

Artigo

## Tutela provisória e fazenda pública

*Provisional guardianship and public treasury*

Willams Melo da Silva<sup>1</sup>

<sup>1</sup>Especialista em Direito Processual Civil pela Universidade Cândido Mendes, Rio de Janeiro, Rio de Janeiro. ORCID: 0009-0003-9876-6679. E-mail: willamsmelo6@gmail.com.

Submetido em: 02/11/2025, revisado em: 05/11/2025 e aceito para publicação em: 18/11/2025.

**RESUMO:** As tutelas provisórias são um instrumento presente no processo civil que têm como objetivo proteger o direito do demandante do resultado do decurso do tempo. Assim, ela pode se manifestar no sentido de antecipar o objeto de direito pretendido com a demanda judicial ou no de proteger este objeto. A problemática do trabalho é encontrada na aplicação deste instituto processual nas demandas contra a Fazenda Pública. Isto porque para esta, há um regime diferenciado de tutela provisória com algumas hipóteses em que não é permitido o seu deferimento. Entretanto, como explanado neste texto, não se encontra nessas hipóteses impedimento de concessão da tutela provisória em grande parte das ações judiciais. Dessa forma, a resposta para a problemática posta é a de que, mesmo nas demandas em que o polo passivo é a Fazenda Pública, uma vez presente os requisitos para a concessão da tutela provisória, esta deve ser concedida. Salvo nas situações proibidas por lei.

**Palavras-chave:** Palavras-chave: Tutela provisória; Processo civil; Fazenda Pública; Concessão; Requisitos legais.

**ABSTRACT:** Provisional relief is an instrument present in civil proceedings that aims to protect the plaintiff's right from the result of the passage of time. Thus, it can manifest itself in the sense of anticipating the object of the right intended with the lawsuit or in the sense of protecting this object. The problem of labor is found in the application of this procedural institute in the lawsuits against the Public Prosecutor's Office. This is because for the latter, there is a differentiated regime of provisional relief with some hypotheses in which it is not allowed to be granted. However, as explained in this text, these hypotheses do not prevent the granting of provisional relief in most lawsuits. Thus, the answer to the problem posed is that, even in lawsuits in which the defendant is the Public Treasury, once the requirements for the granting of provisional relief are present, it must be granted. Except in situations prohibited by law.

**Keywords:** Provisional guardianship; Civil procedure; Public Treasury; Concession; Legal requirements.

## 1 CONSIDERAÇÕES INICIAIS

No presente trabalho será analisado o instituto da tutela antecipada presente no processo civil brasileiro aplicado em uma situação específica, qual seja, na situação em que essa tutela é pedida em face da Fazenda Pública.

No primeiro capítulo será realizada uma análise da origem da expressão Fazenda Pública, bem como a delimitação do conceito do termo. Nesse ponto, será observado que a expressão se refere a determinados entes públicos.

Em seguida, no segundo capítulo desse trabalho, o objeto de observação será o instituto da tutela provisória. Renovada no Código de Processo Civil de 2015, sendo trazido novos elementos a essa espécie de tutela por este último diploma legal, inovando em relação ao Código de Processo Civil de 1973.

Por fim, no terceiro capítulo haverá a discussão acerca da tutela provisória contra a Fazenda pública, observando a sua disciplina legal, encerrando com o apontamento das hipóteses de tutela provisória contra a Fazenda Pública vedadas em lei.

## 2 FAZENDA PÚBLICA

Inicialmente, debruçando sobre o termo 'fazenda' que aparece na palavra 'fazenda pública', é interessante esclarecer inicialmente que este termo tem origem no latim e indica: coisas que devem ser feitas. Dessa forma, além de

significar propriedade rural também quer dizer "tesouro público" em português (Super interessante, 2011).

Assim, fica mais fácil de entender porque a expressão Fazenda Pública identifica-se tradicionalmente como a área da Administração Pública que trata da gestão das finanças, bem como da fixação e implementação de políticas econômicas (Cunha, 2020).

Em outras palavras, Fazenda Pública é expressão que se relaciona com as finanças estatais, estando imbricada com o termo Erário, representando o aspecto financeiro do ente público. Não é por acaso a utilização, com frequência, da terminologia Ministério da Fazenda ou Secretaria da Fazenda para designar, respectivamente, o órgão despersonalizado da União ou do Estado responsável pela política econômica desenvolvida pelo Governo. (Cunha, 2020)

Ainda de acordo com Cunha, o termo Fazenda Pública foi trazido para o ambiente processual por conta da adoção da expressão para designar a presença da atuação do Estado em juízo:

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

em juízo, ou do ente público em juízo, ou, ainda, da pessoa jurídica de direito público em juízo. (Cunha, 2020)

Tornando mais claro o pensamento anterior, o professor Carvalho Filho explica que o uso da expressão se justifica porque o dispêndio da demanda será debitado do Erário da respectiva pessoa jurídica que está em juízo.

Em algumas espécies de demanda, as pessoas de direito público têm sido nominadas de Fazenda Pública, e daí expressões decorrentes, como Fazenda Federal, Fazenda Estadual e Fazenda Municipal. Trata-se de mera praxe forense, usualmente explicada pelo fato de que o dispêndio com a demanda é debitado ao Erário da respectiva pessoa (Carvalho Filho, 2013).

Importante frisar que a Fazenda Pública não é, em si, pessoa jurídica. Desse modo, “encontrando-se tal referência no processo, deverá ela ser interpretada como indicativa de que a parte é a União, o Estado, o Município e, enfim, a pessoa jurídica a que se referir a Fazenda” (Carvalho filho, 2013).

Assim, “a palavra Fazenda Pública representa a personificação do Estado, abrangendo as pessoas jurídicas de direito público. No processo em que haja a presença de uma pessoa jurídica de direito público, esta pode ser designada, genericamente, de Fazenda Pública” (Cunha, 2020).

Fica claro, portanto, que quando a legislação processual usa do termo Fazenda Pública está se referindo à União, aos Estados, aos Municípios, ao Distrito Federal e às suas respectivas autarquias e fundações, pois são estes que possuem personalidade jurídica de direito público.

Entretanto, conforme o Decreto-Lei nº 200, de 25 de fevereiro de 1967, que dispõe sobre a organização da Administração Federal, estabelece diretrizes para a Reforma Administrativa e dá outras providências, traz, em seu art. 4º, mais duas entidades que compõem a Administração Pública, quais sejam, as Empresas Públicas e as Sociedades de Economia Mista (Brasil, 1967):

Art. 4º A Administração Federal compreende:

I - A Administração Direta, que se constitui dos serviços integrados na estrutura administrativa da Presidência da República e dos Ministérios.

II - A Administração Indireta, que compreende as seguintes categorias de entidades, dotadas de personalidade jurídica própria:

- a) Autarquias;
- b) Empresas Públicas;
- c) Sociedades de Economia Mista.
- d) fundações públicas. (Brasil, 1967)

O mesmo diploma legal, em seu art. 5º, incisos II e III informa que as Empresas Públicas e Sociedade de Economia Mista são pessoas jurídicas de direito privado.

II - Empresa Pública - a entidade dotada de personalidade jurídica de direito privado, com patrimônio próprio e capital exclusivo da União,

criado por lei para a exploração de atividade econômica que o Governo seja levado a exercer por força de contingência ou de conveniência administrativa podendo revestir-se de qualquer das formas admitidas em direito.

III - Sociedade de Economia Mista - a entidade dotada de personalidade jurídica de direito privado, criada por lei para a exploração de atividade econômica, sob a forma de sociedade anônima, cujas ações com direito a voto pertençam em sua maioria à União ou a entidade da Administração Indireta (Brasil, 1997).

Dessa forma, estão excluídas do termo Fazenda Pública, quando esta expressão é usada no âmbito processual, uma vez que este termo se refere apenas às pessoas jurídicas de direito público.

### 3 TUTELA PROVISÓRIA

O Código de Processo Civil, em seu art. 294, caput e parágrafo único, já determina quais são as modalidades de tutela provisória que serão tratadas no referido diploma legal:

Art. 294. A tutela provisória pode fundamentar-se em urgência ou evidência.

Parágrafo único. A tutela provisória de urgência, cautelar ou antecipada, pode ser concedida em caráter antecedente ou incidental (Brasil, 2015).

Assim, as diversas modalidades de tutela provisória podem ser classificadas a partir da sua natureza, fundamentação e do momento em que será requerida.

A tutela provisória pode ser classificada pela sua natureza, fundamentação ou momento em que requerida. Conforme a natureza, pode ser antecipada ou cautelar; quanto à fundamentação, de urgência ou da evidência; e quanto ao momento de concessão, antecedente ou incidental (Gonçalves, 2020).

O mesmo doutrinador esclarece a diferença entre a tutela antecipada e cautelar.

A satisfatividade é o critério mais útil para distinguir a tutela antecipada da cautelar. As duas são provisórias e têm requisitos muito assemelhados, relacionados à urgência. Mas somente a primeira tem natureza satisfativa, permitindo ao juiz que já defira os efeitos que, sem ela, só poderia conceder no final. Na cautelar, o juiz não defere, ainda, os efeitos pedidos, mas apenas determina uma medida protetiva, assecurativa, que preserva o direito do autor, em risco pela demora no processo (Gonçalves, 2020).

Em sua fundamentação, urgência ou evidência, elas podem ser diferenciadas da seguinte maneira: em primeiro lugar, às tradicionais **medidas de urgência** – cautelares (conservativas) e

antecipatórias (satisfativas) –, todas voltadas para combater o perigo de dano que possa advir do tempo necessário para cumprimento de todas as etapas do devido processo legal. A essas tutelas de urgência agregou-se mais modernamente a **tutela da evidência**, que tem como objetivo não propriamente afastar o risco de um dano econômico ou jurídico, mas sim o de combater a injustiça suportada pela parte que, mesmo tendo a evidência de seu direito material, se vê sujeita a privar-se da respectiva usufruição, diante da resistência abusiva do adversário (Teodoro junior, 2016)

Quanto ao momento da sua concessão, a tutela de urgência pode ser antecedente ou incidente. Assim, podemos ter a tutela de urgência cautelar antecedente ou incidente, bem como a tutela de urgência satisfativa antecedente ou incidente.

A tutela cautelar ou satisfativa incidente é aquela que é pedida já na petição inicial ou no curso do processo. A novidade está na tutela de urgência cautelar ou satisfativa antecedente.

A tutela de urgência cautelar antecedente acontece na seguinte situação:

Se, porém, a urgência for tamanha que não dê tempo de preparar a petição inicial de modo completo e reunir todas as provas, o autor pode requerer a tutela de urgência cautelar antecedente, restringindo-se a pedir a providência cautelar em petição específica, na qual irá indicar o pedido principal e seu fundamento, a exposição sumária do direito que objetiva assegurar e o perigo de dano ou o risco ao resultado útil do processo (Gonçalves, 2020).

A tutela de urgência satisfativa antecedente ocorre nos cenários abaixo:

A extrema urgência autoriza o autor a restringir-se a pedir apenas a tutela provisória, em petição em simples. A autonomia procedimental para a realização de uma simples técnica processual está prevista na hipótese do art. 303 do CPC, sendo uma opção legislativa válida. O autor formula um requerimento antecedente, só de tutela provisória, vindo a formular o pedido final em outro momento. Nesse caso de extrema urgência, a petição inicial pode limitar-se a requerer a tutela antecipada e a indicar o pedido de tutela final, com a exposição do direito que se busca realizar e do perigo da demora. O autor terá de indicar o valor da causa, levando em conta o pedido final a ser formulado oportunamente (Cunha, 2020).

Entretanto, há um regime jurídico específico quando se fala em tutela provisória contra a Fazenda Pública. O que será investigado a seguir.

#### 4 TUTELA PROVISÓRIA CONTRA A FAZENDA PÚBLICA

#### 4.1 A DISCIPLINA LEGAL DA TUTELA PROVISÓRIA CONTRA A FAZENDA PÚBLICA

A Lei nº 9.494, de 10 de setembro de 1997, disciplina a aplicação da tutela provisória contra a Fazenda Pública. Informa, em seu art. 1º, que se aplica à tutela antecipada prevista nos arts. 273 e 461 do Código de Processo Civil o disposto nos arts. 5º e seu parágrafo único e 7º da Lei nº 4.348, de 26 de junho de 1964, no art. 1º e seu § 4º da Lei nº 5.021, de 9 de junho de 1966, e nos arts. 1º, 3º e 4º da Lei nº 8.437, de 30 de junho de 1992.

A referida lei foi publicada ainda na vigência do Código de Processo Civil de 1973. Naquele código, os dispositivos mencionados tinham as seguintes redações:

Art. 273. O juiz poderá, a requerimento da parte, antecipar, total ou parcialmente, os efeitos da tutela pretendida no pedido inicial, desde que, existindo prova inequívoca, se convença da verossimilhança da alegação e: I - haja fundado receio de dano irreparável ou de difícil reparação; ou II - fique caracterizado o abuso de direito de defesa ou o manifesto propósito protelatório do réu.

Art. 461. Na ação que tenha por objeto o cumprimento de obrigação de fazer ou não fazer, o juiz concederá a tutela específica da obrigação ou, se procedente o pedido, determinará providências que assegurem o resultado prático equivalente ao do adimplemento (Brasil, 1973)

Conforme o determinado pelo art. 1º da Lei nº 9.994/97, seriam aplicados aos dispositivos acima, as seguintes disposições legais:

- a) arts. 5º e seu parágrafo único e 7º da Lei nº 4.348, de 26 de junho de 1964;
- b) art. 1º e seu § 4º da Lei nº 5.021, de 9 de junho de 1966;
- c) arts. 1º, 3º e 4º da Lei nº 8.437, de 30 de junho de 1992.

Entretanto, tem-se que a Lei nº 4.348/64, que estabelece normas processuais relativas ao Mandado de Segurança, bem como a Lei nº 5.021/66, que dispõe sobre o pagamento de vencimentos e vantagens pecuniárias asseguradas, em sentença concessiva de mandado de segurança, a servidor público civil, foram revogadas pela Lei nº 12.016, de 7 de agosto de 2009, disciplina o mandado de segurança individual e coletivo e dá outras providências.

Assim, permaneceu apenas os comandos previstos na Lei nº 8.437/92 e os dispostos nas leis revogadas passaram a ser disciplinados pelos novos comandos da Lei nº 12.016.

#### 4.2 HIPÓTESES DE TUTELA PROVISÓRIA CONTRA A FAZENDA PÚBLICA VEDADAS EM LEI

De acordo com o art. 1.059 do CPC/2015, à tutela provisória requerida contra a Fazenda Pública aplica-se o disposto nos arts. 1º a 4º da Lei nº 8.437, de 30 de junho de

1992, e no art. 7º, § 2º, da Lei nº12.016, de 7 de agosto de 2009.

A Lei nº 8.437, de 30 de junho de 1992, por sua vez, dispõe sobre a concessão de medidas cautelares contra atos do Poder Público, dentre outras providências, e prevê nos seus arts. 1º a 4º o seguinte:

Art. 1º Não será cabível medida liminar contra atos do Poder Público, no procedimento cautelar ou em quaisquer outras ações de natureza cautelar ou preventiva, toda vez que providência semelhante não puder ser concedida em ações de mandado de segurança, em virtude de vedação legal.

§ 1º Não será cabível, no juízo de primeiro grau, medida cautelar inominada ou a sua liminar, quando impugnado ato de autoridade sujeita, na via de mandado de segurança, à competência originária de tribunal.

§ 2º O disposto no parágrafo anterior não se aplica aos processos de ação popular e de ação civil pública.

§ 3º Não será cabível medida liminar que esgote, no todo ou em qualquer parte, o objeto da ação.

§ 4º Nos casos em que cabível medida liminar, sem prejuízo da comunicação ao dirigente do órgão ou entidade, o respectivo representante judicial dela será imediatamente intimado.

§ 5º Não será cabível medida liminar que defira compensação de créditos tributários ou previdenciários.

Art. 2º No mandado de segurança coletivo e na ação civil pública, a liminar será concedida, quando cabível, após a audiência do representante judicial da pessoa jurídica de direito público, que deverá se pronunciar no prazo de setenta e duas horas.

Art. 3º O recurso voluntário ou ex officio, interposto contra sentença em processo cautelar, proferida contra pessoa jurídica de direito público ou seus agentes, que importe em outorga ou adição de vencimentos ou de reclassificação funcional, terá efeito suspensivo.

Art. 4º Compete ao presidente do tribunal, ao qual couber o conhecimento do respectivo recurso, suspender, em despacho fundamentado, a execução da liminar nas ações movidas contra o Poder Público ou seus agentes, a requerimento do Ministério Público ou da pessoa jurídica de direito público interessada, em caso de manifesto interesse público ou de flagrante ilegitimidade, e para evitar grave lesão à ordem, à saúde, à segurança e à economia públicas (Brasil, 1992)

A Lei nº12.016, de 7 de agosto de 2009, que disciplina o mandado de segurança individual e coletivo, dentre outras providências, determina em seu art. 7º, §2º que não será concedida medida liminar que tenha por objeto a compensação de créditos tributários, a entrega de mercadorias e bens provenientes do exterior, a reclassificação ou equiparação de servidores públicos e a

concessão de aumento ou a extensão de vantagens ou pagamento de qualquer natureza (Brasil, 2009).

Assim, as limitações para a tutela provisória contra a Fazenda Pública são as seguintes:

- a) quando tiver por finalidade a reclassificação ou equiparação de servidores públicos, ou a concessão de aumento ou extensão de vantagens (Lei 12.016/2009, art. 7º, § 2º);
- b) quando objetivar a reclassificação ou equiparação de servidores públicos, bem assim a concessão de aumento ou extensão de vantagens (Lei 12.016/2009, art. 7º, § 2º);
- c) toda vez que providência semelhante não puder ser concedida em ações de mandado de segurança, em virtude de vedação legal (Lei 8.437/1992, art. 1º; Lei 12.016/2009, art. 7º, § 5º);
- d) quando impugnado, na primeira instância, ato de autoridade sujeita, na via do mandado de segurança, à competência originária do tribunal (Lei 8.437/1992, art. 1º, § 1º);
- e) quando a medida esgotar, no todo ou em parte, o objeto da ação (Lei 8.437/1992, art. 1º, § 3º);
- e) para compensação de créditos tributários ou previdenciários (Lei 8.437/1992, art. 1º, § 5º; Lei 12.016/2009, art. 7º, § 2º);
- f) para entrega de mercadorias e bens provenientes do exterior (Lei 12.106/2009, art. 7º, § 2º) (Cunha, 2020).

Portanto, observadas as limitações da aplicação da tutela antecipada nas ações em que a Fazenda Pública esta presente, o instituto processual pode ser usado contra o ente público, devendo ser deferida sempre que presente os requisitos legais, salvo nas situações em que há a proibição, como as enumeradas acima.

## 5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Como visto no presente trabalho, as tutelas provisórias são um instrumento presente no processo civil que têm como objetivo proteger o direito do demandante do resultado do decurso do tempo.

Diante disso, buscou-se analisar a aplicação do instituto das tutelas provisórias nas ações em que a Fazenda Pública se fazia presente.

A problemática do trabalho foram as situações em que o instituto processo era usado contra a Fazenda Pública. Sobretudo pelo fato de haver um regime diferenciado de tutela provisória por conta da Fazenda Pública. Com algumas hipóteses, inclusive, em que não é permitido o seu deferimento.

Entretanto, como foi apresentado no texto, mesmo nas demandas em que o polo passivo é a Fazenda Pública, uma vez presente os requisitos para a concessão da tutela provisória, esta deve ser concedida. Salvo nas situações proibidas por lei.

## REFERÊNCIAS

BRASIL. **Decreto-Lei nº 200, de 25 de fevereiro de 1967.** Dispõe sobre a organização da Administração Federal,

estabelece diretrizes para a Reforma Administrativa e dá outras providências. **Diário Oficial da União**: seção 1, Brasília, DF, 27 fev. 1967. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto-lei/del0200.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del0200.htm). Acesso em: 13 jan. 2021.

BRASIL. **Lei nº 5.869, de 11 de janeiro de 1973**. Institui o Código de Processo Civil Brasileiro. **Diário Oficial da União**: seção 1, Brasília, DF, 17 jan. 1973. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/15869impressao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/15869impressao.htm). Acesso em: 25 jan. 2021.

BRASIL. **Lei nº 8.437, de 30 de junho de 1992**. Dispõe sobre a concessão de medidas cautelares contra atos do Poder Público e dá outras providências. **Diário Oficial da União**: seção 1, Brasília, DF, 1 jul. 1992. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/18437.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/18437.htm). Acesso em: 20 jan. 2021.

BRASIL. **Lei nº 9.494, de 10 de setembro de 1997**. Disciplina a aplicação da tutela antecipada contra a Fazenda Pública, altera a Lei nº 7.347, de 24 de julho de 1985, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**: seção 1, Brasília, DF, 24 dez. 1997. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/19494.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19494.htm). Acesso em: 20 jan. 2021.

BRASIL. **Lei nº 12.016, de 7 de agosto de 2009**. Disciplina o mandado de segurança individual e coletivo e dá outras providências. **Diário Oficial da União**: seção 1, Brasília, DF, 18 ago. 2009. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/ato2007-2010/2009/lei/12016.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2007-2010/2009/lei/12016.htm). Acesso em: 23 jan. 2021.

BRASIL. **Lei nº 13.105, de 16 de março de 2015**. Institui o Código de Processo Civil. **Diário Oficial da União**: seção 1, Brasília, DF, 17 mar. 2015. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/ato2015-2018/2015/lei/13105.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2015-2018/2015/lei/13105.htm). Acesso em: 10 jan. 2021.

CARNEIRO, Claudio. **Curso de direito tributário e financeiro**. 9. ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2020.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de direito administrativo**. 27. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2013.

CUNHA, Leonardo Carneiro da. **A Fazenda Pública em juízo**. 17. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2020.

GONÇALVES, Marcus Vinicius Rios. **Direito processual civil**. Coordenação: Pedro Lenza. 11. ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2020. (Coleção Esquemático).

POR QUE se chama o Ministério da Economia de Fazenda? **Mundo Estranho**, São Paulo, 18 abr. 2011. Disponível em: <https://super.abril.com.br/mundo-estranho/por-que-se-chama-o-ministerio-da-economia-de-fazenda>. Acesso em: 27 fev. 2021.

SABBAG, Eduardo. **Direito tributário essencial**. 7. ed. Rio de Janeiro: Forense; São Paulo: Método, 2020.

THEODORO JÚNIOR, Humberto. **Código de Processo Civil anotado**. Colaboradores: Humberto Theodoro Neto, Adriana Mandim Theodoro de Mello, Ana Vitória Mandim Theodoro. 20. ed. rev. e atual. Rio de Janeiro: Forense, 2016.