; Conflito de Competência 1.0000.19.043933-1/000; Apelação Cível 1.0372.17.000390-2/001; Conflito de Competência 1.0000.17.046687-4/000; Apelação Cível 1.0372.16.005669-6/001; Apelação Cível 1.0372.16.003143-4/001.

<sup>4</sup> Decisões em que foi atribuída a competência pela ilegitimidade ativa do Ministério Público: Apelação Cível 1.0372.17.003766-0/001; Apelação Cível 1.0372.16.004276-1/001.

<sup>5</sup> Decisões que apontaram para a competência dos Juizados Especiais da Fazenda Pública: Apelação Cível 1.0372.16.005954-2/001; Conflito de Competência 1.0000.18.080034-4/000; Apelação Cível 1.0372.17.002203-5/001, Apelação Cível 1.0372.16.002964-4/001; Apelação Cível 1.0372.16.002432-2/001; Apelação Cível 1.0372.16.005908-8/001; Apelação Cível 1.0372.16.004488-2/001; Apelação Cível 1.0372.16.005315-6/001.

o caminho mais plausível quanto à compatibilidade da técnica da tutela antecipada antecedente ao rito dos Juizados Especiais da Fazenda Pública.

## 5 TEORIA DE NORBERTO BOBBIO

Em seu livro Teoria do Ordenamento Jurídico, Bobbio (1995), discorre sobre a perspectiva do ordenamento jurídico como sistema. Por mais que apresente três diferentes significados, atém-se àquele que associa sistema à impossibilidade de coexistirem normas incompatíveis. Nesse sentido, verifica-se que há compatibilidade entre as normas do ordenamento e a necessidade de exclusão daquelas que se apresentam como incompatíveis. Ressalta, porém, que não constituem um “sistema dedutivo perfeito”, isto é, não se trata de coerência do conjunto, mas de coerência entre as pequenas partes do ordenamento jurídico. Assim, caso verificada a incompatibilidade de normas, não ruirá o ordenamento por inteiro, apenas uma das normas ou as duas.

O autor parte da premissa, alicerçada na visão de Hans Kelsen, de que o ordenamento jurídico contempla um “sistema dinâmico”, isto é, pauta-se em relações formais, nas quais as normas se relacionam em virtude das autoridades que as colocam, identificando-se “sucessivas delegações de poder” (p.71-72). Contudo, a visão de sistema anteriormente citada exige, para a validação da norma, que ela seja proferida por fontes autorizadas e também seja compatível com as demais normas do ordenamento.

Bobbio (1995, p. 88) define antinomia como “como aquela situação que se verifica entre duas normas incompatíveis, pertencentes ao mesmo ordenamento jurídico e tendo o mesmo âmbito de validade”. Ele as distingue em três tipos: a) total-total: quando há duas normas incompatíveis com igual âmbito de validade e, nesse caso, jamais poderão ser aplicadas sem entrar em conflito uma com a outra; b) parcial-parcial: quando há normas incompatíveis, que possuem âmbito de validade em “parte igual e em parte diferente”, de forma que há antinomia apenas quanto à parte comum, e apenas em relação a essa haverá conflito; c) total-parcial: quando entre duas normativas, uma tem o âmbito de validade igual ao da outra, contudo, mais restrito, de forma que para uma, norma mais restrita, a incompatibilidade será total e para a outra, mais ampla, a incompatibilidade será parcial.

Identificadas as antinomias, Bobbio (1995) divide-as entre insolúveis, quando há casos de antinomias em que não é possível aplicar nenhuma das regras para solucioná-las ou é possível que sejam aplicadas duas ou mais regras em conflito, e solúveis. Para a resolução dessas últimas são traçados três critérios: a) cronológico; b) hierárquico; c) especialidade.

O critério cronológico é aquele segundo o qual, na existência de incompatibilidade entre duas normas, prevalece a posterior (*lex posterior derogat priori*). Justifica-se pela

própria ideia de que o legislador não redige norma inútil, pelo que a norma precedente deve ser vista como progresso jurídico, adequação ao contexto social vigente.

O critério hierárquico, por sua vez, trata-se daquele no qual prevalece, entre duas normas incompatíveis, a hierarquicamente superior (*lex superior derogat inferior*).

A inferioridade de uma norma em relação a outra consiste na menor força de seu poder normativo; essa menor força se manifesta justamente na incapacidade de estabelecer uma regulamentação que esteja em oposição à regulamentação de uma norma hierarquicamente superior. (BOBBIO, 1995, p. 93)

Por fim, o critério da especialidade dita que entre duas normas incompatíveis prevalece a especial em relação à geral (*lex specialis derogat generali*). O autor esclarece que lei especial marca a subtração de parte da matéria tratada pela lei geral, a fim de submetê-la a uma regulamentação diferenciada. Trata-se de uma gradual especialização e diferenciação percebida pelo legislador, que se manifesta como um desenvolvimento do ordenamento jurídico e não pode ser limitado por interpretação diversa da expressa por esse critério. O relacionamento que se cria entre as normas é referente ao tipo de antinomia total-parcial, ou seja, não se elimina completamente uma das normas, mas apenas o que é incompatível com a lei especial.

A situação antinômica, criada pelo relacionamento entre uma lei geral e uma lei especial, é aquela que corresponde ao tipo de antinomia *total-parcial*. Isso significa que quando se aplica o critério da *Lex specialis* não acontece a eliminação total de uma das duas normas incompatíveis, mas somente daquela parte da lei geral que é incompatível com a lei especial. Por efeito da lei especial, a lei geral cai parcialmente. Quando se aplica o critério cronológico ou hierárquico, tem-se geralmente a eliminação total de uma das duas normas. Diferentemente dos relacionamentos cronológico e hierárquico, que não suscitam necessariamente situações antinômicas, o relacionamento de especialidade é necessariamente antinômico. O que significa que os dois primeiros critérios se aplicam *quando* surgem uma antinomia; o terceiro se aplica *porque* vem a existir uma antinomia. (BOBBIO, 1995, p. 96-97)

Sob esse aspecto, o confronto entre normas da Lei nº 12.153/09 e da Lei nº 13.105/15, ambas leis ordinárias, configuraria incompatibilidade cronológica e quanto à especialidade. Quanto a esse último critério identificado, cabe ressaltar que a especialidade da Lei nº 12.153/09 em relação ao Código de Processo Civil verifica-se por meio da diferenciação procedimental traçada pelo legislador em observância ao aumento da litigiosidade, com

consequente congestionamento da prestação jurisdicional na Justiça Comum, bem como na tentativa de viabilizar o acesso efetivo à justiça quanto às causas de sua competência.

Desse modo, tem-se o caso de conflito aparente entre norma anterior-especial e norma posterior-geral, em que a aplicação do critério da especialidade prestigiará uma norma e a aplicação do critério cronológico prestigiará outra. Quanto a essa situação, Bobbio (1995) se vale de regra geral que prioriza o princípio da especialidade em detrimento do princípio cronológico (*lex posterior generalis non derogat priori speciali*). Assim, em uma primeira análise, em eventual conflito de normas, prevalecerá o disposto na Lei nº 12.153/09.

Contudo, o presente trabalho não se limita a uma análise abstrata da questão, devendo ser analisado cada argumento com base na ideia extraída dos critérios lógicos. Assim, caso haja previsão do argumento examinado na Lei nº 12.153/09, essa prevalecerá, mas caso não haja, o CPC/15 será utilizado de forma subsidiária. Melhor dizendo, por mais que se extraia a ideia de prevalência da Lei Especial em relação à Geral pela aplicação do critério da especialidade, a existência de antinomia solúvel, que justifique sua aplicação, será verificada particularmente em cada argumento.

## **6 APLICAÇÃO DA PERSPECTIVA DE NORBERTO BOBBIO AOS ARGUMENTOS APRESENTADOS NAS DECISÕES DO TJMG**

Diante da teoria abordada na obra de Bobbio (1995) supra especificada, é possível confrontar o instituto da tutela antecipada antecedente com os Juizados Especiais da Fazenda Pública. De um lado, tem-se as tutelas antecipadas antecedentes, traçadas em conformidade com o macrossistema do CPC/15 e que engloba a possibilidade de simplificação da petição inicial e utilização da técnica de estabilização da tutela, caso em que a revogação, revisão ou invalidação só se dará por meio de ação autônoma. De outro, tem-se o procedimento sumaríssimo, permeado pelos princípios da oralidade, simplicidade, informalidade, economia processual e celeridade, com limitações quanto ao valor da causa, às partes, a complexidade da demanda e tantas outras.

Em primeiro momento, retomando o capítulo anterior, constata-se que não há disposição expressa da Lei nº 12.153/09 sobre as tutelas indicadas, pelo que, *prima facie*, deveria ser aplicada a Lei Geral, isto é, o Código de Processo Civil. Contudo, o tema demanda um exame mais apurado das normas que prevêm os institutos em questão. Assim, cabe a análise dos argumentos trazidos pelos acórdãos no estudo jurisprudencial feito neste trabalho, confrontando se as especificidades dos Juizados Especiais afastariam, nesse sentido, a aplicação do CPC/15. Vale-se, portanto, da perspectiva de Bobbio (1995) para se entender se há antinomias aparentes no cerne dos argumentos e, caso verificadas, aplicar o critério da especialidade para a devida solução.

### **6.1 Rito próprio da tutela antecipada antecedente**

Em primeiro plano, será analisado um dos argumentos que fundamenta as decisões no sentido da competência da Justiça Comum, isto é, a existência de rito próprio da tutela antecipada antecedente.<sup>6</sup>

O CPC/15 comporta um capítulo separado para o procedimento da tutela antecipada antecedente, diferenciando-a do procedimento previsto no capítulo das disposições gerais da tutela de urgência. Vê-se, assim, a delimitação de técnicas específicas pelo Código Processual vigente para tal espécie de tutela.

---

<sup>6</sup> Decisão analisada que contempla o argumento: Agravo de Instrumento 1.0372.16.004870-1/002.

A tutela provisória de urgência, em caráter antecedente, segue rito próprio, previsto nos arts. 303 e 305, CPC; esse procedimento será examinado a seguir. Já a tutela provisória incidental (de urgência ou evidência) não tem um rito delineado em lei. Daí a importância de analisar suas etapas, sobretudo aquelas indispensáveis à garantia do contraditório, ampla defesa e devido processo legal para o requerido. (DIDIER JR.; BRAGA; OLIVEIRA, 2015, p.582)

Por esse ângulo, verifica-se uma diferenciação de procedimento da tutela antecipada antecedente em relação à incidental, quanto ao momento do requerimento e à possibilidade de estabilização, mas não no que concerne à substância de ambas (BEDUSCHI; HENCKEMAIER, 2017).

Nesse âmbito, torna-se essencial trazer a visão de Didier Jr., Cunha e Cabral (2018) no que tange à configuração do procedimento comum no CPC/15. Os autores partem da premissa de que procedimento comum trata-se daquele que é geral e básico, já o procedimento especial seria aquele que apresenta peculiaridades que o distinguem do comum. Ressaltam que, ao contrário da visão tradicional do procedimento comum, como rígido e inflexível, o CPC/15 reforçou a ideia de um procedimento comum bem flexível e adaptável, permitindo a incorporação diversas técnicas próprias de procedimentos especiais<sup>7</sup>. A mudança se justifica pela impossibilidade de exaurimento casuístico por meio da criação de procedimentos especiais, pelo que os autores defendem, ao invés da proliferação destes, a vinculação de técnicas especiais a procedimentos comuns ou especiais. Nomeiam a referida ideia de “livre trânsito das técnicas entre os procedimentos”.

Com isso, no campo da tutela antecipada satisfativa, Didier Jr., Cunha e Cabral (2018) destacam que se tratade técnica extraída de procedimentos especiais, como as ações possessórias, o mandado de segurança e a ação de alimentos, e incluída no comum. Identificam, ainda, especificamente na espécie de tutela antecipada antecedente, a presença de técnica especial de estabilização, própria da ação monitoria, que também foi incorporada ao procedimento comum. Desta forma, essa tutela indicada trata-se de espécie na qual foi introduzida técnica especial da ação monitoria.

Nesse sentido, aborda Talamini (2012, p.24-25):

---

<sup>7</sup>Nesse sentido também discorrem Marinoni, Arenhart e Mitidiero (2015, p.587), destacando que após as reformas de 1994 as técnicas processuais diferenciadas foram sendo incorporadas ao procedimento comum, passando a servirem para tutelar “todos os direitos para os quais se mostrem adequadas e efetivas”.



A estabilização da medida urgente preparatória reúne todas as características essenciais da tutela monitoria: a) há o emprego da cognição sumária com o escopo de rápida produção de resultados concretos em prol do autor; b) a falta de impugnação da medida urgente pelo réu acarreta-lhe imediata e intensa consequência desfavorável; c) nessa hipótese, a medida urgente permanecerá em vigor por tempo indeterminado – de modo que, para subtrair-se de seus efeitos, o réu terá o ônus de promover ação de cognição exauriente. Ou seja, sob essa perspectiva, inverte-se o ônus da instauração do processo de cognição exauriente; d) não haverá coisa julgada material. E, na medida em que o âmbito de incidência das medidas urgentes preparatórias não é limitado a determinadas categorias de litígio ou modalidades de pretensão, a estabilização de tutela urgente apresenta-se como um mecanismo geral, que aparentemente seria apto a ‘monitorizar’ o processo brasileiro como um todo.

Rocha (2016) ressalta que os procedimentos especiais do CPC/15 e das leis extravagantes estão fora do regime da Lei n° 9.099/95, em decorrência de sua natureza, sendo que o entendimento majoritário é favorável à impossibilidade de serem propostos no âmbito dos Juizados Especiais. Esse não seria, portanto, o caso da tutela antecipada antecedente, considerando tratar-se de uma incorporação de técnica especial.<sup>8</sup>

Neste primeiro argumento, destaca-se que, de fato, há um procedimento específico para a tutela antecipada antecedente, em virtude da incorporação de técnica especial, mas que, por si só, não incompatibiliza automaticamente sua adaptação ao rito dos Juizados Especiais. Ademais, não há previsão acerca da tutela em caráter antecedente na Lei n° 12.153/09, pelo que não há óbice aparente à aplicação do CPC/15<sup>9</sup>.

## 6.2 Estabilização da tutela antecipada antecedente

Outro argumento apresentado é o da impossibilidade de estabilização nos Juizados Especiais da Fazenda Pública<sup>10</sup>. Esse, por sua vez, abrangerá outros dois, a saber, o da

---

<sup>8</sup>Há quem defenda a tutela de caráter antecedente como procedimento especial e, nesse sentido, Rocha (2017) aduz que “não são cabíveis nos Juizados Especiais as ações cautelares em caráter antecedente, ainda que a ação principal se ajuste aos requisitos da Lei 9.099/1995, por serem elas dotadas de **procedimentos especiais** (arts. 305 e seguintes do CPC) [...]” Grifo nosso.

<sup>9</sup>Cabe ressaltar a existência de entendimento contrário de Chini e Flexa (2016), no sentido da incompatibilidade de aplicação do procedimento da tutela satisfativa antecedente no rito dos Juizados, em virtude da concentração dos atos e inexistência de momento que permita o aditamento da inicial.

<sup>10</sup>Decisões analisadas que contemplam o argumento: Agravo de Instrumento 1.0372.16.004628-3/002, Apelação Cível 1.0372.16.003256-4/001; Conflito de Competência 1.0000.18.028096-8/000; Agravo de Instrumento 1.0372.17.003837-9/001; Apelação Cível/Remessa Necessária 1.0372.16.003144-2/002; Conflito de Competência 1.0000.18.001115-7/000.

existência de recurso contra decisão estabilizada no âmbito dos Juizados Fazendários<sup>11</sup> e o da ilegitimidade ativa da Fazenda Pública para ajuizar ação própria<sup>12</sup>. Desta forma, serão analisados três fundamentos em uma só ideia.

A estabilização da tutela antecipada antecedente ocorre quando há requerimento expresso pelo autor de tal técnica requerida em caráter antecedente, sua concessão pelo juiz e ausência de recurso adequado pelo réu, o que Didier Jr., Braga e Oliveira (2018) estendem ao litisconsorte ou assistente simples. Beduschi e Henckemaier (2017) ressaltam que a restrição da possibilidade de estabilização à tutela antecipada se dá por uma razão procedimental e lógica, uma vez que não guardaria sentido as medidas cautelares, que são temporárias e sem aptidão para se tornarem definitivas, estabilizarem seus efeitos.

Como consequência da estabilização, o feito será extinto e a decisão continuará surtindo efeitos, só podendo ser afastada mediante decisão judicial advinda de ação própria, proposta por uma das partes, visando à revisão, à reforma ou à invalidação da decisão concessiva da tutela antecipada estável, em conformidade com o art. 304, §2º, do CPC/15.

Em relação à possibilidade de estabilização da tutela, Alvim (2017, p.200) traz uma interessante comparação entre a previsão do CPC/1973 e a do CPC/2015:

É em razão dessa capacidade ou aptidão de solucionar o conflito no plano dos fatos que o CPC/15 confere autonomia à tutela provisória antecipada requerida em caráter antecedente. Ela passa a operar efeitos panprocessuais, sendo mantida sem a necessidade da discussão exauriente do mérito. Diferentemente do que previa o CPC/73, segundo o qual, extinto o processo por qualquer motivo, extinguiu-se também a tutela antecipada e seus efeitos, o CPC/15 permite que a tutela provisória se perpetue autonomamente, disciplinando a relação entre as partes. Em suma, está estabelecida no art. 304 uma técnica especial de resolução provisória do conflito, por meio da qual uma tutela provisória passa a gozar de autonomia, permitindo às partes a fruição de seus efeitos práticos, independentemente da discussão de mérito, na expectativa de que isso sirva para diminuir a litigiosidade.

---

<sup>11</sup>Decisões analisadas que contemplam o argumento: Conflito de Competência 1.0000.18.080034-4/000; Apelação Cível 1.0372.16.002964-4/001; Conflito de Competência 1.0000.18.028096-8/000; Apelação Cível 1.0372.17.000523-8/001; Apelação Cível 1.0372.17.001146-7/001; Apelação Cível 1.0372.16.003905-6/001; Conflito de Competência 1.0000.18.001115-7/000.

<sup>12</sup> Decisões analisadas que contemplam o argumento: Conflito de Competência 1.0000.19.043933-1/000; Apelação Cível 1.0372.17.002203-5/001; Conflito de Competência 1.0000.18.014158-2/000; Apelação Cível 1.0372.17.000129-4/001; Apelação Cível 1.0372.17.000523-8/001; Agravo de Instrumento 1.0372.17.000773-9/001; Agravo de Instrumento 1.0372.17.001831-4/001; Apelação Cível 1.0000.17.073975-9/001; Apelação Cível 1.0372.16.003905-6/001; Conflito de Competência 1.0000.17.079068-7/000; Conflito de Competência 1.0000.17.052191-8/000; Apelação Cível 1.0372.17.000390-2/001.

O autor ressalta, ainda, que a decisão de extinção, no caso da estabilização, “encontra-se em ponto intermediário entre a insubsistência da decisão em caso de extinção sem apreciação de mérito e a completa imutabilidade, decorrente da coisa julgada”. Justifica dizendo que embora não seja coisa julgada, os efeitos da decisão são projetados para além da relação processual. Essa técnica coaduna com a celeridade almejada pelos Juizados Especiais e nesse aspecto não há incompatibilidade entre eles. Entretanto, a estabilização da tutela tocaem dois pontos essenciais quanto à análise da compatibilidade com o rito dos Juizados Especiais da Fazenda Pública que merecem atenção.

O primeiro ponto refere-se à abrangência do termo “respectivo recurso” no art. 304, *caput*, do CPC/15, e à possibilidade de interposição de recurso no âmbito dos Juizados Fazendários. Câmara (2017) aborda duas visões quanto ao referido termo. Por um lado, tem-se a interpretação como recurso *stricto sensu*, que restringe impossibilidade de estabilização da tutela antecipada ao caso de o réu interpor agravo de instrumento contra a decisão concessiva da tutela. De outro, em um sentido mais amplo, há a visão da expressão como meio de impugnação, abrangendo, assim, outros remédios sem natureza recursal, inclusive a peça de contestação.

Câmara (2017) é adepto ao primeiro posicionamento, entendendo que não há razão, dentro do contexto do artigo, para que se amplie a abrangência do vocábulo “recurso”. Assim, considera que apenas a interposição de agravo de instrumento ou de agravo interno tem aptidão para impedir a estabilização da tutela antecipada de urgência antecedente.

A palavra recurso aparece no CPC (excluído o art. 304, já que é o significado da palavra neste artigo que se busca determinar) com três diferentes significados. O primeiro é o sentido estrito de recurso para o direito processual (o qual será objeto de exame específico em capítulo próprio deste trabalho), ou seja, um mecanismo destinado especificamente a impugnar decisões judiciais no mesmo processo em que proferidas, provocando seu reexame. O segundo sentido (em que o substantivo recurso aparece invariavelmente acompanhado do adjetivo tecnológico, como se dá, por exemplo, no art. 236, § 3º) é o de meio, a significar o mecanismo permitido pela tecnologia para a prática de atos eletrônicos, como a sustentação oral por videoconferência. Por fim, usa-se no CPC o vocábulo recursos (sempre no plural) em alguns dispositivos (como o art. 95, § 3º) para fazer menção a dinheiro.

No art. 304 o vocábulo não está associado aos meios tecnológicos (o que exclui o segundo sentido da palavra) nem a dinheiro (o que exclui o terceiro). Além disso, o texto do art. 304 faz uso do verbo interpor (“se da decisão que a conceder não for interposto o respectivo recurso”), o qual é, no jargão do direito processual, empregado apenas quando se trata de recursos *stricto sensu*. Junte-se a isto o fato de que se faz alusão a recurso contra uma

decisão, e tudo isso só pode indicar que a norma se vale do conceito estrito de recursos. (CÂMARA, 2017, p. 149)

Nesse sentido, Andrade e Nunes (2017) ressaltam que no projeto aprovado optou-se pela utilização do termo “recurso”, pelo que a opção deve ser vista como intenção restritiva da manifestação do réu apta a impedir a estabilização, uma vez que nas versões anteriores do projeto foi utilizado o termo “impugnação”. Ademais, salientam que uma interpretação diferente prejudicaria a eficácia da decisão concedida, justamente o que almeja a técnica processual em questão, vista como vantagem procedimental para as partes.

Didier Jr., Braga e Oliveira (2018), ao contrário, defendem que para haver estabilização da tutela de natureza antecedente se faz necessária a inércia do réu, representada pela ausência de recurso ou por outro meio de impugnação da decisão efetuado dentro do prazo recursal.

Na seara jurisprudencial, o tema também possui relevância. Isso porque o STJ, em dezembro do ano de 2018, decidiu abonando a interpretação ampliativa do termo utilizado pelo legislador processual<sup>13</sup>. Contudo, no bojo do REsp 1797365/RS<sup>14</sup>, julgado em 19 de outubro de 2019, o STJ optou pela primeira corrente apresentada neste trabalho (PEIXOTO; BECKER, 2019).

De fato, por mais que uma interpretação ampliativa impeça uma sobrecarga dos Tribunais com a interposição exacerbada de agravos de instrumento, a restritiva parece mais coerente com uma interpretação teleológica da técnica de estabilização. Seguindo essa linha de pensamento, é necessário averiguar se nos Juizados Especiais da Fazenda Pública cabe agravo de instrumento em face da decisão estabilizada, recurso que, em conformidade como art. 1.015, inciso I, do CPC/15 é o adequado neste caso.

O art. 3º c/c art. 4º, ambos da Lei nº 12.153/09, preveem a possibilidade de interposição de recurso contra providências cautelares e antecipatórias para evitar dano de difícil ou de incerta reparação. Em primeiro plano, cabe ressaltar o entendimento de Chimenti (2017) quanto à abrangência do art. 3º, da supracitada Lei, segundo o qual mais coerente é a interpretação que prestigia a isonomia entre as partes, isto é, aquela que não restringe a abrangência do referido artigo aos casos de deferimento de tutela provisória, pelo contrário, a amplia para aplicação também aos casos de indeferimento da medida.

---

<sup>13</sup>STJ - RESP 1760966 SP 2018/0145271-6, T3 - TERCEIRA TURMA, Relator: Ministro MARCO AURÉLIO BELLIZZE, Data do Julgamento: 04/12/2018, Data da Publicação: 07/12/2018.

<sup>14</sup> STJ – RESP 1.797.365 - RS 2019/0040848-7, T1 - PRIMEIRA TURMA, Relator: Ministra REGINA HELENA COSTA, Data do Julgamento: 03/10/2019, Data da Publicação: 22/10/2019.

Quanto ao caráter do recurso previsto na Lei nº 12.153/09, Figueira Júnior (2016, p. 316) afirma se tratar de agravo de instrumento<sup>15</sup>, devendo ser aplicada a regra disposta na legislação processual:

A Lei nº 12.153/2009, assim como o fez a Lei nº 10.259/2001 (art. 5º), não denomina o recurso do art. 4º; todavia, não se fazia mesmo necessária essa denominação em face da aplicação subsidiária do Código de Processo Civil, na qualidade de macrossistema instrumental e da adequação específica do recurso de agravo por instrumento para servir adequadamente como mecanismo de revisão do decisum (art. 27 da Lei nº 12.153/2009).

O autor expõe que “a regra da irrecorribilidade das decisões serve apenas para as interlocutórias proferidas dentro do segmento representado pela instrução oral, posto que se fundamenta na razão de ser da própria concentração da audiência” (FIGUEIRA JÚNIOR, 2017, p. 316). Sobre o tema, discorre Souza (2010, p.61):

O recurso contra a decisão relativa à medida cautelar ou à antecipação de tutela é o de agravo de instrumento, a ser interposto no prazo de 10 dias perante a Turma Recursal do Sistema dos Juizados, não dispondo as pessoas jurídicas de direito público de prazo em dobro nos processos que tramitam perante os Juizados da Fazenda Pública (art. 7º da Lei n. 12.153/2009). Há previsão similar nos arts. 5º e 9º da Lei dos Juizados Federais.

Na seara jurisprudencial, predomina o entendimento de que o agravo de instrumento não é previsto para o microsistema dos Juizados. Contudo, parece coerente o raciocínio de Figueira Júnior (2017) ao afirmar se tratar de mera questão terminológica, uma vez que, de qualquer forma há uma mitigação do princípio da oralidade, considerando que para as decisões interlocutórias previstas no art. 3º da Lei nº 12.153/09 caberá recurso à Turma Recursal.

Souza (2010) também afirma que embora o recurso não seja denominado agravo, apresenta características semelhantes a ele. Complementa que a possibilidade de recurso nestes casos busca evitar a ocorrência de prejuízo irreparável e que só haverá a aplicação plena do princípio da oralidade quando as decisões forem proferidas em audiência, pois nesse caso não há que se falar em prejuízo à parte.

---

<sup>15</sup> Em posição contrária, manifestam-se Gajardoni *et al.* (2018, p.1.174/1.175), ressaltando a incompatibilidade das tutelas em caráter antecedente também “[...] porque não cabendo agravo das decisões proferidas em sede de Juizados, não há como o réu, o maior prejudicado pela estabilização da tutela antecipada, impedi-la, nos termos do art. 304, *caput*, do CPC/15 [...]”.

Desse modo, verifica-se na Lei Especial a previsão de recurso em face de decisões interlocutórias que possam acarretar dano de difícil ou incerta reparação, de forma que, nesse âmbito, inexistente antinomia entre as normas, o que reflete na ausência de incompatibilidade entre os ritos, pois será possível interpor recurso em face de decisão estabilizada.

O segundo ponto se relaciona com a alegação de ilegitimidade ativa da Fazenda Pública para interpor ação própria visando a rever, reformar ou invalidar a tutela estabilizada, prevista no art. 304, § 2º, do CPC/15, o que possui total congruência com o disposto no art. 5º, inciso II, da Lei nº 12.153/09. Verifica-se que a Lei Especial em questão dispõe expressamente nesse sentido. Com isso, resta restringida a possibilidade de a Fazenda Pública se insurgir contra a decisão estabilizada, uma vez que o processo ajuizado para impugnar a decisão estabilizada tramitará perante o mesmo juízo em que foi deferida a tutela antecipada, em conformidade com o art. 304, §4º, parte final, do CPC/15.

Portanto, devido à impossibilidade de atuar no polo ativo perante o Juizado Fazendário, a Fazenda Pública estaria impedida de analisar o mérito da questão e reverter a decisão, o que violaria claramente os princípios da isonomia e da paridade de armas. Nesse sentido, a Fazenda Pública deveria se sujeitar a uma eterna estabilização (LESSA, 2017).

Ante o exposto, verifica-se que apenas no argumento referente à ilegitimidade ativa da Fazenda Pública para propor ação própria em face da decisão estabilizada, há antinomia entre normas, a qual se manifesta na previsão de ação própria ajuizada no juízo prevento pelo CPC/15 e na impossibilidade de ajuizamento pela Fazenda Pública da referida ação no âmbito da Lei nº 12.153/09, pelo que deverá prevalecer essa última norma, em face de sua especialização.

### **6.3 Impossibilidade de aditamento/emenda à inicial no âmbito dos Juizados Fazendários**

Prosseguindo, cabe analisar o argumento que leva em conta também uma peculiaridade do rito das tutelas antecipadas antecedentes, qual seja, a impossibilidade de aditamento/emenda à inicial no âmbito dos Juizados Especiais da Fazenda Pública.<sup>16</sup>

Nessa esfera, insta abordar que além de a Lei nº 9.099/95 ter aplicação subsidiária às normas do Juizado Fazendário, os Enunciados Cíveis do FONAJE serão aplicados aos Juizados da Fazenda Pública no que couberem, conforme alude o Enunciado da Fazenda

---

<sup>16</sup> Decisões analisadas que contemplam o argumento: Conflito de Competência 1.0000.19.043933-1/000; Agravo de Instrumento 1.0511.18.000992-6/001; Conflito de Competência 1.0000.17.079068-7/000; Conflito de Competência 1.0000.18.001115-7/000.

Pública n° 01. Nesse sentido, deve ser considerado o disposto no Enunciado Cível n° 157 do FONAJE.

ENUNCIADO 157 –Nos Juizados Especiais Cíveis, o autor poderá aditar o pedido até o momento da audiência de instrução e julgamento, ou até a fase instrutória, resguardado ao réu o respectivo direito de defesa (nova redação – XXXIX Encontro - Maceió-AL).

Não obstante, como ressalta Fernandes (2009), os enunciados não se sobrepõem às legislações formais, consistem em “orientações procedimentais com o fim maior de padronização e uniformização nacional dos atos processuais praticados em todos os Juízos [...]”, pelo que deve ser reconhecida sua relevância na condução dos operadores do Direito. E, de fato, não parece haver impedimento absoluto de aditamento ou emenda à inicial, visto que os princípios não possuem aplicação absoluta, de forma que o princípio da concentração de poderes não pode ser visualizado como o único que pauta o sistema dos Juizados, mas ponderado aos demais no caso concreto.<sup>17</sup>

No que tange à emenda à inicial, diversos são os exemplos de previsões no Sistema dos Juizados Especiais que ocasionam a intimação do autor para adequação ao rito. Convém citar a proibição de sentença por quantia ílquida, prevista no art. 38, parágrafo primeiro, da Lei n° 9.099/95 e a impossibilidade de citação por edital, prevista no art. 18, § 2º, da mesma Lei.

Por sua vez, há casos em que a flexibilização do referido princípio prestigiará outros, como os princípios da celeridade, informalidade e instrumentalidade das formas. Um exemplo dessa situação são os casos em que os procuradores do Estado não possuem autorização para transigirem, que vêm fazendo com que os magistrados optem pela não designação de audiência de conciliação no âmbito dos Juizados Fazendários<sup>18</sup>. Tal opção mitiga um ponto basilar para o sistema dos Juizados Especiais, o da transação. Contudo, conforme aborda Fonseca e Silva (2019), configura-se uma flexibilização do rito que não distorce sua base principiológica, uma vez que a designação de uma audiência se torna inócua se não houver a possibilidade de transação entre as partes, além de configurar gasto desnecessário aos cofres públicos. O autor defende que com a supressão da audiência se prestigiará princípios também

---

<sup>17</sup> Sobre o tema, consulte: ALEXY, Robert. *Teoria dos Direitos Fundamentais*. 2. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2015.

<sup>18</sup> O art. 8º da Lei 12.153/09 prevê expressamente que “Os representantes judiciais dos réus presentes à audiência poderão conciliar, transigir ou desistir nos processos da competência dos Juizados Especiais, nos termos e nas hipóteses previstas na lei do respectivo ente da Federação”.

caros ao microsistema, uma vez que o processo se tornará mais célere, informal, simples e efetivo. Nessa linha de raciocínio, Souza (2010) afirma que em alguns casos a observância do princípio da oralidade apenas acarretaria apenas mais dispêndio de tempo e de energia das partes, sem se converter em uma tutela efetiva.

Com isso, observa-se que há a flexibilização do rito quanto à concentração de atos nos Juizados desde que guarde compatibilidade com a finalidade que pautou a criação desse procedimento especial. Assim, a emenda ou aditamento da inicial, vistos isoladamente, não têm o condão de afastar a competência dos Juizados Fazendários, uma vez que, como no caso supracitado, o princípio da concentração de atos<sup>19</sup> não é absoluto e pode ser que, no caso concreto, não tenha havido audiência ou até mesmo o aditamento/emenda proporcione uma prestação jurisdicional mais efetiva<sup>20</sup>. Nesse sentido, Chimenti (2010) ressalta a possibilidade de emenda, mesmo à luz dos princípios da simplicidade e informalidade, quando a inicial estiver eivada de vício que dificulte a ampla defesa ou o próprio julgamento do mérito.

Certo é que o princípio da concentração de atos não deve ser levado a seus extremos, sob pena de violar, inclusive, os próprios princípios da informalidade e da instrumentalidade do processo. Seguindo essa ideia, aborda Duarte (2014, p.33):

Tratando, especificamente, os Juizados Especiais, não devemos nos afastar dos conceitos de celeridade e informalidade como essenciais e norteadores de todo o procedimento, sendo fatores de paralização do acesso à ordem jurídica justa. Assim, resta claro que a flexibilização encontra uma estrada larga quando tratamos de Juizados Especiais, especialmente reforçada pelo novo Código.

Não se diz, com isso, que deva haver o abandono dos princípios fundamentais dos Juizados, mas uma correta ponderação deles, visando, inclusive, a uma visão teleológica do instituto. Dessa maneira, sob a ótica a prevalência da Lei Especial sobre a Lei Geral, não parece haver na primeira proibição de aditamento ou emenda à inicial<sup>21</sup>, pelo que deve ser aplicada a última, de forma subsidiária.

---

<sup>19</sup> Greco (2017, p. 519) discorre acerca do princípio da concentração dos atos processuais como a “convergência de todos os atos orais em uma única audiência, ou, quando isso não seja possível, que todas as audiências sejam realizadas num curtíssimo intervalo de tempo”, como sustenta Greco (2017, p. 519).

<sup>20</sup> Como posicionamento contrário, cabe citar a lição de Honório (2015), segundo a qual resta prejudicada a sessão de conciliação com a necessidade de aditamento da tutela na forma prevista no art. 303 do CPC/15.

<sup>21</sup> Também pela inexistência de óbice neste ponto se posicionam Branca (2016) e Lessa (2017).



#### **6.4 Resolução de aparente incompatibilidade mediante intimação do autor para adequação da inicial**

Quanto ao argumento relacionado à aparente incompatibilidade entre os ritos da tutela antecipada antecedente e do Juizado Especial da Fazenda Pública, solucionável pela mera intimação do autor para adequação<sup>22</sup>, cabe salientar que sob a perspectiva de Bobbio (1995) realmente há incompatibilidade aparente entre a Lei n° 12.153/09 e o CPC/15, resolvida, contudo, com base no critério da especialidade. Neste ponto, resta analisar o que se extrai da Lei n° 12.153/09 quanto a tal fundamento.

A referida Lei limita a competência dos Juizados Fazendários e, tratando-se de instituto previsto em procedimento comum, deverá, de fato, ser adequado às previsões do procedimento especial. No caso em questão, tem-se que a tutela antecipada antecedente engloba técnica especial conforme já foi delimitado nesse trabalho<sup>23</sup>. Assim, já aferida a incompatibilidade da técnica da estabilização com o rito dos Juizados Fazendários, cabível seria a intimação do autor para emendar a inicial. Cabe retomar, ainda, que não há, em regra, óbice a aditamento/emenda à inicial. Ademais, a petição simplificada que caracteriza a tutela antecipada antecedente, voltada justamente a socorrer um direito em iminente risco de perecimento, guarda congruência com a informalidade e simplicidade dos Juizados.

Utilizando como base questões já enfrentadas neste tópico, resta evidente a impossibilidade de estabilização da tutela; contudo, outros pontos da tutela antecipada antecedente não apresentam incompatibilidade, visto que podem ser utilizados no rito dos Juizados Fazendários. Ressalta-se, nesse sentido, posicionamento congruente ao de Branco (2016):

Ora, se não podem propor ações nos Juizados, nada poderiam fazer contra uma eventual estabilização da tutela antecipada antecedente. Estariam despidos da ação que visa à revisão da estabilização. Isso ocasionaria uma situação de total desigualdade e disparidade de armas, na medida em que a parte autora disporia de ação não disponibilizada ao réu. Eis a única razão para que, apesar de admitir-se nos Juizados Especiais da Fazenda Pública o pedido de concessão de tutela antecipada antecedente, não se admitir sua estabilização.

---

<sup>22</sup> Decisões analisadas que contemplam o argumento: Conflito de Competência 1.0000.18.080034-4/000; Apelação Cível 1.0372.16.002964-4/001; Apelação Cível 1.0372.16.002432-2/001; Conflito de Competência 1.0000.17.079068-7/000.

<sup>23</sup> Quanto ao ponto, Souza (2010) defende a possibilidade de até mesmo procedimentos especiais tramitarem nos Juizados Fazendários, desde que apresentem menor complexidade e possibilidade de adequação ao rito da Lei n° 12.153/09.

Assim, a intimação para adequação ao rito dos Juizados Especiais permitirá à parte ter seu direito socorrido, oportunizando-lhe posterior emenda para completar a inicial. Entretanto, não será possível optar pela estabilização, mesmo se o réu se mantiver inerte<sup>24</sup>. Cabe salientar que essa restrição não deve ser vista como uma violação de garantias, mas uma forma de adequação à situação concreta, o que, no âmbito dos Juizados, significa que a causa comporta uma complexidade menor e, portanto, deve ser tutelada sob essa ótica (MARINONI; ARENHART, 2013).

### **6.5 Competência absolutados Juizados Especiais da Fazenda Pública**

Há, ainda, o argumento pautado na competência absoluta dos Juizados Fazendários, com ênfase, em todos os acórdãos que o abordaram, no valor da causa<sup>25</sup>. Nesse sentido, o art. 2º da Lei nº 12.153/09 é claro ao restringir a competência dos Juizados Fazendários às “causas cíveis de interesse dos Estados, do Distrito Federal, dos Territórios e dos Municípios, até o valor de 60 (sessenta) salários mínimos”. Além disso, é de suma importância salientar que a Lei supramencionada, em seu art. 2º, §4º, afirma que a competência do Juizado Especial da Fazenda Pública será absoluta no foro onde estiver instalado, divergindo da competência relativa que possui o Juizado Especial Cível. Esclarece Hildebrand (2019, p.133-134):

A competência pode ser classificada como relativa ou absoluta, conforme se permita ou não a sua modificação ou opção. Tem-se que a competência é absoluta quando as partes devem cumprir a previsão legal sem opções modificá-la através de foro de eleição ou por negócio jurídico processual. A competência absoluta também não comporta modificação ou prorrogação de competência durante o andamento processual e permite ao juiz da causa seu reconhecimento *ex officio*.

Não obstante a ausência de óbice expreso quanto às causas complexas, essa limitação advém da própria Lei Maior, que em seu art. 98, inciso I, expressa que a competência dos Juizados será para “a conciliação, o julgamento e a execução de causas

---

<sup>24</sup> Nesse sentido Theodoro Júnior (2018, p.44) afirma que “ao juiz incumbe proceder à adequação ao procedimento regular no momento em que for detectada a irregularidade, aproveitando-se os atos já praticados, que sejam úteis”.

<sup>25</sup> Decisões analisadas que contemplam o argumento: Apelação Cível 1.0372.16.005454-3/001; Apelação Cível 1.0372.16.005669-6/001; Apelação Cível 1.0372.16.005908-8/001; Conflito de Competência 1.0000.17.079068-7/000; Apelação Cível 1.0372.16.004488-2/001; Apelação Cível 1.0372.16.005315-6/001; Conflito de Competência 1.0000.18.001115-7/000.

cíveis de menor complexidade e infrações penais de menor potencial ofensivo” e o próprio art. 2º, §1º, da Lei nº 12.134/09 representa essa preocupação.

Contudo, nenhum dos textos legais supramencionados tratou de definir o que seria menor complexidade para fins de determinação da competência dos órgãos especiais. Coube à doutrina e à jurisprudência, então, essa determinação, consolidando a ideia de que a complexidade pode ser fática, interligada à seara probatória, jurídica ou instrumental, associada à ocorrência de incidentes processuais que poderão dilatar o procedimento (SOUZA, 2010).

Outro fator a ser considerado para a competência dos Juizados Especiais, ainda que em caráter secundário, é o valor da causa, que tem maior importância nos Juizados Especiais Públicos do que nos Estaduais, na medida em que só nos primeiros órgãos há determinação da competência privilegiando esse critério. (SOUZA, 2010, p.75)

Nessa linha de pensamento, Santos (2019) defende que a adoção indiscriminada do critério do valor da causa para fixação da competência dos Juizados da Fazenda Pública afronta também o contraditório e a ampla defesa, uma vez que há incompatibilidade em se abrigar um procedimento complexo em diretrizes céleres e simples.

Hildebrand (2019) ressalta que a competência absoluta para os Juizados Fazendários não deve ser vista de forma estática, uma vez que, em determinadas situações, negar à parte a escolha do juízo poderá trazer grandes prejuízos ao próprio Poder Judiciário. Greco (2017) vai além, e considera, inclusive, inconstitucional a competência absoluta prevista na Lei nº 12.153/09, por representar clara violação à ampla defesa<sup>26</sup>. Inconstitucional ou não, fato é que, sob análise da Lei nº 12.153/09, a parte autora não poderá escolher em que Juízo propor a ação, pelo que identificada a ausência de complexidade da causa e valor inferior a 60 salários mínimos, a competência será dos Juizados Especiais da Fazenda Pública. Desse modo, entendendo que a tutela antecipada antecedente não comporta complexidade, em regra, e que a estabilização é uma técnica não aplicável no âmbito dos Juizados, válida é a intimação para adequação ao rito quando houver compatibilidade com o valor da causa estabelecido.

---

<sup>26</sup>Como posicionamento favorável à atribuição de competência absoluta aos Juizados Especiais, tem-se Marinoni e Arenhart (2013), que asseveram que “ter como opcional o rito dos Juizados Especiais é, simplesmente, aniquilar toda possibilidade de dar-se ao direito postulado uma tutela adequada”.

## **6.6 Limitações previstas no art. 2º, §1º, da Lei nº 12.153/09**

O art. 2º, §1º, da Lei nº 12.153/09 elenca causas cujo trâmite é incompatível com o rito dos Juizados<sup>27</sup>. Contudo, depreende-se que não há taxatividade expressa e, partindo de uma análise sistemática, que engloba a Lei nº 9.099/95 e a CRFB/88, a definição de causas complexas não pode se ater apenas às ações expressamente previstas, pelo que a inexistência no rol não torna a tutela antecipada antecedente automaticamente compatível com o rito dos Juizados Especiais. Vale salientar que, conforme abordado no argumento anterior, a competência dos Juizados Fazendários deve ser aferida com base no valor da causa e na complexidade da causa, o que sobrepuja o artigo analisado.

Assim, levando em conta o critério da especialidade, dentro da devida interpretação do artigo em questão, não subsiste argumento robusto que afaste a competência da Justiça Comum apenas por este ponto.

## **6.7 Descaracterização da natureza antecedente pela apresentação de petição inicial completa**

Acerca da descaracterização da natureza antecedente da tutela pela apresentação de inicial completa<sup>28</sup>, cabe salientar, de plano, que para concessão da tutela em questão deverá o autor requerê-la; indicar o pedido da tutela definitiva; expor a lide, o direito que se busca realizar e o perigo de dano ou risco ao resultado útil do processo; indicar o valor da causa e explicitar que pretende se valer do benefício do procedimento da tutela antecipada em caráter antecedente (DIDIER JR.; BRAGA; OLIVEIRA, 2018). Assim, cumpridos os requisitos ter-se-ia a sua configuração.

Lamy (2018) defende que o art. 303, §5º, do CPC/15, traz a necessidade de que o autor explicita que quer se valer do benefício da referida tutela justamente para que se possa apurar se realmente o autor quis utilizá-lo ou se houve um manejo errôneo da técnica processual. Nesse sentido, a manifestação do autor auxilia inclusive na apuração da intenção de posteriormente completar a inicial, pois se não houver, a simples nomeação da ação como tutela antecipada antecedente torna-se inócua. Deverá, portanto, ser interpretada como

---

<sup>27</sup>Decisões analisadas que contemplam o argumento: Conflito de Competência 1.0000.18.080034-4/000; Apelação Cível 1.0372.16.002964-4/001; Apelação Cível 1.0372.16.002432-2/001.

<sup>28</sup>Decisões analisadas que contemplam o argumento: Apelação Cível 1.0372.16.005954-2/001; Apelação Cível 1.0372.16.005454-3/001.

incidental a tutela que, apresentando inicial completa, não contiver o exposto requerimento supracitado. Quanto ao exposto não há manifestação da Lei do microsistema, pelo que a Lei Geral será usada de forma subsidiária.

Sobre o tema, vale citar Theodoro Júnior (2018, p.45):

Deve-se, outrossim, evitar o fetichismo do apego exagerado ao nome das ações. Hoje, o direito processual é totalmente avesso à antiga praxe de nominar as ações conforme o direito material questionado entre as partes. O que importa é o pedido e a possibilidade, em tese, de sua apreciação na Justiça. Assim, se o autor errou, dando à causa nome de alguma ação especial, mas formulou, de fato, pedido dentro de termos que configuram o procedimento comum, ou procedimento especial diverso, nenhuma nulidade se decretará.

Dessa forma, caso contemple as características da tutela incidental, deverá ser vista e tratada como tal, não podendo abranger a aplicação da técnica da estabilização.

## 7 SISTEMATIZAÇÃO DOS ARGUMENTOS

O tópico anterior permitiu a aplicação da obra de Norberto Bobbio nos argumentos das decisões do TJMG e, para melhor delimitação do que foi constatado, no que tange à aplicação dos critérios lógicos, cabe uma breve sistematização de ideias.

Quanto ao argumento de que a existência de rito próprio da tutela antecipada antecedente impossibilitaria seu ajuizamento nos Juizados Fazendários, compreendeu-se que a tutela antecipada antecedente trata-se de técnica especial antecipatória, na qual o legislador incorporou técnica especial típica da ação monitória. Com isso, observando que a Lei Especial não possui previsão expressa sobre eventual incompatibilidade de tais técnicas e que estas podem ser aplicadas em procedimentos especiais no que couberem, não há óbice, em uma análise *prima facie*, à aplicação no âmbito dos Juizados em questão.

No que tange ao argumento de impossibilidade de estabilização, foi constatado que (i) o termo “recurso respectivo” deve ser entendido como agravo de instrumento e há recurso em face de providências cautelares e antecipatórias nos Juizados Fazendários, previsto no art. 3º da Lei nº 12.153/09, que surte efeito de agravo de instrumento e possibilitaria que fosse impedida a estabilização da decisão, pelo que não se evidencia antinomias entre as normas; (ii) a Fazenda Pública não possui legitimidade ativa para ajuizar ação própria para rever, reformar ou invalidar decisão estabilizada, verificando-se antinomia entre o art. 304, §2º do CPC/15 e o art. 5º da Lei nº 12.153/09, solucionável pela prevalência da Lei Especial.

O argumento que levou em consideração a impossibilidade de aditamento/emenda à inicial no âmbito dos Juizados Fazendários restou ultrapassado ante a demonstração de que não há proibição expressa na Lei nº 12.153/09, que os princípios que regem o sistema dos Juizados devem ser ponderados e que não há violação ao princípio da concentração dos atos processuais pela simples possibilidade de complementação da inicial.

Acerca da possibilidade de resolução de conflito aparente por meio da intimação do autor para adequar a inicial, aferiu-se que a técnica de estabilização pode, de fato, ser restringida, resolvendo a antinomia existente por meio da adequação do pedido ao rito dos Juizados. Com isso, prestigia-se a possibilidade de apresentação de petição simplificada e observância da competência absoluta dos Juizados Fazendários.

No que toca ao argumento que se direcionou para a competência absoluta dos referidos Juizados, aliás, verificou-se que tal competência é norteada tanto pela complexidade da causa quanto pelo valor estipulado para ela. Assim, considerando que a tutela antecipada

antecedente não pode ser vislumbrada como procedimento complexo, se compatível como valor de alçada do rito, deverá tramitar no procedimento sumaríssimo, no que couber. Neste ponto, há previsão expressa no art. 2º, §4º, da Lei nº12.153/09 e não há disposição contrária no CPC/15, inexistindo, portanto, antinomia.

O argumento que considerou a inexistência de limitação no art. 2º, §1º, da Lei nº 12.153/09 para o trâmite da tutela antecipada antecedente foi classificado como insuficiente, uma vez que não há previsão expressa de taxatividade e, constitucionalmente, a exigência consiste apenas na baixa complexidade da causa. Desta forma, não há antinomia entre o CPC/15 e a Lei nº 12.153/09, pelo que persiste a aplicação subsidiária do macrossistema processual.

Por fim, analisando o último argumento, que aborda a descaracterização da natureza antecedente pela apresentação de petição inicial completa, também se aplicou o CPC/15 de forma subsidiária, compreendendo-se que a natureza da tutela deverá ser verificada pela presença dos elementos previstos nos arts. 303 e 304 do CPC/15 para a caracterização como antecedente. Assim, ante a apresentação de petição completa se estaria diante de outra espécie de tutela de urgência.

## 8 CONCLUSÃO

O presente trabalho alinhou um estudo jurisprudencial, por meio do qual foram obtidos os argumentos utilizados nos acórdãos do TJMG com relação à competência para o trâmite das tutelas antecipadas antecedentes, a uma análise hermenêutica, que enfatizou a necessidade de visualização do ordenamento como sistema coerente e integrado mediante a resolução de eventuais antinomias.

Foi constatada uma discrepância de entendimentos no âmbito das decisões do Tribunal de Justiça de Minas Gerais, com predominância da atribuição de competência para a Justiça Comum. Contudo, o foco foi o exame argumentativo e a utilização de critérios lógicos, sistematizados pela obra de Norberto Bobbio. Com base nisso, tornou-se possível a abordagem de cada argumento com base na ideia de prevalência da Lei Especial sobre a Lei Geral.

A partir da análise das argumentações, averiguou-se a existência de antinomia quanto à previsão de ação própria para cognição exauriente da matéria estabilizada, prevista no CPC/15, e a impossibilidade de a Fazenda Pública ajuizar a referida ação em virtude de proibição expressa na Lei nº 12.153/09. A resolução, na ótica do critério da especialidade, deu-se pela observância da Lei dos Juizados Fazendários, pelo que restou consolidada a impossibilidade de utilização da técnica de estabilização em tal âmbito. Averiguou-se, ainda, quanto aos demais atos procedimentais da tutela indicada, a possibilidade de aplicação subsidiária do CPC/15, ante a ausência de antinomias, bem como de intimação do autor para adequação do pleito ao rito dos Juizados.

Propõe-se, ante o exposto, que seja possível o ajuizamento de petição simplificada, objetivando a resolução de uma crise material, no âmbito dos Juizados Especiais da Fazenda Pública, com posterior emenda e adequação ao rito especial. Assim, a diferença quanto às demais tutelas já propostas no âmbito do Juizado incidirá no tempo do requerimento e na possibilidade de atender de forma mais efetiva uma urgência vislumbrada.

Nesse sentido, enxerga-se a incompatibilidade da técnica da estabilização com o rito dos Juizados Especiais da Fazenda Pública, mas não em relação à tutela antecipada antecedente em si, uma vez que as demais previsões dos arts. 303 e 304, do dispositivo processual, não apresentam incongruência com a Lei nº 12.153/09.

O posicionamento defendido não é dominante, mas parece ser o que mais coaduna com a importância dada às técnicas especiais pelo CPC/15, que enriquecem tanto o



procedimento comum quanto o especial, e devem ser usadas para uma prestação jurisdicional cada vez mais efetiva. Do mesmo modo, a ideia apresentada demonstra que a utilização dos critérios lógicos para a resolução de antinomias aponta para a possibilidade de aplicação de determinadas técnicas da tutela antecipada antecedente no bojo dos Juizados Fazendários sem que haja descaracterização deste procedimento especial.

## REFERÊNCIAS

- ALEXY, Robert. *Teoria dos Direitos Fundamentais*. 2. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2015.
- ALVIM, Eduardo Arruda. *Tutela provisória*. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2017.
- ANDRADE, Érico; NUNES, Dierle. Os contornos da estabilização da tutela provisória de urgência antecipatória no novo CPC e o “mistério” da ausência de formação da coisa julgada. In: FREIRE, Alexandre; BARROS, Lucas Buriel de Macedo; PEIXOTO, Ravi. *Coletânea Novo CPC: Doutrina Seleccionada*. Salvador: Juspodivm, 2015.
- BEDUSCHI, Leonardo; HENCKEMAIER, Heidy Santos. Dois temas controvertidos sobre a estabilização da tutela antecipada antecedente. *Revista de Processo Comparado*. v. 5 - Jan - Jun / 2017. p. 63 – 82.
- \_\_\_\_\_ BOBBIO, Norberto. *Teoria do ordenamento jurídico*. 10 ed. Brasília: UnB, 1995.
- BRANCO, Janaína Soares Noleto Castelo. *A Fazenda Pública e a estabilização da tutela antecipada antecedente*. 2016. Disponível em: <https://processualistas.jusbrasil.com.br/artigos/375821484/a-fazenda-publica-e-a-estabilizacao-da-tutela-antecipada-antecedente>. Acesso em: 11 set. 2019.
- \_\_\_\_\_ BRASIL. *Código de Processo Civil Brasileiro*. Brasília, DF: Senado, 2015. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm). Acesso em: 19 ago. 2019.
- \_\_\_\_\_ BRASIL. [Constituição (1988)]. *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Brasília, DF: Presidência da República, [2016]. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2015-2018/2015/Lei/L13105.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2015/Lei/L13105.htm). Acesso em: 10 ago. 2019.
- \_\_\_\_\_ CÂMARA, Alexandre Freitas. *O novo processo civil brasileiro*. 3. ed. São Paulo: Atlas, 2017.
- \_\_\_\_\_ CHIMENTI, Ricardo Cunha. *Juizados Especiais da Fazenda Pública: Lei n. 12.153/2009 comentada artigo por artigo*. São Paulo: Saraiva, 2010.
- CHINI, Alexandre; FLEXA, Alexandre. *A tutela de urgência em caráter antecedente no sistema dos Juizados Especiais cíveis estaduais*. 2016. Disponível em: <https://www.migalhas.com.br/dePeso/16,MI240313,31047-A+tutela+de+urgencia+em+carater+antecedente+no+sistema+dos+Juizados>. Acesso em: 27 ago. 2019.
- \_\_\_\_\_ DIDIER JR., Fredie; BRAGA, Paula Sarmiento; OLIVEIRA, Rafael Alexandria de. *Curso de direito processual civil*. v. 2. *Teoria da prova, direito probatório, decisão, precedente, coisa julgada e tutela provisória*. 10. ed. e 13. ed. Salvador: Juspodivm, 2015 e 2018, respectivamente.

DIDIER JR., Fredie; CUNHA, Leonardo Carneiro da; CABRAL, Antonio do Passo. *Por uma nova teoria dos procedimentos especiais: dos procedimentos às técnicas*. 13. ed. Salvador: Juspodivm, 2018.

DUARTE, Antônio Aurélio Abi Ramia. O Novo Código de Processo Civil, os Negócios Processuais e a Adequação Procedimental. *Revista do GEDICON* . v. 2 - dez./2014 Estudos de Direito Concreto em Matéria Cível e Fazendária Cível e Fazendária.

FERNANDES, Douglas Marcelo Marianno. *Aplicação dos enunciados FONAJE nos Juizados Especiais Estaduais*. Disponível em: <http://www.webartigos.com/articles/17019/1/APLICACAO-DOS-ENUNCIADOS-FONAJE-NOS-JUIZADOS-ESPECIAIS-ESTADUAIS/pagina1.html>. Acesso em: 21 ago. 2019.

\_\_\_\_\_. FIGUEIRA JÚNIOR, Joel Dias. *Juizados especiais da fazenda pública: comentários à Lei n. 12.153 de 22 de dezembro de 2009*. 3. ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Saraiva, 2017.

Fórum Nacional de Juizados Especiais - FONAJE. Enunciado 161. Disponível em: <https://www.amb.com.br/fonaje/?p=32>. Acesso em: 21 jul. 2019.

Fórum Nacional de Juizados Especiais - FONAJE. Enunciado 157. Disponível em: <https://www.amb.com.br/fonaje/?p=32>. Acesso em: 30 ago. 2019.

GAJARDONI, Fernando da Fonseca *et. al.* *Teoria geral do processo: comentários ao CPC 2015: parte geral*. 2. ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Método, 2018.

\_\_\_\_\_. GRECO, Leonardo. *Instituições de processo civil*. v. I. 5 ed. e v. II. 3. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2015.

HILDEBRAND, Cecília Rodrigues Frutuoso. Da competência dos Juizados Especiais da Fazenda Pública nos foros em que não há Juizado Especial da Fazenda Pública instalado. *Juizados Especiais da Fazenda Pública e Juizados Especiais Federais*. In: PEIXOTO, Renata Cortez Vieira; KOEHLER, Frederico Augusto Leopoldino; SILVA, Vinícius Fonseca e. *Coleção Repercussões do Novo CPC*. v. 18. São Paulo: Juspodivm, 2019.

HONÓRIO, Maria do Carmo. Os critérios dos Juizados Especiais e o novo CPC. In: LINHARES, Erick. *Juizados Especiais Cíveis e o Novo CPC*. Curitiba: Juruá, 2015.

LAMY, Eduardo. *Tutela Provisória*. São Paulo: Atlas, 2018.

\_\_\_\_\_. *Lei n° 9.099, de 26 de setembro de 1995*. Dispõe sobre os Juizados Especiais Cíveis e Criminais e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República.

\_\_\_\_\_. *Lei n° 12.153, de 22 de dezembro de 2009*. Dispõe sobre os Juizados Especiais da Fazenda Pública no âmbito dos Estados, do Distrito Federal, dos Territórios e dos Municípios. Brasília, DF: Presidência da República.

LESSA, Flávio Romero de Oliveira Castro. *A estabilização da tutela antecipada antecedente contra a fazenda pública*. 2017. Dissertação (Mestrado em Direito). Universidade Federal do Espírito Santo, Vitória.

LIMA, Erick Cavalcanti Linhares. O sistema de Juizados Especiais e o CPC/2015. *Juizados Especiais da Fazenda Pública e Juizados Especiais Federais*. In: PEIXOTO, Renata Cortez Vieira; KOEHLER, Frederico Augusto Leopoldino; SILVA, Vinícius Fonseca e. *Coleção Repercussões do Novo CPC*. v. 18. São Paulo: Juspodivm, 2019.

MARINONI, Luiz Guilherme; ARENHART, Sérgio Cruz; MITIDIERO, Daniel. *Novo Código de Processo Civil Comentado*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2015.

MARINONI, Luiz Guilherme; ARENHART, Sérgio Cruz. *Procedimentos Especiais*. 4 ed. rev. e atual. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2013.

NEVES, Daniel Amorim Assumpção. *Novo Código de Processo Civil Comentado*. Salvador: Juspodivm, 2016.

BECKER, Rodrigo; PEIXOTO, Marco Aurélio. *Não quero estabilização da tutela antecedente. E agora, STJ?*. 2019. Disponível em: <https://www.jota.info/opiniao-e-analise/colunas/coluna-cpc-nos-tribunais/nao-quer-estabilizacao-da-tutela-antecedente-e-agora-stj-05102019#sdfootnote3sym>. Acesso em: 08 out. 2019.

\_\_\_\_\_. ROCHA, Felipe Borring. *Manual dos juizados especiais cíveis estaduais: teoria e prática*. 8. ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Atlas, 2016.

SILVA, Augusto Vinícius Fonseca e. Flexibilização procedimental nos Juizados Especiais da Fazenda Pública. *Juizados Especiais da Fazenda Pública e Juizados Especiais Federais*. In: PEIXOTO, Renata Cortez Vieira; KOEHLER, Frederico Augusto Leopoldino; SILVA, Vinícius Fonseca e. *Coleção Repercussões do Novo CPC*. v. 18. São Paulo: Juspodivm, 2019.

SOUZA, Marcia Cristina Xavier de. *Juizados especiais fazendários*. Rio de Janeiro: Forense, 2010.

TALAMINI, Eduardo. Tutela de urgência no projeto de novo Código de Processo Civil: a estabilização da medida urgente e a “monitorização” do processo brasileiro. *Revista de Processo*. n. 209. São Paulo: 2012.

\_\_\_\_\_. THEODORO JÚNIOR, Humberto. *Curso de direito processual civil*. v. II. 52 ed. Rio de Janeiro: Forense, 2018.