

Data do recebimento: 18/03/2019

Data do aceite: 8/04/2019

.....

A ESTABILIZAÇÃO DA TUTELA PROVISÓRIA DE URGÊNCIA ANTECIPADA REQUERIDA EM CARÁTER ANTECEDENTE EM FACE DA FAZENDA PÚBLICA

.....

THE STABILIZATION OF THE EMERGENCY PROVISIONAL
GUARDIANSHIP REQUIRED IN ADVANCED IN
FACE TO THE PUBLIC ADMINISTRATION

Cassiana Vitória Guedes Oliveira da Silva¹

SUMÁRIO: Introdução; 1. Tutela Provisória de Urgência; 1.1 A tutela provisória no Novo Código de Processo Civil; 1.1.1 Características; 1.1.2 Espécies; 1.1.2.1 Fundamento; 1.1.2.2 Natureza; 1.1.2.3 Forma de requerimento; 1.3 Tutela provisória de urgência antecipada requerida em caráter antecedente; 2. Estabilização da Tutela Provisória de Urgência Antecipada; 2.1 Breves considerações sobre as tutelas autônomas no direito estrangeiro; 2.2 Objetivo da estabilização da tutela

1 - Pós-Graduada em Direito Tributário pelo Instituto de Educação Continuada da Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais. Bacharel em Direito pela Faculdade Mineira de Direito da Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais. Advogada.

provisória de urgência antecipada; 2.3 Requisitos da estabilização da tutela provisória de urgência antecipada; 2.4 Ação autônoma para revisão da estabilização da tutela antecipada; 2.5 Estabilização da tutela provisória de urgência antecipada e coisa julgada; 2.6 Limites à concessão da estabilização da tutela provisória de urgência antecipada; 3. Estabilização da Tutela Provisória de Urgência Antecipada em face da Fazenda Pública; 3.1 Conceito de Fazenda Pública; 3.2 A tutela provisória de urgência em face da Fazenda Pública; 3.3 Estabilização da tutela antecipada em face da Fazenda Pública; 3.3.1 Interesse público; 3.3.2 Remessa necessária; 3.3.3 Pedido de suspensão de liminar; 3.3.4 Precatórios; 3.5 Juizado especial da Fazenda Pública e estabilização; 4. Conclusão; Referências.

RESUMO: Busca-se, de forma eminentemente construtiva e acadêmica, sem pretender esgotar o assunto, contribuir para uma reflexão sobre a estabilização da tutela provisória de urgência antecipada requerida em caráter antecedente em face da Fazenda Pública. Primeiramente, será realizada uma abordagem da tutela provisória no Novo Código de Processo Civil. Em seguida, serão expostos breves apontamentos acerca da estabilização da tutela antecipada no direito estrangeiro, seguindo-se à análise do instituto no direito brasileiro, expondo sua finalidade, seus requisitos e suas características. Posteriormente, o tema será abordado no âmbito da Fazenda Pública, iniciando-se pelo estudo de seu conceito, seguindo-se à análise das vedações legais à concessão de tutelas provisórias em desfavor do Poder Público. Por fim, será averiguado o cabimento da estabilização da tutela antecipada em face da Fazenda Pública, a partir da investigação da abordagem dada ao tema pela doutrina e pela jurisprudência.

PALAVRAS-CHAVE: Novo Código de Processo Civil. Tutela Antecipada Antecedente. Estabilização. Fazenda Pública. Processo Civil.

ABSTRACT: It's looked for, in a constructive and academic way, without intending to exhaust the subject, contribute to a reflection about the stabilization of an anticipated temporary protection of urgency, required advance character in face of state. Firstly a provisional protection will be approached in a new code of civil procedure. Then, will be exposed a short appointments about an anticipated protection stabilization in a foreign law, following the analysis of the institute in Brazilian law, exposing its purpose, its requirements and its characteristics. After, the subject will be approached in a State sphere, starting with the study of its concept and its prerogatives, following the legal fences analysis to the injunctions concession in disadvantage of public power. Finally, will be verified the stabilization of the anticipated protection in face of the State, based on the investigation of the approach given to the topic by doctrine and jurisprudence.

KEYWORDS: New Code of Civil Procedure. Antecedent judicial protection. Stabilization. State. Civil Procedure.

INTRODUÇÃO

O objetivo deste trabalho é examinar a possibilidade de aplicação da técnica da estabilização da tutela provisória de urgência antecipada requerida em caráter antecedente em face da Fazenda Pública. Para que seja possível delinear as características dessa técnica e sua aplicação em demandas contra o Poder Público, faz-se necessário, primeiramente, realizar uma abordagem acerca do gênero das tutelas provisórias, no qual está inserida a estabilização.

O Novo Código de Processo Civil (CPC/15) alterou significativamente o tratamento das tutelas provisórias. Além de agrupá-las em um mesmo gênero, mas mantendo a diversidade de regimes entre as tutelas provisórias, introduziu a técnica processual da estabilização da tutela provisória de urgência antecipada, quando requerida em caráter antecedente.

A inserção dessa técnica no ordenamento jurídico brasileiro buscou inspiração no direito estrangeiro, cujos exemplos mais sólidos advêm do direito francês e do direito italiano. Nesses sistemas processuais, foram delineadas tutelas sumárias autônomas que permitiram a execução imediata da medida concedida. Tais medidas são desprovidas de aptidão à formação de coisa julgada, uma vez que não há resolução do mérito do litígio, cabendo às partes decidir sobre a instauração ou não do processo principal (ANDRADE; THEDORO JR., 2012).

Seguindo a linha evolutiva da tutela sumária dos direitos francês e italiano, o direito brasileiro instituiu a estabilização da tutela de urgência na modalidade antecipada, permitindo a desvinculação entre a tutela de cognição sumária e a tutela de cognição exauriente, tornando eventual e facultativa a instauração do processo principal.

Nesse sentido, a estabilização possui a finalidade de tornar mais célere e efetiva a atuação do processo em relação ao direito material, quando a solução sumária do litígio for suficiente para pacificar a relação social controvertida. Há, por conseguinte, uma simplificação do procedimento, que passa a atuar como instrumento dos princípios da efetividade e da duração razoável do processo, possibilitando a coparticipação entre os sujeitos processuais.

Em razão de ser decisão hábil, por si só, a resolver o conflito de direito material, a estabilização da tutela antecipada trouxe consigo acirrada divergência doutrinária, especialmente em relação aos requisitos necessários à sua concessão e à formação da coisa julgada. Além disso, deu novos ares às discussões doutrinárias concernentes à possibilidade de sua concessão em face da Fazenda Pública, em razão do regime de direito público a que ela está submetida, o qual lhe impõe restrições e dá garantias, a fim de que o Estado busque a realização do interesse público.

É nesse contexto que o presente trabalho irá abordar as principais características, objetivos, requisitos e questões processuais relativas à aplicação da estabilização da tutela antecipada em face da Fazenda Pública.

1. TUTELA PROVISÓRIA DE URGÊNCIA

1.1 A tutela provisória no Novo Código de Processo Civil

O CPC/15 alterou significativamente o tratamento das tutelas provisórias, promovendo a adequabilidade procedimental e a efetividade normativa, com a unificação parcial das tutelas de urgência.

Ao agrupá-las em um mesmo gênero, denominado tutela provisória, mas mantendo a diversidade de regimes entre as técnicas, o CPC/15 situou-as na Parte Geral do Código, permitindo que fossem concedidas no curso do processo de conhecimento, eliminando, por conseguinte, o processo cautelar como figura processual autônoma.²

Além disso, o CPC/15 previu um tratamento diferenciado para as tutelas provisórias, admitindo subdivisões quanto ao fundamento, à natureza e à forma de requerimento. Tais subdivisões serão abordadas de forma separada, para uma melhor compreensão. Antes disso, no entanto, convém analisar as principais características das tutelas provisórias de urgência.

1.1.1 Características

De acordo com Fredie Didier Jr., Rafael Alexandria de Oliveira e Paula Sarno Braga (2015, p. 568), as tutelas provisórias possuem três características essenciais: a sumariedade, a precariedade e a inaptidão para tornar-se imutável pela coisa julgada.

A primeira característica das tutelas provisórias é que elas são proferidas mediante cognição sumária. Segundo Kazuo Watanabe (1999, p. 58-59), cognição é um ato de inteligência consistente em analisar as questões de fato e de direito que as partes trazem ao processo.

Nesse sentido, a cognição pode ser analisada sob duas diretrizes: plano horizontal e plano vertical. Na primeira, ela é classificada segundo o grau de extensão da análise do magistrado em relação aos elementos objetivos do processo. Já na segunda, ela é classificada segundo o grau de profundidade, podendo ser exauriente ou sumária (WATANABE, 1999, p. 58-59).

Sob o prisma do plano vertical, a cognição exauriente permite que as partes desenvolvam ampla discussão sobre o litígio e produzam provas, promovendo a plena realização do contraditório e a produção de coisa julgada material. Isso possibilita que o magistrado examine os fatos de forma aprofundada, garantindo que a decisão final tenha maior perspectiva de acerto em relação à solução do mérito (NUNES; ANDRADE, 2015, p. 05).

Por sua vez, a cognição sumária pressupõe uma análise superficial das questões de fato e de direito, impondo a limitação do debate e da investigação dos fatos pelo magistrado. Em virtude disso, não há formação de coisa julgada material sobre a decisão final.

² - Na vigência do CPC/73, a tutela cautelar somente poderia ser postulada mediante um processo autônomo, denominado “ação cautelar”.

Dessa forma, a técnica da cognição permite que os procedimentos se ajustem às reais necessidades de tutela. Isso porque há situações em que as partes não se encontram em situação de urgência e buscam a solução do mérito mediante o pleno debate processual, com aptidão para a formação da coisa julgada.

Em outras situações, as características concretas da situação jurídica podem exigir solução mais célere da controvérsia, em razão de eventual urgência. Nesses casos, a técnica da cognição sumária é um importante mecanismo de adaptação do procedimento às necessidades do direito material, porquanto possibilita simplificação e celeridade ao trâmite processual.

Com efeito, em razão da sumariedade, o magistrado irá conceder a tutela provisória a partir de uma análise superficial acerca das questões de fato e de direito, realizando, por conseguinte, um juízo de probabilidade. Por esse motivo, nada obsta que essa decisão seja revogada ou modificada a qualquer tempo, desde que fundamentada nos termos do art. 298 do CPC/15. Esse dispositivo possui a função de combater diretamente a prática dos magistrados de fundamentar de forma genérica as decisões sobre tutelas provisórias, deixando de analisar as peculiaridades do caso concreto. Isso porque a decisão não fundamentada é proibida pelo inciso III do art. 489 do CPC/15, por se prestar a justificar qualquer outra decisão (MACÊDO; PEIXOTO, 2016, p. 199).

Quanto à segunda característica, Luiz Guilherme Marinoni, Sérgio Arenhart e Daniel Mitidiero (2015, p. 210) ensinam que a tutela provisória se reveste da provisoriedade, porquanto é concedida em caráter precário, vigorando por prazo determinado, pois pode ser revogada ou modificada a qualquer tempo.

Em decorrência da precariedade, evidencia-se a terceira característica: inaptidão para a formação da coisa julgada. De acordo com o art. 502 do CPC/15, a coisa julgada é a autoridade que torna imutável e indiscutível a decisão de mérito não sujeita a recurso. Interpretando esse dispositivo, conclui-se que a decisão que concede a tutela provisória não dá lugar a coisa julgada por ser proferida com base em cognição sumária, pressupondo uma análise superficial das questões de fato e de direito, impondo a limitação do debate e da investigação dos fatos pelo magistrado.

1.1.2 Espécies

O gênero “tutelas provisórias” admite subdivisões quanto ao fundamento, à natureza e à forma de requerimento, previstas no art. 294, *caput* e parágrafo único, do CPC/15, as quais serão abordadas a seguir.

1.1.2.1 Fundamento

A tutela provisória no novo CPC abrange uma primeira subdivisão, nos termos do art. 294 do CPC/15, podendo fundamentar-se em urgência ou evidência.

Nos termos do art. 300 do CPC/15, as tutelas provisórias de urgência pressupõem a

demonstração da probabilidade do direito, bem como do perigo de dano ou risco ao resultado útil do processo.

Luiz Rodrigues Wambier e Eduardo Talamini (2016, p. 458) sustentam que a probabilidade do direito consiste na demonstração da plausibilidade de existência do direito a ser provisoriamente realizado ou acatelado e que se pode extrair da cognição sumária.

Diante disso, Marinoni, Arenhart e Mítidiero (2015, p. 212) defendem que o magistrado deve confrontar logicamente as alegações e provas com os elementos probatórios disponíveis no processo, a fim de verificar qual das hipóteses encontra maior grau de confirmação e menor grau de refutação. Assim, é necessário que o julgador se convença de que o direito alegado pela parte é plausível de existir e profira decisão fundamentada, expondo suas razões de convencimento (DIDIER JR.; BRAGA; OLIVEIRA, 2015, p. 597).

O segundo requisito, por sua vez, diz respeito ao ônus da parte em demonstrar que a demora na prestação jurisdicional acarretará ameaça de dano ou risco ao resultado útil do processo.

Segundo Theodoro Jr. (2015, p. 920), o dano a que alude o art. 300 do CPC/15 refere-se ao interesse processual na obtenção de uma justa composição do litígio. Corresponde a uma modificação na situação de fato existente no momento do surgimento da lide, caracterizando-se em objeto de prova hábil a autorizar o juízo de probabilidade em relação ao risco de grave prejuízo.

Nesse sentido, segundo Didier Jr., Oliveira e Braga (2015, p. 597), o dano deve ser concreto, atual, grave, de irreparável ou difícil reparação:

Importante é registrar que o que justifica a tutela provisória de urgência é aquele perigo de dano: i) concreto (certo), e, não, hipotético ou eventual, decorrente de mero temor subjetivo da parte; ii) atual, que está na iminência de ocorrer, ou esteja acontecendo; e, enfim, iii) grave, que seja de grande ou média intensidade e tenha aptidão para prejudicar ou impedir a fruição do direito. Além de tudo, o dano deve ser irreparável ou de difícil reparação. Dano irreparável é aquele cujas consequências são irreversíveis.

[...]

Dano de difícil reparação é aquele que provavelmente não será ressarcido, seja porque as condições financeiras do réu autorizam supor que não será compensado ou restabelecido, seja porque, por sua própria natureza, é complexa sua individualização ou quantificação precisa - ex.: dano decorrente de desvio de clientela.

Em relação ao risco ao resultado útil do processo, Marinoni (2017, p. 127) destaca que essa é uma expressão destituída de conteúdo técnico-jurídico, servindo apenas para evidenciar que, no curso do processo, pode ocorrer gravame que ponha em risco: “[...] i) a efetividade da tutela do direito (cautelar), ii) a situação objeto das tutelas declaratória e (des) constitutiva, e iii) o direito que se pretende tutelar ou um direito a ele conexo (antecipada)”.

Ressalte-se, ainda, que a tutela provisória de urgência antecipada, além de preencher esses pressupostos, deve possuir efeitos reversíveis, de modo que se possa voltar ao *status quo ante*, sem gerar prejuízos à parte contrária.

Quanto a esse pressuposto específico da tutela provisória de urgência antecipada, Cunha (2016, p. 297) entende que deve ser aplicada a proporcionalidade nas hipóteses em que o indeferimento do pedido se revelar mais irreversível do que sua concessão, uma vez que não é crível renunciar a um direito provável que está ameaçado em prol de um direito improvável, em razão da irreversibilidade.

De igual forma, Marinoni, Arenhart e Mitidiero (2015, p. 205) sustentam que a superação da proibição da concessão de antecipação de tutela em razão da irreversibilidade pressupõe que se demonstre, no caso concreto, que o direito da parte será frustrado caso a medida não seja concedida. Dessa forma, quanto maior o perigo de dano e quanto mais importante o bem jurídico que se pretende proteger, a proibição da concessão de antecipação de tutela com efeitos irreversíveis deve ser superada, devendo prevalecer a lógica da tutela do direito provável em detrimento do direito improvável.

Depreende-se, assim, que a irreversibilidade, por si só, não é suficiente para impedir a concessão da tutela de urgência antecipada, devendo-se aferir, no caso concreto, qual tese terá maior probabilidade de ser confirmada em juízo, bem como ponderar se a concessão ou indeferimento da medida de urgência trará menores prejuízos às partes. Além disso, é imperativo sopesar os valores jurídicos envolvidos, analisando-se quais desses valores teriam a propensão de ocasionar risco de maior gravidade, para que seja concedida ou não a tutela provisória (AMARAL, 2016, p. 26).

Por outro lado, a tutela provisória da evidência será sempre satisfativa, pressupondo a comprovação das afirmações de fato, que tornam o direito evidente, nos moldes do art. 311 do CPC/15.

Neste trabalho, o tema da tutela provisória de urgência merece destaque, eis que, a partir dela, há a possibilidade de estabilização, devendo-se deixar à parte a temática da tutela da evidência.

1.1.2.2 Natureza

Consoante o parágrafo único do art. 294 do CPC/15, a tutela de urgência poderá ser cautelar ou satisfativa, espécies que não se confundem.

Cunha (2016, p. 285-288) sustenta que essas espécies não podem ser equipadas em razão da estrutura de seus provimentos. Isso porque a tutela cautelar constitui um tipo de tutela jurisdicional que assegura a possibilidade de fruição eventual e futura do direito acautelado, enquanto a tutela antecipada consiste em técnica processual que antecipa os efeitos da tutela jurisdicional, que seriam produzidos com o exaurimento da cognição, possibilitando a imediata realização do direito. Assim, a tutela cautelar possui a finalidade de evitar um perigo de dano, ao passo que a tutela antecipada evita um perigo na demora.

Nessa mesma linha de raciocínio, Nunes, Bahia, Câmara e Soares (2013, p. 603-610) ensinam que a tutela provisória satisfativa, denominada “tutela antecipada”, promove a satisfação do próprio direito da parte, antecipando a eficácia executiva da futura decisão.

A tutela cautelar, por sua vez, é uma tutela preventiva que resguarda, em situações de urgência, a eficiência da atividade processual, em hipóteses de aparência de dano. Ela possui a função da conservação do estado de fato e de direito existente, enquanto se espera a satisfação material na fase de execução. Viabiliza, nesses termos, a proteção do processo, e não do direito da parte, pois não pode satisfazê-lo (NUNES; BAHIA; CÂMARA, 2013).

Outro ponto que diferencia as tutelas satisfativas em relação às cautelares diz respeito à referibilidade, que é uma característica inerente à tutela cautelar, uma vez que ela se refere a um processo principal, servindo para garantir a efetividade ou utilidade ao provimento final desse processo e nunca para a satisfação imediata do direito (CUNHA, 2016, p. 285-288). Dessa forma, ante a existência da referibilidade ou da satisfatividade dos meios adotados é que se poderá diferenciar a tutela cautelar da tutela antecipada.

Saliente-se, ainda, que o art. 301 do CPC/15 determina algumas medidas cautelares a serem adotadas pelo magistrado, como arresto, sequestro, arrolamento de bens e registro de protesto contra a alienação de bens. Contudo, ainda que se trate de um rol taxativo, o campo de atuação para a tutela cautelar se mostra restrito, sendo este mais um critério de distinção entre as duas espécies de tutela provisória (GOMES, 2017, p. 38).

1.1.2.3 Forma de requerimento

As tutelas provisórias de urgência podem ser requeridas em caráter antecedente ou incidental, nos moldes do art. 294, parágrafo único, do CPC/15.

A tutela provisória incidental é aquela requerida em momento contemporâneo ou posterior ao pedido de tutela definitiva, independentemente do pagamento de custas (art. 294 do CPC/15). De acordo com Didier Jr., Oliveira e Braga (2015, p. 571), o requerimento pode ser formulado:

- a) na própria petição inicial (contestação, petição de ingresso do terceiro ou manifestação do Ministério Público); b) em petição simples; c) oralmente, em mesa de audiência ou durante a sessão de julgamento no tribunal – quando deve ser reduzida a termo; d) ou no bojo da petição inicial.

A tutela provisória antecedente, por sua vez, é aquela requerida em momento anterior ao pedido de tutela definitiva, visando à antecipação de seus efeitos. Foi concebida para as situações em que a urgência é contemporânea ao momento de propositura da ação, e, por esse motivo, a parte não dispõe de tempo hábil e dos elementos necessários à formulação do pedido de tutela definitiva.

Nos termos do art. 299 do CPC/15, a tutela provisória incidental deverá ser endereçada ao juízo ou ao tribunal preventos e competentes para apreciarem o mérito da causa, enquanto a tutela provisória antecedente deverá ser endereçada ao juízo ou tribunal com competência originária para conhecer do pedido de tutela definitiva.

1.3 Tutela provisória de urgência antecipada requerida em caráter antecedente

A tutela provisória de urgência antecipada requerida em caráter antecedente é aquela que pretende a antecipação dos efeitos da tutela definitiva, anteriormente à formulação do pedido de tutela final. Para sua concessão, o CPC/15 prevê procedimento próprio, disciplinado no art. 303 e seguintes.

Em razão da situação de iminente urgência existente no momento da propositura da ação, o autor poderá limitar-se a indicar a lide e seu fundamento, a expor sumariamente a probabilidade do direito e o perigo de dano ou o risco ao resultado útil do processo.

Não há, nesse momento processual, a necessidade de formulação completa dos requisitos dos incisos III e IV do art. 319 do CPC/15, que tratam dos fatos e fundamentos jurídicos do pedido, sendo bastante a indicação do pedido e a breve exposição do conflito entre as partes e do direito que se pretende satisfazer.

Esse procedimento mais resumido decorre da inexistência de tempo hábil para a elaboração de uma petição inicial com exposição completa da lide e dos requerimentos da parte, o que inviabilizaria o acesso à justiça nessas hipóteses, em que o tempo é substancial para a ocorrência de dano irreparável ou de difícil reparação.³

Todavia, ainda que sucinta e limitando-se aos requisitos do *caput* do art. 303 do CPC/15, a petição inicial deverá indicar o juízo a que é dirigida, em cumprimento ao inciso I do art. 319 do CPC/15, a fim de viabilizar a distribuição e autuação do processo.

Ademais, para possibilitar o contraditório, o autor deverá delimitar as partes litigantes no processo, indicando os nomes, os pronomes, o estado civil, a existência de união estável, a profissão, o número de inscrição no Cadastro de Pessoas Físicas ou no Cadastro Nacional da Pessoa Jurídica, o endereço eletrônico, o domicílio e a residência das partes, nos termos do inciso II do art. 319 do CPC/15. Ressalte-se, todavia, que a impossibilidade de obtenção de alguns desses dados não ensejará, por si só, o indeferimento da petição inicial, caso seja possível a citação do réu ou, ainda, se for impossível ou excessivamente onerosa sua obtenção, sob pena de se limitar o acesso à justiça, nos termos do art. 319, §§2º e 3º, do CPC/15 (GOMES, 2017, p. 41).

O autor deverá, também, indicar o valor da causa, considerando-se o pedido de tutela definitiva que pretende formular, bem como explicitar se pretende valer-se do benefício da tutela antecipada em caráter antecedente, nos termos do art. 303, §5º, do CPC/15.

Concedida a tutela provisória, o juiz determinará a intimação do autor para que promova o aditamento da petição inicial, nos mesmos autos e sem incidência de novas custas (art. 303, §3º, do CPC/15). O prazo para o aditamento será de 15 dias ou em outro prazo maior a ser fixado pelo juiz, sob pena de indeferimento e extinção do processo sem resolução do mérito, conforme preceituado no art. 303, §1º, I e §2º, do CPC/15 (DIDIER JR; BRAGA; OLIVEIRA, 2015, p. 603).

3 - Desse modo, evidencia-se que o novo CPC instituiu a possibilidade de uma tutela provisória para o caso de se configurarem situações de urgência no momento da propositura da ação.

Nesse sentido, saliente-se que o procedimento antecedente não é, necessariamente, uma das formas de dispensa do processo principal, tendo em vista que o autor possui o ônus de aditar a petição inicial, sob pena de extinção do processo sem resolução do mérito. Contudo, não se deve confundir o art. 303 do CPC/15 com o art. 304 do mesmo diploma legal, que prevê a estabilização dos efeitos da tutela antecipada e a consequente dispensa do processo principal para a discussão do mérito (CAVALCANTI NETO, 2015, p. 02).

Em seguida, o juiz determinará a citação e intimação do réu para que cumpra a providência deferida e compareça à audiência de conciliação (art. 303, §1º, II, do CPC/15). Caso não haja auto-composição, o prazo para a contestação será contado nos termos do art. 335 do CPC/15 (art. 303, §1º, III, CPC/15), iniciando-se na data em que o réu for intimado do aditamento da petição inicial.

Se o réu recorrer da decisão que concede a tutela antecipada, interpondo recurso de agravo de instrumento, o procedimento comum se desenvolverá regularmente.

Entretanto, se o réu permanecer inerte, o procedimento tomará outros rumos, com a possibilidade de estabilização dos efeitos da decisão da tutela antecipada antecedente e extinção do processo (art. 304 do CPC/15), o que será analisado a seguir.

2. ESTABILIZAÇÃO DA TUTELA PROVISÓRIA DE URGÊNCIA ANTECIPADA

2.1 Breves considerações sobre as tutelas autônomas no direito estrangeiro

A inserção da técnica da estabilização da tutela provisória de urgência antecipada no ordenamento jurídico brasileiro buscou inspiração no direito estrangeiro, cujos exemplos mais sólidos advêm do direito francês e do direito italiano.

No sistema francês, a opção brasileira tem clara inspiração no instituto do *référé*. Trata-se de procedimento previsto no art. 484 do CPC francês, ligado à necessidade de obtenção de tutela célere em situações de urgência e marcado pela sumariedade e autonomia frente ao processo principal (LIMA; EXPÓSITO, 2015, p. 06).

Com efeito, a principal característica do *référé* é, segundo Andrade e Theodoro Jr. (2012, p. 29-36), a possibilidade de execução imediata da medida concedida, prescindindo da instauração de processo de cognição plena. Nesse sentido, a decisão produzirá efeitos indefinidamente, sem aptidão para formar coisa julgada e sem cessar sua eficácia com a extinção do feito até que seja revogada ou modificada pela instauração de procedimento de cognição exauriente. Se as partes permanecerem inertes, a decisão continuará produzindo todos os seus efeitos até se tornar definitiva em razão do decurso do prazo prescricional previsto no direito material.

Nesse contexto, a finalidade do *référé* não é a composição do conflito de forma definitiva, mas a estabilização de uma situação de fato. Dessa forma, a decisão que concede a medida é desprovida de aptidão à formação de coisa julgada, uma vez que não há resolução do mérito do litígio, cabendo às partes decidir sobre a instauração ou não do processo principal (LIMA; EXPÓSITO, 2015, p. 07).

Ademais, o procedimento do *référé* é sumário, simplificado, célere e sem formalismos, podendo ser instaurado de forma antecedente ou incidental ao procedimento de cognição plena. O primeiro ato é a citação do réu para comparecer à audiência. Efetivado o contraditório, que é oral e sem a obrigatoriedade de representação por advogado, a decisão será proferida em audiência pública, devendo ser motivada (GOMES, 2017, p. 17).

ressalte-se, ainda, que o instituto é extremamente eficaz, segundo pesquisa realizada por Ada Pellegrini Grinover, citada por Frederico Augusto Gomes (2017, p. 19), uma vez que mais de 90% dos casos são solucionados sem a necessidade de instauração de procedimento de cognição plena.

No direito italiano, a tutela sumária autônoma foi instituída no âmbito do processo cautelar preparatório, quando neste se deferem medidas de antecipação dos efeitos da sentença de mérito, admitindo-se a eficácia própria de tais provimentos e tornando prescindível a propositura de procedimento de cognição plena.

O direito brasileiro, seguindo a linha evolutiva da tutela sumária dos direitos francês e italiano, instituiu a estabilização da tutela de urgência na modalidade antecipada, permitindo a desvinculação entre a tutela de cognição sumária e a tutela de cognição exauriente. Dessa forma, como se verá adiante, a técnica da estabilização permite que a decisão concessiva da tutela antecipada antecedente possa resolver o litígio de direito material, sem formar coisa julgada e sem a necessidade de sequenciamento para o procedimento de cognição exauriente.

2.2 Objetivo da estabilização da tutela provisória de urgência antecipada

O CPC/15, ao tratar do procedimento da tutela provisória de urgência antecipada requerida em caráter antecedente, passou a admitir a estabilização dessa medida como decisão hábil, por si só, a resolver o conflito de direito material, o que possibilitou a autonomização da tutela de cognição sumária.

A autonomização significa que a decisão que concede a tutela antecipada, quando estabilizada, dispensa qualquer decisão posterior que vise confirmá-la. Pode-se afirmar, assim, que essa decisão é bastante em si mesma, porquanto, se não for questionada na forma prevista no CPC/15, produzirá efeitos indefinidamente, mesmo após a extinção do processo, e não formará coisa julgada (CARDOSO, 2017, p. 52).

Com efeito, o principal objetivo dessa técnica é desvincular a tutela de cognição sumária da tutela de cognição exauriente, tornando eventual e facultativa a instauração do processo principal.

Assim, com a estabilização da tutela antecipada, o magistrado se abstém de realizar uma ampla investigação dos fatos para declarar um direito, pois essa declaração é prescindível tanto para o autor, que está satisfeito com os efeitos da medida antecipatória, quanto para o réu, que se conformou com a tutela concedida à aparência de direito do autor, seja pela baixa possibilidade de sucesso de sua defesa, seja porque a medida concedida e efetivada é faticamente irreversível (GOMES, 2017, p. 60-61).

Nesse sentido, Andrade e Theodoro Jr. (2012, p. 27) sustentam que a estabilização dos efeitos da tutela tenciona satisfazer três exigências fundamentais do sistema processual atual: (a) exigência de economia processual; (b) exigência de efetividade do processo; e (c) exigência de impedir abuso do direito de defesa.

De fato, a estabilização promove economia e efetividade processual. Isso porque, em razão do procedimento da tutela antecipada requerida em caráter antecedente, o autor poderá limitar-se a indicar a lide e seu fundamento, a expor sumariamente o direito que se objetiva assegurar e o perigo de dano ou o risco ao resultado útil do processo. Essa simplificação torna mais acessível e ágil o acesso à justiça, por **não** ser necessário que a parte produza provas em demasia para a comprovação de eventual pedido final.

Nada obstante, tratando-se de procedimento célere e de menor complexidade, **há uma** significativa redução de custos a ambas as partes. Explica-se.

Solucionada a situação fática material, o sequenciamento para o processo de cognição plena não traria nenhum benefício fático à parte autora, que precisaria arcar com as custas processuais, honorários de advogado e produção de provas que comprovassem o pedido principal.

O réu também poderá não ter interesse no prosseguimento do feito após a decisão que conceder a tutela antecipada, seja pela baixa possibilidade de sucesso de sua defesa, seja porque a medida concedida e por ele efetivada é faticamente irreversível. Assim, prosseguir com o processo somente lhe trará mais ônus e, ainda que não seja necessário o adiantamento das custas processuais ou honorários periciais, caso seja sucumbente, será responsabilizado a arcar com tais verbais processuais (GOMES, 2017, p. 60).

Nesse contexto, a estabilização da tutela antecipada possibilita que autor e réu reflitam sobre o custo-benefício da coisa julgada e do custo de oportunidade da eventual revogação da tutela antecipada (GOMES, 2017, p. 60).

De mais a mais, além do interesse privado na estabilização da tutela antecipada, há, também, interesse público na diminuição dos processos em trâmite, principalmente quando o prosseguimento do processo não satisfaz o interesse das partes, servindo tão somente para abarrotar o Poder Judiciário de processos, cujos conflitos já foram resolvidos com a decisão que concedeu a tutela antecipada (GOMES, 2017, p. 61).

Assim, a técnica da estabilização visa tornar mais célere e efetiva a atuação do processo em relação ao direito material, possibilitando a cooperação entre os sujeitos processuais, nas situações em que a vontade das partes pretende apenas a solução sumária do litígio.

2.3 Requisitos da estabilização da tutela antecipada

O art. 304, *caput* e §§1º e 3º, do CPC/15 prevê que a estabilização da tutela antecipada ocorrerá quando ela for concedida em caráter antecedente e não for impugnada pelo réu. Se isso acontecer, o processo será extinto, e a decisão continuará produzindo efeitos enquanto não for

ajuizada ação autônoma para revisá-la, reformá-la ou invalidá-la. Para tanto, é preciso que estejam presentes determinados pressupostos.

O primeiro requisito é que o autor tenha requerido a concessão de tutela provisória de urgência antecipada em caráter antecedente, manifestando expressamente a opção por esse procedimento, conforme preconiza o art. 303, §5º, do CPC/15, uma vez que somente a tutela antecipada antecedente poderá se estabilizar.

Nesse ponto, é importante ressaltar que há uma discussão doutrinária sobre o §5º do art. 303 do CPC/15, o qual dispõe que o autor deverá indicar que pretende se valer do benefício previsto no *caput* do citado artigo, qual seja, do requerimento da tutela antecipada de caráter antecedente. Essa discussão levanta a hipótese de que o benefício a que se refere o dispositivo seria o da estabilização dos efeitos da tutela, de forma que o autor, ao ajuizar o procedimento antecedente, deveria manifestar expressamente se teria interesse ou não na estabilização da tutela antecipada. Trata-se, contudo, de posição minoritária.

Ora, o *caput* do art. 303 do CPC/15 diz respeito tão somente aos requisitos da petição inicial do procedimento antecedente de requerimento da tutela antecipada, sendo que o único benefício nele previsto é o da petição simplificada. A exigência do §5º do citado artigo decorre da necessidade de o juiz saber de forma clara se o autor está requerendo a antecipação dos efeitos da tutela ou se houve ausência de técnica e se trata de uma petição inicial inepta, merecedora de emenda. Dessa forma, não há relação entre o benefício constante desse dispositivo e a estabilização da tutela.

O segundo requisito é que haja decisão concessiva da tutela antecipada requerida em caráter antecedente, pois somente a decisão positiva possui aptidão para se tornar estável (DIDIER JR.; BRAGA; OLIVEIRA, 2015, p. 607-608).

Assim, recebida a petição inicial, o juiz verificará se há probabilidade de existência do direito alegado, bem como se há demonstração do perigo de dano ou risco ao resultado útil do processo, em caso de não fruição imediata do direito pleiteado. Se cumpridos os pressupostos necessários ao deferimento do pedido de tutela antecipada antecedente, o juiz irá deferir o pedido e adotar as medidas indicadas no §1º do art. 303 do CPC/15, quais sejam, intimar o autor para aditar a petição inicial e determinar a citação e intimação do réu para adotar as providências que entender de direito quanto à decisão sumária.

Entretanto, nesse ponto, ocorre uma incongruência sistemática. É que, nos termos do §2º do art. 303 do CPC/15, se o autor não aditar a petição inicial, o processo será extinto sem resolução do mérito, e, se o autor realizar o aditamento, a possibilidade de estabilização da tutela antecipada se inviabilizaria, porque o próprio autor estaria manifestando interesse pela conversão do procedimento sumário em procedimento de cognição plena e exauriente. E mais: tendo em vista que o autor teria o prazo de 15 dias para aditar a inicial, contados da sua intimação quanto ao deferimento da decisão, o prazo para a resposta do réu será iniciado da data em que for intimado do aditamento da petição inicial.

Nesse contexto, faz-se necessária uma interpretação dos artigos 303 e 304 do CPC/15. A partir da leitura desses dispositivos, pode-se afirmar que o suporte fático da estabilização é com-

posto tão somente pela concessão da tutela antecipada e pela inércia do réu, de forma que a conduta do autor em relação ao aditamento da petição inicial é fato irrelevante para a estabilização.

Com efeito, a estabilização da tutela dependerá tão somente da concessão da tutela antecipada requerida em caráter antecedente e da ausência de manifestação recursal do réu, uma vez que a estabilização é **um efeito automático da falta de reação do réu** (MARINONI, 2017, p. 236-237). Assim, a conduta do autor quanto ao aditamento não emerge como pressuposto para a estabilidade, mas sim para o prosseguimento do processo para buscar a cognição plena e exauriente (CAVALCANTI NETO, 2015, p. 02).

Nesse sentido, Nunes e Andrade (2015, p. 27) ressaltam que:

[...] entendimento contrário inviabilizaria o uso do instituto de modo análogo ao direito estrangeiro, onde, muitas vezes, a parte autora almeja somente a decisão satisfativa, sem interesse em aprofundar a temática; aspecto, que é mais adequado inclusive no que tange à economia processual.

Ilustrativo é, a propósito, o Enunciado nº 19 do TJMG: “o autor do requerimento de tutela antecipada antecedente concedida só estará obrigado a aditar a petição inicial se houver a interposição de recurso” (BRAGA, 2016, p. 68).

Dessa forma, após acolher o pedido de tutela antecipada requerida em caráter antecedente, o juiz deverá determinar a citação do réu e sua intimação para interpor o respectivo recurso. Acaso interposto, o processo antecedente se converterá em processo principal, seguindo as regras do procedimento de cognição exauriente. Por outro lado, se o recurso não for interposto, a decisão concessiva da tutela antecipada estabilizará seus efeitos e o processo será extinto, nos termos do art. 304, §1º, do CPC/15.

Ainda quanto às medidas a serem adotadas pelo juiz, é interessante saber se a decisão que concede a tutela antecipada parcialmente é apta a estabilizar-se.

De acordo com Didier Jr., Oliveira e Braga (2015, p. 608), isso será possível tão somente na parcela em que o pedido do autor quanto à tutela antecipada foi concedido. Nessa hipótese, ante a inércia do réu, estabilizam-se os efeitos desse pedido, prosseguindo-se a discussão em relação aos demais pedidos.

Com efeito, considerando-se que no CPC/15 há autorização para o julgamento parcial de mérito, previsto no art. 356, não há óbice para a estabilização parcial, nas hipóteses em que o juiz deferir apenas uma parcela do pedido do autor ou quando a parte autora formular dois pedidos e o juiz antecipar apenas um (SICA, 2015, p. 13).

Por fim, o terceiro e último requisito é a inércia do réu diante da decisão que concede a tutela antecipada antecedente.

Ao ser intimado do deferimento da tutela antecipada, o réu possui duas alternativas: insurgir-se contra a decisão, mediante interposição de recurso, ou quedar-se inerte, conformando-se com a decisão proferida e permitindo a estabilização da decisão provisória.

Em relação à segunda opção, o art. 304, *caput*, do CPC/15 dispõe 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”.

De acordo com Araken de Assis (2016, p. 18-19), a definição clássica de recurso é a de que ele é um remédio voluntário de impugnação, hábil a ensejar a reforma, invalidação, esclarecimento ou integração da decisão judicial a ser impugnada, dentro do mesmo processo. Veja-se:

[...] o CPC de 2015 omitiu-se de enunciar conceito explícito de recurso, à semelhança do CPC de 1939 e do CPC de 1973, retiram-se do art. 994 duas características comuns: (a) os remédios aí catalogados não instauram novo processo, mas prolongam, simplesmente, o processo pendente, nos mesmos autos (v.g., a apelação) ou em autos distintos (v.g., o agravo de instrumento); (b) os remédios do art. 994 nascem da iniciativa de alguém interessado em impugnar a decisão. *Formulou-se, nessa conjuntura, a clássica definição haurida dos dados do direito positivo, estimando recurso “o remédio voluntário idôneo a ensejar, dentro do mesmo processo, a reforma, a invalidação, o esclarecimento ou a integração da decisão judicial que se impugna”.* (grifos nossos).

Desse modo, somente podem ser considerados recursos os mecanismos expressamente previstos no art. 994 do CPC/15, quais sejam, apelação, agravo de instrumento, agravo interno, embargos de declaração, recurso ordinário, recurso especial, recurso extraordinário, agravo em recurso especial ou extraordinário e embargos de divergência.

O art. 1.015 do CPC/15 trata especificamente do recurso de agravo de instrumento, sendo ele o recurso cabível contra as decisões interlocutórias que versem sobre tutelas provisórias, nos termos do inciso I do referido artigo.

Assim, é incontroverso que o recurso de agravo de instrumento, além de ter aptidão para reformar ou invalidar a decisão que concedeu a tutela antecipada, impedirá a estabilização de seus efeitos.

Contudo, parte da doutrina defende que outros mecanismos de impugnação, além do agravo de instrumento, ou até mesmo quaisquer mecanismos de defesa, são hábeis a impedir a estabilização da tutela antecipada.

Didier Jr., Oliveira e Braga (2015, p. 608-609) sustentam que, para que se considere inércia do réu, é necessário que ele não tenha se valido de recurso, nem de nenhum outro meio de impugnação da decisão.

De igual modo, Marinoni (2017, p. 234) entende que qualquer forma de reação do réu deve ser vista como sinal de inconformidade, capaz de determinar o prosseguimento do processo tanto para a discussão do litígio quanto para que o autor se desincumba do ônus de provar as alegações de fato que foram admitidas como prováveis.

No mesmo sentido são as opiniões de Eduardo José da Fonseca Costa (2016, p. 427) e Alvim (2017, p. 723), que afirmam que o recurso de agravo de instrumento não é o único meio de opor-se ao preceito contido na decisão antecipatória de tutela, porquanto a oposição também pode fazer-se por meio de sucedâneos recursais.

Idênticas são as posições de Eduardo de Avelar Lamy e Fernando Vieira Luiz (2006, p. 115) e Bernardo Silva Lima e Gabriela Expósito (2015, p. 11), que entendem não ser constitucionalmente compatível a restrição ao direito fundamental à obtenção de tutela jurisdicional adequada. Com base nessa visão, depreende-se que a extinção do processo com a estabilização da tutela, caso o réu houvesse impugnado a decisão por outro meio, além do recurso de agravo de instrumento, seria inconstitucional.

Esse é, inclusive, o entendimento da Terceira Turma do Superior Tribunal de Justiça (STJ), que, ao julgar Recurso Especial 1760966/SP⁴, deu interpretação extensiva ao art. 304 do Código de Processo Civil para considerar que outras formas de impugnação, como a contestação, podem impedir a estabilização da tutela antecipada:

RECURSO ESPECIAL. PEDIDO DE TUTELA ANTECIPADA REQUERIDA EM CARÁTER ANTECEDENTE. ARTS. 303 E 304 DO CÓDIGO DE PROCESSO CIVIL DE 2015.

JUÍZO DE PRIMEIRO GRAU QUE REVOGOU A DECISÃO CONCESSIVA DA TUTELA, APÓS A APRESENTAÇÃO DA CONTESTAÇÃO PELO RÉU, A DESPEITO DA AUSÊNCIA DE INTERPOSIÇÃO DE AGRAVO DE INSTRUMENTO. PRETENDIDA ESTABILIZAÇÃO DA TUTELA ANTECIPADA. IMPOSSIBILIDADE. EFETIVA IMPUGNAÇÃO DO RÉU.

NECESSIDADE DE PROSSEGUIMENTO DO FEITO. RECURSO ESPECIAL DESPROVIDO.

1. A controvérsia discutida neste recurso especial consiste em saber se poderia o Juízo de primeiro grau, após analisar as razões apresentadas na contestação, reconsiderar a decisão que havia deferido o pedido de tutela antecipada requerida em caráter antecedente, nos termos dos arts. 303 e 304 do CPC/2015, a despeito da ausência de interposição de recurso pela parte ré no momento oportuno.

2. O Código de Processo Civil de 2015 inovou na ordem jurídica ao trazer, além das hipóteses até então previstas no CPC/1973, a possibilidade de concessão de tutela antecipada requerida em caráter antecedente, a teor do que dispõe o seu art. 303, o qual estabelece que, nos casos em que a urgência for contemporânea à propositura da ação, a petição inicial poderá se limitar ao requerimento da tutela antecipada e à indicação do pedido de tutela final, com a exposição da lide, do direito que se busca realizar e do perigo de dano ou do risco ao resultado útil do processo.

2.1. Por essa nova sistemática, entendendo o juiz que não estão presentes os requisitos para a concessão da tutela antecipada, o autor será intimado para aditar a inicial, no prazo de até 5 (cinco) dias, sob pena de ser extinto o processo sem resolução de mérito.

Caso concedida a tutela, o autor será intimado para aditar a petição inicial, a fim de complementar sua argumentação, juntar novos documentos e confirmar o pedido de tutela final. O réu, por sua vez, será citado e intimado para a audiência de conciliação ou mediação, na forma prevista no art. 334 do CPC/2015. E, não havendo autocomposição, o prazo para contestação será contado na forma do art. 335 do referido diploma processual.

4 - BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Recurso Especial 1760966/SP. Relator(a): min. Marco Aurélio Bellizze. Terceira Turma. *Diário de Justiça Eletrônico*, Brasília, 07 dez. 2018.

3. Uma das grandes novidades trazidas pelo novo Código de Processo Civil é a possibilidade de estabilização da tutela antecipada requerida em caráter antecedente, instituto inspirado no *référé* do Direito francês, que serve para abarcar aquelas situações em que ambas as partes se contentam com a simples tutela antecipada, não havendo necessidade, portanto, de se prosseguir com o processo até uma decisão final (sentença), nos termos do que estabelece o art.

304, §§ 1º a 6º, do CPC/2015.

3.1. Segundo os dispositivos legais correspondentes, não havendo recurso do deferimento da tutela antecipada requerida em caráter antecedente, a referida decisão será estabilizada e o processo será extinto, sem resolução de mérito. No prazo de 2 (dois) anos, porém, contado da ciência da decisão que extinguiu o processo, as partes poderão pleitear, perante o mesmo Juízo que proferiu a decisão, a revisão, reforma ou invalidação da tutela antecipada estabilizada, devendo se valer de ação autônoma para esse fim.

3.2. É de se observar, porém, 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 sentido contrário, Nunes e Andrade (2015, p. 16), Cunha (2016, p. 313), Wambier e Talamini (2016, p. 458) sustentam que a estabilização decorre da ausência de interposição de agravo de instrumento, de forma que qualquer outro meio de impugnação não impedirá a estabilização dos efeitos da tutela.

Ora, o *caput* do art. 304 do CPC/15 condiciona a estabilização da tutela antecipada à não interposição de recurso, sendo este o agravo de instrumento, nos termos do art. 1.015, I, do CPC/15.

Para se adotar uma interpretação extensiva, sistemática e teleológica, a interpretação histórica não pode ser afastada. No anteprojeto do CPC, o Senado Federal alterou a redação do atual art. 304 quanto ao instrumento processual capaz de impedir a estabilização, substituindo “impugnação” para “recurso” (NUNES; ANDRADE, p. 22). Não tem sentido o juiz, que não é legislador, optar pelo resgate de uma hipótese que fora antes rejeitada pelo Parlamento.

Nesse sentido, Nunes, Aragão e Barbosa (2018, p. 03-05), discorrendo acerca da fragilidade da adoção da interpretação extensiva em relação à ampliação do rol taxativo do agravo de instrumento, concluíram que o uso da interpretação extensiva não é o meio adequado para corrigir eventuais distorções e incompletudes do modelo atual de recorribilidade das decisões interlocutórias, argumento que pode ser aplicado por analogia à hipótese da inércia do réu na estabilização da tutela antecipada. A propósito:

[...] se o legislador quisesse incluir a hipótese de recorribilidade das decisões interlocutórias que versam sobre competência no rol do artigo 1.015, CPC, ele assim o teria feito de forma expressa.

Até porque, quando o projeto do CPC ainda tramitava no Congresso, o seu texto chegou a ser

alterado pela Câmara dos Deputados para que fosse incluída tal hipótese (artigo 1.028, X), sendo, contudo, rejeitada pelo Senado Federal. Assim, a ausência de previsão legislativa em relação à matéria impede que seja conferida à norma uma interpretação elástica a ponto de se criar hipóteses de recorribilidade de agravo que não estejam previstas no texto legal. [...]

Dessa forma, tem-se que é possível delinear variados impactos em torno do uso dessa interpretação extensiva, uma vez que não é possível definir, a princípio, qual seria o limite interpretativo dessa técnica, abrindo-se, então, a possibilidade de outras discussões interpretativas em torno de cada um dos incisos do artigo em comento, o que, certamente, não era o objetivo inicial do legislador. Essa técnica, portanto, apresenta sérios riscos de extrapolação e de decisionismos que mitigam a previsibilidade inerente ao sistema processual.

Acrescenta-se, ainda, o sério risco que esse método da interpretação extensiva pode oferecer para o sistema preclusivo e, conseqüentemente, à segurança jurídica. Isso porque, ao estender as hipóteses de recorribilidade imediata a outras situações não previstas expressamente no artigo 1.015, pode-se criar, por conseguinte, novas hipóteses de preclusão imediata que, potencialmente, levarão ao contexto “de grave insegurança jurídica, em que os profissionais não terão mais segurança do que preclui ou não de imediato”, sendo possível prever que muitos profissionais passarão a agravar de qualquer decisão a fim de se evitar a configuração da preclusão, gerando-se, com isso, o efeito reverso à eficiência procedimental.[...]

Assim, tem-se que o uso da interpretação extensiva se soma aos problemas já existentes em torno do artigo 1.015 do CPC vigente, abrindo amplas possibilidades de recorribilidade bem como de discussões interpretativas em torno de cada um dos incisos do referido artigo, contrariando, dessa forma, toda a proposta legislativa que norteou a elaboração do diploma vigente.

Diante desse cenário, conclui-se que o uso da interpretação extensiva não é o meio adequado para corrigir as eventuais distorções e incompletudes do modelo atual de recorribilidade das decisões interlocutórias, de modo que mostra-se necessária a implementação de uma pontual reforma legislativa, a qual, sim, se revela como a via correta e adequada para a solução da controvérsia gerada em torno do artigo 1.015 do CPC/2015 e para resolver o tumulto processual já existente nos tribunais brasileiros. (grifos nossos).

Assim, defende-se ser incabível a interpretação extensiva ao presente caso, sendo o recurso de agravo de instrumento o único meio de impugnação hábil a impedir a estabilização dos efeitos da decisão que concede a tutela antecipada requerida em caráter antecedente.

De mais a mais, ressalte-se que os processualistas Didier Jr., Oliveira e Braga (2015, p. 608-609) e Marinoni, Arenhart e Mítidiero (2015, p. 216) admitem que a apresentação de contestação no prazo do recurso afasta a inércia e impede a estabilização, uma vez que é clara a vontade do réu de prosseguir para o procedimento de cognição exauriente.

No entanto, tendo em vista que a petição inicial do procedimento antecedente de requerimento de tutela antecipada é uma petição simplificada, contendo apenas os requisitos hábeis a possibilitar a análise do pedido de tutela em situação de urgência, a apresentação de uma contestação antes do protocolo da petição inicial completa poderia transformar o procedimento antecedente em procedimento comum, sem que houvesse pedido de tutela final a ser contraditado.

Além disso, a apresentação de contestação poderia contrariar o sentido buscado pelo legislador, qual seja, permitir a eficácia da decisão com a extinção do procedimento antecedente, fazendo com que a estabilização dependesse da falta geral de impugnação do réu (NUNES; ANDRADE, p.17).

Dessa forma, o recurso de agravo de instrumento é o meio de impugnação hábil a impedir a estabilização da tutela antecipada, se interposto tempestivamente, ainda que não seja conhecido posteriormente, tendo em vista o entendimento consolidado da jurisprudência de que o recurso tempestivo, ainda que inadmissível, é apto a evitar a preclusão da matéria recorrida (SICA, 2015, p. 08).

Há, ainda, que se cogitar a possibilidade de inércia parcial do réu, que ocorrerá quando for concedida tutela antecipada com mais de um capítulo e o réu impugnar via agravo de instrumento apenas um dos capítulos decisórios. Nesse caso, a estabilização incidirá nos capítulos não impugnados pelo réu (DIDIER JR.; BRAGA; OLIVEIRA, 2015, p. 610).

Diante do exposto, depreende-se que, para haver estabilização, é necessário que o autor tenha requerido a tutela provisória de urgência antecipada em caráter antecedente, que o juiz tenha concedido essa tutela e que o réu não interponha recurso de agravo de instrumento.

Na ausência desses pressupostos, não haverá estabilização. Contudo, as partes poderão celebrar entre si negócio jurídico, antes ou durante o processo, prevendo a estabilização, nos termos da cláusula geral de negociação processual, prevista no art. 190 do CPC/15. Nesse sentido é o Enunciado nº 32 do Fórum Permanente de Processualistas Cíveis: “Além da hipótese prevista no art. 304, é possível a estabilização expressamente negociada da tutela antecipada de urgência antecedente”.

2.4 Ação autônoma para revisão da estabilização da tutela antecipada

Estabilizada a decisão que concede a tutela provisória de urgência antecipada requerida em caráter antecedente e extinto o processo, qualquer das partes poderá, no prazo decadencial de dois anos (NUNES; ANDRADE, p. 21), contados da ciência da decisão que extinguiu o processo, propor ação autônoma com pedido de revisão, reforma ou invalidação dessa decisão, nos termos do art. 304, §§2º e 5º, do CPC/15.

Em relação à legitimidade para a propositura da ação, o autor poderá ajuizá-la para confirmar a decisão, com a finalidade de discutir amplamente a questão de direito material, sob cognição exauriente, com aptidão para formar coisa julgada. Já o réu, que se manteve inerte, poderá retomar a discussão para revisar, reformar ou invalidar a decisão que extinguiu o processo. Para tanto, ambas as partes terão o prazo decadencial de dois anos para ajuizar a ação autônoma. Trata-se de prazo submetido à decadência “[...] pois limita temporalmente o exercício de um direito potestativo (o direito de desconstituir a tutela que se estabilizou)” (WAMBIER; TALAMINI, 2016, p. 458).

Ressalte-se, no entanto, que se as partes estiverem satisfeitas com a decisão antecipatória, baseada em cognição sumária, sem aptidão para formação de coisa julgada, mas que resolve faticamente o litígio, não estarão obrigadas a ajuizar a ação autônoma para obter decisão de cog-

nição exauriente. Isso porque a decisão que concede a tutela antecipada produz seus efeitos independentemente da propositura de processo de conhecimento, quando as partes não têm interesse nos efeitos da coisa julgada (NUNES; ANDRADE, 2015, p. 19).

Dessa maneira, fica facultado às partes prosseguir no processo, para obter decisão de cognição plena, ou contentar-se com procedimento mais célere, baseado em cognição sumária e voltado para a solução adequada do conflito, sem que se opere a coisa julgada.

É justamente a possibilidade de propositura de ação autônoma, de cognição exauriente, com pedido de revisão, reforma ou invalidação da decisão que concede a tutela provisória de urgência antecipada requerida em caráter antecedente e afasta os argumentos de inconstitucionalidade da estabilização, com base em violação da garantia de defesa ou do acesso à jurisdição (NUNES; ANDRADE, 2015, p. 19).

A competência para o conhecimento e julgamento dessa ação será do juízo que concedeu a tutela antecipada estabilizada, em razão de sua prevenção. Para instruir a petição inicial, a parte poderá requerer o desarquivamento dos autos do processo em que foi concedida a tutela antecipada (art. 304, §4º, CPC/15).

Em relação ao ônus probatório, ele não deve ser alterado, uma vez que a ação autônoma é um mero seguimento da discussão iniciada no processo anterior. Há uma inversão da iniciativa (MITIDIERO, 2015, p. 17), que se apoia na realização eventual do contraditório por iniciativa do interessado, mas que não autoriza a inversão do ônus da prova. Dessa forma, se, no procedimento antecedente, incumbia ao autor o ônus de provar fato constitutivo de seu direito, nos termos do art. 373, I, do CPC/15, esse ônus permanece, ainda que haja inversão da iniciativa do contraditório, ressalvada, contudo, a possibilidade sobre distribuição diversa, na forma do art. 373, §3º, do CPC/15 (LAMY; LUIZ, 2006, p. 123).

Assim, até que a ação autônoma seja proposta, a tutela provisória de urgência antecipada requerida em caráter antecedente continuará produzindo seus efeitos, porquanto a decisão que a concedeu encontra-se estabilizada.

2.5 Estabilização da tutela provisória de urgência antecipada e coisa julgada

Nos termos do §6º do art. 304 do CPC/15, a decisão que concede a tutela antecipada não possui aptidão para formar coisa julgada, mas a estabilidade de seus efeitos só será afastada por decisão proferida em ação autônoma que a revir, reformar ou invalidar.

Antes de esclarecer qual a relação entre a estabilização da tutela antecipada e a coisa julgada, é necessário delinear o conceito de coisa julgada no novo CPC.

O art. 504 do CPC/15 define a coisa julgada material como a autoridade que torna imutável e indiscutível a decisão de mérito não mais sujeita a recurso. Esse conceito se aproxima da definição teórica formulada pelo autor italiano Enrico Tullio Liebman, na primeira metade do século XX (DELLORE, 2018, p. 02).

Segundo Liebman (1984, p. 42-61), a autoridade da coisa julgada não é o efeito da sentença, mas uma qualidade, um modo de ser e de manifestar-se dos seus efeitos. Para ele, a coisa julgada faz com que os efeitos de uma sentença permaneçam irrevogavelmente adquiridos pela parte vencedora. Assim, a coisa julgada torna os efeitos da sentença imutáveis e impede que outro juízo julgue novamente a causa de modo diverso. A propósito:

Assim, a eficácia de uma sentença não pode por si só impedir o juiz posterior, investido também ele da plenitude dos poderes exercidos pelo juiz que prolatou a sentença, de reexaminar o caso decidido e julgá-lo de modo diferente. Somente uma razão de utilidade política e social – o que já foi lembrado – intervém para evitar essa possibilidade, tornando o comando imutável quando o processo tenha chegado à sua conclusão, com a preclusão dos recursos contra a sentença nele pronunciada.

Nisso consiste, pois, a autoridade da coisa julgada, que se pode definir, com precisão como a imutabilidade do comando emergente de uma sentença. Não se identifica ela simplesmente com a definitividade e intangibilidade do ato que pronuncia o comando; é, pelo contrário, uma qualidade, mais intensa e mais profunda, que reveste o ato também em seu conteúdo e torna assim imutáveis, além do ato em sua existência formal, os efeitos, quaisquer que sejam, do próprio ato.

Nesse sentido, Liebman (1984, p. 61) atribui à coisa julgada uma função negativa e positiva. A primeira relaciona-se ao fato de que o caso, quando transitado em julgado, não poderá ser novamente decidido, enquanto a segunda obriga os magistrados a reconhecerem a decisão da sentença que transitou em julgado.

À vista disso, é necessário investigar se a estabilização dos efeitos da decisão que concede a tutela antecipada reveste-se de alguma dessas funções.

De acordo com Marinoni, Arenhart e Mitidiero (2015, p. 517), a função negativa veda um novo julgamento a respeito do processo que transitou em julgado, impedindo que ele se desenvolva e que a tutela jurisdicional seja prestada novamente.

A estabilização da tutela antecipada possui, de certo modo, uma eficácia negativa limitada aos efeitos práticos do procedimento sumário, nos estritos limites almejados na tutela de urgência (ALVIM, 2017, p. 728), uma vez que não poderá outro magistrado decidir o pedido urgente novamente, porquanto os efeitos da decisão estarão estabilizados (GOMES, 2017, p. 91).

A tutela estabilizada, no entanto, não possui a função positiva, a qual é compreendida como a necessidade de absorção da coisa julgada como conteúdo de outro processo, este não suscetível de discussão e incapaz de fundamentar um novo pedido (MARINONI; ARENHART; MITIDIERO, 2015, p. 518).

É que, embora o pedido urgente não possa ser apreciado novamente por outro magistrado, seu conteúdo não é imutável, com força vinculante para todos os juízos.

Ora, não é o conteúdo da decisão que se torna imutável e indiscutível, como na coisa julgada, são os efeitos da tutela do direito que se prolongam no tempo, ante a desnecessidade de confirmação da decisão por outra em processo de cognição exauriente posterior, bem como em razão da subsistência da decisão mesmo após a extinção do procedimento em que foi concedida.

Dessa maneira, a decisão que concedeu a tutela provisória de urgência antecipada requerida em caráter antecedente, sob cognição sumária, continuará produzindo seus efeitos após a extinção do procedimento. Até mesmo por isso, essa decisão não se reveste da coisa julgada, tendo em vista a impossibilidade de uma decisão fundada em cognição sumária – não precedida de amplo debate acerca dos fundamentos de fato e de direito e cuja matéria discutida se limitou à probabilidade de direito e risco ao resultado útil do processo – ter aptidão para formar a coisa julgada material, a qual exige o amplo exercício do contraditório em procedimento de cognição exauriente.

Nada obstante, a decisão estabilizada só será revisada, reformada ou invalidada se houver outra decisão nesse sentido em procedimento específico, baseado em cognição exauriente, cuja propositura deverá respeitar o prazo decadencial de dois anos. Decorrido esse prazo, a estabilização da decisão sumária será definitiva e, ainda assim, não formará a coisa julgada material (NUNES; ANDRADE, 2015, p. 21).

Essa estabilização definitiva, materializada após o transcurso do prazo para ajuizamento da ação autônoma, decorre dos institutos da prescrição e da decadência, envolvendo, por conseguinte, o decurso de prazo para discutir a exigibilidade do direito material (NUNES; ANDRADE, 2015, p. 24).

Assim, ultrapassados os dois anos previstos no art. 304, §5º, do CPC/15, as partes não poderão rediscutir a matéria em ação de cognição exauriente, mas, se, eventualmente, essa ação for ajuizada, o juiz não poderá extinguir o processo sem resolução do mérito, com base em preliminar de coisa julgada, prevista no inciso V do art. 485 do CPC/15. Ele deverá analisar o mérito, permitindo às partes o pleno exercício do contraditório, e, ao reconhecer que a matéria se encontra estabilizada na forma do art. 304, §6º, do CPC/15, deverá extinguir o processo com resolução do mérito, em razão de prescrição ou decadência do direito material, nos termos do art. 487, II, do CPC/15 (NUNES; ANDRADE, p. 24).

Depreende-se, desse modo, que a estabilização da tutela antecipada não se confunde com a coisa julgada, conforme a dicção do inciso §6º do art. 304 do CPC/15.

Por fim, ressalte-se o descabimento da ação rescisória à decisão concessiva da tutela antecipada. A ação rescisória é definida nos artigos 966 a 975 do CPC/15 e possui a finalidade de desconstituir a decisão acobertada pela coisa julgada. No entanto, a decisão que defere a tutela de urgência antecipada requerida em caráter antecedente não produz coisa julgada, não cabendo contra ela ação rescisória. Nesse sentido é o Enunciado nº 33 do Fórum Permanente de Processualistas Civis: “Não cabe ação rescisória nos casos de estabilização da tutela antecipada de urgência” (CUNHA, 2016, p. 314).

3. ESTABILIZAÇÃO DA TUTELA PROVISÓRIA DE URGÊNCIA ANTECIPADA EM FACE DA FAZENDA PÚBLICA

3.1 Conceito de Fazenda Pública

Historicamente, a expressão Fazenda Pública relaciona-se à área da Administração Pública que trata da gestão das finanças estatais (CUNHA, 2016, p. 05).

Em decorrência do uso frequente do termo no cotidiano forense para designar a atuação do Estado em juízo, a expressão passou a ser adotada em sentido mais amplo, representando a personificação do Estado (CUNHA, 2016, p. 05), abrangendo, por conseguinte, as pessoas jurídicas de direito público. Assim, quando um ente público estiver ocupando o polo de uma ação judicial, ainda que não se trate de matéria fiscal ou financeira, este poderá ser designado pela expressão Fazenda Pública. Nesse sentido, preleciona José dos Santos Carvalho Filho (2016, p. 618):

Em algumas espécies de demanda, as pessoas de direito público têm sido nominadas de Fazenda Pública, e daí expressões decorrentes, como Fazenda Federal, Fazenda Estadual e Fazenda Municipal. Trata-se de mera praxe forense, usualmente explicada pelo fato de que o dispêndio com a demanda é debitado ao erário da respectiva pessoa. Entretanto, Fazenda Pública igualmente não é pessoa jurídica, de modo que, encontrando-se tal referência no processo, deverá ela ser interpretada como indicativa de que a parte é a União, o Estado, o Município e, enfim, a pessoa jurídica a que se referir a Fazenda.

Entende-se por pessoa jurídica de direito público as que integram a Administração Pública direta e indireta, nos termos do art. 4º do Decreto-Lei nº 200/1967, que dispõe sobre a organização da Administração Pública Federal. A Administração Pública direta compreende a União, os Estados, os Municípios, o Distrito Federal e os órgãos que compõem sua estrutura, ao passo que a Administração Pública indireta é composta pelas autarquias, fundações públicas, empresas públicas e sociedades de economia mista.

Se a expressão Fazenda Pública se identifica com as pessoas jurídicas de direito público, tal conceito não é extensível às empresas públicas e sociedades de economia mista, por estarem submetidas ao regime jurídico de direito privado. Dessa forma, a expressão Fazenda Pública abrange a União, os Estados, os Municípios, o Distrito Federal, suas respectivas autarquias e fundações de direito público (CUNHA, 2016, p. 06).

Por fim, saliente-se que são acrescidas ao rol de pessoas jurídicas de direito público as agências reguladoras e executivas, às quais se têm atribuído a natureza jurídica de autarquias especiais, por desempenharem atividade pública, razão por que também integram o conceito de Fazenda Pública. Além disso, as associações públicas também possuem natureza jurídica de direito público e, por conseguinte, integram o conceito de Fazenda Pública, em razão da formação de consórcio público com a Administração (CUNHA, 2016, p. 07).

3.2 A tutela provisória de urgência em face da Fazenda Pública

Inicialmente, destaque-se que o instituto da tutela provisória de urgência é cabível em face da Fazenda Pública, ressalvadas as hipóteses expressamente previstas na legislação.

As vedações à concessão da tutela antecipada contra a Fazenda Pública, já previstas em leis pretéritas, foram sistematizadas no art. 1.059 do CPC/15, que dispõe que: “À tutela provisória requerida contra a Fazenda Pública aplica-se o disposto nos arts. 1o a 4o da Lei no 8.437, de 30 de junho de 1992, e no art. 7o, § 2o, da Lei no 12.016, de 7 de agosto de 2009”.

Diante disso, não se afigura cabível a concessão de tutela antecipada em face da Fazenda Pública em ações que tenham como objeto: a) a reclassificação ou equiparação de servidores públicos e a concessão de aumento ou extensão de vantagens (art. 7º, §2º, da Lei 12.016/2009); b) a entrega de mercadorias e bens provenientes do exterior (art. 7º, §2º, da Lei 12.016/2009); c) a compensação de créditos tributários ou previdenciários (art. 1º, §5º, da Lei nº 8.437/1992).

E não é possível haver tutela de urgência contra a Fazenda Pública nas seguintes hipóteses: a) quando, na primeira instância, for impugnado ato de autoridade sujeita à competência originária do tribunal, na via de mandado de segurança (art. 1º, §1º, da Lei nº 8.437/1992); b) quando a medida esgotar, no todo ou em parte, o objeto da ação (art. 1º, §3º, da Lei nº 8.437/1992); e c) quando não puder ser concedida providência semelhante em ações de mandado de segurança, em virtude de vedação legal (art. 1º, da Lei nº 8.437/1992).

Entretanto, embora seja admitida a concessão de tutela antecipada em face da Fazenda Pública, excetuadas as vedações legais, desde a década de 1990, instaurou-se intensa discussão doutrinária acerca da constitucionalidade dessas restrições (DIDIER JR.; BRAGA; OLIVEIRA, 2015, p. 632).

Enquanto parte da doutrina entendia que as vedações legais eram inconstitucionais, por atentarem contra a garantia da inafastabilidade da tutela jurisdicional, outra parte afirmava que não haveria inconstitucionalidade nas restrições, porquanto, nas hipóteses em que era vedada a concessão da tutela antecipada em face da Fazenda Pública, não estariam preenchidos os requisitos para a sua concessão, seja por se tratar de medida irreversível ou porque ausentes o perigo de dano ou o risco ao resultado útil do processo (CUNHA, 2016, p. 303).

Essa discussão doutrinária trouxe o ensejo para que o STF se manifestasse acerca da questão no julgamento da Ação Declaratória de Constitucionalidade (ADC) nº 4 e, em alusão ao entendimento exposto na Ação Declaratória de Inconstitucionalidade (ADI) nº 223-6, reconhecesse a constitucionalidade do art. 1º da Lei nº 9.494/1997, permitindo-se, assim, concluir que o reconhecimento da constitucionalidade se estendesse a todas as vedações legais à concessão da tutela antecipada em face da Fazenda Pública (DIDIER JR.; BRAGA; OLIVEIRA, 2015, p. 636).

Nada obstante, Didier Jr., Oliveira e Braga (2015, p. 636-638) salientam que, apesar de o STF ter reconhecido a constitucionalidade das restrições, a Suprema Corte vem conferindo interpretação restritiva a essas vedações, ratificando o entendimento constituído na ADI nº 223-6, de que a proibição de tutela provisória em face da Fazenda Pública pode ser relativizada à luz das circunstâncias do caso concreto. Nesse sentido, são as lições:

Firmou-se o entendimento – perfeitamente aplicável aos dispositivos legais que ainda hoje limitam a concessão de tutela provisória contra o Poder Público – de que a vedação é, em tese, constitucional, uma vez que é razoável implantá-la para garantir a integridade do interesse público, mas que, no caso concreto, quando ela representar um óbice ao livre acesso à ordem jurídica justa, deverá ser afastada, em controle difuso de constitucionalidade. Reconhece a Suprema Corte que, embora não se tenha identificado a inconstitucionalidade do ato normativo em tese, ela pode ser detectada no caso concreto, em razão do conflito de valores existente. Isso porque nem toda conformação de interesses pode ser feita em abstrato, aprioristicamente. Nem sempre o legislador ou uma Corte Constitucional tem instrumentos adequados para fazê-la. Muitas vezes, a solução para um choque de valores fundamentais exige avaliação da realidade concreta e todas as suas nuances.

De igual forma, Wambier e Talamini (2016, p. 468) afirmam que as restrições a que alude o art. 1.059 do CPC/15 devem ser interpretadas à luz da Constituição Federal, de modo que devem ser afastadas caso inviabilizem a prestação jurisdicional efetiva e adequada.

Não é outro o entendimento de Cunha (2016, p. 302-306), que sustenta que não há inconstitucionalidade nas vedações, pois essas hipóteses se prestam a enrijecer os pressupostos para o deferimento de tutelas de urgência em face da Fazenda Pública, objetivando evitar a vulgarização de tutelas provisórias em assuntos mais sensíveis. Contudo, o autor ressalva que se, concreta e excepcionalmente, estiver demonstrado pela parte autora o grave risco de dano em hipótese em que é vedada a concessão da tutela provisória em face da Fazenda Pública, o juiz deverá afastar a vedação legal e conceder a medida antecipatória, sem que haja afronta ao julgado proferido na ADC nº 4.

Diante do exposto, depreende-se que o STF firmou o entendimento de que as vedações à concessão da tutela antecipada contra o Poder Público estão em consonância com a Constituição Federal. Todavia, nada obsta que, excepcionalmente, o magistrado afaste a aplicação da norma restritiva e conceda a medida, se demonstrados pela parte autora os requisitos para a concessão da tutela antecipada no caso concreto.

3.3 Estabilização da tutela antecipada em face da Fazenda Pública

3.3.1 Interesse público

Para se considerar a possibilidade da estabilização da tutela antecipada em face da Fazenda Pública, é necessário compreender que o regime de direito público a que ela está submetida é pautado pelos princípios da supremacia do interesse público sobre o privado e da indisponibilidade do interesse público, os quais impõem restrições às atividades administrativas.

O princípio da supremacia do interesse público sobre o privado deve ser observado na hipótese em que há conflito entre o interesse público e o particular, devendo predominar o primeiro, todavia, garantindo os direitos e garantias individuais.

O princípio da indisponibilidade do interesse público, por sua vez, estabelece que o Poder Público não pode dispor livremente dos bens e interesses públicos, cabendo a ele apenas geri-los e conservá-los, uma vez que a verdadeira titular dos direitos e interesses públicos é a coletividade (CARVALHO FILHO, 2017, p. 56).

No âmbito da defesa jurisdicional do Estado, faz-se necessário esclarecer em que medida tais princípios influenciarão a atuação da Advocacia Pública, já que a esta cabe a defesa do interesse público.

Certamente, incumbe à Advocacia Pública defender em juízo o ponto de vista do Poder Público, apresentando o entendimento mais condizente com o interesse público, o qual, além de ser indisponível, constitui conceito jurídico vago, devendo ser delimitado no caso concreto.

No entanto, o fato de o interesse público ser indisponível não significa que o Poder Público não possa, em situações especiais, cumprir direitos alheios ou renunciar a determinadas pretensões infundadas quando constatar que não tem razão. Isso porque o agente público deve buscar a satisfação não somente do interesse secundário da Administração como sujeito jurídico em si mesmo, mas do interesse coletivo primário, formado pelo complexo de interesses prevalecentes na coletividade (TALAMINI, 2005, p. 04).

Não é outro o entendimento de Cunha (2014, p. 01):

A indisponibilidade, entretanto, comporta gradações. Em algumas situações, embora o bem jurídico seja indisponível, outros valores constitucionais podem justificar que, mediante lei, o Poder Público renuncie a determinadas consequências, decorrências ou derivações do bem indisponível. [...]

Ainda que a questão seja posta ao crivo do Poder Judiciário, cabe à Administração Pública, ao verificar que o particular tem razão, atender ao seu pleito e reconhecer a procedência do pedido. A circunstância de ter sido a questão judicializada não impede que haja o reconhecimento do direito, justamente por estar o Poder Público submetido ao princípio da legalidade.

Dessa forma, havendo conflito entre o interesse público primário e o secundário, cabe ao advogado público fazer valer o primeiro. Por conseguinte, excepcionalmente, quando a compreensão do interesse público for favorável ao administrado, a defesa do Poder Público deverá seguir no sentido da não resistência processual.

Por ser excepcional, a possibilidade de não resistência processual não deturpa a função de defesa do advogado público, em razão de sua autonomia e independência funcional.

Nesse sentido, discorre o procurador federal Fernando Bianchi Rufino (2014, p. 03) acerca da autonomia do advogado público em deixar de recorrer na hipótese de se constatar que o Poder Público não tem razão:

No âmbito do contencioso, cumpre esclarecer que inexistente a obrigação “cega” de contestar ou recorrer de toda ação ou decisão contrária à Administração. *O dever do advogado*

público é com o bem comum, o interesse público primário. Assim, esse profissional deve buscar sempre o cumprimento da Lei e da Constituição, mesmo que isso vá de encontro com os interesses públicos secundários da Administração. Defender um ato ilegal, não atende o propósito da Advocacia de Estado, assim como protelar a concessão de um direito reconhecido ao cidadão. Nessas circunstâncias, constatando-se que a razão não está com o Poder Público, o advogado público não só tem autonomia para não recorrer ou contestar, tem o dever de proceder dessa forma. Como possui independência funcional não necessita de autorização de órgão superior, mas é aconselhável que submeta a sua decisão ao conhecimento da chefia imediata como uma forma de fiscalização da atuação.

Diante de uma questão controvertida, deve o advogado público interpor recurso ou elaborar a defesa, enquanto se aguarda uma definição da matéria pelo Judiciário, essa seria a melhor forma de se resguardar o interesse público. *Caso, porém, o profissional conclua pela não interposição de recurso (ou não elaboração de defesa ou não ajuizamento de ação), deverá comunicar em tempo hábil a chefia imediata, que concordará ou não com sua manifestação. Ressalte-se que, por conta de sua independência funcional, em caso de não concordância, outro profissional deve ser destacado para o ato. Na hipótese de não ser possível destacar outro advogado, o “subordinado” (sob o ponto de vista administrativo) atuará como “longa manus” do Estado. (grifos nossos).*

É preciso ressaltar, contudo, que o procurador público responderá na hipótese em que agir com desvio de conduta, inclusive se assim proceder ao praticar o ato processual de reconhecimento do pedido em juízo. É por esse motivo que Rufino entende ser aconselhável que o advogado público submeta sua decisão ao conhecimento da chefia imediata, como forma de fiscalização da atuação.

Nesse prisma, saliente-se que a Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional e a Advocacia-Geral da União editaram portarias que ampliam a dispensa de contestar e recorrer nos casos em que exista jurisprudência pacificada e consolidada nos tribunais superiores.

Essa regra confere mais segurança à autonomia de atuação do procurador público, além de trazer duas consequências imediatas: a redução da litigiosidade, com a consequente economia de recursos por parte do Judiciário e do contribuinte, e a possibilidade de o procurador se dedicar aos casos com maior chance de êxito.

Ressalte-se que essas desistências não representam prejuízo à defesa da Fazenda Pública, porquanto precisarão observar regras específicas, referentes às hipóteses em que será possível não se opor processualmente.

Além disso, o procurador público deverá conduzir a defesa de maneira fundamentada, baseando-se em interpretação condizente com a tutela do interesse público primário, mediante as possíveis interpretações cabíveis ao caso concreto, em jurisprudência ou em doutrina consolidada, mas longe do desvio de conduta, sob pena de responsabilização (NEVES, 2016, p. 28).

Ilustrativamente, admita-se o caso em que houve judicialização da questão relativa à recusa de fornecimento de medicamento que não estava especificado na lista de medicamentos de fornecimento gratuito pelo SUS (Portaria nº 2.982/2009). Nessa hipótese, é mister salientar que o Superior Tribunal de Justiça (STJ) apreciou o tema em julgamento de recurso repetitivo (Resp 1.657.156/RJ).

Nesse julgamento, o STJ definiu que constitui obrigação do Poder Público o fornecimento de medicamentos não incorporados em atos normativos do SUS, desde que presentes, cumulativamente, os seguintes requisitos: 1 - 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; 2 - Incapacidade financeira do paciente de arcar com o custo do medicamento prescrito; e 3 - Existência de registro do medicamento na Agência Nacional de Vigilância Sanitária (Anvisa).⁵

Considerando que existe jurisprudência pacificada sobre o tema nos tribunais superiores, se houver a hipótese da negativa de fornecimento de medicamento e a parte autora comprovar todos os requisitos definidos pelo STJ, o reconhecimento da procedência do pedido é a medida mais condizente com a proteção do interesse público primário.

Na mesma direção, defende-se que a Fazenda Pública não está dispondo do interesse público ao reconhecer o pedido de tutela antecipada e deixar de interpor o recurso de agravo de instrumento contra a decisão concessiva do citado benefício.

Ora, como se viu no capítulo anterior, a estabilização recai sobre os efeitos da decisão que concede a tutela antecipada requerida em caráter antecedente, e não sobre a declaração do direito. Assim, importa saber se os efeitos da decisão serão indisponíveis, e não se o direito é indisponível.

Desse modo, somente não será possível a estabilização quando os efeitos da decisão estabilizada forem indisponíveis, ou seja, quando as consequências da decisão não poderiam, por expressa vedação, ser obtidas sem a decisão final (GOMES, 2016, p. 289).

Por outro lado, se o magistrado reconhecer a probabilidade do direito da parte autora, bem como o risco de resultado útil ao processo, e a Fazenda Pública também reconhecer que o autor tem razão, o advogado público deverá caminhar no sentido da não resistência processual, com a possibilidade da estabilização da tutela antecipada.

Assim, considerando-se o exemplo mencionado, se a parte autora comprovar os requisitos para a concessão da tutela antecipada antecedente, bem como os requisitos necessários para o fornecimento de medicamentos não incorporados em atos normativos do SUS, e se o advogado público não interpuser o recurso de agravo de instrumento da decisão concessiva da tutela antecipada, será possível a estabilização dos efeitos da tutela antecipada em face da Fazenda Pública.

Diante do exposto, depreende-se que o interesse público não constitui um óbice para a estabilização da tutela antecipada antecedente em face da Fazenda Pública, ressalvadas as seguintes hipóteses: a) serem indisponíveis os efeitos da decisão estabilizada; b) as consequências da decisão não possam, por expressa vedação, ser obtidas sem a decisão final.

Tal raciocínio é corroborado pelo Enunciado nº 582, editado pelo Fórum Permanente de Processualistas Civis: “Cabe estabilização da tutela antecipada antecedente contra a Fazenda Pública”.

5 - BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Recurso Especial nº 1.657.156/RJ. Relator: min. Benedito Gonçalves. *Diário de Justiça Eletrônico*. Brasília, 25 abr. 2018.

3.3.2 Remessa necessária

Diante da necessidade de remessa necessária da sentença proferida contra a Fazenda Pública, pode-se indagar se as mesmas regras se aplicam à decisão estabilizada e se o instituto poderia objetar o cabimento da estabilização da tutela antecipada em face do Poder Público.

O instituto da remessa necessária é uma prerrogativa conferida à Fazenda Pública de que as sentenças proferidas em seu desfavor podem ser objeto de nova análise pelo tribunal. O instituto está previsto no art. 496 do CPC/15, que estabelece que a sentença proferida contra a Fazenda Pública não produz efeitos senão depois de confirmada na segunda instância. Assim, somente haverá coisa julgada se a sentença proferida em face da Fazenda Pública for reapreciada pelo órgão colegiado (DIDIER JR.; CUNHA, 2016, p. 173-178).

Ora, a decisão que concede a tutela de urgência contra a Fazenda Pública é interlocutória, motivo pelo qual não é passível de remessa necessária. Além disso, como visto, a estabilização da tutela antecipada não se confunde com a coisa julgada. Dessa maneira, o instituto da remessa necessária não se aplica à decisão estabilizada contra a Fazenda Pública, por não ser sentença e não permitir a formação de coisa julgada, inexistindo eventual óbice dessa natureza à estabilização (CUNHA, 2016, p. 316).

Nesse sentido é o Enunciado nº 21, do Tribunal de Justiça de Minas Gerais: “A Fazenda Pública se submete ao regime da estabilização da tutela antecipada, por não se tratar de cognição exauriente sujeita a remessa necessária”.

Por fim, ressalte-se que, embora a estabilização da tutela antecipada seja uma técnica monitoria e a ação monitoria não embargada pela Fazenda Pública esteja sujeita ao reexame necessário (art. 701, §4º, do CPC/15), não se pode aplicar a remessa necessária de forma analógica à decisão não recorrida que concede a tutela antecipada em caráter antecedente (GOMES, 2016, p. 293).

É que, como se viu, há diferenças entre os procedimentos. A ação monitoria visa à proteção de direito comprovado por prova documental sem eficácia de título executivo, ao passo que a estabilização da tutela antecipada visa à proteção de direito submetido a perigo de dano.

Assim, a estabilização da tutela antecipada antecedente em face da Fazenda Pública não se submete à remessa necessária, uma vez que não é sentença, não está apta a formar coisa julgada e não é possível aplicar analogicamente a regra do art. 701, §4º, do CPC/15, em razão das diferenças e limitações de cada procedimento.

3.3.3 Pedido de suspensão de liminar

Em face da decisão concessiva da tutela provisória de urgência antecipada antecedente, além da interposição de agravo de instrumento, também é conferida à Fazenda Pública a possibilidade de ajuizar um pedido de suspensão de liminar para o presidente do respectivo tribunal.

O pedido de suspensão de liminar é cabível nas hipóteses em que a concessão da liminar seja capaz de gerar grave lesão à ordem, à saúde, à segurança e à economia públicas, em decorrência do manifesto interesse público ou de flagrante ilegalidade.

O pedido é, então, direcionado ao presidente do tribunal, que irá analisar se houve violação aos bens e interesses públicos em discussão, sem adentrar no mérito da controvérsia. Caso entenda preenchidos os requisitos, irá proferir decisão fundamentada suspendendo a execução e os efeitos da decisão impugnada. Essa decisão perdurará até o trânsito em julgado da decisão de mérito da ação principal (FRANCO; OLIVEIRA JÚNIOR, 2016, p. 430).

O pedido de suspensão de liminar não está condicionado à interposição de eventual agravo de instrumento contra a mesma decisão, tampouco prejudica o julgamento desse recurso. Isso porque, enquanto o agravo de instrumento tem o objetivo de combater *error in iudicando* e *error in procedendo*, o pedido de suspensão visa à sustação da eficácia da decisão impugnada, sem que peça sua anulação ou reforma (CUNHA, 2016, p. 617).

Assim, o pedido de suspensão não tem natureza recursal, por não estar previsto no rol taxativo do art. 994 do CPC/15 e por não objetivar a reforma, anulação ou desconstituição da decisão impugnada, mas tão somente a suspensão de sua eficácia (CUNHA, 2016, p. 606).

Por esse motivo, é possível o ajuizamento simultâneo de pedido de suspensão de liminar ao presidente do tribunal e agravo de instrumento ao órgão fracionado do respectivo tribunal contra a mesma decisão proferida em face da Fazenda Pública.

Nesse contexto, questão interessante é saber se o pedido de suspensão de liminar pode impedir a estabilização da tutela antecipada concedida em caráter antecedente.

Ao que parece, essa conclusão é negativa, em razão da natureza jurídica e dos fundamentos do pedido de suspensão de liminar.

Como visto, para que não ocorra a estabilização da tutela antecipada requerida em caráter antecedente, é necessário que o réu interponha o respectivo recurso, nos termos do art. 304 do CPC/15.

O agravo de instrumento é o recurso cabível contra as decisões interlocutórias que versem sobre tutelas provisórias, nos termos do inciso I do art. 1.015 do CPC/15. Dessa forma, é incontroverso que a interposição desse recurso, além de ter aptidão para reformar ou invalidar a decisão que concedeu a tutela antecipada, impedirá a estabilização de seus efeitos.

Dessa forma, por não possuir natureza recursal, o pedido de suspensão de liminar não poderá obstar a estabilização da tutela antecipada concedida em face da Fazenda Pública. Porém, esse não é o único argumento.

O pedido de suspensão não adentra no mérito da controvérsia e não tem o objetivo de reformar, anular ou desconstituir a decisão antecipatória. Logo, como não há o objetivo de corrigir *error in iudicando* e *error in procedendo*, é incabível atribuir ao pedido de suspensão de liminar o efeito substitutivo a que alude o art. 1.008 do CPC/15, conferido aos recursos.

Nada obstante, não é possível equiparar a ação autônoma prevista no §2º do art. 304 do

CPC/15 ao pedido de suspensão de liminar, tendo em vista que aquela possui a finalidade de rever, reformar ou invalidar a tutela antecipada estabilizada, ao passo que o pedido de suspensão visa tão somente à sustação da eficácia da decisão impugnada.

Ressalte-se, por fim, que o pedido de suspensão também não obsta o trânsito em julgado da decisão provisória, porquanto perdurará até o trânsito em julgado da decisão de mérito da ação principal, que poderá ser proposta por opção das partes na estabilização (CAVALCANTI NETO, 2015, p. 15)

Nesses termos, pode-se concluir que o pedido de suspensão de liminar não impede a estabilização dos efeitos da tutela antecipada requerida em caráter antecedente em face da Fazenda Pública.

3.4.4 Precatórios

A execução de quantia certa em face da Fazenda Pública tem seu regime jurídico disciplinado pelo art. 100 da Constituição Federal, que estabelece ser necessária a expedição de precatório ou requisição de pequeno valor. Isso porque os pagamentos feitos pela Fazenda Pública são despendidos pelo erário, sendo os bens públicos, em regra, impenhoráveis e inalienáveis, razão pela qual merece tratamento específico a execução contra as pessoas jurídicas de direito público (CUNHA, 2016, p. 331-332).

Nesse contexto, tem-se uma incompatibilidade entre a lógica do procedimento da tutela antecipada antecedente e a prévia inscrição em precatório (MACÉDO; PEIXOTO, 2016, p. 217). É que, para a expedição de precatório ou de requisição de pequeno valor, exige-se sentença com trânsito em julgado (art. 100, §5º, CF/88), que é apta a formar a coisa julgada material. Contudo, tratando-se de decisão interlocutória, proferida sob cognição sumária, haveria inadequação procedimental no cabimento de tutela antecipada antecedente com o objetivo de antecipar a execução de quantia certa contra a Fazenda Pública, que somente poderia ocorrer após o trânsito em julgado do cumprimento de sentença, da inscrição em precatório e posterior pagamento.

Dessa forma, é inviável a utilização da estabilização da tutela antecipada antecedente para as hipóteses de execução de quantia certa contra a Fazenda Pública, em decorrência da disposição constitucional referente à inscrição em precatórios.

4.5 Juizado especial da Fazenda Pública e estabilização

A Lei nº 12.153/09 dispôs sobre os Juizados Especiais da Fazenda Pública no âmbito dos Estados, do Distrito Federal, dos Territórios e dos Municípios, cujo principal objetivo é a prestação de tutela jurisdicional de forma simplificada e célere para as demandas em face da Fazenda Pública.

A referida legislação atribuiu aos Juizados Especiais da Fazenda Pública a competência

absoluta para conciliar e julgar causas cíveis de interesse dos Estados, do Distrito Federal, dos Territórios e dos Municípios até o valor de 60 salários mínimos.

Entretanto, faz-se necessário destacar que a Lei nº 9.099/95, que se aplica subsidiariamente à Lei nº 12.153/09, é silente em relação à possibilidade de interposição de agravo de instrumento contra as decisões interlocutórias proferidas no âmbito dos Juizados Especiais Cíveis, razão pela qual prevalece o entendimento assentado sobre a irrecorribilidade das decisões interlocutórias (VILA NOVA, 2017, p. 40-41).

Com efeito, a Lei nº 9.099/95 somente prevê o cabimento de dois tipos de recursos contra as decisões proferidas no âmbito dos Juizados Especiais Cíveis: os embargos de declaração (art. 48) e o recurso inominado (art. 41) (VILA NOVA, 2017, p. 40-41).

Dessa forma, em razão da impossibilidade de utilização do recurso de agravo de instrumento para impugnar a decisão concessiva de tutela antecipada antecedente, a estabilização desse instituto em face da Fazenda Pública é inviável no âmbito dos Juizados Especiais.

Nesse sentido é o Enunciado nº 163 do Fórum Nacional de Juizados Especiais (FONA-JE), segundo o qual: “Os procedimentos de tutela de urgência requeridos em caráter antecedente, na forma prevista nos artigos 303 a 310 do CPC/15, são incompatíveis com o Sistema dos Juizados Especiais”.

Além disso, ressalte-se a impossibilidade da propositura da ação autônoma prevista no art. 304, §2º, do CPC/15 para a revisão, reforma ou invalidação da tutela antecipada estabilizada pelos entes públicos no âmbito dos Juizados Especiais da Fazenda Pública. Isso porque o art. 5º da Lei nº 12.153/09 estabelece que os órgãos integrantes da Fazenda Pública não podem litigar no polo ativo do procedimento sumaríssimo, podendo ocupar apenas o polo passivo da demanda.

Constata-se, por conseguinte, que a aplicação de tal procedimento é inviável no Juizado Especial da Fazenda Pública quando o Estado for réu, já que este não pode figurar como parte autora se quiser, eventualmente, pleitear a alteração da decisão por meio de ação autônoma, o que, por via de consequência, traria à tona os direitos ao contraditório, à ampla defesa e ao devido processo legal.

Assim, tendo em vista a impossibilidade de utilização do recurso de agravo de instrumento para impugnar a decisão concessiva de tutela antecipada antecedente e a ilegitimidade ativa da Fazenda Pública em ajuizar a ação autônoma prevista no art. 304, §2º, do CPC/15 para a revisão, reforma ou invalidação da tutela antecipada estabilizada, verifica-se a incompatibilidade da estabilização da tutela antecipada antecedente no âmbito dos Juizados Especiais da Fazenda Pública, ainda que a causa tenha valor inferior a 60 salários mínimos.

No mesmo sentido é o Enunciado nº 178 do Fórum Nacional dos Juizados Especiais Federais (FONAJEF), segundo o qual: “A tutela provisória em caráter antecedente não se aplica ao rito dos juizados especiais federais, porque a sistemática de revisão da decisão estabilizada (art. 304 do CPC/15) é incompatível com os arts. 4º e 6º da Lei n. 10.259/2001”.

4. CONCLUSÃO

Almejou-se, de forma eminentemente construtiva e acadêmica, sem pretender esgotar o assunto, contribuir para uma reflexão sobre a estabilização da tutela antecipada requerida em caráter antecedente em face da Fazenda Pública.

Buscou-se delinear breves considerações acerca do desenvolvimento das tutelas provisórias no novo CPC, que é interpretado à luz do processualismo constitucional democrático, de matriz coparticipativa, promovendo a adequabilidade procedimental e a efetividade normativa ao tratamento das tutelas de urgência.

Nada obstante, realizou-se um breve relato histórico, no qual se evidenciou o desenvolvimento do instituto na França e suas repercussões em outras partes do mundo, principalmente na Itália. Nota-se que, no Brasil, o instituto possui restrições inexistentes nos países que o inspiraram, como a necessidade de impugnação via recurso para obstá-lo e o prazo de dois anos para sua rediscussão, o que propiciou o surgimento da maior parte das complicações debatidas neste trabalho.

Viu-se que essas controvérsias são maiores quando se trata da aplicabilidade do instituto em face da Fazenda Pública, em razão do regime jurídico a que está submetida, que confere prerrogativas processuais a sua atuação em juízo, em razão de tutelar o interesse público, que é indisponível.

A par disso, concluiu-se que não há óbice para a estabilização da tutela antecipada quando o Poder Público figurar como réu na demanda e permanecer inerte, não interpondo o recurso de agravo de instrumento contra a decisão concessiva da tutela antecipada, respeitadas as limitações à concessão de tutelas provisórias contra a Fazenda Pública.

Além disso, observou-se que a técnica da estabilização, no âmbito da Fazenda Pública, contribui para a redução da litigiosidade, com a conseqüente economia de recursos por parte do Judiciário e do contribuinte, possibilitando que o procurador público se dedique aos casos com maior probabilidade de êxito.

Logo, observa-se que a estabilização da tutela antecipada é relevante inovação processual, que, interpretada de maneira adequada, poderá trazer ganhos à efetividade processual, na medida em que possibilita uma simplificação do procedimento, o qual passa a funcionar como instrumento dos princípios da efetividade e da duração razoável do processo, permitindo a cooperação entre os sujeitos processuais.

Por fim, saliente-se que as considerações apresentadas decorrem de pesquisa acadêmica e, logicamente, não são definitivas, podendo ser alteradas ao longo do tempo e de novas pesquisas. No entanto, mostram-se, no momento, fundamentadas em doutrina e jurisprudência especializada.

REFERÊNCIAS

ALVIM, Arruda. *Manual de direito processual civil: teoria do processo e processo de conhecimento* – 17. ed. revisada, atualizada e ampliada. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2017.

AMARAL, Fernando Henrique de Abreu. *A tutela provisória contra fazenda pública no novo CPC*. 2016, 18 f. Tese (Monografia) – Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2016. Disponível em: <<https://www.lume.ufrgs.br/bitstream/handle/10183/157148/001010812.pdf?sequence=1>>. Acesso em: 07 fev. 2018.

ANDRADE, Érico; THEODORO JR., Humberto. A autonomização e a estabilização da tutela de urgência no projeto de CPC. *Revista de processo*, São Paulo: Ed. RT, ano 37, v. 206, abr. 2012. p. 13 a 59.

ASSIS, Araken de. *Manual dos recursos*. 1ª ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2016. p. 18-19. [E-book].

BRAGA, Sérgio Murilo Diniz. *Novo código de processo civil*. 2ª ed. Belo Horizonte: Editora Líder, 2016.

BRASIL. Constituição (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil*. Brasília: Senado, 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em: 30 mar. 2018.

_____. Lei nº 5.869, de 11 de janeiro de 1973. Código de Processo Civil. *Diário Oficial da União*, Brasília, 11 jan. 1973. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l5869impresao.htm>. Acesso em: 30 mar. 2018.

_____. Lei nº 9.099, de 26 de setembro de 1995. Dispõe sobre os Juizados Especiais Cíveis e Criminais e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, Brasília, 26 set. 1995. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9099.htm>. Acesso em: 20 maio 2018.

_____. Lei nº 12.153, de 22 de dezembro de 2009. Dispõe sobre os Juizados Especiais da Fazenda Pública no âmbito dos Estados, do Distrito Federal, dos Territórios e dos Municípios. *Diário Oficial da União*, Brasília, 22 dez. 2009. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2009/Lei/L12153.htm>. Acesso em: 20 maio 2018.

_____. Lei nº 13.105, de 16 de março de 2015. Dispõe sobre o Novo Código de Processo Civil. *Diário Oficial da União*, Brasília, 16 mar. 2015. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/l13105.htm>. Acesso em: 07 fev. 2018.

_____. Superior Tribunal de Justiça. Recurso Especial 1760966/SP. Relator(a): Min. Marco Aurélio. Terceira Turma. *Diário de Justiça Eletrônico*, Brasília, 07 dez. 2018. Disponível em: <https://ww2.stj.jus.br/processo/revista/documento/mediado/?componente=ITA&sequencial=1778262&num_registro=201801452716&data=20181207&formato=PDF>. Acesso em: 17 mar. 2019.

_____. Supremo Tribunal Federal. Questão de Ordem em Ação Cível Originária 765. Relator(a): Min. Marco Aurélio, Relator(a) p/ Acórdão: Min. Eros Grau, Tribunal Pleno. *Diário de Justiça eletrônico*, Brasília, 07 nov. 2008. Disponível em: <<http://m.stf.gov.br/portal/processo/verProcessoAndamento.asp?numero=765&classe=ACO&origem=AP&recurso=0&tipoJulgamento=M>>. Acesso em: 08 maio 2018.

_____. Ação Declaratória de Constitucionalidade nº 4. Relator: Min. Sydney Sanches. *Diário de Justiça Eletrônico*, Brasília, 29 out. 2014. Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=630103>>. Acesso em: 08 maio 2018.

CARDOSO, Luiz Eduardo Galvão Machado. *Estabilização da tutela antecipada*. 2017, 52 f. Tese (Mestrado) – Programa de Pós-Graduação em Direito, Universidade Federal da Bahia, Salvador, 2017. Disponível em: <<https://repositorio.ufba.br/ri/bitstream/ri/21694/1/Disserta%C3%A7%C3%A3o%20de%20mestrado%20%28FINAL%29%2005.03.17%20-%20Luiz%20Eduardo.pdf>>. Acesso em: 07 fev. 2018.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. *Manual de direito administrativo*. 31ª ed. revisada, atualizada e ampliada. São Paulo: Atlas, 2017.

CASADO, Ubirajara. *O conceito processual de fazenda pública*. 2017. Disponível em: <<https://blog.ebeji.com.br/o-conceito-processual-de-fazenda-publica-o-que-nao-se-pode-esquecer-para-provas-de-concurso/>>. Acesso em: 17 abr. 2018.

CAVALCANTI NETO, Antônio de Moura. *Estabilização da tutela antecipada antecedente: tentativa de sistematização*. 2015. Disponível em: <http://www.academia.edu/12283645/Estabiliza%C3%A7%C3%A3o_da_tutela_antecipada_antecedente_tentativa_de_sistematiza%C3%A7%C3%A3o>. Acesso em: 27 mar. 2018.

COSTA, Eduardo José da Fonseca. Art. 304. In: STRECK, Lenio Luiz; NUNES, Dierle; CUNHA, Leonardo (orgs.). *Comentários ao código de processo civil*. São Paulo: Saraiva, 2016, p. 427.

CUNHA, Leonardo Carneiro da. *A fazenda pública em juízo*. 13ª ed. Rio de Janeiro: Forense, 2016.

_____. *Opinião 42 – reconhecimento da procedência do pedido pela fazenda pública*. 2014. Disponível em: <<http://www.leonardocarneirodacunha.com.br/opiniaio/opiniaio-42-reconhecimento-da-procedencia-do-pedido-pela-fazenda-publica/>>. Acesso em: 23 abr. 2018.

DELLORE, Luiz. *Conceito de coisa julgada no novo CPC: avanços e oportunidade perdida*. Dis-

ponível em: < <https://www.jota.info/opiniao-e-analise/colunas/novo-cpc/conceito-de-coisa-julgada-no-novo-cpc-avancos-e-oportunidade-perdida-22012018>>. Acesso em: 15 abr. 2018.

DIDIER JÚNIOR, Fredie; BRAGA, Paula Sarno; OLIVEIRA, Rafael Alexandria. *Curso de direito processual civil: teoria da prova, direito probatório, ações probatórias, decisão, precedente, coisa julgada e antecipação dos efeitos da tutela*. 10. ed. Salvador: Ed. Jus Podvim, 2015. v.2. p. 561-642.

DIDIER JÚNIOR, Fredie; CUNHA, Leonardo Carneiro da. Remessa Necessária. In: ARAÚJO, José Henrique Moura; CUNHA, Leonardo Carneiro da; RODRIGUES, Marco Antônio (orgs.) *Coleção repercussões novo CPC*, v. 3 – Fazenda Pública. 2. ed. revisada, ampliada e atualizada, Salvador: Juspodvim, 2016.

ENUNCIADOS. *Fórum Permanente de Processualistas Cíveis*. junho de 2016. Disponível em: < <http://www.cpcnovo.com.br/wp-content/uploads/2016/06/FPPC-Carta-de-Sa%CC%83o-Paulo.pdf> >. Acesso em: 14 abr. 2018.

ESTABILIZAÇÃO DA TUTELA ANTECIPADA E REGIME DE PRECATÓRIOS. *Emagis*, 2017. Disponível em: <<http://www.emagis.com.br/area-gratuita/que-negocio-e-esse/estabilizacao-da-tutela-antecipada-e-regime-de-precatorios/>>. Acesso em: 29 abr. 2018.

FERREIRA, Gabriela Macedo. *Estabilização da tutela de urgência antecipada no novo código de processo civil*. Disponível em: <<http://www.cecgp.com.br/noticias/1537-estabilizacao-da-tutela-de-urgencia-antecipada-no-novo-codigo-de-processo-civil-artigo-da-juiza-federal-gabriela-macedo-ferreira>>. Acesso em: 28 mar. 2018.

FRANCO, Marcelo Veiga; OLIVEIRA JÚNIOR, Délio Mota. A impossibilidade do pedido de suspensão de liminar pela Fazenda Pública para o fim de impedir a estabilização da tutela antecipada concedida em caráter antecedente. In: ARAÚJO, José Henrique Moura; CUNHA, Leonardo Carneiro da; RODRIGUES, Marco Antônio (orgs.) *Coleção repercussões novo CPC*, v. 3 – Fazenda Pública. 2ª ed. revisada, ampliada e atualizada, Salvador: Juspodvim, 2016.

GOMES, Frederico Augusto. *A estabilização da tutela antecipada*. 2017, 25 f. Tese (Mestrado) – Programa de Pós-Graduação em Direito, Universidade Federal do Paraná, Curitiba, 2017. Disponível em: <<http://acervodigital.ufpr.br/bitstream/handle/1884/47759/R%20-%20D%20-%20FREDERICO%20AUGUSTO%20GOMES%20.pdf?sequence=1&isAllowed=y>>. Acesso em: 07 fev. 2018.

_____. Estabilização da tutela antecipada contra o poder público. In: DIDIER JR., Fredier; TALAMINI, Eduardo. *Coleção repercussões do novo CPC*, v. 10 – processo e administração pública. Salvador: Juspodvim, 2016.

GRECO, Leonardo. A tutela da urgência e a tutela da evidência no código de processo civil de 2014/2015. *Revista Eletrônica de Direito Processual – REDP*, Volume XIV. Periódico da Pós-Graduação *Stricto Sensu* em Direito Processual da UERJ. Disponível em: <<http://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/redp/article/view/14541/15862>>. Acesso em: 07 fev. 2018.

LESSA, Flávio Romero de Oliveira Castro. *A estabilização da tutela antecipada antecedente contra a fazenda pública*. Vitória, 2017. Disponível em: <http://portais4.ufes.br/posgrad/teses/tese_11288_FL%C1VIO.pdf>. Acesso em: 07 fev. 2018.

LIEBMAN, Enrico Tullio. *Eficácia e autoridade da sentença*. Tradução de Alfred Bulzad e Benvidio Aires; tradução dos textos posteriores à edição de 1945 e notas relativas ao direito brasileiro vigente, de Ada Pellegrini Grinover. 3. ed. Rio de Janeiro: Forense, 1984. Disponível em: <<https://www.passeidireto.com/arquivo/38286417/enrico-tullio-liebman---eficacia-e-autoridade-da-sentenca>>. Acesso em: 17 abr. 2018.

LIMA, Bernardo Silva de; EXPÓSITO, Gabriela. “Porque tudo que é vivo, morre” comentários sobre o regime da estabilização dos efeitos da tutela provisória de urgência no novo CPC. *Revista de Processo*, v. 250. Dezembro de 2015. Disponível em: <http://www.mpsp.mp.br/portal/page/portal/documentacao_e_divulgacao/doc_biblioteca/bibli_servicos_produtos/bibli_boletim/bibli_bol_2006/RPro_n.250.09.PDF>. Acesso em: 27 mar. 2018.

MACÊDO, Lucas Burril de; PEIXOTO, Ravi. Tutela provisória contra fazenda pública no cpc/2015. In: ARAÚJO, José Henrique Mouta; CUNHA, Leonardo Carneiro da. (coords.). *Coleção repercussões novo CPC*. v. 10 – processo e administração pública. Salvador: Juspodivm, 2016.

MARINONI, Luiz Guilherme. *Tutela de urgência e tutela da evidência: soluções processuais diante do tempo da justiça*. 1. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2017.

MARINONI, Luiz Guilherme; ARENHART, Sérgio Cruz; MITIDIERO, Daniel. *Curso de processo civil – Tutela dos direitos mediante procedimento comum*. v. 2. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2015. p. 195-220.

MENEGUSI, Vanessa Riva. *A antecipação da tutela na sentença*. Porto Alegre, 2015. Disponível em: <<https://www.lume.ufrgs.br/bitstream/handle/10183/129849/000976374.pdf?sequence=1>>. Acesso em: 26 mar. 2018.

MITIDIERO, Daniel. *Autonomização e estabilização da antecipação da tutela no novo código de processo civil*. Tribunal regional do trabalho da 9ª região. Revista eletrônica, vol. 4. n. 39. Ano IV, 2015. Disponível em: <http://www.mflip.com.br/temp_site/edicao-384cb854644425079baee-c43aa82534f.pdf>. Acesso em: 14 abr. 2018.

NEVES, Ana Carolina de Carvalho. O reconhecimento do pedido pela Fazenda Pública. *Revista da Procuradoria Geral do Estado de Santa Catarina*, nº 5. Florianópolis: DIOESC, 2016. Disponível em: <<http://www.pge.sc.gov.br/index.php/revista-da-pge/793-revista-pge-2016/file>>. Acesso em: 07 maio 2018.

NUNES, Dierle José Coelho. *Processo jurisdicional democrático*. 1ª ed. (2008), 4ª reimpressão. Curitiba: Juruá, 2012.

NUNES, Dierle José Coelho; ANDRADE, Érico. *Os contornos da estabilização da tutela provisória de urgência antecipatória no novo CPC e o “mistério” da ausência de formação da coisa julgada*. Disponível em: <https://www.academia.edu/12103602/%C3%89rico_Andrade_e_Dierle_Nunes_-_Os_contornos_da_estabiliza%C3%A7%C3%A3o_da_tutela_provis%C3%B3ria_de_urg%C3%Aancia_antecipat%C3%B3ria_no_novo_CPC_e_o_mist%C3%A9rio_da_aus%C3%Aancia_de_forma%C3%A7%C3%A3o_da_coisa_julgada>. Acesso em: 07 fev. 2018.

NUNES, Dierle José Coelho; ARAGÃO, Erica Alves; BARBOSA, Lígia de Freitas. *STJ, o agravo e a interpretação extensiva do artigo 1.015 do novo CPC*. 2018. Disponível em: <<https://www.conjur.com.br/2018-fev-08/opinioao-stj-agravo-interpretacao-artigo-1015-cpc>>. Acesso em: 14 abr. 2018.

OLIVEIRA, Vitor Barbosa de. Tutela provisória em face da fazenda pública: análise doutrinária e jurisprudencial à luz do novo CPC. *Revista Jus Navigandi*, ISSN 1518-4862, Teresina, ano 22, n. 4961, 30 jan. 2017. Disponível em: <<https://jus.com.br/artigos/55427>>. Acesso em: 17 abr. 2018.

PGFN amplia regra que dispensa procuradores de contestar e recorrer. *Ministério da Fazenda*, 17 de maio de 2016. Notícias. Disponível em: <<http://www.fazenda.gov.br/noticias/2016/maio/pgfn-amplia-regra-que-dispensa-procuradores-de-contestar-e-recorrer>>. Acesso em: 23 abr. 2018.

Portaria autoriza advogados públicos a desistir de recursos desde primeiro grau. *Conjur*, 25 dez. 2015. Entendimento Pacificado. Disponível em: <<https://www.conjur.com.br/2015-dez-25/advogados-publicos-deixar-recorrer-sentenca>>. Acesso em: 23 abr. 2018.

ROQUE, André Vasconcelos. *A tutela provisória no novo CPC – parte II*. Disponível em: <<https://www.jota.info/opinioao-e-analise/colunas/novo-cpc/tutela-provisoria-no-novo-cpc-parte-ii-o-caos-chegou-03102016>>. Acesso em: 03 maio 2018.

RUFINO, Fernando Bianchi. O advogado público e a independência funcional. *Conteúdo Jurídico*, Brasília. Disponível em: <<http://www.conteudojuridico.com.br/?artigos&ver=2.50032&seo=1>>. Acesso em: 22 abr. 2018.

SCARPELLI, Natália Cançado. *Estabilização da tutela provisória de urgência antecipada requerida em caráter antecedente*. São Paulo, 2016. Disponível em: <<https://sapientia.pucsp.br/bitstream/handle/19537/2/Nat%C3%A1lia%20Can%C3%A7ado%20Scarpelli.pdf>>. Acesso em: 07 fev. 2018.

SICA, Heitor Vitor Mendonça. *Doze problemas e onze soluções quanto à chamada “estabilização da tutela antecipada”*. Disponível em: <https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/2458338/mod_resource/content/0/2015%20-%20Doze%20problemas%20e%20onde%20solu%C3%A7%C3%B5es%20quanto%20%C3%A0%20estabiliza%C3%A7%C3%A3o%20da%20tutela%20antecipada.pdf>. Acesso em: 07 fev. 2018.

TALAMINI, Eduardo. *A (in)disponibilidade do interesse público: consequências processuais (composições em juízo, prerrogativas processuais, arbitragem e ação monitoria)*. Curitiba, 2005. Dispo-

nível em: <https://www.academia.edu/231461/A_in_disponibilidade_do_interesse_p%C3%BAblico_consequ%C3%A2ncias_processuais_2005_>. Acesso em: 22 abr. 2018.

_____. Tutela de urgência no projeto de novo código de processo civil: a estabilização da medida urgente e a “monitorização” do processo civil brasileiro. *Revista de Processo*, v. 209, ano 37. São Paulo: Revista dos Tribunais, julho de 2012.

THEODORO JÚNIOR, Humberto. *Curso de direito processual civil – Teoria geral do direito processual civil, processo de conhecimento e procedimento comum*. v. I. 56. ed. revisada, atualizada e ampliada. Rio de Janeiro: Forense, 2015. p. 898-1005.

VELOSO, Vitor Lanza. Tutela de urgência antecipatória e a Fazenda Pública no novo Código de Processo Civil. In: DIDIER JR., Fredie; TALAMINI, Eduardo. *Coleção repercussões do novo CPC*, v. 10 - Processo e Administração Pública. Salvador: JusPodivm, 2016.

VILA NOVA, Rodrigo Augusto Silva. *As tutelas de urgência antecipadas (incidental e antecedente) na lei 9.099/95*. Rio de Janeiro, 2017. Disponível em: < <https://www.maxwell.vrac.puc-rio.br/33264/33264.PDF>>. Acesso em: 30 abr. 2018.

WAMBIER, Luiz Rodrigues; TALAMINI, Eduardo. *Curso avançado de processo civil, volume 2: cognição jurisdicional processo comum de conhecimento e tutela provisória*. 5. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2016. [E-book].

WATANABE, Kazuo. *Da cognição no processo civil*. São Paulo: Cebepej e Central de publicações jurídicas, 1999, p. 58-59. Disponível em: < <https://docslide.com.br/download/link/da-cognicao-no-processo-civil-kazuo-watanabe>> Acesso em: 11 mar. 2018.

WEINMANN, Gustavo Seiji Sendoda. *Interesse público e sua supremacia sobre o interesse privado*. Curitiba, 2010. Disponível em: <<https://acervodigital.ufpr.br/bitstream/handle/1884/31407/M1417JU.pdf?sequence=1&isAllowed=y>>. Acesso em: 22 abr. 2018.