



ESCOLA DA MAGISTRATURA DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO

EXIBIÇÃO DE DOCUMENTOS E A APLICAÇÃO DO ART. 400 DO CPC/2015  
NOS PROCESSOS CONTRA A FAZENDA PÚBLICA, ANTE A PRESUNÇÃO DE  
LEGITIMIDADE DOS ATOS ADMINISTRATIVOS

Caroline Macedo Nascimento Costa

Rio de Janeiro  
2018

CAROLINE MACEDO NASCIMENTO COSTA

EXIBIÇÃO DE DOCUMENTOS E A APLICAÇÃO DO ART. 400 DO CPC/2015  
NOS PROCESSOS CONTRA A FAZENDA PÚBLICA, ANTE A PRESUNÇÃO DE  
LEGITIMIDADE DOS ATOS ADMINISTRATIVOS

Artigo científico apresentado como exigência de conclusão de Curso de Pós-Graduação *Lato Sensu* da Escola da Magistratura do Estado do Rio de Janeiro.  
Professores Orientadores:  
Mônica C. F. Areal  
Néli L. C. Fetzner  
Nelson C. Tavares Junior

Rio de Janeiro  
2018

## EXIBIÇÃO DE DOCUMENTOS E A APLICAÇÃO DO ART. 400 DO CPC/2015 NOS PROCESSOS CONTRA A FAZENDA PÚBLICA, ANTE A PRESUNÇÃO DE LEGITIMIDADE DOS ATOS ADMINISTRATIVOS

Caroline Macedo Nascimento Costa  
Graduada pela Universidade do Estado do  
Rio de Janeiro. Advogada.

**Resumo** – A exibição de documento se trata de importante medida a fim de que a parte que tem acesso à documentação, exiba em juízo seu conteúdo, ainda que o direito pleiteado seja adverso ao seu. Isso porque a ausência de espontaneidade da parte em cooperar dificulta a comprovação em juízo dos fatos alegados pelo *ex adverso* e, portanto, é necessário que a sistemática processual obrigue a parte adversária a exibir os documentos necessários. Para tanto, o art. 400 do Código de Processo Civil de 2015 dispõe que, caso os documentos não sejam exibidos, as alegações da parte serão consideradas o que, quando se trata de Fazenda Pública, pode conflitar com a presunção de legitimidade dos atos administrativos. Todavia, o que se busca com o presente trabalho é defender que, eventual entendimento nesse sentido, não deve prosperar.

**Palavras-chave** – Direito Processual Civil. Jurisprudência defensiva. Efetividade das decisões judiciais. Efetividade da medida de exibição de documentos. Relativização da presunção de legitimidade dos atos administrativos.

**Sumário** – Introdução. 1. Utilidade da medida disposta no art. 400 do código de processo civil de 2015 e sua aplicabilidade nos processos contra a fazenda pública. 2. Aplicação da medida sancionatória prevista no art. 400 do Código de Processo Civil/2015 pela jurisprudência nos processos contra a Fazenda Pública, considerando a presunção de legitimidade como característica do ato administrativo. 3. Da relativização da presunção de legitimidade dos atos administrativos no processo civil. Conclusão. Referências.

### INTRODUÇÃO

O presente trabalho visa à análise sobre a presunção de veracidade das alegações apresentadas pelas partes, nos termos do que dispõe o art. 400 do CPC, considerando que uma delas se trata de Fazenda Pública.

A fim de melhor delimitar o tema, objeto do estudo terá por base a jurisprudência firmada nos processos contra a Fazenda Pública, em que a referida medida incidental foi requerida e o entendimento doutrinário no que tange á presunção de legitimidade dos atos administrativos.

No primeiro capítulo, busca – se analisar as demandas contra a Fazenda Pública que, por sua vez, requerem um conjunto probatório que, muitas das vezes impossibilita uma decisão favorável, pois é ela que detém a documentação necessária.

Nesse sentido, por exemplo, o art. 9º da Lei 12153 de 2009 (Lei dos Juizados Especiais de Fazenda Pública)<sup>1</sup>, na esteira de um processo cooperativo, dispõe acerca da obrigatoriedade da Fazenda Pública disponibilizar em juízo a documentação necessária para a resolução do feito.

No segundo capítulo, busca-se analisar a aplicação do art. 400 do CPC/2015 nos processos em que uma das partes é a Fazenda Pública, medida que pode ser essencial para o deslinde do feito, ante seu efeito coativo.

No terceiro capítulo, a pesquisa culmina com a análise de que a presunção de legitimidade dos atos administrativos não pode ser utilizada como fundamento para indeferir a aplicação do dispositivo supracitado, sob pena de ineficácia da lei.

Por fim, o presente artigo desenvolveu-se por meio do método hipotético-dedutivo. Isso porque se partiu de hipóteses relevantes ao tema para, posteriormente, analisá-las se serão consideradas válidas ou não. Assim, o objeto de estudo será abordado de forma qualitativa, conforme Doutrina e Jurisprudência a ser discutida adiante.

## 1.UTILIDADE DA MEDIDA DISPOSTA NO ART. 400 DO CÓDIGO DE PROCESSO CIVIL DE 2015 E SUA APLICABILIDADE NOS PROCESSOS CONTRA A FAZENDA PÚBLICA.

Historicamente, a Fazenda Pública goza de prerrogativas processuais, tais como o prazo em dobro, remessa necessária e intimação pessoal. De acordo com a Doutrina, tais prerrogativas visam garantir um equilíbrio entre as partes, em consideração ao interesse público envolvido<sup>2</sup>.

Leonardo Carneiro da Cunha ensina que tais prerrogativas tem como fundamento a justiça distributiva de Aristóteles, que consiste em tratar desigualmente os desiguais, na medida de sua desigualdade e, na medida em que a Fazenda Pública seria a parte mais fraca, quando comparada ao particular, tal medida seria justificável.<sup>3</sup>

Ainda que se discuta se tais prerrogativas devem ser mantidas em todos os tipos de processo em que a Fazenda Pública figure como parte, uma vez que em muitos

---

<sup>1</sup>BRASIL. *Lei nº 12153 de 2009*. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2007-2010/2009/Lei/L12153.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2009/Lei/L12153.htm). Acesso em 22 abr. 2018.

<sup>2</sup>CUNHA, Leonardo Carneiro da, *A Fazenda Pública em juízo*. 14 ed. rev., atual. e ampl. Rio de Janeiro: Forense, 2017, p. 31.

<sup>3</sup>Ibid.

casos o que essa defende não é o interesse público primário, a jurisprudência continua a observar as peculiaridades processuais em questão.<sup>4</sup>

Nesse sentido, cumpre trazer à baila o atributo da presunção de veracidade dos atos administrativos que, por óbvio, se estende à esfera processual<sup>5</sup>.

Primeiramente, cumpre ressaltar que Maria Zanella Di Pietro faz distinção entre presunção de legitimidade e presunção de veracidade dos atos administrativos<sup>6</sup>. O primeiro consiste na observância da legalidade, ou seja, presunção de que o ato foi emitido de acordo com o que determina a lei. O segundo, por sua vez, consiste na presunção de que os fatos alegados pela Administração são verdadeiros. Portanto, ante os conceitos da referida autora, optou-se por se referir à presunção de legitimidade no presente trabalho, pois o cerne da discussão é justamente a relativização do referido atributo<sup>7</sup>.

A referida autora aponta ainda os motivos elencados pela Doutrina que fundamentam tal atributo do ato administrativo: as formalidades e procedimentos que antecedem sua edição, por ser uma forma de expressão da soberania estatal, necessidade de conferir celeridade aos atos administrativos, controle exercido pelos órgãos que o editam e a sujeição da administração pública ao controle de legalidade<sup>8</sup>.

Todavia, ainda que o ato administrativo goze do atributo comentado acima, não é possível que se oponha à parte adversária um obstáculo intransponível e que dificulte sobremaneira a defesa de seu direito em juízo.

Nesse sentido, o art. 11 da Lei nº10259 de 2001<sup>9</sup> e art. 9º da Lei nº12153 de 2009<sup>10</sup> prevê que a entidade pública deverá apresentar em juízo a documentação necessária para a resolução do feito, o que se coaduna com o princípio processual da cooperação, positivado no art.6º do Código de Processo Civil de 2015<sup>11</sup>.

---

<sup>4</sup>FÉLIX, Renan Paes, *As prerrogativas processuais da Fazenda Pública diante da efetividade do processo*. Disponível em: <[https://bdjur.stj.jus.br/jspui/bitstream/2011/18191/As\\_Prerrogativas\\_Processuais\\_da\\_Fazenda\\_P%3%BAblica.pdf](https://bdjur.stj.jus.br/jspui/bitstream/2011/18191/As_Prerrogativas_Processuais_da_Fazenda_P%3%BAblica.pdf)>. Acesso em: 22 abr. 2018.

<sup>5</sup>BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. *REsp nº 1110925 / SP*. Ministro: Teori Albino Zavascki. Disponível

em: <[http://www.stj.jus.br/SCON/jurisprudencia/toc.jsp?livre=PRESUNCAO+DE+LEGITIMIDADE+CDA&repetitivos=REPETITIVOS&&tipo\\_visualizacao=RESUMO&b=ACOR](http://www.stj.jus.br/SCON/jurisprudencia/toc.jsp?livre=PRESUNCAO+DE+LEGITIMIDADE+CDA&repetitivos=REPETITIVOS&&tipo_visualizacao=RESUMO&b=ACOR)>. Acesso em: 22 abr. 2018.

<sup>6</sup>DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella, *Direito Administrativo*. 27 ed., São Paulo: Atlas, 2014, p. 216.

<sup>7</sup>Ibid.

<sup>8</sup>Ibid.

<sup>9</sup>BRASIL. *Lei nº10.259 de 12 de julho de 2001*. Disponível em <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/LEIS/LEIS\\_2001/L10259.html](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/LEIS_2001/L10259.html)>. Acesso em 15 out. 2017;

<sup>10</sup>Ibid.

<sup>11</sup>BRASIL. *Lei nº13.105 de 2015 de 16 de março de 2015*. Disponível em <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2015-2018/2015/Lei/L13105.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2015/Lei/L13105.htm)>. Acesso em 15 out. 2017.

Ou seja, é insuficiente que a Fazenda Pública como parte apenas faça alegações no processo sem subsídio probatório e, caso seja ela a detentora da prova, deve juntar aos autos em auxílio à parte adversária. Isso porque muitas das vezes é a Fazenda Pública que detém a documentação necessária para a comprovação do direito constitutivo do autor.

Cite-se, como exemplo, demanda na qual a parte pretende comprovar sua preterição em concurso público ante a contratação de terceirizados pela Administração Pública. Ora, muitas das vezes a parte autora não detém os contratos que confirmariam tal preterição, mas tem conhecimento do fato porque conhece as pessoas que lá trabalham, por exemplo.

Assim, ao ajuizar uma ação na qual requer sua nomeação e posse no concurso público, caso não detenha as provas necessárias, é imprescindível que maneje uma medida incidental de exibição de documentos, sob pena de indeferimento do seu pedido.

Todavia, merece destaque que, nem sempre a parte instada a exibir o documento cumpre a decisão judicial ou quando o faz, não o exhibe de forma completa.

O Código de Processo Civil de 2015 disciplina a exibição de documentos a partir do art. 396 e, no art. 400, dispõe sobre as sanções a serem aplicadas, se o requerido não efetuar a exibição ou se houver recusa ilegítima.<sup>12</sup>

Assim, interessante medida prevista no art. 400, caput, é a presunção de veracidade dos fatos alegados pela parte, o que é uma sanção eficaz e inibitória contra comportamentos anti-cooperativos.<sup>13</sup>

Ressalte-se que o parágrafo único do referido dispositivo apresenta outras medidas a fim de impelir a parte de realizar a exibição, tais como *astreintese* busca e apreensão. Todavia, o artigo mencionado acima é o que consubstancia a coerção indireta, por induzir a parte a cumprir a determinação judicial, sob pena da sanção processual já mencionada.

Nesse sentido, merece destaque a seguinte observação realizada por Daniel Amorim Assumpção Neves<sup>14</sup> :

Como se pode notar, existe sobre a parte contrária uma pressão psicológica significativa, considerando-se que a não exibição de documento ou coisa em juízo acarretará a ela manifesta situação de desvantagem processual.

---

<sup>12</sup>BRASIL. op. cit., nota 11.

<sup>13</sup>Ibid.

<sup>14</sup>NEVES, Daniel Assumpção, *Manual de Direito Processual Civil*. Salvador: JusPodium, 2016, p. 1503.

Conforme ensina Alexandre Câmara, as medidas dispostas no parágrafo único o art. 400, do Código de Processo Civil de 2015, tais como busca e apreensão *astreintes* devem ser utilizadas de forma subsidiária, ou seja, quando a parte requerente não tem conhecimento do conteúdo do documento a ser exibido, por exemplo.<sup>15</sup>

Nesse sentido, permanece na jurisprudência e Doutrina a discussão quanto à vigência do enunciado n° 372 do Superior Tribunal de Justiça, o qual dispõe que, na exibição de documentos, não é cabível multa cominatória.

Em recente julgado do Superior Tribunal de Justiça, mais especificamente no Agravo Interno no Agravo em Recurso Especial n° 817270/ SC , o Tribunal reafirmou a vigência do referido enunciado de súmula, mesmo após advento do Novo Código de Processo Civil<sup>16</sup>. Na partilha do mesmo entendimento, também há decisão recente do Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro pela inaplicabilidade de multa cominatória na medida de exibição de documentos, conforme consta dos autos do Agravo de Instrumento n°0071260-45.2017.8.19.0000, da lavra da Desembargadora Ana Celia Montemor Soares, da Vigésima Quarta Câmara Cível<sup>17</sup>.

Na mesma via, há vozes na Doutrina no sentido de que a presunção das alegações apresentadas pela parte requerente, nos termos do art. 400 do Código de Processo Civil de 2015<sup>18</sup> é suficiente como método coercitivo para que a parte requerida apresente o documento pretendido, nos termos do que esclarece Daniel Amorim Assumpção Neves<sup>19</sup>:

Ainda que parcela da doutrina defenda a aplicação de multas sancionatórias e/ou a determinação de busca e apreensão na hipótese de não exibição injustificada, não concordo com nenhuma dessas medidas. A consequência prevista no art. 400, caput, do Novo CPC já é prejudicial o suficiente para a parte que optou pela não exibição da coisa ou documento em juízo, sendo forma muito mais eficaz de atender à pretensão do requerente do que a realização de ato de pressão psicológica por meio das *astreintes* ou de constrição judicial por meio de busca à apreensão. Além do mais, não existe um dever da parte em exibir o documento, mas um ônus processual, não se

---

<sup>15</sup>CÂMARA, Alexandre Freitas, *O Novo Código de Processo Civil*, São Paulo: Atlas, p. 246.

<sup>16</sup>BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. *AgInt no AREsp n° 817270/SC*. Relator: Ministro Moura Ribeiro. Disponível em: <<http://www.stj.jus.br/SCON/jurisprudencia/doc.jsp?livre=s%FAMula+372+stj&b=ACOR&p=true&t=JURIDICO&l=10&i=6>>. Acesso em 23 abr. 2018.

<sup>17</sup>BRASIL. Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro. *Agravo de Instrumento n°0071260-45.2017.8.19.0000*. Relatora: Desembargadora: Ana Célia Montemor Soares Rios Gonçalves. Disponível em: <<http://www1.tjrj.jus.br/gedcacheweb/default.aspx?UZIP=1&GEDID=0004173A15DAF9A1A2B89EB89C138A167D4FC5080B3B5417>>. Acesso em 23/04/2018.

<sup>18</sup>BRASIL. op. cit; nota 11.

<sup>19</sup>NEVES. op. cit, p. 1503.

podendo por isso aceitar a aplicação de medidas de coerção ou sanção processual

Em tempo, é importante destacar que o desconhecimento do conteúdo do documento não se confunde com o desconhecimento quanto à existência do documento.<sup>20</sup> Isso porque um dos requisitos para que a medida possa ser postulada perante o Judiciário, de acordo com o art. 397, inciso III do Código de Processo Civil de 2015, é a de que o pedido contenha as circunstâncias em que se funda o requerente para afirmar que o documento existe e se acha em poder da parte contrária.<sup>21</sup>

Nesta toada, uma vez que, nos termos do art. 373 do Código de Processo Civil de 2015, incumbe à parte autora provar os fatos constitutivos de seu direito e à parte ré os fatos modificativos, extintivos e impeditivos do direito do autor, a medida contida no art. 400 do referido diploma processual é de suma importância.<sup>22</sup>

Assim, ainda que existam vozes no sentido de que a Fazenda Pública merece proteção diferenciada<sup>23</sup>, é louvável que a sistemática processual possibilite a aplicação da sanção processual acima<sup>24</sup>, em que pese a presunção relativa de legitimidade de que gozam os atos administrativos, conforme será melhor discutido em capítulo adiante.

## 2.APLICAÇÃO DA MEDIDA SANCIONATÓRIA PREVISTA NO ART. 400 DO CÓDIGO DE PROCESSO CIVIL DE 2015 PELA JURISPRUDÊNCIA NOS PROCESSOS CONTRA A FAZENDA PÚBLICA, ANTE A PRESUNÇÃO DE LEGITIMIDADE COMO CARACTERÍSTICA DO ATO ADMINISTRATIVO.

Como já destacado anteriormente, muitas das vezes a parte não detém em seu poder provas suficientes para provar o fato constitutivo de seu direito, o que é mais comum quando a Fazenda Pública figura no pólo passivo.

Portanto, o Código de Processo Civil prevê, por meio do art. 400, uma medida que impõe a parte adversária que exhiba os documentos necessários em juízo, sob pena de presunção de veracidade do que foi alegado pela parte solicitante<sup>25</sup>.

---

<sup>20</sup>Ibid.

<sup>21</sup>BRASIL. op. cit., nota 10.

<sup>22</sup>BRASIL.op. cit., nota 11.

<sup>23</sup>CUNHA. op. cit., p.31.

<sup>24</sup>BRASIL.op. cit., nota 11.

<sup>25</sup>Ibid.



Uma característica que se percebe no geral dos julgados proferidos em que uma das partes é a Fazenda Pública, é a necessidade de uma produção de prova robusta, a fim de que o julgador efetivamente considere o direito alegado em juízo digno de tutela jurisdicional.

Não se desconhece algumas situações, como a execução fiscal, em que a certidão de dívida ativa emitida pelo Fisco é dotada de presunção de certeza de liquidez e, portanto, tal presunção dever ser elidida pelo contribuinte.

Todavia, nos autos do Recurso Especial nº1682103/RS, da lavra do Ministro Herman Benjamin, o fundamento do julgador para indeferir o pedido de juntada do procedimento administrativo aos autos é inadequado. Isso porque alegar que a Fazenda Pública não pode fazer prova contra si mesma é dotá-la de um escudo que vai de encontro com o viés cooperativo do processo civil, além de ser eticamente questionável, conforme se apreende da ementa colacionada abaixo:

PROCESSUAL CIVIL. EXECUÇÃO FISCAL. CERCEAMENTO DE DEFESA. JUNTADA DO PROCESSO ADMINISTRATIVO FISCAL. ÔNUS DA EMBARGANTE. GRATUIDADE DE JUSTIÇA. PESSOA JURÍDICA. PRESUNÇÃO. INOCORRÊNCIA. CONCESSÃO. POSSIBILIDADE. SÚMULA 481/STJ. PROVA DA MISERABILIDADE. SÚMULA 7/STJ.1. A Certidão de Dívida Ativa goza de presunção de certeza e liquidez, e o ônus de ilidi-la é do contribuinte, cabendo-lhe, ainda, a juntada do processo administrativo, caso imprescindível à solução da controvérsia. 2. "A despeito da possibilidade de o magistrado determinar a exibição de documentos em poder das partes, bem como a requisição de processos administrativos às repartições públicas, nos termos dos arts. 355 e 399, II, do CPC, não é possível instar a Fazenda Pública a fazer prova contra si mesma, eis que a hipótese dos autos trata de execução fiscal na qual há a presunção de certeza e liquidez da CDA a ser ilidida por prova a cargo do devedor." (REsp 1.239.257/PR, Rel. Ministro Mauro Campbell Marques, Segunda Turma, DJe 31.3.2011). 3. A concessão do benefício da justiça gratuita à pessoa jurídica demanda efetiva prova da impossibilidade de arcar com as custas processuais, sendo inadmitida sua presunção. EREsp 1.055.037/MG, Rel. Min. Hamilton Carvalhido, Corte Especial, DJe 14.9.2009.4. "Faz jus ao benefício da justiça gratuita a pessoa jurídica com ou sem fins lucrativos que demonstrar sua impossibilidade de arcar com os encargos processuais" (Súmula 481/STJ).5. A Corte de origem entendeu que a ora recorrente não comprovou a necessidade que ensejasse a concessão da assistência judiciária gratuita. Reavaliar a situação financeira da empresa e as provas apresentadas nos autos para que se concedesse a assistência pretendida esbarra no óbice da Súmula 7/STJ.6. Recurso Especial parcialmente conhecido e, nessa parte, não provido.(REsp 1682103/RS, Rel. Ministro HERMAN BENJAMIN, SEGUNDA TURMA, julgado em 03/10/2017, DJe 17/10/2017)<sup>26</sup>.

---

<sup>26</sup>BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. REsp 1682103/RS. Relator: Ministro: Herman Benjamin. Disponível:[https://ww2.stj.jus.br/processo/revista/documento/mediado/?componente=ATC&sequencial=75600542&num\\_registro=201701430090&data=20171017&tipo=51&formato=PDF](https://ww2.stj.jus.br/processo/revista/documento/mediado/?componente=ATC&sequencial=75600542&num_registro=201701430090&data=20171017&tipo=51&formato=PDF). Acesso em 24/04/2018.

Ora, tal decisão denota receio do julgador ou da Administração Pública quanto ao deferimento do pedido de exibição de documentos, pois do contrário, por qual motivo a Fazenda Pública não poderia trazer aos autos a cópia do processo administrativo? Caso o fundamento fosse o da celeridade ou contrariedade ao rito da execução fiscal, seria possível acatar a decisão acima sob o prisma técnico.

Ocorre o fundamento acima utilizado é no mínimo reprovável, pois parcial e, reitera-se, contrário ao escopo cooperativo da nova sistemática processual.

Ressalte-se que a referida decisão foi proferida já sob a égide do Novo Código de Processo Civil que, no art. 6º, dispõe que as partes devem cooperar entre si para que se obtenha em tempo razoável decisão de mérito justa e efetiva<sup>27</sup>. Portanto, sob um ponto de vista racional, tal entendimento não pode prevalecer entre os julgadores, sob pena de a Fazenda Pública ser posta em um altar processual não abarcado pela legalidade e pela ordem principiológica do nosso sistema.

Ora, como se percebe, a jurisprudência adota entendimentos, assim como a ordem jurídica, que dota de presunção de certeza e legitimidade documentos próprios da Fazenda Pública o que impede a parte de obter em juízo documentação necessária para a comprovação de seu direito.

Todavia, há recente decisão do Tribunal de Justiça, da lavra do Desembargador Alexandre Freitas Câmara que entendeu existir violação à ampla defesa quando o pedido de exibição de documentos não é apreciado, ainda que a parte a exhibir seja a Fazenda Pública<sup>28</sup>:

APELAÇÃO Nº 0193315-34.2013.8.19.0001 APELANTE: ANDRE ALEXANDRE SEIDEL APELADA: PETROLEO BRASILEIRO S.A. - PETROBRAS RELATOR: DESEMBARGADOR ALEXANDRE FREITAS CÂMARA Direito Administrativo e Direito Processual Civil. Concurso da Petrobras para o cargo de Engenheiro de Produção Júnior. Alegação de contratação de terceirizados para o exercício das mesmas funções previstas no concurso. Entendimento do STF no sentido de que a contratação de terceirizados durante o prazo de vigência do concurso configura preterição do candidato classificado, fazendo surgir seu direito de ser nomeado. Necessidade de demonstrar que foram contratados tantos terceirizados quanto o número de candidatos mais bem classificados do que o autor, o que não foi feito. Ausência de análise de requerimento de exibição de documentos para comprovar quantos terceirizados foram contratados. Violação da ampla defesa. Necessidade de

---

<sup>27</sup>BRASIL. op. cit., nota 11.

<sup>28</sup>BRASIL. Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro. *Apelação nº 0193315-34.2013.8.19.0001*. Relator: Alexandre de Freitas Câmara. Disponível em: <http://www1.tjrj.jus.br/gedcacheweb/default.aspx?UZIP=1&GEDID=00040B8AA200B33FA8F17938B491D6319AD3C506572E0347>. Acesso em 17 out. 2017.

anulação da sentença, a fim de que sejam exibidos pela Petrobras os documentos requeridos pelo autor. Anulação da sentença, de ofício, e recurso prejudicado.

Conforme leciona José dos Santos Carvalho Filho, um dos fundamentos para tal característica do ato reside na própria natureza do ato administrativo e, uma vez que derivam de agentes que detêm parcela do poder estatal, é natural que estejam sob uma aura de legitimidade<sup>29</sup>. E continua o autor:

Efeito da presunção de legitimidade é a autoexecutoriedade, que, como veremos adiante, admite seja o ato imediatamente executado. Outro efeito é o da inversão do ônus da prova, cabendo a quem alegar não ser o ato legítimo a comprovação da ilegalidade. Enquanto isso não ocorrer, contudo, o ato vai produzindo normalmente os seus efeitos e sendo considerado válido, seja no revestimento formal, seja no seu próprio conteúdo<sup>30</sup>.

Todavia, considerando que vivemos em um Estado de Direito, ou mais, precisamente, em um Estado que atua sob a égide da Constituição e da Lei, determinados entendimentos que coloquem o cidadão em manifesta desvantagem não se coadunam com o constitucionalismo contemporâneo.

Luis Roberto Barroso discorre de forma interessante sobre o interesse público primário e secundário e de como esse não pode se sobrepor ao primeiro<sup>31</sup>. Explica o autor que o interesse público primário é a simples razão de ser do Estado e nos seus objetivos principais, como a justiça, segurança e bem-estar social, enquanto que o interesse público secundário é o interesse da pessoa jurídica de direito público que, na maior parte das vezes, confunde-se com o interesse do erário<sup>32</sup>.

Entretanto, ainda conforme o referido autor, uma vez que, a satisfação da interesse público primário gira em torno da garantia de um direito fundamental ou do cumprimento satisfatório do papel do Estado, o interesse público secundário jamais poderá gozar de supremacia. Ainda nesse sentido, o ilustre professor traz à baila a discussão doutrinária quanto à atualidade do princípio da supremacia do interesse público quando em confronto com direitos de particulares com densidade constitucional<sup>33</sup>.

---

<sup>29</sup>CARVALHO FILHO, Alexandre dos Santos Carvalho. *Manual de Direito Administrativo*, São Paulo: Atlas, 2017, p. 120.

<sup>30</sup>Ibid.

<sup>31</sup>BARROSO, Luis Roberto, *Curso de direito constitucional contemporâneo : os conceitos fundamentais e a construção do novo modelo*, p. 93.

<sup>32</sup>Ibid, p. 92.

<sup>33</sup>Ibid, p. 94.

Ainda que existam vozes conservadoras em contrário no sentido de que a regra é a de que o interesse público secundário prevalece sobre os interesses privados<sup>34</sup>, o que se defende nesse trabalho é a relativização da concepção de uma Administração Pública em desacordo com um Estado que se funda em direitos fundamentais.

Portanto, o antigo entendimento de que a Fazenda Pública é soberana e detentora de prerrogativas processuais e materiais na relação processual deve ser revista, antes os novos escopos do Processo Civil e na Constituição Federal de 1988.

### 3.DA RELATIVIZAÇÃO DA PRESUNÇÃO DE LEGITIMIDADE DOS ATOS ADMINISTRATIVOS NO PROCESSO CIVIL.

Conforme já ressaltado nos capítulos anteriores, a presunção de legitimidade é um atributo do ato administrativo consagrado pela Doutrina<sup>35</sup> e o que se propõe a discutir no presente trabalho é a sua aplicabilidade frente ao que dispõe o art. 400 do Código de Processo Civil<sup>36</sup>.

Nos termos dos ensinamentos de José dos Santos Carvalho Filho, a presunção de legitimidade dos atos administrativos se trata de uma característica que não depende de lei expressa, mas deflui da própria natureza do ato administrativo, como ato emanado de agente integrante da estrutura do Estado<sup>37</sup>.

Ainda de acordo com o referido autor, a referida característica tem por escopo impedir que os atos emanados por agentes que detêm parcela do Poder Público sejam contestados a todos o momento por terceiros<sup>38</sup>.

Todavia, trata-se de uma presunção relativa e, portanto admite prova em sentido contrário<sup>39</sup>. Assim, o que se verifica processualmente é um ônus do qual a parte adversa tem que se desincumbir para provar em juízo o seu direito, o que, quando se trata de Administração Pública, pode ganhar contornos diferenciados.

Nesse sentido, é perfeitamente aplicável a presunção de veracidade das alegações apresentadas pelo particular, caso a Fazenda Pública se recuse a exibir os

---

<sup>34</sup>CARVALHO FILHO.op. cit., p. 32.

<sup>35</sup>DI PIETRO. op. cit.,p. 216.

<sup>36</sup>BRASIL.op. cit., nota11.

<sup>37</sup> CARVALHO FILHO. op. cit, p. 110.

<sup>38</sup>DI PIETRO. op. cit., p. 216.

<sup>39</sup>Ibid.

documentos em juízo, na esteira do que o art. 400 do Código de Processo Civil de 2015 art. 9º lei nº 12153 de 2009 e art. 11 da lei nº 10259 de 2001 dispõem.

Conforme já ressaltado, o que se pretende é concretizar um processo civil cooperativo e permeado pela boa fé em que, ainda que as partes litiguem quanto a quem cabe o bem jurídico pleiteado, o que se objetiva é a resolução do mérito do processo e não apenas protelar a decisão final.

Outro fundamento para a relativização da referida característica é distribuição dinâmica do ônus da prova que foi incorporada pelo Novo Código de Processo Civil, nos termos do art. 373 §1º do referido diploma<sup>40</sup>.

Nesse sentido, em recente decisão do Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro, nos autos do Agravo de Instrumento nº 0010142-68.2017.8.19.000, da lavra do Desembargador Carlos Santos de Oliveira, um dos fundamentos utilizados para deferir medida de exibição de documento contra o Detran – Departamento de Trânsito do Estado do Rio de Janeiro foi exatamente esse, conforme se confere na ementa a seguir<sup>41</sup>:

AGRAVO DE INSTRUMENTO. CONCURSO PÚBLICO. EXIBIÇÃO DE DOCUMENTOS. TEORIA DA DISTRIBUIÇÃO DINÂMICA DO ÔNUS DA PROVA. ARTIGO 373, §1º CPC. 1. Trata-se de recurso de agravo de instrumento interposto em face da decisão saneadora que indeferiu o pleito de expedição de ofício requerido pela parte autora, ao argumento de ser desnecessário ao deslinde do feito. 2. As autoras pretendem a exibição de documentos, referentes às contratações de terceirizados pelo Detran em determinado período de tempo, tendo realizado tal pedido ainda na petição inicial, destacando a observância do artigo 355 e seguintes do Código de Processo Civil. 3. Observância da teoria da distribuição dinâmica do ônus da prova. A parte agravada possui maiores condições de juntar aos autos os documentos requeridos. 4. Esta teoria, há muito prestigiada na doutrina, foi incorporada pelo Código de Processo Civil de 2015, conforme previsão do §1º do artigo 373. PROVIMENTO DO RECURSO.

Portanto, a presunção de legitimidade dos atos administrativos é uma característica que não pode ser obstáculo a um processo civil democrático, conforme exposto e defendido no presente trabalho.

Infelizmente o que se verifica é que, em que pese o aparelhamento das Procuradorias seja cada vez melhor, a Fazenda Pública ainda continua em um pedestal reprovável que não pode prevalecer.

---

<sup>40</sup>BRASIL. op. cit., nota 11.

<sup>41</sup>BRASIL. Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro. *Agravo de Instrumento nº 0010142-68.2017.8.19.0000*. Relator: Desembargador Carlos Santos de Oliveira. Disponível em: <<http://www1.tjrj.jus.br/gedcacheweb/default.aspx?UZIP=1&GEDID=00046CEC17308E860E27D7E633F88E90EF94C506304B302A&USER=>>>. Acesso em 24 abr. 2018.

Na prática, algumas normas que foram elaboradas para defender o cidadão contra o Estado, acabam por blindar a Administração Pública e impedir a concretização do valor justiça, como o prazo em dobro e a Remessa Necessária, essa prevista no art. 496 do Código de Processo Civil de 2015<sup>42</sup>.

## CONCLUSÃO

O presente trabalho teve como objeto a sanção processual apresentada no art. 400 do Código de Processo Civil de 2015<sup>43</sup>, qual seja, presunção das alegações deduzidas pela parte e sua aplicação nos processos contra a Fazenda Pública, considerando a presunção de legitimidade, que é um atributo clássico dos atos administrativos.

Primeiramente observou-se a importância da medida de exibição, pois muitas das vezes a parte não detém o documento necessário para comprovar o seu direito em juízo, mas aquele está em poder de terceiro ou da parte adversária. Assim, ciente de tal dificuldade, a lei prevê que a parte pode solicitar ao juiz que determine a exibição dos documentos nos autos e, para tanto, dispõe como medida coercitiva, a presunção de veracidade dos fatos alegados pela parte solicitante em caso de resistência.

Ato contínuo, foi percorrido que em que pese a presunção de legitimidade dos atos administrativos e a existências prerrogativas processuais quando se trata da Administração Pública que figura em dos polos, é possível a aplicação da referida sanção à Fazenda Pública em juízo. Também foi realizada uma análise de outras medidas coercitivas previstas na lei processual, tais como a busca e apreensão e a imposição de multa pecuniária, em que pese o disposto no enunciado de súmula nº 372 do Superior Tribunal de Justiça.

Conclui-se que a presunção das alegações como verdadeiras é a medida mais adequada para que a parte cumpra a decisão judicial, exceto se a parte requerente não tiver conhecimento do conteúdo do documento, mas souber de sua existência, o que, reitera-se, é um dos requisitos para o requerimento da medida, nos termos do art. 397, do Código de Processo Civil de 2015.

No segundo capítulo foi analisado entendimento jurisprudencial no que tange à aplicação do disposto no art. 400 do referido diploma processual e foram tecidas críticas

---

<sup>42</sup>BRASIL. op. cit., nota 11.

<sup>43</sup>Ibid.

quanto ao fundamento utilizado para indeferir a medida, qual seja, a de que não cabe à Fazenda Pública produzir prova contra si mesma. Ainda no mesmo capítulo, houve breve menção à crítica doutrinária contra o princípio da supremacia do interesse público e, portanto, quanto à prevalência do interesse público frente a um direito particular fundamental.

Isso porque o art. 9º da Lei nº 12.153 de 2009 e 11 da Lei 10259 de 2001, além do próprio art. 359 do Código de Processo Civil de 1973, já asseguravam a presunção de veracidade e, conforme consta das observações do referido capítulo, o fundamento mencionado acima mune a Fazenda Pública de poderes que não são razoáveis.

Por fim, no terceiro capítulo foi realizada uma análise sobre como a presunção de legitimidade dos atos administrativos não pode ser um óbice à própria medida de exibição de documentos e ao que consta no art. 400 do Código de Processo Civil de 2015, pois o que se busca é um processo em que as partes colaborem e cooperem para que o objetivo principal, que é a análise do mérito, seja alcançado.

Conclui-se que, não se desconhece que no processo civil as partes litigam entre si e buscam, por vezes, provimentos materiais antagônicos. Todavia, sob a égide da nova sistemática processual, consubstanciada no Código de Processo Civil de 2015, as partes devem agir em consonância com a boa-fé objetiva e, portanto, evitar condutas processuais que retardem o processo ou imobilizem a máquina judiciária, ainda quando se trata da defesa do interesse público primário.

Ora, não se pretende aqui defender um processo civil utópico, tanto que a lei prevê medidas sancionatórias e coercitivas em caso de descumprimento da decisão judicial que determina a exibição de documentos, sendo a prevista no art. 400 do Código de Processo Civil de 2015 a mais eficaz.

O que se pretende é um litígio contra a Fazenda Pública cada vez mais justo e igualitário e sem privilégios e prerrogativas desnecessárias.

## REFERÊNCIAS

BARROSO, Luis Roberto Barroso, *Curso de direito constitucional contemporâneo: os conceitos fundamentais e a construção de novo modelo*, 25 ed. São Paulo: Saraiva, 2011;

BRASIL. *Lei nº 10.259 de 12 de julho de 2000*. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/CCivil\\_03/Leis/LEIS\\_2001/L10259.htm](http://www.planalto.gov.br/CCivil_03/Leis/LEIS_2001/L10259.htm). Acesso em 15 out. 2017;

\_\_\_\_\_. *Lei 13.105 n° de 2015 de 16 de março de 201.* Disponível em [http://www.planalto.gov.br/ccivII\\_03/\\_Ato2015-2018/2015/Lei/L13105.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivII_03/_Ato2015-2018/2015/Lei/L13105.htm). Acesso em 15 out. 2017;

\_\_\_\_\_. Superior Tribunal de Justiça. *AgInt no AREsp n° 817270/SC*. Relator: Ministro MouraRibeiro. Disponível em: <<http://www.stj.jus.br/SCON/jurisprudencia/doc.jsp?livre=s%FAMula+372+stj&b=ACOR&p=true&t=JURIDICO&l=10&i=6>>. Acesso em 23 abr. 2018;

\_\_\_\_\_. Superior Tribunal de Justiça. *REsp n° 1110925 / SP*. Relator: Ministro Teori AlbinoZavasck. Disponível em: <[http://www.stj.jus.br/SCON/jurisprudencia/toc.jsp?livre=PRESUNCAO+DE+LEGITIMIDADE+CDA&repetitivos=REPETITIVOS&&tipo\\_vi\\_sualizacao=RESUMO&b=ACOR](http://www.stj.jus.br/SCON/jurisprudencia/toc.jsp?livre=PRESUNCAO+DE+LEGITIMIDADE+CDA&repetitivos=REPETITIVOS&&tipo_vi_sualizacao=RESUMO&b=ACOR)>. Acesso em: 22 abr2018;

\_\_\_\_\_. Superior Tribunal de Justiça. *REsp n° 1682103/RS*. Relator: *Ministro: Herman Benjamim*. Disponível: [https://ww2.stj.jus.br/processo/revista/documento/mediado/?componente=ATC&sequencial=75600542&num\\_registro=201701430090&data=20171017&tipo=51&formato=PDF](https://ww2.stj.jus.br/processo/revista/documento/mediado/?componente=ATC&sequencial=75600542&num_registro=201701430090&data=20171017&tipo=51&formato=PDF). Acesso em 24 abr 2018;

\_\_\_\_\_. Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro. *Agravo de Instrumento n° 0010142-68.2017.8.19.0000*. Relator: Desembargador Carlos Santos de Oliveira. Disponível em: <<http://www1.tjrj.jus.br/gedcacheweb/default.aspx?UZIP=1&GEDID=00046CEC17308E860E27D7E633F88E90EF94C506304B302A&USER=>>>. Acesso em 24 abr. 2018;

\_\_\_\_\_. Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro. *Agravo de Instrumento n°0071260-45.2017.8.19.0000*. Relatora: Desembargadora: Ana Célia MontemorSoares RiosGonçalves. Disponível em: <<http://www1.tjrj.jus.br/gedcacheweb/default.aspx?UZIP=1&GEDID=0004173A15DAF9A1A2B89EB89C138A167D4FC5080B3B5417>>. Acesso em 23 abr. 2018;

CÂMARA, Alexandre Freitas, *O Novo Processo Civil Brasileiro*, 2. ed. São Paulo: Atlas, 2016;

CARVALHO FILHO, Alexandre dos Santos, *Manual de Direito Administrativo*, São Paulo: Atlas, 2017;

CUNHA, Leonardo Carneiro da, *A Fazenda Pública em juízo*, 14 ed. rev., atual. e ampl. Rio de Janeiro: Forense, 2017;

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella, *Direito Administrativo*, 27 ed., São Paulo: Atlas, 2014;

FÉLIX, Renan Paes, As prerrogativas processuais da Fazenda Pública diante da efetividade do processo, *Revista do Tribunal Regional do Trabalho da 13ª Região*, João Pessoa, v. 15, n. 1, p. 663-699, 2007. Disponível em: <<http://www.trt13.jus.br/engine/principal.php>>. Acesso em: 12 ago. 2018;

NEVES, Daniel Amorim Assumpção. *Manual de Direito Processual Civil*. São Paulo: Método, 2017.