

UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA CATARINA
CENTRO DE CIÊNCIAS JURÍDICAS
DEPARTAMENTO DE DIREITO
CURSO DE GRADUAÇÃO EM DIREITO

Matheus Filachovski

**A APLICAÇÃO DO ART. 496, §. 4º, DO CÓDIGO DE PROCESSO CIVIL, À
LEGISLAÇÃO EXTRAVAGANTE**

Florianópolis

2019

Matheus Filachovski

**A APLICAÇÃO DO ART. 496, §. 4º, DO CÓDIGO DE PROCESSO CIVIL, À
LEGISLAÇÃO EXTRAVAGANTE**

Trabalho Conclusão do Curso de Graduação em Direito
do Centro de Ciências Jurídicas da Universidade Federal
de Santa Catarina como requisito para a obtenção do
título de Bacharel em Direito.

Orientador: Prof. Dr. Eduardo de Avelar Lamy.

Florianópolis

2019

Ficha de identificação da obra elaborada pelo autor,
através do Programa de Geração Automática da Biblioteca Universitária da UFSC.

Filachovski, Matheus
A APLICAÇÃO DO ART. 496, §. 4º, DO CÓDIGO DE PROCESSO
CIVIL, À LEGISLAÇÃO EXTRAVAGANTE / Matheus Filachovski ;
orientador, Eduardo de Avelar Lamy, 2019.
73 p.

Trabalho de Conclusão de Curso (graduação) -
Universidade Federal de Santa Catarina, Centro de Ciências
Jurídicas, Graduação em Direito, Florianópolis, 2019.

Inclui referências.

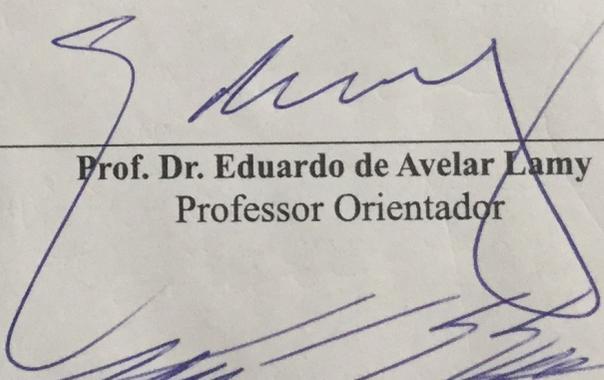
1. Direito. 2. Processo Civil. 3. Remessa necessária.
4. Ações coletivas. 5. Mandado de Segurança. I. de Avelar
Lamy, Eduardo. II. Universidade Federal de Santa Catarina.
Graduação em Direito. III. Título.

UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA CATARINA
CENTRO DE CIÊNCIAS JURÍDICAS
COLEGIADO DO CURSO DE GRADUAÇÃO EM DIREITO

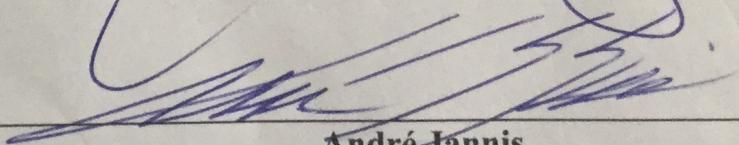
TERMO DE APROVAÇÃO

O presente Trabalho de Conclusão de Curso, intitulado “*A aplicação do art. 496, § 4º, do Código de Processo Civil, à legislação extravagante*”, elaborado pelo(a) acadêmico(a) Matheus Filachovski, defendido em 29/11/2019 e aprovado pela Banca Examinadora composta pelos membros abaixo assinados, obteve aprovação com nota 10,0 (DEZ), cumprindo o requisito legal previsto no art. 10 da Resolução nº 09/2004/CES/CNE, regulamentado pela Universidade Federal de Santa Catarina, através da Resolução nº 01/CCGD/CCJ/2014.

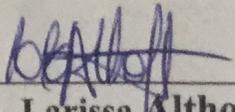
Florianópolis, 29 de Novembro de 2019



Prof. Dr. Eduardo de Avelar Lamy
Professor Orientador



André Jannis
Membro de Banca



Larissa Althoff
Membro de Banca

RESUMO

A remessa necessária é um instituto prevista em diversos diplomas normativos do ordenamento jurídico pátrio, estando sua principal contida no Código de Processo Civil. Neste diploma, o instituto foi tratado de forma muito mais exaustivo que nos demais, de modo que surgem questionamentos acerca da aplicabilidade do que dispõe o Código de Processo sobre os procedimentos regidos pela legislação esparsa. Com o presente trabalho, objetiva-se discorrer sobre o instituto, analisando a aplicação das hipóteses de dispensa da remessa necessária previstas no Código de Processo Civil à legislação extravagante, especialmente aquelas vinculadas ao precedente que foi utilizado como fundamento na decisão proferida pelo juízo de primeiro grau. No sistema processual anterior, essa questão encontrava-se pacificada no âmbito jurisprudencial, havendo uma resposta negativa à integração entre as normas, com base no argumento de que lei geral posterior não poderia revogar lei especial anterior. Hoje, entretanto, com o novo sistema processual instituído desde 2015, o problema parece ter solução diversa daquela dada na vigência do Código de 1973, devendo haver uma análise mais acurada dos institutos para se chegar à conclusão de que é possível haver a incidência das hipóteses de dispensa da remessa necessária previstas no art. 496, § 4º, do Código de Processo Civil, à legislação extravagante, especialmente nas ações coletivas e no mandado de segurança.

Palavras-chave: Processo Civil; Remessa Necessária; Ações coletivas; Mandado de Segurança.

ABSTRACT

The compulsory appeal is an institute envisaged in many diplomas of our national legal order, mainly disposed in the Brazilian Code of Civil Procedure. In this diploma, the treatment granted to this institute is extremely detailed if compared to other sparse laws, in a way that some questions can emerge about its applicability. The current work concerns on analyzing the hypothesis of compulsory appeal exemption application provided in the Code of Civil Procedure on other sparse laws, especially those related to the precedent used as a legal ground for the 1st degree Judge's rendered decision. During the term of the previous procedural system, there was a peaceful understanding on jurisprudential scope against the integration between both legislations, based on the argument that a general law cannot revoke a former special law. Although, nowadays, considering the most recent procedural system established in 2015, the problem seems to have a different solution than in 1973, demanding a more accurate exam over the compulsory appeal exemption to conclude the possibility of its incidence on the referred hypothesis, specifically on collective actions and on injunctions.

Keywords: Civil Procedure; Compulsory Appeal; Collective Action; Injunction.

SUMÁRIO

| | |
|---|----|
| 1. INTRODUÇÃO | 7 |
| 2. CONSIDERAÇÕES INICIAIS SOBRE A REMESSA NECESSÁRIA | 8 |
| 2.1. CONCEITO | 8 |
| 2.2. NATUREZA JURÍDICA | 9 |
| 2.3. NOÇÕES HISTÓRICAS..... | 13 |
| 2.4. PROCEDIMENTO | 16 |
| 3. REMESSA NECESSÁRIA NO ATUAL CENÁRIO NORMATIVO BRASILEIRO 21 | |
| 3.1. REMESSA NECESSÁRIA NO CÓDIGO DE PROCESSO CIVIL | 21 |
| 3.2. REMESSA NECESSÁRIA NA AÇÃO POPULAR..... | 26 |
| 3.3. A AMPLIAÇÃO JURISPRUDENCIAL DA REMESSA NECESSÁRIA AO MICROSSISTEMA PROCESSUAL COLETIVO | 32 |
| 3.4. REMESSA NECESSÁRIA EM SEDE DE MANDADO DE SEGURANÇA | 38 |
| 3.5. OUTRAS PREVISÕES NO ORDENAMENTO JURÍDICO BRASILEIRO | 43 |
| 4. APLICAÇÃO DO ART. 496, § 4º, À LEGISLAÇÃO EXTRAVAGANTE E OUTRAS QUESTÕES CONTROVERTIDAS | 44 |
| 4.1. APLICAÇÃO DAS HIPÓTESES DE DISPENSA DO ART. 496, § 4º, À LEGISLAÇÃO EXTRAVAGANTE | 44 |
| 4.2. DECISÕES INTERLOCUTÓRIAS DE MÉRITO E REMESSA NECESSÁRIA | 53 |
| 4.3. DECISÕES SUJEITAS À ESTABILIZAÇÃO E REMESSA NECESSÁRIA | 56 |
| 4.4. COEXISTÊNCIA DA REMESSA NECESSÁRIA COM RECURSO DE APELAÇÃO | 63 |
| 5. CONCLUSÃO | 65 |
| REFERÊNCIAS | 68 |

1. INTRODUÇÃO

Com a promulgação do Código de Processo Civil de 2015, houve uma alteração substancial no campo processual brasileiro. O presente ensaio busca analisar aspectos intrínsecos a duas das esferas que sofreram severas alterações por este diploma normativo: a remessa necessária e o fortalecimento dos precedentes jurisprudenciais.

A remessa necessária é um instituto que, além de estar previsto na legislação extravagante, tem sua principal previsão insculpida no art. 496 do CPC/15, posta aqui como uma prerrogativa em favor da Fazenda Pública, que faz com que certas decisões sejam remetidas ao segundo grau de jurisdição para reanálise. Uma das controvérsias em torno do instituto abarca o que está disposto no § 4º do art. 496, que estabeleceu que determinadas decisões judiciais, quando embasadas em algumas espécies de precedentes, têm o reenvio ao segundo grau dispensado.

Na legislação esparsa, contudo, não há qualquer circunstância que torne desnecessário o envio dos autos ao segundo grau de jurisdição para reanálise.

À vista desse cenário surge o maior questionamento que se pretende responder com o presente trabalho: podem as hipóteses previstas no art. 496, § 4º, do CPC/15 - que implicam em dispensa do reexame quando a decisão baseia-se em precedentes predeterminados - aplicar-se também à legislação extravagante, especialmente às ações coletivas e ao mandado de segurança?

De forma complementar, serão também analisadas outras questões que vêm sendo alvo de questionamentos desde a promulgação do CPC/15: primeiro, a possibilidade de coexistirem a remessa necessária e a apelação do sujeito favorecido por ela; posteriormente, o cabimento do reexame de decisões, pela via da remessa necessária, que não sejam a sentença, especialmente as decisões parciais de mérito e aquelas proferidas em antecipação de tutela em caráter antecedente que estejam sujeitas à estabilização.

Para o desenvolvimento do tema, o presente trabalho foi segmentado em três capítulos. O primeiro deles, elaborado com abordagem eminentemente conceitual e doutrinária, tem por escopo tecer notas introdutórias sobre o instituto no ordenamento jurídico pátrio. Para isso, delimita-se o instituto, perpassando também pelas diferentes acepções sobre sua natureza jurídica, além de serem analisados todo seu desenvolvimento histórico e o procedimento a ser observado.

No segundo capítulo a análise concentra-se nas previsões de remessa necessária vigentes no ordenamento processual civil brasileiro. Nas principais hipóteses em que ela está prevista, também é realizada uma análise histórica dos procedimentos que a preveem, a fim de compreender seu desenvolvimento histórico e o porquê de haver aquela previsão de remessa em seu texto legal.

O terceiro capítulo, por sua vez, busca responder o principal questionamento do presente estudo, que é a possibilidade de haver a integração entre o CPC/15 e a legislação extravagante, a fim de tornar dispensável o envio ao segundo grau de jurisdição quando a decisão utiliza como fundamento alguma das espécies de precedentes previstas no § 4º do art. 496 do CPC. Para isso, analisar-se-á quais premissas devem ser observadas para a complementação entre os diferentes diplomas normativos, e, a partir destas acepções, verificar se é cabível este alargamento.

No mesmo capítulo serão analisadas outras três questões que geram controvérsias, que consistem na possibilidade de: I) coexistirem a remessa necessária e recurso de apelação; II) operar a remessa necessária em decisões que resolvem parcialmente o mérito; e III) decisões proferidas em sede de antecipação de tutela requerida em caráter antecedente, que estejam sujeitas à estabilização, serem remetidas ao segundo grau de jurisdição por força da remessa necessária.

A hipótese básica do presente estudo é a de que as previsões contidas no art. 496, § 4º, do Código de Processo Civil de 2015, que tornam desnecessário o reenvio dos autos ao segundo grau de jurisdição quando a decisão de primeiro grau baseia-se em determinados precedentes, aplicam-se à legislação extravagante, posto que a nova codificação processual civil não apenas substituiu a anterior, mas implantou um novo sistema de processo, que leva a respostas distintas daquelas aferíveis anteriormente.

2. CONSIDERAÇÕES INICIAIS SOBRE A REMESSA NECESSÁRIA

2.1. CONCEITO

A remessa necessária é uma prerrogativa processual, presente em diversos diplomas normativos do ordenamento jurídico nacional, posta em favor de determinados sujeitos. Ela consiste em uma imposição legal, segundo a qual determinadas decisões proferidas pelo Juízo de primeiro grau, notadamente no âmbito processual civil, deverão ser submetidas ao Tribunal hierarquicamente superior para reanálise do pronunciamento magistral.

O instituto da remessa necessária, em virtude das inúmeras mudanças legislativas que sofreu ao longo do tempo - especialmente após a promulgação do Código de Processo Civil de 1939 -, diversas terminologias foram utilizadas para designá-la. Esses termos - tais quais “*reexame necessário*”, “*duplo grau de jurisdição obrigatório*” e “*apelação ex officio*” - serão, na maior parte das vezes, utilizados como sinônimos.

Sua principal previsão vem contida no Código de Processo Civil, em seu art. 496. Nele, a remessa necessária aparece como uma prerrogativa posta em prol da Fazenda Pública - mais especificamente, em prol da Administração Direta, além de autarquias e fundações de direito público à ela vinculadas. O comando legal impõe que determinadas decisões proferidas pelo juízo de primeiro grau, que venham a ser contrárias aos interesses desses sujeitos, sejam submetidas ao Tribunal ao qual o Magistrado encontra-se vinculado, para que lá seja reanalisada, podendo ou não ser confirmada pelo ente hierarquicamente superior.

Entretanto, apesar de a remessa necessária ser quase sempre vinculada à sentenças proferidas contra a Fazenda, nem sempre isso ocorre, na medida em que existem previsões no ordenamento jurídico brasileiro que dispõe de modo diverso. Ela é posta, por exemplo, em favor dos autores das ações que visam tutelar direitos coletivos. Ou seja, poderá haver o reexame de sentenças desfavoráveis aos legitimados para a propositura desta categoria de ação, a qual é intentada, preponderantemente, pelo Ministério Público, por entidades representativas de determinados grupos, ou mesmo por um cidadão singular que possua legitimidade para propor ação popular.

É possível dizer, em síntese, que a remessa necessária se caracteriza como uma prerrogativa posta em prol de determinados sujeitos, notadamente em favor da Fazenda Pública, que faz com que determinadas decisões contrárias aos interesses desses agentes sejam remetidas ao segundo grau de jurisdição, para que lá haja reanálise da controvérsia pelo Tribunal. Esta corte não estará vinculada ao que foi decidido anteriormente, podendo julgar a causa de forma distinta daquela realizada no primeiro grau de jurisdição.

2.2. NATUREZA JURÍDICA

Existem inúmeros entendimentos sobre a natureza jurídica da remessa necessária. São quatro os principais entendimentos, sendo que as duas últimas são as que possuem maior força nos dias atuais: a) ato jurídico complexo; b) condição de formação de coisa julgada; c) condição de eficácia da sentença; d) recurso obrigatório e *ex officio*.

Quanto ao primeiro grupo, a defesa em prol da remessa como um ato jurídico complexo deriva da noção de ato complexo no direito administrativo. Nessa seara, os atos complexos são caracterizados como os atos “*que resultam da manifestação de dois ou mais órgãos, sejam eles singulares ou colegiados, cuja vontade se funde para formar um ato único. [...] o importante é que há duas ou mais vontades para a formação de um ato único.*” (DI PIETRO, 2014, p. 234). Em um primeiro momento, levando-se em conta o teor literal do art. 496, que indica que a sentença depende de confirmação do tribunal para produzir efeitos, poder-se-ia firmar convicção no sentido de que a remessa necessária realmente é um ato composto.

Tal entendimento, entretanto, apresenta duas grandes fragilidades. Primeiro, porque o ato judicial, ou seja, a decisão que será submetida ao reexame pelo Tribunal, “*queda-se pronto e acabado*” (PIMENTEL, 2016b, p. 19). Segundo, porque a decisão de segundo grau substituirá aquela proferida anteriormente, não será um complemento para a formação de um ato único (ASSIS, 2017, p. 1.039). Em outras palavras, “*para ter validade a decisão do juiz de primeiro grau, ela precisa ser sacrificada para dar lugar a uma nova decisão, dessa feita do Tribunal imediatamente superior. Por essa razão, entendemos que não há como considerar o fenômeno do reexame necessário como sendo um ato complexo aos moldes do direito administrativo*” (DIAS, 2018, p. 47).

Quanto ao segundo grupo, conforme assinala José Henrique Mouta de Araújo, “*afirmar que a remessa é impeditiva de formação de coisa julgada também não parece a melhor conceituação, tendo em vista que ela apenas consagra o efeito obstativo - também previsto nos recursos*” (2019, p. 391).

Quem trata o instituto como uma *condição de eficácia da sentença* defende que essa natureza decorre da inexistência de produção de efeitos, enquanto a decisão não for confirmada pelo Tribunal. Hoje, pode-se dizer que é a teoria majoritária, sendo adotada inclusive pelo STJ¹.

Entretanto, tal posição também não é isenta de críticas. Primeiro, porque ela parece não levar em consideração a previsão contida no Mandado de Segurança. Explica-se: a sentença que concede a segurança produz, via de regra, efeitos imediatos, não havendo efeito suspensivo pela interposição de recurso, tampouco pela incidência da remessa necessária. Nesse caso, não é possível considerá-la como uma *condição de eficácia da sentença*, na medida em que produzirá, via de regra, efeitos desde logo.

¹ É o que se observa, v. g., dos julgamentos proferidos no REsp 1735097 / RS, em 8/10/2019, e no REsp 1612917/DF, em 21/9/2017, pela Primeira e Segunda Turmas, respectivamente.

Além disso, nas previsões contidas em prol da Fazenda, a produção de efeitos da decisão judicial não está vinculada à decisão proferida pelo Tribunal, mas ao seu trânsito em julgado, conforme estabelece a regra contida no art. 100 da Constituição da República.

Vale lembrar que este entendimento demonstrava-se muito mais robusto até a virada do milênio, na medida em que a exigência do trânsito em julgado para a execução contra a Fazenda veio somente com a Emenda à Constituição n. 30/00. Assim, parece não haver, desde então, razões suficientes para afirmar que o reexame possui natureza jurídica condição de eficácia da sentença.

Há, por fim, o entendimento de que a remessa necessária seria um recurso. Tal posição vem sendo adotada há muito, tendo sido encampada pelo legislador do CPC/39, na medida em que esta codificação havia a inserido no título relativo aos recursos, tratando-a, à época, como uma “*apelação ex-officio*”. Inobstante esse enquadramento normativo, desde a promulgação daquele Código a natureza recursal da remessa necessária é alvo de críticas pela doutrina majoritária.

Talvez por força dos apontamentos doutrinários, desde o Código Processual de 1973 sua alocação foi alterada: deixou de estar prevista no capítulo que versava sobre recursos e passou a constar naquele que tratava da sentença. No atual código, o legislador a tratou do mesmo modo, inserindo-a no capítulo relativo à sentença e à coisa julgada - esse é, inclusive, um dos argumentos utilizados pela doutrina que critica a natureza recursal da remessa: se o legislador optou por retirá-lo do capítulo relativo aos recursos, não pode este instituto ter natureza jurídica recursal.

Este entendimento esbarra em inúmeros argumentos levantados pela doutrina. Para seus críticos, não é possível considerar a remessa necessária como um recurso por faltar-lhe inúmeras características inerentes a eles.

Os principais argumentos levantados contra esta percepção podem ser sintetizados nestes termos: a) a contrariedade à taxatividade dos recursos, na medida em que eles vêm contidos no rol do art. 994 do CPC, onde não consta a remessa; b) a ausência de voluntariedade, eis que a remessa acontecerá independentemente da vontade das partes; c) a inexistência de prazo para sua ocorrência, tampouco previsão para preparo; d) a não apresentação de razões recursais, tampouco de pedido de reforma da decisão, ferindo, assim, a dialeticidade; e) por ser o próprio juiz prolator quem “recorre” da sentença, ao determinar a remessa dos ao segundo grau, não há que se falar em existência de interesse recursal, tampouco em legitimidade do magistrado para a interposição de um *recurso* contra manifestação que ele próprio exarou; f)

existindo a possibilidade de avocação dos autos pelo Presidente do Tribunal², não há que se falar que essa avocação transveste-se como um recurso; g) inexistência de contraditório, pois o sujeito que pode ser prejudicado pelo reexame não apresenta razões para a manutenção da sentença.

Os que defendem a natureza recursal, por sua vez, indicam que nem todos esses aspectos são inerentes aos recursos. Como observa Leonardo Carneiro da Cunha (2019, p. 191-193), embora não exista impugnação, tampouco voluntariedade, existe o ato de remeter os autos ao órgão hierarquicamente superior, o que faria operar a *devolutividade*, e, sendo julgada novamente a demanda, a nova decisão proferida substituirá, necessariamente, a sentença, sendo estas circunstâncias, por si só, suficientes para conferir à remessa necessária natureza recursal. Ela seria, deste modo, “*um recurso de ofício, uma apelação interposta pelo próprio juiz*” .

Segundo o autor, é preciso se atentar que o sistema recursal de cada país é único, sendo que, na maior parte deles, “*os recursos caracterizam-se por conter (a) provocação ao reexame da matéria e (b) impugnação da decisão recorrida. Pode-se dizer que, no Brasil, a definição de recurso também tem esses dois elementos, mas é possível haver impugnação não voluntária*” (CUNHA, 2019, p. 195), que é justamente a remessa necessária. Em nosso sistema, a impugnação é compulsória, por força de lei, e o impulso, a provocação, seria dada pelo próprio juiz - ou pelo Presidente do Tribunal. Assim, é preciso entender que

Não existe um conceito universal de recurso. Este é construído a partir da singularidade de cada sistema positivo. No sistema brasileiro, há recursos voluntários e recurso compulsório. Em ambos, há provocação e impugnação.

Nos casos em que há remessa necessária, os efeitos que seriam atribuídos a uma apelação são igualmente produzidos. [...] Ou seja: a remessa necessária carrega consigo os mesmos efeitos da apelação não interposta. Veja que o § 1º do art. 496 dispõe que só haverá remessa necessária se não houver apelação. Havendo apelação, não haverá remessa necessária. Haveria aí aplicação da regra da singularidade: não são possíveis a remessa necessária e a apelação ao mesmo tempo. Se não há apelação, há remessa necessária. Essa não é a explicação nem a causa para afirmar que a remessa necessária ostenta natureza recursal. Esse não é um detalhe que componha o conceito de recurso. Na verdade, essa é uma consequência da natureza recursal da remessa necessária, que se pode confirmar pelas normas do direito positivo brasileiro (CUNHA, 2019, p. 195-196 [sem grifo no original])

José Henrique Mouta Araújo (2019, p. 390-393) traz observações no mesmo sentido, repisando que o efeito suspensivo da remessa depende da produção de tal efeito pela interposição da apelação - no Mandado de Segurança, *v. g.*, em que não há, via de regra, efeito suspensivo, a remessa somente faz operar o efeito devolutivo. O autor traz, ainda, um argumento ligado à inexistência de preclusão lógica pela incidência da remessa necessária:

² O art. 496, § 1º, do CPC, estabelece que no caso de o Magistrado de primeiro grau não remeter os autos ao Tribunal, deverá o Presidente desta corte avocar os autos, para que haja o reexame.

julgada pelo Tribunal, poderá haver recursos da decisão por ele proferida. Assim, “*levando em conta a natureza jurídica da remessa, inexistente preclusão em decorrência da não interposição de apelação, pelo que está reaberta a possibilidade recursal voluntária após sua apreciação pelo tribunal*” (ARAÚJO, 2019, p. 392).

Percebe-se, nesse cenário, que a natureza jurídica da remessa necessária é um tema extremamente controverso, havendo inúmeras críticas incisivas sobre todos os entendimentos hoje existentes.

2.3. NOÇÕES HISTÓRICAS

A remessa necessária, nos moldes em que hoje é prescrita, normalmente tem seu surgimento vinculado ao século XIV (VÉSCOVI³, 1988, p. 338, *apud* PIMENTEL, 2016a, p. 13), mais precisamente em 1355, no direito português, por meio da lei de 12 de março daquele ano.

Neste período, apareceu no âmbito criminal, como um contrapeso ao jus puniendi estatal (CUNHA, 2019, p. 188), um meio de controlar o excesso do poder inquisitorial que era concedido aos juízes lusitanos no medievo (PIMENTEL, 2016a, p. 12). Isso porque os magistrados detinham, naquele sistema, todo o poder para comandar o processo, podendo instaurar as demandas de ofício, coletar as provas e julgá-lo, prerrogativas que poderiam servir de instrumento para perseguições contra determinados agentes (PIMENTEL, 2016a, p. 13). Para evitar isso, teria o rei Dom Afonso IV, por meio da sobredita lei portuguesa, estabelecido que as sentenças condenatórias deveriam ser revistas pela autoridade judiciária que fosse hierarquicamente superior àquela que havia proferido a decisão, havendo, assim, uma reanálise daquilo que fora registrado pela entidade judiciária de primeiro grau.

Posteriormente, institutos semelhantes foram implantados nas Ordenações Afonsinas, mantendo-se nas Ordenações Manuelinas e Filipinas, continuando restritas ao âmbito do direito penal. Perdurou também no direito brasileiro, enquanto regido pelas ordenações, vindo a ganhar novos contornos apenas no século XIX.

Foi no período imperial veio a previsão da remessa necessária no âmbito cível, tarefa que foi realizada inicialmente pela Lei de 4 de outubro de 1831, a qual impôs o reexame por

³ VÉSCOVI, Enrique. *Los recursos judiciales y demás medios impugnatorios en Iberoamérica*. Buenos Aires: Ediciones Depalma, 1988, p. 338 *apud* PIMENTEL, 2016a, p. 13.

órgão superior de determinadas decisões, visando proteger os interesses da Coroa em juízo (CAMPOS *et al*, 2017, *ebook*).

Posteriormente, em 1863, teve seu campo de tutela majorado, abarcando a proteção à família, com a imposição do duplo grau de jurisdição a decisões que viessem a julgar procedente o pedido de anulação do casamento⁴. Essa ampliação para o direito da família parece decorrer da força da Igreja Católica no país, tendo em vista que previsão semelhante havia sido implementada no Direito Canônico em 1741, pelo Papa Benedito XIV, com a finalidade de coibir a anulação de casamentos por juízes de primeiro grau (PIMENTEL, 2016a, p. 13).

Com o Código de Processo Civil de 1939, instituído por decreto presidencial durante o Estado Novo, não houve, ao menos em seu texto original, menção a quais seriam as hipóteses de cabimento da “*apelação necessária ou ex-offício*”. Havia tão somente a previsão do instituto de forma genérica, em seu art. 822, o qual estabelecia que “*A apelação necessária ou ex-officio será interposta pelo juiz mediante simples declaração na própria sentença*”. As hipóteses de cabimento foram implementadas ao CPC/39 somente com o advento do Decreto-Lei 4.565/42, que inseriu um parágrafo àquele artigo, indicando quais situações ensejam a remessa necessária. Haveria, pela nova redação, reexame das sentenças que I) declarassem a nulidade do casamento, II) homologassem o desquite amigável e III) fossem proferidas em desfavor da União, de Estado ou de Município.⁵

Inobstante tenha havido a regulamentação pelo CPC/39, inúmeras outras hipóteses foram surgindo na legislação esparsa. Primeiro, por meio do Decreto-Lei n. 3.365/41, ainda vigente, que trata da desapropriação por utilidade pública, o qual estabelecia, em seu art. 28, § 1º, que “*o juiz recorrerá ex-officio quando condenar a Fazenda Pública em quantia superior ao dobro da oferecida*”.

Outra previsão, desta feita vinculada à aquisição de nacionalidade, veio na Lei n. 818/49, hoje revogada. Dispunha o art. 4º deste diploma que o filho de brasileiro, nascido no estrangeiro, poderia requerer, após retornar ao país, a nacionalidade brasileira, devendo obedecer alguns requisitos para tanto. A Lei n. 5.145/66 modificou este diploma, inserindo

⁴ Essa ampliação se deu por meio do Decreto n. 3.069/1863, que estabeleceu, em seu art. 12, que “*as sentenças que se proferirem são appellaveis para a Relação do districto, devendo o juiz receber a appellação com effeito suspensivo, e appellar ex-officio sempre, que annullar o casamento.*”

⁵ Art. 822. A apelação necessária ou ex-officio será interposta pelo juiz mediante simples declaração na própria sentença.

Parágrafo único. Haverá apelação necessária:

I – das sentenças que declarem a nulidade do casamento; II – das que homologam o desquite amigável; III – das proferidas contra a União, o Estado ou o Município.

alguns parágrafos no art. 4º, dentre eles aquele que impunha ao juiz o dever de recorrer de ofício da sentença que outorgasse a nacionalidade⁶.

Na década de 60, pouco após o início da Ditadura, surge aquela que parece ser a hipótese mais *sui generis* da remessa necessária no ordenamento jurídico brasileiro. Ela vem contida no Código de Processo Penal Militar, instituído pelo Decreto-Lei n. 1.002/69, no art. 696, que estabelece que haverá recurso de ofício “a) da sentença que impuser pena restritiva da liberdade superior a oito anos” e “b) quando se tratar de crime a que a lei comina pena de morte e a sentença fôr absolutória, ou não aplicar a pena máxima.”

O Código de Processo Civil de 1973 manteve o instituto, mas com algumas inovações. Por primeiro, alterou sua alocação no código: enquanto no CPC/39 ele encontrava-se na parte relativa aos recursos, na nova codificação passou ao Capítulo que versa sobre sentença e coisa julgada, muito pelas críticas que a doutrina vinha fazendo sobre a natureza jurídica da apelação *ex officio*, como visto. A codificação modificou, ainda, as hipóteses de cabimento do reexame, com a exclusão daquela que tratava da homologação do desquite amigável, e com a inclusão do reexame à sentença “que julgar improcedente a execução de dívida ativa da Fazenda Pública”.

No mesmo período, a Lei do Mandado de Segurança vigente (Lei n. 1.533, de 31 de dezembro de 1951), pela alteração provocada pelas Leis n. 6.014/73 e 6.071/74, passou a prever que “A sentença, que conceder o mandado, fica sujeita ao duplo grau de jurisdição, podendo, entretanto, ser executada provisoriamente”⁷.

A mesma Lei n. 6.014/73 alterou a Lei n. 5.316/57, que tratava dos seguros de acidentes de trabalho no regime da previdência social. Aquela norma introduziu, ao art. 15, o § 5º, que impunha o duplo grau de jurisdição à toda sentença desfavorável à Previdência Social.

Em 1979, o legislador promulgou a Lei n. 6.739, que dispôs sobre a matrícula e registro de bens imóveis rurais. Em síntese, tal norma previu que poderia o particular, após ter sua matrícula cancelada, intentar ação anulatória. Se tal ação viesse a ser improcedente, caberia o reexame. Aparece aqui, portanto, como uma prerrogativa posta, em um primeiro olhar, em prol de particulares, mas também possui o fito de preservar a integridade dos registros públicos de imóveis.

Ao depois, em 1993, surgiu mais uma previsão vinculada à desapropriações. Desta feita, a Lei Complementar 76/93, que dispunha sobre desapropriação para fins de reforma

⁶ Estabelecia o art. 4º, § 3º: “Da decisão que autorizar a transcrição do termo recorrerá o juiz de ofício.”

⁷ É o que passou a prever o Art. 12, parágrafo único, daquele diploma normativo, com redação conferida pela Lei n. 6.071/74.

agrária, estabelecia que “*A sentença que condenar o expropriante, em quantia superior a cinqüenta por cento sobre o valor oferecido na inicial, fica sujeita a duplo grau de jurisdição*”.

Em meados da virada do milênio maiores alterações voltaram a ocorrer, mormente em prol da Fazenda Pública. Inicialmente, por meio da Lei 9.469/97, o reexame foi estendido às sentenças contrárias a autarquias e fundações públicas, não estando mais limitada à União, aos Estados e aos Municípios.

Já em 2001, por meio da Lei n. 10.532, que alterou o Código de Processo Civil, a remessa necessária novamente sofreu mutações. Não obstante a existência do instituto fosse criticada por parte doutrina, ele subsistiu, tendo prevalecido a ideia apresentada na Exposição de Motivos daquela norma, segundo a qual seria oportuna sua manutenção em nosso sistema processual, “*tendo em vista melhor preservar os interesses do erário, tutelando patrimônio que é, em última análise, de todos os cidadãos*”⁸.

Tal diploma normativo deu nova roupagem ao instituto, primeiro com a revogação da hipótese que previa o reexame de sentença que decretasse a nulidade do casamento. Ele também adaptou a redação do art. 475 CPC/73 ao que a Lei 9.469/97 havia estabelecido, tendo positivado que a remessa necessária albergaria o interesse de autarquias e fundações públicas, além de ter incluído o Distrito Federal aos entes que possuem tal prerrogativa, corrigindo, deste modo, o que pareceu ser um equívoco da redação anterior.

Ainda pela Lei n. 10.352/2001, foram trazidas duas hipóteses em que a remessa necessária estaria dispensada: por primeiro, quando a condenação, ou o direito controvertido, tivesse valor igual ou inferior a 60 (sessenta) salários-mínimos, e, em segundo, quando a sentença prolatada pelo Juízo *a quo* estivesse fundada em Súmula ou jurisprudência oriunda do plenário do Supremo Tribunal Federal, ou, ainda, quando estivesse alicerçada em súmula de Tribunal Superior. Correspondiam, estas hipóteses, aos §§ 2º e 3º do art. 475, respectivamente.

Desde então, maiores modificações ocorreram somente com a edição do Código de Processo Civil de 2015, que deu novos contornos à remessa necessária enquanto prerrogativa da Administração Pública, modificações que serão analisadas de forma pormenorizada ao longo deste trabalho.

2.4. PROCEDIMENTO

⁸ Diário da Câmara dos Deputados - 23/8/2000, Página 44551 (Exposição de Motivos). Disponível em: <<https://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/2001/lei-10352-26-dezembro-2001-429473-exposicaodemotivos-150126-pl.html>>. Acesso em: 28 de setembro de 2019.

Antes de adentrar no procedimento em si da remessa necessária, cabe uma ressalva. Tradicionalmente, a remessa foi prevista para submeter ao duplo grau de jurisdição processos que viessem a ser extintos por meio de *sentença*. Entretanto, discute-se se outras decisões podem tornar necessário o reexame pelo Tribunal pela via da remessa necessária. Essa discussão será enfrentada no terceiro capítulo do presente trabalho. Por enquanto, analisar-se-á o procedimento da remessa necessária a partir da prolação de sentença, mas com a ressalva de que, estando outras decisões que não a sentença sujeitas ao reexame, deve-se observar, no que for compatível, o regime aqui explanado.

Dito isso, necessário é verificar a (des)necessidade de resolução de mérito para que incida o reexame. Via de regra, é preciso que haja a resolução de mérito para que os autos estejam sujeitos ao duplo grau de jurisdição. Entretanto, pode persistir a remessa quando não houver resolução de mérito, mormente pelo sistema vigente nas ações coletivas. Vejamos estas peculiaridades.

No que diz respeito às previsões em favor da Fazenda Pública, a obrigatoriedade do reexame, segundo entendimento do Superior Tribunal de Justiça, somente subsiste quando há julgamento com resolução de mérito em desfavor do ente público⁹. Nesse sentido é a observação de Leonardo Carneiro da Cunha: “*Se a Fazenda Pública for Autora da Demanda, e for extinto o processo sem resolução do mérito, não há [...] uma sentença proferida contra o ente público. Para o STJ, só há remessa necessária se a sentença contrária ao Poder Público for de mérito.*” (2019, p. 198).

Assim, sendo proferida decisão com base no art. 485 do CPC, não deve haver, em princípio, reexame. Entretanto, como observa Luiz Henrique Volpe Camargo (2018, p. 78-79), há situações em que a resolução sem mérito impede a repositura da *mesma* ação. Em outras palavras, apesar de não haver coisa julgada material, a decisão torna-se imutável.

Seria a situação, por exemplo, em que ente público propõe uma ação, e a sentença reconhece a ilegitimidade passiva do réu, decisão onde não há resolução de mérito. Nesta situação, “*em que a coisa julgada formal impede a repositura da mesma ação, acreditamos que deva ser cumprido o comando do art. 496*”. (CAMARGO, 2018, p. 79). Situação semelhante deve ocorrer, segundo Pedro Dias (2018, p. 48-49), quando há perempção. Isso porque quando “*a Fazenda Pública der causa, por três vezes, à sentença fundada em abandono*

⁹ Nesse sentido: AgInt no REsp 1813749/CE, Rel. Min. Mauro Campbell Marques, 2ª T. j. em 10/09/2019; AgRg no AREsp 601.881/RJ, Rel. Min. Benedito Gonçalves, 1ª T., j. em 15.09/2015; AgRg no AREsp 335.868/CE, Rel. Min. Herman Benjamin, 2ª T., j. em 05.11.2013; REsp 781.345/MG, Rel. Min. Francisco Falcão, 1ª T., j. em 29.06.2006; REsp 640.651/RJ, Rel. Min. Castro Meira, 2ª T., j. em 18.10.2005.

de causa, esta hipótese prevê a impossibilidade de ajuizamento de nova ação (art. 486, § 3º) e, por essa razão, sujeita essa terceira sentença à remessa necessária.”

Nesse sentido, é possível verificar que, tratando-se de reexame em prol da Fazenda, haverá remessa necessária quando a sentença for proferida em desfavor dela, devendo tal decisão ser, via de regra, *com* resolução de mérito, existindo doutrina que defenda o cabimento do reexame quando a sentença, *sem* resolução de mérito, venha a impedir a propositura da mesma ação.

Nas ações coletivas, por seu turno, há um tratamento distinto.

Por força do que dispõe a Lei da Ação Popular, em seu art. 19, a sentença que decidir pela *carência* ou pela *improcedência* da popular – previsão que se estende ao microsistema da tutela coletiva, como se verá oportunamente –, estará sujeita ao duplo grau de jurisdição.

Deste modo, é possível perceber que haverá remessa necessária mesmo em situações em que não ocorra o julgamento de mérito. É o que ocorre quando se afigura a *carência* da ação, fenômeno este que foi alterado na nova sistemática processual.

Na vigência do CPC/73, fazia-se menção à categoria das *condições da ação*, dando-se o indicativo que elas corresponderiam à possibilidade jurídica do pedido, legitimidade das partes e o interesse processual (DIDIER JÚNIOR, 2019, p. 363-364). Estando ausente alguma destas denominadas condições da ação, ocorreria o fenômeno da *carência da ação*, julgando-se improcedente o processo, sem resolução de mérito.

No atual código, entretanto, essa disciplina foi alterada. Ele não utilizou-se das expressões *carência* ou *condição* da ação em momento algum. Entretanto, é possível observar que aquilo que era alcunhado como *carência da ação*, continua a ter um equivalente na atual normativa, estando essa correspondência no art. 485, VI¹⁰ (DIDIER JÚNIOR, 2019, p. 364).

Deste modo, quando se lê “*carência da ação*” na Lei da Ação Popular, deve-se entender que estará sujeita a remessa necessária a sentença que julgar improcedente a ação, sem resolução de mérito, pela “*ausência de legitimidade ou de interesse processual*”.

Percebe-se, portanto, que nas ações coletivas não existem maiores discussões sobre a necessidade de resolução de mérito para a incidência do reexame necessário. Havendo sentença de improcedência da ação coletiva, com resolução de mérito, ou extinção pela ausência de legitimidade ou interesse de agir, deverá a sentença ser submetida ao segundo grau de jurisdição para reexame.

¹⁰ Art. 485. O juiz não resolverá o mérito quando:

[...]

VI - verificar ausência de legitimidade ou de interesse processual;

Nesse cenário, observa-se que, prolatando o juízo de primeiro grau decisão que amolde-se à alguma previsão legal que imponha a remessa necessária, deverá ele submeter o processo ao segundo grau de jurisdição, para que lá seja reanalisado. A ausência dessa determinação impedirá “*o trânsito em julgado, podendo o juiz corrigir a omissão em qualquer momento, não havendo preclusão da matéria*” (CUNHA, 2019, p. 205). Enquanto não reexaminado pelo Tribunal, não transita em julgado a decisão proferida.

Deverá o Magistrado observar, ainda, aquilo que dispõe a primeira parte do § 1º do art. 496¹¹, que é uma inovação do atual sistema processual. Na vigência do código anterior, o reexame independia da atitude dos litigantes frente à decisão: impusessem ou não alguma insurgência contra o pronunciamento de primeiro grau, os autos deveriam ser remetidos ao segundo grau de jurisdição.

Hoje, entretanto, foi incluído, na norma citada alhures, um pressuposto negativo para a incidência da remessa necessária, que estabeleceu que a interposição de apelação obsta a remessa necessária. Neste cenário, os autos somente serão remetidos ao tribunal, por força da remessa necessária, na situação em que não fora interposto o apelo pelo beneficiário desta.

E o que ocorre se o magistrado de primeiro grau deixar de remeter os autos ao tribunal, em hipótese que deveria fazê-lo? Nesta situação, deverá a Presidência do Tribunal avocar o processo, a teor do que dispõe art. 496, § 1º, *in fine*, do CPC.

Apesar de a legislação falar em *avocação*, não será o presidente quem julgará o reexame; em verdade, a presidência “*determinará a livre distribuição no tribunal, com sorteio de relator, a quem competirá julgar de forma unipessoal (art. 932) ou colegiadamente em sessão (art. 936) a remessa necessária (§ 2º do art. 496)*”. (CAMARGO, 2018, p. 102).

No que diz respeito ao âmbito de cognição pelo Tribunal, é devolvida toda a matéria em que o ente favorecido pelo reexame - Fazenda Pública ou autor(es) da ação coletiva, via de regra - foi sucumbente, por força de entendimento majoritário no âmbito do Superior Tribunal de Justiça¹².

Entretanto, a teor do que dispõe a Súmula 45 do STJ, “*no reexame necessário, é defeso, ao Tribunal, agravar a condenação imposta a Fazenda Pública*”. Apesar de o enunciado dar conta somente da remessa necessária posta em prol do Poder Público, entendemos que este entendimento deve ampliar-se para todos os beneficiários do duplo grau

¹¹ O texto legal estabelece que “*Nos casos previstos neste artigo, não interposta a apelação no prazo legal, o juiz ordenará a remessa dos autos ao tribunal*”.

¹² Nesse sentido a Súmula 325 do STJ: “*“A remessa oficial devolve ao Tribunal o reexame de todas as parcelas da condenação suportadas pela Fazenda Pública, inclusive dos honorários de advogado”*”.

de jurisdição obrigatório. Isso porque, sendo a remessa instituída *em prol* de determinados sujeitos, não pode o Tribunal, ao reanalisar a matéria, agravar a condenação que havia sido imposta ao favorecido pelo reexame.

Recebido o processo no tribunal, o Relator do processo, em sede de remessa necessária, poderá julgá-lo monocraticamente nas hipóteses previstas no art. 932, IV e V. Esse entendimento vem desde o período de vigência do CPC/73, quando o STJ, por meio da Súmula 253, havia estabelecido que “*o art. 557 do CPC [atual art. 932], que autoriza o relator a decidir o recurso, alcança o reexame necessário*”. Nas demais situações, deverá o reexame ser levado à julgamento pelo órgão colegiado competente.

Proferida a decisão da remessa necessária no âmbito do Tribunal, aplicar-se-á à ela aquilo que dispõe o art. 1.008 do Código de Processo Civil, que define que “*o julgamento proferido pelo tribunal substituirá a decisão impugnada no que tiver sido objeto de recurso*”.

Após o julgamento pelo Tribunal, outra questão que surgiu, e foi pacificada pelos Tribunais Superiores em meados de 2010, versava sobre a possibilidade de o sujeito favorecido pelo reexame interpor recursos contra a decisão do Tribunal, sem antes ter se insurgido contra o pronunciamento de primeiro grau. Tal questão envolve a ocorrência ou não de preclusão, após o decurso do prazo para a interposição do recurso cabível.

A controvérsia girava em torno de saber se, nas situações em que não foi interposto um recurso, ou, quando interposto, impugnou apenas fração dos capítulos da decisão, poderia o beneficiário do reexame apresentar, após o julgamento pelo Tribunal, recurso voluntário contra matéria que não havia se insurgido anteriormente.

Até meados de 2010, o Superior Tribunal de Justiça vinha entendendo que era incabível a insurgência posterior, “*em razão da existência de fato impeditivo do poder de recorrer (preclusão lógica)*”¹³, e que “*a ausência de interposição de apelo voluntário evidencia a conformação da parte em relação à sentença que lhe foi desfavorável, ante a preclusão lógica*”¹⁴.

Tal posicionamento foi alterado após o julgamento do REsp n. 905.771/CE, julgado pela Corte Especial em 29 de junho de 2010. O voto do Relator, Ministro Teori Zavascki, foi pela inexistência de preclusão lógica, tendo em vista que “*a falta de interposição do recurso de apelação, pela Fazenda, foi um comportamento omissivo, e não a “prática de um ato”*”.

¹³ Ementa do voto prolatado no REsp 904.885/SP, Rel. Ministra ELIANA CALMON, PRIMEIRA SEÇÃO, julgado em 12/11/2008, DJe 09/12/2008.

¹⁴ Ementa do voto prolatado no EREsp 1036329/SP, Rel. Ministro HUMBERTO MARTINS, PRIMEIRA SEÇÃO, julgado em 14/10/2009, DJe 29/09/2010.

Ademais, não se pode ver nessa omissão um comportamento que indique, inequivocamente, a concordância com a sentença contrária aos interesses da Fazenda e, portanto, a vontade de não recorrer”.

Nesse cenário, após o julgamento pelo Tribunal, caberá recurso pelo favorecido pela remessa necessária contra o Acórdão - ou contra a decisão monocrática, se incidir alguma hipótese do art. 932 -, independentemente da apresentação de insurgência prévia contra a decisão proferida pelo juízo de piso.

Além disso, o novo regramento processual trouxe, em seu art. 942, um instituto que prevê a ampliação de colegiado, em casos de julgamentos não unânimes no âmbito do Tribunal. Tal instituto corresponde, em certo grau, aos *embargos infringentes* do regramento processual anterior, que era um recurso interposto contra julgamentos não-unânimes proferidos pelo órgão colegiado.

No atual regramento, tal instituto acabou sendo posto como uma imposição legal, determinando que, após o julgamento de algumas espécies de recursos, não havendo unanimidade entre os Magistrados, deverá ele ter “*prosseguimento em sessão a ser designada com a presença de outros julgadores, que serão convocados nos termos previamente definidos no regimento interno, em número suficiente para garantir a possibilidade de inversão do resultado inicial*”, conforme dispõe o *caput* do art. 942. Na sistemática anterior, tal ampliação só ocorreria se fossem interpostos *embargos infringentes* contra a decisão não unânime.

Desde 2009, foi consolidado o entendimento de que este novo julgamento, com a ampliação do colegiado, não é cabível em sede de reexame necessário. Esta orientação se deu, inicialmente, com a edição, pelo Superior Tribunal de Justiça, da Súmula 390, que estabelecia que “*Nas decisões por maioria, em reexame necessário, não se admitem embargos infringentes*”. O Novo Código de Processo Civil positivou a orientação jurisprudencial em seu texto legal, na medida em que o art. 942, § 2º, II, fixou que não caberá a ampliação de colegiado em sede de remessa necessária.

Assim, proferida a decisão no âmbito do Tribunal, seja monocrática, seja colegiada, encerra-se o procedimento da remessa necessária, havendo tão só a possibilidade de interpor novos recursos aos Tribunais Superiores - ou Agravo Interno, se julgada monocraticamente.

3. REMESSA NECESSÁRIA NO ATUAL CENÁRIO NORMATIVO BRASILEIRO

3.1. REMESSA NECESSÁRIA NO CÓDIGO DE PROCESSO CIVIL

No atual Código de Processo Civil, a Remessa Necessária está prevista em seu art. 496, *in verbis*:

Art. 496. Está sujeita ao duplo grau de jurisdição, não produzindo efeito senão depois de confirmada pelo tribunal, a sentença:

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

II - que julgar procedentes, no todo ou em parte, os embargos à execução fiscal.

§ 1º Nos casos previstos neste artigo, não interposta a apelação no prazo legal, o juiz ordenará a remessa dos autos ao tribunal, e, se não o fizer, o presidente do respectivo tribunal avocá-los-á.

§ 2º Em qualquer dos casos referidos no § 1º, o tribunal julgará a remessa necessária.

§ 3º Não se aplica o disposto neste artigo quando a condenação ou o proveito econômico obtido na causa for de valor certo e líquido inferior a:

I - 1.000 (mil) salários-mínimos para a União e as respectivas autarquias e fundações de direito público;

II - 500 (quinhentos) salários-mínimos para os Estados, o Distrito Federal, as respectivas autarquias e fundações de direito público e os Municípios que constituam capitais dos Estados;

III - 100 (cem) salários-mínimos para todos os demais Municípios e respectivas autarquias e fundações de direito público.

§ 4º Também não se aplica o disposto neste artigo quando a sentença estiver fundada em:

I - súmula de tribunal superior;

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

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

IV - entendimento coincidente com orientação vinculante firmada no âmbito administrativo do próprio ente público, consolidada em manifestação, parecer ou súmula administrativa.

Tal previsão mantém a visão clássica de caracterizá-la como uma prerrogativa em favor da Administração Pública, um meio de tutelar o erário. O *caput*, somado aos dois primeiros incisos, traz a essência do instituto neste sistema. Ele dispõe que estará sujeita ao duplo grau de jurisdição, somente produzindo efeitos depois de confirmada pelo tribunal, a sentença “*proferida contra a União, os Estados, o Distrito Federal, os Municípios e suas respectivas autarquias e fundações de direito público*” assim como aquela que “*julgar procedentes, no todo ou em parte, os embargos à execução fiscal*”.

O segundo inciso, em verdade, aparenta ser desnecessário, na medida em que “*a execução fiscal apenas pode ser promovida por entes da Fazenda Pública [...]. Daí que as sentenças de procedência dos embargos à execução fiscal sempre são contrárias à Fazenda Pública. Ou seja, a hipótese do inc. II já estaria abrangida pela do inc. I*” (WAMBIER, TALAMINI, 2016, *ebook*).

Pela literalidade da lei, percebe-se que estão excluídas as empresas públicas e as sociedades de economia mista, na medida em que constituem-se como pessoas jurídicas de direito privado, inobstante tenham uma relação estreita com a Administração Pública. Entretanto, parece ser necessário distinguir tais pessoas jurídicas em dois grupos, conforme a

finalidade destas organizações: se prestadoras de serviço público ou exploradoras da atividade econômica.

Explica-se. Estas sociedades, quando prestam serviços públicos, possuem, segundo entendimento do Supremo Tribunal Federal, um regime jurídico diferenciado, possuindo inúmeras prerrogativas que não são conferidas às sociedades que exploram atividade econômica, como a imunidade tributária, v. g. O caso clássico no Brasil é a Empresa de Correios e Telégrafos¹⁵. Nestas situações, inobstante constituam-se como empresas públicas ou sociedades de economia mista, ou seja, pessoas jurídicas de direito privado, tais entidades tem um regime jurídico intimamente relacionado ao das entidades autárquicas. Em virtude destas especificidades, parte da doutrina defende que as empresas públicas ou sociedades de economia mista, quando prestadoras de serviço público, devem ser atingidas pela prerrogativa da Remessa Necessária (DIAS, 2018, p. 49-51)

No que diz respeito aos dois primeiros parágrafos do art. 496, eles trazem questões de ordem majoritariamente procedimental. O primeiro deles estabelece que “*Nos casos previstos neste artigo, não interposta a apelação no prazo legal, o juiz ordenará a remessa dos autos ao tribunal, e, se não o fizer, o presidente do respectivo tribunal avocá-los-á*”, ao passo que o segundo limita-se a afirmar que “*Em qualquer dos casos referidos no § 1º, o tribunal julgará a remessa necessária*”.

Assim, impõe-se um pressuposto negativo para a incidência do reexame, que será obstado quando houver apelação pela Fazenda. Além disso, determina que deverá o juiz remeter os autos ao segundo grau de jurisdição, podendo o Presidente do Tribunal avocá-los, para que lá haja novo julgamento da controvérsia.

Já os parágrafos terceiro e quarto são de relevância primordial para o instituto. Por força das críticas que veio sofrendo ao longo da história, a nova legislação processual ampliou as hipóteses em que é dispensado o reexame da matéria pelo Tribunal competente para tanto, quando comparada ao sistema anterior. Essas novas restrições estão distribuídas em dois grandes grupos - tal qual ocorria na vigência do CPC/73 -, um ligado ao valor da condenação imposta - ou o *proveito econômico obtido na causa* - à Administração Pública, e outro relacionado ao precedente jurisprudencial que a sentença utilizou como fundamento, correspondendo aos atuais §§ 3º e 4º do art. 496, respectivamente.

¹⁵ Tal entendimento foi aventado, v.g., no RE 424227/SC, Rel. Min. Carlos Veloso, DJe 10/09/2004.

No tocante ao valor da condenação, a sistemática do CPC/73 previa que seria dispensada a remessa ao Tribunal correspondente quando a “*condenação, ou o direito controvertido, for de valor certo não excedente a 60 (sessenta) salários mínimos*”¹⁶.

Na atual normativa, o legislador optou por dividir a Administração Pública, para fins de cabimento do reexame, em três grandes grupos: no primeiro deles, encontram-se as entidades ligadas à União; no segundo, estão os entes relacionados aos Estados, suas capitais e ao Distrito Federal; no último, situam-se os sujeitos vinculados a Municípios que não constituam capital de Estado.

No âmbito Federal, nas causas em que o valor da “*condenação ou o proveito econômico obtido for de valor certo e líquido*” inferior a 1.000 (mil) salários-mínimos, não será necessário o envio dos autos ao Órgão Jurisdicional hierarquicamente superior para reanálise. No segundo grupo, que abrange os Estados e suas respectivas Capitais, além do Distrito Federal, este valor é reduzido para 500 (quinhentos) salários-mínimos, enquanto o último conjunto, dos demais Municípios, terá seu processo revisto pelo Tribunal somente quando a condenação a ele imposta seja de valor igual ou superior a 100 (cem) salários-mínimos.

Por outro lado, a atual sistemática processual também contemplou a lógica de precedentes que foi instituída pelo novo CPC, trazendo previsão neste sentido para o instituto da Remessa Necessária. Assim, decisões emitidas pelo Magistrado de Primeiro Grau, quando fundadas em determinadas espécies de precedentes - notadamente aqueles prolatados por Cortes Superiores -, tendem a constituir uma hipótese de dispensa de reexame necessário.

Isso porque há o entendimento de que “*a decisão judicial que segue e aplica o entendimento previsto nesses precedentes já possui alto nível de segurança jurídica, e certa presunção de que não sofrerá reformas, razões essenciais da própria existência do reexame, sendo ele - por isso - dispensável nesses casos*” (RODRIGUES, FREIRE JÚNIOR, 2019, p. 39).

Previsão semelhante já existia na vigência do CPC/73, embora com âmbito de atuação muito mais restrito. Pela redação do art. 475, § 3º - que fora incluído pela Lei n. 10.352/2001 - , não haveria a obrigatoriedade do duplo grau de jurisdição quando “*a sentença estiver fundada em jurisprudência do plenário do Supremo Tribunal Federal ou em súmula deste Tribunal ou do tribunal superior competente*”.

Com o novo Código Processual Civil, este horizonte foi amplamente alargado. Hoje, não estão sujeitas à remessa necessária as decisões de primeiro grau que venham a ser prolatadas

¹⁶ Art. 475, § 2º, da Lei n. 5.869/73, com redação dada pela Lei n. 10.352/2001.

em observância a Súmulas de Tribunais Superiores, bem como aquelas que observarem tese fixada em julgamento de recursos repetitivos por estas mesmas Cortes, a teor do que dispõem os incisos I e II do art. 496, § 4º. O mesmo ocorrerá nas situações em que o Magistrado de piso julgar em conformidade com “*entendimento firmado em incidente de resolução de demandas repetitivas ou de assunção de competência*” pelo Tribunal ao qual encontra-se vinculado, conforme estabelece o inciso III daquele dispositivo.

O legislador reservou dois incisos - II e III - para tratar sobre casos em que há precedentes julgados em sede de julgamentos repetitivos. Com melhor técnica legislativa, como observa Leonardo Carneiro da Cunha (2019, p. 209), tais dispositivos “*poderiam ser resumidos num único inciso, a dizer que se dispensa a remessa necessária quando a sentença estiver fundada em entendimento firmado em casos repetitivos*”.

Por fim, o inciso IV estabelece que não é necessário o reexame quando a sentença proferida pelo(a) Magistrado(a) singular estiver fundada em “*entendimento coincidente com orientação vinculante firmada no âmbito administrativo do próprio ente público, consolidada em manifestação, parecer ou súmula administrativa.*”

Havendo, portanto, recomendação em determinado sentido, no âmbito interno do ente da Administração Pública que figura como no polo passivo, e vindo o Juízo de primeiro grau a julgar em conformidade com esta orientação, tal sentença não estará sujeita ao duplo grau obrigatório.

Por isso, “*se, no âmbito interno da Administração Pública, houver recomendação de não se interpor recurso, tal recomendação vincula os advogados públicos, não devendo haver remessa necessária, que deverá ser dispensada pelo juiz*” (CUNHA, 2019, p. 209).

Este comportamento da administração, observa (CAMPOS *et al*, 2017, *ebook*), estaria fundada na “*necessidade de legitimação democrática e eficiência republicana*”. Dizem os autores que havendo entendimento uniforme da Administração, seja ele decorrente de percepção própria, seja por aceitação de jurisprudência, “*é de boa-fé a extensão do teor da norma administrativa aos casos que persistem em juízo*” (CAMPOS *et al*, 2017, *ebook*). Aduz, ainda, que tal atitude implica em respeito ao cidadão em teses que tendem a ser amplamente aceitas, além de fazer com que os esforços possam ser concentrados em favor da *res pública* nos demais casos.

Ainda há, no Código Processual Civil, uma previsão de reexame vinculada à Ação Monitória. Tal procedimento vem previsto nos arts. 700 e seguintes. Em síntese, trata-se de uma ação proposta pelo sujeito que afirma, com base em prova escrita, que não possui a eficácia de um título executivo, ter direito de exigir de devedor capaz: “*I - o pagamento de quantia em*

dinheiro; II - a entrega de coisa fungível ou infungível ou de bem móvel ou imóvel; III - o adimplemento de obrigação de fazer ou de não fazer”.

Ela pode ser intentada em desfavor da Fazenda Pública, a teor do que estabelece o § 6º do art. 700. Sendo proposta a ação, a parte ré deverá adimplir a prestação devida, ou apresentar embargos à ação monitória. Caso não seja tomada nenhuma destas providências, haverá formação de título executivo judicial.

Nesse momento é que se insere a remessa necessária. Não apresentando a Fazenda Pública os embargos à ação monitória, deverá a decisão submeter-se ao reexame necessário, por força do que dispõe o art. 701, § 4º, do CPC. Nessa situação, portanto, a formação de título executivo judicial depende de reexame da matéria pelo segundo grau de jurisdição, desde que não ocorra nenhuma das hipóteses de dispensa mencionadas alhures.

Neste cenário, percebe-se que a Remessa Necessária prevista no Código de Processo Civil de 2015 sofreu grandes alterações, quando comparada à legislação processual anterior. Continuou a ser prevista como uma prerrogativa posta somente em favor do erário, mas sofreu várias limitações em seu âmbito de aplicação, tendentes a diminuir o fluxo de processos nos tribunais, colaborando, deste modo, com a duração razoável do processo.

3.2. REMESSA NECESSÁRIA NA AÇÃO POPULAR

A Ação Popular é um instrumento posto em prol dos cidadãos há muito. A doutrina indica que é um instituto que tem origem romana, período em que era posta para defender “*aquilo que hoje denominaríamos interesse pela causa pública*” (BIELSA, 1954, p. 46).

José Afonso da Silva, invocando as lições de Rudolf von Jhering (JHERING¹⁷, 1886, p. 205 e 212, *apud* SILVA, 2007, p. 18-19), apresenta o que causaria, em um primeiro momento, uma estranheza neste fenômeno inserto no direito romano. Isso porque a *actio popular* romana era um instrumento posto em favor dos cidadãos romanos, a fim de defender direito que não seria unicamente seu, o que consistiria numa fuga à regra da legitimidade ordinária, que imperava na época, aquela na qual “*é parte legítima para exercer o direito de ação [...] aquele que se afirma titular de determinado direito que precisa da tutela jurisdicional*” (WAMBIER, TALAMINI, 2017, p. 222). Tal excentricidade, entretanto, diminui quando analisamos as relações entre o Estado e os indivíduos naquele período - mormente nos primórdios da

¹⁷ JHERING, Rudolf Von. L'Esprit de Droit Romain dans les diverses phases de son développement. T. 1, 3ª ed., trad. francesa de O. Meulenaere, Paris, Librairie A. Maresq Ainé, 1886, p. 205 e 212, *apud* SILVA, 2007, p. 19

organização política de Roma, antes de constituir-se na forma de Cidade-Estado -, que são profundamente distintas das quais vemos hoje (SILVA, 2007, p. 19).

Com efeito, sustenta Jhering que inexistia, na comunidade gentílica, uma clara dissociação entre Estado e cidadãos, tal qual ocorre nos dias atuais: “*O Estado não é alguma coisa diferente, fora e acima dos cidadãos; os cidadãos mesmos são o Estado: Estado e povo são equivalentes*” (JHERING, 1886, p. 212, *apud* SILVA, 2007, p. 19). Havia uma noção coletivista, em que o representante dos interesses do povo não seria um Estado, um ente distinto, alheio à população, mas sim o próprio conjunto de cidadãos, e, por consequência, cada um deles, individualmente.

Nessa toada, é possível dizer que a ação popular romana, em sua configuração inicial, mostrava-se como destinada “*a proteger essa relação particular de comunidade indivisa do direito. Cada membro individualmente pode intentar a ação. Aquele que a promove efetivamente, por exemplo, contra o violador de uma sepultura comum, por isso que exerce seu próprio direito, representa o interesse de seus associados*” (JHERING, 1886, p. 204, *apud* SILVA, 2007, 18).

Assim, observa-se que a ação popular na Roma Antiga já possuía duas notas marcantes, que figuram até hoje como elementos essenciais desta garantia. O primeiro diz respeito ao seu objeto, aquilo que por ela é tutelado, algo que estaria situado, segundo Rodolfo de Camargo Mancuso, num campo entre os interesses privados e os interesses públicos, o “*que hoje se diria ocupado pelos chamados interesses difusos, que, a rigor, não são públicos nem privados, mas concernentes a sujeitos indeterminados, incidindo sobre um objeto indivisível*” (2015, *ebook*). Era, portanto, um instrumento de defesa de interesses coletivos.

Por segundo, encontra-se a extensa legitimidade para sua propositura: já naquele período, aparecia como uma garantia posta à quase que a totalidade da população, o que conferia aos cidadãos romanos, segundo Rafael Bielsa, o direito de exercer “*uma espécie de polícia em forma jurisdicional, isto é, não como expressão de autoridade alguma [...], senão porque punham em movimento a justiça para indagar, processar e condenar os transgressores do direito objetivo que interessava aos cidadãos*” (BIELSA, 1954 p. 47).

Existiam inúmeras ações deste gênero, as quais

permitiam a tutela de vasta gama de interesses e valores, como as coisas sacras ou religiosas (*de sepulchro violato*); o erário (*de albo corrupto*); a alteração de marcos entre as propriedades (*de termino moto*); o conluio entre os senhores e escravos (*de collusione detegenda*); e mesmo situações prosaicas, como a colocação de objetos no telhado em risco de cair (*de positis et suspensis*) (MANCUSO, 2012, p. 32).

Diante desta exposição inicial, é válido dizer que “*as ações populares do processo romano foram a forma embrionária de tutela judicial dos interesses supraindividuais*” (MANCUSO, 2012, p. 32).

Avançando na história, não parece ter prevalecido por muito tempo a ideia de tutela coletiva, tal qual ocorria na Roma Antiga. Mancuso (2012, p. 35) e José Afonso da Silva (2007, p. 29) indicam que a versão mais convincente sobre essa ausência da ação popular nos sistemas políticos parece ser a de Tomaso Bruno:

Certo, até quando e até onde o direito romano manteve sua poderosa influência e foi aplicado como direito comum, essa ação foi observada e adotada compativelmente com os regulamentos políticos dos Estados e das Cidades, em que o direito mesmo se impôs. Certo é também que o direito bárbaro não conheceu esse instituto de modo específico, a não ser que se queira admitir, o que não cremos exato, que a acusação pública fosse uma forma específica de ação popular. Certo é, enfim, que o modo amplo e seguro, onde esta foi reconhecida, sancionada, aplicada e interpretada entre os romanos, não encontra nenhuma correspondência no direito feudal, nem no estatutário. (MANCUSO, 2012, p. 34).

No Direito Moderno, ela teria reaparecido, de forma mais tímida, na Bélgica e na França, em 1836 e 1837, respectivamente. Encontrou maior amparo no Direito Italiano, a partir de 1859 (SILVA, 2007, p. 30).

Esse reaparecimento, leciona José Afonso da Silva, coincide com o surgimento do Estado liberal, e, conseqüentemente, com o retorno do “*conceito de que a coisa pública é um patrimônio do povo, e, ainda, com o princípio da legalidade dos atos administrativos*”, tendo em vista que “*só o retorno ao sistema de participação do povo na vida pública, poderia criar as condições necessárias desse instrumento de democracia*” (SILVA, 2007, p. 30-31).

Em nosso ordenamento jurídico, há sinais de ações conferidas ao povo desde que imperava o regime das ordenações, embora sem lei que a previsse expressamente, e com uma abrangência bastante restrita¹⁸.

Na Constituição do Império consta aquela que deve ser o primeiro permissivo legal para o exercício da ação popular, embora seu objeto tenha sido bastante restrito (SILVA, 2007, p. 33). O art. 157 daquela carta constitucional estabelecia que qualquer do povo poderia intentar ação popular, quando juízes de direito e oficiais de justiça fossem suspeitos de “*suborno, peita, peculato e concussão*”.

A primeira Carta Magna da República, por sua vez, não fez qualquer menção à ação popular, ficando sua incidência restrita ao que fora previsto por algumas normas esparsas - além de ter vigorado, até este período, aquela construção que vinha do período das ordenações, em

¹⁸ José Afonso da Silva diz que, nesse período, “*sua admissibilidade se restringia à defesa de logradouros públicos, das coisas de domínio e uso comum do povo*” (2007, p. 33).

que era permitida sua propositura para proteger logradouros e baldios públicos (SILVA, 2007, p. 34-35).

Com a Constituição de 1934 é que a ação popular foi definitivamente positivada em nosso ordenamento jurídico. Previa ela, em seu art. 113, inciso 38, que “*qualquer cidadão será parte legítima para pleitear a declaração de nulidade ou anulação dos atos lesivos do patrimônio da União, dos Estados ou dos Municípios*”.

Três anos depois, entretanto, com o golpe de estado de Getúlio Vargas, que deu origem ao Estado-Novo, foi outorgada uma nova Lei Maior. De cunho autoritarista, ela suprimiu a legitimidade para os cidadãos tutelarem interesses coletivos, principalmente atos administrativos do Estado, como poder-se-ia esperar de um regime governamental totalitarista (BEM, 2009, p. 24).

Com a redemocratização do país, surge, em 1946, uma nova Constituição, que reintroduziu ao ordenamento jurídico pátrio a ação popular, estando prevista em seu art. 141, § 38. O texto normativo reproduz o que previa a Carta de 1934, mas ampliou seu campo abrangência, de modo que agora não apenas atos lesivos da União, dos Estados e dos Municípios podem ser alvo de controle externo, pela via da ação popular, mas também “*das entidades autárquicas e das sociedades de economia mista*”.

Assim, novamente o texto constitucional “*deu ao cidadão a faculdade de ir a Juízo invocar o exercício dos poderes jurisdicionais para garantir o direito que tem a coletividade a um govêrno probo e a uma administração honesta*” (MARQUES, 1958, p. 43).

No âmbito infraconstitucional, inobstante tenham ocorrido algumas tentativas de regulamentação daquela garantia, isso ocorreu tão somente em 25 de junho de 1965, com a promulgação da Lei n. 4.717.

A ausência de regulamentação até então, entretanto, não impedia a aplicabilidade imediata da ação popular, pois, apesar de existir quem defendesse que “*o direito de propor ação popular depende de regulamentação*”, e que não poderia “*ainda, por isso, ser exercido*” (MORAIS, 1949, p. 328-329), “*a orientação ulteriormente abraçada pela doutrina e jurisprudência*” foi a de que o preceito constitucional seria auto-executável (MARQUES, 1958, p. 46).

Regulamentada pela Lei n. 4.717/65, a ação popular manteve a roupagem que à ela foi conferida pela Constituição: uma garantia aos cidadãos, com o fulcro de anular ou decretar a

nulidade de atos lesivos ao patrimônio das mais inúmeras entidades que possam receber verba pública¹⁹.

Estabeleceu, ademais, o que se entenderia pelo *patrimônio público*, para fins de proteção pela ação popular: além dos bens e direitos de valor econômico, seriam tutelados aqueles com valor *artístico, estético, histórico ou turístico* - este último, aliás, não constava na redação original da Lei da Ação Popular, sendo inserido somente com o advento da Lei n. 6.513/77.

A Carta Política de 1967, o art. 153, § 31, com redação dada pela Emenda Constitucional n. 1/69, manteve o instituto, estabelecendo que “*Qualquer cidadão será parte legítima para propor ação popular que vise a anular atos lesivos ao patrimônio de entidades públicas*”, previsão semelhante àquelas das Constituições de 1934 e 1946.

Com a redemocratização do Brasil e a promulgação a Constituição Cidadã, o instituto da Ação Popular foi aperfeiçoado, tendo seu horizonte novamente ampliado. Como visto, até então tal garantia visava defender o patrimônio público, estando abarcados neste conceito, por força do art. 1º, § 1º, da Lei n. 4.717/65, não apenas o erário, mas também os bens e direitos que possuam valor artístico, estético, histórico ou turístico.

O art. 5º, LXXIII, da atual Carta Magna, inseriu nas garantias fundamentais o direito segundo o qual “*qualquer cidadão é parte legítima para propor ação popular que vise a anular ato lesivo ao patrimônio público ou de entidade de que o Estado participe, à moralidade administrativa, ao meio ambiente e ao patrimônio histórico e cultural*”.

Nessa toada, é possível notar que hoje encontra-se assegurado o direito de propor ação popular para tutelar a moralidade administrativa - o que não deixa de ser uma via de proteção ao erário -, o meio ambiente e o patrimônio cultural. Foi mantida, ainda, a tutela do patrimônio público, de bens e direitos com valor artístico, estético, histórico ou turístico, por força da redação do art. 1º, § 1º, da Lei da Ação Popular.

No que diz respeito às entidades que podem sofrer controle externo, pela via da ação popular, o texto legal da Lei n. 4.717/65 parece indicar que “*onde houver patrimônio público envolvido, sob qualquer forma, aí o cidadão poderá exercer seu poder fiscalizador, intentando*

¹⁹ O art. 1º, *caput*, da 4.717/65, indica que são tutelados pela ação popular o patrimônio “da União, do Distrito Federal, dos Estados, dos Municípios, de entidades autárquicas, de sociedades de economia mista ([Constituição, art. 141, § 38](#)), de sociedades mútuas de seguro nas quais a União represente os segurados ausentes, de empresas públicas, de serviços sociais autônomos, de instituições ou fundações para cuja criação ou custeio o tesouro público haja concorrido ou concorra com mais de cinquenta por cento do patrimônio ou da receita anual, de empresas incorporadas ao patrimônio da União, do Distrito Federal, dos Estados e dos Municípios, e de quaisquer pessoas jurídicas ou entidades subvencionadas pelos cofres públicos”.

a demanda popular contra atos lesivos a esse patrimônio, que também é seu” (SILVA, 2007, p. 112).

Neste cenário, a Ação Popular pode ser sintetizada nos seguintes termos:

*Ação popular é o meio constitucional posto à disposição de qualquer cidadão para obter a invalidação de atos ou contratos administrativos - ou a estes equiparados - ilegais e lesivos do patrimônio federal, estadual e municipal, ou de suas autarquias, entidades paraestatais e pessoas jurídicas subvencionadas com dinheiros públicos. A Constituição vigente, de 5.10.88, mantendo o conceito da Carta anterior, aumentou sua abrangência, para que o cidadão possa ‘anular ato lesivo ao patrimônio público ou de entidade de que o Estado participe, à moralidade administrativa, ao meio ambiente e ao patrimônio histórico e cultural’ (art. 5º, LXXIII). Assim, pôs termo à dúvida se abrangeria também os atos praticados por entidades paraestatais (sociedades de economia mista, empresas públicas, serviços sociais autônomos e entes de cooperação), além dos órgãos da Administração centralizada” (MEIRELLES *et al*, 2013, p. 169-170, grifo do autor).*

Feita esta exposição sobre a ação popular, possível observar que em seus primórdios, ela serviu à população de Roma para tutelar interesses públicos, de forma abrangente. No direito pátrio, entretanto, ela tem sido utilizada para a proteção de um mesmo bem, que não deixa de ser interesse de toda a população: o patrimônio público, ainda que numa acepção amplíssima, estando abarcados aqui bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico, cultural, além do meio ambiente.

Retornamos, agora, ao objeto do presente estudo: a remessa necessária. Sua previsão está contida no art. 19, da Lei da Ação Popular, *in verbis*: “*A sentença que concluir pela carência ou pela improcedência da ação está sujeita ao duplo grau de jurisdição, não produzindo efeito senão depois de confirmada pelo tribunal*”.

Levando em consideração toda a exposição histórica feita sobre o instituto do reexame necessário, é possível perceber que existe, com a previsão normativa do art. 19, ao menos uma coerência sistemática. Ainda que parte da doutrina critique a inserção do reexame necessário na ação popular (SILVA, 2007, p. 245), a atitude do legislador é coerente com o que vinha sendo instituído até então, tendo em vista que a finalidade da ação popular é, em *ultima ratio*, a defesa do patrimônio público – ainda que sua abrangência vá para muito além do erário –, que corresponde ao conteúdo essencial da remessa necessária nos últimos dois séculos do direito pátrio.

No mesmo sentido é a observação feita por Rodolfo de Camargo Mancuso:

[...] Embora não fique claro à primeira vista, na verdade aí o legislador buscou uma simetria com o espírito do art. 475, I, do CPC de 1973, onde se prevê reexame necessário da sentença “proferida contra a União, o Estado, o Distrito Federal, o Município”. É que, sendo a ação popular presumivelmente proposta a favor dessas entidades, tem-se, contrario sensu, que a sentença de rejeição - substancial ou processual - pode, porventura, ter sido proferida contra elas, o que induz a conveniência de uma revisão pelo tribunal ad quem. (2015, *ebook*)

3.3. A AMPLIAÇÃO JURISPRUDENCIAL DA REMESSA NECESSÁRIA AO MICROSSISTEMA PROCESSUAL COLETIVO

Até a promulgação do CPC/73, o sistema processual civil brasileiro vinha sendo moldado “*para atender à prestação da tutela jurisdicional em casos de lesões a direitos subjetivos individuais, mediante demandas promovidas pelo próprio lesado*”, podendo-se até mesmo dizer que “*o Código partiu do pressuposto de que a função jurisdicional ‘existe por causa de um conflito e para solucioná-lo’*” (LACERDA²⁰, 1987, p. 20, *apud* ZAVASCKI, 2008, p. 13-14).

Não tinham sido previstos, naquele código, mecanismos para a tutela coletiva de direitos. Isso em muito se deve à relativa novidade da matéria, tendo em vista que a origem mais próxima que temos das ações coletivas, tal qual conhecemos hoje, seriam as *class actions* estadunidenses, de 1966, e que passaram a ser introduzidas no Brasil por volta da década de 80, como leciona Antonio Gidi (DIDIER JÚNIOR, ZANETI JÚNIOR, 2019, p. 29)

Este sistema vem para operacionalizar a tutela dos direitos²¹ coletivos *lato sensu*, servindo “*às demandas judiciais que envolvam, para além dos interesses meramente individuais, aqueles referentes à preservação da harmonia e à realização dos objetivos constitucionais da sociedade e da comunidade*” (DIDIER JÚNIOR, ZANETI JÚNIOR, 2019, p. 49).

Os direitos transindividuais estariam numa posição intermediária entre os interesses público e privado. São eles compartilhados por grupos, categorias ou classes de pessoas, determináveis ou não, que podem estar unidos tanto por um vínculo jurídico, quanto por um vínculo fático (MAZZILLI, 2012, p. 50).

Com a tutela coletiva desses direitos, objetiva-se não apenas evitar decisões contraditórias sobre situações semelhantes, mas também tornar a prestação jurisdicional mais eficiente, tendo em vista que “*o processo coletivo é exercido em proveito de todo o grupo lesado*” (MAZZILLI, 2012, p. 51).

²⁰ LACERDA, Galeno. Comentários ao Código de Processo Civil. 3. ed. Rio de Janeiro: Forense, v. 8, t. I, 1987, p. 20

²¹ Por certo tempo, discutiu-se se existiriam direitos coletivos, ou se o mais correto seria tratá-los como *interesses* coletivos. Hoje, esse problema parece superado, na medida em que os *interesses coletivos* passaram a ser tutelados juridicamente, ganham eles status de *direitos*, não havendo mais razão para tratá-los como meros interesses. (DIDIER JÚNIOR, ZANETI JÚNIOR, 2019, p. 88-90).

No âmbito normativo, o campo de abrangência da tutela dos direitos transindividuais foi sistematizado pelo Código de Defesa do Consumidor - que, conforme se verá, é um diploma normativo essencial no âmbito processual coletivo -, que os classificou em três grupos, quais sejam, direitos difusos, direitos coletivos *stricto sensu* e direitos individuais homogêneos.

Os interesses difusos, pelo texto legal, são aqueles “*transindividuais, de natureza indivisível, de que sejam titulares pessoas indeterminadas e ligadas por circunstâncias de fato*”. Aqueles, por sua vez, que sejam caracterizados como “*de natureza indivisível de que seja titular grupo, categoria ou classe de pessoas ligadas entre si ou com a parte contrária por uma relação jurídica base*”, corresponderão aos direitos coletivos *stricto sensu*. Por fim, diz o Código de Defesa do Consumidor que são individuais homogêneos os direitos “*decorrentes de origem comum*”.

Ao analisar as características dos direitos transindividuais, Hugo Nigro Mazzilli os diferencia nos termos seguintes:

Tanto os interesses difusos como os coletivos são indivisíveis, mas se distinguem não só pela origem da lesão como também pela abrangência do grupo. Os interesses difusos supõem titulares indetermináveis, ligados por circunstâncias de fato, enquanto os coletivos dizem respeito a grupo, categoria ou classe de pessoas determinadas ou determináveis, ligadas pela mesma relação jurídica básica. Por sua vez, os interesses coletivos e os interesses individuais homogêneos têm também um ponto de contato: ambos reúnem grupo, categoria ou classe de pessoas determináveis; contudo, distinguem-se quanto à divisibilidade do interesse: só os interesses individuais homogêneos são divisíveis, supondo uma origem comum. (2012, p. 56 [grifos no original])

E, especificamente sobre a relação entre os interesses individuais homogêneos e os difusos, assinala que ambos “*originam-se de circunstâncias de fato comuns; entretanto, são indetermináveis os titulares de interesses difusos, e o objeto de seu interesse é indivisível; já nos interesses individuais homogêneos, os titulares são determinados ou determináveis, e o objeto da pretensão é divisível*”. (MAZZILLI, 2012, p. 57)

Nesse cenário, vemos que a caracterização dos direitos transindividuais gira em torno de três características essenciais, quais sejam, o grupo, o objeto e a origem. Quanto ao grupo de titulares, apenas os difusos possuem como regra sua indeterminabilidade, ao passo que nos coletivos *stricto sensu* e individuais homogêneos os sujeitos são determinados, ou ao menos determináveis.

Ao objeto, por sua vez, tão só os individuais homogêneos tendem a ser divisíveis, tendo em vista que somente neles é que o dano pode ser individualizado, ou seja, só aqui é que é possível quantificar a lesão sofrida por cada membro do grupo.

Por fim, quanto à circunstância que dá origem ao interesse do grupo, há uma peculiaridade para cada grupo de interesses:

a) nos interesses difusos, o liame ou nexa que agrega o grupo está essencialmente concentrado numa situação de fato compartilhada de forma indivisível, por um grupo indeterminável; b) nos interesses coletivos, o que une o grupo é uma relação jurídica básica comum, que deverá ser solucionada de maneira uniforme e indivisível para todos os seus integrantes; c) nos interesses individuais homogêneos, há sim uma origem comum para a lesão, fundada tanto numa situação de fato compartilhada pelos integrantes do grupo, como numa mesma relação jurídica que a todos envolva, mas o que lhes dá a nota características e inconfundível, é que o proveito pretendidos pelos integrantes do grupo é perfeitamente divisível entre os lesados. (MAZZILLI, 2012, p. 58-59)

Útil ainda a lição de Fredie Didier Jr. e Hermes Zaneti Jr., que trazem o momento em que o grupo é formado como elemento importante na identificação do grupo:

Em suma, no direito coletivo em sentido estrito, o grupo existe anteriormente à lesão e é formado por pessoas que estão ligadas entre si ou com a parte adversária por uma relação jurídica base. No direito difusos, o grupo é formado por pessoas que não estão relacionadas. Nos direitos individuais homogêneos, o grupo é criado, por ficção legal, após o surgimento da lesão. Trata-se de um grupo de vítimas. A relação que se estabelece entre as pessoas envolvidas surge exatamente em decorrência da lesão, que tem origem comum [...]. Criado o grupo, permite-se a tutela coletiva, cujo objeto, como em qualquer ação coletiva, é indivisível (fixação da tese jurídica geral)[...]. A observação é importante: geralmente a tutela *coletiva repressiva* (posterior à lesão) será para direitos individuais homogêneos. Quando ainda não tiver ocorrido a lesão, a ação coletiva preventiva (inibitória) para evitar o dano a um número indeterminado de pessoas, relacionadas ou não entre si (grupo de “possíveis vítimas”), terá como objeto um direito difuso ou coletivo, conforme o caso. (2019, p. 95-96)

Por outro lado, cabe uma observação. Apesar de o Código de Defesa do Consumidor ter dado a indicação de que os direitos coletivos *lato sensu* seriam um gênero, do qual seriam espécies os direitos difusos, os coletivos *stricto sensu* e os individuais homogêneos, ao inseri-los em um mesmo dispositivo, parte da doutrina discorda desta visão.

É que, como observa MANCUSO (2014, p. 314), somente os interesses difusos e os coletivos *stricto sensu* possuiriam a real característica dos direitos metaindividuais, que consiste na indeterminabilidade dos sujeitos e indivisibilidade do objeto - de forma absoluta, naquele caso, e relativa, neste -, “*ao passo que os individuais homogêneos são interesses que apenas são coletivos no modo processual em que são exercidos, remanescendo individuais na sua essência, como aliás deflui de sua própria denominação*”.

No mesmo sentido é o apontamento realizado por Teori Albino Zavascki:

É preciso, pois, que não se confunda defesa de direitos coletivos com defesa coletiva de direitos (individuais). Direitos coletivos são direitos subjetivamente *transindividuais* (=sem titular individualmente determinado) e materialmente *indivisíveis*. [...] O que é múltipla (e indeterminada) é a sua titularidade, e daí a sua transindividualidade. [...]

Já os direitos individuais homogêneos são, simplesmente, direitos subjetivos individuais. A qualificação de *homogêneos* não altera nem pode desvirtuar essa sua natureza. É qualificativo utilizado para identificar um conjunto de direitos subjetivos individuais ligados entre si por uma relação de afinidade, de semelhança, de *homogeneidade*, o que permite a defesa coletiva de todos eles. [...] Há, é certo, nessa compreensão, uma pluralidade de titulares, como ocorre nos direitos transindividuais; porém, diferentemente desses (que são indivisíveis e seus titulares são

indeterminados), a pluralidade, nos direitos individuais homogêneos, não é somente dos sujeitos (que são indivíduos determinados), mas também do objeto material, que é divisível e pode ser decomposto em unidades autônomas, com titularidade própria. [...] Quando se fala, pois, em “defesa coletiva” ou em “tutela coletiva” de direitos homogêneos, o que se está qualificado como coletivo não é o direito material tutelado, mas sim o modo de tutelá-lo, o instrumento de sua defesa. (ZAVASCKI, p. 38-40, [grifos no original])

Fredie Didier Jr. e Hermes Zaneti Jr. (2019, p. 97), por outro lado, discordam desta visão sobre a tutela coletiva de direitos. Para os autores, é um erro tratar os direitos individuais homogêneos como sendo direitos estruturalmente individuais, eis que a tutela desses direitos não restringe-se aos direitos individuais dos lesados, mas sim toda a coletividade, tendo em vista que, *v. g.*, no caso de não habilitarem-se titulares em número compatível com a gravidade do dano²², os valores da indenização reverter-se-ão ao Fundo de Defesa dos Direitos Difusos. Ademais, não se tratam de direitos individuais que somente são coletivos pela via pela qual são tutelados, mas são, em verdade, “*direitos coletivizados pelo ordenamento para os fins de obter a tutela jurisdicional constitucionalmente adequada e integral*”.

Independente do entendimento adotado, é certo que as três espécies de direitos aqui expostas podem ser tuteladas de modo coletivo. Para que haja essa proteção judicial, inúmeros diplomas normativos foram criados. Destacam-se, entre eles, as Leis da Ação Popular, da Ação Civil Pública, e o Código de Defesa do Consumidor. Existem, ainda, inúmeros diplomas normativos isolados, que tratam de forma específica sobre algum direito coletivo *lato sensu*, como ocorre, *v. g.*, com a defesa à ordem econômica (Lei n. 12.529/2011), e à honra e à dignidade de grupos raciais, étnicos ou religiosos (Lei n. 12.966/2014).

Esses diplomas compõem o que a doutrina e a jurisprudência passaram a chamar de *microssistema de defesa de direitos coletivos*, ou *microssistema processual coletivo*. Essa sistematização se deve em muito ao Código de Defesa do Consumidor, que estabeleceu um diálogo de fontes com a Lei da Ação Civil Pública, o que foi realizado por duas vias. Primeiro, pela inserção de um título de cunho eminentemente processual na Lei 8.078/90²³, que trouxe normas gerais sobre a defesa coletiva de direitos em juízo. Segundo, pela inclusão do art. 21 na Lei da Ação Civil Pública, que diz que “*aplicam-se à defesa dos direitos e interesses difusos, coletivos e individuais, no que for cabível, os dispositivos do Título III da lei que instituiu o Código de Defesa do Consumidor*”.

²² É que, após a condenação a indenização por danos individuais homogêneos, aqueles que foram diretamente lesados têm o prazo de 1 ano para habilitar-se à execução contra o condenado. Não ocorrendo essa habilitação, reza o art. 100 do Código de Defesa do Consumidor que “*poderão os legitimados do art. 82 promover a liquidação e execução da indenização devida*”, com os valores sendo revertidos para o Fundo de Defesa dos Direitos Difusos.

²³ Título III - Da Defesa do Consumidor em Juízo, que vai do art. 81 ao art. 104, daquele diploma normativo.

O microsistema da tutela coletiva de direitos pressupõe um intenso diálogo entre os diversos diplomas normativos que o compõem, principalmente quando um uma norma deixe de regulamentar determinada matéria - ou mesmo quando não haja congruência total entre os diferentes diplomas. Nessas situações, esclarecem Fredie Didier Jr. e Hermes Zaneti Jr., em que *“não houver no diploma específico norma que contradiga essa solução, ou mesmo havendo, esta norma for mais estreita na aplicação, deverá prevalecer a interpretação sistemática, decorrentes das regras do CPC e da LACP, em conjunto e harmonia com a Constituição e as normas fundamentais processuais do CPC-2015”* (2019, p. 133).

É o que acontece, por exemplo, com algumas matérias disciplinadas pelo Código de Defesa do Consumidor, como a disciplina da coisa julgada, das despesas processuais e da competência, que tem sido ampliadas pela jurisprudência para todo o microsistema (DIDIER, ZANETI, 2019, p. 133).

A Remessa Necessária é um instituto que parece encontrar-se nesta situação, muito por força da sua parca existência em diplomas normativos que compõem o microsistema da defesa de direitos coletivos.

A principal norma que a institui é a Lei da Ação Popular, como fora visto no item anterior. Mas, além da previsão na Lei n. 4.717/65, a Remessa Necessária está prevista em outros diplomas que tendem a possuir menor abrangência, como ocorre, v. g., com a Lei 7.853/89, que dispõe sobre o apoio às pessoas portadoras de deficiência, e impõe o reexame pelo Tribunal em seu art. 4º, § 1º²⁴.

À vista disso, surge a questão: deve a abrangência da remessa necessária ser estendida a todo o microsistema de tutela coletiva? Ou deve limitar-se somente aos casos em que a lei prevê expressamente?

Em 2009, o Superior Tribunal de Justiça teve a primeira manifestação favorável à ampliação da Remessa Necessária para diplomas normativos componentes do microsistema processual de tutela coletiva que não a previam expressamente.

Na ocasião, em processo com relatoria do Ministro Castro Meira, a Segunda Turma do STJ decidiu que *“Por aplicação analógica da primeira parte do art. 19 da Lei nº 4.717/65, as sentenças de improcedência de ação civil pública sujeitam-se indistintamente ao reexame necessário.”* Pelo voto do relator, essa expansão deveria ocorrer porque

a primeira parte do dispositivo legal em tela ("A sentença que concluir pela carência ou pela improcedência da ação está sujeita ao duplo grau de jurisdição, não produzindo efeito senão depois de confirmada pelo tribunal"), embora refira-se

²⁴ § 1º A sentença que concluir pela carência ou pela improcedência da ação fica sujeita ao duplo grau de jurisdição, não produzindo efeito senão depois de confirmada pelo tribunal.

imediatamente à ação popular, tem seu âmbito de aplicação estendido às ações civis públicas diante das funções assemelhadas a que se destinam - proteção do patrimônio público em sentido lato - e do microsistema processual da tutela coletiva, de maneira que as sentenças de improcedência devem se sujeitar indistintamente à remessa necessária. (STJ, RESP. 1.108.542 - SC, Relator Min. Castro Meira [grifos no original]).

Desde então, novas decisões no âmbito do Superior Tribunal de Justiça foram moldando o campo de incidência da Remessa Necessária nas ações coletivas. Hoje, o ambiente desta Corte Superior parece caminhar no sentido de reconhecer que se impõe o reexame somente se a ação coletiva versar sobre direitos difusos ou coletivos, não atingindo as ações coletivas que visem tutelar direitos individuais homogêneos.

Tal orientação parece ter sido adotada pelo STJ desde o julgamento do REsp Nº 1.374.232/ES, ocasião em que a corte superior seguiu o entendimento de que somente os direitos difusos e os direitos coletivos *stricto sensu* seriam, em sua essência, direitos coletivos, ao passo que os direitos individuais homogêneos seriam coletivos apenas de forma incidental, tendo adotado, portanto, a doutrina preconizada por Teori Albino Zavascki. É o que se observa no voto da Ministra Nancy Andrighi:

As razões que fundamentaram o raciocínio analógico para a aplicação do art. 19 da Lei da Ação Popular a hipóteses de ação civil pública (Lei 7.347/85) – sua transindividualidade e sua relevância para a coletividade como um todo – não são observadas em litígios que versem exclusivamente sobre direitos individuais homogêneos, os quais são apenas acidentalmente coletivos, conforme mencionado acima. Isso porque a coletivização dos direitos individuais homogêneos tem um sentido meramente instrumental, com a finalidade de permitir uma tutela mais efetiva em juízo.

Também em prol da incidência da Remessa Necessária somente quando o direito tutelado consista em direito difuso ou direito coletivo *stricto sensu*, a Terceira Turma julgou, em 21/8/2018, com relatoria do Ministro Marco Aurélio Bellizze, o Agravo Interno no Recurso Especial n. 1690987/MG, cuja ementa saiu vazada nos seguintes termos:

AGRAVO INTERNO NO RECURSO ESPECIAL. PROCESSUAL CIVIL. AÇÃO COLETIVA.

DIREITOS DIFUSOS DOS CONSUMIDORES. REMESSA NECESSÁRIA. APLICAÇÃO ANALÓGICA DO ART. 19 DA LEI N. 4.717/1965. POSSIBILIDADE. AGRAVO DESPROVIDO.

1. Nos termos da jurisprudência desta Corte Superior, é aplicável o reexame necessário nas hipóteses de ação civil pública, independentemente da presença de pessoa de direito público no polo passivo, porém não se aplica aos litígios que versem exclusivamente sobre direitos individuais homogêneos.

1.1. Por conseguinte, levando-se em consideração que a hipótese dos autos cuida de direitos difusos de consumidores, torna-se imperioso o reconhecimento da possibilidade de aplicação analógica do art. 19 da Lei n. 4.717/1965, devendo os autos retornarem à origem para que se analisem as questões que foram julgadas improcedentes pelo Magistrado de primeiro grau e não foram objeto de recurso voluntário pelas partes.

2. Agravo interno desprovido.

Nesse cenário, o STJ vem dando fortes indicativos de que a Remessa Necessária deve ter seu campo de abrangência ampliado para todo o microsistema de tutela coletiva. Entretanto, pela Corte ter adotado a teoria defendida, dentre outros juristas, por Teori Albino Zavascki e Rodolfo de Camargo Mancuso, somente as ações que versem sobre aqueles que seriam os únicos direitos essencialmente transindividuais - difusos e coletivos *stricto sensu* - é que teriam à sua disposição a prerrogativa do reexame necessário, em caso de improcedência ou carência da ação.

3.4. REMESSA NECESSÁRIA EM SEDE DE MANDADO DE SEGURANÇA

O Mandado de Segurança, enquanto instituto autônomo, surgiu, no ordenamento jurídico brasileiro, apenas com o advento da Constituição de 1934. É possível dizer que ele surge como “*forma judicial de tutela de direito líquido e certo, ameaçado ou violado por ilegalidade ou abuso de poder, seja qual fôr a autoridade responsável*” (BUZAID, 1956, p. 26). Entretanto, existiram, até aquele momento, alguns instrumentos postos à tutela daquilo que hoje o Mandado de Segurança visa proteger.

Inicialmente, é essencial para compreender o desenvolvimento do Mandado de Segurança no tempo, a menção à “*teoria brasileira do habeas corpus*” (ALVIM NETTO, 1985, p. 18), construída entre o final do séc. XIX e o primeiro quarto do séc. XX. O *habeas corpus*, historicamente, vinha sendo utilizado para a tutela da liberdade de locomoção. Entretanto, pela redação que a primeira Constituição da República conferiu a este instituto, ele deveria ser concedido “*sempre que o indivíduo sofrer ou se achar em iminente perigo de sofrer violência ou coação por ilegalidade ou abuso de poder*”²⁵.

Nesse cenário, inúmeras ilegalidades perpetradas pela Administração Pública contra administrados poderiam ser questionadas judicialmente por meio do *habeas corpus*. Esta redação vigorou até 1926, quando, por meio de Emenda Constitucional, o objeto do *habeas corpus* voltou ser apenas a tutela da liberdade de locomoção, momento em que deixou de haver instrumento jurídico para a tutela contra outras formas de “*violência ou coação por ilegalidade ou abuso de poder*”. A partir daí é que ganha força o movimento em favor de um instituto autônomo para a proteção contra atos perpetrados pela Administração Pública (BUZAID, 1956, p. 29).

²⁵ Era o que dispunha o art. 74, § 22, da Constituição da República de 1891.

Inobstante esta construção doutrinária e jurisprudencial, necessário é observar que já havia, desde 1894, um instituto semelhante ao que viria a ser o Mandado de Segurança, com abrangência bastante limitada, que fora instituído pela Lei n. 221, de 20 de novembro daquele ano²⁶. Tal diploma “*instituiu uma ação especial destinada a invalidar atos ou decisões das autoridades administrativas federais, lesivos dos direitos dos indivíduos*” (BUZAID, 1956, p. 27).

Diante dessa lacuna legislativa, foram apresentados alguns Projetos de Lei para implementar um instituto dessa natureza, com a doutrina falando em *mandado de garantia*, *mandado de proteção e restauração*, *ação de manutenção*, *mandado asseguratório ou reparatório* e *mandado proibitório* (ALVIM NETTO, 1985, p. 19).

Somente com a Constituição de 1934 é que surge esta figura autônoma no ordenamento jurídico brasileiro, sob a alcunha Mandado de Segurança, posto no título que versava sobre *direitos e garantias*, tal qual ocorria com o *habeas corpus*. Vinha previsto no art. 113, 33), que estabelecia que

Dar-se-á mandado de segurança para defesa do direito, certo e incontestável, ameaçado ou violado por ato manifestamente inconstitucional ou ilegal de qualquer autoridade. O processo será o mesmo do habeas corpus, devendo ser sempre ouvida a pessoa de direito público interessada. O mandado não prejudica as ações petições competentes.

Como aponta Alfredo Buzaid, o instituto “*saiu dos debates parlamentares não como um simples remédio jurídico, conferido pela lei ordinária, mas elevado à eminência de garantia constitucional, e, portanto, insusceptível de sofrer restrições ao sabor das maiorias ocasionais das casas legislativas.*” (1956, p. 29).

Embora o dispositivo constitucional fosse auto-executável, as questões surgidas em torno de sua aplicação imediata acabaram levando a instituição de um regramento infraconstitucional, instituído pela Lei nº 191, de 16 de janeiro de 1936 (BUZAID, 1956, p. 29).

Já com a vinda do Estado Novo e o advento Constituição de 1937, deixou de haver, no âmbito constitucional, garantia ao Mandado de Segurança, “*que passou a sobreviver somente através da disciplina da Lei 191, e, ao depois, pela do Código de Processo Civil de 1939*” (ALVIM NETTO, 1985, p. 19). No que diz respeito à Lei n. 191/36, cabe observar que em 16 de novembro de 1937, logo após a promulgação da Constituição Polaca, surge o Decreto-Lei n. 6, que, em seu art. 16, estabeleceu que aquela norma continuaria em vigor, entretanto, não seria aplicável contra “*atos do Presidente da República e dos ministros de Estado, Governadores e*

²⁶ O instituto vinha previsto no 13º artigo daquela norma, que estabelecia que “*Os juizes e tribunaes federaes processarão e julgarão as causas que se fundarem na lesão de direitos individuaes por actos ou decisão das autoridades administrativas da União.*”

Interventores”. Posteriormente, também foi previsto no CPC/39, que trouxe um título próprio para regulá-lo, nos arts. 319 e seguintes.

No âmbito constitucional, ele retorna na Carta Magna de 1946, mais uma vez no capítulo relativo a direitos e garantias individuais. A redação do art. 141, § 24, estabelecia que “*Para proteger direito líquido e certo não amparado por habeas corpus, conceder-se-á mandado de segurança, seja qual for a autoridade responsável pela ilegalidade ou abuso de poder*”, devendo tal norma ser interpretada conjuntamente com o § 23 do mesmo artigo, de modo a somente ser possível sua utilização quando “*alguém sofrer ou se achar ameaçado de sofrer violência ou coação*” (WALD, 2010, p. 1). A garantia novamente veio a ser regulamentada por norma infraconstitucional, o que se deu por meio da Lei n. 1.535/51.

As Cartas Políticas de 1967 - com as modificações introduzidas pela Emenda Constitucional n. 1/69 - e de 1988 mantiveram-no nos mesmos moldes: foi inserto em capítulos relativos à direitos e garantias colocados em prol dos cidadãos, para servir contra atos perpetrados pela Administração Pública, desde que houvesse amparo em direito líquido e certo. A atual Constituição, entretanto, foi além das previsões anteriores, garantindo também o Mandado de Segurança Coletivo, que poderia ser impetrado por determinadas instituições²⁷.

Neste cenário, hoje é possível definir o Mandado de Segurança como sendo

o meio constitucional posto à disposição de toda pessoa física ou jurídica, órgão com capacidade processual, ou universalidade reconhecida por lei, para a proteção de direito individual ou coletivo, líquido e certo, lesado ou ameaçado de lesão por ato de autoridade, não amparado por habeas corpus ou habeas data, seja de que categoria for e sejam quais forem as funções que exerça (CF, art. 5º, LXIX e LXX; art. 1º da Lei n. 12.016, de 7.8.2009). Caso o direito ameaçado ou violado caiba a mais de uma pessoa, qualquer uma delas poderá requerer a correção judicial (art. 1º, § 3º, da Lei n. 12.016/2009) (MEIRELLES et al, 2013, p. 27-29)

No que diz respeito à delimitação do que seria o *direito líquido e certo*, doutrina e jurisprudência vêm convergindo no sentido de tratá-lo como “*um direito estremado de dúvida, isento de controvérsia*” (BUZAID, 1956, p. 34), ou, ainda, “*o direito comprovado de plano, pois não se admite a produção de provas no curso do processo do mandado de segurança*” (WALD, 2010, p. 11). No mesmo sentido, José Henrique Mouta de Araújo indica que “*direito líquido e certo é aquele que resulta de fato certo, comprovável de plano, e que independe de maior instrução probatória*” (2019, p. 25).

²⁷ Dispõe o art. 5º, LXX, que o Mandado de Segurança coletivo poderá ser impetrado por “*a) partido político com representação no Congresso Nacional*” ou “*b) organização sindical, entidade de classe ou associação legalmente constituída e em funcionamento há pelo menos um ano, em defesa dos interesses de seus membros ou associados*”.

Trata-se, assim, de um procedimento extremamente célere, que visa assegurar a manutenção de um direito líquido e certo, não sendo passível a dilação probatória, devendo a prova ser pré-constituída. A exceção se dá nas situações em que “*o documento estiver em poder do impetrado, da Administração Pública ou de terceiro, casos nos quais é autorizada a sua requisição*” (WALD, 2010, p. 11).

Necessário observar, ainda, que o Mandado de Segurança “*normalmente é repressivo de uma ilegalidade já cometida, mas pode ser preventivo de uma ameaça de direito líquido e certo do impetrante. Não basta a suposição de um direito ameaçado; exige-se um ato concreto que possa pôr em risco o direito do postulante*” (MEIRELLES *et al*, 2013, p. 31).

D’outro lado, examinando agora o reexame necessário em sede de Mandado de Segurança, sua previsão vem desde o diploma regulador de 1951, que o instituiu em favor da Fazenda Pública. No cenário atual, a previsão vem contida no art. 14, § 1º, da Lei n. 12.016/09, que estabelece que “*Concedida a segurança, a sentença estará sujeita obrigatoriamente ao duplo grau de jurisdição*”.

Neste cenário, observa-se que a imposição do duplo grau de jurisdição é posta, em princípio, como uma “*previsão genérica de remessa ao duplo grau de jurisdição sempre que houver a concessão da segurança (procedência do pedido)*” (ARAÚJO, 2019, p. 393), situação em que haverá decisão em desfavor de algum sujeito vinculado à Administração Pública.

Além disso, o horizonte de sujeitos passivos no Mandado de Segurança é mais amplo que aquele previsto no Código de Processo Civil. Enquanto nesta norma a prerrogativa alcança somente “*a União, os Estados, o Distrito Federal, os Municípios e suas respectivas autarquias e fundações de direito público*”, o mesmo não ocorre no Mandado de Segurança. Isso porque podem figurar no polo passivo do *mandamus*, “*além das pessoas jurídicas de direito público, os representantes ou órgãos de partidos políticos e os administradores de entidades autárquicas, bem como os dirigentes de pessoas jurídicas ou as pessoas naturais no exercício de atribuições do Poder Público*” (LESSNAU, 2018, p. 21). Como a previsão do art. 14 fala que haverá o reexame sempre que concedida a segurança, não impondo outras limitações, sempre que for concedida a segurança contra algum(ns) desta(s) entidade(s), deverão os autos ser remetidos ao segundo grau de jurisdição.

Além de tais situações, é possível defender que o Mandado de Segurança Coletivo, quando julgado improcedente, também seja submetido à remessa necessária. Isso porque ele “*está incluído numa temática maior, ligada ao sistema processual coletivo*” (ARAÚJO, p. 293). Não que isso faça ele ser uma nova espécie de Mandado de Segurança, mas apenas o torna

um novo instrumento de tutela coletiva, que deve ser considerado, portanto, como parte componente do microsistema processual coletivo.

Com efeito, parece ser cabível, em sede de Mandado de Segurança Coletivo, não só o reexame em favor daqueles entes mencionados alhures, quando concedida a segurança, mas também em caso de *carência* ou *improcedência* dos pedidos.

Isso porque, como visto anteriormente, a jurisprudência vem adotando a orientação segundo a qual incidirá a Remessa Necessária, com base no art. 19 da Lei da Ação Popular, sempre que houver improcedência ou carência da ação coletiva. Entretanto, pelo entendimento adotado pelo STJ, não serão atingidas pela remessa as demandas que estejam tutelando direitos individuais homogêneos. Sobre esse tema, esclarecem Emerson Cortezia de Souza e Miriam Fecchio Chueiri:

Em que pesem as ponderações doutrinárias quanto ao sistema do mandado de segurança ser único ou um novo instituto, na parte relativa à incidência da remessa obrigatória, deve-se aplicar a mesma regra invocável às outras espécies de demandas coletivas (ação popular, ação civil pública, ação por ato de improbidade).

E isso é assim, pois o escopo essencial visado pela via do mandado de segurança coletivo é a tutela dos interesses transindividuais ou coletivos lato sensu, o que, a nosso ver, tal como sucede com as demais espécies de demandas coletivas, deve-se invocar a regra do art. 19 da 4.717/1965, de forma subsidiária.

Ora, a proteção de interesses de sobreposição (interesse coletivo) deve ficar sempre em primeiro plano sendo, a nosso ver, equivocado o entendimento que permite a interpretação de um dispositivo legal (§ 1.º do art. 14 da Lei 12.016/2009), instituído para regular direitos individuais, aplicando-o em situação que envolva interesses coletivos. (SOUZA, CHUEIRI, 2011, p. 164-165)

D’outro lado, no que diz respeito às espécies de direito coletivo tuteladas, dispõe o art. 21, parágrafo único, da Lei 12.016/09, que será possível, pela via do Mandado de Segurança Coletivo, a defesa de direitos coletivos *stricto sensu* e direitos individuais homogêneos²⁸, estando ausente, ao menos no texto legal, a tutela coletiva de direitos difusos por esta via.

Inobstante a omissão legal, há quem defenda que ela “*não deve prevalecer. Há de ser garantida a utilização do MSC para a tutela dos interesses difusos líquidos e certos, tendo como sustentação o próprio sistema processual coletivo e a atipicidade de suas tutelas*” (ARAÚJO, 2019, p. 296). Talvez a omissão legal tenha se devido ao fato de o legislador não ter vislumbrado a possibilidade de conceber direitos difusos *líquidos e certos*, em virtude da indeterminabilidade quase que absoluta dos sujeitos. Entretanto, não parece se sustentar tal ideia, eis que “*a negação à tutela do direito difuso fulmina o art. 21, § único, da Lei 12.016/09,*

²⁸ Parágrafo único. Os direitos protegidos pelo mandado de segurança coletivo podem ser:

I - coletivos, assim entendidos, para efeito desta Lei, os transindividuais, de natureza indivisível, de que seja titular grupo ou categoria de pessoas ligadas entre si ou com a parte contrária por uma relação jurídica básica;
II - individuais homogêneos, assim entendidos, para efeito desta Lei, os decorrentes de origem comum e da atividade ou situação específica da totalidade ou de parte dos associados ou membros do impetrante.

de flagrante inconstitucionalidade, em decorrência da inafastabilidade da jurisdição” (ARAÚJO, 2019, p. 296).

Partindo-se dessa visão, é possível sustentar que, tratando-se de Mandado de Segurança Coletivo, que verse sobre direitos coletivos *stricto sensu*²⁹, ou mesmo sobre direitos difusos, apesar da omissão legal, incidirá também o reexame quando houver *carência* ou *improcedência* dos pedidos, com base no art. 19 da Lei da Ação Popular, tendo em vista que esta espécie de Mandado de Segurança é parte componente do microsistema processual coletivo.

Conclui-se, portanto, que no atual sistema normativo, o Mandado de Segurança deverá ser submetido ao duplo grau de jurisdição obrigatório sempre que for concedida a segurança, afigurando-se, neste caso, como uma prerrogativa em prol da Fazenda Pública. É possível defender que, em sede de Mandado de Segurança Coletivo, deverá incidir a remessa necessária também quando houver *carência* ou *improcedência* da ação, por ser ele parte componente do microsistema processual coletivo, que impõe o reexame nestas duas situações.

3.5. OUTRAS PREVISÕES NO ORDENAMENTO JURÍDICO BRASILEIRO

Além das hipóteses tratadas até aqui, que parecem constituir o núcleo central da remessa necessária no cenário jurídico brasileiro, existem, ainda, outros diplomas normativos que impõe a obrigatoriedade do segundo grau de jurisdição a determinadas decisões.

Duas destas previsões estão vinculadas à desapropriação de bens pelo Poder Público. A primeira delas vem no Decreto-Lei n. 3.365/41, que dispõe sobre a desapropriação por utilidade pública, ao passo que a segunda está na Lei Complementar 76/93, que trata da desapropriação de imóveis rurais, por interesse social, para fins de reforma agrária.

No Decreto-Lei de 1941, a previsão vem esculpida em seu art. 28, § 1º que dispõe que haverá reexame da “*sentença que condenar a Fazenda Pública em quantia superior ao dobro da oferecida*”³⁰.

O diploma que dispõe sobre a desapropriação para fins de reforma agrária traz previsão bastante semelhante. O art. 13, § 1º, da Lei Complementar 76/93 estabelece que “*a sentença*

²⁹ Sem esquecer que parte da doutrina entende que os direitos individuais homogêneos também são direitos coletivos. Partindo-se desse entendimento, é possível conceber reexame em Mandado de Segurança Coletivo que venha a tutelar direitos individuais homogêneos.

³⁰ Redação conferida pela Lei n. 6.071/74. A redação original falava em recurso *ex-officio* do juiz: “ § 1o O juiz recorrerá *ex-officio* quando condenar a Fazenda Pública em quantia superior ao dobro da oferecida.”

que condenar o expropriante, em quantia superior a cinquenta por cento sobre o valor oferecido na inicial, fica sujeita a duplo grau de jurisdição”.

É possível perceber, assim, que nestes dois casos a imposição do duplo grau de jurisdição vêm como uma prerrogativa posta em prol do Poder Público, na medida em que somente as decisões contrárias a ele estarão sujeitas a revisão pelo Tribunal. A grande diferença entre elas reside no valor: no Decreto-Lei de 1941, é necessário que o juiz tenha condenado à Fazenda a pagar pelo menos o dobro do valor que havia sido ofertado por ela; já na Lei Complementar, este valor é reduzido para 50% daquilo que fora oferecido pelo expropriante.

Outra previsão vem contida na Lei 6.739/79, que dispõe sobre a matrícula e o registro de imóveis rurais. O art. 1º deste diploma estabelece que a pessoa jurídica de direito público tem legitimidade para requerer o cancelamento da matrícula e registro de imóveis rurais que detenham algum vício, *v. g.*, a nulidade do título que gerou o registro.

Em sendo provido o pedido do ente público, poderá o interessado ingressar com ação anulatória, a teor do que dispõe o art. 3º daquele diploma³¹. A previsão da remessa necessária vem vinculada à esta segunda ação, dispondo o parágrafo único do art. 3º que, em sendo a decisão *“contrária ao requerente do cancelamento, ficará sujeita ao duplo grau de jurisdição”*.

Aparece, portanto, como uma previsão legal que *“busca preservar a integridade e a regularidade do registro público”* (CAMARGO, 2018, p. 96), caracterizando uma fuga às hipóteses de Remessa Necessária vistas até aqui, na medida em que a decisão contrária ao requerente da ação anulatória, que tende a ser um particular - o proprietário do imóvel que teve seu registro ou matrícula cancelados -, é que será reexaminada pelo Tribunal competente.

4. APLICAÇÃO DO ART. 496, § 4º, À LEGISLAÇÃO EXTRAVAGANTE E OUTRAS QUESTÕES CONTROVERTIDAS

4.1. APLICAÇÃO DAS HIPÓTESES DE DISPENSA DO ART. 496, § 4º, À LEGISLAÇÃO EXTRAVAGANTE

³¹ Art. 3º A parte interessada, se inconformada com o Provimento, poderá ingressar com ação anulatória, perante o Juiz competente, contra a pessoa jurídica de direito público que requereu o cancelamento, ação que não susará os efeitos deste, admitido o registro da citação, nos termos do art. 167, I, 21, da Lei nº 6.015, de 31 de dezembro de 1973, alterado pela Lei nº 6.216, de 30 de junho de 1975.

Como visto, o instituto da remessa necessária sofreu, ao longo das reformas nos Códigos Processuais Cíveis nacionais, grandes restrições, decorrentes da inserção de hipóteses que tornam sua utilização dispensável.

Num primeiro momento, por meio das modificações causadas no CPC/73 pela Lei n. 10.352/01, ainda de forma bastante tímida, que estabeleceu a dispensa vinculada ao valor do direito controvertido – 60 (sessenta) salários-mínimos –, ou relacionada ao precedente que foi utilizado como fundamento da decisão.

O Código de Processo Civil de 2015 acompanhou essa visão, mantendo dois grupos de situações que ensejam a dispensa do reexame necessário: um vinculado ao valor e outro ao precedente no qual fundou-se a decisão, mas tratou essas hipóteses de forma muito mais exaustiva do que a legislação pretérita.

A legislação extravagante, por outro lado, deixou de acompanhar essas alterações. As demais hipóteses de remessa necessária previstas em nosso ordenamento limitam-se a estabelecer que determinadas decisões, proferidas contra sujeitos preestabelecidos, estarão sujeitas a reexame por tribunal - determinação bastante genérica. Até mesmo a Lei do Mandado de Segurança, que foi promulgada após as alterações causadas pela Lei 10.352/01, limitou-se a estabelecer que *“concedida a segurança, a sentença estará sujeita obrigatoriamente ao duplo grau de jurisdição”*, nada falando sobre hipóteses em que a remessa seria dispensável.

Com o surgimento destas situações que obstam o envio dos autos ao segundo grau, a doutrina e a jurisprudência passaram a discutir se estas deveriam incidir também às imposições de duplo grau de jurisdição obrigatório presentes na legislação esparsa.

Mesmo o Superior Tribunal de Justiça, em um primeiro momento, oscilou sobre a incidência das hipóteses de dispensa a leis extravagantes – tendo analisado, na maior parte das vezes, conflitos entre o Código de Processo Civil e a Lei do Mandado de Segurança. A Primeira Turma entendia que deveriam incidir as hipóteses de dispensa do CPC ao Mandado de Segurança³², enquanto a Segunda³³ e a Quinta³⁴ Turmas compartilhavam do entendimento de que não era cabível essa ampliação.

A questão foi pacificada com o julgamento pela Primeira Seção dos Embargos de Divergência em Recurso Especial n. 654.839/SP, de relatoria do Min. Herman Benjamin, em 8 de novembro de 2006, e, posteriormente, pelo julgamento do REsp n. 687.216/SP pela Corte Especial, de relatoria do Min. Castro Meira, em 4 de junho de 2008.

³² É o que se depreende dos Recursos Especiais n. 635.619/SP, 654.839/SP e 687.216/SP.

³³ Nesse sentido foram as ementas dos REsp n. 655.598/SP e 604.050/SP.

³⁴ Nesse sentido: REsp n. 627.598/SP e EDcl REsp n. 575.649/SP.

Em ambos os julgamentos, decidiu-se que a previsão da norma especial - Lei do Mandado de Segurança, nos casos analisados – prevalece sobre aquela da norma geral - representada pelo Código de Processo Civil. Por isso, como a lei especial estabelece que todas as sentenças de procedência estão indistintamente sujeitas ao reexame, não poderiam incidir as hipóteses de dispensa da remessa necessária surgidas com a Lei n. 10.352/01.

Tal entendimento, contudo, foi alvo de contundentes críticas ainda na vigência do antigo Código de Processo Civil³⁵. Com a instituição do Novo Código, que, além de trazer novas hipóteses de dispensa ao reexame necessário, alterou significativamente a sistemática processual civil brasileira, os questionamentos sobre a aplicabilidade daquelas hipóteses de dispensa à legislação extravagante ganharam ainda mais força.

Tendo em vista que uma das grandes alterações promovidas pelo CPC/15 se deu na seara dos precedentes, que passaram a ter uma força muito maior do que possuíam no sistema anterior, analisar-se-á a possibilidade de aplicação das hipóteses de dispensa da remessa necessária trazidas no art. 496, § 4º, do Código de Processo Civil, previamente mencionada, que desobriga o reenvio ao segundo grau quando observadas determinadas espécies de precedentes na prolação de decisão pelo Juízo de piso.

Essa problemática permeia, essencialmente, a integração entre os diferentes diplomas normativos. Por isso, questionar-se-á, em um primeiro momento, a compatibilidade da nova regra com o microsistema processual coletivo, e, posteriormente, com a Lei do Mandado de Segurança.

A relação entre o microsistema processual coletivo e a codificação processual civil de 2015 aparentava ser bastante distinta daquela existente no CPC de 1973, eis que o Código Buzaid caracterizava-se por seu cunho majoritariamente individualista, presa à legalidade e distante da tutela coletiva de direitos. Esse último, conforme exposto por Hermes Zaneti Jr (2019, p 397), ostentava “*uma aplicação apenas residual nos processos coletivos*”, que eram regidos majoritariamente por disposições constantes em outros diplomas normativos componentes do próprio sistema.

O atual Código de Processo Civil, entretanto, não ostenta um distanciamento tão significativo com os processos coletivos. Segundo o autor supracitado, ao passar a reconhecer os processos coletivos em suas disposições, o CPC de 2015 causou “*um efeito aglutinador sobre o microsistema, na medida em que suas normas fundamentais deverão aplicar-se*

³⁵ Criticam esse posicionamento, v.g., Flávio Luiz Yarshell e Viviane Siqueira Rodrigues, in MAIA FILHO, Napoleão Nunes; ROCHA, Caio Cesar Vieira; ROCHA LIMA, Tiago Asfor (org). Comentário à nova Lei do mandado de segurança. 1. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2010, p. 188-190.

também ao processo coletivo”, alterando consideravelmente a relação que existia entre o código e o microsistema coletivo (p. 398). Um exemplo exposto de tal aproximação é a menção que o CPC/15 fez ao processo coletivo no art. 139, X³⁶, que fixa aos magistrados o dever de oficiar a órgãos legitimados à defesa coletiva de direitos “*quando se deparar com diversas demandas individuais repetitivas*”.

Com essa alteração, tornou-se necessário adaptar aquilo que o Código de Processo Civil prevê ao microsistema de tutela coletiva, num enfoque que deixou de ser residual e passou a ser complementar, sem que isso causasse afrontas à lógica ou aos princípios inerentes ao microsistema (ZANETI JÚNIOR, 2019, p. 402). Para a tutela dos direitos coletivos, portanto, a integração com o CPC/15 há de dar forma de modo que não suprima os direitos inerentes à essa modalidade de tutela de interesses jurídicos.

Em sentido semelhante, a observação de Rogério Rudiniki Neto (2018, p. 180) de que, na análise entre os dois sistemas existirão institutos claramente incompatíveis e outros compatíveis, havendo “*por fim, institutos do CPC/15 cuja aplicação à tutela coletiva somente será possível mediante esforço da doutrina que, muitas vezes, deverá promover algumas adaptações e ajustes visando adequá-los às peculiaridades da proteção dos direitos metaindividuais*”. (RUDINIKI NETO, 2018, p. 180)

Neste último grupo, parece se enquadrar a análise sobre a aplicação das hipóteses de dispensa com base em precedentes ao microsistema processual de tutela coletiva. Surge, então, o questionamento: é coerente afirmar que será possível haver a integração entre estes diplomas, a fim de permitir que sentenças de primeiro grau não sejam submetidas à remessa necessária, quando proferidas com base em determinadas espécies de precedentes?

Inobstante a jurisprudência tenha caminhado em sentido contrário nos últimos anos, baseada quase que única e exclusivamente no preceito de que *lex posterior generalis non derogat legi priori speciali*³⁷, é possível defender que resposta à esse questionamento é positiva, devendo as sobreditas hipóteses de dispensa aplicarem-se ao microsistema processual coletivo, devido a uma série de fatores

Inicialmente, em razão da grande força que os precedentes ganharam na nova codificação processual civil. É inegável que a valorização dos precedentes firmados pelos

³⁶ Na versão aprovada pelo Congresso Nacional havia, ainda, no art. 333, disposição que permitia a conversão da ação individual em ação coletiva. Contudo, houve veto presidencial à essa norma.

³⁷ Regra implantada no ordenamento brasileiro pelo art. 2º, § 2º, da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro, que dispõe que “*A lei nova, que estabeleça disposições gerais ou especiais a par das já existentes, não revoga nem modifica a lei anterior*”.

tribunais, notadamente as Cortes Superiores, constitui uma das marcas mais notórias do CPC/15 (LAMY, REIS, 2019, p. 260).

Demonstração disso são as previsões contidas nos seus artigos 332 e 932. O art. 332 traz as hipóteses em que o juiz, em determinadas ações, poderá julgar liminarmente improcedente o pedido. Isso poderá ocorrer quando a ação proposta contrariar: I) enunciado de Súmula do STF ou do STJ; II) acórdão proferido por estas cortes em julgamento de recursos repetitivos; III) entendimento firmado em IRDR ou IAC; ou IV) enunciado de Súmula de Tribunal de Justiça sobre direito local.

Já o art. 932 trata dos poderes do Relator no âmbito dos Tribunais de Justiça. Seus incisos IV e V dispõem que ele poderá julgar recursos³⁸, por meio de decisão monocrática, quando a discussão versar sobre matéria que já foi tratada por determinadas espécies de precedentes, listando-as naqueles dispositivos. Tais espécies correspondem exatamente àquelas dispostas no art. 332.

Plausível, ainda, fazer menção ao art. 988 do CPC/15 que, ao versar sobre a Reclamação³⁹, dispõe que ela é cabível para, entre outras situações, garantir a “*observância de enunciado de súmula vinculante e de decisão do Supremo Tribunal Federal em controle concentrado de constitucionalidade*” e “*de acórdão proferido em julgamento de incidente de resolução de demandas repetitivas ou de incidente de assunção de competência*”, conforme estabelecem os incisos III e IV daquele artigo.

Não por acaso as hipóteses aqui tratadas guardam correspondência quase que exata ao que foi previsto para a remessa necessária: o art. 496, § 4º, em seus três primeiros incisos, dispõe que será desnecessário o reexame quando a sentença fundar-se em Súmulas de tribunais superiores, acórdãos oriundos de julgamentos de recursos repetitivos e incidentes de assunção de competência. A única exceção a regra geral do art. 496 é a contida no inciso IV, que introduz a dispensa quando o julgamento se dá com base em precedente vinculante do ente da Administração Pública parte do processo.

Não parece ser concebível a instituição de uma lógica processual civil que preza pela valorização de precedentes judiciais - os quais devem ser observados por todos os graus de jurisdição, inclusive na condução de ações coletivas, a teor do que dispõe o art. 927- e, em

³⁸ Inclusive a Remessa Necessária, por força do que estabelece a Súmula 253 do STJ - redigida sob a égide do CPC/73: “*O art. 557 [atual art. 932] do CPC, que autoriza o relator a decidir o recurso, alcança o reexame necessário*”.

³⁹ A reclamação transveste-se como um instrumento utilizado com o fim “*fazer com que seja cumprida decisão do tribunal em determinado caso concreto ou, mesmo, apenas para preservar sua competência*” (MIRANDA DE OLIVEIRA, 2017, p. 251).

sentença fundada em algum destes precedentes, haver uma imposição legal que a submete ao segundo grau de jurisdição - onde, por força do art. 932, IV e V, poderá o relator decidir a lide por meio de decisão monocrática.

Além disso, um ponto que também merece destaque é o momento em que foi promulgada a norma que passou a prever o reexame para as ações coletivas - que, como visto, foi fruto de construção jurisprudencial, que ampliou a previsão do art. 19 da Lei da Ação Popular a todo o microsistema processual coletivo. A promulgação deste diploma ocorreu em 29 de junho 1965, mais de 54 (cinquenta e quatro) anos atrás, não sofrendo alterações em seu conteúdo desde então. Ora, à época, não havia qualquer restrição à remessa necessária no ordenamento jurídico pátrio, o que só ocorreu em 2001, por meio da Lei n. 10.352.

Manter a aplicação irrestrita do art. 19 da Lei da Ação Popular não parece concebível no panorama jurídico atual, focado em em que se diminuir, cada vez mais, a morosidade da prestação jurisdicional. Ao serem remetidos ao segundo grau de jurisdição processos que foram decididos com base em precedentes de grande força persuasiva, estará sendo priorizada uma mera formalidade à resolução definitiva da lide, especialmente se considerada a probabilidade de manutenção da decisão.

Sem a integração entre os diplomas, ocorre um dos mais significativos problemas da inobservância de precedentes, que é a afetação do judiciário como um todo, pois o julgador acaba por “*reafirmar um posicionamento já consolidado*”, o que compromete “*a eficiência administrativa e a racionalização da atividade judiciária*” (LAMY, REIS, 2019, p. 265-266).

Além disso, a incidência da remessa de forma indistinta nas ações coletivas tende a ocasionar situações enigmáticas. Imagine-se uma ação coletiva proposta em face de um ente municipal, em que se objetiva garantir a determinado grupo a entrega de medicamentos não padronizados pelas normativas do Sistema Único de Saúde. O objeto desta ação guarda correspondência exata com o que dispõe o Tema 106 do STJ, que versa sobre “*Obrigatoriedade do poder público de fornecer medicamentos não incorporados em atos normativos do SUS*”⁴⁰.

⁴⁰ Na ocasião, fixou-se a seguinte tese:

“*A concessão dos medicamentos não incorporados em atos normativos do SUS exige a presença cumulativa dos seguintes requisitos:*

(i) *Comprovação, por meio de laudo médico fundamentado e circunstanciado expedido por médico que assiste o paciente, da imprescindibilidade ou necessidade do medicamento, assim como da ineficácia, para o tratamento da moléstia, dos fármacos fornecidos pelo SUS;*

(ii) *incapacidade financeira de arcar com o custo do medicamento prescrito;*

(iii) *existência de registro na ANVISA do medicamento.*” (BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. REsp 1657156/RJ, Rel. Ministro Benedito Gonçalves, Primeira Seção, julgado em 25/04/2018, DJe 4/5/2018)

No caso hipotético apresentado, a ação deveria ser julgada com fulcro neste precedente - posto que o art. 927, III, impõe sua observância pelos juízes e tribunais. Uma vez julgada procedente a ação, haverá a condenação da Fazenda Pública ao fornecimento dos medicamentos, e a remessa necessária será dispensada, por força da disposição do § 4º, II, do art. 496..

Por outro lado, na hipótese em que fosse desprovido o pedido, por não ter sido atendido algum requisito fixado naquele julgamento - o medicamento requerido não possuía registro na ANVISA, v.g. -, o mesmo não ocorreria, segundo o atual entendimento jurisprudencial. Nessa situação, deveriam os autos ser encaminhados ao Tribunal competente, por força do duplo grau de jurisdição obrigatório, mesmo que a decisão tenha sido proferida em estrita observância aquilo que dispôs o STJ quando do julgamento daquela controvérsia.

Neste exemplo, fica evidente a incongruência da inaplicação daquilo que dispõe o art. 496, § 4º, ao microssistema, posto que a sentença, utilizando-se do mesmo precedente, poderá ou não ter dispensado seu reexame pelo segundo grau, a depender de qual sujeito foi favorecido por ela.

Além disso, essa sentença, vindo a ser examinada pelo Tribunal competente, tende a ser confirmada, podendo, inclusive, o Relator julgá-la monocraticamente fração considerável das lides, eis que as hipóteses de dispensa mencionadas correspondem quase que integralmente àquelas que dão esse poder ao Desembargador Relator.

Por essas razões, viável o entendimento de que hipóteses de dispensa do reexame necessário, previstas no art. 496, § 4º, do Código de Processo Civil, podem ser compatibilizadas com o microssistema processual coletivo sem que isso implique em contradição à lógica e aos princípios inerentes ao microssistema.

No que diz respeito ao Mandado de Segurança, particularmente, a questão ganha contornos semelhantes. Assim como observado no âmbito das ações coletivas, o enfrentamento da compatibilidade e integração entre diferentes normas não pode estar restrita à disposição segundo a qual *“a lei nova, que estabeleça disposições gerais ou especiais a par das já existentes, não revoga nem modifica a lei anterior”*, como dispõe o art. 2º, § 2º, da LINDB. O tema é muito mais complexo que isso (BUENO, 2019, p. 237), não podendo ser dada uma resposta tão simplória ao problema.

Em verdade, ele encontra-se afirmado na Constituição da República como uma verdadeira garantia constitucional, um direito fundamental posto em prol da coletividade, razão pela qual se mostra insuficiente a sua análise exclusivamente pela via infraconstitucional. É necessário que essa premissa, como afirma Cássio Scarpinella Bueno, *“seja levada em conta*

como guia para sua compreensão como mecanismo diferenciado da tutela jurisdicional” (2019, p. 237)

Neste cenário, o Mandado de Segurança, e, por via de consequência, todo o aspecto processual e procedimental que o permeia, precisa ser analisado sempre sob a ótica de um direito fundamental, buscando dar a ele a maior eficiência possível, sem que para isso ocorram restrições ao direito ao *mandamus*.

Além disso, é essencial observar que é despicendo o estabelecimento de um regramento infraconstitucional específico para que o direito seja garantido judicialmente, eis que ele, por estar inserido no art. 5º da Carta Magna, é auto-executável⁴¹, por força do § 1º deste dispositivo⁴².

Por isso, o procedimento do *writ* deve receber uma influência muito maior do Código de Processo Civil do que o próprio sistema das ações coletivas, desde que, repita-se, a aplicação das normas deste código impliquem em um “*máximo aproveitamento do mandado de segurança como garantia constitucional*” (BUENO, 2019, p. 237-238).

Partindo-se dessa premissa é que deve ser analisada, portanto, a compatibilização entre a previsão da remessa necessária constante na Lei 12.016/09 e aquela do CPC/15.

Um dos principais aspectos que envolvem o Mandado de Segurança é a celeridade que se tenta impor ao procedimento. Prova disso é a necessidade de prova pré-constituída, que afasta, via de regra, a possibilidade de dilação probatória do procedimento. Por isso, com razão Leonardo Carneiro da Cunha (2019, p. 210) ao afirmar que

a diferença básica entre o procedimento comum e o mandado de segurança está na restrição probatória deste último. Para que se mantenha unidade no sistema, é preciso, então, que se entenda que aquelas hipóteses de dispensa do reexame necessário alcancem também a sentença proferida no mandado de segurança.

[...] Demais disso, a previsão constitucional do mandado de segurança, ao fixar como requisito de sua admissibilidade o direito líquido e certo, pressupõe e exige um procedimento célere e expedito para o controle dos atos públicos. Daí por que se afina com a envergadura constitucional do mandado de segurança entender que os §§ 3º e 4º do CPC/2015 a ele se aplicam, de sorte que, naqueles casos, não há remessa necessária.

Assim, a sentença estar sujeita a reexame – inobstante possa ser, via de regra, executada provisoriamente, a teor dispõe o § 3º do art. 14⁴³ - não deixa de ser um óbice ao

⁴¹ Aliás, essa aplicação imediata ocorreu entre a sua primeira previsão como garantia constitucional, em 1934, e sua regulamentação por lei ordinária, em 1936. À época, esse regramento foi posto com o escopo de sanar a variedade de dúvidas que surgiram em torno da sua aplicação (BUZAID, 1956, p. 29).

⁴² § 1º As normas definidoras dos direitos e garantias fundamentais têm aplicação imediata.

⁴³ § 3º A sentença que conceder o mandado de segurança pode ser executada provisoriamente, salvo nos casos em que for vedada a concessão da medida liminar.

direito fundamental ao *mandamus*, posto que haverá um maior distanciamento à decisão definitiva sobre a matéria em que há controvérsia.

D'outro lado, dispensar a sujeição ao duplo grau de jurisdição, quando a sentença for fundamentada em determinadas espécies de precedentes, parece coadunar-se com o regramento constitucional do Mandado de Segurança, pois torna o procedimento mais célere, sem que para isso seja mitigada a garantia posta em prol dos cidadãos – em especial posto que a reanálise pelo segundo grau de jurisdição surge como uma prerrogativa do agente impetrado, não do cidadão para o qual é posto o *writ*.

Além desse aspecto, é essencial levar em consideração o objeto que se quis tutelar ao instituir o reexame nestes dois diplomas normativos.

Como analisado no segundo capítulo do presente trabalho, tanto a previsão na Lei do Mandado de Segurança, quanto aquela constante no CPC, foram instituídas com o escopo proteger o patrimônio público – ainda que o horizonte de sujeitos beneficiados pelo reexame seja maior no procedimento do *mandamus*.

Essa semelhança é, sem sombra de dúvidas, mais um motivo para fazer com que a disposição constante no art. 14, § 1º, da Lei 12.016, seja complementada por aquilo que dispôs o CPC/15. E, em sendo mantida a aplicação indistinta do reexame em Mandados de Segurança, há a tendência de que os cidadãos escolham qual via será utilizada para a tutela de seus direitos. É que, encontrando-se amparado juridicamente por uma orientação sumulada no âmbito de uma Corte Superior, *v. g.*, poderá ele, em situação que seria cabível o Mandado de Segurança, optar pela propositura de ação pelo procedimento comum do CPC, na hipótese de esta via ser mais célere que o próprio procedimento do *mandamus*, eis que operará a dispensa prevista no inciso I do § 4º do art. 496.

Por outro lado, cabe uma análise mais acurada sobre a hipótese de dispensa fundada em “*entendimento coincidente com orientação vinculante firmada no âmbito administrativo do próprio ente público, consolidada em manifestação, parecer ou súmula administrativa*”, como disposto no art. 496, § 4º, IV.

Tal previsão de dispensa foge à regra insculpida no art. 927 do CPC, não havendo obrigatoriedade de observância pela magistratura. Entretanto, especialmente na seara do Mandado de Segurança, essa previsão ganha um grande relevo.

Para a sua análise, como observa José Henrique Mouta Araújo, é necessário partir-se da premissa de que o Mandado de Segurança “*é impetrado, na maioria das vezes, para controlar atos oriundos do Poder Público*” (2019, p. 395).

Diante disso, julgando o magistrado de piso em conformidade com orientação vinculante firmada pelo ente que figura no polo passivo do MS, não há porque conferir a prerrogativa do reexame ao ente público, posto que ele próprio emanou o posicionamento que embasou a decisão judicial.

Assim, em que pese não exista a obrigatoriedade de observância dos entendimentos vinculantes oriundos da Administração Pública pelos juízes e tribunais, quando eles vierem a ser observados e utilizados como fundamento para a prolação da decisão contrária à Fazenda, deve operar a hipótese de dispensa prevista no inciso IV, ainda que se esteja diante de um Mandado de Segurança.

No mesmo sentido é a orientação firmada pelo Fórum Permanente de Processualistas Cíveis, em seu enunciado n. 312, que afirma que “*O inciso IV do § 4º do art. 496 do CPC aplica-se ao procedimento do mandado de segurança*”.

Pelo exposto até aqui, defende-se com veemência a aplicação das hipóteses de dispensa do reexame necessário previstas no § 4º do art. 496 do CPC à legislação extravagante. Essa ampliação, além de coadunar-se com os diplomas normativos extravagantes, vai ao encontro da valorização de precedentes instituída pelo CPC/15, tendendo a tornar a prestação jurisdicional mais estável, coerente, previsível, além de proporcionar uma racionalização do segundo grau de jurisdição, tão sobrecarregada nos dias atuais.

4.2. DECISÕES INTERLOCUTÓRIAS DE MÉRITO E REMESSA NECESSÁRIA

Outra controvérsia que permeia o instituto da remessa necessária é o horizonte de decisões que estão sujeitas à ela. Como visto anteriormente, os diplomas normativos que a instituem sempre vincularam-na à prolação de *sentença*. O atual Código de Processo Civil, entretanto, sofreu uma considerável mutação na seara das decisões judiciais.

Tais alterações legislativas parecem não ter levado em consideração o instituto da remessa necessária, eis que ela continuou sendo prevista tão só vinculada a sentenças, ao passo que o atual sistema decisório parece ter instituído decisões que em muito se assemelham a esse pronunciamento. Essa situação ocasiona certa desarmonia ao sistema, ao não conferir a esses pronunciamentos a obrigatoriedade de reexame pelo segundo grau de jurisdição, tal qual ocorre na sentença. O ponto mais crítico reside no sistema de julgamento antecipado parcial do mérito, feito por decisão interlocutória, conforme previsto no art. 356 do atual CPC.

Explico. No sistema processual revogado, era necessário que o juiz decidisse a lide sempre de forma integral, nos limites em que ela foi proposta, resolvendo todos os pedidos em uma única decisão, a sentença (MIRANDA DE OLIVEIRA, 2017, p. 183).

Uma das inovações do Código de 2015 reside na quebra dessa unidade: hoje, se preenchidos determinados requisitos, é permitido fracionar a lide, julgando pedidos antecipadamente, sendo isso possível quando “*apresentarem-se em condições de julgamento (por se mostrarem incontroversos ou estarem maduros para imediata apreciação)*” (MIRANDA DE OLIVEIRA, 2017, p. 183).

O art. 356 estabelece que poderá haver o julgamento antecipado parcial do mérito, ou seja, decidir parte da controvérsia, em duas hipóteses, a saber, quando algum dos pedidos mostrar-se incontroverso, ou quando estiver em condições de imediato julgamento, nos termos do art. 355⁴⁴. Tal instrumento aparece, portanto, como um meio de dar maior efetividade e celeridade ao processo, eis que antecipa o julgamento de pedidos que em outros tempos seriam julgados apenas ao fim de toda a instrução processual (RODRIGUES, FREIRE JÚNIOR, 2019, p. 43).

Apesar da inovação, o atual código não alterou substancialmente os conceitos de sentença e decisão interlocutória, além de ter mantido muito do que existia na sistemática recursal anterior. Entre a sentença e a decisão parcial de mérito, persiste a semelhança de que ambas possuem *conteúdo* idênticos, qual seja, extinguir determinada parcela dos pedidos, resolvendo o mérito ou não. A diferença reside no caráter finalístico, que somente a sentença possui: só pode ser sentença aquela decisão que, com base nos arts. 485 ou 487, *põe fim* à fase cognitiva do procedimento comum (CAMARGO, 2018, p. 80-81).

Nesse cenário, vemos a decisão parcial de mérito não enquadra-se no conceito de sentença, justo “*porque ela não põe fim à etapa de conhecimento do processo na primeira instância, que prosseguirá, a despeito de ter, como conteúdo, uma das hipóteses do art. 485 ou dos incs. II ou III do art. 487*” (MIRANDA DE OLIVEIRA, 2017, p. 184), consistindo, por isso mesmo, em uma decisão interlocutória, inobstante resolva o mérito de fração dos pedidos formulados.

Ademais, a decisão parcial de mérito, possuindo o condão de encerrar a controvérsia em relação à porção que está sendo decidida, enseja a formação de coisa julgada nessa parte, caso não interposto o recurso cabível (agravo de instrumento, com base no art. 1.015, II).

⁴⁴ O Art. 355, por sua vez, estabelece que “*O juiz julgará antecipadamente o pedido, proferindo sentença com resolução de mérito, quando: I - não houver necessidade de produção de outras provas; II - o réu for revel, ocorrer o efeito previsto no art. 344 e não houver requerimento de prova, na forma do art. 349 .*”

Outrossim, a execução do respectivo comando é *definitiva*, por força do disposto no art. 356, § 3º, exatamente como ocorre na sentença.

Nesse cenário, parcela da doutrina vem defendendo que a remessa necessária se aplique também às decisões parciais de mérito⁴⁵. Leonardo Carneiro da Cunha argumenta que essa necessidade decorre do fato de o reexame estar muito mais vinculado à decisão ser proferida contra a Fazenda Pública, do que com o modo que essa manifestação judicial se dá – se pela via da decisão interlocutória ou por sentença. Assim, defende que “*se houve decisão de mérito contra o Poder Público, é preciso que haja seu reexame pelo tribunal respectivo; [...] Significa, então, que há remessa necessária da sentença, bem como da decisão interlocutória que resolve parcialmente o mérito*” (CUNHA, 2019, pp. 196-197).

Weber Luiz de Oliveira (2015, p. 61-62) traz outro argumento em prol da aplicação da remessa necessária em decisões parciais de mérito: para o autor, não é concebível que uma decisão interlocutória deste gênero possa ter maior força do que uma sentença, tendo em vista que as sentenças são, pela letra da lei, submetidas ao reexame, mas decisões interlocutórias de mérito não.

A cisão do julgamento do mérito em diferentes decisões traz outro questionamento, que pode impactar na necessidade da remessa necessária, em virtude da possível incidência de alguma(s) das hipóteses de dispensa previstas no § 3º do art. 496. É que nas hipóteses do § 3º - que trata da dispensa com base no critério do valor -, por exemplo, pode ocorrer de os pedidos cumulados ultrapassarem o teto que implica na dispensa do reexame, mas, pelo julgamento fracionado dos pedidos, cada qual em uma decisão de mérito, nenhuma das decisões alcançar este teto.

A título exemplificativo, existindo um processo contra um município que não constitua capital, em que foram realizados dois pedidos condenatórios, cada um valorado em R\$ 70.000,00 (setenta mil reais), poderá ou não a decisão ultrapassar o teto de 100 salários-mínimos: se proferidas em uma única decisão, atingir-se-ia o valor que impõe a remessa necessária; caso contrário, ambas as decisões estariam abaixo daquele piso, incidindo a hipótese de dispensa do art. 496, § 3º, III.

Neste cenário, para que sejam aplicadas as hipóteses de dispensa, deve levar-se em consideração cada decisão autonomamente, ou tomar-se por base o valor somado dos pedidos?

⁴⁵ Nesse sentido: Luiz Rodrigues Wambier, Leonardo Carneiro da Cunha, Hermes Zaneti Jr e Gustavo Mattedi Reggiani, Pedro Miranda de Oliveira, Weber Luiz de Oliveira, Luiz Henrique Volpe Camargo, Luísa Bermudes Rodrigues e Américo Bedê Freire Júnior.

Luiz Henrique Volpe Camargo defende categoricamente que “*para fins do art. 496, cada pronunciamento judicial deve ser visto autonomamente*” (2018, p. 81), de modo que

não haverá remessa necessária se pedidos cumulados forem julgados separadamente, uns por decisão parcial de mérito e outros por sentença, e um ou nenhum desses pronunciamentos judiciais autonomamente ultrapassar condenação superior ao valor definido no respectivo inciso do § 3º do art. 496 (2018, p. 81).

Por fim, surge ainda uma questão procedimental: o que o Magistrado de primeiro grau deve fazer para que a decisão parcial de mérito seja reanalisada pelo Tribunal competente? Pelo fato de a parcela não julgada do processo ter seu prosseguimento no primeiro grau, parece recomendável que seja “*feita cópia dos autos e formado um instrumento a ser remetido para o respectivo tribunal, numa espécie de agravo de instrumento ex officio*” (MIRANDA DE OLIVEIRA, 2017, p. 189).

Assim, entende-se que o cenário mais prudente é aquele em que incide o regramento da remessa necessária esculpido no art. 496 do CPC às decisões parciais de mérito, inclusive as hipóteses de dispensa previstas nos §§ 3º e 4º, pois tais pronunciamentos possuem, na sua essência, a mesma finalidade de uma sentença, qual seja, a de resolver a controvérsia posta pelos postulantes.

Com isso, confere-se uma maior uniformidade ao sistema, pois obsta que situações que são, em sua essência, idênticas, tenham tratamento jurídico diferenciado.

4.3. DECISÕES SUJEITAS À ESTABILIZAÇÃO E REMESSA NECESSÁRIA

Outro ponto que traz questionamentos no âmbito da Remessa Necessária diz respeito à estabilização da tutela antecipada antecedente, instituto que surgiu com a promulgação do Código de Processo Civil de 2015 e trouxe substanciais alterações no âmbito das tutelas provisórias.

No atual código, tratou-se a tutela provisória como um gênero, da qual seriam espécies a tutela da evidência e a tutela de urgência, esta última abarcando as tutelas cautelares e aquelas que possuem natureza satisfativa.

Entretanto, ao passo em que é possível requerer quaisquer das espécies através da via incidental, a modalidade antecedente somente é prevista para as tutelas de urgência - o que se deu por opção legislativa, pois não haveria qualquer óbice formal a sua concessão (TEIXEIRA, ARAÚJO, 2019, p. 210).

A antecipação de tutela com natureza cautelar, prevista entre os arts. 305 e 310 do CPC, caracteriza-se por seu caráter conservativo ou assecuratório, visando assegurar um

resultado útil ao fim do processo. Sua função principal seria, segundo Marcelo Abelha Rodrigues, a de *“impedir que o próprio processo seja atingido por uma situação de urgência ou risco de dano iminente, ou seja, que os efeitos deletérios do tempo no processo comprometam ou sacrifiquem a utilidade da própria técnica processual”* (RODRIGUES, 2016, p. 46).

A tutela satisfativa, por sua vez, promove uma real antecipação dos efeitos da tutela jurisdicional: mediante uma cognição sumária, em que se mostre provável o direito do autor e que haja risco pela demora na prestação jurisdicional, *“é antecipado o próprio bem da vida, ou efeitos materiais dele, permitindo que o jurisdicionado usufrua uma situação que só teria ao final, caso fosse vitorioso”* (RODRIGUES, 2016, p. 46).

Tendo em vista o escopo do presente trabalho, aprofundamentos os estudos somente nesta última, vez que somente ela pode conduzir à estabilização dos efeitos da tutela⁴⁶, *“afinal, com a concessão da medida cautelar o direito da parte não estará satisfeito, não havendo sentido falar-se em sua estabilização”* (NEVES, 2016, p. 449).

Com efeito, o art. 303 prescreve que, existindo urgência que seja contemporânea à propositura da ação, poder-se-á requerer a antecipação dos efeitos da tutela, o que será realizado em caráter antecedente.

Para que a antecipação ocorra, o autor apresentará uma petição simplificada, contendo apenas a exposição breve da lide, a indicação da tutela que pretende alcançar ao fim da demanda, a probabilidade do direito e o perigo de dano ou ao resultado útil do processo.

Diante desta petição simplificada, o juiz poderá tanto negar quanto conceder a antecipação de tutela requerida, sendo que, em ambos os casos, o processo, em princípio, terá prosseguimento com a complementação desta petição simplificada.

A hipótese que nos interessa é aquela em que o Magistrado concede o pedido de antecipação ao autor. Neste cenário, serão tomadas duas atitudes: intimar-se-á o autor para complementar sua argumentação, e proceder-se-á com a devida citação do réu para o comparecimento em audiência de mediação ou conciliação.

Neste momento surge a figura da estabilização da tutela. É que, a depender da atitude tomada pelo réu, poderá ou não haver a estabilização daquela decisão que antecipou os efeitos da tutela. Vejamos quais as atitudes possíveis do réu e suas respectivas consequências.

⁴⁶ No mesmo sentido é o enunciado n. 420 do Fórum Permanente de Processualistas Civis: *“Não cabe estabilização de tutela cautelar.”*

Luiz Henrique Volpe Camargo (2018, p. 98) indica que após a citação do réu, ele poderá seguir por 5 vias: a) concordar expressamente com a decisão; b) manter-se inerte, o que implicaria em concordância tácita com o pronunciamento; c) recorrer, por meio de agravo de instrumento; d) discordar da decisão, por meio de simples petição – reservando-se no direito de contestar, após a realização audiência; e) sendo ré a Fazenda Pública, interpor pedido de Suspensão de Segurança perante o Tribunal competente.

Outra parcela da doutrina propõe, ainda, atitudes que podem ser inseridas num único grupo, que corresponderia a demonstração de insatisfação do réu, por qualquer via. Nesse item estariam abarcados, por exemplo, a oposição de embargos de declaração, o pedido de reconsideração, a reclamação, além da própria contestação (LAMY, LUIZ, 2016, p. 115-116)

Quanto às duas primeiras hipóteses, parece não haver dúvidas de que a tutela se estabilizaria, sendo medida cabível a subsequente extinção do processo ⁴⁷ (art. 304, § 1º).

Nas demais situações, por outro lado, a conclusão não é tão simples. O art. 304 fala que somente será afastada a estabilização se o réu interpor “*o respectivo recurso*”. Pela redação literal do dispositivo, somente a interposição de Agravo de Instrumento – com base no art. 1.015, I – seria medida apta para obstaculizar a estabilização, entendimento que vai de encontro ao posicionamento recente da doutrina e jurisprudência.

De fato, parte considerável da doutrina⁴⁸ recente vem defendendo que outros meios além da interposição de Agravo de Instrumento seriam aptos para impedir a estabilização da decisão proferida em sede de tutela antecipada em caráter antecedente. Tal posição decorreria do fato de que o réu possui inúmeras alternativas para se insurgir contra a decisão do magistrado de primeiro grau, sendo incongruente a exigência legal que impõe unicamente a interposição de Agravo de Instrumento como medida apta a impedi-la.

⁴⁷ Luiz Henrique Volpe Camargo (2018, p. 98) diz que, na verdade, “*a expressão ‘o processo será extinto’ que consta no § 1º do art. 304, significa que o processo será remetido ao arquivo, com baixa no cartório distribuidor - e nada mais*”, tendo em vista que qualquer nova decisão, “*além de abrir a possibilidade de impugnação pela via do recurso de apelação, o juiz desconfigurará e afastará completamente o instituto da estabilização previsto no caput do art. 304.*” Em sentido semelhante: ALVIM, J. E. Carreira. Desvendando uma incógnita: a tutela antecedente e sua estabilização no novo Código de Processo Civil. Revista de Processo, São Paulo, v. 259, p. 177-207, 2016, p. 198-199.

⁴⁸ Cf. LAMY, Eduardo de Avelar; LUIZ, Fernando Vieira. A Estabilização da Tutela Antecipada. Revista de Processo, v. 260, p. 105-129, 2016; CAMARGO, Luiz Henrique Volpe. Da Remessa Necessária. Revista de Processo, São Paulo, v. 279, p. 67-113, 2018; MEDEIROS, Bruna Bessa de. A (im)possibilidade de modificação da estabilização dos efeitos da tutela antecipada. Revista de Processo, São Paulo, v. 279, p. 205-223, 2018; e TEIXEIRA, Sérgio Torres; ARAÚJO, Rodrigo Vasconcelos Coêlho de. Estabilização da tutela antecipada antecedente em face da Fazenda Pública: a inspiração do Référé francês e a (Im)possibilidade da adoção de um microsistema de tutela monitoria no CPC/2015 como parâmetro interpretativo. Revista de Processo, São Paulo, v. 294, p. 197-223, 2019.

O STJ, quando confrontado com a temática, adotou o posicionamento que se mostra o mais adequado para a solução do conflito apresentado. Por meio do Resp n. 1760966/SP, julgado em dezembro de 2018 com relatoria do Min. Marco Aurélio Bellizze, a Terceira Turma decidiu que:

embora o caput do art. 304 do CPC/2015 determine que “a tutela antecipada, concedida nos termos do art. 303, torna-se estável se da decisão que a conceder não for interposto o respectivo recurso”, a leitura que deve ser feita do dispositivo legal, tomando como base uma interpretação sistemática e teleológica do instituto, é que a estabilização somente ocorrerá se não houver qualquer tipo de impugnação pela parte contrária, sob pena de se estimular a interposição de agravos de instrumento, sobrecarregando desnecessariamente os Tribunais, além do ajuizamento da ação autônoma, prevista no art. 304, § 2º, do CPC/2015, a fim de rever, reformar ou invalidar a tutela antecipada estabilizada.

Em outras palavras, o posicionamento adotado pelo STJ define que não deverá ser estabilizada a tutela requerida em caráter antecedente quando houver qualquer insurgência do réu. Logo, tão só haverá a estabilização nas situações em que ele concorde expressamente com aquilo que foi decidido pelo Juízo, ou quando mantenha-se inerte, circunstância que pode caracterizar concordância tácita frente à decisão.

Nesse cenário, é possível dizer que dois são os requisitos essenciais para que a tutela antecipada satisfativa antecedente seja estabilizada: a) que tenha havido o deferimento pelo juízo de primeiro grau; e b) que o réu, comunicado da decisão, não tenha se insurgido contra ela.

A partir daí, dois graus distintos de estabilização podem ser visualizados. Em um primeiro momento, com fulcro no art. 304, §§ 2º, 3º e 4º do CPC, é possível pontuar que a estabilidade garantida é bastante precária, visto que passível às partes propor nova ação, com o intuito de rever, reformar ou invalidar a decisão estabilizada, dentro do período de dois anos.

Essa ação pode ser equiparada à uma ação rescisória, não só pelo prazo decadencial de dois anos, mas também pelo seu objeto, consistente na reforma de decisão proferida que possui certo grau de estabilidade (MEDEIROS, 2018, p. 220). No mesmo sentido é a afirmação de J. E. Carreira Alvim, ao expressar que essa ação “*tem o único objetivo de dar à ação revisional ou anulatória de tutela antecipada satisfativa [...] o sabor de ação rescisória, na medida em que estabelece o prazo de dois anos para que seja proposta*” (2016, p. 204).

No que pertine ao presente trabalho, é possível afirmar, desde já, que a decisão, neste primeiro momento de estabilização, não compatibiliza-se com o instituto da Remessa Necessária. É que o reexame, como visto, somente deverá incidir quando a decisão proferida é apta à formação de coisa julgada.

A decisão proferida em sede de antecipação de tutela em caráter antecedente, por sua vez, não possui, no prazo decadencial de dois anos, o condão de fazer coisa julgada, como estabelece o § 6º do art. 304⁴⁹.

Neste cenário, é possível asseverar que não incide o reexame necessário à esse pronunciamento que concedeu a antecipação de tutela requerida, eis que existe, dentro do prazo decadencial, certa “*discutibilidade da decisão e, com isso, possibilidade de mutabilidade das eficácias antecipadas, sem a necessidade de rescisão*” (TEIXEIRA, ARAÚJO, 2019, p. 214).

Essa afirmação, entretanto, não parece tão clarividente após o decurso desse prazo decadencial. Isso porque o código instituiu um sistema no qual a decisão tende a se tornar “*imutável e indiscutível após o transcurso do prazo de dois anos previsto do art. 304, § 5º*” (RUDINIKI NETO, 2018, p. 187-188), eis que não foi previsto nenhum outro meio para impugná-la após operar a decadência.

Diante disso, parte da doutrina vem defendendo que, decorrido o prazo de dois anos, haveria a necessidade de conferir ao direito material da controvérsia o status de coisa julgada, sob pena de existir no ordenamento jurídico um instituto que, por meio de cognição sumária, tenha maior força e eficácia do que a própria coisa julgada. Isso porque não seria possível a alteração daquela decisão por meio algum – nem mesmo por via da ação rescisória, visto que é imprescindível a existência de matéria julgada para sua incidência (MALUF, 2019, p. 198-199).

Luiz Eduardo Ribeiro Mourão (2018, p. 264), por outro lado, sustenta que o comando do art. 304, § 6º, ao estabelecer que a decisão não faz coisa julgada, refere-se somente ao período em que é possível a propositura da ação para fins de rever a tutela concedida. Tal posição vem baseada na ideia de que, apesar de o texto legal ter sido redigido de forma atabalhoada, “*a afirmação nele constante, de que as decisões que concedem a tutela antecipada não fazem coisa julgada, tem o seu alcance limitado ao término do prazo para a interposição da ação prevista no §2º do artigo 304 do CPC*”, de modo que haveria, após esse interregno, a formação de coisa julgada.

Entretanto, tal posicionamento não parece mais o adequado. Explica-se.

Apesar de o instituto não possuir, no plano abstrato, qualquer incompatibilidade com a formação da coisa julgada – tendo em vista que “*no Brasil, [...] não há qualquer previsão constitucional que impeça que provimentos antecipatórios de urgência restem acobertados pela coisa julgada*” (RUDINIKI NETO, 2018, p. 188) -, houve uma clara opção legislativa de

⁴⁹ § 6º A decisão que concede a tutela não fará coisa julgada, mas a estabilidade dos respectivos efeitos só será afastada por decisão que a revir, reformar ou invalidar, proferida em ação ajuizada por uma das partes, nos termos do § 2º deste artigo.

excluir a possibilidade de acobertar essa decisão pelo manto da coisa julgada, conforme se depreende do sobredito art. 304, § 6º. Tal exclusão, prossegue o mesmo autor, “*não tem fundamento ontológico ou científico, trata-se de mera opção de política legislativa inserida dentro da margem de discricionariedade outorgada ao legislador ordinário*” (2018, p. 188).

Diante dessa escolha do legislador, não parece ser possível afirmar que a decisão que concede a tutela antecipada deve formar coisa julgada material, mesmo depois de transcorrido o prazo bienal.

Contra essa ideia, parte considerável da doutrina vem reconhecendo que o decurso do prazo decadencial tão somente proporciona a imutabilidade *dos efeitos* que foram antecipados pela decisão, eis que não houve um pronunciamento que resolveu o mérito sobre determinado direito material. Em outras palavras, decorrido o prazo bienal, “*é a tutela do direito que se prolonga no tempo, ou, mais claramente, são os seus efeitos concretos – fisicamente exauridos ou não – que perduram*” (MARINONI, 2018, p. 233).

No mesmo sentido é a lição de Hermes Zaneti Jr. E Gustavo Mattedi Reggiani (2018, p. 233), que afirmam que “*o que se estabiliza são os aspectos fáticos da tutela, não há estabilização quanto ao direito*”, e, justamente por isso, depois de decorrido o prazo de dois anos, “*subsistirá, caso ainda não prescrita, a eventual ação para discussão sobre a situação jurídica material subjacente*”

Portanto, o direito poderá ser discutido em novo processo, desde que não o seja para *rever, reformar ou invalidar* aquela decisão anterior⁵⁰. Esse novo processo não possui qualquer vinculação ao que foi decidido anteriormente: não opera, aqui, o efeito positivo da coisa julgada, de modo que os “*juízes que decidirem casos posteriores não estão vinculados à decisão precedente*” (RUDINIKI NETO, 2018, p. 188).

Pensemos no exemplo dado por Ravi Peixoto, Roberto Campos Gouveia e Eduardo Costa (2016, p. 572). Ajuizou-se uma ação reivindicatória, por requerimento de tutela antecipada caráter antecedente, e foi concedida a imissão na posse do bem ao autor. Tal decisão estabilizou-se, tendo decorrido também o prazo decadencial de dois anos. Nessa situação, o que se perpetuará é o efeito concreto do pronunciamento judicial: o bem continuará com o sujeito que havia proposto a ação reivindicatória, e qualquer nova ação objetivando discutir *o mesmo objeto* deverá ser julgada improcedente, pela decadência.

Entretanto, o direito material em si, ou seja, a discussão sobre a situação jurídica do bem que foi reivindicado, poderá ser reprocessualizado para outros fins, como aquele com o

⁵⁰ MARINONI, 2018, p. 238. TEIXEIRA, ARAÚJO, 2019, p. 215-216.

fito de receber indenização, por exemplo – desde que dentro do prazo do direito material a ser discutido -, e a nova decisão poderá ir de encontro àquilo que foi decidido anteriormente, decidindo que o bem era, em verdade, do réu da ação estabilizada, situação em que deverá ser conferida a ele a indenização pela perda daquele bem.

Diante disso, é possível afirmar que a estabilização definitiva da tutela antecipada traz duas consequências principais: “*a) a impossibilidade de a decisão estabilizada servir como fundamento para uma demanda futura; b) a impossibilidade do ajuizamento de ação rescisória*” (MEDEIROS, 2018, p. 219), esta última decorrente da inexistência de coisa julgada.

Fica claro, portanto, que a decisão estabilizada possui uma força menor que aquela que faz coisa julgada. Isso porque a coisa julgada material produz dois efeitos, um positivo e um negativo; este “*impede que o objeto já decidido seja novamente julgado em outro processo como uma questão principal; já o efeito positivo possibilita que o conteúdo da decisão anterior sirva de fundamento para a demanda futura*” (MEDEIROS, 2018, p. 214).

A decisão estabilizada, por sua vez, “*identifica-se apenas com a chamada “função negativa” da coisa julgada (aquele provimento não poderá mais ser discutido); não possuindo consequências tais como aquelas verificadas na chamada “função positiva” da res judicata (juízes que decidirem casos posteriores não estão vinculados à decisão precedente*” (RUDINIKI NETO, 2018, p. 188).

Diante desta análise sobre o instituto da estabilização da tutela requerida em caráter antecedente, passa-se à análise sobre a (im)possibilidade de incidir a Remessa Necessária sobre a decisão que foi definitivamente estabilizada.

Diante do que foi exposto até aqui, entende-se que não é cabível o reexame da matéria pelo segundo grau de jurisdição, por força da remessa necessária.

No caso das ações coletivas, em que o reexame aparece como um benefício posto em prol dos autores, parece que a resposta é latente. Se a remessa é cabível somente em casos de *improcedência* ou *carência* da ação coletiva proposta, por colorário não há a possibilidade de incidir ela sobre a decisão estabilizada, pois, como visto, o indeferimento do pedido de tutela de urgência faz com que a ação tenha seu curso normal, restando impossibilitada a estabilização da decisão contrária ao autor da ação coletiva.

Nas demais previsões, também não deve ocorrer a remessa necessária, mas por outro motivo. Como já fora explanado, apesar de a legislação pátria estabelecer que somente cabe reexame de *sentença*, não deve haver óbices absolutos à sua aplicação a outras decisões, desde que compatível essa ampliação com o sistema processual. Entretanto, essa ampliação deve

ocorrer somente a situações em que há decisão com resolução de mérito *apta a formar coisa julgada*, como ocorre com as decisões parciais de mérito, *v. g.*, tendo em vista que “*a coisa julgada material somente pode ser produzida se houver remessa necessária*” (CUNHA, 2019, p. 196).

Como as decisões sujeitas à estabilização *não* formam coisa julgada, de modo que poderá o sujeito prejudicado pela estabilização propor ação que objetive ressarcir ou indenizar os prejuízos por ela causados – desde que dentro do prazo inerente ao direito material –, não é cabível ampliação da remessa necessária à decisão estabilizada.

Entretanto, é preciso fazer uma ressalva. Como visto, parte da doutrina vem defendendo que essa decisão, depois de transcorrido o prazo de dois anos, deve ser coberta pelo manto da coisa julgada. Tal posição, entretanto, parece ir de encontro ao que foi proposto pelo legislador, como mencionado alhures.

Entretanto, é possível que a jurisprudência opte por ampliar a força das decisões estabilizadas, elevando-as ao mesmo patamar da coisa julgada. Caso as decisões judiciais caminhem neste sentido, é necessário que a decisão sujeita à estabilização seja remetida ao segundo grau de jurisdição, após o decurso do prazo decadencial de dois anos, pela via da remessa necessária, sob pena de não haver a formação da coisa julgada enquanto não realizado o reexame pelo respectivo Tribunal.

4.4. COEXISTÊNCIA DA REMESSA NECESSÁRIA COM RECURSO DE APELAÇÃO

Outra questão que gera questionamentos é a possibilidade de coexistir remessa necessária e recurso de apelação, quando interposto pelo sujeito que é beneficiado pela remessa.

Tal questionamento surge a partir daquilo que dispôs o § 1º do art. 496, que, como observado alhures, estabeleceu que os autos somente serão remetidos ao Tribunal por força do reexame necessário quando não interposta a apelação.

Primeiro, é necessário se ter em mente que a apelação que obsta a incidência da remessa necessária é aquela interposta pelo sujeito beneficiado pela remessa. Assim, em caso de parcial procedência de ação proposta contra a Fazenda Pública, *v. g.*, se interposto recurso somente pelo outro sujeito do processo, ele não impedirá o reexame.

Por outro lado, havendo sucumbência do beneficiado pela remessa, não parece ser correto afirmar que todo e qualquer apelo por ele interposto impedirá a incidência da remessa necessária.

É que o reexame necessário visa fazer com que toda a matéria seja reanalisada pelo tribunal – salvo se operar alguma das hipóteses de dispensa. À vista disso, para que o recurso de apelação obste totalmente a incidência da remessa, é necessário que o apelo seja interposto contra todos os capítulos da sentença em que o sujeito beneficiado pelo reexame foi sucumbente.

No entanto, sendo o recurso apenas parcial, a matéria não impugnada deve, necessariamente, ser analisada de ofício pelo tribunal – salvo se nessa fração operar alguma hipótese de dispensa –, posto que o que se pretende com a remessa necessária é a análise de toda a matéria pelo tribunal (LESSNAY, 2018, p. 17). Nesse mesmo sentido é o Enunciado n. 432 do Fórum Permanente de Processualistas Civis⁵¹.

Assim, havendo apelação apenas parcial, *“não há a formação de coisa julgada em relação ao capítulo não recorrido, tendo em vista a existência de reapreciação da matéria pelo Tribunal”* (ARAÚJO, 2019, p. 398).

Outro aspecto que gera questionamentos é a hipótese de não conhecimento do recurso interposto. Nestes casos, deve incidir a remessa necessária, em substituição ao recurso que não foi conhecido?

Luiz Henrique Volpe Camargo defende que a inadmissibilidade do recurso interposto contra decisão de primeiro grau, *“não importa o motivo, não dispensa o julgamento da remessa necessária. Em casos assim, o tribunal de 2º grau deve julgar a remessa como se não tivesse existido o recurso”* (2018, p. 103).

Leonardo Carneiro da Cunha (2019, p. 203), por sua vez, entende que a inadmissibilidade do recurso não deve implicar, via de regra, a análise pelo Tribunal pela via da remessa necessária, como ocorre, v. g., no caso de não conhecimento pela ausência de dialeticidade. Esse posicionamento parece ser o mais adequado, mormente porque legislador não realizou esta diferenciação. Apenas quando for interposta apelação intempestiva é que deverá incidir a remessa necessária em substituição à ela, *“pois recurso intempestivo equivale, como se sabe, a recurso não interposto”* (CUNHA, 2019, p. 203).

Cabe dizer, ainda, que o mesmo raciocínio deve ser seguido quando se estiver diante de uma decisão parcial de mérito, que é desafiável por meio do Agravo de Instrumento.

⁵¹ Dispõe o sobredito enunciado que *“A interposição de apelação parcial não impede a remessa necessária.”*

5. CONCLUSÃO

A remessa necessária é um instituto bastante antigo, que surgiu no âmbito do direito processual penal ainda na idade média, como uma forma de limitar o *ius puniendi* estatal. Sua passagem ao direito processual civil ocorreu, no Brasil, na primeira metade do séc. XIX, como uma proteção aos interesses da Coroa e seu patrimônio em juízo, sendo este o conteúdo essencial da remessa necessária desde então.

Ela também está prevista na Lei da Ação Popular, onde aparece como uma prerrogativa posta em prol do autor da ação. Entretanto, pelo objeto da ação popular, que é a tutela do patrimônio público, pode-se dizer que a previsão de remessa necessária quando julgada improcedente a ação é também uma prerrogativa posta em favor do Erário. Ocorre deste modo pois, se a ação foi proposta com o escopo de tutelar o patrimônio público, entende-se que a improcedência desta ação é uma decisão desfavorável ao Erário, razão pela qual é coerente a presença da remessa necessária neste procedimento, levando-se em conta o objeto principal da remessa desde o séc. XIX.

Entretanto, pela existência de todo um microsistema processual de tutela coletiva de direitos, em que as normas sofrem um diálogo constante, integrando-se entre si mutuamente, a jurisprudência ampliou a previsão da remessa necessária, quando houver carência ou improcedência da ação, para parte considerável das ações coletivas. Assim, haverá reexame da sentença que dá pela carência ou improcedência de ações coletivas que tutelem direitos difusos ou coletivos *stricto sensu*, mas não daquelas que protejam interesses individuais homogêneos.

Tal escolha jurisprudencial não pode deixar de ser criticada, ao menos sob a ótica do conteúdo essencial da remessa necessária no campo processual brasileiro. É que a remessa em nosso ordenamento busca, essencialmente, tutelar o patrimônio público, sendo este inclusive o escopo da previsão na Lei da Ação Popular, cujo art. 19 é utilizado para sustentar a remessa necessária no microsistema processual coletivo. Entretanto, teria sido mais coerente majorar o campo de tutela da remessa necessária apenas a ações coletivas que estejam tutelando o patrimônio público, ao contrário do que foi realizado pelo Superior Tribunal de Justiça, que ampliou indistintamente a toda ação coletiva que tutele direito difuso ou coletivo *stricto sensu*.

D'outro lado, de dizer que o instituto vem tendo sua existência criticada, especialmente nas últimas décadas, pela enorme vantagem que fornece à Fazenda Pública na condução de ações judiciais.

Como forma de limitar essa prerrogativa, atendendo às críticas doutrinárias, desde 2001 o Poder Legislativo vem provocando alterações que diminuem seu campo de abrangência,

por meio da inserção de hipóteses que tornam desnecessário o envio dos autos ao segundo grau de jurisdição para reexame. Tais limitações, contudo, estão inseridas apenas no Código de Processo Civil, não havendo previsões semelhantes na legislação esparsa.

Diante disso, e levando-se em conta que o CPC/15 trouxe alterações substanciais em toda a sistemática processual civil brasileira, buscou-se analisar a possibilidade de haver integração entre a disposição prevista no art. 496, § 4º, e aquelas contidas nas ações coletivas e no mandado de segurança, a fim de verificar se as hipóteses de dispensa seriam aplicáveis à legislação esparsa.

Inobstante a jurisprudência dominante do Superior Tribunal de Justiça tenha caminhado, sob a égide do CPC/73, no sentido de não permitir essa aplicação, com base no argumento de que lei genérica, mesmo que posterior, não pode derrogar lei especial, concluiu-se que o mesmo entendimento não deve prevalecer sob a égide do atual código de processo civil.

Primeiro, parte-se da premissa de que, especialmente pela força que os precedentes ganharam na nova sistemática processual, não pode ser concebível responder a questionamento desta monta com a simples ideia de que legislação genérica posterior não derroga lei especial.

Para responder ao questionamento, é necessário observar de que modo deve se dar a integração entre o CPC e os diferentes diplomas normativos, e, a partir dessa ideia, analisar a compatibilidade entre os institutos.

Diante disso, foi vista a relação do CPC/15 com o microsistema processual coletivo e com o mandado de segurança, e chegou-se à conclusão de que é possível haver a aplicação das hipóteses de dispensa da remessa necessária, quando a decisão de primeiro grau funda-se em determinadas espécies de precedentes, também nos procedimentos da legislação esparsa, sem que isso contrarie a lógica própria de cada microsistema.

Foi analisada, ainda, a possibilidade de haver remessa necessária em decisões que não a sentença. As decisões analisadas foram aquelas que resolvem parcialmente o mérito e a que está sujeita à estabilização – que é a decisão proferida em sede de antecipação de tutela requerida em caráter antecedente.

Desta análise, percebeu-se que o legislador poderia ter ido além no art. 496, estabelecendo que também seria cabível o reexame das decisões que resolvem parcialmente o mérito, tendo em vista que estes pronunciamentos também são aptos à formação de coisa julgada.

Quanto às decisões sujeitas à estabilização, viu-se que é um instituto surgido somente no CPC/15, onde aparece de forma bastante intrincada, pois o legislador não foi claro na sua

elaboração. Entretanto, parece ter sido a vontade do legislador fazer com que a decisão estabilizada não forme coisa julgada, o que faz com que a remessa necessária não seja compatível com essa decisão. Por outro lado, cabe a ressalva de que parte da doutrina acredita que a decisão estabilizada deve ser coberta pelo manto da coisa julgada, e ainda não há consenso sobre o tema. Por isso, a depender da escolha dos tribunais sobre a aplicação do instituto, talvez venha a ser necessário submeter as decisões estabilizadas à remessa necessária, pela possibilidade de formação de coisa julgada.

Por fim, apesar de o legislador ter afirmado que somente haverá remessa necessária quando não interposta a apelação, verificou-se que nem sempre se dá deste modo. Havendo interposição de apelação que recorra apenas de fração dos capítulos da sentença em que o sujeito favorecido pela remessa foi sucumbente, as demais parcelas da sentença deverão ser remetidas ao segundo grau para reanálise pela via da remessa necessária, pois o escopo essencial do instituto é fazer com que toda a condenação posta em desfavor daqueles sujeitos seja reanalisada pelo Tribunal.

REFERÊNCIAS

- ALVIM, J. E. Carreira. Desvendando uma incógnita: a tutela antecedente e sua estabilização no novo Código de Processo Civil. **Revista de Processo**, São Paulo, v. 259, p. 177-207, 2016.
- ALVIM NETTO, José Manoel de Arruda. Anotações sobre a medida liminar em Mandado de Segurança. **Revista de Processo**, São Paulo, v. 39, p. 16-26, 1985.
- AMARAL, Alex Penha do; BATISTA, Luiza Veneranda Pereira. Pela extinção da remessa necessária. **Revista Síntese. Direito Civil e Processual Civil**, São Paulo, v. 19, n. 115, p. 58-69, 2018.
- ARAÚJO, José Henrique Mouta. **Mandado de segurança**. 7. Ed. Rev., ampl., atual. Salvador: JusPODIVM, 2019.
- ARAÚJO, José Henrique Mouta. Remessa Necessária no Mandado de Segurança e as modificações do CPC/15. **Revista de Processo**, São Paulo, v. 268, p. 493-512, 2017.
- ASSIS, Araken de. Manual dos recursos. 1. Ed. Rev., atual. E ampl. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2017.
- BEM, Lourenço Maciel de. **Requiem para a Ação Popular**. Florianópolis: OAB/SC Editora, 2009.
- BIELSA, Rafael. A ação popular e o poder discricionário da administração. **Revista de Direito Administrativo**, Rio de Janeiro, v. 38, p. 40-65, 1954. ISSN 2238-5177. Disponível em: <<http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rda/article/view/14254>>. Acesso em: 5 de outubro de 2019.
- BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **REsp 640.651/RJ**, Rel. Min. Castro Meira, Segunda Turma, julgado em 18/10/2005, DJ 07/11/2005, p. 206.
- BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **REsp 781.345/MG**, Rel. Min. Francisco Falcão, Primeira Turma, julgado em 29/06/2006, DJ 26/10/2006, p. 235.
- BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **REsp 904.885/SP**, Rel. Min. Eliana Calmon, Primeira Seção, julgado em 12/11/2008, DJe 09/12/2008.
- BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **REsp 1108542/SC**, Rel. Min. Castro Meira, Segunda Turma, julgado em 19/05/2009, DJe 29/05/2009.
- BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **REsp 905.771/CE**, Rel. Min. Teori Albino Zavascki, Corte Especial, julgado em 29/06/2010, DJe 19/08/2010.
- BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **EResp 1036329/SP**, Rel. Min. Humberto Martins, Primeira Seção, julgado em 14/10/2009, DJe 29/09/2010.
- BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **AgRg no AREsp 335.868/CE**, Rel. Min. Herman Benjamin, Segunda Turma, julgado em 05/11/2013, DJe 09/12/2013.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **AgRg no AREsp 601.881/RJ**, Rel. Min. Benedito Gonçalves, Primeira Turma, julgado em 15/09/2015, DJe 24/09/2015.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **REsp 1612917/DF**, Rel. Min. Mauro Campbell Marques, Segunda Turma, julgado em 21/09/2017, DJe 28/09/2017.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **REsp 1374232/ES**, Rel. Min. Nancy Andrichi, Terceira Turma, julgado em 26/09/2017, DJe 02/10/2017.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **REsp 1657156/RJ**, Rel. Min. Benedito Gonçalves, Primeira Seção, julgado em 25/04/2018, DJe 04/05/2018.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. AgInt no REsp **1690987/MG**, Rel. Ministro Marco Aurélio Bellizze, Terceira Turma, julgado em 21/08/2018, DJe 30/08/2018.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **AgInt no REsp 1813749/CE**, Rel. Min. Mauro Campbell Marques, Segunda Turma, julgado em 10/09/2019, DJe 19/09/2019.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **REsp 1735097/RS**, Rel. Min. Gurgel de Faria, Primeira Turma, julgado em 08/10/2019, DJe 11/10/2019.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **RE 424227**, Rel. Min. Carlos Velloso, Segunda Turma, julgado em 24/08/2004, DJ 10/09/2004.

BUENO, Cássio Scarpinella. Os impactos do Novo Código de Processo Civil no Mandado de Segurança. **Revista de Processo**, São Paulo, v. 297, p. 235-269, 2019.

BUZUID, Alfredo. Do mandado de segurança. **Revista de Direito Administrativo**, Rio de Janeiro, v. 44, p. 26-40, jul. 1956. ISSN 2238-5177. Disponível em: <<http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rda/article/view/15594/14465>>. Acesso em: 26 de outubro de 2019.

CAMARGO, Luiz Henrique Volpe. Da Remessa Necessária. **Revista de Processo**, São Paulo, v. 279, p. 67-113, 2018.

CAMPOS, Rogério; Seefelder Filho, Claudio Xavier; Adão, Sandro Brandi; Gomes, Leonardo Rufino de Oliveira; Dambros, Cristiano Dressler. (Org.). **Novo Código de Processo Civil comentado na prática da Fazenda Nacional**. 1ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2017. *Ebook*.

CUNHA, Beatriz Andrade Gontijo da. Estabilização dos efeitos da tutela antecipada: aspectos históricos e principiológicos da medida no direito brasileiro. **Revista de Processo**, São Paulo, v. 293, p. 139-161, 2019.

CUNHA, Leonardo José Carneiro da. **A Fazenda Pública em juízo**. 16. Ed. Rev., atual. E ampl. Rio de Janeiro: Forense, 2019.

DIAS, Pedro. A remessa necessária no novo CPC. **Revista Síntese. Direito Civil e Processual Civil**, São Paulo, v. 115, p. 37-57, 2018.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito administrativo**. 27. Ed. São Paulo: Atlas, 2014.

DIDIER JÚNIOR, Fredie; ZANETI JÚNIOR, Hermes. **Curso de direito processual civil: volume 4 – processo coletivo**. 13. Ed. Rev., ampl. E atual. Salvador: JusPODIVM, 2019.

FAGUNDES, M. Seabra. Da ação popular. **Revista de Direito Administrativo**, Rio de Janeiro, v. 6, p. 1-19, 1946. ISSN 2238-5177. Disponível em: <<http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rda/article/view/9569>>. Acesso em: 5 de outubro de 2019.

GESSINGER, Ruy armando. **Da ação popular constitucional**. Porto Alegre: Metrópole, 1985.

LAMY, Eduardo de Avelar; LUIZ, Fernando Vieira. Estabilização da tutela antecipada novo Código de processo civil. **Revista de Processo**, São Paulo, v. 260, p. 105-129, 2016.

LAMY, Eduardo; REIS, Sérgio Cabral dos. Da recepção do sistema de precedentes do CPC/2015 ao fortalecimento das ações coletivas rumo a uma tutela jurisdicional eficaz: encontros e desencontros dos sistemas de resolução de litigância de massa no Brasil. **Revista de Processo**, São Paulo, v. 292, p.253-290, 2019.

LESSNAU, Fábio Alessandro Fressato. A remessa necessária no Novo Código de Processo Civil. **Revista Síntese. Direito Civil e Processual Civil**, São Paulo, v. 115, p. 9-36, 2018.

LOPES, João Batista. Tutela provisória no novo CPC: avanços e recuos. **Revista Brasileira de Direito Processual – RBDPro**, Belo Horizonte, ano 26, n. 101, 2018.

MAIA FILHO, Napoleão Nunes; ROCHA, Caio Cesar Vieira; ROCHA LIMA, Tiago Asfor (org). **Comentário à nova Lei do mandado de segurança**. 1. Ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2010.

MALUF, Nickolas Campos. A força da estabilização da tutela provisória antecipada em caráter antecedente. **Revista dos Tribunais**, São Paulo, v. 999, p.423-437, 2019.

MANCUSO, Rodolfo de Camargo. **Jurisdição coletiva e coisa julgada: teoria geral das ações coletivas**. 3. Ed. São Paulo: Ed. Revista dos Tribunais, 2012.

MANCUSO, Rodolfo de Camargo. Da jurisdição coletiva à tutela judicial plurindividual: evolução da experiência brasileira com as demandas seriais. **Revista de Processo**, São Paulo, v. 237, p. 307-334, 2014.

MANCUSO, Rodolfo de Camargo. **Ação popular**. 8. Ed. Rev., atual. e ampl. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2015. *Ebook*.

MARINONI, Luiz Guilherme. Estabilização de tutela. **Revista de Processo**, São Paulo, v. 279, p. 225-243, 2018.

MARQUES, José Frederico. As ações populares no direito brasileiro. **Revista de Direito Administrativo**, Rio de Janeiro, v. 52, p. 42-50, 1958. ISSN 2238-5177. Disponível em:

<<http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rda/article/view/18118>>. Acesso em: 6 de outubro de 2019.

MEDEIROS, Bruna Bessa de. A (im)possibilidade de modificação da estabilização dos efeitos da tutela antecipada. **Revista de Processo**, São Paulo, v.279, p.205-223, 2018.

MEIRELLES, Hely Lopes; WALD, Arnoldo; MENDES, Gilmar Ferreira. **Mandado de segurança e ações constitucionais**. 35. ed. atual. e ampl. São Paulo: Malheiros, 2013.

MENEZES, Felipe Barbosa de. A nova remessa necessária no Código de processo civil de 2015 = The new compulsory appeal in the Code of civil procedure of 2015. **Revista Magister de Direito Civil e Processual Civil**, Porto Alegre, v. 72, p. 94-111, 2016.

MIRANDA DE OLIVEIRA, Pedro. **Novíssimo sistema recursal conforme o CPC/2015**. 3. ed, Florianópolis: Empório do Direito, 2017.

MIRANDA DE OLIVEIRA, Pedro. O regime especial do agravo de instrumento contra decisão parcial (com ou sem resolução de mérito). **Revista de Processo**, v. 264, p. 183-205, 2017.

MORAIS, Antão de. Ato administrativo - poder discricionário da administrativo - controle jurisdicional - ação popular. **Revista de Direito Administrativo**, Rio de Janeiro, v. 16, p. 317-335, 1949. ISSN 2238-5177. Disponível em: <<http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rda/article/view/11032/10012>>. Acesso em: 23 de outubro de 2019.

MOREIRA, José Carlos Barbosa. A ação popular do direito brasileiro como instrumento de tutela jurisdicional dos chamados “interesses difusos”. **Revista de Processo**, São Paulo, v. 28, p. 7-19, 1982.

MOURÃO, Luiz Eduardo Ribeiro. As quatro espécies de coisa julgada no novo CPC. **Revista Brasileira de Direito Processual – RBDPro**, Belo Horizonte, ano 26, n. 101, 2018.

NASCIMENTO, Felipe Costa Laurindo do. Estabilização da tutela antecipada antecedente: reflexões acerca dos efeitos das decisões judiciais no âmbito da teoria quinária da ação. **Revista de Processo**, São Paulo, v. 289, p.227-242, 2019.

NEVES, Daniel Amorim Assumpção. **Manual de direito processual civil**. 8. ed. rev. Salvador: JusPODIVM, 2016.

OLIVEIRA, Weber Luiz de. Remessa necessária, julgamento antecipado parcial do mérito e estabilização da tutela antecipada - reflexões iniciais para execução contra a Fazenda Pública diante do Código de Processo Civil de 2015. **Revista Magister de Direito Civil e Processual Civil**, v. 66, p. 54-66, 2015.

PEIXOTO, Ravi; GOUVEIA FILHO, Roberto P. Campos; COSTA, Eduardo Fonseca da. Estabilização, imutabilidade das eficácias antecipadas e eficácia de coisa julgada: uma versão aperfeiçoada. **Revista Eletrônica de Direito Processual**, v. 17, p. 550-578, 2016.

PIMENTEL, Alexandre Freire. Análise histórico-comparativa do instituto da remessa necessária (I): das origens ao CPC de 2015. **Revista Brasileira de Direito Processual – RBDPro**, Belo Horizonte, ano 24, n. 93, 2016.

PIMENTEL, Alexandre Freire. Análise histórico-comparativa do instituto da remessa necessária (II): natureza jurídica e cabimento no CPC de 2015. **Revista Brasileira de Direito Processual – RBDPro**, Belo Horizonte, ano 24, n. 94, 2016

PINHO, Humberto Dalla Bernardina de; PORTO, José Roberto Sotero de Mello. Tutela antecipada antecedente e sua estabilização: um panorama das principais questões controvertidas. **Revista de Processo**, São Paulo, v. 278, p. 215-233, 2018.

RODRIGUES, Luísa Bermudes; FREIRE JÚNIOR, Américo Bedê. Remessa necessária: sua (não) aplicação nas decisões interlocutórias de julgamento antecipado parcial de mérito. **Revista Magister de Direito Civil e Processual Civil**, Porto Alegre, v. 91, p. 29-53, 2019.

RODRIGUES, Marcelo Abelha. Tutela provisória no NCPC. **Interesse Público – IP**, Belo Horizonte, ano 18, n. 97, 2016.

RUDINIKI NETO, Rogério. A tutela antecipada requerida em caráter antecedente e sua estabilização no processo coletivo. **Revista de Processo**, São Paulo, v. 285, p.177-201, 2018.

SILVA, José Afonso da. **Ação popular constitucional**: doutrina e processo. 2. ed., rev., ampl. e aum. São Paulo: Malheiros, 2007.

SILVA, Nayara Crispim da. A (não) aplicabilidade do art. 304 do CPC/15 contra a Fazenda Pública. **Revista Brasileira de Advocacia Pública – RBAP**, Belo Horizonte, ano 2, n. 03, 2016.

SOUZA, Emerson Cortezia de; CHUEIRI, Miriam Fecchio. A remessa obrigatória e as ações coletivas em espécie - Sistema processual coletivo de proteção ao interesse público. **Revista de Processo**, v. 200, p. 159-191, 2011.

TEIXEIRA, Sérgio Torres; ARAÚJO, Rodrigo Vasconcelos Coêlho de. Estabilização da tutela antecipada antecedente em face da Fazenda Pública: a inspiração do Référé francês e a (Im)possibilidade da adoção de um microsistema de tutela monitoria no CPC/2015 como parâmetro interpretativo. **Revista de Processo**, São Paulo, v. 294, p.197-223, 2019.

WALD, Arnaldo. A nova lei do Mandado de Segurança (LEi 12.016, de 07.08.2009). **Revista dos Tribunais**. São Paulo, v. 894, p. 9-28, 2010.

WAMBIER, Luiz Rodrigues. **Deve ocorrer o duplo grau obrigatório de jurisdição nos julgamentos antecipados parciais de mérito em face da Fazenda Pública?**. Entendendo o Direito, 2016. Disponível em: <<https://www.migalhas.com.br/EntendendoDireito/110,MI239140,61044-Deve+ocorrer+o+duplo+grau+obrigatorio+de+jurisducao+nos+julgamentos>>. Acesso em: 07/11/2019.

WAMBIER, Luiz Rodrigues; TALAMINI, Eduardo. **Curso avançado de processo civil: volume 1 - teoria geral do processo**. 17. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2017.

WAMBIER, Luiz Rodrigues; TALAMINI, Eduardo. **Curso avançado de processo civil: volume 2 - Cognição jurisdicional (processo comum de conhecimento e tutela provisória)**. 16. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2016. *ebook*.

WAMBIER, Teresa Arruda Alvim; DIDIER JÚNIOR, Fredie; TALAMINI, Eduardo; DANTAS, Bruno (Coords.). **Breves comentários ao novo Código de Processo Civil**. 2. ed. rev. e atual. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2016.

ZANETI JUNIOR, Hermes. Processo coletivo e Constituição: a aplicação direta do CPC 2015 ao microsistema dos processos coletivos. **Revista Iberoamericana de Derecho Procesal**, v. 9, p. 371-405, 2019.

ZANETI JUNIOR, Hermes; REGGIANI, Gustavo Mattedi. Estabilização da tutela antecipada antecedente e incidental: sugestões pragmáticas para respeitar a ideologia de efetividade do CPC/2015. **Revista de Processo**, São Paulo, v. 284, p. 213-235, 2018.

ZAVASCKI, Teori Albino. **Processo coletivo: tutela de direitos coletivos e tutela coletiva de direitos**. 3. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2008.