



Universidade de Brasília

Faculdade de Direito

Direito

Rodrigo Dutra Silveira De Assis Monteiro

A Remessa Necessária à Luz da Teoria da Complexidade de Edgar Morin

Inexistência de Comportamento Emergente e o "Não Lugar" Jurídico do Instituto

Brasília

2025

Rodrigo Dutra Silveira De Assis Monteiro

A Remessa Necessária à Luz da Teoria da Complexidade de Edgar Morin

Inexistência de Comportamento Emergente e o "Não Lugar" Jurídico do Instituto

Trabalho de conclusão de curso apresentado
à Faculdade de Direito da Universidade de
Brasília como requisito parcial para a
obtenção do título de Bacharel em Direito.

Orientador(a): Prof. Dr. Benedito Cerezzo
Pereira Filho

Brasília

2025

DM775

Dutra Silveira de Assis Monteiro, Rodrigo.
/ Rodrigo Dutra Silveira de Assis Monteiro;

Orientador: Benedito Cerezzo Pereira Filho. Brasilia, 2025.
47 f.

Trabalho de Conclusão de Curso (Graduação - Direito)
Universidade de Brasília, 2025.

1. Remessa Necessária. 2. Teoria da Complexidade. 3.
Edgard Morin. 4. Não-Lugar Jurídico. I. Cerezzo Pereira
Filho, Benedito, orient. II. Título.

Rodrigo Dutra Silveira de Assis Monteiro

A Remessa Necessária à Luz da Teoria da Complexidade de Edgar Morin

Inexistência de Comportamento Emergente e o "Não Lugar" Jurídico do Instituto

Trabalho de conclusão de curso apresentado
à Faculdade de Direito da Universidade de
Brasília como requisito parcial para a
obtenção do título de Bacharel em Direito.

Data da aprovação: ___/___/2025

Benedito Cerezzo Pereira Filho — Orientador

Doutor em Direito

Professor da Faculdade de Direito (UnB)

Rodrigo Nery Cardoso — Membro da Banca

Doutor em Direito

Professor da Faculdade de Direito (UnB)

Naue Bernardo Pinheiro de Azevedo — Membro da Banca

Mestre em Direito

Doutorando da Faculdade de Direito (UnB)

Dedico este trabalho a todos que, com suas cores, ajudam a compor o mosaico da minha existência e o caleidoscópio da minha consciência.

AGRADECIMENTOS

A conclusão deste trabalho não marca apenas o fim de um ciclo acadêmico, mas também a materialização de um projeto que não teria sido possível sem o apoio e a colaboração de muitas pessoas. A elas, manifesto a minha mais profunda gratidão.

Agradeço à minha família, sem os quais não poderia ter chegado até aqui.

Aos professores que cruzaram meu caminho nesta jornada, em especial ao professor e orientador, Cerezzo, cujas reflexões permitiram enxergar além das palavras escritas nos textos legais.

Expresso o meu profundo respeito e reconhecimento à Universidade Pública, instituição que me acolheu e proporcionou um ambiente de excelência acadêmica. É aqui que o conhecimento é construído, compartilhado e transformado em ferramenta de desenvolvimento social. Sinto-me honrado por ter sido formado nesta casa.

Por fim, agradeço a todos que me acompanharam nessa jornada.

O dia da felicidade será o memorável dia da emancipação do povo, e o dia da emancipação será aquele em que os grandes forem abatidos e os pequenos levantados; em que não houver senhores nem escravos; chefes nem subalternos; poderosos nem fracos; opressores nem oprimidos; mas em que o vasto Brasil se chamar a pátria comum dos cidadãos brasileiros ou Estados Unidos do Brasil.

Luiz Gama

RESUMO

O instituto processual da remessa necessária não é novo no ordenamento jurídico nacional. Entretanto, ainda encerra intensa controvérsia em torno da classificação jurídica e da legitimidade do instituto. Embora possua características dos recursos, a remessa necessária é tratada majoritariamente como sucedâneo recursal ou condição de eficácia da sentença. Considerando que se trata de prerrogativa da Fazenda Pública, é necessário reconhecer esse conceito, bem como ter a noção das principais características dos recursos, para compará-las com as da remessa necessária. O presente trabalho propôs-se a analisar o instituto da remessa necessária à luz da Teoria da Complexidade de Edgar Morin. Aplicando essa teoria, que postula que sistemas complexos (como o ordenamento jurídico) geram comportamentos emergentes que não são explicáveis pela soma das partes, buscou-se identificar se a remessa necessária induziria a Fazenda Pública a um padrão de atuação processual diferente dos litigantes privados. A conclusão, no entanto, foi a ausência desse comportamento emergente. O comportamento da Fazenda Pública não demonstrou diferença em relação aos processos envolvendo apenas particulares. Diante da falta de aplicabilidade e da inexistência de comportamento emergente, conclui-se que o reexame necessário se configura como um "não-lugar jurídico" ou uma anomalia processual que carece de justificativa na estrutura jurídica atual.

Palavras-chave: Remessa Necessária. Teoria da Complexidade. Edgar Morin. Não-Lugar Jurídico.

ABSTRACT

The procedural institute of mandatory review is not new in the national legal system. However, it still involves intense controversy surrounding its legal classification and legitimacy. Although it possesses characteristics of appeals, mandatory review is mostly treated as a substitute for appeals or a condition for the effectiveness of a judgment. Considering that it is a prerogative of the Public Treasury, it is necessary to recognize this concept, as well as to understand the main characteristics of appeals, in order to compare them with those of mandatory review. This work aimed to analyze the institute of mandatory review in light of Edgar Morin's Theory of Complexity. Applying this theory, which postulates that complex systems (such as the legal system) generate emergent behaviors that are not explainable by the sum of the parts, we sought to identify whether mandatory review would induce the Public Treasury to a pattern of procedural action different from that of private litigants. The conclusion, however, was the absence of this emergent behavior. The behavior of the Public Treasury did not demonstrate any difference in relation to processes involving only private individuals. Given the lack of applicability and the absence of emerging behavior, it is concluded that the necessary review is configured as a "legal non-place" or a procedural anomaly that lacks justification in the current legal structure.

Keywords: Mandatory Review. Complexity Theory. Edgar Morin. Legal Non-Place.

Sumário

Introdução	11
Contextualização e justificativa	11
Fundamentação Teórica e Problema de Pesquisa	11
Metodologia	12
1. A TEORIA DA COMPLEXIDADE	13
2. FAZENDA PÚBLICA	18
3. CARACTERÍSTICAS DOS RECURSOS	19
4. SUCEDÂNEOS RECURSAIS	17
4.1 A Remessa Necessária.....	22
4.1.1 Histórico	22
4.1.2 O Texto Legal.....	25
4.1.3 O reexame necessário e a efetividade judicial	28
4.1.4 A (in)constitucionalidade do reexame necessário	30
4.1.5 A remessa necessária em caso de apelação	33
5. A REMESSA NECESSÁRIA E A TEORIA DA COMPLEXIDADE	36
6. CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	43
Referências Bibliográficas	46

INTRODUÇÃO

Contextualização e justificativa

O Direito Processual Civil brasileiro, na busca pelo cumprimento dos princípios processuais e materiais da legislação pátria, estabeleceu o reexame necessário – que já teve várias designações e atualmente se chama remessa necessária. Esta já era identificável no ordenamento jurídico desde, pelo menos, 1939, e agora figura no art. 496 do Código de Processo Civil (CPC) vigente. É uma prerrogativa peculiar da Fazenda Pública. Este instituto determina que certas sentenças desfavoráveis à Fazenda só produzirão efeitos após a confirmação pelo tribunal de segunda instância.

Apesar de sua previsão legal, a classificação jurídica do reexame necessário é objeto de intensa e profunda discordância doutrinária, sendo tratado, mais frequentemente, como sucedâneo recursal ou como condição de eficácia da sentença. A persistência dessa controvérsia teórica, somada à percepção de sua baixa aplicabilidade prática — especialmente quando coexistente com o recurso voluntário da parte sucumbente —, justifica a necessidade de uma análise mais aprofundada de sua legitimidade e eficácia no sistema processual contemporâneo.

Fundamentação Teórica e Problema de Pesquisa

O foco deste trabalho reside em verificar se a presença da remessa necessária na estrutura jurídica induz um comportamento emergente identificável que o distinga fundamentalmente do sistema recursal ordinário. Para tal análise, adotou-se como principal referencial teórico a Teoria da Complexidade de Edgar Morin.

A Teoria da Complexidade postula que, em sistemas complexos, que são dinâmicos e interconectados, como o sistema jurídico-processual, é esperada a manifestação de propriedades emergentes — fenômenos novos e imprevisíveis que não se explicam apenas pela soma das partes. O problema de pesquisa, portanto, é o seguinte: a remessa necessária induz um comportamento emergente que a

configure como um sistema ou subsistema distinto, ou ela se revela uma anomalia jurídica ineficaz diante da atuação regular da Fazenda Pública?

Metodologia

A metodologia empregada é de natureza quali-quantitativa, combinando a análise conceitual com a verificação empírica amostral. O estudo se baseou na pesquisa bibliográfica e documental, com a coleta de dados primários e secundários.

- Pesquisa Bibliográfica: Utilização de livros doutrinários e artigos científicos para o estudo do instituto do reexame necessário, das características dos recursos, da classificação jurídica dos sucedâneos recursais e da Teoria da Complexidade.
- Pesquisa Documental: Análise de uma amostra de processos selecionados através de buscas na plataforma Jusbrasil, com o propósito de verificar a atuação processual do Estado e se este se valia do reexame necessário como uma segurança para uma eventual atuação relapsa ou mesmo uma estratégia processual, permitindo uma postura menos combativa do que a observada em litígios privados.

Para isso, o presente trabalho está estruturado em cinco capítulos principais, além desta introdução e da conclusão:

1. No primeiro capítulo é apresentada a Teoria da Complexidade de Edgar Morin e seus conceitos — notadamente os de "emergência" e sistemas complexos — que é o fundamento teórico para analisar criticamente o instituto do reexame necessário e os dados obtidos na análise processual.
2. No segundo se discute o conceito e a delimitação da Fazenda Pública em juízo, examinando as prerrogativas que justificam a criação de regimes processuais diferenciados.
3. No terceiro capítulo é realizado um sobrevoo teórico sobre os Recursos no Processo Civil, identificando algumas características que permitem posicionar ou não a remessa necessária como recurso.
4. O quarto capítulo é dedicado a um estudo pormenorizado da remessa necessária, posicionando-a, doutrinariamente, como um sucedâneo recursal

ou como condição de eficácia da sentença. É analisado o texto legal (art. 496 do CPC), que contém a normatização do instituto, e é feito um percurso a respeito das implicações.

5. No quinto capítulo são aplicados os conceitos de Edgar Morin para analisar criticamente o instituto do reexame necessário e os dados obtidos na análise amostral. É feita uma observação sobre a atuação do Estado em uma amostra de processos verificando, à luz da teoria da complexidade, se a atuação da Fazenda Pública é diferente dos litigantes privados.

Ao final, a conclusão sintetiza os achados, comprovando que a ausência de comportamentos emergentes nos processos que suportariam a remessa necessária a desconfigura como um sistema autônomo, configurando-a como um "não-lugar jurídico" ou uma anomalia processual que carece de justificativa no ordenamento jurídico atual, uma vez que, em outros momentos históricos, pode ter havido.

1. A TEORIA DA COMPLEXIDADE

Edgar Morin (2001) trata do tema da complexidade, apontando que é uma questão tratada marginalmente, tanto no pensamento científico quanto no epistemológico. Gaston Bachelard, segundo Morin, "considerou a complexidade um problema fundamental, visto que, segundo ele, não há nada simples na natureza, só há coisas simplificadas", e foi uma exceção ao padrão dos debates epistemológicos da época. No entanto, essa questão não foi desenvolvida por Bachelard, permanecendo isolada.

Macau (2002), explica que a simplificação foi um caminho adotado para a evolução dos modelos científicos. Ele afirma que a ciência procurava construir modelos para explicar os sistemas, sendo que o conceito de sistema, nesse contexto, trata da parte do universo que está sob investigação, delimitado do resto do universo por uma fronteira imaginária. A partir dessa delimitação, o sistema poderia ser descrito a partir das propriedades dele.

A ciência dos séculos XIX e XX assistiu a coroação do método científico, utilizado em associação ao enfoque reducionista. Segundo este enfoque, os

sistemas devem ser observados com um nível crescente de resolução na busca por seus constituintes “elementares”. Em decorrência, a matéria foi sucessivamente considerada como formada por moléculas, átomos, núcleos, quarks, que se constituem nos “tijolos” básicos de tudo que existe na Natureza e cujas interações são mediadas por apenas três forças de interação fundamentais, que são a nuclear, a eletrofraca e a gravitacional (Macau, 2002)

Para Silva (2011), ocorreu o surgimento de um paradigma, a partir dessa noção de ciência quantitativa, exata e impositiva. Esse paradigma, que teve especial relevância na ciência ocidental tinha como principal característica a separação entre as áreas, o simplismo exagerado, o reducionismo. No entanto, diversas áreas, em distintos campos do conhecimento, já desvendaram que esse pensamento reducionista não é suficiente para compreensão do universo da vida. Segundo esse autor

Morin chama esse paradigma de “disjuntor-redutor”, porque separa (disjunta) ciência de um lado e filosofia e todo o tipo de conhecimento não quantificável de outro; e porque reduz o que é complexo com a ideia de simplificação. Esse pensamento simplifica a realidade, é considerado como de fácil compreensão, como confiável, ganhando o espaço que pertenceu ao pensamento religioso e dogmático na Idade Média (Silva, 2011).

Para Curvello e Scroferneker (2009), esse estatuto epistemológico e ontológico, retirado da física newtoniana, ligado à ideia de um universo determinista e reversível, criou uma visão de mundo baseado na sistematização do real, marcado pela racionalidade científica. E essa visão, que via no controle e na normatização os principais meios de garantir a ordem, reduziu não apenas os fatos da natureza, mas também os fatos sociais às suas dimensões mensuráveis. Como exemplo, cita a criação das estruturas modernas de organização, na passagem do século XIX para o XX.

A criação desse modelo administrativo tem, certamente, raízes históricas na ciência. Não podemos esquecer que o processo de construção de modelos é formado por uma rede logicamente coerente de conceitos para interligar os dados observados e expressá-los, sempre que possível, em linguagem matemática. A finalidade de quantificação, nesse caso, é dupla: conseguir precisão e garantir a objetividade científica mediante a eliminação de qualquer referência ao observador. A tentativa de quantificar, medir, ordenar, aparece como uma busca incessante do homem racional de dominar as realidades. Realidades estas que sempre foram complexas e traziam dentro de si componentes inexplicáveis, não interpretáveis, não controláveis, da ordem e do caos. Por isso, a frenética busca pelo controle. Essa é a marcha de uma das áreas de conhecimento das Ciências Sociais Aplicadas: a Administração. Organizar e ordenar para melhor controlar (Curvello e Scroferneker, 2009).

Para Ferrari (2010), Morin considera que os saberes tradicionais passaram por um processo de simplificação, que é um processo reducionista que atropela a desordem e as contradições existentes em todos os fenômenos e nas relações entre eles. Esse processo de simplificação, em tese, à serviço de uma falsa compreensão de racionalidade, acarretou a perda das noções de multiplicidade e diversidade. A superação dessa visão reducionista passa pela observação de Morin, que aponta alguns fatores essenciais para delinear o desafio da complexidade.

Para o escopo do presente trabalho, importa compreender o que se define como sistema, dentro dessa visão de complexidade.

Dentro desta compreensão, um sistema é uma organização a partir de diferentes elementos, que constitui, portanto, uma unidade e uma multiplicidade ao mesmo tempo. E o que chama a atenção é que, para ele, um sistema é, ao mesmo tempo, menos e mais do que a soma de suas partes.

Menos do que a soma das partes pois, no interior de um sistema, a organização cria opressões que inibem as potencialidades de cada parte. Isso se verifica em qualquer organização, inclusive a organização social, na qual opressões políticas, jurídicas, policiais, entre outras, inibem e reprimem muitas potencialidades.

Mas ele também considera que um sistema é mais do que a soma das partes, pois o todo organizado faz surgir qualidades que não existiriam na ausência dessa organização. Para Morin

estas qualidades são “emergentes”, o que significa que são constatáveis empiricamente, sem serem dedutíveis logicamente; estas qualidades emergentes retroatam ao nível das partes e podem estimulá-las a exprimirem as suas potencialidades. Assim, vemos bem como a existência de uma cultura, de uma língua, de uma educação, propriedades que só podem existir ao nível do todo social, regressam às partes para permitir o desenvolvimento do espírito e da inteligência dos indivíduos.

O conceito de “sistema auto-organizado complexo” surge na teoria de Morin para explicitar a noção de *unitas multiplex*, que engloba a multiplicidade e a unidade dentro do mesmo sistema, convivendo e se antagonizando simultaneamente.

Estrada (2009) ilustra esse pensamento:

A primeira – e fundamental – complexidade do sistema é associar em si mesmo as ideias de unidade e de multiplicidade que, em princípio, se opõem e se excluem. Como não se pode reduzir o todo às partes, nem as partes ao todo (nem o um ao múltiplo, nem o múltiplo ao um), Morin concebe tais

noções de modo complementar, concorrente e antagonista, em outras palavras, numa relação de recursividade, num processo pelo qual uma organização ativa produz os elementos e efeitos que são necessários à sua própria geração ou existência, processo circular pelo qual o produto ou o efeito último se torna elemento primeiro e a causa primeira.

Essa proposta de complexidade e multiplicidade desafia o modelo linear de pensamento que foi desenvolvido no paradigma simplificador. Esse modo de pensar, segundo Gonzalez Zanella, Neto e Araújo (2006), é caracterizado por ser unidimensional, imediato e fragmentado. E foi (e em grande medida ainda é) tido como irrefutável e absolutamente verdadeiro na construção do conhecimento ocidental.

Em sentido oposto, Popper (apud Morin, 2002) afirma que a científicidade se define pela incerteza, e não pelas certezas. Para ele, a ciência não busca verdades, pois estas são refutáveis, mas busca as inverdades. Assim, as instituições sociais evoluem não pelo acúmulo de verdades, uma vez que inacessíveis, mas pelas inverdades obtidas por meio da experiência. Nesse sentido, Morin (1996) afirma que “A ciência deve, portanto, ser considerada como um processo recursivo auto-ecoprodutor [...] isso quer dizer que a científicidade se constrói, se desconstrói e se reconstrói sem cessar”.

Dessa forma, o pensamento complexo, segundo Morin (2005), não luta contra o incompleto, e sim contra os mutiladores do pensamento ou simplificadores.

Assim, por exemplo, se tentarmos pensar o fato de que somos seres simultaneamente físicos, biológicos, sociais, culturais, psíquicos e espirituais, é evidente que a complexidade reside no fato de se tentar conceber a articulação, a identidade e a diferença entre todos estes aspectos, enquanto o pensamento simplificador ou separa estes diferentes aspectos ou os unifica através de uma redução mutiladora. Portanto, nesse sentido, é evidente que a ambição da complexidade é relatar articulações que são destruídas pelos cortes entre disciplinas, entre categorias cognitivas e entre tipos de conhecimento. De fato, a aspiração à complexidade tende para o conhecimento multidimensional. Não se trata de dar todas as informações sobre um fenômeno estudado, mas de respeitar as suas diversas dimensões; assim, como acabo de dizer, não devemos esquecer que o homem é um ser bio-sociocultural e que os fenômenos sociais são, simultaneamente, econômicos, culturais, psicológicos, etc. Dito isto, o pensamento complexo, não deixando de aspirar à multidimensionalidade, comporta no seu cerne um princípio de incompleto e de incerteza.

Esse pensamento complexo é a forma de apreender as características de sistemas complexos, que não admitem o pensamento linear, mas circular, partido das partes para o todo e do todo para as partes, buscando a compreensão de um fenômeno a partir de sua interação sistêmica. Assim, inclusive, é a organização social

onde, segundo Morin (2005), a sociedade é produzida pelas interações entre os indivíduos e essas interações produzem um todo organizador que retroage sobre os indivíduos para co-produzi-los.

Desde o nascimento, a família nos ensina a linguagem, os primeiros ritos e as primeiras necessidades sociais, começando pela higiene e pelo "bom-dia"; a introdução da cultura continua na escola, na instrução. E, vocês até têm esse princípio eminentemente irônico, mas muito significativo de que "ninguém pode ser considerado ignorante da lei", isto é, que toda a legislação penal e repressiva, em princípio, deve estar presente na mente do indivíduo. Portanto, de certo modo, o todo da sociedade está presente na parte — indivíduo — inclusive nas nossas sociedades que sofrem de uma hiperespecialização no trabalho. Isso quer dizer que não podemos mais considerar um sistema complexo segundo a alternativa do reducionismo (que quer compreender o todo partindo só das qualidades das partes) ou do "holismo", que não é menos simplificador e que negligencia as partes para compreender o todo.

Essas interações complexas que são produzidas e produzem os indivíduos são o vetor da emergência dos comportamentos. Esses comportamentos emergentes, que surgem na materialidade dos sistemas, também retroagem sobre o sistema, produzindo o conjunto. Segundo Morin (2005)

Uma organização constitui e mantém um conjunto ou "todo" não redutível às partes, porque dispõe de qualidades emergentes e de coações próprias, e comporta retroação das qualidades emergentes do "todo" sobre as partes. Por isso, as organizações podem estabelecer suas próprias constâncias.

Dessa forma, enquanto o todo age sobre as partes que retroagem sobre o todo, de forma circular, Morin vê nascer a realidade emergente. A ideia de sistema auto-organizado complexo e comportamento emergente, tão centrais e importantes na teoria, são assim resumidos:

Chegamos a esta ideia capital: um sistema que se anela em si mesmo cria sua própria causalidade e, por isso, sua própria autonomia. Como disse brilhantemente Claude Bernard no século passado, "a constância do mundo interno é a condição da vida autônoma".

A segunda ideia importante decorre da ideia de sistema. É bem sabido que um todo organizado dispõe de propriedades, até mesmo no nível das partes, que não existem nas partes isoladas do todo. São propriedades emergentes. O interessante é que, uma vez produzidas, essas propriedades retroagem sobre condições da sua formação.

Esse é o referencial que se pretende usar para analisar o comportamento processual emergente das partes litigantes dentro do sistema processual complexo onde o reexame necessário atua como um indutor de organização e de propriedades

emergentes, tomando aqui o termo ‘complexo’ não como sinônimo de complicado, mas na acepção moriniana.

Para tanto, é necessário atingir uma compreensão mínima da engenharia sistêmica, ainda que simplificada, dos atores e métodos analisados. O primeiro ator é o que se chama de Fazenda Pública.

2. A FAZENDA PÚBLICA

A expressão “Fazenda Pública” comporta uma elasticidade conceitual que já se põe como um problema inicial, quando se trata dos limites de aplicação de determinados institutos processuais. Apesar de essa expressão aparecer no texto do CPC/2015 por 35 (trinta e cinco) vezes, a lei não atribui um conceito específico a ela.

Para Rodrigues (2016), a Fazenda Pública engloba “todas as pessoas de direito público componentes da Administração. Isso inclui, portanto, as autarquias, as agências reguladoras e as fundações públicas de direito público”. Esse conceito se filia à doutrina majoritária, mais restritiva, que, de acordo com Alvarez (2021), exclui as empresas públicas, as sociedades de economia mista e os serviços sociais autônomos.

Segundo o MPPA (Ministério Público do Estado do Pará),

O termo Fazenda Pública representa a personificação do Estado, abrangendo as pessoas jurídicas de direito público. Trata-se da expressão que se relaciona com as finanças estatais, representando o aspecto financeiro do ente público. Nesse sentido, no processo em que haja a presença de uma pessoa jurídica de direito público, esta pode ser designada, genericamente, de Fazenda Pública.

Essa definição transita entre dois caminhos – primeiro, afirma que Fazenda Pública é a personificação do Estado, portanto, trata como se sinônimos fossem. Em seguida, restringe a um ente estatal, desde que parte em um processo com repercussão financeira. Portanto, para ser tratado processualmente como Fazenda Pública, a princípio, precisaria haver repercussão no erário. Dessa forma, em ações cuja causa de pedir envolva reconhecimento de direitos (não patrimoniais), obrigação

de fazer ou de não fazer, ou qualquer outra cujo resultado não afete os cofres públicos, a Administração não deveria ser tratada, de acordo com esse conceito, como Fazenda Pública.

A parte final dessa definição, que considera que Fazenda Pública remete à ideia de atuação judicial das pessoas jurídicas de direito público interno, dialoga com a lição de José dos Santos Carvalho Filho:

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.

No mesmo sentido, Cunha (2018) leciona que:

O uso frequente do termo Fazenda Pública fez com que se passasse a adotá-lo num sentido mais lato, traduzindo a atuação do Estado em juízo; em Direito Processual, quando se alude à Fazenda Pública em juízo, a expressão apresenta-se como sinônimo do Poder Público em juízo, ou do Estado em juízo, ou do ente público em juízo, ou, ainda, da pessoa jurídica de direito público em juízo.

E por fim, também seguindo essa linha de pensamento, Meireles (2016) informa:

A Administração Pública, quando ingressa em juízo por qualquer de suas entidades estatais, por suas autarquias, por suas fundações públicas ou por seus órgãos que tenham capacidade processual, recebe a designação tradicional de Fazenda Pública, porque seu erário é que suporta os encargos patrimoniais da demanda.

Será admitido, a partir dessa ótica, que a expressão “Fazenda Pública” se refere às entidades da administração direta e indireta, atuando em juízo, desde que a causa tenha repercussão financeira suportada pelo erário, excetuando-se as entidades da administração que tenham personalidade jurídica de direito privado.

3. CARACTERÍSTICAS DOS RECURSOS

Sem a pretensão de aprofundar a teoria dos recursos, é preciso fazer um apanhado das principais características desse instituto, com o fito de posicionar o reexame necessário dentro (ou fora) dessa categoria.

A disciplina dos recursos encontra-se no Título II do Livro III da Parte Especial do Código de Processo Civil. Após as disposições gerais, sobre as quais se dedica o Capítulo I, cada um dos recursos encontra seu regramento em capítulo próprio, na ordem estabelecida no art. 994.

A definição de recurso também não é legal. No entanto, existe muito mais consenso doutrinário em torno desse conceito.

De forma ampla, o recurso é uma via de impugnação de atos judiciais, com a finalidade de obter a revisão do ato impugnado (Marinoni, 2020).

Bueno (2023), citando as lições de José Carlos Barbosa Moreira e Nelson Nery Jr., traz as respectivas definições:

- recurso é “o remédio voluntário idôneo a ensejar, dentro do mesmo processo, a reforma, a invalidação, o esclarecimento ou a integração de decisão judicial que se impugna”.
- recurso é o “meio processual que a lei coloca à disposição das partes, do Ministério Público e de um terceiro, a viabilizar, dentro da mesma relação jurídica processual, a anulação, a reforma, a integração ou o aclaramento da decisão judicial impugnada”.

No mesmo sentido, Gonçalves (2025) afirma que

Os recursos são os remédios processuais de que se podem valer as partes, o Ministério Público e eventuais terceiros prejudicados para submeter uma decisão judicial a nova apreciação, em regra por um órgão diferente daquele que a proferiu. Têm por finalidade modificar, invalidar, esclarecer ou complementar a decisão.

Dessa forma, sustentados nesses pontos de vista, que coadunam a ideia de um razoável consenso em torno do conceito de recurso, alguns elementos podem ser extraídos dessas e de várias outras definições. São eles:

- a) voluntariedade, o que indica que é necessária a manifestação de vontade da parte legítima para recorrer. Cumpre ao interessado, querendo, provocar o reexame da decisão contrária aos seus interesses. Em regra, essa reapreciação é feita por outro órgão;
- b) os recursos são interpostos na mesma relação processual. Por esse motivo, os recursos não resultam a formação de um novo processo, sequer tem natureza jurídica de ação, mas de remédio, apresentados no mesmo processo. Dessa forma, caso ocorra a formação de uma relação processual inédita – como no caso do habeas corpus, mandado de segurança ou ação rescisória –, não se pode atribuir a natureza recursal a ela.
- c) a finalidade, que é reformar, invalidar, esclarecer ou integrar decisões judiciais.

Vasto e detalhado é o estudo sobre a teoria geral dos recursos, com várias classificações e princípios. No entanto, esse breve reconhecimento atende ao objetivo de posicionar o reexame necessário.

4. SUCEDÂNEOS RECURSAIS

O conceito sobre o que sejam sucedâneos recursais é mais um que não abriga consenso dentro da comunidade jurídica. Uma consequência direta disso é que também não haverá consenso sobre quais técnicas poderiam ostentar esse rótulo (Bueno, 2025).

O que tem aceitação mais harmônica é que os sucedâneos recursais são formas de contrastar ou impugnar decisões judiciais, sem, contudo, terem natureza recursal, pois carecem de um ou mais dos elementos elencados no item anterior. E, já que não possuem natureza recursal, não estão disciplinados no mesmo espaço dentro do CPC que regulamenta os recursos.

Em que pese a citada falta de unanimidade em torno do conceito e alcance da expressão “sucedâneos recursais”, a figura da remessa necessária é sempre

elencada entre os exemplos. Parece, portanto, pairar poucas dúvidas a respeito da exclusão dessa técnica do rol dos recursos.

Essa conclusão não é desnecessária ou leviana. Apesar de o rol do art. 994 do CPC se submeter ao princípio da taxatividade, são fartos os casos nos quais um rol fechado tem sua taxatividade mitigada em interpretações judiciais, sob os mais variados fundamentos. Cita-se, como exemplo, o seguinte voto em destaque em julgamento no TJDFT (Tribunal de Justiça do Distrito Federal e Territórios):

Entendimento divergente – possibilidade de interpretação extensiva

"II. Não obstante o caráter exaustivo do catálogo do artigo 1.015, não é vedado o recurso à interpretação extensiva ou analógica de alguma das hipóteses nele listadas, sobretudo com o propósito de favorecer a segurança jurídica e a razoável duração do processo.

III. Se, por um lado, as hipóteses de cabimento do agravo de instrumento são dispostas *numeris clausus*, de outro, mostra-se imperioso transigir quanto à possibilidade de extensão de alguma delas a situações dirimidas por decisões substancialmente similares.

IV. Se é agravável a decisão que rejeita a alegação de convenção de arbitragem e, por via de consequência, estabelece a competência do órgão jurisdicional, não há razão para excluir da abrangência recursal do agravo de instrumento a decisão que estabelece a competência interna, isto é, a competência de um órgão jurisdicional em face dos demais."

(Acórdão 978761, 20160020344135AGI, Relator: SÉRGIO ROCHA, Relator Designado: JAMES EDUARDO OLIVEIRA 4ª TURMA CÍVEL, data de julgamento: 19/10/2016, publicado no DJE: 17/11/2016)

Com o adequado posicionamento dos sucedâneos recursais – como formas de impugnar decisões judiciais sem, contudo, serem classificados como recurso, cumpre discorrer mais adequadamente sobre o instituto da remessa necessária e seus desdobramentos.

4.1 A Remessa Necessária

4.1.1 Histórico

Pode-se inaugurar o percurso investigativo sobre esse instituto a partir de uma perspectiva histórico-filosófica que o sustenta.

Enquanto Welsch (2008) busca a gênese do que originalmente se chamou de “recurso de ofício” no direito medieval, lastreando a afirmação em ordenações afonsinas do século XIV, Bueno (2023) faz uma busca mais caseira, identificando a figura processual no CPC de 1939, quando se chamava “apelação necessária ou *ex officio*”, separada da “apelação voluntária”, demonstrando haver alguma distinção entre aquela figura e o recurso, que já tinha claramente a voluntariedade como um dos seus pressupostos. No entanto, encontravam-se ambos no mesmo capítulo, e a nomenclatura apontava para o mesmo instituto – apelação.

Desde então, e até os dias atuais, a justificativa para a manutenção da remessa necessária no texto legal perpassa, necessariamente, pela ideia de que é uma medida representativa da salvaguarda do interesse público. Existe uma espécie de consenso antigo e praticamente universal que diz que o interesse público – ou da coletividade – é superior ao interesse privado. Daí deriva o postulado da supremacia (e da indisponibilidade) do interesse público. Não é demais recordar que um dos objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil, insculpido da Constituição Federal, é a promoção do bem de todos.

No mesmo sentido, Moraes (2003) defende que os privilégios processuais são necessários, uma vez que a Fazenda Pública atua defendendo o erário público e que, quando vencida, o resultado haverá de dilapidar os cofres públicos, causando prejuízo a toda coletividade social, não apenas à pessoa jurídica de direito público que integrou a lide.

Justen Filho (2025) apresenta, no entanto, alguns problemas basilares para a expressão “interesse público”. Primeiro, o fato de ser uma expressão não apenas indefinida, mas indefinível. Que se tornou um lugar-comum jurídico e que, por isso mesmo,

dispensa definição precisa, permitindo utilização mais flexível – o que deve ser entendido não como vantagem, mas como sério defeito. Afinal, a indeterminação dos critérios de validade dos atos governamentais dificulta seu controle.

Não é fácil definir interesse público, inclusive por sua natureza de conceito jurídico indeterminado, o que afasta a exatidão de conteúdo. Mas a função primordial atribuída ao interesse público exige a definição de contornos mais precisos (Justem Filho, 2025).

Em segundo lugar, a pluralidade de princípios – que muitas vezes se colidem no caso concreto – reflete a multiplicidade de valores consagrados constitucionalmente. A supremacia do interesse público não pode afastar, de forma absoluta e apriorística, os demais princípios, que possuem igual assento constitucional.

Portanto, não existe fundamento jurídico para afirmar que eventuais conflitos entre titulares de posições jurídicas contrapostas poderiam ser solucionados por uma solução abstrata e teórica, consistente na afirmação absoluta e ilimitada da preponderância de um sobre o outro. Toda e qualquer controvérsia tem de ser composta em vista das circunstâncias concretas, mediante a aplicação das regras e dos princípios consagrados pela ordem jurídica (Justem Filho, 2025).

Explica, ainda, que existe conflito não apenas entre interesse público e interesse privado, mas entre interesses públicos, uma vez que não existe um interesse público unitário, mas uma pluralidade, sendo que muitas vezes eles são colidentes entre si, mas todos indisponíveis.

Petronílio (2024) aponta uma hipótese mais específica, que constitui uma contradição em termos. Supondo um litígio entre dois entes públicos, ambos estariam defendendo interesses públicos. Dessa forma, ao cumprir com a remessa necessária, o ente público que saiu vencedor no litígio terá prolongada lide, sendo que já poderia ter a sentença executada, não fosse esse desdobramento. Dessa forma, ao proteger, supostamente, o interesse público de um ente, o interesse público do outro estaria sendo postergado.

Ou seja, um instituto fundamentado no princípio da supremacia do interesse público, que visa justamente salvaguardar esse interesse, acaba preconizando um em detrimento de outro em casos de litígio entre dois entes públicos. Do ente vencedor, também defensor de um interesse público, também se retira a chance de aplicação imediata da sentença (Petronílio, 2024).

Avila (2005) aborda o tema por uma ótica mais taxativa. Afirma que o interesse público e o privado não se contrapõem. Antes, o interesse público só existe quando representa o somatório dos interesses individuais dos integrantes da sociedade. Portanto, o interesse público seria a projeção das aspirações individuais. O interesse público, dessa forma, seria indissociável dos interesses que o compõem. Afirma o autor que “o interesse privado e o interesse público estão de tal forma instituídos pela Constituição brasileira, que não podem ser separadamente descritos na análise da

atividade estatal e de seus fins. Elementos privados estão incluídos nos próprios fins do Estado".

Por fim, Bueno (2023) ainda diferencia o interesse público primário do secundário. Primário seria o interesse público como se conhece propriamente das teorias administrativistas. É o interesse público tutelado pela Constituição, que se alinha com as pretensões dos cidadãos representados e com a finalidade do Estado, de salvaguardar o bem comum. Já o interesse público secundário seria o interesse das pessoas jurídicas de direito público, pois entes capazes na esfera jurídica.

A norma da remessa necessária serve para atender ao interesse público primário. Quando a Administração Pública estiver atuando com o objetivo de defender interesses secundários, não se justifica a presença de privilégios que abalem a isonomia entre as partes. No entanto, não há essa diferenciação no instante da aplicação no caso concreto.

Como se observa, não são questões de pequena monta essas que se apresentam dentro do conceito de "interesse público", que dá sustento aos privilégios processuais da Fazenda Pública, desde sua gênese. E, sem que haja uma solução para tais questões, é necessário passar à análise textual do CPC-2015.

4.1.2 O Texto Legal

Após essa breve abordagem sobre o processo histórico de criação do instituto, cumpre observar o que estabelece o texto legal vigente. O art. 496 do CPC/2015 determina:

Da Remessa Necessária

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

I - súmula de tribunal superior;

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

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

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

Da leitura direta, fica claro que sentenças proferidas em prejuízo da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, além das autarquias e fundações públicas, não produzem efeitos senão após confirmadas pelo tribunal. Também se aplica às sentenças que julgarem procedentes os embargos à execução fiscal, no todo ou em parte.

O texto normativo, por uma opção legislativa ligada, entre outros fatores, ao dispêndio processual, coloca um sarrafo mínimo para justificar a aplicação do instituto. De acordo com os §§ 3º e 4º, respectivamente, não é necessário sujeitar ao reexame necessário as sentenças nas quais o proveito econômico for inferior a um determinado múltiplo do valor do salário-mínimo ou quando as sentenças forem fundamentadas em decisões de tribunal superior e soluções de demandas repetitivas ou vinculantes. A hipótese do § 4º não se trata de uma opção legislativa arbitrária, mas de uma economia processual resultante de uma consequência lógica. Uma vez que fundada em tese consolidada, o resultado do reexame no tribunal não seria alterado.

Afastadas as exceções, importa cuidar do âmbito de incidência, buscando, inclusive, a hermenêutica da norma para compreender se, diante da busca de uma prestação jurisdicional mais célere e efetiva da processualística moderna, esse

instituto ainda se justifica atualmente, uma vez que, do ponto de vista histórico, como visto, não é novidade na estrutura jurídica.

Pela dicção do § 1º do art. 496, mesmo que não haja apelação tempestiva, cabe ao órgão julgador de 1º grau, de ofício, remeter os autos ao tribunal, para que possa reapreciar a sentença. Em caso de inércia do juízo de piso, compete ao presidente do tribunal, de ofício ou a requerimento, determinar o envio dos autos para apreciação do julgamento. Além disso, como enuncia o caput do referido artigo, a decisão não produz efeito antes da confirmação pelo tribunal.

Por esse motivo, Marinoni (2020) afasta em definitivo da remessa necessária a classificação de recurso. Assim sendo, afinado com o conteúdo da Súmula 45 do STJ (Superior Tribunal de Justiça), afirma que a situação da condenação não pode ser agravada no reexame. De acordo com o texto:

Trata-se de condição para a eficácia da sentença. Ou melhor, a norma deixa claro que, em certos casos, a sentença – embora válida – não produz efeito senão depois de confirmada pelo tribunal. Por fim, importa ter presente que o reexame necessário, exatamente pelo fato de que é instituído para preservar a esfera jurídica da parte vencida, não pode gerar a piora de sua situação, ou mesmo seu agravamento. É nesse sentido a Súmula 45 do Superior Tribunal de Justiça: “no reexame necessário, é defeso, ao tribunal, agravar a condenação imposta à Fazenda Pública” (Marinoni, 2020).

Existem, no entanto, outras características típicas dos recursos que aproximam a remessa necessária dessa categoria, e isso dificulta a aceitação direta e inquestionável de que se trata apenas de condição de eficácia da sentença. De largada, é notório o fato de o objeto da remessa necessária ser a reanálise do julgado pelo órgão revisor, característica muito marcante dos recursos. Mas também os efeitos apontam essa convergência.

Como exemplos, citam-se os efeitos dos recursos:

- impedimento ao trânsito em julgado: considerando que o texto do caput do art. 496 já deixa claro que a sentença não produzirá efeito, é conclusão direta que a sentença não pode se aperfeiçoar e, portanto, não haverá trânsito em julgado;
- efeito suspensivo: a remessa necessária, assim como os recursos, prolonga o estado de ineficácia da decisão, ou seja, os efeitos não se

produzem. Didier Jr (2016) leciona que, mesmo que o termo tenha um equívoco, a característica é inequívoca:

O efeito suspensivo é aquele que provoca o impedimento da produção imediata dos efeitos da decisão que se quer impugnar. É interessante notar que, antes mesmo da interposição do recurso e pela simples possibilidade de sua interposição, a decisão ainda é ineficaz. Isso porque não é o recurso que tem efeito suspensivo, tendo antes o condão de prolongar a condição de ineficácia da decisão.

- efeito devolutivo: a interposição do recurso transfere ao órgão *ad quem* o conhecimento da matéria impugnada. A remessa necessária, de semelhante forma, transfere ao tribunal o conhecimento da matéria que, no entanto, pode nem ter sido impugnada.

Bueno (2023), por seu turno, indica que existem autores que consideram que a sentença contra a Fazenda Pública se constitui em ato complexo, pois necessita da conjugação da vontade de órgãos diferentes para que produza efeitos, demonstrando que a natureza desse ato não é de simples classificação. Segundo esse autor:

A sentença, destarte, quando proferida contra os interesses do Poder Público, é ineficaz enquanto não reexaminada pelo Tribunal recursal competente, e, por isso, é entendida por alguns como verdadeiro “ato complexo”, isto é, um ato jurídico que, para surtir seus regulares efeitos, depende da conjugação de vontades de dois órgãos diversos. Em se tratando de remessa necessária, esses dois órgãos são o juízo de primeira instância e o Tribunal de Justiça ou o Tribunal Regional Federal respectivo (Bueno, 2023).

Cumpre discordar, nesse ponto, pelo fato de que as vontades dos órgãos podem não convergir, sendo a vontade do órgão revisor prevalente, em caso de discordância. Isso não é típico de atos complexos, nos quais é necessária a convergência das vontades para o aperfeiçoamento do ato. Nesse caso, o Tribunal não é chamado para que a vontade dele se coadune com a do juízo de piso. Mas, após a manifestação da vontade deste, o Tribunal manifestará a própria vontade, que poderá manter a decisão ou alterá-la, demonstrando o efeito substitutivo da decisão do órgão *ad quem*.

Araújo Cintra (2000), de outro giro, considera que o instituto do reexame necessário consiste em:

uma simples ordem de remessa dos autos ao tribunal competente, ou avocação pelo próprio tribunal, tudo sem maiores formalidades, não estando sujeito a preparo ou a prazo, não comportando razões das partes, nem recurso adesivo, apesar de submeter a sentença proferida em primeiro grau a reexame pela superior instância, como se fosse recurso, com a consequente substituição da sentença pelo acórdão, na medida em que o tribunal proceder ao novo julgamento com o mesmo objeto da sentença.

Novamente é possível notar, a partir dessa multiplicidade de visões, que a classificação jurídica do instituto da remessa necessária, quando cotejado com umas ou outras características, não é simples e direto. Alguns autores o fazem parecer, mas é por mera opção arbitrária, desde que o foco da análise se concentre em umas poucas características, ignorando as demais. E com mais essa questão mal resolvida, passa-se à análise de algumas críticas à manutenção de tal prerrogativa no cenário atual.

4.1.3 O reexame necessário e a efetividade judicial

Em certa medida, uma das causas de descrédito do Poder Judiciário reside na morosidade processual. Quando a tutela jurisdicional não é prestada em tempo razoável, a própria legitimidade dos órgãos judicantes é abalada. Por isso, a doutrina tem voltado sua atenção para a efetividade das normas processuais (Welsch, 2010).

Entretanto, a pretensão de maior celeridade processual não é justificativa suficiente para aniquilar o instituto processual do reexame necessário, uma vez que se presta a resguardar o interesse público (por mais problemática que essa expressão possa ser, como já demonstrado), que é indisponível.

Sob essa perspectiva, a derrota da Fazenda Pública em uma lide não representa somente a vitória do particular, mas, em tese, um ônus para toda a coletividade, que é representada pelo Estado sucumbente. Nesse sentido, Felix (1999) corretamente afirma que “é um equívoco querer ver no Estado o beneficiário, na primeira pessoa, como ente real, das disposições legais que, na verdade, destinam sua força cogente à proteção do patrimônio público, que é comum a todos do povo”.

Por outro lado, não é irrelevante a análise da duração do processo, uma vez que a duração razoável é direito previsto no inciso LXXVIII do artigo 5º da Constituição Federal.

Maia (1996) já apontava que existe uma lesão latente aos princípios da celeridade e da economia processual em razão da remessa necessária. E enxerga que o instituto encerra uma constitucionalidade por abrigar uma violação direta ao princípio constitucional anteriormente citado.

Porto (2018) enuncia que o instituto, ainda que não fosse expurgado, mereceria aperfeiçoamento, uma vez que a suposição prévia e absoluta de que as decisões contra a Fazenda Pública demandam reexame feriria o princípio constitucional da isonomia e a aplicação do princípio da não *reformatio in pejus*, imposto pelo enunciado nº 45 do STJ, mereceria ser repensado, uma vez que é um princípio recursal, e o reexame necessário não é admitido como recurso.

No mesmo sentido, Nery (2004) afirma que a afronta ao dogma constitucional da isonomia, personificado no instituto do reexame necessário, além de agravar as já enormes dificuldades enfrentadas por quem litiga contra o Estado, compromete efetivamente a prestação jurisdicional.

Com posicionamento assertivo e certeiro, Szklarowsky (2002) não deixa margem para interpretações, afirmando que o instituto deveria ser expurgado da legislação nacional, a bem da efetividade da prestação jurisdicional. Para o autor

Teria sido dado mais um grande passo para a desburocratização e alívio da justiça se o legislador houvesse suprimido de vez esse artigo, pelas razões já expendidas, com apoio na melhor doutrina. Não há meio termo, quando a meta é simplificar o processo e desatar, de vez, esse emaranhado kafkaniano, que é o processo civil brasileiro, verdadeiro labirinto.

Também de forma contundente, com a pretensão de evidenciar o malefício ao processo que constitui o reexame das decisões judiciais de primeiro grau, Tesheiner (1993) afirma que é uma inutilidade a confirmação de uma sentença justa. Porém considera que seria necessário avaliar o universo das sentenças de primeiro grau para, caso fosse rara a incidência de decisões injustas, tal instituto demonstraria sua dispensabilidade.

4.1.4 A (in)constitucionalidade do reexame necessário

Um importante princípio constitucional é o da igualdade. Esse princípio, no entanto, não implica em tratar todos igualmente, mas tratar cada um na medida da sua desigualdade.

É evidente, como se vem tratando desde o início do presente trabalho, que a Administração Pública, na sua função típica, atípica, ou quando é parte em litígio, não defende, em tese, os próprios interesses, mas tutela o interesse de uma coletividade

indeterminada e, dessa forma, não pode ser tratada como igual um particular. E essa ideia da igualdade formal, que é um conceito simplista e reducionista, já foi superado. Como afirma De Macedo Neto (2015):

O conceito formal de igualdade, representado pela máxima todos são iguais perante a lei, foi importante meio de proteção de direitos individuais e políticos da sociedade. Com ele se pretendia, tão somente, dispensar tratamento idêntico a todos os sujeitos de direitos, garantindo à sociedade os direitos fundamentais de primeira dimensão – vida, liberdade, propriedade, entre outros. Ultrapassada a ideia inicial, com o soerguimento do modelo social de Estado, exsurge a concepção material da igualdade, noticiada pelo brocado “tratar igualmente os iguais e desigualmente os desiguais na proporção da sua desigualdade”.

Considerando, portanto, o conceito de igualdade material, deixa de ser incômodo o fato de que a Fazenda Pública goze de privilégios processuais.

Entretanto, De Macedo Neto (2015), ponderando o princípio constitucional da igualdade com o direito à diferença, chega a um resultado muito forte: “concluiu-se que, na maioria das situações, os privilégios são inconstitucionais, figurando como discriminações ilegais”.

Dentre os privilégios processuais disponíveis para a Fazenda Pública é possível citar os prazos diferenciados (arts. 180, 183, 186, CPC); inexigibilidade de recolhimento prévio de custas e emolumentos, além de a prática dos atos judiciais de seu interesse independe de preparo ou de prévio depósito (art. 91, CPC; art. 39, Lei nº 6.830/80); reexame necessário em caso de condenação (art. 496, CPC).

De Oliveira e Do Val (2017) afirmam que a gênese do instituto do reexame necessário se apoiou num interesse público rudimentar diante da incipiente das instituições públicas, que dificultava a tutela estatal em juízo. Isso está superado, segundo eles, atualmente, pois a Fazenda Pública dispõe de representação qualificada na defesa dos seus interesses, exercida por integrantes das carreiras da advocacia pública, que conta com corpo técnico de elevada qualificação, além da presença cada vez mais atuante do Ministério Público nos atos processuais.

No mesmo sentido, De Macedo Neto (2015) afirma que essa e as demais prerrogativas, especialmente a dos prazos, é defendida por parte da doutrina com argumentos políticos, e não jurídicos. Segundo ele, com a elevação do princípio da eficiência ao status constitucional e com a disponibilidade de comunicação célere via internet, nem a suposta defasagem de pessoal ou a burocracia estatal podem

continuar servindo de sustento para tais obstáculos para o melhor andamento processual. Exceção caberia, segundo o autor, para a municipalidade que, em regra, goza de poucos recursos e, estes sim, não possuem entidades estruturadas como procuradorias ou defensorias.

Para Vaz (2020), a remessa necessária, com base na incapacidade do Estado de responder às próprias demandas judiciais de forma ordinária, é instituto defasado de razão de ser. Para o autor

O reexame necessário, conquanto se entenda ser um vetusto instituto que perdeu totalmente sua utilidade na atual quadra de estruturação e profissionalismo das procuradorias públicas, contrariando a expectativa, teve sua existência mantida, como condição para o trânsito em julgado da decisão, no atual Código de Processo Civil, embora tenha recebido uma disciplina bastante limitativa quanto às matérias pacificadas jurisprudencialmente, ao conteúdo econômico e ao valor da condenação em ações contra Fazenda Pública (entidades de direito público em juízo).

Certamente existem pontos de vista divergentes. No giro oposto, Tosta (2005, apud Welsch, 2010), afirma que diversos dispositivos constitucionais que tutelam o patrimônio público de forma diferenciada dão sustento à finalidade da norma que prevê o reexame necessário. Segundo ele, a dilapidação do patrimônio estatal põe em risco a própria organização do Estado, e que tal proteção é condição para o desenvolvimento das atividades para as quais o Estado existe.

Dessa forma, para Tosta (2005, apud Welsch, 2010), a ideia da proteção material ao patrimônio público não pode vir dissociada de elementos processuais e, por isso,

o processo, como instrumento de concreção da vontade da lei material, também deve criar normas que permitam tutelar esse patrimônio. É exatamente o que acontece no reexame necessário: através dele se pretende o aperfeiçoamento da manifestação judicial, por meio da reapreciação da causa por outro órgão judicial hierarquicamente superior, a fim de afastar ou, ao menos, reduzir eventuais riscos ao patrimônio público.

Assim, para Welsch (2010), as diferenças de tratamento entre a Fazenda Pública e os particulares, no qual se inclui o próprio instituto do reexame necessário, é sim justificável, pois serviria para tutelar a proteção do patrimônio público e dos interesses coletivos.

Em igual sentido defende Pereira (2006), que

entre as vontades pessoais dos litigantes e a conveniência de maior meditação sobre a causa deve preponderar o segundo valor. Nada há de

irracional nessa conclusão nem se ofende o princípio constitucional. Não há, em consequência, fraude à isonomia.

Sem dúvida esse tema há de engendrar interpretações diferentes, com vários autores demonstrando pontos de vista que são, ou no mínimo foram, legítimos. Não parece razoável, entretanto, ignorar que os meios de comunicação digital aceleraram muito a acessibilidade aos feitos judiciais.

Diante disso, um possível transcurso de prazo *in albis*, caso não existissem mais os privilégios processuais, mereceria dedicada análise, sob a ótica dos princípios constitucionais já citados da razoável duração do processo e da eficiência do Estado, para concluir se realmente a carga processual estaria além da capacidade do Estado. Caso essa análise demonstrasse que a Fazenda Pública realmente necessita de tais prazos e concessões e que, concretamente, sem eles o patrimônio público estaria em risco, a celeuma se resolveria.

Especificamente sobre a remessa necessária, é preciso ter em mente que ela ocorre em caso de não haver apelação. Portanto, a apelação está disponível às partes, como ordinariamente ocorre nos processos de conhecimento. Por isso, o § 1º do art. 496 merece uma análise sintética.

4.1.5 A remessa necessária em caso de apelação

Em comparação ao texto do CPC/1973, houve uma importante alteração no instituto da remessa necessária. Enquanto o texto normativo superado comandava, no § 1º do art. 476, que “nos casos previstos neste artigo, o juiz ordenará a remessa dos autos ao tribunal, haja ou não apelação; não o fazendo, deverá o presidente do tribunal avocá-los”, o texto atual preconiza, de forma explícita no § 1º do art. 496 que “nos casos previstos neste artigo, não interposta a apelação no prazo legal, o juiz ordenará a remessa dos autos ao tribunal, e, se não o fizer, o presidente do respectivo tribunal avocá-los-á”.

Considerando que a lei não comporta palavras inúteis, Vaz (2020) aponta que é imperioso reconhecer que a remessa necessária só ocorrerá quando não houver apelação da Fazenda Pública contra a sentença que lhe desfavoreceu. Segundo o autor

A modificação na redação do dispositivo expressamente condiciona a remessa oficial à inexistência de recurso da Fazenda Pública, sendo desnecessária a “ordem de remessa” dos autos para reexame quando a própria Fazenda Pública apresenta apelação e submete à apreciação do Tribunal *ad quem* seu inconformismo em relação à sentença nos pontos em que houve sucumbência.

A clareza do texto legal deveria ser vetor de despreocupação. Segundo Vaz (2020), sendo a remessa necessária um instituto já tão criticado nos tempos atuais, e já que a lei afirmou que será utilizada quando não houver apelação, não há margem para interpretação do texto legal que não a restritiva. A ideia presente no CPC é limitar ao máximo as hipóteses de reexame necessário.

Para Oliveira (2018), também a respeito do § 1º do art. 496,

Tal enunciado demonstra que a remessa necessária apenas será cabível se, e somente se, não for interposta apelação pelo ente público. De modo que ainda se entende vigente a Súmula 423 do STF: “Não transita em julgado a sentença por haver omitido o recurso *ex officio*, que se considera interposto *ex lege*”. Significa dizer, a interposição em razão da lei, agora pelo CPC/2015, se dará se não houver interposição voluntária de recurso e nas hipóteses em que são cabíveis a remessa.

Note-se que, enquanto não submetida ao duplo grau de jurisdição, a sentença não produzirá os efeitos e nem fará coisa julgada. Entretanto, a interposição de apelação supre a necessidade, submetendo o caso à reapreciação, pelo tribunal, da decisão desfavorável à Fazenda Pública.

Oliveira (2017), contudo, levanta algumas questões relevantes que não tem resposta objetiva na lei. O autor aponta as seguintes indagações:

Se o recurso não for conhecido, reaviva-se a remessa necessária?

Se houver desistência do recurso, do mesmo modo a remessa deve ser, doravante, admitida? Assim, a Fazenda Pública afastaria, por ato seu, a remessa necessária, não havendo, portanto, recurso nem remessa?

Nestes casos, é o relator do recurso que “ressuscita” a remessa?

Será que o que o CPC/2015 objetivou foi diminuir os casos de remessa para evitar algo desnecessário, pois já haveria a apelação?

A que apelação se refere o art. 496, § 1º? Somente a dos entes públicos? E se houver sucumbência recíproca e apenas a outra parte, que não a Fazenda Pública, apelar, deverá haver remessa necessária?

[...]

Ora, se a defesa do ente público concluiu não ser o caso de recurso é porque concordou com a decisão judicial e, se o próprio ente público que é apresentado (e não representado) pela advocacia pública não tem interesse recursal, será que a remessa necessária teria essa condição de recorribilidade?

Parece que o acertado entendimento é no sentido de que não tem cabimento a remessa necessária quando o próprio ente público entende não ser o caso de recurso.

E, sendo assim, caberia remessa necessária apenas quando houver também interposição de recurso voluntário? Ora, esse recurso já não estaria realizando a defesa do interesse público envolvido?

O Enunciado nº 432 do Fórum Permanente de Processualistas Civis afirma: “A interposição de apelação parcial não impede a remessa necessária”. Trazendo luz a parte das questões levantadas anteriormente, Talamine (2018) sugere algumas ponderações, em linha com o Enunciado retomado.

No Código anterior, nas hipóteses de reexame de ofício, determinava-se que o juiz remetesse o processo para o tribunal, houvesse ou não apelação (art. 475, § 1.º). No CPC/15, o dever de remessa está limitado aos casos em que não houver apelação. A regra é em certa medida compreensível: se a Fazenda Pública já recorreu, fazendo com isso que o pronunciamento vá ao reexame do tribunal, é desnecessária a sobreposição de medidas. Mas merece ressalvas:

(1^a) o recurso interposto pela Fazenda Pública pode ser parcial, ou seja, não atingir todo o objeto de sua sucumbência na causa. Por exemplo, ela foi condenada a pagar dez milhões e recorre apenas pedindo a redução da condenação para seis milhões. Contra uma parte da condenação, de seis milhões, não há impugnação recursal. Contra essa parcela – e ressalvada a hipótese do art. 496, § 4.º -, impõe-se reexame de ofício;

(2^a) o recurso interposto pela Fazenda não é conhecido, por falta de cumprimento dos pressupostos de admissibilidade recursal. A hipótese equivale à de não-interposição de recursos, para o fim de definição do cabimento do reexame necessário. O recurso interposto, por não preencher os pressupostos de admissibilidade, não permitirá o reexame da solução dada ao mérito da causa. Então, terá de haver reexame de ofício, observados os limites dos §§ 3.º e 4.º do art. 496.

Vaz (2020), arremata que

A apelação parcial, no entanto, não obsta a remessa quanto ao capítulo da sentença que não foi objeto de apelação. O enunciado somente se justifica se a apelação dispensar o reexame. Do contrário, parcial ou não, tal circunstância em nada interferiria na obrigatoriedade do reexame.

Mas se a apelação da Fazenda Pública for parcial, o reexame será integral ou limitado ao alcance do recurso? Mantida a racionalidade que utilizei para defender a desnecessidade do reexame quando interposto o recurso, a abrangência do reexame deve ficar condicionada ao conteúdo ou ao capítulo da sentença que não foi objeto da apelação.

E se houver desistência do recurso interposto pela Fazenda Pública? Nesta hipótese, que equivale à ausência de recurso, embora paradoxal, o Tribunal *ad quem* deverá reexaminar a sentença.

Na seara da jurisprudência, alguns julgamentos podem ser citados. Mas o julgado pioneiro do TJ-RS é exemplar.

REEXAME NECESSÁRIO E APELAÇÃO CÍVEL. ACIDENTE DE TRABALHO. DESCABIMENTO DO DUPLO GRAU OBRIGATÓRIO DE JURISDIÇÃO. INCOMPATIBILIDADE LÓGICA ENTRE REMESSA OFICIAL E APELAÇÃO FAZENDÁRIA NA SISTEMÁTICA PROCESSUAL NOVA ART. 496, §1º, DO CPC VIGENTE). REMESSA NÃO CONHECIDA. [...].

1. Reexame necessário. De acordo com o artigo 496, § 1º, do novo Código de Processo Civil, é descabida a coexistência de remessa necessária e recurso voluntariamente interposto pela Fazenda Pública. Com efeito, a nova codificação processual instituiu uma lógica clara de mútua exclusão dos institutos em referência, resumida pela sistemática segundo a qual só caberá remessa obrigatória se não houver apelação no prazo legal; em contrapartida, sobrevindo apelo fazendário, não haverá lugar para a remessa oficial. Precedentes doutrinários. Caso em que a apelação interposta pelo ente público dispensa o reexame oficioso da causa. Remessa necessária não conhecida. [...]. REEXAME NECESSÁRIO NÃO CONHECIDO. APELAÇÃO CONHECIDA EM PARTE E, NESTA, DESPROVIDA. (Apelação e Reexame Necessário Nº 70076942127, Nona Câmara Cível, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Carlos Eduardo Richinitti, Julgado em 30/05/2018).

Dessa forma, em que pese parte da doutrina se dividir e abarcar os que ainda não enxergam nessa nova regra a intenção do legislador de restringir os casos de remessa necessária, Vaz (2020) é contundente em sua conclusão:

o duplo grau de jurisdição obrigatório, que não passa de uma odiosa desconfiança em relação aos Procuradores Públicos, não tem cabimento quando há apelação da entidade de direito público sucumbente, ou seja, sua obrigatoriedade, como condição para o trânsito em julgado da sentença, depende da ausência de recurso voluntário da Fazenda Pública: ou um ou outro!

5. A REMESSA NECESSÁRIA E A TEORIA DA COMPLEXIDADE

Diante da previsão de comportamentos emergentes na teoria de Morin, que são comportamentos que surgem na materialidade das relações em sistemas complexos, cumpre buscar identificar, no sistema processual, algum comportamento das partes numa relação de litígio que envolve a Fazenda Pública que seja divergente em relação aos litígios privados. Sendo tais comportamentos identificáveis, resta relacionar se essa divergência emergiu em função da existência da remessa necessária como um vetor indutor da emergência.

Em um processo de conhecimento no qual litigam duas partes privadas, existem requisitos para uma das partes apresentar a apelação. A apelação é o

instrumento adequado para buscar a reforma de uma sentença, que é o pronunciamento por meio do qual o juízo de piso, fundamentado nos arts. 485 e 487 do CPC, põe fim à fase de conhecimento no procedimento comum. Apesar da especificação inicial sobre duas partes privadas, os mesmos requisitos valem para o Estado, caso resolva apresentar apelação em um processo no qual restou sucumbente.

Esses requisitos estão contidos no art. 1.010 do CPC e seus incisos. Além de especificar, no caput do artigo, que a apelação será dirigida ao juízo de primeiro grau, os incisos a seguir definem que a peça precisa conter “I - os nomes e a qualificação das partes; II - a exposição do fato e do direito; III - as razões do pedido de reforma ou de decretação de nulidade;”.

Especial atenção merece ser dedicada ao inciso III. Um mero inconformismo com a decisão não justifica que um órgão superior ao primeiro reanalise a decisão. É preciso que o apelante indique as razões do pedido de reforma ou os erros que merecem reparação, mostrando tanto as razões de fato quanto de direito. Gonçalves (2025) leciona que

É imprescindível que o apelante indique os fundamentos de fato e de direito do pedido de reforma ou de anulação da decisão. Ele deve descrever com clareza os erros *in procedendo* e *in judicando*.

A fundamentação é essencial, porque, junto com o pedido de nova decisão, vai fixar os limites do recurso. Não basta que o apelante postule uma nova decisão, ou manifeste inconformismo com o que ficou decidido. É preciso que exponha os fundamentos de sua insatisfação e formule com clareza o pedido de reforma ou anulação da sentença.

Em uma suposição inicial e rasa, poder-se-ia supor que, ao descansar sobre o instituto da remessa necessária, com a segurança de que a sentença seria reexaminada independente da sua manifestação, as procuradorias se poupariam do esforço de apresentar tais motivos, de delimitar o objeto da sentença que merece reparação e de, com isso, convencer o órgão destinatário de tal argumentação.

Uma forma de verificar se tal ilação é minimamente aceitável é verificar as ações judiciais nas quais a Fazenda Pública figura como parte.

Para isso, foi realizada uma busca no site Jusbrasil onde os argumentos de pesquisa foram “trânsito em julgado” e “união federal”. E aplicado o filtro para a organização a partir dos julgados mais recentes.

Foi necessário, mesmo após aplicação do argumento de pesquisa e do filtro, analisar o resultado, pois apareceram resultados indesejáveis, como processos nos quais constavam como partes empresas como “União Seguradora”, bem como processos que corriam nos Juizados Especiais da Fazenda Pública, sobre os quais não incide o instituto do reexame necessário, nos termos do Art. 11 da lei nº 12.153/2009.

A tabela 1 a seguir apresenta os 5 primeiros resultados que atendiam aos critérios elencados. Não foi possível definir a quantidade de resultados que a busca retornou, uma vez que a plataforma apenas informava “Mais de 10.000 resultados”. O recorte dos 5 primeiros foi arbitrário, pois a análise foi amostral.

Tabela 1 - Lista de processos pesquisados

Processo ¹	Apelante	Valor da Causa
TJ-SP - Apelação Cível: 10800867320238260053	São Paulo Previdência - Spprev	R\$ 129.183,56
TRF-6 - AC: 10040967120244069999 MG	Instituto Nacional do Seguro Social - Inss	R\$ 2.604,00
TRF-6 - AC: 10488159120204013800 MG	Estado de Minas Gerais e pela União	R\$ 54.944,35
ApRemNec 00002957200740138106 MG	União (Fazenda Nacional)	Não acessível
Apelação: AC 31445120164025101 RJ 0003144-51.2016.4.02.5101	Perácio Exportadora Café S/A e União Federal	R\$ 54.493.192,00

¹ TJ-SP - Apelação Cível: 10800867320238260053 São Paulo, Relator.: Maria Olívia Alves, Data de Julgamento: 02/11/2025, 6ª Câmara de Direito Público, Data de Publicação: 02/11/2025.

TRF-6 - AC: 10040967120244069999 MG, Relator.: GRÉGORE MOREIRA DE MOURA, Data de Julgamento: 03/11/2025, Data de Publicação: 03/11/2025 Processo n. 1004096-71.2024.4.06.9999.

TRF-6 - AC: 10488159120204013800 MG, Relator.: MIGUEL ANGELO DE ALVARENGA LOPES, Data de Julgamento: 03/11/2025, Data de Publicação: 03/11/2025.

TRF-6 - ApRemNec: 00002957200740138106 MG, Relator.: MIGUEL ANGELO DE ALVARENGA LOPES, Data de Julgamento: 03/11/2025, Data de Publicação: 03/11/2025.

TRF-2 - AC: 00031445120164025101 RJ 0003144-51.2016.4.02.5101, Relator.: LUIZ ANTONIO SOARES, Data de Julgamento: 12/05/2021, 4ª TURMA ESPECIALIZADA, Data de Publicação: 14/05/2021.

Dos processos nos quais foi possível verificar o valor da causa, apenas o último atendia ao requisito presente no Art. 496, § 3º I, a respeito do valor mínimo do proveito econômico pleiteado para justificar o instituto da remessa necessária em caso de decisão contra a Fazenda Pública.

Entretanto, em todos os processos, incluindo esse, verifica-se o ente estatal como apelante, incluindo esse que subiria ao tribunal em caso de ausência de recurso voluntário.

Cumpre destacar que, no último processo listado na tabela, a União restou bem-sucedida no embargo à execução, pleiteado pela parte adversa. E a apelação do ente estatal foi motivado pela fixação dos honorários advocatícios, considerados insuficientes pelos procurados.

Isso evidencia que os profissionais que tornam o Estado presente nos processos judiciais permanecem atentos a todos os feitos.

Entretanto, é interessante fazer um recorte temporal diferente, anterior ao CPC/2015, uma vez que o valor excluído da remessa necessária era substancialmente diferente na legislação anterior. No atual texto, não se aplica o dispositivo para condenações ou proveito econômico abaixo de 1.000 salários-mínimos para a União e as respectivas autarquias e fundações de direito público, bem como 500 salários-mínimos para os Estado, o Distrito Federal e entidades equivalentes. Para municípios, o valor é de 100 salários-mínimos.

Na redação original da Lei nº 5.869/1973 (CPC/73), não havia qualquer limite previsto. Isso significa que uma condenação contra o erário, fosse de qual valor fosse, era submetido ao regime previsto no art. 475 do referido texto. Já em 2001 a Lei nº 10.352 alterou o CPC colocando, no mesmo artigo, o parágrafo segundo que dava um limite modesto que o atual:

Art. 475. Está sujeita ao duplo grau de jurisdição, não produzindo efeito senão depois de confirmada pelo tribunal, a sentença:

[...]

§ 2º Não se aplica o disposto neste artigo sempre que a condenação, ou o direito controvertido, for de valor certo não excedente a 60 (sessenta) salários mínimos, bem como no caso de procedência dos embargos do devedor na execução de dívida ativa do mesmo valor. (Incluído pela Lei nº 10.352, de 26.12.2001)

Como se nota, o valor estipulado não fazia distinção entre o ente nacional e os subnacionais.

Com isso em mente, foi feita uma nova busca no site Jusbrasil com os mesmos argumentos de pesquisa - “trânsito em julgado” e “união federal” -, mas agora selecionando o período 01/01/2010 a 31/12/2014. Novamente, havia a informação de que a busca retornou “Mais de 10.000 resultados”.

Fazendo nova análise para excluir os processos inadequados entregues pela busca, apresenta-se os últimos processos encontrados no referido período na Tabela 2 a seguir, com os 5 primeiros resultados.

Tabela 2 - Lista de processos pesquisados com nova modulação de data

Processo ²	Apelante	Valor da Causa
TRF-3 - ApelReex 0002585-91.2009.4.03.6110 SP	União Federal	R\$ 30.000,00
TRF-3 - ApelReex 0011506-28.2012.4.03.6112 SP	União Federal (FAZENDA NACIONAL)	R\$ 34.826,28
TRF-3 - ApelReex 0000390-40.2012.4.03.6107 SP	União Federal - Fazenda Nacional	R\$ 1.000,00
TRF-3 - APELAÇÃO CÍVEL: AC 0007609-12.2009.4.03.6107 SP	União Federal (FAZENDA NACIONAL)	R\$ 1.000,00
TRF-3 - APELAÇÃO/REEXAME NECESSÁRIO: AMS 0001386-54.2002.4.03.6118 SP	União Federal	R\$ 700,00

² TRF-3 - ApelReex: 00025859120094036110 SP, Relator.: Desembargadora Federal ALDA BASTO, Data de Publicação: e-DJF3 Judicial 1 DATA: 30/12/2014.

TRF-3 - ApelReex: 00115062820124036112 SP, Relator.: Desembargadora Federal ALDA BASTO, Data de Publicação: e-DJF3 Judicial 1 DATA: 30/12/2014.

TRF-3 - ApelReex: 00003904020124036107 SP, Relator.: Desembargadora Federal ALDA BASTO, Data de Publicação: e-DJF3 Judicial 1 DATA: 30/12/2014.

TRF-3 - AC: 00076091220094036107 SP, Relator.: Desembargadora Federal ALDA BASTO, Data de Publicação: e-DJF3 Judicial 1 DATA: 30/12/2014.

TRF-3 - AMS: 00013865420024036118 SP, Relator.: Desembargadora Federal ALDA BASTO, Data de Publicação: e-DJF3 Judicial 1 DATA: 30/12/2014.

O que pode ser observado na Tabela 2, de forma semelhante ao que se notou na Tabela 1, é que, em todos os processos, independentemente do valor da causa, e mesmo as que não possuíam valor econômico, o Estado exerceu seu direito de apelar da sentença. Em que pese, novamente, a lista apresentada envolver processos cujo valor não seria abarcado pelo instituto do reexame necessário. Em 2014, o valor do salário-mínimo era de R\$ 724,00 (setecentos e vinte e quatro reais) e, por isso, o piso legal de 60 salários-mínimos implicaria um proveito econômico superior a R\$ 43.440,00 (quarente e três mil, quatrocentos e quarenta reais).

Avançando na lista resultante da segunda pesquisa, o primeiro processo que atende ao requisito de valor foi a apelação cível AC 0005411-95.2006.4.03.6110 SP³. Neste caso, o valor discutido na lide era de R\$ 5.895.269,50 (cinco milhões, oitocentos e noventa e cinco mil, duzentos e sessenta e nove reais e cinquenta centavos) quando do início do processo, em 2006. E neste caso, consta como apelante a União Federal (FAZENDA NACIONAL), demonstrando mais uma vez que a procuradoria não descansou de seu dever, quando julgou necessário fazê-lo.

Dessa forma, à luz da teoria da complexidade de Edgar Morin, considerando que não se nota nenhum comportamento processual emergente, dissonante do comportamento dos litigantes privados, é preciso admitir que se trata do sistema recursal ordinário, uma vez que outro sistema complexo seria indutor de novos comportamentos, quaisquer que fossem.

De outro giro, uma nova pesquisa no mesmo site foi feita com o argumento direto “remessa necessária”, para se verificar os processos que foram submetidos a essa sistemática, fazendo a organização a partir dos julgados mais recentes.

A busca retornou “Mais de 10.000 resultados” e foi retirada uma amostra, dessa vez, dos 15 processos com publicação mais recente de decisão.

Os processos encontrados nessa nova busca encontram-se elencados na Tabela 3, a seguir.

Tabela 3 - Processos pesquisados com diferente argumento

Processo ⁴	Apelante	Valor da Causa
TRF-4 - RemNec 5058418-03.2024.4.04.7000 PR	Remessa necessária	R\$ 1.412,00
TJ-SP - Remessa Necessária Cível: 1025496-15.2024.8.26.0053 São Paulo	Remessa necessária	R\$ 50.000,00
TRF-4: ApRemNec 5001625-80.2025.4.04.7009 PR	CEF	R\$ 116.042,92
TRF-4 - ApRemNec 5039287-42.2024.4.04.7000 PR	Empresa Brasileira De Serviços Hospitalares - EBSERH	R\$ 36.000,00
TJ-SP - Remessa Necessária Cível: 0003035-94.2010.8.26.0655 Várzea Paulista	Remessa necessária	R\$ 500.000,00
TRF-4: ApRemNec 5020182-45.2025.4.04.7000 PR	UFPR	R\$ 1.000,00

- ⁴ TRF-4 - RemNec: 50584180320244047000 PR, Relator.: GISELE LEMKE, Data de Julgamento: 19/11/2025, 12^a Turma, Data de Publicação: 20/11/2025
 TJ-SP - Remessa Necessária Cível: 10254961520248260053 São Paulo, Relator.: João Negrini Filho, Data de Julgamento: 20/11/2025, 16^a Câmara de Direito Público, Data de Publicação: 20/11/2025
 TRF-4 - ApRemNec: 50016258020254047009 PR, Relator.: GISELE LEMKE, Data de Julgamento: 19/11/2025, 12^a Turma, Data de Publicação: 20/11/2025
 TRF-4 - ApRemNec: 50392874220244047000 PR, Relator.: GISELE LEMKE, Data de Julgamento: 19/11/2025, 12^a Turma, Data de Publicação: 20/11/2025
 TJ-SP - Remessa Necessária Cível: 00030359420108260655 Várzea Paulista, Relator.: João Negrini Filho, Data de Julgamento: 20/11/2025, 16^a Câmara de Direito Público, Data de Publicação: 20/11/2025
 TRF-4 - ApRemNec: 50201824520254047000 PR, Relator.: GISELE LEMKE, Data de Julgamento: 19/11/2025, 12^a Turma, Data de Publicação: 20/11/2025
 TRF-4 - ApRemNec: 50012538520224047123 RS, Relator.: MARCOS ROBERTO ARAUJO DOS SANTOS, Data de Julgamento: 19/11/2025, 4^a Turma, Data de Publicação: 21/11/2025
 TRF-4 - RemNec: 50355275120254047000 PR, Relator.: JOÃO PEDRO GEBRAN NETO, Data de Julgamento: 19/11/2025, 12^a Turma, Data de Publicação: 21/11/2025
 TRF-4 - RemNec: 50291818420254047000 PR, Relator.: JOÃO PEDRO GEBRAN NETO, Data de Julgamento: 19/11/2025, 12^a Turma, Data de Publicação: 21/11/2025
 TRF-4 - RemNec: 50010784920254047006 PR, Relator.: JOÃO PEDRO GEBRAN NETO, Data de Julgamento: 19/11/2025, 12^a Turma, Data de Publicação: 21/11/2025
 TRF-4 - ApRemNec: 50664243320234047000 PR, Relator.: JOÃO PEDRO GEBRAN NETO, Data de Julgamento: 19/11/2025, 12^a Turma, Data de Publicação: 21/11/2025
 TRF-4 - RemNec: 50069591920254047002 PR, Relator.: JOÃO PEDRO GEBRAN NETO, Data de Julgamento: 19/11/2025, 12^a Turma, Data de Publicação: 21/11/2025
 TRF-4 - RemNec: 50086998520254047107 RS, Relator.: MARCOS ROBERTO ARAUJO DOS SANTOS, Data de Julgamento: 19/11/2025, 4^a Turma, Data de Publicação: 21/11/2025

TRF-4: ApRemNec 5001253-85.2022.4.04.7123 RS	União Federal e do Estado do Rio Grande do Sul	Não acessível
TRF-4: ApRemNec 5001869-26.2022.4.04.7102 RS	Autor	R\$ 239.240,70
TRF-4: RemNec 5035527-51.2025.4.04.7000 PR	Remessa necessária	Não acessível
TRF-4: RemNec 5029181-84.2025.4.04.7000 PR	Remessa necessária	R\$ 65.283,89
TRF-4: RemNec 5001078-49.2025.4.04.7006 PR	Remessa necessária	Não acessível
TRF-4: ApRemNec 5066424-33.2023.4.04.7000 PR	Conselho Regional De Medicina Veterinária Do Estado Do Paraná - CRMV/PR	R\$ 1.320,00
TRF-4: RemNec 5006959-19.2025.4.04.7002 PR	Remessa necessária	R\$ 1.320,00
TRF-4: ApRemNec 5000557-16.2025.4.04.7100 RS	FNDE	R\$ 54.103,75
TRF-4: RemNec 5008699-85.2025.4.04.7107 RS	Remessa necessária	R\$ 4.595,07

Vários processos têm a descrição de “Apelação/Remessa Necessária”. Na forma da legislação superada do CPC/1973, que previa a ordem, pelo juiz, da remessa dos autos ao tribunal, houvesse ou não apelação, muitas remessas, com apelação do ente estatal, são remetidas ao tribunal com a nomeação dupla, de forma atécnica. Em apenas um dos processos rotulados dessa forma o apelante era o particular e, portanto, na ausência de contrarrazões, a remessa ao tribunal seguiu com o duplo caráter.

Dos processos que de fato foram remetidos com correção técnica, nessa amostra, 62% tratava-se de remessa necessária na forma do Art. 14, § 1º da Lei nº 12.016/ 2009, que disciplina o mandado de segurança individual e coletivo. O dispositivo citado prevê que

Art. 14. Da sentença, denegando ou concedendo o mandado, cabe apelação.

§ 1º Concedida a segurança, a sentença estará sujeita obrigatoriamente ao duplo grau de jurisdição.

Em um dos processos, a remessa necessária não foi sequer conhecida. Nas demais foi negado o provimento e, em apenas um dos processos, dentro dessa amostra, foi dado provimento à remessa necessária, alterando a decisão do juízo de piso.

6. CONSIDERAÇÕES FINAIS

O presente trabalho se propôs a analisar o instituto da remessa necessária à luz da teoria da complexidade de Edgar Morin. Isso foi capaz de revelar dois pontos primordiais.

Em primeiro lugar, foi possível identificar a celeuma em torno do instituto da remessa necessária. A legitimidade e aplicabilidade desse instituto, a respeito do qual não há consenso sequer a respeito da classificação jurídica, se prorroga na legislação brasileira como prerrogativa da Fazenda Pública, fundado num conceito etéreo e indeterminado de supremacia do interesse público.

Apesar de ter várias características dos recursos, não é tratado como recurso, mas como sucedâneo recursal. Parte da doutrina considera que se trata de mera condição de eficácia da sentença. Entretanto, admitindo que assim fosse, não seria adequado emprestar à remessa necessária o efeito devolutivo ou sequer o efeito translativo dos recursos. Se realmente fosse condição de eficácia da sentença, o acórdão deveria se restringir a declarar essa eficácia ou, caso identificasse que há erros, promover a devolução da matéria ao juízo de piso. Entretanto, o acórdão goza do efeito substitutivo, podendo reformar a sentença e substituí-la no que lhe for contrário, o que é típico dos recursos.

Além da discordância doutrinária, a segunda verificação importante diz respeito à própria eficácia prática do instituto, bastante questionável. Na amostra de processos analisados ficou constatado que a remessa necessária restou inócuia, uma vez que em todos os processos nos quais o erário seria afetado, ou mesmo nos processos sem repercussão patrimonial no qual o Estado foi vencido, as procuradorias

interpuseram o recurso voluntário. Essa constatação empírica sinaliza que o instituto, na sua funcionalidade, não agrega valor distinto ao sistema.

Ressalvados os processos nos quais a remessa necessária se fundou na concessão de mandado de segurança, em nenhum processo a Fazenda Pública deixou de agir de forma diligente e cuidadosa em relação ao erário.

Para ir além da análise puramente dogmática, o trabalho aplicou a Teoria da Complexidade de Edgar Morin ao estudo do sistema recursal brasileiro. Sistemas complexos, como o ordenamento jurídico, são caracterizados pela interconexão de seus componentes e pela potencialidade de gerar comportamentos emergentes — isto é, propriedades novas e imprevisíveis que não podem ser explicadas pela simples soma das partes.

Sob essa perspectiva teórica, para que o reexame necessário fosse considerado um sistema distinto ou, minimamente, um subsistema com lógica própria, seria indispensável identificar uma emergência no comportamento das partes que o distinguisse do sistema recursal ordinário.

Entretanto, o que a análise revelou foi justamente a ausência desse comportamento emergente. O comportamento processual das partes nos litígios nos quais a Fazenda Pública figura não demonstrou qualquer diferença em relação aos processos envolvendo apenas particulares. O reexame necessário não induziu a um novo padrão decisório, a uma nova dinâmica de atuação processual da Fazenda Pública ou a uma alteração na conduta dos jurisdicionados.

Diante da falta de aplicabilidade prática — evidenciada pela interposição de recurso voluntário — e, sobretudo, pela inexistência de comportamento emergente que justifique sua autonomia à luz de Morin, conclui-se que o reexame necessário se transmuta em um não-lugar no sistema processual. Sua presença no ordenamento, sem uma função prática ou uma característica sistêmica distintiva, o confina à condição de "não ser" ou "nada jurídico", merecendo, assim, uma reavaliação crítica quanto à sua permanência no ordenamento pátrio.

No cenário jurídico atual, com procuradorias instituídas, com processo eletrônico em funcionamento, essa diferenciação processual deixou de ser justificável, se é que algum dia foi.

Seria importante, para dar maior concretude a esses achados, analisar um universo maior de processos, incluindo a análise de mérito das decisões. Esse estudo poderia, à luz das ferramentas da economia aplicadas ao direito, realizar uma estimativa dos custos globais dos processos nos quais não houve recurso voluntário, e comparar com a economia de fato promovida pela reforma das sentenças injustas. De posse de tais dados, seria possível definir se o patrimônio e o interesse público estão, efetivamente, sendo preservados ou, no caminho oposto, se a prorrogação dos processos está onerando o Estado e o Poder Judiciário, sem que exista algum resultado prático identificável.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ALVAREZ, Anselmo Prieto. Fazenda Pública. Enciclopédia jurídica da PUC-SP. Celso Fernandes Campilongo, Alvaro de Azevedo Gonzaga e André Luiz Freire (coords.). Tomo: Processo Civil. Cassio Scarpinella Bueno, Olavo de Oliveira Neto (coord. de tomo). 2. ed. São Paulo: Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, 2021. Disponível em: <https://enciclopediajuridica.pucsp.br/verbete/466/edicao-2/fazenda-publica>

AVILA, Humberto – “Repensando o “Princípio da Supremacia do Interesse Público sobre o Particular”- in “Interesses Públicos versus Interesses Privados: - Desconstruindo o Princípio de Supremacia do Interesse Público”- Rio de Janeiro, Lumen Júris, 2005.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. Manual de Direito Administrativo. 27^a ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2013

CINTRA, Araújo. Comentários ao código de processo civil. Rio de Janeiro: Forense, 2000.

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

CURVELLO, João José Azevedo; SKROFERNEKER, Cleusa Maria Andrade. A comunicação e as organizações como sistemas complexos: uma análise a partir das perspectivas de Niklas Luhmann e Edgar Morin. **E-Compós**, [S. l.], v. 11, n. 3, 2009. DOI: 10.30962/ec.307. Disponível em: <https://www.e-compos.org.br/e-compos/article/view/307>. Acesso em: 29 set. 2025.

DE MACEDO NETO, Wilson Bernardino. A (in) constitucionalidade das prerrogativas de direito da Fazenda Pública em juízo. **Boletim Científico Escola Superior do Ministério Público da União**, n. 46, p. 207-236, 2015.

DE OLIVEIRA, Bruno Almeida; DO VAL, Sandra Santacruz. Reexame necessário no novo CPC: a conservação de uma ofensa ao princípio da igualdade. **Unisul de Fato e de Direito: revista jurídica da Universidade do Sul de Santa Catarina**, v. 8, n. 15, p. 145-157, 2017.

DIDIER JR., Fredie. *Curso de direito processual civil: o processo civil nos tribunais, recursos, ações de competência originária de tribunal e querela nullitatis, incidentes de competência originária de tribunal / Fredie Didier Jr., Leonardo Carneiro da Cunha — 13. ed. reformn. — Salvador: Ed. JusPodivm, 2016.*

ESTRADA, Adrian Alvarez. *Os fundamentos da teoria da complexidade em Edgar Morin. Akrópolis Umuarama, v. 17, n. 2, p. 85-90, abr./jun. 2009.*

FÉLIX, Juarez Rogério. *O duplo grau de jurisdição obrigatório. Aspectos polêmicos e atuais dos recursos cíveis de acordo com a Lei*, v. 9, p. 98, 1999.

FERRARI, Márcio. *Edgar Morin, o arquiteto da complexidade. Nova Escola. Publicado em—Especial Grandes Pensadores*, p. 01-04, 2008. GONÇALVES, Marcus Vinicius Rios. *Curso de direito processual civil – v. 3 – execução, processos nos tribunais e meios de impugnação das decisões / Marcus Vinicius Rios Gonçalves. – 18. ed. – [2. Reimp.] – São Paulo: Saraiva Jur, 2025.*

GONÇALVES, Marcus Vinicius Rios. *Curso de direito processual civil – v. 3 – execução, processos nos tribunais e meios de impugnação das decisões. 18. ed. – [2. Reimp.] – São Paulo: Saraiva Jur, 2025.*

GONZALES ZANELLA, G.; LENA MARCHIORI NETO, D.; LUIZ ERNANI BONESSO DE ARAUJO, L. *Reparação extrapatrimonial dos danos ambientais à luz da Teoria da Complexidade de Edgar Morin. Revista Eletrônica do Curso de Direito da UFSM, [S. I.], v. 1, n. 2, 2006. DOI: 10.5902/198136946777. Disponível em: <https://periodicos.ufsm.br/revistadireito/article/view/6777>. Acesso em: 2 jul. 2025.*

JÚNIOR, Nelson Nery. *Princípios do processo civil na Constituição Federal*. Editora Revista dos Tribunais, 2004.

JUSTEN FILHO, Marçal. *Curso de direito administrativo. 16. ed., rev. e atual. - Rio de Janeiro : Forense 2025, pg 41.*

MACAU, Elbert E. N. *Sistemas complexos. In: Anais do I Congresso de Dinâmica e Aplicações. Rio Claro. 2002. p. 29-49.*

MAIA, Renato Vasconcelos. *Inconstitucionalidade do Reexame Necessário face aos princípios da isonomia e da celeridade processual. Revista da ESMAPE, n. 1, 1996*

MARINONI, Luiz Guilherme. *Curso de processo civil : tutela dos direitos mediante procedimento comum, volume 2 [livro eletrônico]* / Luiz Guilherme Marinoni, Sérgio Cruz Arenhart, Daniel Mitidiero. -- 6. ed. rev., atual. e ampl. -- São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2020.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito administrativo brasileiro:** até a Emenda Constitucional [90](#), de 15.9.2015. 42. ed. atual. São Paulo: Malheiros, 2016.

MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO PARÁ. *Áreas de Atuação: Ações Constitucionais e Fazenda Pública.* Disponível em: <https://www2.mppa.mp.br/areas-de-atuacao/acoes-constitucionais-e-fazenda-publica.htm#:~:text=Trata%2Dse%20da%20express%C3%A3o%20que,%2C%20genericamente%2C%20de%20Fazenda%20P%C3%BAblica>. Acesso em: 13 maio 2025.

MORAES, José Roberto de. COSTA, Regina Helena. As prerrogativas processuais da Fazenda Pública in BUENO, Cássio Scarpinella; SUNDFELD, Carlos Ari (coords). *Direito Processual Público*. São Paulo: Malheiros, 2003.

MORIN, Edgar. Os desafios da complexidade. **Morin E, organizador. A religação dos saberes. O desafio do século XXI.** Rio de Janeiro: Editora Bertrand Brasil, p. 559-67, 2001.

MORIN, Edgard. O problema epistemológico da complexidade. In: **O problema epistemológico da complexidade.** 2002.

MORIN, Edgar. Ciência com consciência. Tradução de Maria Alice Sampaio Dória. - Ed. revista e modificada pelo autor – 8^a ed. - Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2005.

OLIVEIRA, Weber Luiz de. Remessa necessária desnecessária. Disponível em: <http://emporiododireito.com.br/leitura/remessa-necessaria-desnecessaria-por-weber-luiz-de-oliveira> . Acesso em: 12 set. 2025.

PETRONILIO, Flávia Martina Marinello. Federalismo e conflito de interesses públicos sob a ótica da remessa necessária. Trabalho de Conclusão de Curso (graduação) – Universidade Federal de Santa Catarina, Centro de Ciências Jurídicas, Graduação em Direito, Florianópolis, 2024.

PORTO, Sérgio Gilberto; USTÁRROZ, Daniel. **Manual dos recursos cíveis.** Livraria do Advogado Editora, 2018.

RODRIGUES, Marco Antonio. A Fazenda Pública no processo civil. 2^a Edição -Rev. Atual e Ampl. São Paulo: Atlas. 2016.

SILVA, Bruno Pedroso Lima. A teoria da complexidade e o seu princípio educativo: as ideias educacionais de Edgar Morin. **Revista Polyphonía**, v. 22, n. 2, 2011.

SZKLAROWSKY, Leon Frejda. Recursos e reexame necessário. **Revista Jurídica Consulex. Ano VI**, n. 121, p. 30, 2002.

TALAMINI, Eduardo. Reexame necessário: hipóteses de cabimento no CPC/15. Disponível em: <https://www.migalhas.com.br/dePeso/16,MI235769,31047-Reexame+necessario+hipoteses+de+cabimento+no+CPC15>. Acesso em 12 set. 2025.

TESHEINER, José Maria Rosa. **Elementos para uma teoria geral do processo.** 1993.

VAZ, Paulo Afonso Brum. Reexame necessário no CPC/15: dispensa quando houver apelação da Fazenda Pública. **Revista Eletrônica de Direito Processual**, v. 21, n. 2, 2020.

WELSCH, Gisele Mazzoni. O reexame necessário como meio de (in) efetividade da tutela jurisdicional. Dissertação (mestrado em Direito) – Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2008.