

Pontifícia Universidade Católica de São Paulo  
PUC-SP

Fernanda de Magalhães Delneri - RA00217052



**PUC-SP**

A UTILIZAÇÃO DA SENTENÇA PROLATADA EM MANDADO DE SEGURANÇA  
COMO TÍTULO EXECUTIVO JUDICIAL PARA O INGRESSO COM CUMPRIMENTO  
DE SENTENÇA

Graduação em Direito

São Paulo

2023

*In lumine tuo videbimus lumen*

Aos meus pais, que suspirarão aliviados ao me ver formada.

À minha avó, que finalmente poderá cortar os seus cabelos.

Ao meu avô, que não chegou a ver a única neta que seguiu os seus passos se formar.

Ao meu eterno padrasto, Eduardo Cunha Monteiro, cujo apoio foi incondicional.

## AGRADECIMENTOS

Aos meus pais, Sara Cristina e Marcelo, cujo apoio foi essencial durante a graduação. Ainda que não fossem capazes de entender muito do que eu estava fazendo por não pertencerem à área. Independentemente da possibilidade que vocês tiveram de me orientar dentro do mundo do direito, vocês fizeram um bom trabalho.

Ao meu padrasto, Eduardo Cunha Monteiro, cujo agradecimento é infinito e espero que você possa sentir do reino dos céus. Seu apoio e entusiasmo com a minha graduação nunca passaram despercebidos e eu gostaria muito que você ainda estivesse aqui para ler o meu TCC e me ver formar.

À minha avó, Nildes, cujo trabalho em me defender e me tirar de problemas é tão eficaz que eu acredito piamente que será sempre a minha melhor advogada.

Ao meu avô, Armando, cujos ensinamentos e a extensa biblioteca guardarei por toda a vida.

À minha família e os meus amigos. Cada um ajudou a construir esse momento de maneira única.

À Tia Tania, Tio Francisco e Tia Diana, pois foi essencial ter quem me entendesse durante a graduação e pudesse me orientar durante esse período.

À Beatriz Ferrari Federico e a Paloma Lazzaro Saliba, pois das amizades que fiz na faculdade essas foram, definitivamente, as mais significativas e que mais me apoiaram nesse período.

Agradeço também a Alexia Guerra Melo, Marcos Tadeu Pastor Dalle Molli, Sofia Esmanhoto Andrioli e Leticia Facco Martin, sem os quais não estaria aqui hoje, não da mesma maneira.

Aos professores Rubens Hideo Arai, Patricia Miranda Pizzol, Luiza Nagib, Julcira Maria de Mello Vianna e Noirma Murad, cuja diferença foi essencial na minha graduação.

Aos integrantes da Equipe de Mediação e Negociação da PUC e o nosso grande orientador, Adolfo Braga Neto, os quais me mostraram que nem só de processo civil vive o homem.

Ao meu orientador, Cassio Scarpinella Bueno, que aceitou não apenas me orientar neste último ano, mas também aceitou fazer parte de um grupo de estudos com mais de 40 alunos sobre direito processual civil.

Agradeço, por fim, os colegas que fiz no intercâmbio.

Aos colegas que me acompanharam durante esses 5 anos de faculdade: Beatriz Cukierkorn Martins, Gabriel Gutierrez Haber Duellberg, Giulia Gianini Perrella, Luiza Canatelli Rodrigues, Gabriela Brauer, Gabriella Aveiro Cremon, Maria Clara Oliveira de Moura e a Turma MD. Foi um prazer inenarrável dividir essa graduação com vocês.

E aos colegas que não acompanharam, mas fizeram muita diferença neste último ano: Vitória Lopes Brathwaite, Isadora Ostini e Heloisa Saori Danno (quem, inclusive, sugeriu o tema desta Tese de Conclusão de Curso).

## RESUMO

Delneri, Fernanda de Magalhães. A utilização da sentença prolatada em mandando de segurança como título executivo judicial para ingressar com cumprimento de sentença. Tese de Conclusão de Curso (Direito). Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, Brasil, 2023.

A presente tese de conclusão de curso busca demonstrar a necessidade de superação das Súmulas 269 e 271 do STF, através da análise das novas compreensões adotadas tanto pela jurisprudência como pelas alterações legislativas, como a evolução da lei 5.021/1966 até o art. 14 da Lei de Mandado de Segurança de (Lei nº 12.016/2009), de modo que o Mandado de Segurança passe a ter efeitos pecuniários capazes de dar início à fase de execução.

## SUMÁRIO

<b>1. INTRODUÇÃO</b> .....	07
<b>2. Conceitos Introdutórios</b> .....	09
2.1. Sentença .....	10
2.1.1. Conceito de sentença .....	10
2.1.2. A natureza jurídica e os efeitos da sentença .....	12
2.1.3. A execução da sentença .....	12
2.2. Mandado de Segurança .....	12
2.2.1. Conceito de Mandado de Segurança .....	12
2.2.2. A natureza jurídica do mandado de segurança .....	13
2.2.3. Efeitos do Mandado de Segurança .....	16
2.2.4. A sentença no Mandado de Segurança .....	16
2.2.5. Cumprimento .....	16
2.3. Título Executivo Judicial .....	17
2.3.1. Título executivo .....	17
2.3.1.1. Conceito de título executivo .....	17
2.3.1.2. O título executivo como prova de uma obrigação certa, exigível e líquida .....	18
2.3.2. Título executivo judicial .....	19
2.3.2.1. A constituição do título executivo judicial .....	19
2.3.2.2. O título executivo judicial como prova de uma obrigação certa, exigível e líquida .....	20
2.4. Cumprimento de Sentença e Execução .....	21
2.4.1. A natureza jurídica e efeitos do cumprimento de sentença .....	21
2.4.2. Formação, suspensão e extinção da etapa de cumprimento de sentença .....	23
<b>3. Mandado de Segurança e Efeitos Pecuniários</b> .....	23
3.1. Impossibilidade de execução de verbas anteriores à impetração: súmulas 269 e 271 do STF e §4º do art. 14 da Lei nº 12.016/09 .....	26
3.2. Análise dos enunciados sumulares 269 e 271 do Supremo Tribunal Federal .....	27
3.3. Análise do §4º do art. 14 da lei nº 12.016/09 .....	29
<b>4. A superação das súmulas 269 e 271 do STF</b> .....	31
4.1. O julgamento do EREsp 1.164.514-AM .....	32
4.2. O julgamento de casos envolvendo a satisfação do indébito tributário .....	35

4.3. Análise da nova lei de mandado de segurança .....	43
5. Conclusão .....	45
6. Bilbiografia .....	46

## 1. INTRODUÇÃO

Ainda que editadas no longínquo ano de 1963, constituem entendimento no meio jurídico até hoje as clássicas orientações contidas nas súmulas 269 e 271 do Supremo Tribunal Federal. Elaboradas com o claro intuito de controlar a grande quantidade de mandados de segurança que eram rotineiramente impetrados por servidores públicos que buscavam, principalmente, o recebimento de verbas remuneratórias devidas pela Administração Pública, as referidas súmulas determinaram, respectivamente, que “*o mandado de segurança não é substitutivo de ação de cobrança*” e “*concessão de mandado de segurança não produz efeitos patrimoniais, em relação a período pretérito, os quais devem ser reclamados administrativamente ou pela via judicial própria.*”.

Valendo-se de rito mais célere imposto ao procedimento do mandado de segurança, os servidores utilizaram em excesso o judiciário com demandas que, muitas vezes, ultrapassavam o objeto protegido pela estreita via mandamental. Assim, tornaram-se causa do atual desnecessário ajuizamento de diversas demandas que, inevitavelmente, já se prestariam à procedência, haja vista que, em razão do “inchaço” causado pelos servidores, as súmulas 269 e 271 passaram a afastar pretensões que escapavam da proteção estrita conferida pelo *mandamus*.

A orientação sumular é que, por não produzir efeito patrimonial em relação a período pretérito, a sentença concessiva da segurança não constitui título executivo dos valores devidos antes da impetração do *writ*, impondo-se a necessidade da propositura de ação específica, voltada apenas à inútil discussão de direitos que já foram objeto de reconhecimento judicial anteriormente.

Atualmente, a previsão mostra-se ainda mais evidente diante da manutenção de previsão similar no §4º, do art. 14 da Lei 12.016/09 – Nova Lei do Mandado de Segurança – o qual determina que o pagamento de vantagens pecuniárias a servidor público das três esferas federativas somente será efetuado relativamente às prestações que se vencerem a contar da data do ajuizamento da inicial.

Tal cenário apenas reforça a importância da decisão proferida pela Corte Especial do Superior Tribunal de Justiça, no julgamento dos Embargos de Divergência em Recurso especial 1.164.514-AM, no qual foi firmada a orientação de que “nas hipóteses em que o servidor público deixa de auferir seus vencimentos ou parte deles em razão de ato ilegal ou abusivo do

Poder Público, os efeitos financeiros da concessão de ordem mandamental devem retroagir à data do ato impugnado, violador do direito líquido e certo do impetrante.

ADMINISTRATIVO. EMBARGOS DE DIVERGÊNCIA. SERVIDOR PÚBLICO. MANDADO DE SEGURANÇA IMPETRADO PARA IMPUGNAR ATO QUE REDUZIU A PENSÃO DA IMPETRANTE COM A JUSTIFICATIVA DE ADEQUÁ-LA AO SUBTETO FIXADO PELO DECRETO 24.022/2004, DO ESTADO DO AMAZONAS. RELAÇÃO DE TRATO SUCESSIVO. O PRAZO DECADENCIAL PARA A IMPETRAÇÃO DO MANDAMUS SE RENOVA MÊS A MÊS. EFEITOS PATRIMONIAIS DO MANDADO DE SEGURANÇA. RETROAÇÃO À DATA DO ATO IMPUGNADO. CONFRONTO DO RESP. 1.164.514/AM, REL. MIN. JORGE MUSSI, 5A. TURMA, DJE 24.10.2011 COM O RESP. 1.195.628/ES, REL. MIN. CASTRO MEIRA, 2A. TURMA, DJE 1.12.2010, RESP. 1.263.145/BA, REL. MIN. MAURO CAMPBELL MARQUES, 2A. TURMA, DJE 21.9.2011; PET 2.604/DF, REL. MIN. ELIANA CALMON, 1A. SEÇÃO, DJU 30.8.2004, P. 196; RESP. 473.813/RS, REL. MIN. LUIZ FUX, 1A. TURMA, DJ 19.5.2003, P. 140; AGRG NO AGRG NO AGRG NO RESP. 1.047.436/DF, REL. MIN. HUMBERTO MARTINS, 2A. TURMA, DJE 21.10.2010; RMS 28.432/RJ, REL. MIN. BENEDITO GONÇALVES, 1A. TURMA, DJE 30.3.2009 E RMS 23.950/MA, REL. MIN. ELIANA CALMON, 2A. TURMA, DJE 16.5.2008. EMBARGOS DE DIVERGÊNCIA DO ESTADO DO AMAZONAS DESPROVIDOS.

1. A redução do valor de vantagem nos proventos ou remuneração do Servidor, ao revés da supressão destas, configura relação de trato sucessivo, pois não equivale à negação do próprio fundo de direito, motivo pelo qual o prazo decadencial para se impetrar a ação mandamental renova-se mês a mês, não havendo que se falar, portanto, em decadência do Mandado de Segurança, em caso assim.

2. Quanto aos efeitos patrimoniais da tutela mandamental, sabe-se que, nos termos das Súmula 269 e 271 do STF, caberia à parte impetrante, após o trânsito em julgado da sentença concessiva da segurança, ajuizar nova demanda de natureza condenatória para reivindicar os valores vencidos em data anterior à impetração do pedido de writ; essa exigência, contudo, não apresenta nenhuma utilidade prática e atenta contra os princípios da justiça, da efetividade processual, da celeridade e da razoável duração do processo, além de estimular demandas desnecessárias e que movimentam a máquina judiciária, consumindo tempo e recursos públicos, de forma completamente inútil, inclusive honorários sucumbenciais, em ação que já se sabe destinada à procedência.

3. Esta Corte Superior, em julgado emblemático proferido pelo douto Ministro ARNALDO ESTEVES LIMA, firmou a orientação de que, nas hipóteses em que o Servidor Público deixa de auferir seus vencimentos, ou parte deles, em face de ato ilegal ou abusivo do Poder Público, os efeitos financeiros da concessão de ordem mandamental devem retroagir à data do ato impugnado, violador do direito líquido e certo do impetrante, isso porque os efeitos patrimoniais do decisum são mera consequência da anulação do ato impugnado que reduziu a pensão da Impetrante, com a justificativa de adequá-la ao sub-teto fixado pelo Decreto 24.022/2004, daquela unidade federativa.

4. Embargos de Divergência do Estado do Amazonas desprovidos.

(STJ - EREsp: 1164514 AM 2011/0312215-2, Relator: Ministro NAPOLEÃO NUNES MAIA FILHO, Data de Julgamento: 16/12/2015, CE - CORTE ESPECIAL, Data de Publicação: DJe 25/02/2016 REVPRO vol. 258 p. 561)

Conforme demonstrado, em sentido contrário à determinação contida nas sumulas 269 e 271 do STF e no §4º do art. 14 da Lei nº 12.016/09, o Superior Tribunal de Justiça entendeu, de forma coerente, pela ampliação dos efeitos financeiros da concessão da ordem mandamental

para além da data do ajuizamento da ação, de modo a abranger todo o período em que vigorou o ato violador de direito líquido e certo do impetrante.

Nesse sentido, o julgado citado trouxe importantes elementos de discussão, sobretudo relativos à pertinência da manutenção das antigas orientações sumulares do STF, diante da aplicação de princípios como o da efetividade processual, da celeridade e da razoável duração do processo, demonstrando-se a relevância de um estudo mais aprofundado sobre o tema.

Portanto, a partir de uma nova perspectiva sobre a matéria, pretende-se apresentar um panorama geral de histórico do tema, partindo da concepção do mandado de segurança como procedimento especial voltado à satisfação de uma pretensão mandamental, passando pelos fundamentos que justificaram a edição dos mencionados verbetes sumulares, até se chegar à análise dos julgados que levaram à necessidade de superação das Súmulas 269 e 271 do STF.

## **2. Conceitos Introdutórios**

Para compreendermos melhor os aspectos e a argumentação utilizada para superar o entendimento fixado pelas súmulas 269 e 271, devemos antes entender os conceitos que são essenciais para o conhecimento da matéria que será suscitada.

### **2.1.Sentença**

#### **2.1.1. Conceito de sentença**

Uma sentença, no contexto do direito, é uma decisão proferida por um juiz ou tribunal que resolve a questão central de um processo, determinando a resolução de um conflito de interesses. Essa resolução tem como base o ordenamento jurídico e visa estabelecer uma conclusão definitiva sobre as pretensões das partes envolvidas, podendo ser de natureza condenatória, declaratória ou constitutiva.

O juiz, durante o procedimento, profere decisões, que em sentido lato, no sistema do

Código de Processo Civil, podem ser consideradas como o gênero, constituindo-se as sentenças e as "decisões" em sentido estrito (interlocutórias) nas suas espécies (art. 203 do CPC/2015). Umas e outras, nos tribunais, têm a forma e o *nomen uris* de acórdão (art. 204 do CPC/2015), quando proferidas por um órgão colegiado, e de decisão monocrática, quando proferidas individualmente pelo relator.

A sentença, por sua vez, é o ato culminante da fase processual de conhecimento, da fase de cumprimento de sentença e, ainda, da ação de execução. Ordinariamente, na sentença o juiz, na qualidade de representante do Estado, dá, com base em fatos, na lei e no Direito, uma resposta imperativa ao pedido formulado pelo autor, bem como à resistência oposta a esse pedido, pelo réu, na defesa apresentada. Mesmo não havendo defesa, e tendo sido o réu revel, não fica liberado o estado-juiz do dever de resolver sobre a pretensão, o que é feito, essencialmente, na sentença.

Parte da doutrina criticava o critério estabelecido na redação original do parágrafo 1º do artigo 162 do CPC/1973, o que levou o legislador a alterar o dispositivo, especialmente para compatibilizá-lo com a reforma da execução de título judicial, que passou a ser feita através de cumprimento de sentença como mera fase do processo.

Como exemplo, Teresa Arruda Alvim afirma:

“Sempre sustentamos que se dizer que a sentença é o ato do juiz que põe fim ao procedimento em primeiro grau de jurisdição, afirmação a que se é levado pela redação do art. 162, em vigor até junho de 2006, envolve uma tautologia. Pergunta-se: qual é o ato do juiz que põe fim ao procedimento em primeiro grau de jurisdição? Responde-se: a sentença. Por outro lado, ao se perguntar o que é uma sentença, tem de responder-se que é o ato do juiz que põe fim ao procedimento em primeiro grau de jurisdição. E assim subsequentemente, sem que se esclareça, afinal, o que é uma sentença. [...] Essa é a impressão que se pode ter à primeira vista, se não se leva em conta uma circunstância: o legislador especificou quais são os conteúdos que fazem com que se possa identificar um pronunciamento judicial como sentença. Os possíveis conteúdos materiais das sentenças vêm expressamente previstos nos arts. 267 e 269 do CPC. Cremos, portanto, ser esta a nota marcante das sentenças, ou seja, é o seu conteúdo, preestabelecido por lei de forma expressa e taxativa”

(ARRUDA ALVIM WAMBIER, Teresa. O conceito de sentença no CPC reformado. In: Revista Magister de direito civil e processual civil, v. 4, n. 20, set./out. 2007, p. 60-61).

Após a reforma feita pela Lei 11.232/2005, o processo passou a ser sincrético, sem a ruptura legal que existia entre o processo de conhecimento e o processo de execução.

É relevante ressaltar que, mesmo com as mudanças promovidas pela Lei 11.232/2005, que alterou a redação do parágrafo 1º do artigo 162 do CPC/1973, os parágrafos 2º e 3º do mesmo artigo permaneceram inalterados. Estes parágrafos, no código anterior, definiam os conceitos legais de decisão interlocutória e de despacho. Conforme o parágrafo 2º do artigo 162: “Decisão interlocutória é o ato pelo qual o juiz, no curso do processo, resolve questão incidente”.

Isso significa que a definição legal de decisão interlocutória, que não dependia do conteúdo da decisão e exigia que fosse proferida durante o andamento do processo, antes de sua conclusão, não sofreu modificações. Além disso, a mesma lei não eliminou a expressão “extingue-se o processo” presente no artigo 267 do CPC/1973, nem removeu o termo “extinção do processo” do Título III, Capítulo VI, Livro I, que trata do processo de conhecimento.

Portanto, mesmo após a alteração legislativa trazida pela Lei 11.232/2005, o CPC/1973 continuou considerando o propósito do ato jurisdicional para definir os diferentes tipos de pronunciamentos. Por esta razão, Nelson Nery Junior observou que o critério de conteúdo não foi o único adotado pela Lei 11.232/2005. A finalidade do pronunciamento, assim como o seu conteúdo, permaneceu como um elemento necessário para sua caracterização, mantendo-se a concepção da ideia de extinção do processo<sup>1</sup>.

Nessa perspectiva, mesmo com as alterações legislativas promovidas, a sentença continuou a ser compreendida como o pronunciamento jurisdicional que indicava situações previstas nos artigos 267 e 269 do CPC/1973 e que determinasse a extinção do processo.

Por essa razão, a definição legal de sentença, conforme a Lei 11.2323/2005 conceitua, passou a ser “o ato do juiz que implica alguma das situações previstas nos artigos 267 e 269 do Código do Processo Civil” – à época, o Código de Processo Civil de 1973. Os dois artigos supracitados correspondem, atualmente, aos arts. 485 e 487 do Código de Processo Civil de 2015.

### **2.1.2. A natureza jurídica e os efeitos da sentença**

Do ponto de vista jurídico, a sentença possui uma natureza complexa. Ela é dotada de autoridade, sendo que, após transitada em julgado, torna-se indiscutível e inalterável dentro do mesmo processo. Os efeitos da sentença variam conforme seu tipo: ela pode criar, modificar ou extinguir relações jurídicas, tendo eficácia entre as partes envolvidas e, em certos casos, como nas sentenças com eficácia erga omnes, perante todos. A sentença também tem força de lei nos limites da lide e das questões decididas.

---

<sup>1</sup> NERY JÚNIOR, Nelson; NERY, Rosa Maria Andrade. *Op. cit.* *Op. cit.*, p. 522-523.

Na sentença, o juiz desempenha a função jurisdicional, aplicando o ordenamento jurídico ao caso concreto controvertido, com a finalidade de extinguir juridicamente a controvérsia.

Haja vista que se baseia nos valores contidos no ordenamento jurídico, a sentença possui uma perspectiva logico-formal com sentença, fato e conclusão decorrente da subsunção do fato à norma.

### **2.1.3. A execução da sentença**

Após a prolação da sentença e uma vez que esta se torne irrecurável, segue-se a fase de execução, caso não tenha sido cumprida voluntariamente. A execução é o procedimento que visa dar efetividade à sentença, através da prática de atos coercitivos ou sub-rogatórios, que forcem o devedor a cumprir a obrigação imposta pela sentença condenatória. No caso de sentenças declaratórias ou constitutivas, a execução pode não ser necessária, uma vez que produzem seus efeitos independentemente de atos executórios subsequentes.

## **2.2.Mandado de Segurança**

### **2.2.1. Conceito de Mandado de Segurança**

O mandado de segurança é uma ação constitucional que tem por objetivo proteger direito líquido e certo de um indivíduo ou pessoa jurídica, não amparado por habeas corpus ou habeas data, quando o responsável pela ilegalidade ou abuso de poder é uma autoridade pública ou agente de pessoa jurídica no exercício de atribuições do poder público.

Assim dispõe o art. 1º da Lei 12.016<sup>2</sup>, a qual disciplina o mandado de segurança individual e coletivo e dá outras providências.

### **2.2.2. A natureza jurídica do mandado de segurança**

O mandado de segurança é uma garantia constitucional com natureza jurídica de ação civil de rito especial e sumário, prevista na Constituição Federal e regulamentada por lei específica (Lei 12.016/2009). O principal intuito desta garantia é a proteção de direito líquido

---

<sup>2</sup> Art. 1º. Conceder-se-á mandado de segurança para proteger direito líquido e certo, não amparado por habeas corpus ou habeas data, sempre que, ilegalmente ou com abuso de poder, qualquer pessoa física ou jurídica sofrer violação ou houver justo receio de sofrê-la por parte de autoridade, seja de que categoria for e sejam quais forem as funções que exerça

e certo, individual ou coletivo, que esteja sendo ameaçado ou violado por ato ilegal ou com abuso de poder por parte de autoridade pública ou agente de pessoa jurídica no exercício de atribuições do poder público.

A característica de "liquidez e certeza" do direito significa que o direito alegado deve ser evidente, ou seja, não pode depender de extensa dilação probatória, devendo ser demonstrável de plano por documentação adequada.

Da expressão “direito líquido e certo”, em rigor, não se deve extrair qualquer elemento relativo ao direito em si, mas aos fatos alegados pelo impetrante e que o legitimariam a reclamar a tutela jurisdicional por meio do mandado de segurança. É o que, trazendo consigo uma forte corrente de adeptos, tanto na doutrina<sup>3</sup> quanto na jurisprudência<sup>4</sup>, sintetizaram Hely Lopes Meirelles, Arnaldo Wald e Gilmar F. Mendes:

*Direito líquido e certo* é o que se apresenta manifesto na sua existência, delimitado na sua extensão e apto a ser executado no momento da impetração. Por outras palavras, o direito invocado, para ser amparável por mandado de segurança, há de vir expresso em norma legal e trazer em si todos os requisitos e condições de sua aplicação ao impetrante; se sua existência for duvidosa, se sua extensão ainda não estiver delimitada, se seu exercício depender de situações e fatos ainda indeterminados, não rende ensejo à segurança, embora possa ser defendido por outros meios judiciais.

(...)

Em última análise, *direito líquido e certo* é *direito comprovado de plano*. Se depender de comprovação posterior não é líquido, nem certo, para fins de segurança. O conceito de “liquidez e certeza” adotado pelo legislador é impróprio — e mal expresso — alusivo à precisão e comprovação do *direito*, quando deveria aludir à precisão e comprovação *dos fatos e situações* que ensejam o exercício desse direito.<sup>5</sup>

Debruçando-se sobre o tema, Cassio Scarpinella Bueno esclarece que “para impetrar o mandado de segurança não é necessário que a ilegalidade ou o abuso de poder realmente existam no plano dos fatos (...) suficiente que o impetrante *afirme* ter sido vítima de ilegalidade

---

<sup>3</sup> MOREIRA, José Carlos Barbosa. Mandado de segurança – ação popular – ação direta de inconstitucionalidade – indicações de doutrina e jurisprudência. In: *Revista de Direito da Procuradoria Geral do Estado do Rio de Janeiro*. 1964, vol. 12 (separata). Disponível em: <https://www.pge.rj.gov.br/revista-de-direito/1964-volume-12>; WALD, Arnaldo. op. cit., p. 126; BARBI, Celso Agrícola. *Do mandado de segurança*. 12. Ed. Rio de Janeiro: Forense, 2009, p. 56; DIREITO, Carlos Alberto Menezes. op. cit., p. 72; SCARPINELLA BUENO, Cassio. *Mandado de segurança: comentários às leis n. 1.533/51, 4.348/64 e 5.021/66*. 5. Ed. São Paulo: Saraiva, 2009, p.15; \_\_\_\_\_. *Curso sistematizado de direito processual civil*, vol. 2, tomo III: direito processual público e direito processual coletivo. 4. Ed. São Paulo: Saraiva, 2014, p. 43.

<sup>4</sup> RSTJ 4/1.427, 27/140, 147/386, 110/142; RTJ 83/130, 83/855, RSTJ 27/169, 55/325, 129/72; RTFR 160/329; RT 808/442; STF-RT 594/248. STJ-1ª S., MS 19.738, Rel. Min. Napoleão Nunes Maia Filho, j. 11/12/2013; STJ-3ª S., MS 12.275-AgRg, Rel. Min. Hamilton Carvalhido, j. 14/03/2007.

<sup>5</sup> MEIRELLES, Hely Lopes; WALD, Arnaldo; MENDES, Gilmar F. *Mandado de segurança e ações constitucionais*. 35. Ed. São Paulo: Malheiros, 2013, p. 37.

ou abuso de poder.”<sup>6</sup>

Superada a admissibilidade da petição inicial, “a verificação de sua efetiva e concreta existência relaciona-se ao acolhimento da tese do impetrante, isto é, com a concessão do mandado de segurança e com o julgamento do mérito da ação.”<sup>7</sup>

Portanto, em sendo possível a comprovação de plano, com a petição inicial, dos fatos alegados pelo impetrante, sendo desnecessária posterior produção de prova, ter-se-á atendida a condição da ação e será cabível o mandado de segurança<sup>8</sup>.

A compreensão do conceito de direito líquido e certo tende a não se completar sem relacioná-lo com situações pares, sem situá-lo diante do que se tem no rito ordinário e na execução, conforme suscitou Alfredo Buzaid, que primeiro descreveu os traços marcantes do procedimento comum e os da execução:

A processo civil, chamado *ordinário*, é o estalão comum e serve à tutela de qualquer direito ajuizado. Para o seu exercício, é indiferente saber se o direito é mais ou menos vigoroso; se a sua aparência é boa ou não. O que se sabe é que os fatos, alegados no processo ordinário, devem ser provados, pois não se pode concluir, ao início, quem tem razão.

Outra espécie é a ação de execução, que pressupõe *título líquido e certo*. O título já contém em si a declaração do direito. Basta afirmá-lo em juízo. Ele não depende de prova. É certo quanto à sua existência e determinado quanto ao seu valor. Uma vez ajuizado o título executivo, se o devedor não embargara execução, será acolhida a ação, independentemente de qualquer prova do credor. Não acontece o mesmo no processo ordinário.

Ato contínuo, confrontando-o com o rito comum e com a execução, Alfredo Buzaid destaca as notas distintivas do direito líquido e certo exigido no mandado de segurança:

A ação de mandado de segurança se distingue das duas precedentes. Tem por pressuposto não um *título líquido e certo* senão um *direito líquido e certo*. A sua apreciação é feita em um tipo de processo mais abreviado, porque independe de prova testemunhal ou pericial. (...) A nota marcante do institutonão está propriamente na *inexistência de discussão* em torno do direito afirmado pelo impetrante, mas na existência de um direito líquido e certo insuscetível de discussão judicial.

Em reforço ao entendimento acima, Othon Sidou afirma:

---

<sup>6</sup> SCARPINELLA BUENO, Cassio. *Mandado de segurança: comentários às leis n. 1.533/51, 4.348/64e 5.021/66*. 5. Ed. São Paulo: Saraiva, 2009, p. 15.

<sup>7</sup> *Ibidem*, p. 15.

<sup>8</sup> *Ibidem*, p. 17: “Direito líquido e certo, pois, é *condição da ação* e não corresponde à existência da ilegalidade ou do abuso de poder, mas, apenas e tão-somente, a uma especial forma de *demonstrações* desses vícios que rendem ensejo ao ajuizamento do mandado de segurança.”

Destarte, o direito líquido e certo que autoriza o mandado de segurança é uma situação jurídica para a qual concorrem dois elementos: *subjetivo*, um dever do Estado por determinada prestação, positiva ou negativa; e *material*, um inadimplemento desse dever.

Se se configurar o título, através de prova evidente, dispensar-se-á, por inútil, a investigação sobre o dever da prestação (que emana da lei) e sobre o inadimplemento (que decorre do fato), e a atuação judicial deve ser abreviada, ao encontro da sentença.

Portanto, há de se ter firme essas premissas de que, além de dizer respeito aos fatos que conferem ao impetrante o direito alegado na petição inicial, dispensando dilação probatória, o direito líquido e certo, embora formalmente possa ser menos do que o título líquido e certo, a ele se equipara (é mais do que ele, diz Buzaid) sob o aspecto substancial.

O mandado de segurança não é utilizado para proteger direitos em que sejam cabíveis o habeas corpus (direito de locomoção) ou o habeas data (acesso a informações pessoais ou retificação dessas informações). Além disso, não é o instrumento adequado para a defesa de interesses difusos que demandam uma produção probatória mais ampla ou complexa.

A natureza jurídica sumária do mandado de segurança impõe um rito processual ágil e objetivo, que permite ao Judiciário uma pronta resposta à proteção do direito. O rito especial está relacionado às normas próprias que regem a sua tramitação, diferenciando-o dos procedimentos ordinários de outras ações judiciais.

Em síntese, o mandado de segurança é uma ferramenta jurídica especializada e estratégica para a proteção rápida e efetiva de direitos contra abusos ou ilegalidades cometidas por autoridades públicas, ocupando um papel fundamental no regime de direitos e garantias individuais no ordenamento jurídico brasileiro.

### **2.2.3. Efeitos do Mandado de Segurança**

Os efeitos de um mandado de segurança são, em sua maioria, preventivos ou repressivos. Preventivos, pois visa impedir a consumação de um ato ilegal ou abusivo de poder por parte da autoridade coatora; e repressivos, pois busca desconstituir os efeitos de um ato já consumado. Ao conceder o mandado, o juiz confere uma tutela imediata ao direito, restabelecendo-o ou assegurando o seu exercício livre de ilegalidade ou abuso de poder.

### **2.2.4. A sentença no Mandado de Segurança**

A sentença no mandado de segurança julga procedente ou improcedente o pedido. Se procedente, a sentença ordenará que se cesse a violação ou seu potencial, restabelecendo a situação anterior ou assegurando o direito ameaçado. As sentenças em mandados de segurança possuem uma carga de definitividade, tendo em vista a natureza sumária da ação, e normalmente não admitem a discussão de fatos complexos ou a produção de provas extensivas.

A decisão que julga o mandado de segurança tem efeito mandamental, ordenando que a autoridade coatora pratique ou se abstenha de praticar ato específico, e efeito "*ex tunc*", ou seja, retroage à data da prática do ato ilegal, visando restaurar a situação anterior à violação do direito.

Do contrário, caso não se reconheça este imperativo da interpretação abrangente do mandado de segurança, corre-se o risco de que direitos fundamentais careçam de instrumento jurídico eficiente para a sua tutela, o que não apenas seria violar o art. 5º, LXIX, mas o próprio art. 5º, XXXV da Constituição Federal.

### 2.2.5. Cumprimento

O cumprimento da sentença no mandado de segurança é imediato, pois esta ação é dotada de uma celeridade própria e visa a rápida solução de conflitos envolvendo a administração pública. Em caso de sentença favorável ao impetrante, a autoridade coatora ou a parte responsável pela execução do ato impugnado deve cumpri-la imediatamente, sob pena de desobediência, além de poder incidir em atos de improbidade administrativa, caso haja resistência injustificada ao cumprimento da decisão judicial.

Atento às raízes históricas do mandado de segurança, criado para tutelar eficazmente os direitos fundamentais do cidadão contra arbitrariedades perpetradas pelo Estado e por quem lhe faça as vezes, Cassio Scarpinella Bueno adverte que o mandado de segurança é um mecanismo voltado a “assegurar àquele que se afirma lesionado ou ameaçado em seu direito a conservação *in natura* desse mesmo direito”<sup>9</sup>, e prossegue dizendo:

Na segura lição de Castro Nunes (*Do mandado de segurança e de outros meios de defesa contra atos do Poder Público*, p. 38), “O mandado de segurança dá ao titular do direito a prestação *in natura*. É um procedimento *ad ipsam rem*, que não comporta a substituição da prestação devida. O direito é assegurado, no seu exercício, e não pela forma *indireta* da equivalência econômica, princípio pelo qual se define o

---

<sup>9</sup> SCARPINELLA BUENO, Cassio. *Mandado de segurança: comentários às leis n. 1.533/51, 4.348/64 e 5.021/66*. 5. Ed. São Paulo: Saraiva, 2009, p. 8.

ressarcimento da inexecução da obrigação, *scilicet* violação da lei. O ato violador é removido como obstáculo para que se restabeleça a situação jurídica preexistente, e não apenas anulado com os efeitos reparatórios conhecidos”.

Desde seu nascedouro, o mandado de segurança volta-se à fruição plena, integral e *in natura* do bem da vida que se diz lesionado ou ameaçado por ato de autoridade. Essa noção é avessa à sua substituição por seu mero equivalente monetário. Daí ser comum a afirmação de que o mandado de segurança não é substitutivo de ação de cobrança (Súmula 269 do STF) nem tem efeitos patrimoniais pretéritos (Lei n. 1.533/51, art. 15, e Súmula 271 do STF).

No mesmo sentido, Eduardo Arruda Alvim conclui:

Observa-se, pois, que o elemento diferenciador da sentença do mandado de segurança repousa, em última análise, na grandeza constitucional do instituto, pois, enquanto pelas vias ordinárias, pode, a obrigação converter-se em perda e danos, pela via do mandado de segurança, deve ensejar ao impetrante a possibilidade de obtenção da garantia pleiteada *in natura*, mesmo liminarmente, quando for o caso. Outra alternativa não se abre à Administração, senão a de dar estrito cumprimento à ordem emanada da sentença concessiva da segurança, sob pena, inclusive, de infração penal, qualseja, crime de desobediência, nos termos do art. 330 do Código Penal, ou crime de prevaricação, a teor do art. 219 do Código Penal, sem prejuízo das sanções administrativas e da aplicação da Lei n. 1.079/50, segundo o art. 26 da Lei n. 12.106/09 (...).<sup>10</sup>

## **2.3. Título Executivo Judicial**

### **2.3.1. Título executivo**

#### **2.3.1.1. Conceito de título executivo**

Um título executivo é um documento que comprova a existência de uma obrigação clara e definida, que pode ser judicial ou extrajudicial. É a base para a execução forçada no âmbito jurídico. Na esfera judicial, consiste em uma sentença ou decisão que já transitou em julgado, enquanto na esfera extrajudicial, pode ser representado por documentos como contratos, promissórias, duplicatas, entre outros que a lei expressamente confere força executiva.

A concretização da tutela jurisdicional executiva pressupõe título executivo. Ele é, como é comum se referir, pressuposto necessário e suficiente para autorizar a prática de atos executivos<sup>11</sup>. Necessário porque, sem título executivo, não há execução, aplicação do "princípio da *nulla executio sine titulo*"<sup>12</sup>. Suficiente porque, consoante o entendimento predominante,

---

<sup>10</sup> ALVIM, Eduardo Arruda. Mandado de segurança. 2. Ed. Rio de Janeiro: GZ Ed, 2010, pp. 288/289

<sup>11</sup> Nesse sentido: Araken de Assis, Manual da execução, p. 211; Humberto Theodoro Jr., Comentários ao Código de Processo Civil, v. XV, p. 59-61, e Sérgio Shimura, Comentários ao Código de Processo Civil, v. 3, p. 486.

<sup>12</sup> Orientação que, embora com injustificável restrição aos títulos executivos extrajudiciais, encontra eco no inciso I do art. 803, que comina de nulidade a execução sem título executivo que corresponda a obrigação certa líquida e exigível.

basta a apresentação do título para o início dos atos executivos pelo Estado-juiz, independentemente de qualquer juízo de valor expresso acerca do direito nele retratado.

### **2.3.1.2.O título executivo como prova de uma obrigação certa, exigível e líquida**

O título executivo deve conter uma obrigação certa, líquida e exigível para ser considerado válido. Certa, pois a obrigação é claramente definida quanto às partes, líquida, pois a obrigação é determinada quanto ao seu valor, sem necessidade de cálculos complexos ou processos adicionais de liquidação, e exigível, pois não existem mais condições pendentes ou prazos a serem cumpridos; a obrigação pode ser cobrada imediatamente.

Conforme conceitua Cassio Scarpinella Bueno, “O título executivo judicial ou extrajudicial deve se referir a obrigação com determinados atributos. A obrigação nele retratada deve ser certa, exigível e líquida. Não se trata de qualidades do próprio título, que nada mais é do que um documento que representa uma obrigação, entendida amplamente como sinônimo de relação jurídica, de dever e, mesmo, de "direito", ela própria, a "obrigação", certa, exigível e líquida<sup>13</sup>.”<sup>14</sup>

Cabe detalhar desses atributos:

A certeza trata-se da conexão entre a própria obrigação e do título executivo em si mesmo. O título executivo judicial deve provar a certeza da obrigação quando identifica claramente as partes entre as quais se estabelece a relação jurídica subjacente e o conteúdo dessa relação, especificando com precisão o que deve ser feito. Não devem existir dúvidas sobre a existência e o conteúdo da obrigação reconhecida pela decisão judicial.

---

<sup>13</sup> Bueno, Cassio Carpinella. Curso Sistematizado de direito processual civil, vol 3: Tutela jurisdicional executiva / Cassio Scarpinella Bueno - 9. ed. - São Paulo: Saraiva Educação, 2020, p. 160

<sup>14</sup> Antes do advento da Lei n. 11.382/2006, que alterou diversos dispositivos do PC de 1973 a respeito do "processo de execução", seus arts. 580 e 586, caput, insinuavam que aqueles atributos eram do próprio título, o que era criticado pela doutrina. Para o impacto daquela alteração, v., do autor deste Curso, A nova etapa da reforma do Código de Processo Civil, v. 3, p. 16.

Em suma, o título executivo deve permitir apontar quem é o credor da obrigação nele retratada e quem é o réu. O caput do art. 778<sup>15</sup> é bastante claro nesse sentido, máxime quando lido em conjunto com o inciso I do art. 779<sup>16,17</sup>.

A exigibilidade relaciona-se com a inexistência de qualquer condição ou outro fator que, na perspectiva do direito material, impeça a satisfação do direito retratado no título. Para que a obrigação seja exigível, ela deve ser atual e passível de cumprimento imediato, de modo que não existam mais pendências processuais ou prazos em aberto que sejam capazes de adiar a realização da prestação devida.

Portanto, uma vez finalizada qualquer possibilidade de provocar o interesse de agir (necessidade de atuação jurisdicional em busca de satisfação de um direito), a exigibilidade é atestada pelo trânsito em julgado da decisão, momento no qual se esgotam os recursos e a obrigação pode ser cobrada. Uma decisão que não transitou em julgado, ainda sujeita à discussão, não gera um título executivo judicial.

A liquidez, por fim, significa que a obrigação é determinada em seu valor ou que pode ser prontamente mensurável. Trata-se da expressa monetária do valor da obrigação. No título executivo judicial, o montante devido ou a extensão da obrigação devem ser especificados sem ambiguidades.

Caso a sentença determine uma quantia a ser paga, o valor deve estar expresso ou ser de fácil cálculo com base nos critérios definidos na própria decisão. A liquidez, por vez, garante que não haja necessidade de novo processo de conhecimento para estabelecer o quanto é devido.

---

<sup>15</sup> Art. 778. Pode promover a execução forçada o credor a quem a lei confere título executivo.

<sup>16</sup> Art. 779. A execução pode ser promovida contra:

I - o devedor, reconhecido como tal no título executivo

<sup>17</sup> Neste contexto, cabe lembrar a lição de Teori Albino Zavascki, para quem: "Considerando-se título apto a ensejar a tutela executiva o que traz representação documental de uma norma jurídica concreta da qual decorra uma relação obrigacional, há de haver nele afirmação a respeito de (a) ser devido (an debeat), (b) a quem e devido (sui debeat), (c) quem deve (quis debeat), (d) o que e devido (quid debeat); e, finalmente, (e) em que quantidade e devido (quantum debeat). (..)" (Processo de execução, p. 393 e Comentários ao Código de Processo Civil, v. 8, p. 338).

Se o título expressar o valor, o caso se resumirá, no máximo, à necessidade de sua atualização monetário e ao computo dos juros e outras verbas incidentes sobre ele<sup>18</sup>.

A presença desses três atributos em um título executivo judicial é fundamental, pois impede que a execução se torne um prolongamento da fase de conhecimento do processo, o que iria de encontro à finalidade da execução, que é a de efetivar prontamente a tutela específica ou a reparação devida, conforme determinado pela decisão judicial.

O título executivo judicial, portanto, não é apenas um documento que indica a existência de uma obrigação, mas uma prova robusta que permite ao credor mover a máquina judiciária para a satisfação de seu crédito, sem que haja margem para controvérsias acerca da obrigação a ser cumprida.

### **2.3.2. Título executivo judicial**

#### **2.3.2.1.A constituição do título executivo judicial**

A constituição de um título executivo judicial está relacionada à transformação de uma decisão judicial em um instrumento habilitado para a realização de uma execução forçada. Ou seja, é o processo pelo qual uma decisão proferida por um juiz ou tribunal, que reconhece a existência de uma obrigação, torna-se apta para a execução.

Trata-se de um processo que se inicia com a prolação de uma sentença ou decisão que resolva uma questão de mérito, seja ela condenatória, constitutiva ou declaratória com eficácia condenatória. Após, para que a decisão judicial se transforme em título executivo, é necessário que ela transite em julgado, ou seja, que não caiba mais recurso algum contra essa decisão. A partir desse momento, a sentença ou decisão se torna indiscutível dentro do mesmo processo.

Nesse sentido, a sentença ou decisão judicial deve conter uma condenação determinada ou determinável, que obrigue o réu ao pagamento de uma quantia, à realização de um ato ou à entrega de um bem. Em certos casos, é preciso que a sentença ou decisão seja formalizada em um documento específico que se denomina "mandado de execução" ou "formal de partilha", no caso de execução de divisão ou partilha de bens.

---

<sup>18</sup> art. 786: "A necessidade de simples operações aritméticas para apurar o crédito exequendo não retira a liquidez da obrigação constante do título".

O título executivo judicial possui características próprias, sejam elas: (i) a certeza, haja vista que a decisão deve ser clara quanto à existência da obrigação; (ii) a liquidez, pois deve ser possível determinar o valor devido sem novas discussões ou cálculos complexos; e (iii) a exigibilidade, pois a obrigação deve ser atualmente devida, não estando sujeita a termos ou condições futuras.

Uma vez constituído o título executivo judicial, o credor pode dar início ao processo de execução forçada, se necessário, solicitando ao juízo competente que promova a realização prática da obrigação definida na sentença ou decisão judicial.

A constituição do título executivo judicial, portanto, é uma garantia de que o credor terá meios legais para exigir o cumprimento da obrigação reconhecida pelo Judiciário. Em termos práticos, é um instrumento essencial para a efetividade do direito, assegurando que as decisões judiciais não fiquem no papel, mas que se traduzam em ações concretas e resultados efetivos para as partes envolvidas.

#### **2.3.2.2. O título executivo judicial como prova de uma obrigação certa, exigível e líquida**

O título executivo judicial como prova de uma obrigação certa, exigível e líquida reflete os atributos necessários que qualificam uma decisão judicial para que ela possa fundamentar uma execução forçada de uma obrigação. Estes atributos são essenciais para garantir que o processo de execução possa transcorrer sem a necessidade de rediscutir questões já decididas.

O título executivo judicial não se trata de prova no sentido usualmente empregado de convencer o magistrado de que algo aconteceu ou deixou de acontecer para que seja reconhecido o direito aplicável aos fatos em prol de uma ou de outra parte, isto é o reconhecimento de quem faz jus à tutela jurisdicional. Trata-se, diferentemente, da prova de uma obrigação, sempre entendida amplamente, que, quando apresentada ao magistrado, autoriza a concretização da tutela jurisdicional executiva. A formação da convicção do magistrado, destarte, não se dá para fins de reconhecimento do direito, mas para a sua concretização.

Sua atividade intelectual (cognitiva) não se volta para atestar a existência de um direito, mas, diferentemente, a partir da constatação de sua existência, suficientemente documentada

no título executivo, determinar a prática dos atos que têm como finalidade precípua a concretização da tutela jurisdicional executiva, vale insistir, da satisfação do exequente.

A prova deve ser entendida como qualquer elemento que permita a formação de convicção do magistrado. O que ocorre no âmbito da concretização da tutela jurisdicional executiva, contudo, é que não se faz necessário que o magistrado declare previamente o direito retratado no título, mas que apenas o reconheça e verifique se o título executivo corresponde, ou não, a uma das hipóteses legais.

Uma vez se tratando de título executivo admitido pelo sistema, a concretização da tutela jurisdicional executiva é legítima, vez que a constatação apurada.

## **2.4.Cumprimento de Sentença e Execução**

### **2.4.1. A natureza jurídica e efeitos do cumprimento de sentença**

A natureza jurídica do cumprimento de sentença é um tema que aborda a essência e a finalidade desse mecanismo no contexto do processo civil. No ordenamento jurídico brasileiro, especificamente, o cumprimento de sentença é tratado como uma fase processual autônoma, mas que se desenvolve dentro do contexto do processo de conhecimento, seguindo o princípio da sincronia e da efetividade processual.

O cumprimento de sentença não é um novo processo, mas uma fase subsequente ao processo de conhecimento. Ele surge após a obtenção de uma sentença condenatória transitada em julgado (ou que possa ser executada provisoriamente), e é destinado à efetivação do comando contido nessa sentença.

Embora não seja um processo de execução autônomo (como era tratado antes das reformas do Código de Processo Civil brasileiro em 2015), o cumprimento de sentença segue um procedimento que tem natureza executiva. A finalidade é a implementação prática do direito afirmado na sentença, o que confere ao credor a possibilidade de requerer medidas coercitivas contra o devedor, para satisfazer a obrigação reconhecida judicialmente.

Alguns doutrinadores entendem o cumprimento de sentença como tendo uma natureza jurídica mista. Isso porque ele combina elementos de cognição e execução. De um lado, existe a possibilidade de discussão sobre a matéria por meio de impugnação, o que se assemelha à

fase de conhecimento. Por outro lado, emprega-se o mecanismo executivo, com atos de constrição patrimonial direcionados ao adimplemento forçado.

A natureza sinalagmática é outro aspecto discutido, considerando que o cumprimento de sentença envolve uma relação obrigacional em que as partes possuem direitos e deveres recíprocos. O devedor tem o dever de cumprir a obrigação e o credor tem o direito de exigir esse cumprimento, com o auxílio do aparato coercitivo do Estado.

Sob uma ótica pragmática, a natureza jurídica do cumprimento de sentença está no fato de ser o mecanismo processual destinado a efetivar o direito material reconhecido na sentença. Nesse sentido, ele se apresenta como o instrumento final do processo de conhecimento, que materializa o direito afirmado na decisão judicial.

Em síntese, o cumprimento de sentença é uma fase processual com procedimentos executórios que ocorre dentro do próprio processo de conhecimento. Sua natureza jurídica é uma combinação de continuação do processo de conhecimento e início da execução forçada, com o objetivo de satisfazer a obrigação definida na sentença judicial.

O cumprimento de sentença tem uma série de efeitos jurídicos, tanto no que se refere à esfera das partes envolvidas quanto em relação ao ordenamento jurídico como um todo. Estes efeitos podem ser categorizados em diferentes aspectos:

O principal efeito do cumprimento de sentença é a concretização do direito afirmado na decisão judicial. Ou seja, ele visa transformar a prestação estabelecida na sentença (que pode ser o pagamento de uma quantia em dinheiro, a entrega de um bem ou a prática de um ato) em realidade efetiva.

Está relacionado à satisfação do direito do credor. Através do cumprimento de sentença, busca-se dar ao credor aquilo que lhe é devido, de acordo com o título.

#### **2.4.2. Formação, suspensão e extinção da etapa de cumprimento de sentença**

A fase de cumprimento de sentença se inicia após a conclusão da fase de conhecimento do processo, quando uma sentença condenatória transita em julgado, ou até mesmo antes, se a lei permitir a execução provisória. Esta etapa se desenvolve em etapas, como será demonstrado.

Inicialmente, ocorre o trânsito em julgado da sentença condenatória, momento no qual não é mais possível interpor recursos contra essa decisão. Em seguida, o credor deve solicitar o início do cumprimento da sentença, apresentando um cálculo atualizado do débito e demonstrando o montante devido, exceto nos casos em que a execução seja automaticamente iniciada pelo tribunal.

Posteriormente, o devedor é notificado para que cumpra voluntariamente a sentença dentro de um prazo geralmente estabelecido em 15 dias, sob pena de aplicação de multa e honorários advocatícios de execução, além da possibilidade de adoção de medidas coercitivas para a satisfação do débito.

A suspensão da etapa de cumprimento de sentença pode ocorrer por diversas razões, como, por exemplo, se as partes alcançarem um acordo que altere as condições de execução definidas na sentença, ou em casos de concessão de efeito suspensivo a recursos contra decisões interlocutórias proferidas durante essa fase. Também pode ocorrer se o devedor demonstrar que a expropriação de seus bens pode lhe causar prejuízos significativos e de difícil reparação, sem prejudicar o credor, ou se surgirem questões processuais ou substantivas, como a discussão sobre a legitimidade das partes ou a capacidade processual, que possam influenciar a execução da sentença.

Por fim, a extinção da etapa de cumprimento de sentença ocorre quando o objetivo da execução é alcançado ou em situações que tornam a continuação do processo impossível. Isso pode acontecer, por exemplo, quando o devedor cumpre integralmente a obrigação estabelecida na sentença, se o credor renuncia ao seu direito de crédito, em casos de prescrição ou decadência do direito de exigir o cumprimento da sentença, quando há homologação de um acordo entre as partes, ou se a execução se mostra inadmissível. A conclusão dessa etapa é formalizada por meio de uma decisão judicial, que deve ser devidamente fundamentada e pode, dependendo do caso, ser objeto de recurso.

### **3. Mandado de Segurança e Efeitos Pecuniários**

Compreendidos todos os conceitos introdutórios necessários, podemos prosseguir à compreensão do cerne da questão: os efeitos pecuniários do mandado de segurança.

Conforme já elaborado, em sua essência, o mandado de segurança se presta à proteção de um direito subjetivo do indivíduo, consubstanciando-se em verdadeira garantia contra os atos abusivos do Poder Público, ou de quem a ele é equiparado. Não é por outra razão que referido instrumento veio justamente previsto no art. 5º LXIX da Constituição Federal de 1988, pertencente ao Título II, “Dos Direitos e Garantias Fundamentais”.

De acordo com antiga doutrina de Meirelles, Wald e Mendes:

Mandado de segurança é o meio constitucional posto à disposição de toda pessoa física ou jurídica, órgão com capacidade processual, ou universalidade reconhecida por lei, para a proteção de direito individual ou coletivo, líquido e certo, lesado ou ameaçado de lesão por ato de autoridade, não amparado por habeas corpus ou habeas data, seja de que categoria for e sejam quais forem as funções que exerça. (MEIRELLES; WALD; MENDES, 2009, p. 25)

Sob o viés processual, a fim de concretizar a garantia fundamental constitucionalmente prevista, o mandado de segurança conta com disciplina legal especial que lhe atribui rito sumário específico, disciplinado (pela Lei nº 12.016/09).

Nesse sentido, haja vista que o objeto deste remédio constitucional é justamente assegurar um direito líquido e certo, conferindo proteção contra as arbitrariedades do Estado, nada mais efetivo do que um rito célere à ação.

Caracterizando o mandado de segurança como um remédio jurídico processual, Leonardo Carneiro da Cunha ensina que:

Para que se conceda o mandado de segurança, é preciso, como se viu, que o direito seja líquido e certo. O requisito da liquidez e certeza do direito está relacionado com a comprovação das alegações contidas na petição inicial. Vale dizer que o direito somente será líquido e certo se as alegações da parte autora estiverem comprovadas por documentos, de maneira pré-constituída.

O procedimento do mandado de segurança é construído a partir desse requisito específico. Seu procedimento é, então, sumário, abreviado, expedito, destinado à obtenção de uma sentença em pouco tempo, já que tudo já está provado, não havendo necessidade de instrução probatória.

O mandado de segurança é remédio jurídico processual, mas a relação material afirmada em sua petição inicial não guarda qualquer especialidade além das necessárias para a adoção do seu procedimento especial. Tanto isso é verdade que a ação material nele afirmada pode ser igualmente alegada em procedimento comum.

A diferença entre o mandado de segurança e o procedimento comum é procedimental. Quem tem direito ao mandado de segurança tem, na verdade, direito a um procedimento especial, diferenciado, abreviado, sumário. (CUNHA, 2016, pg. 513)

Por outro lado, no que diz respeito à natureza da pretensão submetida ao Judiciário, costuma-se, com certa frequência, evidenciar o caráter mandamental da ação constitucional.

A doutrina, nesse compasso, partindo da noção de que a ordem concedida no mandado de segurança se dirige, fundamentalmente, à correção de um ato administrativo praticado com abuso, atribui ao provimento característico da ação força executiva própria, capaz de produzir o efeito específico de determinar a conduta que deverá ser adotada pela Administração.

Sobre tal natureza mandamental, o ilustre Ponte de Miranda esclarece que:

A prestação jurisdicional, no mandado de segurança, é de mandamento. O juiz ou tribunal manda; o que ele manda já é conteúdo dessa prestação: manda que se tenha como existente, ou como não-existente, alguma relação jurídica, que a autoridade pública teve como inexistente, ou por existente, contra a Constituição, ou contra a lei; manda que se tenha como constituído, ou por desconstituído, algum ato jurídico, porque contra a Constituição, ou contra a lei, a autoridade pública, ou o teve por inconstituível, ou como constituído; manda que se emposses, ou que se desemposses, ou que se reintegres, ou que se destitua algum funcionário público, ou pessoa que foi ofendida, ou cujo atendimento pela autoridade pública, contra a Constituição ou contra a lei, ofenderia a outrem. (MIRANDA, 1998, pg. 55)

Assim, especificamente em relação às características processuais que são usualmente atribuídas ao mandado de segurança, é possível destacar, basicamente, a natureza do rito e o conteúdo da prestação jurisdicional. Por um lado, como garantia fundamental voltada à defesa de um direito líquido e certo, o remédio constitucional mereceu receber do ordenamento jurídico um tratamento especial, o qual lhe atribui rito sumário específico (atualmente disciplinado pela Lei nº 12.016/09). Noutra direção, dada a natureza da prestação buscada pelo indivíduo, consubstanciada em ordem de execução imediata, dotada de força executiva própria, resta evidenciado, a partir das lições doutrinárias, o caráter mandamental da ação.

### **3.1. Impossibilidade de execução de verbas anteriores à impetração: sumulas 269 e 271 do STF e §4º do art. 14 da Lei nº 12.016/09**

Conforme o supracitado, de um modo geral, quanto à natureza da prestação judicial típica do mandado de segurança, não há maiores questionamentos: a doutrina, quase de que maneira uníssona, evidencia o caráter mandamental da ação constitucional.

O mesmo não se verifica, por outro lado, quanto aos efeitos do reconhecimento de tal natureza mandamental às situações em que, inevitavelmente, a ordem concedida irá produzir efeitos pecuniários secundários. Especificamente, diante da natureza mandamental da pretensão, há objeções de toda a ordem voltadas ao afastamento da utilização da ação como meio de também já promover a execução dos valores pecuniários reflexamente originados da situação de violação a direito líquido e certo, anteriores mesmo à impetração do *writ*.

É que, não obstante grande parte das ordens proferidas em mandado de segurança seja dirigida a situações despidas de qualquer conteúdo pecuniário, haverá casos em que a própria correção do ato questionado implicará, necessariamente, efeitos financeiros imediatos aos cofres públicos. Tal ocorre, por exemplo, quando o pedido principal da ação diz respeito a hipóteses de reenquadramento funcional do servidor.

Nesses casos, apesar do objeto principal da ação ser o próprio ato que atribui classificação funcional distinta da prevista em lei, não há dúvidas de que eventual provimento do mandado de segurança, ainda que de maneira reflexa, também acarretará efeitos financeiros. Por certo, como efeito característico do dito reenquadramento, haverá o correlato reconhecimento do direito à percepção de todas as verbas remuneratórias típicas da posição funcional objeto da demanda.

Essas hipóteses, quando observadas a partir de uma visão prospectiva, ou seja, para o futuro, não encontram maiores dificuldades práticas, uma vez que o recebimento dos valores constitui apenas um mero reflexo da situação jurídica judicialmente reconhecida. Todavia, quando há uma análise retroativa, tomando por base os valores que já deixaram de ser recebidos ao longo de todo o período em que a situação de ilegalidade perdurou, a conclusão é diferente.

Nesse ponto específico de debate, para esclarecer a origem da discussão, valemo-nos, inicialmente, da posição defendida por Hely Lopes Meirelles, para quem *“a execução da sentença concessiva da segurança é imediata, específica ou in natura, isto é, mediante o cumprimento da providência determinada pelo juiz sem a possibilidade de ser substituída pela reparação pecuniária”* (MEIRELLES, 2000, p. 93).

Ou seja, em uma interpretação literal do entendimento exposto pelo saudoso administrativista, por ter caráter mandamental, a condenação proferida em mandado de segurança não poderia, sob qualquer hipótese, ser substituída pela reparação pecuniária. Dessa forma, rotineiramente costuma-se utilizar o caráter mandamental da ação para impedir o recebimento de eventuais valores pretéritos devidos em razão da prática do ato ilegal.

Esse foi o fundamento que motivou a edição, no longínquo ano de 1963, dos clássicos entendimentos sumulares do Supremo Tribunal Federal, reproduzidos nos verbetes de números 269 e 271. Vejamos:

Súmula 269: O mandado de segurança não é substitutivo de ação de cobrança.

Súmula 271: Concessão de mandado de segurança não produz efeitos patrimoniais, em relação a período pretérito, os quais devem ser reclamados administrativamente ou pela via judicial própria.

### **3.2. Análise dos enunciados sumulares 269 e 271 do Supremo Tribunal Federal.**

O valor de uma súmula não reside apenas em seu texto direto e explícito, mas também na profundidade do entendimento que se pode derivar ou construir com base nela, considerando o seu propósito primordial: condensar — em suma — as decisões consistentes tomadas na mesma direção.

Essa é a razão da ênfase dada pelo artigo 926, parágrafo segundo, do Código de Processo Civil, o qual estabelece que “quando os tribunais formulam súmulas, eles devem se focar nas realidades fáticas dos precedentes que justificaram sua criação”. Mesmo que tal prescrição possa ser considerada supérflua em termos estritos, ela serve para fortalecer a obrigação dos tribunais e dos intérpretes de se alinharem com os julgamentos que fundamentaram os enunciados das súmulas

O texto da Súmula 269, aprovada em 13 de dezembro de 1963 durante uma reunião do plenário, é notavelmente conciso e afirma: “*O mandado de segurança não é substitutivo de ação de cobrança.*”

Com o passar dos anos, a implementação dessa Súmula 269 gerou desfechos divergentes, o que pode ser atribuído, em grande medida, à sua formulação sucinta e a interpretações equivocadas, que acabaram por se afastar das decisões judiciais que a precederam.

A limitação expressa no texto da súmula, que declara que o mandado de segurança não deve ser usado no lugar de uma ação de cobrança, pressupõe uma clareza inquestionável sobre o que constitui uma ação de cobrança. No entanto, essa suposição mostrou-se falha ou propensa a usos incorretos na prática jurídica, levando a distorções do propósito original da súmula e alimentando as críticas frequentes à chamada jurisprudência defensiva.

Durante uma assembleia plenária em 13 de dezembro de 1963, o Supremo Tribunal Federal estabeleceu o texto da Súmula 271, que estipula: “*A concessão de mandado de segurança não gera efeitos financeiros relativos a tempo já transcorrido, os quais devem ser pleiteados por meio administrativo ou pela via judicial adequada.*”

Com a instituição desta diretriz, os tribunais passaram a aplicar, de forma unificada e indiscriminada, as Súmulas 269 e 271 do STF, como se fossem um conjunto sólido e impenetrável em casos de mandados de segurança que buscassem efeitos financeiros, especialmente para fatos ocorridos antes da sua solicitação.

Um exame preliminar dos precedentes da Súmula 269 mostra que os vereditos não se empenhavam em esclarecer adequadamente a diferença entre mandado de segurança e ação de cobrança, comprometendo o uso dessa ferramenta constitucional em decisões que, em essência, carecem de uma base argumentativa sólida.

Curiosamente, não foi considerado suficiente apenas estabelecer um enunciado sumular que diferenciasse o mandado de segurança de uma ação de cobrança. O Supremo Tribunal Federal julgou necessário também adotar a Súmula 271, que especifica que os efeitos financeiros de um mandado de segurança concedido só se aplicam a partir do momento de sua entrada.

Assim, a questão de se os efeitos financeiros passados são ou não legítimos parece ter sido deixada de lado, mas é exatamente essa a questão que se impõe como desafio para os estudos futuros.

Uma crítica semelhante àquela dirigida aos precedentes da Súmula 269 do STF pode ser prontamente aplicada aqui: decisões jurídicas são estabelecidas sem uma fundamentação lógica adequada, sem apresentar as justificativas fáticas ou legais necessárias para apoiá-las. Encontra-se uma resposta para o problema, mas permanece a incerteza sobre a razão pela qual essa solução é a correta.

No caso da Súmula 271 do STF - “Concessão de mandado de segurança não gera efeitos financeiros retroativos, devendo tais pedidos ser feitos administrativamente ou pela via judicial apropriada” - ela é baseada em três decisões judiciais principais: (i) a primeira estabelece que ordens de pagamento não podem ser obtidas por meio de mandado de segurança; (ii) a segunda proíbe o pagamento de valores atrasados sob o argumento de que o mandado de segurança não substitui uma ação de cobrança, deixando implícita a distinção entre os dois; e (iii) a terceira determina que o mandado de segurança pode ter efeitos não financeiros retroativos, mas os efeitos financeiros só são aplicáveis a partir do momento da sua entrada, cabendo à parte interessada buscar os valores retroativos por via administrativa ou por meio de “ação direta”.

### 3.3. Análise do §4º do art. 14 da Lei nº 12.016/09

Em continuidade, o art. 1º da revogada Lei nº 5.021/66, de modo a especificar o momento a partir do qual seria possível a cobrança de valores em mandado de segurança, estabeleceu que o pagamento de vantagens pecuniárias a servidor público das três esferas federativas “*somente será efetuado relativamente às prestações que se vencerem a contar da data do ajuizamento da inicial*”.

A previsão supra também veio repetida no §4º, do art. 14 da nova Lei nº 12.016/09, *in verbis*:

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

(...)

§ 4º O pagamento de vencimentos e vantagens pecuniárias assegurados em sentença concessiva de mandado de segurança a servidor público da administração direta ou autárquica federal, estadual e municipal somente será efetuado relativamente às prestações que se vencerem a contar da data do ajuizamento da inicial.

Logo, atualmente, devido à interpretação e aplicação conjunta das Súmulas 269 e 271 do Supremo Tribunal Federal, assim como pelas disposições do art. 14, § 4º da Lei nº 12.016/09, predomina a compreensão de que as decisões em mandados de segurança não incluem o pagamento de valores referentes a períodos antecedentes à sua entrada. Tais valores devem ser reivindicados por meio de uma ação específica.

Para resumir o consenso geral da doutrina sobre este assunto, são apresentadas as opiniões de Leonardo Carneiro da Cunha:

A sentença, no mandado de segurança, também pode ser condenatória, quando acolhe pedido de servidor público, visando a obtenção de vantagem ou de diferença de vencimentos. Nesse caso, não cabe a liminar, mas se permite o manejo do mandado de segurança. Acontece, entretanto, que o “mandado de segurança não é substitutivo de ação de cobrança” (Súmula 269 do STF). Demais disso, o pagamento de vantagens pecuniárias asseguradas em *writ* somente será efetuado relativamente às prestações que se vencerem a contar da data do ajuizamento da inicial (Lei 12.016/2009, art. 14, §4º). Nesse sentido, “consoante jurisprudência do STJ, o pagamento de verbas atrasada em sede de mandado de segurança restringe-se às parcelas existentes entre a data da impetração e a concessão da ordem”.

Quer isso dizer que, concedida a segurança para impor o pagamento de diferenças estipendiárias, seu cumprimento será feito a partir do trânsito em julgado. Significa que, a partir do trânsito em julgado, deve ser a vantagem incluída em folha, consistindo em verdadeira obrigação de fazer, caracterizando uma tutela mandamental. Quanto ao período que antecede o ajuizamento do *writ*, não estará compreendido pela sentença, devendo o impetrante cobrá-lo pelo procedimento comum. Realmente, nos termos do enunciado 271 da Súmula do STF, “concessão de mandado de segurança não produz efeitos patrimoniais, em relação a período pretérito, os quais devem ser reclamados administrativamente ou pela via judicial própria”. (CUNHA, 2016, p. 578)

Por outro lado, para evidenciar a extensa aceitação dessa teoria na jurisprudência dos Tribunais Superiores, a seguir estão excertos de várias decisões emitidas pelo Supremo Tribunal Federal que corroboram essa linha de pensamento:

Há a considerar, ainda, no que concerne ao pedido de concessão de 'efeito retroativo a dezembro de 2011' ao benefício previdenciário ora questionado, que o entendimento consagrado pela jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, no sentido de que se mostra plenamente viável a utilização do mandado de segurança para veicular pretensão de conteúdo patrimonial, desde que a reparação pecuniária vindicada abranja período situado entre a data da impetração do 'writ' e aquela em que se der o efetivo cumprimento da ordem mandamental. Isso significa, portanto, que efeitos patrimoniais produzidos em momento que precede a data da impetração do mandado de segurança não são alcançados pela decisão que o concede, tal como prescreve a Lei nº 12.016/2009, cujo art. 14, § 4º, impõe essa limitação de ordem temporal ao destacar que 'O pagamento de vencimentos e vantagens pecuniárias assegurados em sentença concessiva de mandado de segurança a servidor público da administração direta ou autárquica federal, estadual e municipal somente será efetuado relativamente às prestações que se vencerem a contar da data do ajuizamento da inicial'. Na realidade, essa regra legal, que constitui reprodução do que se continha na Lei nº 5.029/66 (art. 1º), nada mais reflete senão diretriz jurisprudencial consubstanciada na Súmula 271 desta Suprema Corte, (...)." (STF. MS 31690 AgR, Relator Ministro Celso de Mello, julgamento em 11.2.2014, DJe de 27.2.2014)

"Ementa: (...) 1. Embora o Supremo Tribunal Federal haja reconhecido o direito líquido e certo dos impetrantes quanto à percepção da Gratificação de Atividade de Segurança (GAS), instituída pelo art. 15 da Lei nº 11.415/2006, a ordem judicial aqui proferida não alcança pagamentos referentes a parcelas anteriores ao ajuizamento da ação, 'os quais devem ser reclamados administrativamente ou pela via judicial própria' (Súmulas n. 269 e 271 do STF)." (STF. MS 26740 ED, Relator Ministro Ayres Britto, Segunda Turma, julgamento em 7.2.2012, DJe de 22.2.2012)

"Ressalto que, conforme jurisprudência do Tribunal consubstanciada nas súmulas 269 e 271, o mandado de segurança não se presta aos fins de ação de cobrança, de forma que a concessão da segurança não produz efeitos patrimoniais em relação ao período anterior à impetração." (STF. MS 27565, Relator Ministro Gilmar Mendes, Segunda Turma, julgamento em 18.10.2011, DJe de 22.11.2011)

#### **4. A superação das súmulas 269 e 271**

Após discutir os enunciados das súmulas, que frequentemente são empregados de maneira vaga e abstrata para restringir os efeitos e o escopo do mandado de segurança, é crucial avaliar informações que possam contradizer ou enriquecer o panorama jurídico em questão, permitindo assim conclusões mais fundamentadas, seja pela validação ou refutação de determinadas hipóteses.

Dessa forma, objetiva-se delinear com maior clareza os limites e detalhes das restrições impostas pelas Súmulas 269 e 271, em consonância com o modelo constitucional do mandado de segurança.

Conforme observado, desde a formulação das súmulas 269 e 271 pelo Supremo Tribunal

Federal em 1963, passando pela Lei nº 5.021/66 e pela vigente Lei nº 12.016/09, estabeleceu-se tanto na doutrina quanto na jurisprudência a posição de que o mandado de segurança não pode ser empregado para a execução de valores pecuniários retroativos que deveriam ter sido pagos antes da entrada do mandado.

#### 4.1. O julgamento do EREsp 1.164.514-AM

Nesse sentido, um relevante julgado foi proferido pelo Superior Tribunal de Justiça, o qual trouxe novos contornos ao tema, dignos de reflexão.

Na oportunidade, ao analisar os Embargos de Divergência no Recurso Especial 1.164.514-AM, a Corte Especial do respectivo Tribunal Superior estabeleceu um entendimento no qual os efeitos financeiros retroativos foram reconhecidos no âmbito do mandado de segurança. Esta decisão expandiu o escopo da sentença para incluir os pagamentos devidos a partir da data do ato contestado.

Essa foi a essência da informação divulgada sobre a decisão no Informativo de Jurisprudência nº 578, datado de 03 a 16 de março de 2016:

##### DIREITO ADMINISTRATIVO E PROCESSUAL CIVIL. EFEITOS FINANCEIROS DA CONCESSÃO DE ORDEM MANDAMENTAL CONTRA ATO DE REDUÇÃO DE VANTAGEM DE SERVIDOR PÚBLICO.

Em mandado de segurança impetrado contra redução do valor de vantagem integrante de proventos ou de remuneração de servidor público, os efeitos financeiros da **concessão da ordem retroagem à data do ato impugnado**. Não se desconhece a orientação das Súmulas n. 269 e 271 do STF, à luz das quais caberia à parte impetrante, após o trânsito em julgado da sentença mandamental concessiva, ajuizar nova demanda de natureza condenatória para reivindicar os valores vencidos em data anterior à impetração do mandado de segurança. Essa exigência, contudo, não apresenta nenhuma utilidade prática e atenta contra os princípios da justiça, da efetividade processual, da celeridade e da razoável duração do processo. Ademais, essa imposição estimula demandas desnecessárias e que movimentam a máquina judiciária, de modo a consumir tempo e recursos de forma completamente inútil, e enseja inclusive a fixação de honorários sucumbenciais, em ação que já se sabe destinada à procedência. Corroborando esse entendimento, o STJ firmou a orientação de que, nas hipóteses em que o servidor público deixa de auferir seus vencimentos ou parte deles em razão de ato ilegal ou abusivo do Poder Público, os efeitos financeiros da concessão de ordem mandamental devem retroagir à data do ato impugnado, violador do direito líquido e certo do impetrante. Isso porque os efeitos patrimoniais são mera consequência da anulação do ato impugnado que reduz o valor de vantagem nos proventos ou remuneração do impetrante (MS 12.397-DF, Terceira Seção, DJe 16/6/2008). Precedentes citados: EDcl no REsp 1.236.588-SP, Segunda Turma, DJe 10/5/2011; e AgRg no REsp 1.090.572-DF, Quinta Turma, DJe 1º/6/2009. (STJ, EREsp 1.164.514-AM, Rel. Min. Napoleão Nunes Maia Filho, julgado em 16/12/2015, DJe 25/2/2016)

Na realidade, percebe-se que a emissão de entendimento frontalmente contrário à aplicação das súmulas 269 e 271 do STF não constituiu verdadeira novidade naquele Tribunal. Como bem destacado no conteúdo do julgado supra, já existiam julgados anteriores do Superior de Tribunal de Justiça que concluíram da mesma maneira.

Exemplo notório disso foi o entendimento exarado no Mandado de Segurança 12.397-DF, da Terceira Seção, publicado em 16/6/2008, cujo trecho, extraído do voto do eminente Ministro Arnaldo Esteves Lima, ora transcreve-se:

Ocorre que os enunciados das Súmulas 269/STF e 271/STF devem ser interpretados com temperamentos. Não se pode, efetivamente, deixar de consignar que tal jurisprudência sumulada formou-se há mais de 45 anos. Houve, em tal interstício de tempo, mudanças jurídicas, sociais e econômicas a recomendar não simplesmente o seu abandono, mas, sim, a sua aplicação de forma consentânea com a nova realidade superveniente.

(...)

Como sabemos, é uma constante a busca de soluções, as mais prontas e efetivas, nas resoluções dos conflitos judiciais. É a permanente luta contra a morosidade, mal maior, talvez, da prestação jurisdicional, de difícil superação. Assim, sempre que possível – sem violar as normas de regência e muito menos os princípios jurídicos –, mas, ao contrário, atribuindo-lhes racional inteligência, devemos buscar soluções que se harmonizem com tal propósito, em favor do próprio interesse público, da cidadania, destinatária final e única, a rigor, dos serviços públicos, inclusive daqueles, como cediço, prestados pelo Judiciário. (STJ. MS nº 12.397 - DF, Relator: Ministro Arnaldo Esteves Lima, Publicado em: 16/06/2008)

Contudo, embora a diretriz estabelecida não seja uma novidade, ela introduziu elementos que podem afetar significativamente as discussões já existentes sobre o assunto. Primeiramente, destaca-se a relevância da decisão por ter sido tomada pela Corte Especial do STJ. Em segundo lugar, a decisão foi proferida sob a égide da Lei nº 12.016/09 que, conforme argumentam alguns estudiosos, manteve de maneira anacrônica disposições da anterior Lei nº 5.021/66.

Além disso, ao examinar os argumentos apresentados, percebe-se a importante contribuição da decisão para o contexto atual. Em uma era em que se valoriza a efetividade processual, como refletido na adoção de princípios como a instrumentalidade das formas e a prioridade na resolução do mérito pelo Novo Código de Processo Civil, não se pode aceitar soluções que posterguem indefinidamente e sem justificativa prática a relação processual.

Com o direito do impetrante já reconhecido, não existem fundamentos jurídicos que justifiquem impedir a execução imediata da sentença, incluindo a cobrança de valores

retroativos ao ajuizamento da ação. O caráter mandamental da ação não exclui o direito ao recebimento dessas parcelas, que, conforme estipulado na Súmula 271 do STF, deveriam ser pleiteadas administrativamente ou judicialmente.

Portanto, como foi enfatizado no julgamento, as disposições contidas nas Súmulas 269 e 271 do STF, bem como no §4º do art. 14 da Lei nº 12.016/09, acabam por fomentar ações desnecessárias, resultando até mesmo na “fixação de honorários sucumbenciais em uma ação com resultado já conhecido”. Isso, além de violar o princípio da duração razoável do processo, conforme o art. 5º, LXXVIII da Constituição Federal, também leva ao gasto injustificado de recursos públicos com novos honorários advocatícios favoráveis ao administrado.

#### **4.2. O julgamento de casos envolvendo a satisfação de indébito tributário**

Em semelhante sentido, houve o reconhecimento da sentença prolatada no Mandado de Segurança como título executivo judicial para ajuizamento de ação, em especial em casos nos quais se objetivava a satisfação de indébito tributário, veja-se:

TRIBUTÁRIO E PROCESSUAL CIVIL. MANDADO DE SEGURANÇA. SENTENÇA DECLARATÓRIA. REPETIÇÃO DE INDÉBITO. POSSIBILIDADE DE EXECUÇÃO. NOVO PROCESSO DE CONHECIMENTO. FALTA DE INTERESSE DE AGIR. 1. A sentença do Mandado de Segurança que declara o direito à compensação tributária (Súmula 213/STJ) é título executivo judicial, conforme orientação jurisprudencial ratificada em julgamento sob o rito do art. 543-C do CPC (REsp 1.114.404/MG, Rel. Ministro Mauro Campbell Marques, Primeira Seção, DJe 1º.3.2010). 2. No caso em tela, apesar de a agravante possuir sentença declaratória transitada em julgado quanto ao direito à compensação do indébito tributário, ajuizou nova demanda para pleitear a restituição, razão pela qual falta interesse de agir para a propositura da segunda ação. Precedentes do STJ. 3. Agravo Regimental não provido. (STJ - AgRg no REsp: 1504337 CE 2014/0339980-1, Relator: Ministro HERMAN BENJAMIN, Data de Julgamento: 19/03/2015, T2 - SEGUNDA TURMA, Data de Publicação: DJe 06/04/2015)

E M E N T A PROCESSUAL CIVIL. TRIBUTÁRIO. MANDADO DE SEGURANÇA. CUMPRIMENTO DE SENTENÇA. REPETIÇÃO DE INDÉBITO. POSSIBILIDADE. APELAÇÃO PROVIDA. 1. O entendimento do Superior Tribunal de Justiça expresso no Tema 228 e Súmula 461 é no sentido de que “o contribuinte pode optar por receber, por meio de precatório ou por compensação, o indébito tributário certificado por sentença declaratória transitada em julgado”. 2. Desde a alteração promovida no Código de Processo Civil de 1973 pela Lei n. 11.232/2005 - regra preservada no Código de Processo Civil de 2015 -, já não é possível manter o entendimento de que a sentença proferida em sede de mandado de segurança não dá ensejo a execução ou cumprimento por meio da expedição de precatório. 3. Costuma-se dizer que haveria incompatibilidade entre o rito célere do mandado de segurança e a modalidade de cumprimento de sentença. A isso se contraponha que a celeridade do rito do mandado de segurança resume-se à fase de conhecimento, justamente em razão da inviabilidade de nele se instalar dilação probatória. Uma vez proferida sentença, desaparece a especialidade do rito, havendo-se de cumprir, quanto ao cumprimento, o disposto pelo Código de Processo Civil. 4. Justamente pela natureza do mandado de segurança como instrumento processual destinado ao exercício “in natura” do direito

reconhecido, a ele há de conferir-se a maior efetividade possível, avultando, destarte, a desarrazoabilidade de exigir-se a propositura de nova demanda, de rito ordinário, a respeito de um direito já discutido e reconhecido na sede mandamental. 5. Apelação provida.

(TRF-3 - ApCiv: 50124046420184036105 SP, Relator: Desembargador Federal NELTON AGNALDO MORAES DOS SANTOS, Data de Julgamento: 10/01/2022, 3ª Turma, Data de Publicação: Intimação via sistema DATA: 19/01/2022)

CONSTITUCIONAL E ADMINISTRATIVO. EXECUÇÃO PROVISÓRIA DE SENTENÇA. MANDADO DE SEGURANÇA. POSSIBILIDADE. 1. É cabível a execução provisória de sentença em ação de mandado de segurança, com base no artigo 14, § 3º da Lei nº 12.016/2009, já que não se trata de hipótese de vedação de concessão da medida liminar, conforme consta do artigo 7º, § 2º. 2. Dessa forma, havendo regra específica na lei do mandado de segurança prevendo as hipóteses em que está autorizada a execução provisória, não se aplicam eventuais regras do CPC que disponham em sentido diverso. 3. Apelação provida.

(TRF-4 - AC: 50036639720184047110 RS 5003663-97.2018.4.04.7110, Relator: CÂNDIDO ALFREDO SILVA LEAL JUNIOR, Data de Julgamento: 03/10/2018, QUARTA TURMA)

A relevância dessas decisões decorre do fato de que, muito frequentemente, uma vez finalizada a discussão sobre determinada incidência tributária e sagrando-se vencedor na demanda, ao contribuinte não interessa percorrer o caminho comumente tido como mais adequado, qual seja, a compensação no âmbito administrativo. Às vezes, dependendo de sua situação, o recebimento via compensação sequer é materialmente possível.

Isso pode acontecer por várias razões, como: (1) se a quantidade de créditos for muito maior que a de débitos, o que poderia levar anos até que todos os créditos fossem recebidos (e potencialmente resultar em disputas com a Receita Federal, que defende que a compensação total deve ocorrer em cinco anos<sup>19</sup>, embora essa visão seja discutível, seguindo precedentes que indicam que o prazo se refere apenas ao início, e não à conclusão<sup>20</sup> das compensações); (2) o contribuinte, após vários anos desde o início do processo, pode não estar mais atuando operacionalmente e/ou não ter débitos elegíveis para compensação; (3) o contribuinte pode querer realizar seus créditos imediatamente e os transfere para terceiros, para quem a restituição é a única opção viável, já que a legislação proíbe a compensação de débitos próprios com créditos transferidos por terceiros (e a Câmara Superior do Carf tem entendido que essa restrição vale mesmo no caso de cessão judicial de créditos<sup>21</sup>); ou (4) simplesmente por desejo do contribuinte de receber em dinheiro ao invés de optar pela compensação.

As discussões sobre o direito à restituição de tributos pagos indevidamente, por meio da

---

<sup>19</sup> Solução de Consulta 239 – Cosit (19/8/2019).

<sup>20</sup> STJ, REsp 1.469.954, Min. Og Fernandes, J: 18/8/2015. TRF-3, Apel. 0010596-68.2013.4.03.6143, juiz conv. Silva Neto, J: 2/8/2017.

<sup>21</sup> Acórdão 9303-012.037, J: 20/10/2021.

emissão de precatórios em processos de mandado de segurança, começaram há bastante tempo e ainda são pertinentes atualmente.

Torna-se evidente a necessidade de revisão (overruling) da interpretação consagrada nas Súmulas 269 e 271 do Supremo Tribunal Federal (STF), que continuam a provocar divergências jurisprudenciais no que tange à efetivação prática desse direito. Em resumo, é preciso um indicativo claro de que houve uma mudança na posição do STF em relação a essa questão<sup>22</sup>.

É importante salientar, mesmo que brevemente, que o overruling possibilita a reavaliação de uma posição já estabelecida na jurisprudência, com o objetivo de superá-la quando ocorrem mudanças significativas (econômicas, políticas, sociais e/ou jurídicas) no contexto em que o julgado original foi estabelecido<sup>23</sup>. Afinal, o Direito deve evoluir em sintonia com a realidade que o envolve.

O próprio STJ já teve oportunidade de afirmar, a propósito da Súmula nº 269, que "tem a seu favor a ancianidade de sua edição — 55 anos — de modo que, somente por milagre, haveria de se manter atual e ensejadora de observância irrestrita", razão pela qual "a interpretação deste verbete, porém, deve ser temperada com a edição de várias regras legais que alteraram o perfil do Mandado de Segurança", o que implica o reconhecimento de que "não encontra razão jurídica e nem moral a alternativa de encaminhar-se o pleito de valores anteriores à impetração para as chamadas vias ordinárias, quando já se tem uma decisão mandamental favorável ao direito da parte", pois "isso significaria protelar para as calendas gregas a fruição do direito pela parte que o titula, congestionar as instâncias judiciais em situação de desnecessidade, expor-se a UNIÃO ao pagamento de honorários, porque a Ação de Cobrança, fatalmente, lhe seria desfavorável e, além disso, amesquinhar o préstimo do Mandado de Segurança, encurtando o alcance de sua eficácia<sup>24</sup>.

Mais importante do que a questão da antiguidade das Súmulas é a constatação de que as decisões que lhes deram origem foram no sentido de que "quanto a estes (recebimentos de

---

22 Criticando a possibilidade de superação tácita de precedentes (implied overruling): BRAGA, Paulo Sarno; DIDIER JÚNIOR, Fredie; OLIVEIRA, Rafael Alexandria de. Curso de Direito Processual Civil. v. 2, 10. ed. Salvador: Juspodivm, 2015. p. 494; NEVES, Marcelo. A "desrazão" sem diálogo com a "razão": teses provocatórias sobre o STF. Consultor Jurídico, 18 de outubro de 2014

23 Nesse sentido, ALVIM, José Manoel Arruda. Manual de Direito Processual Civil: Teoria Geral do Processo: Processo de Conhecimento: Recursos: Precedentes. 20ª ed. São Paulo: Thomson Reuters, 2021. p. 1.686.

<sup>24</sup> MS 22.221, min. Napoleão Nunes Maia Filho, J: 10/4/2019.

atrasados) os recorrentes não têm razão, porque devem pleiteá-los, ou na via administrativa, ou mediante ação direta (...)"<sup>25</sup>, sendo "pacífico, entre nós, que o mandado de segurança não se destina à obtenção de vantagens econômicas pretéritas"<sup>26</sup> e também que "não se pode obter, pelo mandado de segurança, diretamente, uma ordem de pagamento"<sup>27</sup>.

A leitura dos precedentes que deram origem às Súmulas evidencia que o tema fora — como não poderia deixar de ser — analisado sob a ótica da Lei do Mandado de Segurança então vigente (1.533/51). Discutiu-se, à época, se "estaria, pois, violado o art. 15 da L. 1.533 (...)" (...)"<sup>28</sup>, ao estabelecer que "A decisão do mandado de segurança não impedirá que o requerente, por ação própria, pleiteie os seus direitos e os respectivos efeitos patrimoniais".

Nos precedentes mencionados, não foi analisada a possibilidade de emissão de precatório através do mandado de segurança — um procedimento que estava previsto na Constituição de 1946, vigente na época. O que se debateu foi a viabilidade de se alcançar um efeito patrimonial diretamente (RE nº 48.567), ou seja, uma ordem de pagamento originada diretamente da decisão judicial, sujeita a um prazo estabelecido pelo juiz ou tribunal competente.

Essa observação é importante porque, por um lado, a Lei do Mandado de Segurança atual (12.016/09) declara explicitamente no artigo 14, §4º, que "o pagamento de vencimentos e vantagens pecuniárias garantidos em sentença concessiva de mandado de segurança a servidor público da administração direta ou autárquica federal, estadual e municipal será feito somente em relação às prestações que vencerem a partir da data do ajuizamento da ação inicial".

De outro lado, o STF decidiu, em repercussão geral, que as ordens de pagamento emitidas por força de decisão mandamental devem ser cumpridas, em regra, via precatório, afastando-se a possibilidade de pagamento imediato (via ofício à autoridade impetrada, p.ex.): "é assente a jurisprudência desta Corte no sentido de que os pagamentos devidos pela Fazenda Pública estão adstritos ao sistema de precatórios, nos termos do que dispõe o artigo 100 da Constituição Federal, o que abrange, inclusive, as verbas de caráter alimentar, não sendo suficiente a afastar essa sistemática o simples fato de o débito ser proveniente de sentença

---

<sup>25</sup> RMS 6.747, min. Victor Nunes Leal, J: 27/5/1963.

<sup>26</sup> RMS 10.629, min. Ary Franco, J: 11/3/1963.

<sup>27</sup> RE 48.567, min. Victor Nunes Leal, J: 15/5/1962.

<sup>28</sup> AI 26.672, min. Victor Nunes Leal, J: 12/3/1963.

concessiva de mandado de segurança (...)”<sup>29</sup>.

A combinação da legislação atual sobre o Mandado de Segurança com o precedente vinculante estabelecido pelo Supremo Tribunal Federal indica que uma decisão de mandado de segurança pode resultar em efeitos financeiros, pelo menos em relação às parcelas acumuladas após o início da ação. O pagamento dessas parcelas estaria subordinado à norma geral dos precatórios, a menos que existam circunstâncias excepcionais decorrentes de leis específicas que permitam o pagamento direto, dispensando a observância do artigo 100, §5º, da Constituição Federal (e desde que haja previsão orçamentária), como foi estabelecido pelo Supremo Tribunal Federal, por exemplo, no caso de pagamentos a anistiados políticos<sup>30</sup>.

Em 2019, a tendência na jurisprudência do STJ era aceitar a aplicação da Súmula nº 461/STJ, que estabelece que "O contribuinte pode optar por receber, através de precatório ou compensação, o indébito tributário confirmado por sentença declaratória com trânsito em julgado", mesmo no contexto de mandados de segurança, especialmente em relação aos pagamentos realizados após a emissão do mandado. Porém, persistia uma incerteza sobre os pagamentos feitos anteriormente, onde predominava a visão de que emitir um precatório para estes casos iria contra as Súmulas 269 e 271 do STF, que afirmam que "O mandado de segurança não substitui a ação de cobrança" e "A concessão de mandado de segurança não gera efeitos financeiros retroativos, os quais devem ser solicitados administrativamente ou pela via judicial adequada".

Desde então, alguns julgamentos recentes têm retornado à posição inicial de que o uso do mandado de segurança e a emissão de precatório não são compatíveis, conforme indicado pelas Súmulas 269 e 271. Existem precedentes que, ao tentar esclarecer a questão da emissão de precatório em mandados de segurança para a restituição de tributos, concluem que "o mandado de segurança é um meio adequado para declarar o direito à compensação ou restituição de tributos, mas uma vez concedida a ordem, os pedidos devem ser feitos na esfera

---

<sup>29</sup> RE 889.173, min. Luiz Fux, J: 7/8/2015.

<sup>30</sup> Tema 394 (RE 553.710, min. Dias Toffoli, J: 23/11/2016): "ii) *Havendo rubricas no orçamento destinadas ao pagamento de indenizações devidas aos anistiados políticos e não demonstrada a ausência de disponibilidade de caixa, a União há de promover o pagamento do valor ao anistiado no prazo de 60 dias.* iii) *Na ausência ou na insuficiência de disponibilidade orçamentária no exercício em curso, cumpre à União promover sua previsão no projeto de lei orçamentária imediatamente seguinte.*"

administrativa, sendo inapropriado o uso do precatório, para evitar que o mandado de segurança assuma a natureza indevida de uma ação de cobrança"31.

Também foi divulgado um acórdão da 1ª Seção do STJ<sup>32</sup>, que recusou categoricamente o exame de embargos de divergência apresentados por um contribuinte referentes ao assunto mencionado.

O foco central do debate é avaliar até que ponto as referidas súmulas do STF representam um verdadeiro impedimento à emissão de precatórios para contribuintes que possuem decisões judiciais favoráveis ao não pagamento ou à restituição de tributos. Há aspectos importantes relacionados a essa questão que, aparentemente, não têm recebido a devida atenção em discussões mais detalhadas.

A primeira e mais significativa observação é que as Súmulas 269 e 271 foram criadas há cerca de 60 anos, em um contexto bastante diferente do atual. Elas geralmente abordavam reivindicações de servidores públicos sobre a incorporação de certos benefícios, junto com o pedido de pagamentos retroativos que seriam consequência do reconhecimento do direito reivindicado.

Como bem destacam Daniel e Eduardo de Paiva Gomes, os mencionados enunciados sumulares foram editados (1) a partir de julgamentos que não versavam acerca de matéria tributária<sup>33</sup> e (2) e veiculados em 13/12/1963, isto é, muito antes do advento da nova ordem constitucional que alterou, substancialmente, o ordenamento jurídico pátrio, em especial após a emenda constitucional 45/2004, que trouxe institutos como a súmula vinculante, a repercussão geral e a repetitividade de recursos, sublinhando, portanto, a ideia de transformação das lides e o efeito vinculante de certos tipos formais de manifestações jurisdicionais, dentre os quais destacam-se as súmulas [7]. Também nesse momento histórico ainda era praticamente inexistente a ideia de sincretismo processual, sendo a relação processual devidamente compartimentalizada em diferentes tipos estanques de processo (conhecimento, cautelar e execução), não considerando a existência de fases preponderantes dessa mesma relação

---

31 AgInt no REsp 1.947.645, min. Regina Helena Costa, J: 22/11/2021. No mesmo sentido: AgInt no REsp 1.563.406, min. Sérgio Kukina, J: 04/10/2021 e AgInt no AgInt nos EDcl no REsp 1.616.074, min. Benedito Gonçalves, J: 12/4/2021.

32 AgInt nos EREsp 1.895.331, min. Herman Benjamin, J: 15/2/2022

<sup>33</sup> RMS 6.747; RMS 10.629; RMS 10.065; RMS 10.149; RMS 6.747; AI 26.672; RE 48.567.

processual.

Portanto, as condições que motivaram a criação dessas súmulas diferem significativamente do cenário normativo e jurisprudencial atual, o que já justificaria a revisão desses entendimentos (*overruling*).

Além disso, no julgamento do recurso extraordinário 889.173/MS, que resultou na decisão do Tema 831 de repercussão geral, o STF reiterou sua posição atual ao reconhecer o direito à restituição de tributos pagos indevidamente, através de precatório em mandado de segurança, para o período entre a entrada do mandado e a efetiva implementação da ordem concedida. Contudo, o Plenário do Tribunal não abordou diretamente as súmulas em questão — uma omissão que pode ser tecnicamente questionada (vale registrar).

No entanto, parece razoável concluir que, pelo menos a Súmula 269, teria sido implicitamente superada no âmbito tributário, visto que foi permitida a emissão de precatório em mandado de segurança, eliminando o impedimento de usar o *mandamus* como uma ação de cobrança.

Por sua vez, a jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça (STJ) também fornece elementos para a superação da Súmula 269 do STF. A 1ª Seção daquele tribunal já reconheceu, sob a sistemática dos recursos repetitivos, que (1) a sentença proferida em mandado de segurança, que reconhece o direito à restituição do indébito mediante compensação, possui natureza declaratória<sup>34</sup>; e (2) a sentença declaratória, natureza assumida por aquela proferida em um writ, representa título executivo<sup>35</sup>. Esse posicionamento culminou na edição da Súmula 461 desse Tribunal, que estabelece que "o contribuinte pode optar por receber, por meio de precatório ou por compensação, o indébito tributário certificado por sentença declaratória", o que só reforça a ideia de que a sentença veiculada em um mandado de segurança pode ser objeto de uma fase de cumprimento de sentença.

Inclusive, é essa a posição da Coordenação-Geral de Tributação que firmou o seguinte entendimento — vinculante no âmbito da Receita Federal —, relativo ao indébito reconhecido por decisão proferida em mandado de segurança:

---

<sup>34</sup> Recursos Especiais n°s 1.365.095/SP, 1.715.256/SP e 1.715.294/SP.

<sup>35</sup> Recursos Especiais n°s 1.324.152/SP e 1.114.404/MG.

"O crédito tributário decorrente de ação judicial pode ser executado na própria ação judicial para pagamento, via precatório ou requisição de pequeno valor, ou ainda, por opção do sujeito passivo, ser objeto de compensação com débitos tributários próprios na via administrativa"<sup>36</sup>.

Portanto, a questão ainda problemática é a possível superação da Súmula 271 do STF, já que, conforme mencionado, a jurisprudência atual do tribunal permite efeitos patrimoniais para o mandado de segurança a partir de sua impetração, mas não para o período anterior a ela, o que, no contexto tributário, estaria limitado pelo prazo de decadência de cinco anos.

Para ilustrar a controvérsia em torno da Súmula 271 do STF, é relevante citar o raciocínio utilizado pelo STJ no AgRg no REsp 1.466.607/RS. Nesse caso, o contribuinte apresentou um mandado de segurança preventivo e repressivo com dois objetivos: (1) obter a declaração, com efeito prospectivo, da inexistência de relação jurídico-tributária, o que incluiria também a recuperação dos valores pagos entre a impetração e o trânsito em julgado da decisão que concedeu o mandado, e (2) a restituição dos valores pagos nos cinco anos anteriores ao início da ação. Para contornar a limitação imposta pela Súmula 271 do STF, o relator do caso, Ministro Humberto Martins, argumentou da seguinte forma:

*"No mais, a possibilidade de a sentença mandamental declarar o direito à compensação (ou creditamento), nos termos da Súmula 213/STJ, de créditos ainda não atingidos pela prescrição não implica concessão de efeitos patrimoniais pretéritos à impetração. O referido provimento mandamental, de natureza declaratória, tem efeitos exclusivamente prospectivos, o que afasta os preceitos da Súmula 271/STF."*

A análise dessa passagem revela que o Ministro Humberto Martins parece misturar o efeito declaratório da sentença resultante do aspecto preventivo do mandado de segurança com o efeito condenatório do mesmo ato decisório, decorrente agora do caráter repressivo do *writ*.

Apesar de a decisão ter alcançado um resultado correto no caso em questão, ela apresenta equívocos em sua fundamentação, especialmente pela falta de abordagem direta ao conteúdo da Súmula 271 do STF, a fim de superá-la.

É justamente essa ausência de confronto explícito com a referida súmula que faz com que a jurisprudência do STJ permaneça incerta quanto à possibilidade de emissão de precatório em mandado de segurança para a restituição de valores tributados indevidamente nos cinco anos

---

<sup>36</sup> Solução de Consulta COSIT n. 164/2023.

anteriores à sua entrada.

As 1ª e 2ª Turmas do STJ<sup>37</sup> têm, na sua maioria, a compreensão de que (1) não é permitida a emissão de precatório em mandado de segurança para períodos anteriores à sua impetração, mas somente para os subsequentes; e (2) o contribuinte teria a opção de solicitar a restituição administrativa do valor pago a mais, tanto para o período anterior quanto para o posterior à impetração do mandado.

Contudo, no Tema 1.262 de repercussão geral, o entendimento do STJ, conforme descrito no ponto 2, foi revisado. O Plenário do STF decidiu, de forma unânime, que "não é admissível a restituição administrativa do indébito tributário reconhecido judicialmente, sendo obrigatória a observância do regime constitucional de precatórios, conforme estabelecido no art. 100 da Constituição Federal".

Portanto, ao alinhar a posição recente do STF com o entendimento do STJ, que nega a fase de cumprimento de sentença em mandado de segurança e impede a emissão de precatórios ou requisição de pequeno valor, resta ao contribuinte vitorioso em um *mandamus* apenas a opção de compensação administrativa. Isso pressupõe: (1) que a entidade tributante devedora tenha uma legislação vigente que permita a compensação<sup>38</sup>; e, no caso de pessoas jurídicas, (2) que o contribuinte esteja operando ativamente no mercado e (3) possua débitos junto ao fisco derrotado no processo. Caso contrário, o impetrante vencedor do processo se depara com uma decisão judicial que não traz nenhum efeito prático, ou seja, sem utilidade real.

Esse cenário apenas enfatiza a necessidade de os tribunais superiores brasileiros revisarem efetivamente as ultrapassadas Súmulas 269 e 271 do STF, a fim de garantir a efetividade das decisões judiciais. Isso se alinha com a noção de que o processo judicial não é um objetivo em si, mas um instrumento vital do Direito para solucionar efetivamente conflitos de interesse.

#### **4.3. Análise da nova lei de mandado de segurança.**

---

<sup>37</sup> AgInt no REsp n. 1.965.710/SP; AgInt no REsp n. 1.947.110/RS; AgInt no REsp n. 1.981.962/RS; AgInt no REsp n. 2.028.861/MG; EREsp n. 1.770.495/RS; REsp n. 1.951.855/SC; REsp n. 1.642.350/SP.

<sup>38</sup> Na medida em que a instituição da compensação tributária é uma faculdade do ente tributante, inexistindo, portanto, um direito subjetivo correlato, o qual fica à mercê de previsão legal. Nesse sentido: SCHOUERI, Luís Eduardo. *Direito Tributário*. São Paulo: Saraiva, 2011. p. 561-562; CARVALHO, Paulo de Barros. *Curso de Direito Tributário*. 22. ed. São Paulo: Saraiva, 2010. p. 531.

Uma mudança significativa na Lei do Mandado de Segurança atual apoia o que foi dito anteriormente: o artigo 19 da nova lei determina que "a sentença ou o acórdão que negar o mandado de segurança, sem julgar o mérito, não impede que o requerente busque seus direitos e os correspondentes efeitos patrimoniais por meio de uma ação apropriada". Esse tipo de disposição não existia na lei anterior, além do já citado artigo 15, que proibia qualquer efeito patrimonial da decisão no mandado de segurança.

Se a negação do mandado de segurança sem a análise do mérito permite que o requerente pleiteie reparação patrimonial por vias ordinárias, é lógico concluir que, no caso de concessão do mandado, a obtenção de efeitos patrimoniais é totalmente viável dentro do próprio processo do mandado de segurança, caso contrário, o artigo mencionado se tornaria redundante.

Além disso, não apenas a Lei do Mandado de Segurança sofreu alterações que impactam na interpretação e na superação de uma visão estrita das Súmulas 269 e 271 do STF. A legislação processual também mudou. O Código de Processo Civil atual inclui, entre os títulos executivos judiciais, as "decisões proferidas no processo civil que reconheçam a exigibilidade de obrigação de pagar quantia, de fazer, não fazer ou entregar coisa" (artigo 515, I).

Com base nisso o próprio STJ já decidiu que, se "a sentença declaratória contém juízo de certeza e definição exaustiva a respeito de todos os elementos da relação jurídica questionada, reconhecendo em favor do contribuinte o direito de haver a repetição (e, portanto, o dever da Fazenda pagar (...)). Submeter o contribuinte a nova ação cognitiva como condição para receber o pagamento significaria, conforme sustentado, atividade jurisdicional desnecessária e inútil, incompatível com o princípio da coisa julgada e com a própria razão de ser da função jurisdicional".

Uma mudança significativa na Lei do Mandado de Segurança atual apoia o que foi dito anteriormente: o artigo 19 da nova lei determina que "a sentença ou o acórdão que negar o mandado de segurança, sem julgar o mérito, não impede que o requerente busque seus direitos e os correspondentes efeitos patrimoniais por meio de uma ação apropriada". Esse tipo de disposição não existia na lei anterior, além do já citado artigo 15, que proibia qualquer efeito patrimonial da decisão no mandado de segurança.

Se a negação do mandado de segurança sem a análise do mérito permite que o requerente pleiteie reparação patrimonial por vias ordinárias, é lógico concluir que, no caso de concessão

do mandado, a obtenção de efeitos patrimoniais é totalmente viável dentro do próprio processo do mandado de segurança, caso contrário, o artigo mencionado se tornaria redundante.

Além disso, não apenas a Lei do Mandado de Segurança sofreu alterações que impactam na interpretação e na superação de uma visão estrita das Súmulas 269 e 271 do STF. A legislação processual também mudou. O Código de Processo Civil atual inclui, entre os títulos executivos judiciais, as "decisões proferidas no processo civil que reconheçam a exigibilidade de obrigação de pagar quantia, de fazer, não fazer ou entregar coisa" (artigo 515, I).

Com base nisso o próprio STJ já decidiu que, se "a sentença declaratória contém juízo de certeza e definição exaustiva a respeito de todos os elementos da relação jurídica questionada, reconhecendo em favor do contribuinte o direito de haver a repetição (e, portanto, o dever da Fazenda pagar (...)). Submeter o contribuinte a nova ação cognitiva como condição para receber o pagamento significaria, conforme sustentado, atividade jurisdicional desnecessária e inútil, incompatível com o princípio da coisa julgada e com a própria razão de ser da função jurisdicional"<sup>39</sup>. Em ao menos uma oportunidade, idêntico entendimento foi adotado em caso de indébito reconhecido pela via do MS, julgando-se o contribuinte carecedor de interesse para a propositura de posterior ação de restituição<sup>40</sup>.

Portanto, não parece lógico obrigar o contribuinte a recorrer à via ordinária apenas para determinar e criar um título executivo originado de uma decisão declaratória que já definiu os limites da obrigação tributária a ser restituída. Isso equivaleria a transformar a ação de repetição de indébito em um simples procedimento de liquidação e/ou execução de sentença, prejudicando, inclusive, as finanças públicas, devido à inevitável condenação da Fazenda Pública ao pagamento de honorários advocatícios, como destacado em um dos julgamentos referenciados.

Em suma, considerando que (i) as Súmulas 269 e 271 do STF foram criadas há quase 60 anos em um contexto legislativo diferente, e (ii) a Lei do Mandado de Segurança atual inclui disposições sobre o pagamento de valores, inclusive a servidores públicos, e que o STF, em um julgamento com repercussão geral, admitiu a emissão de precatório em casos de mandado de segurança, pelo menos para valores devidos após o início da ação, o STJ tem moderado a aplicação dessas súmulas em casos semelhantes envolvendo cobrança/restituição de valores.

---

<sup>39</sup> EREsp em REsp 609.266, min. Teori Albino Zavascki, J: 23/8/2006.

<sup>40</sup> AgRg no REsp 1.504.337, min. Herman Benjamin, J: 19/3/2015.

Além disso, o STJ também já reconheceu que decisões declaratórias possuem força executiva, eliminando a necessidade de uma nova ação judicial; portanto, parece apropriada a emissão de precatório em mandado de segurança para restituição de tributos, especialmente em relação às parcelas pagas após sua impetração.

## 5. Conclusão

O mandado de segurança, como um direito constitucional disponível para proteger direitos líquidos e certos violados por ações de autoridades, tem um papel crucial no sistema jurídico brasileiro. Com a implementação efetiva do mecanismo, atualmente regulamentado pela Lei nº 12.016/09 que estabelece um rito sumário próprio, o cidadão ganha um meio essencial para combater abusos do Poder Público.

No entanto, devido à sua natureza específica de proteger direitos líquidos e certos, o uso do mandado de segurança deve ser circunscrito e não indiscriminado. Do ponto de vista processual, ele só deve ser concedido quando há uma clara demonstração, baseada unicamente em documentos, de violação ou ameaça de violação de um direito por uma autoridade. A sentença que concede o mandado determinará a ação específica que a administração deve adotar para restabelecer a legalidade comprometida.

Essa característica fundamentalmente mandamental da ação indica que o mandado de segurança deve visar somente a uma ordem de conduta; não é a via adequada para debater, primariamente, questões como as decorrentes de uma simples ação de cobrança.

Contudo, essa limitação não exclui a possibilidade de surgirem efeitos financeiros secundários da ordem de conduta estabelecida. Nesses casos, não ocorre um desvirtuamento do mandado de segurança, já que os efeitos financeiros são consequências indiretas do objeto principal da ação, que é o ato ilegal coator.

A distinção entre as pretensões mandamental e condenatória torna-se irrelevante nessas situações, uma vez que os efeitos financeiros da sentença derivam diretamente do ato ilegal contestado. Além disso, a necessidade de iniciar uma ação específica apenas para reivindicar valores retroativos que decorrem naturalmente da sentença é contraproducente para qualquer modelo de processo que aspire à efetividade.

Portanto, o Superior Tribunal de Justiça, no julgamento do EREsp 1.164.514-AM, agiu

acertadamente ao se afastar da visão tradicional expressa nas Súmulas 269 e 271 do STF. No contexto processual atual do Brasil, que valoriza princípios como a duração razoável do processo e a economia processual, não se justifica mais aderir a diretrizes que priorizam o formalismo em detrimento da efetividade jurisdicional.

## 6. Bibliografia

Bueno, Cassio Scarpinella. *Curso Sistematizado de direito processual civil, vol 2: procedimento comum, processos nos tribunais e recursos* / Cassio Scarpinella Bueno - 9. ed. - São Paulo: Saraiva Educação, 2020

Bueno, Cassio Carpinella. *Curso Sistematizado de direito processual civil, vol 3: Tutela jurisdicional executiva* / Cassio Scarpinella Bueno - 9. ed. - São Paulo: Saraiva Educação, 2020.

Bueno, Cassio Carpinella. *Manual do Poder Público em Juízo*. São Paulo: Saraiva Jur, 2021.

**Manual de direito processual civil: teoria do processo e processo de conhecimento** / Arruda Alvim. - 17. ed. rev., atual. e ampl. -- Sao Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2017.

DORNA, Mário Henrique de Barros. **Efeitos patrimoniais do mandado de segurança: interpretação constitucional das Súmulas 269 e 271 do Supremo Tribunal Federal**. Dissertação de Mestrado (Direito). Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, Brasil, 2019.

LUIZA TEODORO DE MENDONÇA. **Mandado de Segurança e efeitos pecuniários pretéritos: da necessidade de superação das Súmulas 269 e 271 do STF à luz do entendimento firmado no EREsp 1.164.514/AM** Conteúdo Jurídico, Brasília-DF

CUNHA, Leonardo Carneiro da. **A Fazenda Pública em Juízo**, 13º Ed. Rio de Janeiro: Forense, 2016.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Mandado de Segurança**, 23.ª Ed. São Paulo: Malheiros, 2000.

MEIRELLES, Hely Lopes; WALD, Arnoldo; MENDES, Gilmar Ferreira. **Mandado de Segurança e Ações Constitucionais**, 32ª Ed. São Paulo: Malheiros, 2009.

MIRANDA, Pontes de. **Tratado das Ações**. Campinas: Bookseller, 1998.

MOREIRA, José Carlos Barbosa. **Mandado de segurança – ação popular – ação direta de inconstitucionalidade – indicações de doutrina e jurisprudência**. In: *Revista de Direito da Procuradoria Geral do Estado do Rio de Janeiro*. 1964, vol. 12

BARBI, Celso Agrícola. **Do mandado de segurança**. 12. Ed. Rio de Janeiro: Forense, 2009, p. 56; DIREITO, Carlos Alberto Menezes. op. cit.

SCARPINELLA BUENO, Cassio. **Mandado de segurança: comentários às leis n. 1.533/51, 4.348/64 e 5.021/66.** 5. Ed. São Paulo: Saraiva, 2009.

MEIRELLES, Hely Lopes; WALD, Arnaldo; MENDES, Gilmar F. **Mandado de segurança e ações constitucionais.** 35. Ed. São Paulo: Malheiros, 2013, p. 37.

SCARPINELLA BUENO, Cassio. **Mandado de segurança: comentários às leis n. 1.533/51, 4.348/64 e 5.021/66.** 5. Ed. São Paulo: Saraiva, 2009, p. 15.

SCARPINELLA BUENO, Cassio. **Mandado de segurança: comentários às leis n. 1.533/51, 4.348/64 e 5.021/66.** 5. Ed. São Paulo: Saraiva, 2009

ALVIM, Eduardo Arruda. **Mandado de segurança.** 2. Ed. Rio de Janeiro: GZ Ed, 2010, pp. 288/289

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito administrativo brasileiro.** 39 Ed. São Paulo: Malheiros, 2013.

ALVIM, Eduardo Arruda. **Mandado de segurança.** 2. Ed. Rio de Janeiro: GZ Ed., 2010.

ALVIM, José Manoel Arruda. **Manual de Direito Processual Civil: Teoria Geral do Processo: Processo de Conhecimento: Recursos: Precedentes.** 20ª ed. São Paulo: Thomson Reuters, 2021. p. 1.686.

SCHOUERI, Luís Eduardo. **Direito Tributário.** São Paulo: Saraiva, 2011. p. 561-562

CARVALHO, Paulo de Barros. **Curso de Direito Tributário.** 22. ed. São Paulo: Saraiva, 2010. p. 531.