



Tutela declaratória: interesse de agir e seus efeitos

Autora: Lília Côrtes de Carvalho De Martino

Juíza Federal

publicado em 17.12.2014

[✉ \[enviar este artigo\]](#) [🖨 \[imprimir\]](#)

Resumo

O estudo da tutela declaratória implica, de início, caracterizar a sua inserção dentro da classificação das sentenças de mérito quanto a seu conteúdo. A partir daí, é necessário estabelecer a delimitação para as hipóteses de crise de certeza, isolada ou acompanhada de crise de inadimplemento. A tutela declaratória quanto a fatos é extremamente reduzida no direito brasileiro, restringindo-se à hipótese legal. É importante, ainda, demarcar que há efeitos principais, reflexos e secundários da tutela em relação às pessoas afetadas. A ação declaratória incidental difere da tutela em estudo no que tange à forma como se apresenta e se insere no contexto processual. O cabimento da ação declaratória deve ser admitido somente em caso de tutela necessária e útil, a ser devidamente analisada pelo intérprete. Há cabimento da tutela quanto à crise de certeza em interpretação de leis? E há possibilidade de reconhecimento de conexão? A doutrina se controverte acerca da execução da tutela declaratória, concluindo-se por seu cabimento, conforme jurisprudência atual. Ao final, passa-se à análise de hipótese em que é cabível a tutela acautelatória em relação a terceiro com obrigação acessória decorrente da tutela declaratória, evitando-se o ingresso de nova demanda diante da existência de tutela declaratória transitada em julgado.

Palavras-chave: Tutela declaratória. Interesse de agir. Interpretação. Conexão. Execução. Cautelar.

Sumário: Introdução. 1 Conteúdo de uma sentença de mérito. 2 Tutela declaratória quanto a fatos. 3 Efeitos de uma sentença de mérito. 4 Diferença da ação declaratória incidental. 5 A tutela declaratória e o interesse. 6 Tutela declaratória acerca de validade de lei ou ato normativo e o controle de constitucionalidade. 7 Tutela declaratória e litispendência/conexão. 8 Execução da tutela declaratória. 9 Tutela acautelatória da tutela declaratória. Conclusão. Referências.

Introdução

O presente trabalho pretende sinalizar para um ponto que provoca controvérsia jurídica, flertando com o cabimento da tutela declaratória e os efeitos que dela emergem, especialmente se focando na aplicabilidade quanto a causas que possam ter interesse à Justiça Federal.

Em face disso, mostra-se importante traçar a delimitação do conteúdo que uma sentença de mérito pode apresentar, com a verificação da possibilidade de inclusão da tutela declaratória não apenas como causa de pedir nas demandas em que ela se exhibe de forma não singular, podendo também se incluir no objeto do provimento final, o que, frise-se, é comum na prática judicial quando se está diante de relações jurídicas que se protraem no tempo.

A partir daí, passa-se à fixação dos efeitos das sentenças de mérito, visando, mais adiante, perquirir-se acerca dos efeitos do conteúdo declaratório em si e do cabimento de execução de sentença de conteúdo declaratório em cotejo com o ingresso de novas demandas condenatórias quando já se tem declaração transitada em julgado.

E, não obstante isso, analisa-se, também, a questão do interesse de agir quanto à tutela declaratória, aprofundando-se em relação a determinadas situações dignas de reflexão.

1 Conteúdo de uma sentença de mérito

O conceito atual de sentença exalta que "sentença é o ato do juiz que implica alguma das situações previstas nos arts. 267 e 269 desta lei",⁽¹⁾ de modo que abrange as situações de extinção do processo, sem apreciação de mérito, e as hipóteses de resolução do mérito da demanda. Tal alteração singela trouxe nova força à clássica classificação ternária das sentenças de procedência no que toca a seu conteúdo.

Afasta-se, portanto, a classificação quinária, não havendo mais razão de ser para as sentenças mandamental e executiva, uma vez que, não sendo mais o ato que põe fim ao processo, essas duas modalidades passaram a estar igualmente contidas no conceito de sentença condenatória, hoje de conteúdo mais abarcado.

Assim, a doutrina passou a afirmar que,

"A partir da nova redação do art. 461 (1994), as sentenças que reconheçam o direito a uma prestação de **fazer** ou **não fazer** passaram a poder ser efetivadas no mesmo processo em que proferidas. Em 2002, com a introdução do art. 461-A ao CPC, o mesmo regime foi estendido à efetivação das sentenças que reconhecessem o direito a uma prestação de entrega de coisa. Mais recentemente (2005), a sentença **pecuniária** também passou a poder ser efetivada no mesmo processo em que proferida, como se vê da redação do art. 475-J, CPC. **Todas as sentenças de prestação podem ser efetivadas no mesmo processo em que proferidas, sine intervallo.** Todas podem ser designadas, pois, de **condenatórias**, embora se reconheça que houve uma alteração no conceito de **sentença condenatória**.

(...)

Volta-se ao começo, embora não se possa dizer que tenha havido um retrocesso: retoma-se a importância da classificação ternária das decisões de procedência, levando-se em conta o seu **conteúdo**. É nesse sentido que dividimos as decisões de procedência entre as **sentenças de prestação** (que podem ser chamadas de *condenatórias*), as **constitutivas** e as **declaratórias**. Restringe-se a classificação às decisões **de procedência**, porque as decisões de improcedência têm normalmente conteúdo declaratório, o que retira a utilidade de que se submetam a uma classificação."⁽²⁾

Nesse passo, chega-se à conclusão de que as sentenças de mérito, quanto a seu conteúdo, dividem-se atualmente em sentenças **meramente declaratórias**, em que naturalmente também se incluem as sentenças de improcedência, sentenças **constitutivas** e sentenças **condenatórias**.

Em que pese tal classificação, é indispensável ressaltar que nada impede que uma ação condenatória apresentada ao Poder Judiciário tenha, **no bojo de seu pedido**, e não apenas em seus fundamentos, **conteúdo declaratório**, visando à declaração de existência ou inexistência de relação jurídica, com força definitiva, igualmente ao pedido de condenação.

E a diferenciação sobre o conteúdo da sentença importa, pois "o resultado útil do

processo civil de conhecimento é a tutela jurisdicional consistente em **julgar pretensões** e com isso **definir o preceito a ser observado pelos litigantes** em relação ao bem da vida sobre o qual controvertem”.(3)

Buscando-se a definição de um preceito final a reger a relação jurídica objeto da demanda, configurada em virtude de uma crise jurídica posta perante o Poder Judiciário, a verificação sobre o necessário conteúdo desse preceito e seus efeitos sobre as partes e, até mesmo, reflexamente sobre terceiros possibilita que se analise a tutela jurisdicional adequada para cada situação. Nos dizeres de Cândido Rangel Dinamarco:

“Há **crises de certeza**, debeláveis por um ato jurisdicional que torne certa a relação jurídica sobre a qual havia dúvida; há **crises de adimplemento**, a serem superadas por medidas capazes de oferecer ao credor o mesmo resultado que o devedor teria produzido, se adimplisse; há **crises das situações jurídicas**, que se eliminam instituindo entre os litigantes uma situação jurídica nova.”(4)

E o doutrinador vai além, indicando, de forma precisa, que,

“Como cada grupo de situações assim sintetizadas clama por soluções diferentes entre si, a ordem jurídico-processual institui técnicas diferentes para oferta da tutela jurisdicional adequada. Essas técnicas são representadas pelas sentenças **meramente declaratórias**, que põem fim à crise de certeza; pelas **condenatórias**, cujo efeito é instigar o obrigado a adimplir a obrigação, sob pena de suportar as medidas consistentes na execução forçada, ou a cumprir o **mandamento**, sob pena de suportar mal maior; e pelas **constitutivas**, cujo efeito é a instituição de uma situação jurídica nova, diferente daquela lamentada pelo autor – criando uma relação jurídica antes inexistente entre os litigantes ou impondo a modificação ou a extinção da que já existisse.”(5)

O presente trabalho irá se focar essencialmente nas situações em que se mostra existente uma **crise de certeza**, autonomamente ou acompanhada da necessidade de adimplemento de uma obrigação, que reclama uma resolução pelo Poder Judiciário, restaurando-se a segurança jurídica da relação envolvida.

2 Tutela declaratória quanto a fatos

A tutela declaratória se apresenta, portanto, para debelar situação de dúvida fundada em que se mostra necessária a atuação do Poder Judiciário para restaurar a posição de segurança jurídica a tal situação, salientando a doutrina que “atende, assim, ao escopo de garantir aos jurisdicionados a segurança jurídica comprometida, nos tempos atuais, por fatores diversos (crise econômica, legislação deficiente, baixo nível de ensino etc.)”.(6)

Sendo assim, não se pode deixar de citar que não é todo e qualquer fato que possibilita que se busque do Poder Judiciário a tutela declaratória para estabelecer a verdade quanto a esse fato, fixando um preceito sobre ele.

A única hipótese referente a fato em si admitida pelo direito brasileiro diz respeito à declaração sobre a autenticidade ou a falsidade de um determinado documento, conforme expressamente consignado pelo art. 4º, II, do Código de Processo Civil.
Com essa orientação,

“Não se deve confundir, porém, o fato com suas consequências jurídicas. Somente estas podem ser objeto da declaratória. Em muitos casos, o êxito da demanda repousa nos termos em que o autor deduz sua pretensão: se pedir, simplesmente, a declaração da existência ou da inexistência de um fato, certamente sucumbirá; se, ao revés, requerer a declaração da existência ou da inexistência da relação jurídica emergente do fato,

poderá lograr o que pretende.”(7)

Dessa feita, é preciso que haja situação de que decorra uma consequência jurídica a possibilitar a intervenção do Poder Judiciário.

3 Efeitos de uma sentença de mérito

Em uma análise inicial, parece claro que a sentença faz coisa julgada entre as partes e a estas se restringe, não podendo alcançar terceiros que do processo não participaram.

No entanto, não há como se ater a tal ideia, havendo que se considerar que existem casos em que uma declaração de mérito *inter partes* vai ter seus efeitos estendidos a terceiras pessoas e até mesmo *erga omnes*.

Nesse passo, reconhece-se a existência da chamada eficácia reflexa, de modo que a sentença, além dos efeitos principais, “relacionados à situação jurídica litigiosa, produz, muitas vezes, efeitos também sobre relação jurídica estranha ao processo, mas que mantém um vínculo de conexão jurídica com a relação discutida”.(8)

É o caso, por exemplo, da sentença de despejo que, ao resolver a locação, assim também o faz em relação à sublocação.

Há também os efeitos secundários, que decorrem do fato de a decisão existir e, em face disso, tratando-se a sentença de um fato, deve-se admitir que esse fato poderá ter efeitos em decorrência de disposição legal, seja em relação a terceiros, seja mesmo em relação a toda a coletividade, como o caso da hipoteca judiciária do art. 466 do Código de Processo Civil, ou no que toca à declaração de autenticidade ou falsidade de documento (art. 4º, II, do CPC), ou, por fim, no caso do terceiro que detém uma obrigação acessória ao direito em si, entre outros.

4 Diferença da ação declaratória incidental

É importante delimitar, ainda, que não se está a tratar da ação declaratória incidental, mas da própria tutela declaratória, seja autônoma, seja conjuntamente a outra tutela.

A ação declaratória incidental diz respeito a questão incidente, autônoma em relação ao objeto principal do processo, mas que lhe é prejudicial, proposta pelo autor ou pelo réu no curso do processo sobre tema que inicialmente não foi contemplado no pedido.

E é isso que se afirma acerca de sua função:

“Precisamente esta é a função da ação declaratória incidental: provocar o juiz a ‘decidir’ (e não apenas analisar como fundamento) tema que seria, normalmente, em função da estrutura conferida pelo autor à ação em sua petição inicial, examinado tão somente de maneira incidental (como fundamento da sentença) no pronunciamento judicial (e sobre o qual não recairia o selo de imutabilidade da coisa julgada).”(9)

No entanto, o autor pode ter, e muitas vezes tem, interesse em que uma questão prejudicial a uma tutela que pede, ao final, também tenha o *status* de principal desde o momento da petição inicial, no caso da inclusão da tutela declaratória junto a um pedido de tutela condenatória, fazendo cessar a situação de incerteza também quanto aos efeitos entre aquelas partes para o futuro.

5 A tutela declaratória e o interesse

Consoante previsto pelo art. 4º do Código de Processo Civil, no direito brasileiro, é cabível a demanda judicial para obtenção de declaração da existência ou da inexistência de relação jurídica, limitando-se, quanto a fatos, à possibilidade de demanda para declaração de autenticidade ou falsidade de documento.

A justificativa acerca dessa possibilidade repousa no elemento segurança jurídica, para fins de cessar situação de indefinição relevante. A título de curiosidade:

“Conquanto se conhecessem, já no direito romano, ações meramente declaratórias, com caráter de prejudiciais, só no século XIX, com a promulgação do Código de Processo Civil alemão (ZPO), é que, em verdade, se iniciou a elaboração científica do instituto.”(10)

E o estudo do conteúdo da tutela declaratória leva à definição, portanto, do que se traduz por **relação jurídica** a permitir a postulação de obtenção de declaração judicial, limitando o objeto da demanda declaratória, acrescido esse objeto, apenas, da hipótese de autenticidade/falsidade documental.

Em assim sendo, conclui-se que a demanda declaratória deve cingir-se aos casos de **“acertamento da existência do direito afirmado pelo demandante”**.(11) Posto isso, importa estabelecer que esse acertamento deve se mostrar necessário e útil, não cabendo o manejo da ação declaratória indiscriminadamente para toda e qualquer sorte de relação jurídica. Conforme expõe a doutrina,

“A ação declaratória não visa, na verdade, a desfazer dúvida ou incerteza sobre a existência ou a inexistência de relação jurídica, mas **objetiva o valor segurança, emergente da coisa julgada**, enquanto a ação constitutiva visa à alteração de um estado jurídico, e a condenatória, à obtenção da sanção.

De qualquer modo, a doutrina é uniforme no sentido de que, para obtenção da tutela declaratória, não é suficiente a mera afirmação da existência (ou da inexistência) do direito, **exigindo-se a indicação de situação concreta que revele a necessidade dessa tutela**.

Cabe registrar que o valor segurança também pode ser alcançado na ação cautelar, mas em caráter provisório.

A segurança definitiva só pode ser obtida com a sentença declaratória, após o trânsito em julgado.”(12)

Além da necessidade, a demanda declaratória também clama utilidade, sendo indispensável indicar a crise de certeza pela qual passa o direito de que se pretende a declaração. Destaca-se:

“Sem uma crise de certeza, de adimplemento ou de alguma situação jurídica sequer se justificaria a intromissão dos agentes do Poder Judiciário. **Não teria utilidade alguma**. A conseqüência [sic] é que a demanda deve necessariamente, **além de individualizar os fatos e propor seu enquadramento jurídico para a demonstração do direito alegado, descrever também os fatos caracterizadores da crise jurídica lamentada**.”(13)

Desse modo, não cabe movimentar a máquina judiciária em vão, valendo essa assertiva para todos os conteúdos que se apresentem, inclusive o da tutela declaratória, seja nas demandas em que se intenta a prolação de sentença meramente declaratória, seja nas demandas em que o provimento declaratório se

insere na causa de pedir ou no pedido principal juntamente com o pedido condenatório.

Portanto, considerando que "o interesse de agir constitui o **núcleo fundamental do direito de ação**, por isso que só se legitima o acesso ao processo e só é lícito exigir do Estado o provimento pedido, na medida em que ele tenha essa utilidade e essa aptidão",⁽¹⁴⁾ deve-se ter em mente que "existem dois fatores sistemáticos muito úteis para a aferição do interesse de agir, como **indicadores da presença deles: a necessidade da realização do processo e a adequação do provimento jurisdicional postulado**".⁽¹⁵⁾

Com base nessa ideia, emerge um questionamento, mais precisamente no que tange ao cabimento específico da propositura de demanda declaratória, buscando a tutela judicial com a finalidade de interpretar do modo que se entende correto lei ou ato normativo, apresentando-se essa demanda perante o ente público autor da norma, mesmo que o executor desta seja distinto.

6 Tutela declaratória acerca de validade de lei ou ato normativo e controle de constitucionalidade

Imagine-se a seguinte hipótese: hospital que atende pacientes pelo Sistema Único de Saúde – SUS por meio de contrato firmado com o município. Há uma portaria, ato normativo emitido pelo Ministério da Saúde, que fixa os requisitos que deve esse hospital atender para que receba as verbas de origem federal.

Nos termos do inciso X do art. 18 da Lei nº 8.080/90, compete ao município "celebrar contratos e convênios com entidades prestadoras de serviços privados de saúde, bem como controlar e avaliar sua execução".

Pois bem. O contrato, celebrado com o município e que autoriza a transferência das verbas do SUS, é objeto de questionamento em ação civil pública que tramita perante a Justiça Estadual.

É cabível a demanda judicial, mostra-se presente a necessidade/utilidade, quando o interesse do autor se revela tendente a interpretar lei/ato normativo perante o ente responsável pela norma?

Quando se trata de demanda individual em ação meramente declaratória, parece, em princípio, que não, que estaria ausente o interesse de agir.

Mas pense-se na hipótese apresentada, em que o Ministério da Saúde editou um ato normativo, traçando os contornos de um determinado assunto que lhe cabia, ao fixar os requisitos que deve atender o hospital e que compete ao município fiscalizar, e o hospital, que se diz interessado, ingressa com demanda na Justiça Federal para única e exclusivamente definir os limites de interpretação daquele ato, afastando-se parte tida por ele como inconstitucional, e, segundo ele, manter a utilização das verbas do SUS, sem postular pela condenação do ente a qualquer ato outro que não seja esse – a definição de inconstitucionalidade –, até porque a condenação estaria direcionada a ente diverso, no caso, o município, responsável pela contratação. Em princípio, estar-se-ia buscando definir existência ou inexistência de relação jurídica entre a pessoa e esse ente, diante do interesse na consequência jurídica dessa definição.

Como bem lecionou o Ministro Luís Roberto Barroso:

"Sentindo-se lesada em seu direito, toda e qualquer pessoa pode solicitar um pronunciamento do Poder Judiciário. A esse poder de requerer a prestação jurisdicional autônoma em relação ao direito material alegado dá-se o nome de **direito de ação**. Para tutela das diferentes situações jurídicas subjetivas, a ordem legal contempla uma ampla gama de remédios processuais, de **ações** utilizáveis pelo jurisdicionado."⁽¹⁶⁾

Em face disso, haveria que se entender como cabível a situação delineada? O controle concentrado de constitucionalidade de leis e atos normativos, traçado pela Constituição brasileira, limita o manejo desse instrumento a categoria determinada de pessoas com legitimidade a tanto, diferentemente do que se dá quanto ao controle difuso.

Nesse passo, importa transcrever adiante que,

“Para defender a supremacia constitucional contra as inconstitucionalidades, a própria Constituição estabelece técnica especial, que a teoria do Direito constitucional denomina **controle de constitucionalidade das leis**, que, na verdade, hoje, é apenas um aspecto relevante da **jurisdição constitucional**.

(...)

Os sistemas constitucionais conhecem dois critérios de controle da constitucionalidade: o **controle difuso** (ou jurisdição constitucional difusa) e o **controle concentrado** (ou jurisdição constitucional concentrada). Verifica-se o primeiro quando se reconhece o seu exercício a todos os componentes do Poder Judiciário, e o segundo, se só for deferido ao tribunal de cúpula do Poder Judiciário ou a uma corte especial.”(17)

Assim sendo, poder-se-ia entender que **“qualquer interessado poderá suscitar a questão de inconstitucionalidade, em qualquer processo, seja de que natureza for, qualquer que seja o juízo”**.(18)

Para tanto, basta mostrar-se interessado. A diferença, portanto, repousará nos efeitos da sentença declaratória acerca da coisa julgada entre as partes ali envolvidas.

Não obstante isso, a competência para a ação direta de inconstitucionalidade é exclusiva do Supremo Tribunal Federal, nos termos do art. 102, I, a, da Constituição Federal, sendo que a doutrina é firme ao afirmar que, no caso da sentença que decide inconstitucionalidade por exceção, em controle difuso,

“a arguição de inconstitucionalidade é questão prejudicial e gera um procedimento *incidenter tantum*, que busca a simples verificação da existência ou não do vício alegado. E a sentença é declaratória; faz coisa julgada no caso e entre as partes. Mas, no sistema brasileiro, não faz ela coisa julgada em relação à lei declarada inconstitucional, porque qualquer tribunal ou juiz, em princípio, poderá aplicá-la por entendê-la constitucional, enquanto o Senado Federal, por resolução, não suspender a sua executoriedade.”(19)

Desse modo, tratando a questão da inconstitucionalidade de lei de questão prejudicial quanto a outra questão tida por principal, isso levará ao reconhecimento do vício no que tange à relação jurídica envolvida desde o seu nascimento, com efeitos *ex tunc*, mantendo-se os efeitos da lei em relação a terceiros enquanto vigente a legislação no ordenamento jurídico, haja vista que esses, que do processo não participaram, a demanda não pode alcançar. Haveria interesse de agir em se buscar uma tutela declaratória estrita contra o responsável pela norma, sem qualquer objetivo outro que não o do reconhecimento da inconstitucionalidade? Parece que não. E essa questão não diz respeito, apenas, à usurpação de competência do Supremo Tribunal Federal.

Note-se que uma coisa é o interesse perante aquele que elaborou a norma – no exemplo dado, o Ministério da Saúde –, outra coisa é o interesse diante daquele com quem vai se dar a relação jurídica – no exemplo, o município, executor do contrato –, ainda que, em certas hipóteses, sejam essas pessoas coincidentes.

Tendo a União, no mais das vezes, competência legislativa para estabelecimento de normas gerais sobre os mais diversos temas de interesse da sociedade, pensar de forma distinta estaria legitimando o ingresso indiscriminado de

demandas perante a Justiça Federal sobre hipóteses naturalmente de competência originária para julgamento por outros órgãos do Poder Judiciário.

Depois, bastaria ingressar com a ação de prestação pertinente, perante a pessoa com a qual se mantém a relação jurídica, considerando-se que já haveria um comando judicial, transitado em julgado, reconhecendo para aquele interessado a invalidade total ou parcial daquela determinada lei, de modo que o magistrado já estaria vinculado à questão prejudicial anteriormente decidida.

Seria isso, em verdade, um contrassenso, com afronta à concepção do sistema de constitucionalidade brasileiro, já que a declaração de inconstitucionalidade somente pode valer dentro daquele processo, entre aquelas partes (o demandante e o demandado – responsável pela norma), carecendo a declaração de qualquer utilidade outra.

7 Tutela declaratória e litispendência/conexão

Outra questão vem à tona, com base também na instigação anteriormente formulada, mas caminhando para linha distinta, considerando a parte final da hipótese apresentada: e se há uma ação civil pública, buscando uma tutela de prestação contra o hospital e o município, e aquele se defende, ou tem a oportunidade para fazê-lo, alegando fato modificativo, extintivo ou impeditivo fundado em inconstitucionalidade/invalidade de lei ou ato normativo? Ou seja, tem todas as oportunidades para questionar, como questão prejudicial, a inconstitucionalidade do ato normativo editado pelo Ministério da Saúde. Passado o prazo, esse demandado vê que tem poucas chances de êxito no processo, por as provas daqueles autos lhe serem desfavoráveis.

Caberia o ingresso de uma nova demanda, agora perante a União, tendo em vista que é ela a responsável pela elaboração da norma questionável, para que se reconheça a inconstitucionalidade/invalidade da norma, decidindo-se, por via transversa, acerca do direito que já era discutido naquela primeira demanda?

A resposta é igualmente negativa. Em que pese não se tratar de hipótese de litispendência, considerando-se que as partes envolvidas nas demandas são distintas e a litispendência implica a existência das mesmas partes, da mesma causa de pedir e do mesmo pedido, nos termos do art. 301, V e §§ 1º a 3º, do Código de Processo Civil, poder-se-ia cogitar em hipótese de conexão/continência. Se assim fosse, seria o caso, portanto, de o juiz federal avocar os primeiros autos para que houvesse julgamento conjunto, haja vista que sua competência prevaleceria independentemente de prevenção.

Nesse cenário, é importante ressaltar que a conexão implica a existência de objeto ou causa de pedir comum entre as demandas em jogo, devendo haver a reunião dos feitos para se evitar o risco de decisões contraditórias, no que se enquadraria perfeitamente a indagação ora suscitada.

Conforme se tem afirmado,

“Diante da identidade de causa de pedir ou de pedido, verifica-se a afinidade existente entre as ações, que conduzirá ao julgamento do mesmo tema (ao menos em parte) mais de uma vez. Precisamente aí está o fundamento da reunião de processos determinada pela conexão ou pela continência: evitar a coexistência de decisões contraditórias e dar maior eficiência à atividade processual (princípio da economia processual) – já que, diante da existência de questões comuns nas causas, será possível, muitas vezes, aproveitar atos de um processo em outro, reduzindo custos e tempo de ambos.

(...) caberá ao magistrado (ou aos magistrados envolvidos) examinar a conveniência da reunião, tendo em conta os objetivos a que se destinam a conexão ou a continência (evitar decisões conflitantes e privilegiar a economia processual). Assim, não fica ao livre talante do juiz reunir ou não os processos; deve ele examinar se essa reunião levaria à satisfação de tais objetivos ou,

antes, geraria o efeito contrário.”(20)

A saída para a hipótese em exame, entretanto, não pode implicar a solução da conexão. Esta, em uma análise superficial, pareceria adequada, pois possibilitaria a reunião dos feitos e a decisão conjunta. A saída, entretanto, repousa na questão da falta de interesse de agir para a segunda demanda, pois a sua conclusão não poderá ter utilidade *extra partes*.

Pensar distintamente, com o reconhecimento da conexão, arrastaria para a Justiça Federal um sem-número de casos originariamente alheios à sua competência, ou, algo ainda mais grave, no caso de não haver reunião processual, levaria a uma extensão de efeitos para fora do processo em relação a quem não teve oportunidade de dele participar, violando-se os princípios processuais vigentes.

Mais uma vez, caso isso se mostrasse aceitável, a parte interessada em questionar a validade de uma norma qualquer que fosse base de uma relação jurídica determinada poderia se valer da manobra para escolher a competência perante a qual desejaria demandar ou ser demandada, violando o princípio constitucional do juiz natural.

8 Execução da tutela declaratória

Tal assertiva, em princípio, parece despropositada, tendo em vista que a função da tutela declaratória é justamente a de restaurar crise de certeza, restabelecendo a segurança jurídica de uma determinada relação, de modo que, feito isso, nada haveria a executar.

A nova redação do art. 475-N, I, do Código de Processo Civil dispõe:

“**Art. 475-N.** São títulos executivos judiciais: I – a sentença proferida no processo civil que reconheça a existência de obrigação de fazer, não fazer, entregar coisa ou pagar quantia;”

O antigo art. 584 do Código de Processo Civil, revogado pela reforma da Lei nº 11.232/2005, tinha redação distinta, disciplinando, como título executivo judicial, a sentença condenatória proferida no processo civil.

Dito isso, deve-se ter em mente que a alteração feita pela reforma processual civil não reproduz exatamente a mesma coisa, senão não haveria razão para a alteração do texto da norma.

No entanto, a maioria dos autores defende a ausência de qualquer novidade substancial, sob pena de padecer a norma de inconstitucionalidade formal, haja vista que o teor do texto normativo, alterando a redação do antigo art. 584 do Código de Processo, foi aprovado apenas no Senado Federal, sem reenvio à Câmara dos Deputados para a necessária revisão (art. 65 da Constituição Federal).

Nesse sentido:

“É como se se tivesse alterado a redação do antigo inciso I do art. 584 para que não restasse dúvida nenhuma de que qualquer sentença proferida no processo civil que diga respeito à existência de uma prestação a ser cumprida é título executivo judicial. Pouco importa o **conteúdo** dessa prestação (fazer, não fazer, entregar coisa ou pagar quantia), o que releva é que ela não foi adimplida a tempo e de modo oportunos de acordo com as regras de direito material, e que por isso mesmo a atuação do Estado-juiz para **realizá-la concretamente** – e, se for o caso, contra a vontade do devedor – faz-se inevitável.”(21)

De outro lado, já há julgados, a partir do precedente do Superior Tribunal de

Justiça – que, inclusive, é anterior à alteração operada pela reforma processual, com voto do atual Ministro do Supremo Tribunal Federal Teori Zavascki –, reconhecendo a possibilidade de execução forçada mediante cumprimento de sentença de cunho declaratório, a fim de que seja privilegiado o princípio da efetividade quando haja juízo completo acerca da existência e do modo de ser da relação jurídica concreta. Citam-se:

“PROCESSUAL CIVIL. TRIBUTÁRIO. VALORES INDEVIDAMENTE PAGOS A TÍTULO DE CONTRIBUIÇÃO PREVIDENCIÁRIA. SENTENÇA DECLARATÓRIA DO DIREITO DE CRÉDITO CONTRA A FAZENDA PARA FINS DE COMPENSAÇÃO. SUPERVENIENTE IMPOSSIBILIDADE DE COMPENSAR. EFICÁCIA EXECUTIVA DA SENTENÇA DECLARATÓRIA, PARA HAVER A REPETIÇÃO DO INDÉBITO POR MEIO DE PRECATÓRIO. 1. No atual estágio do sistema do processo civil brasileiro, **não há como insistir no dogma de que as sentenças declaratórias jamais têm eficácia executiva**. O art. 4º, parágrafo único, do CPC considera ‘admissível a ação declaratória, ainda que tenha ocorrido a violação do direito’, modificando, assim, o padrão clássico da tutela puramente declaratória, que a tinha como tipicamente preventiva. Atualmente, portanto, **o Código dá ensejo a que a sentença declaratória possa fazer juízo completo a respeito da existência e do modo de ser da relação jurídica concreta**. 2. **Tem eficácia executiva a sentença declaratória que traz definição integral da norma jurídica individualizada. Não há razão alguma, lógica ou jurídica, para submetê-la, antes da execução, a um segundo juízo de certificação, até porque a nova sentença não poderia chegar a resultado diferente do da anterior, sob pena de comprometimento da garantia da coisa julgada, assegurada constitucionalmente. E instaurar um processo de cognição sem oferecer às partes e ao juiz outra alternativa de resultado que não um, já prefixado, representaria atividade meramente burocrática e desnecessária, que poderia receber qualquer outro qualificativo, menos o de jurisdicional**. 3. A sentença declaratória que, para fins de compensação tributária, certifica o direito de crédito do contribuinte que recolheu indevidamente o tributo contém juízo de certeza e de definição exaustiva a respeito de todos os elementos da relação jurídica questionada e, como tal, é título executivo para a ação visando à satisfação, em dinheiro, do valor devido. 4. Recurso especial a que se nega provimento.”(22)

“AGRAVO REGIMENTAL. ADMINISTRATIVO. PROCESSUAL CIVIL. FORNECIMENTO DE ENERGIA ELÉTRICA. AÇÃO DECLARATÓRIA. INEXISTÊNCIA DE CONDENAÇÃO. CUMPRIMENTO DE SENTENÇA. IMPOSSIBILIDADE. 1. O argumento no sentido de que a decisão monocrática é cabível somente quando o recurso é manifestamente inadmissível não tem procedência, pois da simples leitura do art. 557 do CPC pode-se inferir que o apelo especial pode ser julgado por decisão singular quando o recurso seja a) manifestamente inadmissível, b) improcedente, c) prejudicado ou d) esteja em confronto com súmula ou jurisprudência dominante do respectivo tribunal, do STF ou de tribunal superior. Assim, não há falar em impossibilidade de julgamento do presente feito por decisão única do relator. 2. **Em razão das alterações legislativas do Código de Processo Civil, principalmente a que acrescentou o art. 475-N, esta Corte posicionou-se no sentido da possibilidade de execução de sentença declaratória, desde que tenha conteúdo condenatório, a fim de que seja privilegiado o princípio da efetividade**. 3. Tal matéria já foi objeto de decisão por esta Corte, por ocasião do julgamento do REsp 1.192.783/RS, de relatoria do Min. Mauro Campbell Marques, Segunda Turma, julgado em 04.08.2011, DJe 15.08.2011, submetido à sistemática dos recursos repetitivos. Naquele julgado, firmou-se o entendimento no sentido de que a decisão proferida no processo civil que reconhece a existência de dada obrigação de pagar é título executivo hábil a fundar pedido de cumprimento de sentença. 4. No caso dos autos, todavia, verifica-se que a sentença em questão apenas julga improcedente pedido declaratório de inexistência de débito, e não pedido de reconhecimento de obrigação. Agravo regimental improvido.”(23)

“PROCESSUAL CIVIL. AÇÃO DECLARATÓRIA. EFICÁCIA EXECUTIVA. EXECUÇÃO

CONTRA A FAZENDA PÚBLICA. ART. 730 DO CPC. CUMPRIMENTO DE SENTENÇA. LEI Nº 11.232/2003. DIREITO AO REBATE PREVISTO NA RESOLUÇÃO Nº 3.194/2004, DO BACEN. 1. Não é nula a decisão do Juízo que ordenou a citação da União pelo art. 730 do CPC, porquanto, embora a Lei nº 11.232/03 não tenha revogado as execuções especiais de títulos judiciais, como no caso, contra a Fazenda Pública, o cumprimento da sentença quando o valor da condenação depender somente de cálculos aritméticos será realizado conforme disciplinado no artigo 730 do Código de Processo Civil. 2. **A sentença declaratória, na medida em que define os critérios contratuais de cálculo das prestações e/ou do saldo devedor, possui eficácia executiva, em face da introdução do artigo 475-J ao Código de Processo Civil (precedentes deste Tribunal e do e. Superior Tribunal de Justiça).** 3. A condição prevista no inciso II, § 3º do art. 1º da Resolução n. 3.194/2004, do Bacen, resta atendida, porquanto, embora previsto, o Proagro não foi utilizado, autorizando, portanto, a concessão do rebate conforme reconhecido em sentença.”(24)

E assim também se manifestou doutrinariamente o Ministro Teori Albino Zavascki:

“A interpretação restritiva dos títulos executivos judiciais, segundo a qual apenas as sentenças condenatórias ensejam posteriores medidas de natureza executiva, verdadeiro dogma na doutrina tradicional, já não é mais compatível com o atual regime processual. Com as sucessivas reformas processuais, valorizando a efetividade e a celeridade da função jurisdicional, impunha-se uma nova visão a respeito do tema, como acabou ocorrendo por via jurisprudencial. E com o advento da Lei 11.232, de 2005, o próprio legislador tratou de dar, explicitamente, maior amplitude, no sentido material, às sentenças com eficácia executiva, ao conferir tal eficácia não, simplesmente, à ‘sentença condenatória proferida no processo civil’, como originalmente previa o CPC (art. 584, I), mas sim à ‘sentença proferida no processo civil que reconheça a existência de obrigação de fazer, não fazer, entregar coisa ou pagar quantia’ (art. 475-N, I). **Isso significa que qualquer sentença, inclusive a de natureza declaratória, pode, dependendo do seu conteúdo, ter como efeito natural o de dar ensejo a providências práticas tendentes à efetiva satisfação do direito material nela reconhecido.**”(25)

Posto isso, parece clara a tendência dos tribunais a aceitar a nova realidade. Em tendo havido ampla discussão processual acerca do conteúdo de uma relação jurídica, a sentença que declara a existência de uma relação jurídica passível de condenação, mesmo sendo decorrente de uma negativa ao pedido autoral, sem reconvenção ou pedido contraposto, possibilita a demanda executiva fundada em título judicial, sendo desnecessário o ingresso de nova demanda de conhecimento condenatória no caso de já haver cognição judicial exauriente.

Independentemente de qualquer questão de cunho formal, a execução da sentença de natureza declaratória, na hipótese em que se mostrar como o meio viável a obter a satisfação do direito ali declarado, deve ser aceita e aplicada em larga escala, na medida em que a busca pela efetividade das decisões judiciais, trazendo para o mundo dos fatos o comando judicial decidido de modo definitivo, impõe-se como o norte de atuação para toda a comunidade jurídica nos tempos atuais.

9 Tutela acautelatória da tutela declaratória

De modo derradeiro, pense-se na seguinte situação: uma pessoa física ingressou com demanda para fins de reconhecimento de isenção de imposto de renda em determinadas verbas decorrentes de contrato de trabalho.

A demanda foi julgada procedente, não apenas para condenar a União a restituir os valores retidos indevidamente, mas também para reconhecer o direito, declarando expressamente em seu dispositivo a isenção. Foi determinada, inclusive, a notificação do empregador, responsável pela retenção das verbas,

para que se abstivesse de fazê-lo.

O sujeito rescinde o contrato de trabalho e inicia contrato com outro empregador distinto. Passados quase cinco anos da relação de trabalho, ele ingressa com nova demanda com a mesma finalidade da anterior.

A nova demanda tem condições de prosseguir?

Caso a demanda anterior tivesse disposto apenas de conteúdo condenatório em seu pedido, com a declaração contida na causa de pedir, a resposta seria afirmativa.

Mas, no caso descrito, a pessoa já tem a declaração da existência do direito perante a União, transitada em julgado. Não há interesse em prosseguir em razão da coisa julgada.

Desse modo, bastaria a ela ter feito o devido ajuste na sua declaração anual de rendimentos, não sendo o caso de acionar o Poder Judiciário novamente. E como fazer cessar a conduta equivocada do novo empregador, terceiro que detém obrigação acessória em relação às verbas em tela?

Uma vez notificado pelo próprio beneficiário, caso mantivesse conduta de retenção das verbas, prejudicando o cumprimento da decisão transitada em julgado, entende-se perfeitamente possível requerer a tutela acautelatória do direito perante esse empregador mediante o ingresso de uma demanda cautelar específica, mesmo já se estando diante de tutela satisfativa definitiva contra a União, solicitando-se a notificação do novo empregador acerca da existência da decisão irrecorrível para atendimento a seus termos.

Sobre a tutela cautelar, Fredie Didier Junior explica que "é meio de preservação do direito material e do resultado útil e eficaz da tutela definitiva satisfativa (de certificação e/ou efetivação)".(26)

Não se desconhece que a finalidade essencial da tutela cautelar é assegurar a eficácia de uma futura tutela de cunho satisfativo, conforme regra inserta no art. 796 do Código de Processo Civil. Não obstante, a presente situação indica a possibilidade de seu manejo para assegurar a eficácia perante um terceiro acerca da efetivação de direito sobre processo já findo, com a tutela definitiva entregue, devendo-se ter como lastro o disposto pelo art. 615, III, do Código de Processo Civil, de modo a garantir que a conduta de retenção, que não impede a realização do direito em si, mas prejudica o resultado útil e eficaz da tutela já concedida, venha a ser devidamente cessada.

Pensar diferentemente, obrigando a parte a ingressar com nova demanda judicial contra a União apenas porque quem detém obrigação acessória àquela relação jurídica, não a está cumprindo, violaria a segurança da coisa julgada no caso concreto, em que houve uma tutela declaratória conjuntamente à tutela condenatória, ambas com cunho de definitividade.

Conclusão

As ideias apresentadas mostram que a tutela declaratória tem ampla aplicabilidade, e não apenas em relação à interpretação dos contratos, matéria em que normalmente se apresenta.

Em face disso, é preciso pensar de forma aprofundada sobre seu alcance e seu cabimento, sobre o grande número de hipóteses em que pode se configurar necessária e útil, inclusive nas causas de interesse federal, e especialmente sobre as problemáticas que podem se evidenciar quando se profere decisão de cunho declaratório, acompanhada de decisão condenatória.

O interesse de agir para demandas que buscam a tutela declaratória precisa estar bem delineado, de modo a se evitar o surgimento de situações jurídicas

inusitadas que gerem efeitos em relação a terceiros que não os naturais de uma sentença de mérito.

E a execução da sentença, quando da tutela declaratória se puder extrair providência de cunho condenatório, afigura-se realidade já inserida no contexto do ordenamento jurídico brasileiro, assim como o manejo de tutela cautelar para assegurar a sua efetivação, devendo ser aceita a sua aplicação pelos tribunais pátrios.

Referências

BARROSO, Luís Roberto. **O direito constitucional e a efetividade de suas normas**: limites e possibilidades da Constituição brasileira. 3. ed. Rio de Janeiro: Renovar, 1996.

BUENO, Cássio Scarpinella. **A nova etapa da reforma do Código de Processo Civil**. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2006. v. 1, Comentários sistemáticos às Leis n. 11.187, de 19-10-2002, e 11.232, de 22-12-2005.

CÂMARA, Alexandre Freitas. **Lições de direito processual civil**. 9. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2004. v. 1.

DIDIER JR., Fredie; BRAGA, Paula Sarno; OLIVEIRA, Rafael Alexandria de. **Curso de Direito Processual Civil**. 8. ed. Salvador: Juspodivm, 2013. v. 2, Teoria da prova, direito probatório, ações probatórias, decisão, precedente, coisa julgada e antecipação dos efeitos da tutela.

DINAMARCO, Cândido Rangel. **Instituições de direito processual civil**. 5. ed. São Paulo: Malheiros, 2005. v. 2.

_____. **Instituições de Direito Processual Civil**. 5. ed. São Paulo: Malheiros, 2005. v. 3.

JURISPRUDÊNCIA colhida em <www.jf.jus.br/juris/unificada/>.

LOPES, João Batista. **Ação declaratória**. 6. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2009.

MARINONI, Luiz Guilherme; ARENHART, Sérgio Cruz. **Manual do processo de conhecimento**. 3. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2004.

SILVA, José Afonso da. **Curso de direito constitucional positivo**. 11. ed. São Paulo: Malheiros, 1996.

Notas

1. **Código de Processo Civil brasileiro** – Art. 162, § 1º.

2. DIDIER JR., Fredie; BRAGA, Paula Sarno; OLIVEIRA, Rafael Alexandria de. **Curso de direito processual civil**. 8. ed. Salvador: Juspodivm, 2013. v. 2, Teoria da prova, direito probatório, ações probatórias, decisão, precedente, coisa julgada e antecipação dos efeitos da tutela. p.398.

3. DINAMARCO, Cândido Rangel. **Instituições de direito processual civil**. 5. ed. São Paulo: Malheiros, 2005. v. 3. p. 194 (destacou-se).

4. Idem.

5. Ibidem, p. 194-195.
6. LOPES, João Batista. **Ação declaratória**. 6. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2009. p. 31.
7. Ibidem, p. 99.
8. DIDIER JR., Fredie; BRAGA, Paula Sarno; OLIVEIRA, Rafael Alexandria de. Op. cit., p. 407.
9. MARINONI, Luiz Guilherme; ARENHART, Sérgio Cruz. **Manual do processo de conhecimento**. 3. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2004. p. 178.
10. LOPES, João Batista. Op. cit., p. 48
11. CÂMARA, Alexandre Freitas. **Lições de direito processual civil**. 9. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2004. v. 1. p. 439 (destacou-se).
12. LOPES, João Batista. Op. cit., p. 73 (destacou-se).
13. DINAMARCO, Cândido Rangel. **Instituições de direito processual civil**. 5. ed. São Paulo: Malheiros, 2005. v. 2. p. 126 (destacou-se).
14. Ibidem, p. 302 (destacou-se).
15. Ibidem, p. 305 (destacou-se).
16. **O direito constitucional e a efetividade de suas normas: limites e possibilidades da Constituição brasileira**. 3. ed. Rio de Janeiro: Renovar, 1996. p. 135.
17. SILVA, José Afonso da. **Curso de direito constitucional positivo**. 11. ed. São Paulo: Malheiros, 1996. p. 52-53.
18. Ibidem, p. 55.
19. Ibidem, p. 56-57.
20. MARINONI, Luiz Guilherme; ARENHART, Sérgio Cruz. Op. cit., p. 54.
21. BUENO, Cássio Scarpinella. **A nova etapa da reforma do Código de Processo Civil**. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2006. v. 1, Comentários sistemáticos às Leis n. 11.187, de 19-10-2002, e 11.232, de 22-12-2005. p. 162.
22. RESP 200301694471, **Teori Albino Zavascki**, STJ – **Primeira Turma**, DJ Data: 25.02.2004, p. 00123. Extraído de <www.jf.jus.br/juris/unificada/>.
23. AGARESP 201301974936, **Humberto Martins**, STJ – **Segunda Turma**, DJE Data: 11.09.2013. Extraído de <www.jf.jus.br/juris/unificada/>. (grifou-se)
24. AC 200971050010902, **Marga Inge Barth Tessler**, TRF4 – **Quarta Turma**, D.E. 08.09.2009. Extraído de <www.jf.jus.br/juris/unificada/> (destacou-se).
25. Antecipação da tutela. Apud LOPES, João Batista. Op. cit., p. 138 (destacou-se).
26. DIDIER JR., Fredie; BRAGA, Paula Sarno; OLIVEIRA, Rafael Alexandria de.

Op. cit., p. 512.

Referência bibliográfica (de acordo com a NBR 6023:2002/ABNT):
DE MARTINO, Lília Côrtes de Carvalho. Tutela declaratória: interesse de agir e seus efeitos. **Revista de Doutrina da 4ª Região**, Porto Alegre, n. 63, dez. 2014. Disponível em:
< http://www.revistadoutrina.trf4.jus.br/artigos/edicao063/Lilia_DeMartino.html>
Acesso em: 08 jan. 2015.

REVISTA DE DOCTRINA DA 4ª REGIÃO
PUBLICAÇÃO DA ESCOLA DA MAGISTRATURA DO TRF DA 4ª REGIÃO - EMAGIS