

MURILO TEIXEIRA AVELINO

# FAZENDA PÚBLICA EM JUÍZO

**4ª edição**

revista, atualizada e ampliada

2025

 EDITORA  
*Jus*PODIVM  
[www.editorajuspodivm.com.br](http://www.editorajuspodivm.com.br)

## FAZENDA PÚBLICA

### 1. GENERALIDADES

O termo “*Fazenda Pública*” faz referência direta ao *Estado* como ente político. Abrange suas diversas funções e diversos “entes menores”. Sempre que se utiliza deste termo, refere-se, direta ou indiretamente, à atuação estatal. Trata-se, pois, de um enorme emaranhado de pessoas e relações.

Não sem razão, em Direito, muitas vezes utilizamos como sinônimo de Fazenda Pública a expressão “*Poder Público*”. Aqui, há referência direta a exercício do *poder* pelo Estado, enquanto ali há referência ao aspecto econômico e financeiro, uma vez que originalmente a *fazenda* representava o *tesouro*, o *erário* ou o patrimônio do Estado<sup>1</sup>.

De toda sorte, os aspectos que identificam uma atuação especial ou diferenciada da *Fazenda* ou do *Poder Público*, associam-se à necessidade de se oferecer **uma certa proteção ou regulação especial à coisa pública, aos bens públicos, às finanças públicas, ao serviço público**, etc. Ao fim e ao cabo, patrocina-se a proteção da *res pública*, através de um **regime diferenciado**.

Perceba-se, pois, que falar de *Fazenda Pública* ou *Poder Público em juízo*, é falar da atuação em juízo (=perante o Poder Judiciário) dos entes responsáveis pela tutela da *coisa pública* e dos *interesses públicos primário e secundário*, o que vai além de questões meramente financeiras.

### 2. ENTES QUE COMPÕEM A FAZENDA PÚBLICA

Fazem parte daquilo que chamamos de *Fazenda Pública* ou *Poder Público entes da Administração Pública Direta e Indireta*. Trata-se, pois, da União,

---

1. CUNHA, Leonardo Carneiro da. *A Fazenda Pública em juízo*. Rio de Janeiro: Forense, 2016, p. 5.

Estados, Distrito Federal e Municípios; autarquias e fundações públicas de direito público; excepcionalmente, algumas empresas públicas, sociedades de economia mista e fundações públicas de direito privado, desde que não atuem em regime de concorrência e prestem serviço público.

Quanto aos **entes políticos – União, Estados, Distrito Federal e Municípios** – não há dúvida. Tais entes da *Administração Direta* estão abarcados. Da mesma forma, as **autarquias e fundações públicas de direito público** – entes da *Administração Indireta* – **sempre serão consideradas Fazenda Pública**. As chamadas *agências reguladoras* e os *conselhos de fiscalização profissional* possuem natureza autárquica, enquadrando-se no conceito de Fazenda Pública<sup>2</sup>. Da mesma forma, o *consórcio público* cuja natureza jurídica seja de *associação pública* (Lei nº 11.107/05) e as *agências executivas* (autarquias e fundações que celebram *contrato de gestão* com a Administração Direta, nos termos do art. 37, §8º, da CR).

A estruturação da Administração Pública em *Direta* e *Indireta* está prevista no Decreto-Lei 200/1967, recepcionado pela CR. A atuação destas pessoas em juízo respeitará os ditames e prerrogativas objeto deste trabalho, aplicando-se a elas o que trouxermos daqui em diante.

Merece nota a situação específica das **empresas públicas, sociedades de economia mista e fundações públicas de direito privado**. Tais entes estão inseridas naquilo que se chama de *Administração Indireta*. São **pessoas jurídicas de direito privado vinculadas** aos entes políticos e por eles criadas. A União, os Estados, Distrito Federal e Municípios figuram como sócios nas sociedades de economia mista e empresas públicas e como instituidores nas fundações públicas de direito privado.

---

2. A Ordem dos Advogados do Brasil é uma figura *sui generis dentro* dos órgãos de fiscalização profissional. No julgamento da ADI 3026/DF, o Supremo Tribunal Federal definiu (onde grifamos) que "(...) 2. Não procede a alegação de que a OAB sujeita-se aos ditames impostos à Administração Pública Direta e Indireta. 3. **A OAB não é uma entidade da Administração Indireta da União**. A Ordem é **um serviço público independente**, categoria ímpar no elenco das personalidades jurídicas existentes no direito brasileiro. 4. A OAB não está incluída na categoria na qual se inserem essas que se tem referido como "autarquias especiais" para pretender-se afirmar equivocada independência das hoje chamadas "agências". 5. Por não consubstanciar uma entidade da Administração Indireta, **a OAB não está sujeita a controle da Administração, nem a qualquer das suas partes está vinculada**. Essa não-vinculação é formal e materialmente necessária. 6. A OAB ocupa-se de atividades atinentes aos advogados, que exercem função constitucionalmente privilegiada, na medida em que são indispensáveis à administração da Justiça [artigo 133 da CB/88]. É entidade cuja finalidade é afeita a atribuições, interesses e seleção de advogados. Não há ordem de relação ou dependência entre a OAB e qualquer órgão público. 7. A Ordem dos Advogados do Brasil, cujas **características são autonomia e independência, não pode ser tida como congênera dos demais órgãos de fiscalização profissional**. A OAB não está voltada exclusivamente a finalidades corporativas. Possui finalidade institucional. (...) 10. Incabível a exigência de concurso público para admissão dos contratados sob o regime trabalhista pela OAB" (STF, ADI 3026, Relator(a): EROS GRAU, Tribunal Pleno, DJ 29/09/2006). Sobre o tema, em recente posicionamento, o STF definiu tese no tema 1054 da Repercussão Geral: "O Conselho Federal e os Conselhos Seccionais da Ordem dos Advogados do Brasil não estão obrigados a prestar contas ao Tribunal de Contas da União nem a qualquer outra entidade externa".

Todavia, a personalidade jurídica dessas *peçoas* é de direito privado, o que afasta, em regra, o regime de *direito público* que caracteriza o tratamento das pessoas jurídicas de direito público. **Em gênero, pois, não estão abrangidas pelo conceito de *Fazenda Pública*.**

Por isso, é preciso atentar especificamente a esta excepcionalidade: caso **uma pessoa jurídica de direito privado** componha a **Administração Indireta** de qualquer dos entes, ela apenas será abrangida pelo conceito de *Fazenda Pública* se preencher alguns **requisitos cumulativos**: i) **não atuar em regime de concorrência ou de mercado**, mas sim em regime de exclusividade; ii) **prestar serviço público próprio de Estado**; iii) **não visar o lucro no desenvolvimento de suas atividades**<sup>3</sup>.

A respeito das **fundações públicas**, importante conhecer o entendimento do Supremo Tribunal Federal, ainda que não fosse, no caso, o objeto principal da demanda:

“(...) 3. Segundo a jurisprudência da Corte, a qualificação de uma fundação instituída pelo Estado como sujeita ao regime público ou privado depende de dois fatores: i) do estatuto de sua criação ou autorização e ii) das atividades por ela prestadas. Não há na Constituição Federal o elenco das atividades que definiriam qual o regime jurídico a ser aplicado a uma determinada fundação pública. Entretanto, existem alguns pressupostos lógico-jurídicos que devem ser utilizados como critérios discriminadores. 4. Não pode a Administração Pública pretender que incida um regime jurídico de direito privado sobre uma entidade da administração indireta que exerça atividade constitucionalmente estatal – ainda que formalmente o tenha feito –, mais especificamente, um serviço público (*lato sensu*) que parte da doutrina denomina de serviço público próprio, seja porque essa atividade está definida na Constituição Federal como uma obrigação a ser executada diretamente (como são as atividades públicas de saúde, higiene e educação, *v.g.*), seja porque ela deve ser exercida com supremacia de poder, como é o caso do exercício do poder de polícia e da gestão da coisa pública. Essas atividades são essenciais, não podem ser terceirizadas, não podem ser delegadas a particulares e, portanto, devem se submeter a regras eminentemente publicísticas, o que afasta a possibilidade da incidência de um regime jurídico de direito privado sobre elas. 5. Por outro lado, as atividades de cunho econômico (respeitados os arts. 37, inciso XIX, e

3. Veja-se trecho de ementa em que se reconheceu a sociedade de economia mista o direito de gozar de imunidade tributária recíproca, prerrogativa material dos entes que compõem a Fazenda Pública:“(...) 1. Ação cível originária ajuizada pela Companhia de Saneamento de Sergipe em face da União, na qual postula o reconhecimento de imunidade tributária recíproca quanto aos impostos federais incidentes sobre seu patrimônio, renda ou serviços, vinculados a suas finalidades essenciais ou às delas decorrentes. 2. Em casos análogos, o Supremo Tribunal Federal tem reconhecido sua competência, por estar em jogo questão ligada à imunidade tributária recíproca (art. 150, VI, a, da Constituição), indispensável à preservação do pacto federativo. 3. A imunidade tributária prevista na alínea a do art. 150, I, da Constituição Federal, alcança empresas públicas e sociedades de economia mista prestadoras de serviços públicos essenciais e exclusivos, desde que não tenham intuito lucrativo, enquanto mantidos os requisitos. 4. Pedido procedente. (STF, ACO 3410, Relator Ministro Roberto Barroso, Tribunal Pleno, DJe 02/05/2022)

173 da CF, esse com a redação dada pela EC nº 19/1998) e aquelas passíveis de delegação, porque também podem ser executadas por particulares, ainda que em parceria com o Estado, a toda evidência, se forem definidas como objetos de fundações, ainda que sejam essas instituídas ou mantidas pelo Poder Público, podem se submeter ao regime jurídico de direito privado caso as respectivas fundações também tenham sido instituídas como entes privados. (...)” (STF Plenário. RE 716378/SP, Rel. Min. Dias Toffoli, julgado em 7/8/2019).

Dessa forma, apenas quando preencherem os requisitos acima, é que sua atuação em juízo seguirá conforme as prerrogativas e distinções atinentes à *Fazenda Pública em Juízo*. Caso explorem atividade econômica em regime de concorrência próprio à atividade empresarial privada, não serão abarcadas pelo conceito de Fazenda Pública (art. 173, §1º, CR).

Exemplo maior é o da EBCT – Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos. Trata-se de empresa pública vinculada à União, pessoa jurídica de direito privado que, contudo, é abrangida pelo conceito de *Fazenda Pública*, por não funcionar no regime de concorrência, oferecendo **serviço público de prestação obrigatória e exclusiva do Estado**.

Na verdade, mesmo já firmada esta compreensão, a atuação da EBCT em juízo ainda desperta controvérsias. Em recente julgado, o Superior Tribunal de Justiça entendeu que apesar de se submeter ao regime da Fazenda Pública, é legítima a intimação da EBCT realizada em nome do advogado cadastrado em nome próprio nos sistemas de processo eletrônico<sup>4</sup>.

### 3. A (RE)PRESENTAÇÃO DA FAZENDA PÚBLICA EM JUÍZO

Há um debate a respeito de se os advogados públicos apresentam ou representam a Fazenda Pública em juízo.

É que o nosso Direito Administrativo adota como marco teórico a chamada teoria do órgão. Em vista que os entes e demais pessoas jurídicas abrangidas no conceito de Fazenda Pública atuam através de pessoas naturais, estes funcionam como órgãos da pessoa jurídica de direito público, ou seja,

4. Veja-se:“(…) 8. O STF firmou o entendimento, a partir do julgamento do RE 220.907/RO (julgado em 12/06/2001, DJ de 31/08/2001), no sentido de que a ECT é empresa pública, prestadora de serviço público sob regime de monopólio, que integra o conceito de Fazenda Pública. 9. O art. 12 do Decreto-Lei 509/69 atribui à ECT os privilégios concedidos à Fazenda Pública no tocante, dentre outros, a foro, prazos e custas processuais, não fazendo qualquer referência à prerrogativa de intimação pessoal. 10. Em se tratando de processo eletrônico, prevê o § 6º do art. 5º da Lei 11.419/06 que as intimações feitas por meio eletrônico aos devedores e previamente cadastrados, inclusive da Fazenda Pública, serão consideradas pessoais para todos os efeitos legais. 11. Se o advogado, no momento em que ajuizou a ação, fez o cadastro em nome próprio, não pode, posteriormente, alegar a nulidade da intimação realizada na sua pessoa, e não na da entidade que representa, para se eximir da responsabilidade de acompanhar o andamento do processo, a partir da consulta assídua ao sistema PJe” (STJ. 3ª Turma. REsp 1.574.008-SE, Rel. Min. Nancy Andrighi, julgado em 12/03/2019).

é ela mesma atuando em juízo diretamente, através de sua própria divisão interna de funções. O órgão não possui personalidade jurídica autônoma, mas é apenas um feixe de competências delimitadas dentro da estrutura interna do ente ou pessoa jurídica.

Dessa forma, alguns defendem que quando qualquer advogado público atua em juízo patrocinando os interesses da Fazenda Pública, está manifestando a vontade do próprio ente. Assim, o próprio ente atuaria em juízo, através da apresentação de seu advogado. O advogado ou procurador seria a própria pessoa jurídica em juízo, atuando em nome próprio, defendendo interesse próprio.

O correto tecnicamente seria falar em apresentação da Fazenda Pública em juízo, e não de representação<sup>5</sup>.

É que a representação em juízo se refere à atuação do advogado em nome de um terceiro, em defesa dos interesses do próprio terceiro (titular da relação jurídica material). A representação é o que acontece normalmente nos processos em que pessoas naturais são partes. O causídico atua em juízo representando a parte, que lhe confere – através da procuração – poderes para atuar em seu nome na tutela de seus direitos. O advogado defende em nome alheio interesse alheio.

O esclarecimento acima é de suma importância para fins didáticos e de compreensão da matéria. Todavia, em vista que a própria lei muitas vezes fala em representação, entende-se como correta também esta referência. Assim, nos termos do art. 182 do CPC:

Art. 182. Incumbe à Advocacia Pública, na forma da lei, defender e promover os interesses públicos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, por meio da representação judicial, em todos os âmbitos federativos, das pessoas jurídicas de direito público que integram a administração direta e indireta.

Independentemente de tratarmos de apresentação ou de representação, a atuação judicial dos entes abrangidos pelo conceito de Fazenda Pública é feita – em regra – pela Advocacia Pública, composta por advogados vinculados aos seus quadros. Trata-se da chamada Advocacia de Estado, a cujos membros é assegurada **independência técnica**, tendo por incumbência patrocinar os interesses dos respectivos entes em juízo.

Anote-se, nesse sentido, que a chamada independência técnica não se confunde com autonomia ou independência funcional de que dispõem os

5. CUNHA, Leonardo Carneiro da. *A Fazenda Pública em juízo*. Rio de Janeiro: Forense, 2016, p. 11.

membros do Ministério Público. Quando tratamos de autonomia técnica, referimo-nos à “isenção técnica necessária ao exercício livre da sua função”<sup>6</sup>.

Sobre o tema, há importante manifestação do STF, entendendo que: i) **as PGEs integram o Executivo Estadual e, por isso, não podem ser dotadas de autonomia funcional, administrativa ou financeira;** ii) **os princípios e garantias funcionais do Ministério Público e da Magistratura não são extensíveis aos Procuradores dos Estados.** Veja-se:

“AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. (...) 1. Os princípios institucionais e as prerrogativas funcionais do Ministério Público e da Defensoria Pública não podem ser estendidos às Procuradorias de Estado, porquanto as atribuições dos procuradores de estado – sujeitos que estão à hierarquia administrativa – não guardam pertinência com as funções conferidas aos membros daquelas outras instituições. Precedentes: ADI 217, Rel. Min. Ilmar Galvão, Plenário, DJ de 13/9/2002; ADI 291, Rel. Min. Joaquim Barbosa, Plenário, DJe de 10/9/2010. 2. As Procuradorias de Estado, por integrarem os respectivos Poderes Executivos, não gozam de autonomia funcional, administrativa ou financeira, uma vez que a administração direta é una e não comporta a criação de distinções entre órgãos em hipóteses não contempladas explícita ou implicitamente pela Constituição Federal. Precedente: ADI 291, Rel. Min. Joaquim Barbosa, Plenário, DJe de 10/9/2010. 3. A garantia da inamovibilidade conferida pela Constituição Federal aos magistrados, aos membros do Ministério Público e aos membros da Defensoria Pública (artigos 93, VIII; 95, II; 128, § 5º, b; e 134, parágrafo único) não pode ser estendida aos procuradores de estado. Precedentes: ADI 291, Rel. Min. Joaquim Barbosa, Plenário, DJe de 10/9/2010; ADI 1246, Relator Min. Roberto Barroso, Tribunal Pleno, DJe de 23/5/2019.(...)” (STF. Plenário. ADI 5029, Rel. Luiz Fux, julgado em 15/04/2020).

Compreendida a noção de autonomia técnica, sigamos.

A União atua pela Advocacia Geral da União. A AGU (instituída pela LC nº 73/93) é composta pela **Procuradoria Geral da Fazenda Nacional** (PGFN), cujos membros Procuradores da Fazenda Nacional são responsáveis pela (re)apresentação da União em matéria fiscal e tributária, inclusive nas execuções fiscais dos créditos por si inscritos; e pela **Procuradoria Geral da**

6. Esta foi a expressão utilizada pelo STF, ao julgar que a **lei não poderá exigir como requisito para a propositura de ação de improbidade a anuência do Chefe do Executivo**. Previsão nesse sentido é inconstitucional, em razão da autonomia técnica do Advogado Público. Admite-se, todavia, prever a necessidade de anuência do Procurador-Geral. Veja-se:“(…) 3. Os Procuradores de Estado não gozam da prerrogativa da autonomia funcional. Por outro lado, como os advogados em geral, gozam da isenção técnica necessária ao exercício livre da sua função. 4. A exigência da autorização do Procurador-Geral do Estado para o ajuizamento de ação de improbidade não ofende a Constituição Federal. Por outro lado, a exigência de autorização do Governador do Estado afronta o princípio da impessoalidade, previsto no art. 37, caput, da Constituição. Quando o interesse público demanda a atuação da Procuradoria, não pode a vontade do Governador impedir essa atuação” (STF. 1ª Turma. ARE 1165456 AgR/SE, rel. orig. Min. Marco Aurélio, red. p/ o ac. Min. Roberto Barroso, julgado em 1º/9/2020).

**União** (PGU), cujos membros Advogados da União são responsáveis pela (re)apresentação judicial da administração direta da União.

Funcionam como carreiras vinculadas à AGU – e, portanto, com regime funcional praticamente idêntico – a **Procuradoria Geral Federal** (PGF – Lei nº 10.480/02)<sup>7</sup>, cujos membros Procuradores Federais são responsáveis pela (re)apresentação da administração indireta de direito público (autarquias e fundações públicas de direito público) da União, inclusive nas execuções fiscais dos créditos por si inscritos; e pela **Procuradoria do Banco Central** (PGBACEN – Lei nº 9.650/98), cujos membros Procuradores do Banco Central atuam exclusivamente nas demandas em que o BACEN é parte.

Os Estados e o Distrito Federal possuem, cada um deles, a sua própria carreira de Procurador do Estado. As Procuradorias dos Estados são organizadas como órgãos únicos de (re)apresentação, cuja divisão interna é definida em suas leis estaduais instituidoras. Em razão do *princípio da unicidade de representação dos Estados e Distrito Federal*, as autarquias e fundações estaduais receberão assessoramento e (re)apresentação das Procuradorias do Estado.

Atente-se que, em razão deste princípio, a **previsão de quadros específicos de Procuradores Autárquicos e Fundacionais, em paralelo à Procuradoria dos Estados, salvo exceções pontuais, é inconstitucional**. Obviamente, em razão da estrutura da Advocacia Pública Federal (a divisão das carreiras da AGU), conforme tratado acima, a ela não se aplica esta compreensão. Veja-se:

“Direito Constitucional e Administrativo. Ação direta de inconstitucionalidade. Emenda à Constituição Estadual que cria o cargo de Procurador Autárquico, em estrutura paralela à Procuradoria do Estado. Inconstitucionalidade formal e material. (...) 2. O exercício da atividade de representação judicial e de consultoria jurídica no âmbito dos Estados e do Distrito Federal é de competência exclusiva dos Procuradores do Estado (art. 132, CF/88), sendo vedada a criação de Procuradoria Autárquica para a consultoria e o assessoramento jurídico das autarquias e fundações estaduais. 3. O modelo constitucional da atividade de representação judicial e consultoria jurídica dos Estados exige a unicidade orgânica da advocacia pública estadual, incompatível com a criação de órgãos jurídicos paralelos para o desempenho das mesmas atribuições no âmbito da Administração Pública Direta ou Indireta, com exceção dos seguintes casos: (i) procuradorias jurídicas nas Assembleias Legislativas e Tribunais de Contas para a defesa de sua autonomia e assessoramento jurídico de suas atividades internas (ADI 94, Rel. Min. Gilmar Mendes); (ii) contratação de advogados

---

7. Antes da instalação da Procuradoria-Geral Federal, havia a figura dos Procuradores Autárquicos (como muitas vezes, ainda hoje, são chamados os integrantes da PGF). A respeito de sua atuação em juízo há o enunciado nº 644 da Súmula do STF: “Ao titular do cargo de procurador de autarquia não se exige a apresentação de instrumento de mandato para representá-la em juízo”.

particulares em casos especiais (Pet 409-AgR, Rel. Min. Celso de Mello); e (iii) consultorias paralelas à advocacia estadual que já exerciam esse papel à época da promulgação da Constituição de 1988 (art. 69 do ADCT). (...) 6. Procedência do pedido, com a fixação da seguinte tese: “É inconstitucional a criação de Procuradorias Autárquicas no âmbito dos Estados e do Distrito Federal, em razão da violação à unicidade orgânica da advocacia pública estadual” (STF, Plenário. ADI 5215/GO, Rel. Min. Roberto Barroso, julgado em 27 e 28/3/2019).

Por fim, os Municípios guardam situação um tanto específica. **Não há obrigatoriedade de instalação de Procuradorias Municipais.** Em verdade, na maioria deles – especialmente nos Municípios menores – a representação judicial se dá através de escritórios de advocacia contratados mediante procedimento de inexigibilidade de licitação (art. 74, III, “e”, da Lei nº 14.133/2021).

Nesses casos, há autorização legal expressa para que o Prefeito (re)presente o Município em juízo. Assim, não instalada uma Procuradoria Municipal, cabe ao gestor a contratação de escritórios de advocacia para atuarem na defesa dos interesses da municipalidade, funcionando o Prefeito como (re)presentante para fins legais, podendo receber inclusive as comunicações processuais. Ainda que o Prefeito seja bacharel em Direito, não poderá atuar judicialmente na tutela dos interesses do Município, pois a Lei nº 8.906/94 (Estatuto da OAB), em seu art. 28, I, o torna impedido para o exercício da advocacia em razão do cargo público que ocupa. Assim, caberá ao Prefeito apenas receber citações e intimações quando não houver procuradoria regularmente instalada.

Como exceção à regra anotada acima, a Constituição Estadual pode outorgar ao prefeito legitimidade ativa para propositura de ações de controle concentrado de constitucionalidade perante o Tribunal de Justiça Local. Nessa hipótese, a atuação e, inclusive a assinatura das peças, se dá pelo próprio Prefeito. Todavia, em casos assim, é possível que o Prefeito outorgue poderes para que advogados atuem no feito. **Especialmente quanto à interposição de recursos ao STF, os procuradores públicos poderão manejar Recurso Extraordinário desde que o legitimado os tenha outorgado poderes específicos para isto.** Veja-se:

“(...) 2. A Constituição Federal, no art. 103, prevê a legitimidade ativa do Chefe do Poder Executivo para propositura de ação de controle concentrado de constitucionalidade. 3. Com base nessa norma, o SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL tem jurisprudência no sentido de que os procuradores públicos, ou os advogados contratados pelo ente público, não possuem capacidade para ajuizar ação direta de inconstitucionalidade, nem para interpor recursos, sem a subscrição da pessoa legitimada pela Constituição. 4. Nestes autos, consta documento com manifestação inequívoca do Chefe do Poder Executivo,

conferindo poderes específicos ao procurador para instaurar o processo de controle normativo abstrato de constitucionalidade, bem como para recorrer das decisões proferidas nos autos. 5. Recusar o Recurso Extraordinário neste contexto seria ceder a excessivo formalismo, o que não se admite, ainda mais se forem levados em conta os relevantes interesses em jogo no processo de controle concentrado de constitucionalidade” (STF. Plenário. RE 1068600 AgR-ED-EDv/RN, Rel. Min. Alexandre de Moraes, julgado em 4/6/2020).

Por outro lado, o Município pode optar pela instalação de Procuradoria Municipal. Trata-se de escolha política autônoma, que não pode ser condicionada por outro ente federativo. Caso institua sua respectiva Procuradoria, aplica-se o tanto quanto dito a respeito das Procuradorias Estaduais, especialmente quanto ao ingresso na carreira via concurso público<sup>8</sup>. Nesse caso, inclusive, os atos de comunicação dar-se-ão na pessoa do Procurador e não do Prefeito.

Alteração legislativa acrescentou mais uma hipótese de (re)apresentação dos Municípios em juízo. A Lei nº 14.341/2022 passou a regular as Associações de Representação de Municípios. A partir de sua vigência, todas as associações de Municípios deverão se adaptar ao novo estatuto em até 2 (dois) anos (art. 14).

Admite-se que os Municípios se associem **para a realização de objetivos de interesse comum**. A ideia, portanto, é fomentar a cooperação e facilitar a realização de políticas públicas e atividades típicas da municipalidade em diversas áreas de interesse público primeiro ou secundário, **sem caráter econômico**.

Parece muito claro que a iniciativa foca nos Municípios menores, cuja carência de estrutura muitas vezes dificulta a persecução de tais objetivos.

Associando-se entre si, a soma de forças permitirá uma melhor gestão das atividades, visando (art. 1º) a realização de objetivos de interesse comum de caráter: i) *político representativo*; ii) *técnico*; iii) *científico*; iv) *educacional*; v) *cultural* e vi) *social*.

Este rol não é taxativo. Quer dizer: havendo interesse comum em cooperar para a realização de objetivos comuns de interesse público primário ou secundário, sem caráter econômico, passa a ser permitida a criação de *associações de representação de Municípios*.

---

8. Veja-se, nesse sentido:“(…) 1. A instituição de Procuradorias municipais depende da escolha política autônoma de cada município, no exercício da prerrogativa de sua auto-organização. 2. É inconstitucional a interpretação de norma estadual que conduza à obrigatoriedade de implementação de Procuradorias municipais, eis que inexistente norma constitucional de reprodução obrigatória que vincule o poder legislativo municipal à criação de órgãos próprios de advocacia pública. Precedentes. 3. É materialmente inconstitucional dispositivo de Constituição Estadual que estabeleça a possibilidade de contratação direta e genérica de serviços de representação judicial e extrajudicial, por ferir a regra constitucional de concurso público. 4. Realizada a opção política municipal de instituição de órgão próprio de procuradoria, a composição de seu corpo técnico está vinculada à incidência das regras constitucionais, dentre as quais o inafastável dever de promoção de concurso público (artigo 37, inciso II, da Constituição Federal). (...)” (STF, ADI 6331, Relator Ministro Luiz Fux, Tribunal Pleno, DJE 25/04/2024).

A Lei nº 14.341/2022 elenca os requisitos necessários para a criação de tais entes (art. 2º):

- A entidade deve ser constituída como pessoa jurídica de direito privado (inciso I)<sup>9</sup>.
- Somente pode atuar na defesa de interesses gerais dos Municípios (inciso II)<sup>10</sup>.
- É vedada, todavia (art. 4º, incisos I e II): i) a gestão associada de serviços públicos de interesse comum, assim como a realização de atividades e serviços públicos próprios dos seus associados; ii) a atuação político-partidária e religiosa;
- O representante legal da associação deve, necessariamente, ser ou ter sido chefe do Poder Executivo (=Prefeito) de qualquer dos Municípios associados. Além disso, sua atividade **não poderá ser remunerada** (inciso III).
- Em verdade, é vedado (art. 4º, III) o pagamento de qualquer remuneração aos seus dirigentes, salvo o pagamento de verbas de natureza indenizatória estritamente relacionadas ao desempenho das atividades associativas.
- Deve haver **publicidade ativa** na gestão financeira e orçamentária, oferecendo-se à população em geral informações *em sítio eletrônico facilmente acessível por qualquer pessoa*.

9. O seu estatuto, sob pena de “nulidade”, conterà (art. 5º): i) as exigências estabelecidas nos incisos do art. 2º; ii) a denominação, o prazo de duração e a sede da associação; iii) a indicação das finalidades e atribuições da associação; iv) os requisitos para filiação e exclusão dos Municípios associados; v) a possibilidade de desfiliação dos Municípios a qualquer tempo, sem aplicação de penalidades; vi) os direitos e deveres dos Municípios associados; vii) os critérios para, em assuntos de interesse comum, autorizar a associação a representar os entes da Federação associados perante outras esferas de governo, e a promover, judicial e extrajudicialmente, os interesses dos Municípios associados; viii) o modo de constituição e de funcionamento dos órgãos deliberativos, inclusive a previsão de que a Assembleia Geral é a instância máxima da associação; ix) as normas de convocação e funcionamento da Assembleia Geral, inclusive para elaboração, aprovação e modificação dos estatutos, e para a dissolução da associação; x) a forma de eleição e a duração do mandato do representante legal da associação; xi) as fontes de recursos para sua manutenção; xii) a forma de gestão administrativa; xiii) a forma de prestação de contas anual à Assembleia Geral.

10. O art. 3º da lei elenca em rol exemplificativo como podem atuar as associações para a realização de suas finalidades institucionais. As associações poderão: i) estabelecer suas estruturas orgânicas internas; ii) promover o intercâmbio de informações sobre temas de interesse local; iii) desenvolver projetos relacionados a questões de competência municipal, como os relacionados à educação, ao esporte e à cultura; iv) manifestar-se em processos legislativos em que se discutam temas de interesse dos Municípios filiados; v) postular em juízo, em ações individuais ou coletivas, na defesa de interesse dos Municípios filiados, na qualidade de parte, terceiro interessado ou **amicus curiae**, quando receberem autorização individual expressa e específica do chefe do Poder Executivo; vi) atuar na defesa dos interesses gerais dos Municípios filiados perante os Poderes Executivos da União, dos Estados e do Distrito Federal; vii) apoiar a defesa dos interesses comuns dos Municípios filiados em processos administrativos que tramitem perante os Tribunais de Contas e órgãos do Ministério Público; viii) representar os Municípios filiados perante instâncias privadas; ix) constituir programas de assessoramento e assistência para os Municípios filiados, quando relativos a assuntos de interesse comum; x) organizar e participar de reuniões, congressos, seminários e eventos; xi) divulgar publicações e documentos em matéria de sua competência; xii) conveniar-se com entidades de caráter internacional, nacional, regional ou local que atuem em assuntos de interesse comum; xiii) exercer outras funções que contribuam com a execução de seus fins.

- É obrigatória: i) a publicação de relatórios financeiros anuais e dos valores de contribuições pagas pelos Municípios (inciso IV); ii) a disponibilização de todas as receitas e despesas da associação, inclusive da folha de pagamento de pessoal, bem como de termos de cooperação, contratos, convênios e quaisquer ajustes com entidades públicas ou privadas, associações nacionais e organismos internacionais, firmados no desenvolvimento de suas finalidades institucionais (inciso V)<sup>11</sup>.
- Em verdade, a lei impõe (art. 10) que as associações assegurem o *direito fundamental à informação* sobre suas atividades, nos termos da Lei nº 12.527/2011 (Lei de Acesso à Informação). Não há falar aqui da previsão de um *novo* direito fundamental. Trata-se de um desdobramento específico do direito fundamental à informação, que deve ser respeitado pelas associações de representação dos Municípios.

Há alguns pontos relevantes que ainda precisam ser anotados.

Primeiro, apesar de se estruturarem como pessoas jurídicas de direito privado, o art. 6º da Lei nº 14.341/2022 prevê que a seleção de pessoal e contratação de bens e serviços deve se dar por procedimento simplificado a ser regido por regulamento próprio, observados os princípios da legalidade, igualdade, impessoalidade, moralidade, publicidade, economicidade e eficiência.

Após o processo seletivo, **a contratação de pessoal será sob o regime celetista.**

Veda-se a contratação, como empregado, fornecedor de bens ou prestador de serviços mediante contrato, de pessoas naturais quem exerçam ou tenham exercido nos últimos 6 (seis) meses o cargo de chefe do Poder Executivo, cargo de Secretário Municipal ou de membro do Poder Legislativo, bem como de seus cônjuges ou parentes até o terceiro grau. Esta vedação se estende a sociedades empresárias de que sejam sócias estas pessoas.

Sigamos.

Como se disse, serão os entes Municipais que se associarão para a consecução de interesse geral. A própria lei dispõe exemplificadamente, a respeito das atividades que podem ser desenvolvidas. Dessa maneira, não é de estranhar que surjam associações com objetos distintos e específicos, con-

---

11. O art. 7º da lei prevê que as associações serão mantidas por contribuição financeira dos próprios Municípios associados, observados os créditos orçamentários específicos, além de outros recursos previstos em estatuto. O pagamento das contribuições e os repasses de valores às associações, a qualquer título, deverão estar previstos na lei orçamentária anual do Município filiado (§1º). Além disso, as associações prestarão contas anuais à Assembleia Geral, na forma prevista em estatuto, sem prejuízo da publicação de seus relatórios financeiros e dos valores de contribuições pagas pelos Municípios em sítio eletrônico facilmente acessível por qualquer pessoa (§2º).

gregando Municípios para atuação cooperativa em diversas áreas. **Admite-se, por isso, que um ente se filie a mais de uma associação.**

O art. 8º dispõe que a filiação ou a desfiliação do Município das associações ocorrerá por ato discricionário do chefe do Poder Executivo, independentemente de autorização em lei específica.

Em vista que uma das principais fontes de recursos das associações será a contribuição dos associados e que este valor impactará no orçamento público, impõe-se que se dê publicidade ao ato de filiação e ao respectivo valor de contribuição. O termo de filiação do Município deverá indicar o seu valor vigente e a forma de pagamento, produzindo efeitos apenas a partir da sua publicação na imprensa oficial do Município.

Uma vez filiado, o Município poderá pedir sua desfiliação da associação a qualquer momento, mediante comunicação escrita do chefe do Poder Executivo, a qual produzirá efeitos imediatos. Assim, **filiação e desfiliação se dão por ato discricionário.**

É possível também que o Município seja excluído da associação por inadimplência de suas obrigações financeiras. Nesse caso, o art. 9º impõe que previamente à exclusão haja suspensão de 1 (um) ano. Para que se realize a exclusão, deve ser instaurado procedimento que assegure direito de defesa e de recurso, nos termos previstos no estatuto (previsão idêntica à do art. 57 do Código Civil).

A lei exige a presença de **justa causa** para a exclusão. O inadimplemento das obrigações financeiras do Município perante a associação é apenas uma das hipóteses que justificam. Admite-se, portanto, que previsão estatutária preveja outras hipóteses de exclusão ou que o desrespeito a suas disposições possa configurar – após o respectivo procedimento em contraditório – a exclusão do associado. O ente que se associa deve, obviamente, respeitar as disposições estatutárias; o desrespeito pode configurar justa causa para sua exclusão.

Quanto à própria associação, poderá ser compulsoriamente dissolvida ou ter suas atividades suspensas por decisão judicial. Para a dissolução, todavia, exige-se o trânsito em julgado (art. 11). A mera suspensão das atividades pode se dar por decisão judicial provisória.

Por último – e mais importante – as associações de representação de Municípios **poderão (re)presentar em juízo, ativa e passivamente, os entes associados.** Sendo esta uma das **finalidades específicas** da associação, **poderá postular em juízo, em ações individuais ou coletivas, na defesa de interesse dos Municípios filiados, na qualidade de parte, terceiro interessado ou *amicus curiae*.**

Para que esta (re)apresentação seja legítima, impõe-se alguns requisitos:

- Pode se dar apenas **em assuntos de interesse comum** (art. 5º, VII, da Lei nº 14.341/2022 c/c art. 75, §5º, do CPC);
- Deve haver **previsão estatutária** dos critérios para autorizar esta representação (art. 5º, VII, da Lei nº 14.341/2022);
- Exige-se **autorização individual e expressa específica** do Chefe do Poder Executivo do ente filiado (art. 3º, V, da Lei nº 14.341/2022 c/c art. 75, III e §5º, do CPC).

Esta autorização **deverá indicar especificamente o direito ou a obrigação a ser objeto de medidas judiciais** (art. 75, §5º, do CPC).

A previsão legislativa não deixa clara a abrangência que pode tomar esta (re)apresentação em juízo. Parece-nos, em uma primeira leitura, que o legislador pretendeu **estender às associações de representação de Municípios um regime semelhante ao das associações civis**, que atuam em juízo na defesa dos interesses de seus associados. Não há, ainda – em razão mesmo de se tratar de novidade legislativa – precedentes específicos sobre esta atuação, conforme regulada pela Lei nº 14.341/2022. Entendemos que não se pode, aqui, impor limites mais restritos que aqueles impostos às demais associações.

Inclusive, o art. 12 da Lei nº 14.341/2022, traz previsão que corrobora com esta percepção. É que **as associações de representação de Municípios não gozarão das prerrogativas de direito material e de direito processual asseguradas aos próprios Municípios**. Em outros termos, **as prerrogativas da Fazenda Pública em juízo não são extensíveis às associações**. Como prevê o art. 2º, I, da lei, estamos diante de *pessoa jurídica de direito privado*, cuja especificidade está em seus associados, entes federativos em nível municipal. Assim, reforça-se a perspectiva de que a sua atuação em juízo deve seguir o mesmo regime das demais associações civis.

De suma importância conhecer esta novidade legislativa.

Veja-se, no sentido do que colocamos até aqui, o art. 75 do Código de Processo Civil:

*Art. 75. Serão representados em juízo, ativa e passivamente:*

*I – a União, pela Advocacia-Geral da União, diretamente ou mediante órgão vinculado;*

*II – o Estado e o Distrito Federal, por seus procuradores;*

*III – o Município, por seu prefeito, procurador ou Associação de Representação de Municípios, quando expressamente autorizada;*

*IV – a autarquia e a fundação de direito público, por quem a lei do ente federado designar; (...)*

## PROCESSO DE CONHECIMENTO E FAZENDA PÚBLICA

### 1. GENERALIDADES

O procedimento comum é o mais completo e apto à perfeita realização da fase de conhecimento do processo. O **seu regramento se aplica de forma ampla, geral e residual**. Se para qualquer procedimento faltar regulação específica, a solução deve se dar com a aplicação das regras do procedimento comum.

É interesse perceber que os chamados *procedimentos especiais* previstos no CPC e em leis esparsas trazem a regulação somente dos aspectos procedimentais que fogem ao procedimento comum. À certa altura todos passam a se valer do regramento comum (art. 318). Do mesmo modo, na ausência de regulação em seu livro próprio, o *processo de execução* também é regulado pelas regras do procedimento comum.

Este capítulo se ocupará das principais nuances que envolvem à atuação da Fazenda Pública em juízo, destacando as principais técnicas desde a propositura da demanda através da petição inicial até o momento exatamente anterior à fase recursal.

### 2. AUDIÊNCIA PRÉVIA DE CONCILIAÇÃO OU DE MEDIAÇÃO

A citação é o ato de chamada do sujeito passivo ao processo, convocando o réu, o executado ou o interessado para integrar a relação processual e cientificando-lhe dos termos da demanda (art. 238 do CPC). Integrando o contraditório, a primeira participação do réu se dá, em regra, na audiência de conciliação ou de mediação (art. 334). Não sendo obtida a autocomposição, ao réu caberá apresentar a contestação, peça de defesa utilizada para a apresentação das *defesas do réu*.

O procedimento comum é estruturado de maneira a valorizar a tentativa de autocomposição. Os §§2º e 3º do art. 3º do novo CPC estimulam a autocomposição, impondo inclusive um dever ao Estado de promovê-la antes e durante o processo. Esta norma fundamental inspirou a estrutura do procedimento comum, tendo como destaque o art. 334. Com efeito, o procedimento é estruturado de forma a se realizar uma audiência prévia de conciliação e de mediação, que antecede o contato do juiz com a matéria de fundo.

Estando em ordem a petição inicial, cabe ao magistrado admiti-la. Não indeferindo a petição inicial, nem julgando liminarmente improcedente o pedido, o magistrado deverá determinar a citação do réu. Integrado ao contraditório, a primeira participação do réu se dá, em regra, na audiência de conciliação ou de mediação. Nos termos do *caput* do art. 334.

Assim, a regra é que o juiz determine a citação do réu, comunicando-lhe do dever de comparecimento à audiência de conciliação ou de mediação.

A audiência deve ser designada com antecedência mínima de 30 (trinta) dias. Por outro lado, o réu deve ser citado com pelo menos 20 (vinte) dias de antecedência da data da realização da audiência (*caput* do art. 334). Trata-se aqui de **prazos processuais**, devendo-se computar na sua contagem apenas os dias úteis. O autor será intimado regularmente para comparecimento em audiência na pessoa de seu advogado, por publicação oficial ou intimação eletrônica (§3º do art. 334), não havendo necessidade de intimação pelo correio ou por oficial de justiça.

Presentes as partes à audiência, o mediador ou conciliador conduzirá os trabalhos em busca da solução *total ou parcial* por autocomposição. Tudo o que for debatido durante o ato é sigiloso. Incide aqui o sigilo inerente às técnicas da mediação e conciliação. Obtido o acordo, cabe ao conciliador ou mediador reduzir a termo as condições do acerto (sem mencionar o conteúdo dos debates, frise-se) e lavra o termo com sua assinatura, das partes e dos seus procuradores, levando-o ao magistrado para homologação (§11).

Havendo autocomposição total, então, o magistrado homologará o acordo e extinguirá o processo com resolução do mérito (art. 487, III, *b*). Todavia, caso não se obtenha a autocomposição ou se esta for parcial<sup>1</sup>, a audiência será encerrada e o processo seguirá normalmente o procedimento comum, cabendo ao réu apresentar contestação (art. 335, I).

---

1. Enunciado nº 576 do FPPC: "Admite-se a solução parcial do conflito em audiência de conciliação ou mediação".

## 2.1. Audiência prévia como ato necessário do procedimento

A **audiência prévia de conciliação e mediação é ato necessário do procedimento**, prévio à própria apresentação da peça de defesa do réu, cujo objetivo principal é a autocomposição. Assim, exceto em hipóteses excepcionais, a tentativa de autocomposição deve ocorrer.

É obrigatório o comparecimento das partes à audiência prévia. “O objetivo é implementar efetivamente o modelo multiportas e levar as partes a terem efetivo contato com as técnicas de negociação assistida, propiciando a efetiva solução adequada dos conflitos”<sup>2</sup>. Assim, somente não se realizará a tentativa de autocomposição nas duas hipóteses consagradas pelos incisos do §4º do art. 334:

§ 4º A audiência não será realizada:

- I – se ambas as partes manifestarem, expressamente, desinteresse na composição consensual;
- II – quando não se admitir a autocomposição.

Tratemos de cada uma delas.

O inciso I dispensa a realização da audiência prévia *se ambas as partes se manifestarem expressamente neste sentido*.

Quanto ao autor, cabe se manifestar na petição inicial a respeito do interesse na ocorrência da audiência prévia de conciliação ou mediação (art. 319, VI). Isso porque, apesar de ser ato necessário do procedimento, a audiência pode ser dispensada caso todas as partes manifestem desinteresse pela autocomposição. A ausência de manifestação autoral, todavia, não impede o juízo positivo de admissibilidade da petição inicial. Não havendo manifestação, deve-se presumir o interesse por sua realização já que, como adiantando, a audiência prévia ocorre como regra; sua não realização é excepcional. Esta ideia é confirmada, inclusive, pela redação do §5º do artigo em comento:

§ 5º O autor deverá indicar, na petição inicial, seu desinteresse na autocomposição, e o réu deverá fazê-lo, por petição, apresentada com 10 (dez) dias de antecedência, contados da data da audiência.

Caso o autor demonstre *interesse* na tentativa de autocomposição, expressa ou tacitamente, **qualquer manifestação posterior do réu contrária à sua realização é ineficaz**, mantendo-se a audiência e o dever de compareci-

2. LESSA NETO, João Luiz. Art. 334. In: STRECK, Lenio Luiz; NUNES, Dierle; CUNHA, Leonardo (orgs). *Comentários ao Código de Processo Civil*. São Paulo: Saraiva, 2016, p. 484.

mento; caso o próprio autor manifesta o *desinteresse* inicial em sua realização, mesmo assim deve o magistrado marcar a audiência e citar o réu para comparecer. Somente não haverá audiência, nesta última hipótese, se também o réu manifestar o *desinteresse* de forma expressa, através de petição simples, **apresentada com até 10 (dez) dias de antecedência à data marcada para a audiência**. Trata-se de prazo processual, contado em dias úteis.

Por fim, havendo pluralidade de sujeitos em um ou em ambos os polos da relação, impõe-se que **todos** manifestem desinteresse na realização da audiência prévia para que esta não ocorra. Se apenas um dos litisconsortes, no polo ativo ou passivo, manifestar interesse na realização do ato, este deve ocorrer (§6º).

A segunda hipótese de não realização da audiência está no inciso II do art. 334: *quando não se admitir a autocomposição*.

**Quando não for possível à parte transacionar de qualquer forma, a marcação da audiência prévia resta inútil, pois jamais levará à autocomposição.** Eminentemente, tem-se compreendido que *não se admite a autocomposição* nas hipóteses em que o direito objeto do litígio é indisponível. Não é bem assim. Lembre-se, como colocado no capítulo anterior, que a *indisponibilidade* do interesse não é um impeditivo à autocomposição. Especialmente no que refere à atuação da Fazenda Pública no processo esta percepção é de suma importância.

Caberá ao ente público publicizar as hipóteses em que está autorizada ou vedada a realização da autocomposição. A doutrina afirma – ainda de maneira tímida, nos parece – que **cabe à Fazenda Pública publicizar ampla e previamente os casos em que está autorizada a autocompor para que, nas demais hipóteses, esteja dispensada a realização da audiência**.

Nesse sentido, o Enunciado nº 24 da I Jornada de Direito Processual Civil do CJF: “Havendo a Fazenda Pública publicizado ampla e previamente as hipóteses em que está autorizada a transigir, pode o juiz dispensar a realização da audiência de mediação e conciliação, com base no art. 334, §4º, II, do CPC, quando o direito discutido na ação não se enquadrar em tais situações”<sup>3</sup>.

Aqui tanto as partes podem arguir a desnecessidade de realização do ato, quanto o magistrado, de ofício e mediante decisão justificada, pode promover a citação do réu diretamente para apresentar contestação.

---

3. Outros fóruns se manifestaram no mesmo sentido. Veja-se o enunciado nº 54 do Fórum Nacional do Poder Público: “Quando a Fazenda Pública der publicidade às hipóteses em que está autorizada a transigir, deve o juiz dispensar a realização da audiência de mediação e conciliação, caso o direito discutido na ação não se enquadre em tais situações”.

Ainda, o Enunciado nº 573 do FPPC: “As Fazendas Públicas devem dar publicidade às hipóteses em que seus órgãos de Advocacia Pública estão autorizados a aceitar autocomposição”.

Dessa forma, **não há limitação prévia e genérica para que a Fazenda Pública participe da audiência do art. 334<sup>4</sup>. A regra, pois, é sua participação.** Todavia, em razão da *indisponibilidade do interesse público*, haverá limitação para as hipóteses de autocomposição. Nesses casos, caberá aos órgãos de (re) apresentação judicial da Fazenda Pública dar amplo e prévio conhecimento ao Poder Judiciário das situações em que não possuem interesse ou possibilidade de autocompor<sup>5</sup>.

Assim, sendo o caso, o magistrado poderá fundamentar a dispensa da audiência a partir do conhecimento de que, naquela situação específica, o advogado público não tem autorização para transigir. Não havendo conhecimento do Judiciário ou sendo publicizados tais casos, impõe-se a marcação da audiência, convocando-se o Poder Público a participar.

A definição das matérias em que haverá ou não a marcação da audiência prévia pode ser objeto, inclusive, de protocolos institucionais entre o Judiciário e a Advocacia Pública. “Tais protocolos institucionais se revelam como importantes instrumentos para evitar uma realização sucessiva de audiências desnecessárias, evitando, outrossim, inúteis esforços de ambas as partes quanto a uma autocomposição que não será viável na hipótese concreta”<sup>6</sup>.

## 2.2. Multa pelo não comparecimento à audiência prévia

Uma vez marcada a audiência, impõe-se o comparecimento das partes e seus procuradores.

Aquele que não comparece à audiência designada, injustificadamente, causa um atraso ilegítimo ao processo, que aguardou a tentativa de autocomposição frustrada. Devido à gravidade desta falta, **a ausência é considerada ato atentatório à dignidade da justiça.** Diante disso, a parte que não compareceu injustificadamente será sancionada com uma multa de até 2% (dois por cento) da vantagem econômica pretendida ou do valor da causa. Esta multa será revertida em favor da União ou do Estado, na medida em que movimentou a máquina judiciária para a realização – que restou frustrada – do ato. O comparecimento à audiência é um dever. Vale conferir o disposto no art. 334, §8º.

4. Enunciado nº 673 do FPPC: “A presença do ente público em juízo não impede, por si, a designação da audiência do art. 334”.

5. Discordamos, portanto, do entendimento consignado no enunciado nº 33 do Fórum Nacional do Poder Público: “A audiência de conciliação do art. 334 somente é cabível para a Fazenda Pública se houver autorização específica para os advogados públicos realizarem acordos”.

A nós, parece que o raciocínio é exatamente o oposto: deverão ser publicizadas as hipóteses em que houver vedação à autocomposição.

6. RODRIGUES, Marco Antonio. *A Fazenda Pública no Processo Civil*. São Paulo: Atlas, 2016, p. 392.

É preciso distinguir as hipóteses em que o ente público **publiciza** a impossibilidade de autocomposição, daquelas em que o advogado público apenas manifesta o desinteresse, pontualmente, na realização da audiência prévia do art. 334 do CPC. **Caso tenha sido dada publicidade prévia e genérica pela impossibilidade de autocomposição, justifica-se a dispensa na realização do ato. Todavia, não sendo este o caso, impõe-se o comparecimento do representante da Fazenda Pública, sob pena de multa.**

Nesse sentido, trecho de ementa do STJ, que entendeu pela aplicação da multa quando a parte autora manifesta interesse na realização da audiência, mas Fazenda Pública não comparece, **mesmo que tenha manifestando seu desinteresse previamente:**

“DIREITO PROCESSUAL CIVIL. PREVIDENCIÁRIO. RECUSO ESPECIAL. A AUDIÊNCIA DE CONCILIAÇÃO É FASE OBRIGATÓRIA DO PROCESSO CIVIL ATUAL. NOVA LEGISLAÇÃO PROCESSUAL CIVIL. JUSTIÇA MULTIPORTAS. VALORIZAÇÃO DA COMPOSIÇÃO AMIGÁVEL. TAREFA A SER IMPLEMENTADA PELO JUIZ DO FEITO. AUSÊNCIA DE COMPARECIMENTO DO INSS. APLICAÇÃO DE MULTA DE 2% SOBRE O VALOR DA CAUSA. ART. 334, § 8º. DO CPC/2015. INTERESSE DO AUTOR NA REALIZAÇÃO DO ATO. MULTA DEVIDA. RECURSO ESPECIAL DO INSS A QUE SE NEGA PROVIMENTO. (...) 4. O caráter obrigatório da realização dessa audiência de conciliação é a grande mudança da nova Lei Processual Civil, mas o INSS, contudo, intenta repriminar a regra de 1994, que estabelecia ser optativa a audiência de conciliação (art. 125, IV do CPC/1973 com redação dada pela Lei 8.952/1994), retirando o efeito programado e esperado pela legislação processual civil adveniente. (...) 6. No caso dos autos, o INSS manifestou desinteresse na realização da audiência, contudo, a parte autora manifestou o seu interesse, o que torna obrigatória a realização da audiência de conciliação, com a indispensável presença das partes. (...) 7. Assim, não comparecendo o INSS à audiência de conciliação, inevitável a aplicação da multa prevista no art. 334, § 8º. do CPC/2015, que estabelece que o não comparecimento injustificado do autor ou do réu à audiência de conciliação é considerado ato atentatório à dignidade da Justiça e será sancionado com multa de até 2% da vantagem econômica pretendida ou do valor da causa, revertida em favor da União ou do Estado. Qualquer interpretação passadista desse dispositivo será um retrocesso na evolução do Direito pela via jurisdicional e um desserviço à Justiça. 8. Recurso Especial do INSS a que se nega provimento” (STJ. 1ª Turma. REsp 1.769.949-SP, Rel. Min. Napoleão Nunes Maia Filho, julgado em 08/09/2020).

A multa se caracteriza como uma *sanção processual*, decorrente do descumprimento injustificado do dever de comparecer à audiência prévia de conciliação e mediação. Atente-se que o suporte fático para a incidência da multa é o *não comparecimento injustificado*. **O não comparecimento**

**justificado e o comparecimento apenas para afirmar o desinteresse na autocomposição não autorizam a imposição da sanção**<sup>7</sup>.

### 3. REVELIA

**Revelia é ausência de contestação.** Não existe revelia parcial, pois o réu é revel ou não; ou apresenta contestação, ou não. A apresentação *intempestiva* da contestação produz os mesmos efeitos de sua não apresentação.

Não importam as razões que levaram o réu a não apresentá-la, importa somente sua ausência. Por isso, **a revelia é um ato-fato jurídico processual.**

Todavia, não se pode confundir *a revelia* com os *efeitos da revelia*, ou seja, nem sempre o *ato-fato* revelia traz consigo os seus efeitos. É possível que o réu seja revel, mas os efeitos material e processual – alternativa ou cumulativamente – não se verifiquem.

#### 3.1. Efeito material da revelia

O *efeito material da revelia* é a **presunção (relativa) de veracidade das alegações de fato formuladas pelo autor.** Conforme dispõe o art. 344 do CPC.

Não se trata de se presumirem as *consequências jurídicas dos fatos*, mas meramente a ocorrência dos fatos alegados. Costuma-se reconhecer este fenômeno como uma **confissão ficta** decorrente da revelia. Assim, a presunção relativa de veracidade incide somente sobre as alegações de fato, não atingindo questões de direito.

Isto não significa, todavia, que a ação será julgada procedente. Caso dos fatos alegados pelo autor – e presumidamente verdadeiros – não decorram as consequências jurídicas necessárias à concessão do seu pleito, a ação será julgada improcedente. Em outras palavras, não é porque o réu é revel que ele vai perder; nada impede que mesmo diante da revelia o juiz entenda que o autor não tem razão.

Há certas hipóteses, todavia, em que este efeito material não se verifica. Trata-se do art. 345 do CPC:

---

7. Nesse sentido, o Enunciado nº 121 da II Jornada de Direito Processual Civil do CJF: “Não cabe aplicar multa a quem, comparecendo à audiência do art. 334 do CPC, apenas manifesta desinteresse na realização de acordo, salvo se a sessão foi designada unicamente por requerimento seu e não houver justificativa para a alteração de posição”.

No mesmo sentido, o enunciado nº 39 do Fórum Nacional do Poder Público: “Não será considerado ato atentatório à dignidade da justiça a mera ausência de apresentação de proposta pela parte na audiência de conciliação e mediação”.

<b>Art. 345. A revelia não produz o efeito mencionado no art. 344 se:</b>	
I – havendo pluralidade de réus, algum deles contestar a ação;	<p>A contestação de um beneficia os demais litisconsortes, não permitindo a presunção de veracidade. A regra se aplica, sem dúvida, ao <b>litisconsórcio unitário</b>. Já em relação ao litisconsórcio simples, essa norma somente incide em relação aos fatos comuns.</p> <p>Atente-se: a contestação de um só aproveita ao outro caso os fatos que compõem a causa de pedir sejam os mesmos para ambos.</p>
II – o litígio versar sobre direitos indisponíveis;	<p>Qualquer sujeito que seja titular ou representante em juízo titulares de direito indisponível não sofrerá os efeitos materiais da revelia. É o que se dá, por exemplo, com os incapazes e com a <b>Fazenda Pública</b>.</p> <p>A jurisprudência entende que <b>quando a Fazenda Pública discutir questão privada no processo, a presunção de veracidade decorrente da revelia se aplica, não se verificando apenas quando o processo versar a respeito de tema de interesse público e, por consequência, direito indisponível</b>.</p>
III – a petição inicial não estiver acompanhada de instrumento que a lei considere indispensável à prova do ato;	<p>Alguns atos jurídicos trazem como requisito de validade certos aspectos formais, eminentemente ligados à materialização de instrumento. É o que se dá, por exemplo, a respeito da transferência de propriedade imóvel, que só se prova através do registro do bem no cartório.</p> <p>Ainda que o autor alegue ser proprietário de determinado bem sujeito a registro, se não apresentar o respectivo instrumento comprobatório, a revelia não é suficiente para que se presuma a propriedade.</p>

<b>Art. 345. A revelia não produz o efeito mencionado no art. 344 se:</b>	
<p>IV – as alegações de fato formuladas pelo autor forem inverossímeis ou estiverem em contradição com prova constante dos autos.</p>	<p>As provas são avaliadas individualmente e em conjunto com todo o acervo probatório.</p> <p>Assim, mesmo que o réu não conteste, se após a instrução as provas produzidas estiverem em contradição com os fatos alegados pelo autor, é possível superar a presunção de veracidade decorrente da revelia.</p> <p>Doutra sorte, se as alegações de fato forem inverossímeis, também não se produzem os efeitos da revelia. O juiz, analisando os autos, percebe que as afirmações são absurdas, não se coadunando com a realidade. É o caso, por exemplo, em que o autor alega ter estado presente em dois lugares diferentes e distantes em um período muito curto de tempo, impossível de se alcançar através dos meios de transporte disponíveis.</p>

Interessa-nos, no ponto, o inciso II supra. O STJ (Resp. 1.084.745) reafirmou a regra geral de que **não se aplicam os efeitos materiais da revelia ao Poder Público**. O ponto é reforçado, inclusive, **pela presunção de legalidade dos atos administrativos**, impondo ao autor-particular que efetivamente produza prova apta a demonstrar a razão do tanto quanto alegado na petição inicial.

Ademais, “O direito da Fazenda Pública é *indisponível*, devendo o magistrado, mesmo na hipótese de revelia, determinar a instrução do feito para que a parte autora possa se desincumbir do seu ônus *probandi*”<sup>8</sup>, ou seja, independentemente da omissão da Fazenda Pública em apresentar defesa, deve o autor desconstituir a presunção de legitimidade dos atos administrativos.

Todavia, **a regra é excepcionada quando a demanda tiver por objeto questão privada, ainda que como parte o Poder Público**. Neste último caso, não se desincumbindo a Fazenda Pública do ônus de contestar, aplicar-se-á

8. CUNHA, Leonardo Carneiro da. *A Fazenda Pública em juízo*. Rio de Janeiro: Forense, 2016, p. 96.

o efeito material da revelia, inclusive incidindo a presunção de veracidade dos fatos alegados pelo autor<sup>9</sup>.

### 3.2. Efeito processual da revelia

Normalmente os atos de comunicação processual se dão em nome do advogado, através de publicação oficial. O réu revel, em regra, não terá procurador habilitado no processo. Em razão disso, não há advogado a ser intimado das decisões e despachos. Mesmo assim, o processo deve manter o seu curso regular.

A partir dessa situação, o legislador entendeu por bem determinar a fluência dos prazos contra o revel a partir da data de publicação oficial da decisão ou despacho em seu nome, independentemente de comunicação pessoal. Trata-se do *efeito processual da revelia* disposto no art. 346 do CPC.

A necessidade de publicação dos atos no órgão oficial se justifica na possibilidade de o réu vir ao processo defender seus interesses a qualquer tempo, não obstante arque com todos os prejuízos decorrentes de sua omissão. Em respeito à garantia do contraditório permite-se o ingresso do réu revel, *recebendo o processo no estado em que se encontrar*. A partir deste momento, os atos de comunicação processual serão efetivados em nome de seu procurador, cessando o efeito processual da revelia.

Em verdade, é possível afirmar – de forma ampla – o seguinte: **não se produz o efeito processual da revelia caso o réu revel tenha advogado regularmente constituído nos autos**. Esta situação pode ocorrer em diversas hipóteses além da intervenção extemporânea do réu revel. É o caso, por exemplo, do advogado que apesar de fazer carga dos autos apresenta a contestação extemporaneamente; ou daquele que, não contestando, apresenta a *reconvenção* ou a exceção de suspeição ou impedimento do juiz.

Especialmente quanto à atuação da Fazenda Pública, é de conhecimento amplo e irrestrito que a representação (ao menos em nível estadual e federal) se dá pelas respectivas Procuradorias. Por isso, **ainda que se observe ausência de contestação, as intimações para os atos subsequentes continuam sendo remetidas às caixas no sistema de processo eletrônico**. Trocando em miúdos, apesar de não haver regra que exclua a Fazenda Pública dos efeitos processuais da revelia, este efeito não se manifesta em vista que desde o momento da triangularização da demanda, o réu (Poder Público) já possui advogado constituído nos autos, qual seja, o seu Procurador.

9. LUSTOZA, Helton Krames. *Advocacia Pública em Ação*. Salvador: Juspodivm, 2017, p. 94.

O mesmo **não** ocorre nos casos de **Municípios que não possuem Procuradoria estruturada**, hipótese em que de fato serão observados os efeitos processuais da revelia.

### 3.3. Produção de provas pelo revel

Nos termos do art. 346, parágrafo único, do CPC, **o réu revel tem o direito de intervir no processo a qualquer momento**, a partir de quando não haverá falar no efeito processual da revelia.

Passando a figurar no processo, o réu revel atuará regularmente. Neste sentido, **poderá requerer a produção de provas, desde que intervenha no momento em que isto ainda seja possível**. Conforme dispõe o art. 349:

Art. 349. Ao réu revel será lícita a produção de provas, contrapostas às alegações do autor, desde que se faça representar nos autos a tempo de praticar os atos processuais indispensáveis a essa produção.

A compreensão adotada pelo legislador neste dispositivo reflete posição sumulada do Supremo Tribunal Federal. Trata-se do enunciado nº 231: “O revel, em processo civil, pode produzir provas, desde que compareça em tempo oportuno”.

A ideia é de que, apesar de não poder apresentar mais a sua *contestação*, o réu pode requerer a produção de provas aptas a contraditar as alegações de fato do autor *presumidas verdadeiras* em razão da revelia. Prestigia-se o contraditório no viés da *ampla defesa*.

**A presunção decorrente da revelia é, portanto, relativa**, admitindo-se prova em contrário.

## 4. ÔNUS DA IMPUGNAÇÃO ESPECÍFICA

A contestação é a peça de defesa típica do réu. É nela que ele se opõe à pretensão do autor, oferecendo, exaustivamente, todas as razões de sua defesa. É apresentada em articulado escrito, subscrito por advogado regularmente constituído.

Uma das normas que informam o regramento básico da defesa é a que impõe ao réu o ônus da impugnação específica.

Impõe-se ao réu impugnar cada um dos fatos afirmados pelo autor de maneira específica e precisa. **Não se admite contestação genérica**. Fato não impugnado de modo específico será considerado fato ocorrido, pois não contestado. Existem, todavia, afirmações de fato feitas pelo autor que mesmo

não impugnadas especificamente não serão consideradas como verdadeiras. Veja-se o *caput* do art. 341 do CPC:

Art. 341. Incumbe também ao réu manifestar-se precisamente sobre as alegações de fato constantes da petição inicial, presumindo-se verdadeiras as não impugnadas, salvo se:

I – não for admissível, a seu respeito, a confissão;

II – a petição inicial não estiver acompanhada de instrumento que a lei considerar da substância do ato;

III – estiverem em contradição com a defesa, considerada em seu conjunto.

Por último, o parágrafo único do art. 341 dispensa alguns sujeitos processuais do ônus da impugnação específica: **defensor público, advogado dativo e curador especial**. Importante a novidade trazida pelo novo CPC, ao retirar do rol destes sujeitos o membro do Ministério Público (anteriormente dispensado, nos termos do art. 302, parágrafo único, do CPC/73) e incluir o defensor público.

Justifica-se a previsão na medida em que estes três sujeitos surgem de modo abrupto no processo e muitas vezes sequer têm conhecimento do contexto fático da demanda. Atuam na proteção dos interesses de pessoas que não tiveram contato prévio à apresentação de defesa, dificultando sobremaneira a impugnação dos fatos arguidos pelo autor. Admite-se, então, a **apresentação de defesa por negativa geral**.

Parte da doutrina defende que só se deve aplicar a regra à Defensoria Pública quando atuar como curador especial. Em casos de representação *comum* da Defensoria Pública, quando o defensor tem contato direto com a parte assistida, não haveria quebra de isonomia que justificasse a dispensa do ônus da impugnação específica.

Há certa polêmica, também, quanto à aplicação do ônus da impugnação específica à Fazenda Pública.

**Não há previsão expressa quanto à dispensa**, o que leva parcela da doutrina a defender que a advocacia pública a ele se submete<sup>10</sup>.

Há, todavia, outro fator que demanda atenção: **contra a Fazenda Pública não incide a presunção de veracidade dos fatos alegados**, até mesmo porque os atos administrativos gozam de presunção de legitimidade.

Assim, deve-se compreender que, **em regra, o ônus da impugnação específica não se aplica à Fazenda Pública, pois atua na tutela de interesses**

10. DIDER JR., Fredie. *Curso de Direito Processual Civil – vol. 1*. Salvador: Juspodivm, 2015, p. 654.