



ESCOLA DA MAGISTRATURA DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO

DA MULTA SOBRE O ATO ATENTATÓRIO À DIGNIDADE DA JUSTIÇA:
INEFETIVIDADE FRENTE À FAZENDA PÚBLICA, AO AGENTE PÚBLICO E AO
ADVOGADO PRIVADO?

Juliano dos Anjos da Motta Moraes

Rio de Janeiro
2018

JULIANO DOS ANJOS DA MOTTA MORAES

DA MULTA SOBRE O ATO ATENTATÓRIO À DIGNIDADE DA JUSTIÇA:
INEFETIVIDADE FRENTE À FAZENDA PÚBLICA, AO AGENTE PÚBLICO E AO
ADVOGADO PRIVADO?

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 Júnior

Rio de Janeiro
2018

DA MULTA SOBRE O ATO ATENTATÓRIO À DIGNIDADE DA JUSTIÇA:
INEFETIVIDADE FRENTE À FAZENDA PÚBLICA, AO AGENTE PÚBLICO E AO
ADVOGADO PRIVADO?

Juliano dos Anjos da Motta Moraes

Graduado pelas Faculdades Integradas Vianna Junior. Advogado. Pós-graduando em Direito do Trabalho pela Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais e Direito Processual pela Universidade Cândido Mendes.

Resumo – o Código de Processo Civil, Lei nº 13.105/2015, explicitou preocupações do legislador em formular um sistema processual civil que se coadunasse com as garantias constitucionais de um Estado Democrático de Direito, a fim de fomentar um ordenamento jurídico realmente efetivo, célere, justo, harmônico e independente. Diante dos sistemas processual e de execução fiscal benéficos à Fazenda Pública, parte altamente litigante, faz-se necessário melhor investigar a multa atentatória à dignidade da justiça como instrumento capaz de coibir ou, ao menos, reduzir a litigiosidade. E, de outra forma, repensar a responsabilização do agente público nos casos de dolo ou erro grosseiro, à luz do art. 28, da Lei nº 13.655/2018, que alterou a Lei de Introdução as normas do Direito Brasileiro, e do advogado privado.

Palavras-chave – Direito Processual Civil. Ato Atentatório à Dignidade da Justiça. Multa. Responsabilização. Fazenda Pública. Agentes Públicos. Advogado Privado.

Sumário – Introdução. 1. A nova sistemática Processual Civil: a punição dos atos atentatórios à dignidade da Justiça. 2. A Fazenda Pública, os agentes públicos, os advogados privados e a prática de atos indignos: inefetividade da punição? 3. O efeito reverso de sobrecarregamento do Poder Judiciário diante da necessidade de se cobrar via execução fiscal; a confusão entre credor e devedor e a quebra da isonomia. Conclusão. Referências.

INTRODUÇÃO

O Conselho Nacional de Justiça (CNJ), em seu último balanço publicado no início do ano de 2018, detectou que em 2017 havia 80,1 milhões de processos em tramitação no poder judiciário. Em relação a 2016, houve um aumento de 0,3%, o que corresponde a 244 mil novos casos que aguardam uma solução definitiva. Equivale dizer que, em 2017, a cada grupo de 100.000 habitantes, 12.519 intentaram ao menos uma ação judicial.

Por outro lado, foram distribuídos 29,1 milhões de novos processos e baixados 31 milhões, ou seja, um aumento de 6,5% dos casos solucionados pelo Poder Judiciário. No entanto, a pergunta que se faz é: por que então houve um aumento do número de ações em curso? A resposta se dá pelo fato de que muitos processos baixados retornaram à tramitação por anulação de sentenças, remessas e retornos dos autos entre tribunais por questões de

competência ou de mudança de classe processual. Isso representa um total de 619.242 processos reativados.

Ademais, constatou-se que o principal fator de morosidade da Justiça são as execuções fiscais que, só no ano de 2017, correspondiam a 39% do total de casos pendentes, com congestionamento de 92%. Significa dizer que há 31,2 milhões de execuções fiscais em curso. Para liquidar esse acervo, seriam necessários 11 anos sem que o Judiciário recebesse novas execuções fiscais. Esses números são alarmantes para a sociedade brasileira, na medida em que depende, muitas vezes, de uma resposta rápida do serviço público jurisdicional.

Sob outro prisma, a exposição de motivos do Código de Processo Civil, Lei nº 13.105 de 16 de março de 2015 (CPC/2015), explicitou preocupações do legislador em confeccionar um sistema processual civil que se coadunasse com as garantias constitucionais de um Estado Democrático de Direito, a fim de fomentar um ordenamento jurídico realmente efetivo, célere, justo, harmônico e independente.

Assim, em paralelo com o princípio da duração razoável do processo e da efetividade e, de outro lado, com o sistema processual benéfico à Fazenda Pública, parte altamente litigante, faz-se necessário melhor investigar a multa atentatória à dignidade da justiça como instrumento capaz de coibir ou, ao menos, reduzir a litigiosidade. E, sob outro viés, repensar o modelo processual civil de protecionismo da Fazenda Pública.

Inicia-se o primeiro capítulo apresentando a nova sistemática processual civil com fundamento nos princípios constitucionais e, na forma do artigo 6º, estabelece o dever de cooperação a todos os sujeitos do processo, a fim de que se obtenha decisão de mérito justa e efetiva, num tempo razoável. Ainda, apresenta-se os atos atentatórios à dignidade da justiça, em *numerus clausus*, que são passíveis de punição por multa de 2% da vantagem econômica pretendida a até 20% sobre o valor atualizado da causa, do débito em execução ou do valor atualizado do bem, a depender do tipo de ato praticado e da fase processual em curso.

No segundo capítulo, impôs-se debater se a condenação por prática de atos indignos à Justiça se tornaria inefetivo, tendo em vista o processo de execução especial e demais benefícios processuais, a que faz jus a Fazenda Pública. Por outro lado, se se poderia alcançar o agente público e o advogado privado, diante das leis vigentes.

No terceiro capítulo, discutiu-se o efeito reverso de sobrecarregamento do poder judiciário diante do modo especial de cobrança da Fazenda Pública – execução fiscal. Por conseguinte, uma confusão entre credor e devedor da multa oriunda da indignidade e, por fim, a quebra de isonomia entre os entes federativos, com possível violação ao pacto republicano.

A presente pesquisa pretende ser hipotético-dedutiva com análise e fichamento exploratório de bibliografia, de doutrina, de legislação e de jurisprudência. Para tanto, utilizou-se do método qualitativo, que teve como fonte de pesquisa: livros doutrinários, códigos comentados, revistas jurídicas, sítios da internet, teses, artigos científicos e monografias.

1. A NOVA SISTEMÁTICA PROCESSUAL CIVIL: A PUNIÇÃO DOS ATOS ATENTATÓRIOS À DIGNIDADE DA JUSTIÇA

O Código de Processo Civil, Lei nº 13.105 de 16 de março de 2015 (CPC/2015), trouxe um novo sistema processual marcado pela preocupação com cinco objetivos primordiais de mudança, como vemos na Exposição de Motivos¹ do referido diploma processual:

1) estabelecer expressa e implicitamente verdadeira sintonia fina com a Constituição Federal; 2) criar condições para que o juiz possa proferir decisão de forma mais rente à realidade fática subjacente à causa; 3) simplificar, resolvendo problemas e reduzindo a complexidade de subsistemas, como, por exemplo, o recursal; 4) dar todo o rendimento possível a cada processo em si mesmo considerado; e, 5) finalmente, sendo talvez este último objetivo parcialmente alcançado pela realização daqueles mencionados antes, imprimir maior grau de organicidade ao sistema, dando-lhe, assim, mais coesão.

Assim, visou-se a uma sistemática que proporcionasse a sociedade o reconhecimento e a realização dos seus direitos, em harmonia com as garantias constitucionais de um Estado Democrático. Noutras palavras, o processo, como meio de concretização do direito material, há de ser eficiente, efetivo e cooperativo, para que se alcance os fins a que se destina.

Nas lições de Fredie Didier Jr.², um processo devido é um processo com razoável duração, o qual, necessariamente, deve-se pautar pelo princípio da eficiência, sobretudo, na orientação da gestão processual. Segue discorrendo:

efetivo é o processo que realiza o direito afirmado e reconhecido judicialmente. *Eficiente* é o processo que atingiu esse resultado de modo satisfatório, nos termos acima. Um processo pode *ser efetivo sem ter sido eficiente* – atingiu-se o fim “realização do direito” de modo insatisfatório (com muitos resultados negativos colaterais e/ou excessiva demora, por exemplo). Mas *jamais poderá ser considerado eficiente sem ter sido efetivo*: a não realização de um direito reconhecido judicialmente é quanto basta para a demonstração da ineficiência do processo.

Pois bem, esse neoprocessualismo estruturando e organizando o processo, impôs um dever de cooperação para todos os sujeitos do processo – partes, procuradores, auxiliares da

¹ BRASIL. *Código de processo civil e normas correlatas*. 7. ed. Brasília: Senado Federal, Coordenação de Edições Técnicas, 2015. p. 26.

² DIDIER JR., Fredie. *Curso de direito processual civil: introdução ao direito processual civil, parte geral e processo de conhecimento*. 19. ed. Salvador: Jus Podivm, 2017. p. 109, 115 e 117.

justiça – com fundamento nos princípios da boa-fé, do contraditório, da não surpresa e do devido processo legal. Não se espera que os sujeitos do processo se ajudarem mutuamente, tendo em vista que possuem interesses antagônicos, na quase totalidade dos casos. O que se busca é que os sujeitos atuem no processo de forma conjunta, *comparticipativa*, para dar maior legitimidade a tutela jurisdicional a ser proferida, conforme ensinamentos de Alexandre Freitas Câmara³.

Essa atuação cooperativa, *comparticipativa*, traduz-se num dever ético e leal, a fim de se evitar a extinção do processo sem resolução do mérito, cumprindo com os deveres de transparência e de esclarecimento, ratificado pelo Enunciado nº 373⁴ do Fórum Permanente de Processualistas Civil – FPPC⁵.

Apesar de todos os esforços para conferir maior efetividade ao processo civil brasileiro, percebe-se nenhuma atenção para o maior litigante: o próprio Estado. Posto isso, analisar-se-á a multa atentatória à dignidade da justiça.

No que tange a maior efetividade, foca-se na ampliação de possibilidades de sanções para aqueles que, de alguma forma, atentam contra à dignidade da justiça. Hoje, o ordenamento jurídico brasileiro apresenta oito artigos específicos, todos do CPC/2015, sobre os referidos atos, são eles: a) art. 77, parágrafos, incisos IV e VI; b) art. 161, parágrafo único; c) art. 334, § 8º; d) art. 772, inciso II; e) Art. 774; f) Art. 777; g) art. 903, § 6º; h) art. 918, parágrafo único.

Mas o que se considera ato atentatório à dignidade da justiça? O regramento inaugural é o art. 77, § 2º, ao mencionar que os incisos IV e VI do *caput* constituem ato atentatório à dignidade da justiça, “[...] devendo o juiz, sem prejuízo das sanções criminais, civis e processuais cabíveis, aplicar ao responsável multa de até vinte por cento do valor da causa, de acordo com a gravidade da conduta.”⁶ Esses incisos tratam do dever dos sujeitos do processo de cumprir com exatidão as decisões jurisdicionais, sejam elas satisfativas ou definitivas, bem como de não criar embaraços para a sua efetivação. E, ainda, de não praticar inovações de cunho ilegal quanto ao estado de bem ou direito litigioso.

³ CÂMARA. Alexandre Freitas. *O novo processo civil brasileiro*. 2. ed. São Paulo: Atlas, 2016. p. 11.

⁴ Enunciado nº 373 – (arts. 4º e 6º) As partes devem cooperar entre si; devem atuar com ética e lealdade, agindo de modo a evitar a ocorrência de vícios que extingam o processo sem resolução do mérito e cumprindo com deveres mútuos de esclarecimento e transparência. (Grupo: Normas fundamentais)

⁵ IX ENCONTRO DO FÓRUM PERMANENTE DE PROCESSUALISTAS CIVIS, 2018. *Carta de Recife*: Enunciados do Fórum Permanente de Processualistas Cíveis. Disponível em: <<https://diarioprocessualonline.files.wordpress.com/2018/03/carta-de-recife.docx>>. Acesso em: 18 out. 2018.

⁶ BRASIL. *Código de Processo Civil*. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/113105.htm>. Acesso em: 22 mai. 2018.

Nelson Nery Junior⁷ entende que os sujeitos que participam do processo inseridos no Livro III, o qual se inicia no art. 70, deve ter como mote norteador de sua atuação o *princípio da boa-fé*. Segue explicitando que:

a norma introduziu no Brasil o instituto do *contempt of court*. Deixar de cumprir os provimentos judiciais ou criar embaraço à sua efetivação, descumprindo o dever estatuído no CPC 77 IV, constitui ato atentatório ao exercício da jurisdição (*contempt of court*). Essa infração pode ensejar reprimenda nas esferas civil, penal, administrativa e processual, além da multa fixada nos próprios autos onde ocorreu o *contempt*, valorada segundo a gravidade da infração e em montante não superior a vinte por cento do valor da causa. Pode-se definir o *contempt of court* como sendo “a prática de qualquer ato que tenda a ofender um juiz ou tribunal na administração da justiça, ou a diminuir sua autoridade ou dignidade, incluindo a desobediência a uma ordem.

Prosseguindo-se, há o art. 161, parágrafo único. Nele, há a imposição de sanção pela indignidade nos casos de infidelidade do depositário, sem prejuízo das responsabilidades na esfera civil e penal. O legislador não arbitra uma sanção especial para esse caso, devendo-se aplicar a regra geral do art. 77, § 2º.

Quanto ao art. 334, § 8º, percebe-se uma preocupação do legislador em conferir celeridade à marcha processual. Estabelece o diploma processual civil que a ausência injustificada do autor ou do réu à audiência de conciliação – ou seja, quando ambos em suas petições demonstraram o interesse pela audiência – é, igualmente, considerado ato atentatório. A sanção prevista para esse dispositivo é de multa de até dois por cento do valor da causa ou da vantagem econômica perquirida, revertida em favor da União ou do Estado.

No art. 772, inciso II, afere-se que o legislador também cuidou do processo de execução com relação a coibir condutas indignas. O juiz, no exercício do seu poder de polícia, pode “advertir o executado de que seu procedimento constitui ato atentatório à dignidade da justiça⁸”. A sanção que deverá ser aplicada, nesse caso, é a regra geral do art. 77, § 2º.

O art. 774 explicita, de modo pormenorizado, condutas omissivas ou comissivas que são consideradas atentatórias no curso de uma execução. Assim, aquele que frauda (inciso I); que se opõe maliciosamente com meios ardis e/ou artificiosos (inciso II); que põe algum tipo de empecilho ou embaraço à penhora (inciso III); que não cumpre as ordens judiciais injustificadamente (inciso IV); que não colabora com o juízo após intimado, indicando os bens e os seus valores, nem exhibe prova da propriedade ou certidões conexas, o magistrado poderá multá-lo (inciso V) “[...] em montante não superior a vinte por cento do valor atualizado do

⁷ NERY JUNIOR, Nelson. NERY, Rosa Maria de Andrade. *Comentários ao código de processo civil*. [livro eletrônico]. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2015. p. 449-455.

⁸ BRASIL. op. cit., nota 5.

débito em execução, a qual será revertida em proveito do exequente, exigível nos próprios autos do processo, sem prejuízo de outras sanções de natureza processual ou material.⁹”

Quanto ao art. 777, este apenas determina que a cobrança das referidas penalidades se dará nos próprios autos do processo. Ou seja, não se faz necessária a instauração de um incidente ou quiçá a distribuição de uma petição em autos apartados.

Já no art. 903, § 6º, o legislador resguardou o instituto da alienação. Talvez seja a penalidade mais alta em desfavor daquele que pratica atos indignos, pois pode chegar a vinte por cento do valor atualizado do bem, sem prejuízo da responsabilidade por perdas e danos. Diz ele:

§ 6º Considera-se ato atentatório à dignidade da justiça a suscitação infundada de vício com o objetivo de ensejar a desistência do arrematante, devendo o suscitante ser condenado, sem prejuízo da responsabilidade por perdas e danos, ao pagamento de multa, a ser fixada pelo juiz e devida ao exequente, em montante não superior a vinte por cento do valor atualizado do bem.

Por fim, e não menos importante, há a previsão expressa no art. 918, parágrafo único, considerando ato violador à dignidade da justiça o oferecimento de embargos de declaração com intuito manifestamente protelatórios. Este também deverá ser penalizado pela regra geral do art. 77, § 2º, CPC/2015¹⁰ – “[...] aplicar ao responsável multa de até vinte por cento do valor da causa, de acordo com a gravidade da conduta.”

De modo contrário entende o pós-doutor Antônio Pereira Gaio Júnior¹¹. Para ele, a parte que apresenta embargos de declaração manifestamente protelatórios deverá ser penalizada nos termos do art. 774, ou seja, em vinte por cento sobre o valor atualizado do débito.

Outrossim, estabeleceu o legislador um dever, conferido ao juiz, de advertir a parte antes de se aplicar a multa contra os atos indignos em caso de reiteração destes – art. 77, § 1º. Tudo em respeito aos princípios da cooperação [art. 6º] e da não surpresa [art. 9º].

Após a apresentação do instituto, cabe delimitar o objeto deste estudo: a aplicação da multa atentatória à dignidade da justiça, constante no art. 77, § 2º, na hipótese de violação do inciso IV do *caput*, CPC/2015¹² – “cumprir com exatidão as decisões jurisdicionais, de natureza provisória ou final, e não criar embaraços à sua efetivação” – tendo como enfoque a Fazenda Pública.

⁹ Ibid.

¹⁰ Ibid.

¹¹ GAIO JUNIOR, Antônio Pereira. MELLO, Cleyson de Moraes. *Novo Código de Processo Civil Comentado*. Belo Horizonte: Del Rey, 2016. p. 631-632.

¹² BRASIL, op. cit., nota 5.

2. A FAZENDA PÚBLICA, OS AGENTES PÚBLICOS, OS ADVOGADOS PRIVADOS E A PRÁTICA DE ATOS INDIGNOS: INEFETIVIDADE DA PUNIÇÃO?

A partir da apresentação do neoprocessualismo e do instituto punitivo-pedagógico da multa contra os atos indignos, busca-se aferir se há uma inefetividade da punição em relação à Fazenda Pública.

Como o art. 77, inciso IV, CPC/2015, deixa claro, trata-se de um dever de todos os sujeitos do processo, inclusive da Fazenda Pública, o de “cumprir com exatidão as decisões jurisdicionais, de natureza provisória ou final, e não criar embaraços à sua efetivação”. Quebrado o dever, é de se incidirem as penalidades previstas em lei, as quais, em tese, seriam revertidas para um fundo de modernização do Poder Judiciário, nos termos do art. 97, do mesmo diploma processual.

Ocorre, porém, que a forma pela qual a Fazenda paga uma obrigação pecuniária, independente da natureza creditícia, é por meio do precatório, salvo hipótese de requisição de pequeno valor (RPV), em observância as particularidades impostas pelo art. 100 da Constituição da República de 1988.

Já que se trata de condenação líquida e certa de multa, Leonardo Carneiro da Cunha¹³ nos ensina que:

sendo a Fazenda Pública condenada ao pagamento de quantia certa, sua efetivação ou execução, faz-se mediante cumprimento de sentença, regulado que está nos arts. 534 e 535 do CPC. O procedimento comum do cumprimento de sentença não se aplica à Fazenda Pública.

[...]

A expedição de precatório ou a de requisição de pequeno valor depende, por imposição constitucional, do *prévio trânsito em julgado*. [...] O trânsito em julgado, não custa repetir, é necessário, apenas, para a expedição do precatório ou da requisição de pequeno valor.

Por conseguinte, é cediço que os créditos executados em desfavor do ente fazendário não são passíveis de alienação ou de penhora. No procedimento especial, a Fazenda é intimada para apresentar impugnação, e não para pagar; não sofre a penalização da multa de 10% em caso de não pagamento voluntário – art. 534, § 2º combinado com art. 523, § 1º – tendo em vista que não lhe é franqueada essa faculdade.

Quanto ao poder de cautela conferido ao juiz para que previna ou reprima qualquer ato atentatório à dignidade da Justiça e indefira postulados de natureza protelatória [art. 139, III,

¹³ CUNHA, Leonardo Carneiro da. *A Fazenda Pública em juízo*. 15. ed. rev., atual. e ampl. Rio de Janeiro: Forense, 2018. p. 149-155.

CPC/2015], aplicar-se-á a sanção específica a depender do ato e da fase processual. Todavia, a condenação em atos indignos revelar-se-ia método efetivo, diante da inalienabilidade e da impenhorabilidade dos bens públicos, bem como da observância obrigatória da fila de precatórios ou da expedição de RPV?

A se considerar os métodos tradicionais da Fazenda Pública, a resposta à questão traria uma quebra da isonomia entre as partes do processo – como também há na remessa necessária [art. 496] e nos prazos em dobro com início da contagem a partir da intimação pessoal [art. 183] – e um aumento do descrédito da sanção protetiva da dignidade da justiça.

A análise deste estudo, portanto, volta os olhos ao agente público, pessoa física responsável, em última análise, pela externalização da vontade do ente público.

No diploma processual civil, numa primeira leitura, parece emergir a inaplicabilidade da sanção atentatória aos advogados públicos ou privados, membros da Defensoria Pública e do Ministério Público, uma vez que eventual responsabilidade disciplinar deverá ser apurada pelo respectivo órgão de classe ou corregedoria, devendo o juiz determinar a expedição de ofícios, nos termos do art. 77, § 6º.

Eduardo Lamy e Pedro Henrique Reschke¹⁴ entendem que:

feliz também é a disposição do § 8º, que ressalta a natureza personalíssima da má-fé processual, de modo que o patrono ou o representante judicial de qualquer natureza não pode ser responsabilizado por atos daquele que representa, salvo se ficar comprovado que também agiu de má fé.

Essa, entretanto, não parece ser a melhor interpretação da *mens legis*. Cunha, citando Marcelo Lima Guerra, defende:

ser admissível a adoção de meios alternativos, não para substituir o sistema de precatórios, mas para assegurar a eficácia prática de meios executivos. Daí sugerir que a referida multa seja imposta contra o agente público responsável pelo cumprimento da medida. Para conferir efetividade ao comando judicial, cabe, portanto, a fixação de multa a ser cobrada do agente público responsável, além de se exigir da própria pessoa jurídica de direito público.

Tal tese dialoga com as inovações trazidas pela Lei nº 13.655, de 25 de abril de 2018, que alterou a Lei de Introdução às normas do Direito Brasileiro (LINDB)¹⁵, incluindo o art. 28: “o agente público responderá pessoalmente por suas decisões ou opiniões técnicas em caso de dolo ou erro grosseiro.” Ou seja, se por um lado há a penalização dos agentes públicos e dos

¹⁴ LAMY, Eduardo; RESCHKE, Pedro Henrique. In: CABRAL, Antônio do Passo; CRAMER, Ronaldo (Coord.). Comentários ao novo Código de Processo Civil. 2. ed. rev., atual. e ampl. Rio de Janeiro: Forense, 2016. p. 141

¹⁵ BRASIL. *Lei de Introdução às normas do Direito Brasileiro*. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Decreto-Lei/Del4657compilado.htm>. Acesso em: 22 out. 2018.

agentes políticos [ressalvado o Presidente da República, que responde pelos crimes de responsabilidade do art. 85 da CRFB] por atos de improbidade nos termos da Lei de Improbidade Administrativa – Lei nº 8.429/92¹⁶ – sem que se caracterize em *bis in idem*¹⁷, por outro lado, há uma intenção do legislador em responsabilizar pessoalmente os agentes públicos em caso de dolo ou erro grosseiro.

Vale ratificar que a LINDB introduz as normas de todo o ordenamento jurídico brasileiro. Por essa razão, as alterações trazidas pela Lei nº 13.655/2018, encontram-se em dissonância com o art. 77, § 6º, do CPC/2015, no que se refere a responsabilização dos advogados públicos, os membros da Defensoria Pública e do Ministério Público em caso de dolo ou erro grosseiro.

Quanto aos advogados privados, à luz do art. 133, da Constituição da República de 1988 – “o advogado é indispensável à administração da justiça, sendo inviolável por seus atos e manifestações no exercício da profissão, nos limites da lei” – percebe-se que a sua inviolabilidade é na administração da justiça, limitados pela lei. Ou seja, é a inviolabilidade para que se administre a justiça, e não para o advogado que cometa atos atentatórios a dignidade daquela.

Ademais, o Estatuto da Advocacia¹⁸ garante como direito do advogado privado, em seu art. 6º, a “não há hierarquia nem subordinação entre advogados, magistrados e membros do Ministério Público [...]”. E, ainda, a Carta Republicana, no *caput* do art. 5º, estabelece o princípio da isonomia e da segurança jurídica.

Dessa forma, quando o legislador tipificou a punição daqueles que participam do processo – os sujeitos do processo – nos vários dispositivos acima elencados, mas, especialmente, no art. 77, inciso IV e § 2º, objeto deste estudo, quis punir não apenas as partes litigiosas, mas toda e qualquer pessoa, natural ou jurídica, agente público ou não, que atente contra à dignidade da justiça [ressalvado o Presidente da República, conforme acima dito].

¹⁶ BRASIL. *Lei de Improbidade Administrativa*. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L8429.htm>. Acesso em: 22 out. 2018.

¹⁷ Art. 12. Independentemente das sanções penais, civis e administrativas previstas na legislação específica, está o responsável pelo ato de improbidade sujeito às seguintes cominações, que podem ser aplicadas isolada ou cumulativamente, de acordo com a gravidade do fato: (Redação dada pela Lei nº 12.120, de 2009). [...]

¹⁸ BRASIL. Lei nº 8.906, de 04 de julho de 1994. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L8906.htm>. Acesso em: 22 out. 2018

3. O EFEITO REVERSO DE SOBRECARGAMENTO DO PODER JUDICIÁRIO DIANTE DA NECESSIDADE DE SE COBRAR VIA EXECUÇÃO FISCAL; A CONFUSÃO ENTRE CREDOR E DEVEDOR E A QUEBRA DA ISONOMIA

Como dantes dito, o CPC/2015 trouxe uma sistemática em busca da efetividade e da celeridade. Desde que entrou em vigor, em março de 2016, tal intenção não tem se concretizado, uma vez que de acordo com recente levantamento feito pelo Conselho Nacional de Justiça (CNJ) ¹⁹no ano de 2017, publicado no início de 2018, as ações judiciais não param de subir. Totalizaram 80,1 milhões de ações, sendo que 619.242 correspondem a processos que foram reativados, seja por anulação da sentença, seja por movimentações internas de remessa e de retorno por questões de competência ou de mudança de classe processual.

Sobre a celeridade processual buscada pela lei processual civil, esta não pode ser sinônimo de má prestação jurisdicional. Nessa toada, José Carlos Barbosa Moreira²⁰ expõe que:

para muita gente, na matéria, a rapidez constitui o valor por excelência, quiçá o único. Seria fácil invocar aqui um rol de citações de autores famosos, apostados em estigmatizar a morosidade processual. Não deixam de ter razão, sem que isso implique – nem mesmo, quero crer, no pensamento desses próprios autores – hierarquização rígida que não reconheça como imprescindível, aqui e ali, ceder o passo a outros valores. Se uma justiça lenta demais é decerto uma justiça má, daí não se segue que uma justiça muito rápida seja necessariamente uma justiça boa. O que todos devemos querer é que a prestação jurisdicional venha ser melhor do que é. Se para torná-la melhor é preciso acelerá-la, muito bem: não, contudo, a qualquer preço.

O quadro mais alarmante desse numerário encontra-se sob o pálio das execuções fiscais, que representam 39% do total de casos pendentes e taxas de congestionamento de 92%. Equivale dizer que há 31,2 milhões de execuções fiscais em curso no Brasil, e que seriam necessários 11 anos sem que o Poder Judiciário recebesse novas execuções fiscais, para que liquidasse o atual acervo.

A partir desses dados coletados pelo CNJ, nota-se que o maior litigante de todo o sistema de justiça brasileiro é o próprio poder público, na pessoa das Fazendas Públicas da União, dos Estados e dos Municípios.

Admitida a hipótese de que eventuais atitudes protelatórias perpetradas pela Fazenda estejam limitas às punições ordinárias previstas no diploma processual civil, implica, via de regra, em sobrecarregar o sistema ainda mais. Ora, se de um ato letárgico e protelatório só puder

¹⁹ BRASIL. *Justiça em Números 2018*: ano-base 2017. Conselho Nacional de Justiça. Brasília: CNJ, 2018. p. 121-128.

²⁰ BARBOSA MOREIRA, José Carlos. O futuro da justiça: alguns mitos. *Revista de Processo*, São Paulo, v. 102; p. 228-237, abr.-jun. 2001, p. 232.

surgir uma sanção que carecerá, para ser cumprida, de uma nova execução contra a Fazenda Pública, estar-se-á diante de situação na qual “o feitiço volta-se contra o feiticeiro”. A intenção do legislador estará sufocada, diante de uma visão ortodoxa da lei, apegada a uma conceituação extremamente burocrática de administração pública. Essa concepção encontra-se totalmente superada entre os administrativistas modernos e a necessidade de estabelecimento de padrões gerenciais, então conhecidos como *accountability*.

O Estado-administração não pode pretender transitar no melhor dos dois mundos, tencionando escudar-se, confortavelmente, por detrás de interpretações inaceitavelmente protecionistas e fomentadoras de maior litigiosidade e de morosidade do sistema de justiça, em prejuízo da sociedade.

Por essa razão é que aqui se busca que seja possível a aplicação de penalidades diretamente aos agentes públicos, reais participantes, sujeitos do processo, corresponsáveis pelo cumprimento das ordens judiciais e destinatários do dever legal de cooperação, sem o qual não se mostra possível o atendimento ao mandamento constitucional de duração razoável – e, por que não, racional - do processo.

Nessa esteira de ideias, é de se observar que a aplicação da lei deve sempre ser feita, conforme exposto por Cândido Dinamarco²¹:

atentando para a advertência, acertada, de que não o processo, além de produzir um resultado justo, precisa ser justo em si mesmo, e portanto, na sua realização, devem ser observados aqueles *standards* previstos na Constituição Federal, que constituem desdobramento da garantia do *due process of law*

Há, ainda, outro vício, de envergadura constitucional, insustentável.

A legislação determina que os recursos oriundos das multas por atos indignos devem ser destinados a um fundo de aparelhamento do Poder Judiciário – art. 97, CPC/2015. A questão que se coloca é o princípio da isonomia e a existência de poderes judiciários apenas da União e dos Estados.

Admitir que as multas processuais tenham de ser cobradas apenas em face dos cofres públicos esbarra em inadmissível tratamento desigual aos entes federativos. Assim o é, porque a União tem suas causas analisadas por sua justiça federal, ao mesmo passo que os Estados o têm por sua justiça estadual. Na hipótese de tais entes sofrerem punições processuais e suas respectivas Fazendas terem de com elas arcar, apresentar-se-ia a figura civil da confusão,

²¹ DINAMARCO, Cândido. *Instituições de direito processual civil*, 6. ed. V. 1. São Paulo: Malheiros, 2009. p. 309.

conforme descrita pelo legislador no art. 381, do Código Civil²², ao afirmar que “extingue-se a obrigação, desde que na mesma pessoa se confundam as qualidades de credor e devedor”.

Ora, o devedor – Fazenda Pública litigante – passaria a dever a um fundo do Judiciário atrelado ao poder público do mesmo ente. Ou seja, ainda que as multas sejam eventualmente pagas, depois de um longo e dispendioso processo judicial, os valores não trocariam de titularidade real, permanecendo na mesma esfera de poder.

Sob outro prisma, haveria grave violação à isonomia e ao pacto federativo, diante da distribuição dos poderes traçadas na Constituição da República de 1988. Da leitura de seu Capítulo III, é fácil perceber que apenas a União Federal e os Estados foram contemplados com tribunais e juízes próprios.

Celso Antônio Bandeira de Mello²³, nos ensina que:

há ofensa ao preceito constitucional da isonomia quando:

I – A norma singulariza atual e definitivamente um destinatário determinado, ao invés de abranger uma categoria de pessoas, ou uma pessoa futura indeterminada;

II – A norma adota como critério discriminador, para fins de diferenciação de regimes, elemento não residente nos fatos, situações ou pessoas por tal modo desequiparadas. É o que ocorre quando pretende tomar o fator tempo – que não descansa no objeto – como critério diferencial;

III – A norma atribui tratamentos jurídicos diferentes em atenção ao fator de *discrímén* adotado que, entretanto, não guarda relação de pertinência lógica com a disparidade de regimes outorgados;

IV – A norma supõe relação de pertinência lógica existente em abstrato, mas o *discrímén* estabelecido conduz a efeitos contrapostos ou de qualquer modo dissonantes dos interesses protegidos constitucionalmente.

V – A interpretação da norma extrai dela distinções, *discríméns*, desequiparações que não foram professadamente assumidos por ela de modo claro, ainda que por via implícita.

Assim, os Municípios não gozariam do mesmo privilégio, diante do fato de que a distribuição de poder constitucional não lhe contemplou um Judiciário próprio. Nesse sentido, portanto, o ente municipal seria o único a, efetivamente, ter sua riqueza invadida como sanção pela prática do ato indigno. Essa situação, por si só, demonstra frontal e clara quebra do pacto federativo, em prejuízo à estabilidade orgânica constitucional.

De todo o exposto, parece mais consentâneo e eficaz admitir que as multas processuais sejam dirigidas aos agentes titulares do poder de decisão e de ordem, reais responsáveis pela exteriorização da vontade estatal no processo.

²² BRASIL. *Código Civil*. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivII_03/Leis/2002/L10406.htm>. Acesso em: 14 out. 2018.

²³ MELLO, Celso Antônio Bandeira de. *Conteúdo jurídico do princípio da igualdade*. 3. ed. São Paulo: Malheiros, 2002, p.47.

CONCLUSÃO

A partir da exposição de motivos do Código de Processo Civil – Lei nº 13.105 de 16 de março de 2015 – aferimos a intenção do legislador infraconstitucional com a harmonização e a padronização de todo o regramento processual civil, bem como com a simplificação dos procedimentos.

Contudo, se de um lado o Código de Processo Civil trouxe um arcabouço de inovações, a fim de dar coesão e celeridade ao processo; de outro, o Estado-Fazenda Pública, permanece fechado, enraizado, limitante e garantidor de todos os privilégios do século passado, ratificados pelo legislador. No meio, o Estado-Poder Judiciário, ao ter que equilibrar essas intenções paradoxais e dar conta da massificação da prestação jurisdicional que, ao fim e ao cabo, prejudicam o jurisdicionado.

Esta pesquisa constatou, como problemática essencial, a existência de um sistema protecionista em prol da Fazenda Pública, que torna a marcha processual mais lenta. Não há falar em efetividade, celeridade, cooperação, eficiência, em um sistema que foi pensado para ser moroso. Para que se alcance um processo socialmente efetivo, uma sociedade mais justa e solidária, há de se reformular as bases processuais do ordenamento jurídico vigente, no que se refere as execuções fiscais e os benefícios processuais que faz jus o Estado-Fazenda Pública.

O entendimento a que chegou este pesquisador, consubstancia-se na ideia de que a multa contra os atos atentatórios à dignidade da justiça deve alcançar a todos os sujeitos, que de qualquer forma, participam do processo, inclusive os agentes públicos, ressalvando-se o Presidente da República, que possui comando constitucional próprio de responsabilização no art. 85, VII, da Constituição Cidadã.

Esse entendimento decorre das alterações trazidas pela Lei nº 13.655/2018, que incluiu o art. 28 na Lei de Introdução as normas do Direito Brasileiro. Ou seja, além de ser lei posterior derogando lei anterior, é também lei introdutória de todo o ordenamento jurídico pátrio.

Nesse diapasão, além das partes e demais agentes públicos sujeitos do processo, também responderiam os advogados públicos, os membros da Defensoria Pública e do Ministério Público – e também os advogados privados, por respeito ao princípio da boa-fé, da isonomia e da não hierarquia destes – nos casos de dolo ou erro grosseiro, averiguados no próprio processo que se praticou o ato de indignidade, por seu juízo competente, sem prejuízo das demais sanções criminais, civis e de improbidade, bem como as administrativas por seus próprios órgãos de classes e corregedorias, caso haja.

REFERÊNCIAS

BRASIL. Código Civil. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/2002/L10406.htm>. Acesso em: 14 out. 2018.

_____. Código de Processo Civil. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/113105.htm>. Acesso em: 20 out. 2018.

_____. Código de processo civil e normas correlatas. 7. ed. Brasília: Senado Federal, Coordenação de Edições Técnicas, 2015.

_____. Constituição da República Federativa do Brasil. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm>. Acesso em: 25 abr. 2018.

_____. Justiça em Números 2017: ano-base 2016. Conselho Nacional de Justiça. Brasília: CNJ, 2017

_____. Justiça em Números 2018: ano-base 2017. Conselho Nacional de Justiça. Brasília: CNJ, 2018.

_____. Lei de Improbidade Administrativa. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L8429.htm>. Acesso em: 22 out. 2018.

_____. Lei de Introdução às normas do Direito Brasileiro. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Decreto-Lei/Del4657compilado.htm>. Acesso em: 22 out. 2018.

_____. Lei nº 8.906, de 04 de julho de 1994. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L8906.htm>. Acesso em: 22 out. 2018

BARBOSA MOREIRA, José Carlos. *O futuro da justiça: alguns mitos*. Revista de Processo, São Paulo, v. 102; p. 228-237, abr.-jun. 2001.

CABRAL, Antônio do Passo; CRAMER, Ronaldo (Coord.). *Comentários ao novo Código de Processo Civil*. 2. ed. rev., atual. e ampl. Rio de Janeiro: Forense, 2016.

CÂMARA, Alexandre Freitas. *O novo processo civil brasileiro*. 2. ed. São Paulo: Atlas, 2016.

CUNHA, Leonardo Carneiro da. *A Fazenda Pública em juízo*. 15. ed. rev., atual. e ampl. Rio de Janeiro: Forense, 2018.

DIDIER JR., Fredie. *Curso de Direito Processual Civil*. 20. ed. V. 1. Salvador: JusPODIVM, 2017.

DINAMARCO, Cândido. *Instituições de direito processual civil*, 6. ed. V. 1. São Paulo: Malheiros, 2009.

GAIO JUNIOR, Antônio Pereira. MELLO, Cleyson de Moraes. *Novo Código de Processo Civil Comentado*. Belo Horizonte: Del Rey, 2016.

LAMY, Eduardo; RESCHKE, Pedro Henrique. In: CABRAL, Antônio do Passo; CRAMER, Ronaldo (Coord.). *Comentários ao novo Código de Processo Civil*. 2. ed. rev., atual. e ampl. Rio de Janeiro: Forense, 2016.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. *Conteúdo jurídico do princípio da igualdade*. 3. ed. São Paulo: Malheiros, 2002.

IX ENCONTRO DO FÓRUM PERMANENTE DE PROCESSUALISTAS CIVIS, 2018. *Carta de Recife*: Enunciados do Fórum Permanente de Processualistas Civis. Disponível em: <<https://diarioprocessualonline.files.wordpress.com/2018/03/carta-de-recife.docx>>. Acesso em: 18 out. 2018.