

UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARANÁ

DIJOSETE VERÍSSIMO DA COSTA JÚNIOR

CONVENÇÕES PROCESSUAIS E PODER PÚBLICO:
NECESSIDADE DE PARÂMETROS LEGAIS PARA UNIFORMIZAÇÃO
DA ATUAÇÃO DO ADVOGADO PÚBLICO

CURITIBA/PR

2023

DIJOSETE VERÍSSIMO DA COSTA JÚNIOR

CONVENÇÕES PROCESSUAIS E PODER PÚBLICO:
NECESSIDADE DE PARÂMETROS LEGAIS PARA UNIFORMIZAÇÃO
DA ATUAÇÃO DO ADVOGADO PÚBLICO

Tese de doutoramento apresentada ao curso de Pós-Graduação em Direito, Setor de Ciências Jurídicas, Universidade Federal do Paraná (UFPR), como requisito para obtenção do título de Doutor em Direito do Estado, por meio do Programa de Doutorado Interinstitucional (DINTER) entre a UFPR e a Universidade do Estado do Rio Grande do Norte (UERN).

Orientador: Prof. Dr. Sérgio Said Staut Júnior

CURITIBA/PR

2023

DADOS INTERNACIONAIS DE CATALOGAÇÃO NA PUBLICAÇÃO (CIP)
UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARANÁ
SISTEMA DE BIBLIOTECAS – BIBLIOTECA DE CIÊNCIAS JURÍDICAS

Costa Júnior, Dijosete Veríssimo da
Convenções processuais e poder público: necessidade
de parâmetros legais para uniformização da atuação do
advogado público / Dijosete Veríssimo da Costa Júnior. –
Curitiba, 2023.

1 recurso on-line : PDF.

Tese (Doutorado) – Universidade Federal do Paraná,
Setor de Ciências Jurídicas, Programa de Pós-graduação em
Direito.

Orientador: Sérgio Said Staut Júnior.

1. Processo civil - Brasil. 2. Administração pública.
3. Advogados. 4. Pluralismo jurídico. I. Staut Júnior, Sérgio
Said. II. Título. III. Universidade Federal do Paraná.

Bibliotecário: Pedro Paulo Aquilante Junior – CRB-9/1626

**ATA DE SESSÃO PÚBLICA DE DEFESA DE DOUTORADO PARA A OBTENÇÃO DO
GRAU DE DOUTOR EM DIREITO**

No dia quatorze de agosto de dois mil e vinte e tres às 14:00 horas, na sala de Videoconferência - 311 - 3º andar, Prédio Histórico da UFPR - Praça Santos Andrade, 50, foram instaladas as atividades pertinentes ao rito de defesa de tese do doutorando **DIJOSETE VERÍSSIMO DA COSTA JÚNIOR**, intitulada: **CONVENÇÕES PROCESSUAIS E PODER PÚBLICO: NECESSIDADE DE PARÂMETROS LEGAIS PARA UNIFORMIZAÇÃO DA ATUAÇÃO DO ADVOGADO PÚBLICO**, sob orientação do Prof. Dr. SÉRGIO SAID STAUT JUNIOR. A Banca Examinadora, designada pelo Colegiado do Programa de Pós-Graduação DIREITO da Universidade Federal do Paraná, foi constituída pelos seguintes Membros: SÉRGIO SAID STAUT JUNIOR (UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARANÁ), ELTON VENTURI (UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARANÁ), SERGIO ALEXANDRE DE MORAES BRAGA JUNIOR (UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO NORTE), LUÍS FERNANDO LOPES PEREIRA (UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARANÁ), CARLOS SÉRGIO GURGEL DA SILVA (UNIVERSIDADE DO ESTADO DO RIO GRANDE DO NORTE). A presidência iniciou os ritos definidos pelo Colegiado do Programa e, após exarados os pareceres dos membros do comitê examinador e da respectiva contra argumentação, ocorreu a leitura do parecer final da banca examinadora, que decidiu pela APROVAÇÃO. Este resultado deverá ser homologado pelo Colegiado do programa, mediante o atendimento de todas as indicações e correções solicitadas pela banca dentro dos prazos regimentais definidos pelo programa. A outorga de título de doutor está condicionada ao atendimento de todos os requisitos e prazos determinados no regimento do Programa de Pós-Graduação. Nada mais havendo a tratar a presidência deu por encerrada a sessão, da qual eu, SÉRGIO SAID STAUT JUNIOR, lavrei a presente ata, que vai assinada por mim e pelos demais membros da Comissão Examinadora.

CURITIBA, 14 de Agosto de 2023.

Assinatura Eletrônica

14/08/2023 16:28:46.0

SÉRGIO SAID STAUT JUNIOR

Presidente da Banca Examinadora

Assinatura Eletrônica

14/08/2023 16:53:52.0

ELTON VENTURI

Avaliador Interno (UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARANÁ)

Assinatura Eletrônica

14/08/2023 18:01:25.0

SERGIO ALEXANDRE DE MORAES BRAGA JUNIOR

Avaliador Externo (UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO NORTE)

Assinatura Eletrônica

14/08/2023 16:51:24.0

LUÍS FERNANDO LOPES PEREIRA

Avaliador Interno (UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARANÁ)

Assinatura Eletrônica

14/08/2023 16:35:50.0

CARLOS SÉRGIO GURGEL DA SILVA

Avaliador Externo (UNIVERSIDADE DO ESTADO DO RIO GRANDE DO NORTE)

TERMO DE APROVAÇÃO

Os membros da Banca Examinadora designada pelo Colegiado do Programa de Pós-Graduação DIREITO da Universidade Federal do Paraná foram convocados para realizar a arguição da tese de Doutorado de **DIJOSETE VERÍSSIMO DA COSTA JÚNIOR** intitulada: **CONVENÇÕES PROCESSUAIS E PODER PÚBLICO: NECESSIDADE DE PARÂMETROS LEGAIS PARA UNIFORMIZAÇÃO DA ATUAÇÃO DO ADVOGADO PÚBLICO**, sob orientação do Prof. Dr. SÉRGIO SAID STAUT JUNIOR, que após terem inquirido o aluno e realizada a avaliação do trabalho, são de parecer pela sua APROVAÇÃO no rito de defesa. A outorga do título de doutor está sujeita à homologação pelo colegiado, ao atendimento de todas as indicações e correções solicitadas pela banca e ao pleno atendimento das demandas regimentais do Programa de Pós-Graduação.

CURITIBA, 14 de Agosto de 2023.

Assinatura Eletrônica

14/08/2023 16:28:46.0

SÉRGIO SAID STAUT JUNIOR

Presidente da Banca Examinadora

Assinatura Eletrônica

14/08/2023 16:53:52.0

ELTON VENTURI

Avaliador Interno (UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARANÁ)

Assinatura Eletrônica

14/08/2023 18:01:25.0

SERGIO ALEXANDRE DE MORAES BRAGA JUNIOR

Avaliador Externo (UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO NORTE)

Assinatura Eletrônica

14/08/2023 16:51:24.0

LUÍS FERNANDO LOPES PEREIRA

Avaliador Interno (UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARANÁ)

Assinatura Eletrônica

14/08/2023 16:35:50.0

CARLOS SÉRGIO GURGEL DA SILVA

Avaliador Externo (UNIVERSIDADE DO ESTADO DO RIO GRANDE DO NORTE)

*A Deus, pela vida e pela oportunidade de
crescer e contribuir nesta existência.*

AGRADECIMENTOS

Primordialmente, agradeço a Deus, autor de toda criação, pela oportunidade que me foi conferida de passar pelo Planeta Terra, deixando o nosso crescimento e a nossa contribuição para as presentes e futuras gerações, formando nosso legado.

Gratidão também à UERN e à UFPR, por ter idealizado o DINTER, possibilitando qualificação profissional aos docentes do curso de Direito da UERN, sendo uma semente para o desenvolvimento da ciência do Direito em um Estado carente de recursos em variados segmentos, no Nordeste, na esquina do Brasil e na terra quente e das águas termais de Mossoró/RN, cidade que tanto amo.

Gratidão, de modo honrado e especial, ao meu orientador, Professor Doutor Sérgio Said Staut Júnior, pela dedicação, atenção, pelo cuidado, zelo e apreço a esse orientando potiguar na busca do conhecimento jurídico, em especial, na teoria geral do Direito e nas pesquisas desenvolvidas com foco na produção de um trabalho científico objetivo e de qualidade a ser oferecido às comunidades jurídicas brasileira e internacional.

Aos professores das bancas de qualificação e de defesa desse Doutorado, pelas críticas e sugestões para o melhor aprimoramento do nosso estudo.

Aos meus colegas e amigos da Procuradoria Legislativa Municipal da Câmara Municipal de Natal e aos colaboradores do escritório de advocacia Dijosete Veríssimo – Sociedade Individual de Advocacia pelo apoio e cooperação que me deram enquanto afastado para me dedicar a esse propósito.

Agradeço aos familiares e amigos, de modo especial à minha amada esposa Karenine Veríssimo e filhos queridos, Dalila Karla e Diego Gabriel, pela compreensão e abdicção pelas horas distantes em busca da meta maior da obtenção do Doutorado em Direito do Estado pela honrosa UFPR. Aos meus pais, Dijosete Veríssimo da Costa e Maria da Paz Amaral Veríssimo, e aos meus irmãos, Dijonilson Veríssimo e Denildo Veríssimo, às cunhadas, sobrinhas e aos sobrinhos. Obrigado a todos os membros da família pelo apoio e carinho sempre a mim delicados.

Enfim, gratidão imensa a todos que me ajudaram a alcançar esse objetivo, notadamente os colegas e professores do DINTER UFPR/UERN, na pessoa do Professor Sérgio Alexandre, grande idealizador e visionário, faltam-me as palavras para agradecer por tudo!

RESUMO

Neste trabalho de investigação, tem-se por objetivo discorrer sobre as convenções processuais previstas no Código de Processo Civil de 2015, com enfoque especial para aquelas envolvendo o Poder Público. Para tanto, utiliza-se a abordagem qualitativa, valendo-se da técnica bibliográfica de levantamento de dados, envolvendo análise de legislações e doutrinas nacionais e internacionais. Inicia-se por uma análise acerca do pluralismo jurídico e o direito democrático e sua correlação com as convenções processuais e sua presença na legislação processual brasileira. Ao final, realiza-se uma análise acerca da possibilidade de aplicação das convenções processuais por parte do Poder Público, destacando-se a relevância do Direito Público e a preservação dos direitos indisponíveis, concluindo-se pela existência de uma lacuna na legislação brasileira quanto à negociabilidade processual aplicada ao Poder Público, apontando para a necessidade de um novo parâmetro regulatório específico para tratar do tema alvo desta pesquisa, baseando-se nos preceitos democráticos e no pluralismo jurídico, respeitando-se os princípios gerais da Administração Pública e conciliando-se com o autorregramento da vontade das partes no processo civil.

Palavras-chave: Convenções processuais; Poder público; Parâmetro legal. Pluralismo jurídico; Autorregramento da vontade no processo civil.

ABSTRACT

In this research work, the objective is to discuss the procedural conventions provided for in the Civil Procedure Code of 2015, with a special focus on those involving the Public Power. For this purpose, a qualitative approach is used, making use of bibliographic data collection technique, involving the analysis of national and international legislation and doctrines. It begins with an analysis of legal pluralism and democratic law and its correlation with procedural conventions and their presence in Brazilian procedural legislation. In the end, there is an analysis about the possibility of application of procedural conventions by the Public Power, highlighting the relevance of Public Law and the preservation of unavailable rights, concluding that there is a gap in Brazilian legislation regarding the procedural negotiability applied to the Public Power, pointing to the need for a new specific regulatory parameter to deal with the target theme of this research, basing on democratic precepts and legal pluralism, respecting the general principles of Public Administration and reconciling with the self-regulation of the will of the parties in civil proceedings.

Keywords: Procedural conventions; Public power; Legal parameter; Legal pluralism; Self-regulation of the will in civil proceedings.

RÉSUMÉ

Dans ce travail de recherche, l'objectif est de discuter des conventions de procédure prévues par le Code de Procédure Civile de 2015, avec un accent particulier sur celles impliquant le Pouvoir Public. Pour cela, une approche qualitative est utilisée, faisant appel à la technique bibliographique de collecte de données, impliquant l'analyse des législations et doctrines nationales et internationales. Il commence par une analyse du pluralisme juridique et du droit démocratique et de sa corrélation avec les conventions procédurales et leur présence dans la législation procédurale brésilienne. À la fin, il y a une analyse sur la possibilité d'application des conventions procédurales par le Pouvoir Public, soulignant la pertinence du Droit Public et la préservation des droits indisponibles, concluant qu'il existe une lacune dans la législation brésilienne concernant la négociabilité procédurale appliquée à le Public Public, soulignant la nécessité d'un nouveau paramètre réglementaire spécifique pour traiter le thème cible de cette recherche, em se basant sur les préceptes démocratiques et le pluralisme juridique, respectant les principes généraux de l'Administration Publique et conciliant avec l'autorégulation de la volonté de les parties dans une procédure civile.

Mots-clés: Conventions procedurals. Pouvoir public. Paramètre juridique. Pluralisme juridique. L'autorégulation de la volonté dans les procédures civiles.

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

CF	Constituição Federal
CPC	Código de Processo Civil
CNMP	Conselho Nacional do Ministério Público
DINTER	Doutorado Interinstitucional
FPPC	Fórum Permanente de Processualistas Cíveis
NCPC	Novo Código de Processo Civil
PGFN	Procuradoria Geral da Fazenda Nacional
UERN	Universidade do Estado do Rio Grande do Norte
UFPR	Universidade Federal do Paraná

Sumário

1	INTRODUÇÃO	12
2	PLURALISMO JURÍDICO E CONVENÇÕES PROCESSUAIS	17
2.1	CRÍTICAS DE PAOLO GROSSI AO ABSOLUTISMO/MONISMO JURÍDICO	17
2.2	ANTÔNIO MANUEL HESPANHA E A PREOCUPAÇÃO COM O DIREITO DEMOCRÁTICO .	20
2.3	ANTONIO CARLOS WOLKMER E BOAVENTURA DE SOUSA SANTOS E A PARTICIPAÇÃO COMUNITÁRIA	30
3	CONVENÇÕES PROCESSUAIS, DIREITO PROCESSUAL CIVIL BRASILEIRO E PODER PÚBLICO	34
3.1	ALGUMAS EXPERIÊNCIAS DE OUTROS PAÍSES	34
3.2	CONVENÇÕES PROCESSUAIS NO DIREITO PROCESSUAL CIVIL BRASILEIRO	38
3.3	APLICAÇÃO AO PODER PÚBLICO EM JUÍZO	50
3.4	INDISPONIBILIDADE DO INTERESSE PÚBLICO	65
4	PROPOSTA DE PARÂMETRO LEGAL REGULATÓRIO COM A FINALIDADE DE UNIFORMIZAÇÃO DA ATUAÇÃO DO ADVOGADO PÚBLICO NO BRASIL NA REALIZAÇÃO DE CONVENÇÕES PROCESSUAIS	71
4.1	O EXEMPLO DO MINISTÉRIO PÚBLICO	71
4.2	A CONTEXTUALIZAÇÃO COM A ADVOCACIA PÚBLICA	73
4.3	AS PRERROGATIVAS PROCESSUAIS DO PODER PÚBLICO E A PROPOSTA DE TESE ..	75
5	CONSIDERAÇÕES FINAIS	80
	REFERÊNCIAS	86
	APÊNDICE A – MINUTA DA PROPOSTA DE PROJETO DE LEI	92
	ANEXO A – EXEMPLO DE TERMO DE NEGÓCIO JURÍDICO PROCESSUAL (PORTARIA PGFN Nº 360, DE 13 DE JUNHO DE 2018)	95
	ANEXO B – RESOLUÇÃO Nº 118, DE 1º DE DEZEMBRO DE 2014	106

1 INTRODUÇÃO

A presente tese de doutoramento traz uma temática inovadora nas convenções processuais, envolvendo o Poder Público. Tal tema dialoga com o pluralismo jurídico, tendo reflexos efetivos no direito processual civil e no direito administrativo, demonstrando-se, assim, o seu caráter interdisciplinar.

A ideia de analisar inicialmente os aspectos relevantes do pluralismo jurídico servirá como fundamento para uma reflexão das convenções processuais como uma das formas de exteriorização do pluralismo, sendo um modelo de exercício do direito de uma maneira mais descentralizada e permeável à participação do Poder Público e dos cidadãos envolvidos no litígio apresentado ao Poder Judiciário. Sem dúvida, está-se diante de uma mudança de paradigma, no qual há uma maior democratização do direito, como bem pregado pelo jurista Antonio Manuel Hespanha.

O pluralismo jurídico, alvo da segunda seção desta tese, abarca uma diversidade de acepções, razão pela qual se elegeu o pluralismo jurídico participativo-comunitário como referência teórica para o estudo e a conclusão da tese ora apresentada.

Sabe-se da dificuldade de se expor um contexto de pluralismo jurídico diante do monismo jurídico, tradicionalmente existente na cultura jurídica brasileira, todavia, tem-se a certeza de que um dos objetivos do presente estudo é, justamente, levantar a discussão acadêmica, mostrando que se está diante de uma nova realidade social e comunitária, na qual o Poder Público sente necessidade de ingressar e se adaptar à nova realidade, sendo as convenções processuais um dos veículos propulsores para se repensar o poderio estatal como único e exclusivo emissor das normas jurídicas.

Nesse contexto, o Código de Processo Civil (CPC) de 2015 trouxe como uma das molas propulsoras para solução de conflitos, com base no consenso, a possibilidade de realização de convenções processuais que versem sobre o procedimento a ser seguido na demanda judicial proposta.

Tal medida objetiva estimular a realização de autocomposição entre as partes, sempre valorizando o consenso, consagrando a efetiva necessidade de desenvolvimento de políticas públicas voltadas à promoção de métodos alternativos de solução de conflito, em especial, para dar maior celeridade e efetividade às demandas judiciais em trâmite. Assim, tem-se que o sistema normativo do processo civil brasileiro se volta para o estímulo constante à autocomposição, valorizando-se a

autonomia das partes e trazendo uma nova leitura sobre as fontes do direito e o seu estado atual de crise.

Sem dúvidas, tal política legislativa foi fruto de um trabalho intenso no Congresso Nacional Brasileiro, para demonstrar a importância do poder de autorregramento da vontade das partes, ampliando e flexibilizando procedimentos judiciais por intermédio das convenções processuais, a fim de adaptar o procedimento a ser seguido e ajustado às particularidades da causa.

Ressalta-se que o artigo 190 do CPC de 2015 referendou a cláusula geral permissionária da realização de convenções processuais atípicas, ao lado de uma gama de convenções processuais típicas já existentes na legislação processual vigente.

Destacam-se também vários exemplos de convenções processuais que, com o advento do CPC de 2015, tornaram-se presentes no dia a dia forense, tais como: a) calendário processual; b) organização consensual do processo; e c) escolha consensual de perito, dentre outros; logo, a chegada da negociação processual provocou a criação de um novo paradigma processual, tendo como núcleo os artigos 190 e 200 do CPC de 2015.

Indubitavelmente, com a previsão da cláusula geral de negociação processual, o CPC de 2015 provocou vários questionamentos na doutrina e na jurisprudência processuais civis brasileiras, gerando a feitura de vários artigos, livros, palestras e seminários sobre o assunto em pauta.

Para atingir essa meta, o CPC de 2015 trouxe um novo paradigma, no qual houve a diminuição do protagonismo judicial e o aumento da autonomia privada das partes litigantes, possibilitando o surgimento de novos modelos processuais, que, ainda de forma incipiente, demandou grandes reflexões aos processualistas pátrios, haja vista ter-se configurado um novel ecossistema processual, pautado no modelo cooperativo de processo, no qual a cooperação de todos os atores do processo dita as regras do procedimento judicial a ser seguido pelas partes com o fito de solucionar o litígio apresentado.

E o grande desafio da presente tese de doutoramento é saber se essas diretrizes processuais são também aplicáveis às demandas da Fazenda Pública ou contra esta e em que condições conforme a legislação processual vigente.

O próprio CPC de 2015 prevê a criação, pelos órgãos do Poder Público, de câmara de mediação e arbitragem voltadas à resolução de conflitos no âmbito da

administração pública, conforme prevê o artigo 174 do diploma legal. Portanto, a busca do consenso, envolvendo o Poder Público, também é uma preocupação do legislador brasileiro, a fim de dotá-lo de meios para a rápida solução de conflitos existentes.

Tendo-se como ponto de partida essa temática, propõe-se nesta investigação científico-jurídica verificar a necessidade ou não de um novo parâmetro legal e regulatório específico para balizar a realização de convenções processuais pelo Poder Público, haja vista que se depara, nas demandas que o envolvem, com o princípio da indisponibilidade do interesse público, faz-se, então, o seguinte questionamento: como conciliar convenções processuais e a indisponibilidade do interesse público?

A partir disso, surgem várias indagações sobre a necessidade ou não de um novo parâmetro legal e regulatório, tais como saber a quem compete a realização das convenções processuais que envolvam interesses do Poder Público, quais os limites colocados ao Poder Público na celebração de convenções processuais, entre outros.

Eis, portanto, o desafio maior deste trabalho científico, uma vez que responder a tal questionamento requer pesquisas e estudos, pois há vários posicionamentos na doutrina sobre o tema, demonstrando a sua profundidade, importância e ineditismo, assim como a sua interação com o pluralismo jurídico, demonstrando um diálogo entre a teoria geral do direito e o direito processual civil vigente no Brasil.

A pesquisa foi desenvolvida, tendo como meta e objetivo verificar, na celebração de convenções processuais nas demandas que envolvam o Poder Público, quais são as características peculiares e particulares que as diferenciam das demandas com os particulares, de forma destacada, aquelas relacionadas às permissões e às limitações que o advogado público sofre na sua atuação profissional.

Desse objetivo geral, desdobram-se, ainda, os seguintes objetivos específicos: I. verificar o papel do Princípio da Cooperação, previsto no artigo 6º, do novo Código de Processo Civil brasileiro, de 2015, diante da sociedade e do processo civil e das novas nuances do Processo Civil; II. investigar como deve ser o comportamento do operador do direito em um ambiente de cooperação e busca da consensualidade; III. analisar em que medida o princípio da cooperação exige novos comportamentos do operador do direito e quais seriam essas práticas; IV. Verificar os novos contornos e aplicações de institutos trazidos à realidade da justiça brasileira pelo CPC de 2015 e pela reforma do Judiciário quando esteja em jogo o interesse em conflito com o interesse do particular/administrado.

Para o desenvolvimento deste estudo, utiliza-se a abordagem qualitativa, valendo-se das técnicas de levantamento de dados bibliográfica. Faz-se, portanto, uso de método investigativo de pesquisa, sedimentado na análise crítica e construtiva das ideias de autores nacionais e estrangeiros que escrevem e debatem sobre a temática pertinente, bem como sobre a problemática proposta, tendo como foco a resposta aos objetivos gerais e específicos propostos no projeto de pesquisa.

Neste estudo, examinam-se, assim, vários textos legislativos relacionados ao tema ora proposto, várias doutrinas nacionais e internacionais que tratam da aplicação das convenções processuais e do Poder Público.

Outras fontes do direito também foram encontradas, dentro do pluralismo jurídico, em especial, os enunciados aprovados pelo Fórum permanente de processualistas civis, pela Escola Nacional de formação e aperfeiçoamento de magistrados, assim como as instruções e pareceres normativos da Advocacia-Geral da União, que servem como norte para as demais procuradorias estaduais e municipais existentes no país.

Em resumo, a presente tese objetiva uma reflexão sobre o consenso na atuação do Poder Público com o uso de convenções processuais, sempre com foco nas permissões e orientações objetivas e subjetivas existentes nas celebrações de tais atos processuais.

Para atingir o objetivo proposto que lastreia a presente tese, o trabalho foi dividido em três seções principais, além desta seção introdutória, de modo que, na segunda seção, faz-se a correlação entre o pluralismo jurídico e as convenções processuais, demonstrando-se o efetivo diálogo entre a teoria geral do direito e o direito processual civil brasileiro. Na terceira seção, desenvolve-se uma discussão sobre as convenções processuais e sua aplicação ao Poder Público. E na quarta seção, desenvolve-se uma análise jurídica sobre a necessidade de um novo parâmetro legal e regulatório para impor balizas na realização de convenções processuais e a atuação uniforme no âmbito nacional do advogado público na defesa do Poder Público, incluindo-se as permissões e as limitações já sugeridas pela doutrina e pela jurisprudência consolidadas desde a vigência do CPC de 2015 até os dias atuais.

Por fim, com apresentação da presente tese, pretende-se contribuir para o estudo do tema proposto, construindo um novo olhar sobre o direito processual civil e

sua interdisciplinaridade com a teoria geral do direito, provocando um aprofundamento da abordagem proposta.

Portanto, o grande desafio da presente tese de doutoramento é saber se as diretrizes processuais existentes para as convenções processuais são suficientes para serem aplicadas ao Poder Público ou contra este e em que condições e critérios podem ter eficácia, demonstrando ao final se há ou não a necessidade de um novo parâmetro legal e regulatório específico a ser aplicado aos advogados públicos e como conciliar com a indisponibilidade do interesse público, sendo esse o principal objeto investigativo, sempre possuindo como vetor a correlação entre a questão do interesse público e a autonomia privada na realização das convenções processuais pelo Poder Público.

2 PLURALISMO JURÍDICO E CONVENÇÕES PROCESSUAIS

O pluralismo jurídico é uma visão legal que reconhece a existência e a coexistência de vários sistemas legítimos dentro de uma sociedade. Não reconhece o sistema legal estatal como a única fonte de normas jurídicas válidas, mas a diversidade e a legitimidade de outros sistemas normativos que podem surgir da cultura, religião, tradições e comunidades locais e a partir deles surgirem fontes do direito.

Como mencionou Rennan Klingelfus Gardoni e Sérgio Said Staut Júnior no artigo O beato rábula: traços de um imaginário jurídico no Arraial de Canudos,

Dirige-se a perspectiva para o Arraial de Canudos, percebendo que o movimento revela indícios de permanência de um pluralismo jurídico no Brasil do período e de uma forma muito típica de se compreender a dimensão jurídica. (...) Vislumbra-se que a imaginação acerca do direito pode ser uma chave de interpretação para análise dos aspectos jurídicos que envolvem esta insurreição popular, revelando a permanência de elementos de uma cultura jurídica tradicional, sua incorporação e seu uso criativo pela população de Canudos, bem como um contexto de pluralismo jurídico em pleno regime republicano, às portas do século XX.¹

Em síntese, o pluralismo jurídico reconhece e valoriza a diversidade de sistemas jurídicos normativos em uma sociedade, buscando formas de harmonizar e coordenar esses sistemas para promover a justiça e os direitos fundamentais.

O objetivo deste item é verificar a correlação do pluralismo jurídico com a realização das convenções processuais, traçando algumas balizas acerca do pensamento jurídico dos autores e juristas Paolo Grossi, António Manuel Hespanha, Antonio Carlos Wolkmer e Boaventura de Sousa Santos.

2.1 CRÍTICAS DE PAOLO GROSSI AO ABSOLUTISMO/MONISMO JURÍDICO

Paolo Grossi é um jurista italiano reconhecido mundialmente por suas relevantes contribuições para o estudo e aprimoramento do pluralismo jurídico, sendo um dos principais expoentes dessa área do estudo jurídico. A teoria do Pluralismo Jurídico tem como principal escopo a existência de fontes normativas e/ou

¹ GARDONI, Rennan Klingelfus; STAUT JÚNIOR, Sérgio Said. O beato rábula: traços de um imaginário jurídico no Arraial de Canudos. **Rev. Direito Práx.**, Rio de Janeiro, v. 11, n. 3, p. 1756-1782, 2020.

jurisdicionais múltiplas de direito. Grossi destaca que as manifestações plurais de direito são dominantes na sociedade pré-moderna.

Grossi advoga a ideia de que o pluralismo jurídico é um fenômeno legal inerente às comunidades contemporâneas e que o monismo jurídico, o centralismo estatal e o estatismo não são mais adequados para compreender as dimensões jurídicas e sociais atuais. Conforme seu entendimento, o pluralismo jurídico reconhece a existência e a coexistência, bem com a legitimidade de vários sistemas normativos, que surgem da diversidade jurídica e cultural, sempre visando a igualdade e a justiça entre os diferentes sistemas normativos.

O direito do medievo era visto como “uma realidade historicamente e logicamente antecedente, que das vastas aspirais do social, com esse se mistura, desse se incorpora”². O pluralismo jurídico surgiu em contraposição ao monismo para abarcar a diversidade existente no sistema jurídico, no final do século XX.

Para Paolo Grossi,

[...] de fato, globalização – para o jurista – significa ruptura do monopólio e do rígido controle estatal do direito. Se ontem o legado, o vínculo entre o direito e a vontade política tinha quase as características da necessidade, agora a virulência e a capacidade de império das forças econômicas impõem outras fontes de produção.³

O autor destaca ainda a seguinte ideia:

[...] a práxis econômica se faz produtora de direito: a nova economia e as novas mirabolantes técnicas exigem novos instrumentos jurídicos não encontráveis na bimilenar tradição romanista fundamentalmente radicada na noção de coisa corporal que, no final do século XX, parece paleolítica aos contemporâneos homens de negócios. Existem novas exigências jurídicas e se “inventam” novos instrumentos jurídicos, aptos a ordenar a nova circulação global.⁴

Sobre o pluralismo jurídico, Paolo Grossi faz a seguinte menção:

[...] o universo jurídico – que, desde os antigos romanos até o estatismo moderno, se caracterizou pela sua variadíssima multiplicidade de formas, em um panorama feito de muitos artífices, tais como uma aguerrida ciência jurídica, juízes, notários, advogados, com as forças germinais de costumes,

² GROSSI, Paolo. **Mitologias jurídicas da modernidade**. Florianópolis: Fundação Boiteux, 2004, p. 30.

³ GROSSI, Paulo. **O direito entre o poder e ordenamento**. Tradução de Arno Dal Ri Júnior. Belo Horizonte: Del Rey, 2010, p. 76.

⁴ Ibid., p. 77.

usos, práticas cotidianas deixadas livres na sua vitalidade -, esse universo (que havia nutrido em si um rico pluralismo, mas também, devemos reconhecer, iníquos privilégios e, portanto, iníquas discriminações no interior da sua complexidade) se deteriorou (pelo menos aos olhos críticos do historiador), ou seja, estava reduzido e embaraçado em um amontado de comando (normas), desejos e projetos de cima, mas com frequência distantes demais do caos social que não obstante desejaram disciplinar.⁵

Portanto, na visão de Grossi, “são feitas grandes fissuras no monopólio estatal, já que, depois de tudo, os sujeitos produtores são plurais e plurais são as fontes do direito.”⁶ Evidencia-se o pensamento de Paolo Grossi quando o autor menciona que “nós não devemos, nem devemos medir a juridicidade tendo em mãos somente o metro dado pelo Estado.” E continua mencionando a seguinte ideia:

[...] com este olhar mais compreensivo, mais disponível, no qual a juridicidade recupera seu caráter essencial de auto-ordenamento da sociedade, caem também os preconceitos que induzem muitos juristas a desconfiarem e a se verem como autossuficientes.⁷

E conclui: “De fato, enquanto o Estado é compacto e – por ser compacto – é intolerante à diversidade, a sociedade é um grande ventre materno capaz de gerar, hospedar e nutrir manifestações jurídicas caracterizadas pela mais clara diversidade substancial.”⁸ Grossi traz uma reflexão importante e que devemos ser realista: a crise do Estado existe e existe a crise das fontes, e, historicamente, foram criados vazios, vazios relevantes tendo em conta a embaraçante invasão do antigo ocupante.⁹

Depreende-se, conforme conclui o autor, que “vistas as coisas com mais rigor, este fenômeno [pluralismo] é uma constante, mais visível ou mais encoberta, da história do direito ocidental”.¹⁰ As relevantes contribuições de Paolo Grossi têm gerado vários debates acadêmicos e jurídicos acerca do pluralismo jurídico, contribuindo para aumentar a compreensão e a discussão dos vários sistemas normativos em uma sociedade.

Em resumo, Paolo Grossi, com a sua teoria em defesa do pluralismo jurídico, contribui para a compreensão do fenômeno jurídico da criação de novas fontes do

⁵ GROSSI, Paulo. **O mundo das terras coletivas: itinerários jurídicos entre o ontem e o amanhã**. São Paulo: Editora Contracorrente, 2021, p. 41.

⁶ GROSSI, Paulo. **O direito entre o poder e ordenamento**. tradução de Arno Dal Ri Júnior. Belo Horizonte: Del Rey, 2010. p. 78

⁷ Ibid., p. 86.

⁸ Ibid., p. 119.

⁹ Ibid., p. 130.

¹⁰ Ibid., p. 10.

direito, bem como para o desenvolvimento da ciência jurídica, ajudando a fundamentar e promover o desenvolvimento de estudos e de pesquisa acadêmicas sobre a diversidade normativa existente na sociedade atual.

Sendo assim, no nosso entendimento, as convenções processuais são uma representação forte no direito processual civil brasileiro do Século XXI da manifestação desse pluralismo jurídico, possibilitando a adequação do procedimento existente no processo em curso a realidade apresentada pelas partes, visando a celeridade e a efetividade da tutela jurisdicional.

Passa-se a ver agora a visão de António Manuel Hespanha sobre o pluralismo jurídico e sua ideia de consenso/convenções como fonte de direito, relacionado ao direito democrático.

2.2 ANTÔNIO MANUEL HESPANHA E A PREOCUPAÇÃO COM O DIREITO DEMOCRÁTICO

António Manuel Hespanha é um historiador e jurista português, sendo um dos mais importantes pensadores e historiadores do direito, que com a sua obra literária contribuiu de forma destacada para o estudo e aprimoramento do pluralismo jurídico e sua correlação com a história do direito. Ele prega que o pluralismo jurídico é fruto de uma realidade histórica que tem sido, de certa forma, deixada de lado por vários estudiosos da teoria geral do direito.

De acordo com o mestre Sérgio Said Staut Júnior, “Hespanha demonstra já nas páginas iniciais do “Pluralismo Jurídico e Direito Democrático”, mas também no seu livro o “Caledoscópio do Direito”, que é absolutamente necessária uma nova dogmática jurídica. Muito do que é produzido no âmbito da dogmática jurídica contemporânea é baseada em crenças, formulações e modelos teóricos pensados há 150 anos ou mais. Isso parece ser perfeitamente válido para muitas das questões e discursos jurídicos envolvendo os direitos autorais, as propriedades intelectuais e todo o impacto social decorrente das mudanças e inovações técnicas. As “formas teóricas” já não dão conta (se é que um dia deram) de uma realidade que é profundamente diversa daquela em que se construiu muito do que se tem ainda hoje no âmbito jurídico.¹¹

¹¹ STAUT JÚNIOR, Sérgio Said. Fontes do direito autoral e das propriedades intelectuais: historicidade, complexidade, democracia e pluralismo jurídico. *In*: WACHOWICZ, Marcos; GRAU-

Hespanha defende que os diferentes sistemas normativos existentes mantêm interação constante dentro de uma sociedade e que essas correlações possuem uma função fundamental na formação e na própria evolução da ciência do Direito. Uma das principais contribuições deixadas pelo autor foi a sua abordagem histórica do pluralismo jurídico, demonstrando que os diferentes sistemas normativos, tais como o direito canônico, o direito romano e o direito consuetudinário, convivem entre si e produzem uma influência extraordinária no desenvolvimento do direito em todo mundo, devendo o pluralismo jurídico ser analisado sob a ótica política, social e cultural.

Destaca também o Professor Hespanha que as diferentes práticas jurídicas possuem relações com o poder e as dinâmicas sociais, gerando uma cooperação de mão dupla, na qual o direito influencia o poder e a sociedade e vice-versa. Sua abordagem crítica e histórica do pluralismo jurídico tem trazido relevantes contribuições para a diversidade e para a interação dos sistemas jurídicos, provocando uma nova análise da teoria geral do direito e das fontes do direito, sempre valorizando a proteção dos direitos fundamentais e da isonomia perante a lei.

Reconhece-se no pluralismo jurídico que estão presentes na sociedade várias manifestações de direito que vão além daquelas atreladas às leis e jurisdição do Estado. São normatividades emergidas nos níveis da vida, como apresenta António Manuel Hespanha.¹²

Trata-se de uma concepção pluralista de direito, em oposição ao Monismo Jurídico, no qual o Estado é o único agente legitimado capaz de criar legalidade para enquadrar as formas de relações sociais que vão se impondo, mostrando um novo olhar sobre o direito estatal e trazendo uma nova dogmática para o fenômeno jurídico da produção de normas.

Na verdade, no monismo jurídico “o direito era o conjunto de normas emitidas pelo Estado. Era, portanto, o Estado quem o dizia. Embora, eventualmente, o Estado pudesse admitir normas jurídicas com outra origem (v.g o costume e os usos, a doutrina dos juristas, normas deontológicas de certos grupos profissionais), para que

KUNTZ, Karin (orgs.). **Estudos de propriedade intelectual em homenagem ao Prof. Dr. Denis Borges Barbosa**. Curitiba: IODA, 2021, p. 440.

¹² GROSSI, Paolo. **O direito entre o poder e ordenamento**. Tradução de Arno Dal Ri Júnior. Belo Horizonte: Del Rey, 2010, p. 20.

estas fossem normas jurídicas, garantidas pela força do Estado, era preciso que este expressamente as reconhecesse como tal.”¹³

Logo, o Estado era tido como sendo a única entidade com legitimidade para dizer o direito. António Manuel Hespanha ressalta a questão da fragmentação do poder estatal no Antigo Regime, o que abria espaço para um sem-número de polos de poder, formais e informais, institucionais e comunitários, letrados e rústicos, muitos deles com enorme relevância jurídica.

Apresenta como, no caso brasileiro, os costumes locais, o funcionamento das câmaras municipais e mesmo a interação de grupos específicos como jesuítas, bandeirantes e quilombolas produziam ações com juridicidade muito além das prescritas nas ordenações do reino português, por exemplo.

Hespanha pensa a solução para o aparente paradoxo sobre quem tem o poder de dizer o direito, dentro de sua visão de complexidade de um paradigma pluralista do direito, em contraponto à visão monista do direito. Ele partia de uma ampla análise do estado da arte no direito contemporâneo: em uma posição pretensamente central, o direito estatal, consolidado nas leis e dignificado pelas constituições.

Só que ao redor, em escalas muito diversas do local ao global, diversas formas de autorregulação ou de autorregramento da vontade dos indivíduos que também se impunham como vigentes, desafiando a teoria monista que ainda informa o “senso comum teórico dos juristas” no século XXI. Apresenta a democracia como um valor político fundamental da modernidade e que o direito não poderia passar ao largo, daí surgindo a ideia do pluralismo jurídico e direito democrático, obra clássica de António Manuel Hespanha.

O pensamento jurídico de Hespanha importa em uma revisão geral e total da teoria das fontes de direito, para incluir as normas jurídicas não estatais que são capazes de obter reconhecimento de instâncias não necessariamente estatais que conseguem afirmar seu conjunto de regras. Dessa forma, o direito contemporâneo para Hespanha é o conjunto de regras reconhecidas no seio de determinada comunidade, desde que esta aceitação tenha ocorrido de modo refletido e que seja capaz de gerar consensos ou convenções estáveis.

Hespanha, apesar de aceitar o pluralismo jurídico como um fato, não pode deixar de notar que os consensos produzidos pela lei estatal baseadas em

¹³ HESPANHA, António Manuel. **Pluralismo Jurídico e Direito Democrático**: perspectivas do direito no século XXI. Coimbra/Portugal: Almedina, 2019, p. 23.

constituições fruto de (re)aberturas democráticas tendem a melhor satisfazer os critérios de vigência e validade por ele estabelecidos. Mostra que o direito estatal pode obter sua legitimidade democrática para além da lógica representativa parlamentar.

Ressalta três questões fundamentais para melhor aplicação do pluralismo jurídico:

- a) a força da constituição (caráter dirigente);
- b) o ato de interpretação (hermenêutica acerca da democraticidade da norma); e
- c) o papel do jurista (como servidores da sociedade)

Sendo o seu foco na construção do aprimoramento da democracia ou do princípio democrático por intermédio do direito. O pluralismo jurídico é caracterizado pela possibilidade da existência de diversos ordenamentos em um mesmo espaço temporal e geográfico, sendo que um pertence ao Estado e outros não.

O que comprova não ser qualquer direito criado que seja autêntico, pois deve ser comprometido com o justo, com a ética, com a democracia e com o bem-comum dos indivíduos. Vale dizer que se aceita hoje, no ordenamento jurídico em geral, a presença de vários outros modos de se dizer o direito, outras práticas jurídicas que se articulam e se amoldam com o direito oficial de várias maneiras, sendo, contudo, o direito estatal o modo de juridicidade dominante ainda vigente.

É nesse cenário que surgem movimentos que visam retomar o pluralismo jurídico como modelo de direito, pois identificam a necessidade de atender às várias necessidades da vida as quais o Estado não consegue responder às crescentes necessidades da sociedade contemporânea. O Pluralismo Jurídico como parâmetro de modelo legal e jurisdicional:

[...] pode ser designado como a multiplicidade de práticas jurídicas existentes num mesmo espaço sócio-político, interligadas por conflitos ou consensos, podendo ser ou não oficiais e tendo sua razão de ser nas necessidades existenciais, materiais e culturais.¹⁴

É aí que se insere a proposta das convenções processuais e sua aplicação o Poder Público frente ao paradigma do Pluralismo Jurídico, como forma alternativa de

¹⁴ WOLKMER, Antônio Carlos. **Pluralismo Jurídico**: fundamentos de uma nova cultura no Direito. 3. ed. rev. e atual. São Paulo: Editora Alfa Ômega, 2011, p. 219.

resolução rápida e eficaz de controvérsias, que busca privilegiar o arranjo do direito pelos interessados, particular(es) contra Poder Público ou Poder Público contra particular(es), mediante participação direta no autorregramento da vontade aplicada ao procedimento jurisdicional a ser seguido pelas partes em demandas que envolvam o Poder Público, seja como autor, seja como réu ou até mesmo como terceiro interessado no litígio.

Afinal, vive-se em uma democracia inserida em um pluralismo jurídico, na qual os cidadãos e os entes federativos não são apenas destinatários, mas também autores e protagonistas das normas jurídicas, sempre pautadas nos preceitos constitucionais e legais vigentes, bem como no respeito aos direitos fundamentais. Contudo, temos alguns questionamentos a enfrentar, quais sejam:

- a) as convenções processuais são maneiras de dizer o direito, no âmbito do pluralismo jurídico?
- b) a autonomia e o autorregramento da vontade privada são garantias de democracia?

Hespanha acredita na existência de um pluralismo jurídico como corolário do direito democrático, bem como que a luta pelo direito é uma parte do seu empenhamento por um governo mais democrático e mais ao alcance do povo.¹⁵

Atenta o autor que muitos juristas só agora se dão conta da existência do pluralismo de direitos que vigoram em uma mesma comunidade e sua não dependência da lei do Estado, sendo, pois o pluralismo jurídico é uma política de democratização do direito.¹⁶ Frisa que “o Estado tende a deixar de ser considerado, quer como a origem única do direito, que como a fonte de sua legitimação única”.¹⁷

Ora, na visão de Hespanha as pessoas tendem a procurar o direito “autêntico” noutros lugares, de forma destacada para a presente tese, nos consensos e acordos que elas estabelecem entre si para regular relações entre elas (contratos, cláusulas de arbitragem, acordos tácitos ou estabelecidos pelos costumes ou por rotinas).¹⁸

¹⁵ HESPANHA, op. cit., p. 5.

¹⁶ Ibid., p. 12.

¹⁷ Ibid., p. 24.

¹⁸ Ibid., p. 25.

Nesse sentido, entende-se que as convenções processuais, sejam realizadas por particulares, seja pelo Poder Público também fariam parte desse “direito autêntico” referenciado por Hespanha, sendo esse, portanto, o liame entre as ideias do autor e a presente tese, de modo especial quando o escritor fala que “os mecanismos de resolução de conflitos escolhidos por compromisso entre as partes interessadas seriam os mais idôneos para uma solução justa dos litígios, tanto mais quanto menor fosse a sua regulação por normas imperativas do Estado”.¹⁹

E continua Hespanha a doutrinar que “o direito é um fenômeno mutável nas suas fronteiras, plural nas suas fontes de criação ou de revelação, complexo na sua lógica interna, não consistente nem harmônico nos seus conteúdos, e, finalmente, nada afeito a um saber que pretenda certezas e formulações seguras e não opináveis”.²⁰ Ele reconhece que “a mobilidade do mundo de hoje não daria aos processos estaduais de criação de direito tempo para acompanhar os ritmos de mudanças e de complexificação das sociedades, pelo que o direito do Estado estaria condenado a chegar sempre atrasado em relação aos estados de coisas a regular”.²¹

Destaca-se aqui também o pensamento de Hespanha sobre a autorregulação, quando menciona que “a questão não estaria em escolher entre uma qualquer autorregulação e a hetero-regulação, mas sim em encontrar formas inclusivas de autorregulação, que refletissem *interesses e perspectivas de todos os interessados*. Coisa que, pela sua complexidade e dinamismo, os mecanismos do direito do Estado já não estão em condições de fazer. Mas que os interesses parciais e hegemônicos que dirigem as práticas as pretendem disciplinar sob a etiqueta da “autorregulação” não podem também levar a cabo, justamente porque não incluem todos os parceiros envolvidos nessa prática.”²²

Hespanha ressalta que “ao tratar do direito não podemos restringir-nos ao direito do Estado, porque é claro que há mais normas que, em algum setor da sociedade, funcionam para um número significativo de pessoas como se fossem normas jurídicas.”²³ E isso, sem dúvidas, provoca uma revisão das versões da teoria das fontes do direito e da teoria da norma jurídicas mais tradicionais, sobrelevando-

¹⁹ Ibid., p. 31.

²⁰ Ibid., p. 25.

²¹ Ibid., p. 30.

²² Ibid., p. 40.

²³ Ibid., p. 51.

se duas matrizes importantes para o Pluralismo Jurídico e direito democrático de António Manuel Hespanha: a sua matriz pluralista e a sua matriz democrática.

Em vista disso, Hespanha nos ensina que “o pluralismo normativo é, assim, *um facto*, antes mesmo de ser ou um ideal ou um perigo. Ele já existe e já é reconhecido como o atual modelo de manifestação de direito. Isto obriga a repensar tradicionais formas de identificar (ou circunscrever, diferenciar) o direito”.²⁴ Hespanha anuncia que se faz necessário a verificação das condições que legitimam os consensos (nomeadamente, inclusividade, igualdade e lealdade). O autor crê que o consenso “traduz a situação de aquiescência, de confiança e de estabilidade que resulta da norma”.²⁵

Portanto, com isso António Manuel Hespanha acredita, na sua obra Pluralismo Jurídico e Direito Democrático, no consenso, no acordo e nas convenções como protagonistas da origem de normas jurídicas oriundas da autorregulação ou do autorregramento da vontade das partes, pautadas na confiança, na igualdade e na lealdade que deve existir entre os interessados envolvidos.

Reforça Hespanha que “foi justamente a propósito da legitimidade de incluir o direito comunitário no elenco das fontes de direito dos Estados membros da EU que a problemática teórica do pluralismo jurídico ganhou uma nova notoriedade, levando a uma profunda revisão da teoria do direito.”²⁶

Ora, diante desse posicionamento, não restam dúvidas de que as convenções processuais, entendidas como incluídas no direito comunitário, se apresentam como uma fonte de direito processual civil, tendo uma nova evidência com o advento do CPC 2015, merecendo um lugar de destaque na teoria geral do direito processual civil, de modo especial.

Segundo Hespanha, “o direito dos negócios tem, portanto, uma grande autonomia em face dos Estados e é dotado de mobilidade e adaptabilidade às circunstâncias do caso.”²⁷

Tal afirmação, ao nosso sentir, possui uma correlação direta com as convenções processuais no momento atual, pois há uma certa autonomia das partes para a autorregulação de procedimentos jurisdicionais, oferecendo uma

²⁴ Ibid., p. 54.

²⁵ Ibid., p. 68.

²⁶ Ibid., p. 73.

²⁷ Ibid., p. 79.

adaptabilidade às situações vivenciadas no curso do processo em que são realizadas, resultando em consequências jurídicas para as partes envolvidas.

E conclui Hespanha que “neste plano, é necessária uma mudança de mentalidade dos juristas, que os torne abertos (sequiosos mesmo) em relação a *toda a informação* e não apenas à *informação jurídica*. (...) Naturalmente que esta mudança de mentalidade há de começar a ser fortemente promovida nas Faculdades de Direito, incorporando conhecimentos não jurídicos e métodos de pesquisa social na educação dos juristas.”²⁸

Doutrina Hespanha que “por oposição ao direito do Estado, a própria sociedade, a vários níveis da interação social (na família, nas comunidades vicinais, no mercado, na comunidade acadêmica, no ambiente jurídico, ou em outros seus segmentos) produziria consensos sobre o modo de acomodar os interesses divergentes, consensos que se materializam em normas de convivência.” E continua mencionando que “permanece uma ideia útil: a de que a sociedade para além de ser hetero-organizada pelo Estado, se auto-organiza na base do consenso - sejam eles como forem - setoriais.”²⁹

António Manuel Hespanha também destaque na ideia de um direito consensual a alternativa apontada por Habermas, ou seja, da sua preferência por um direito consensual, produto de um diálogo transparente e justo, apontando para:

- a) formas de aprofundamento da participação democrática na gestão da vida, dando mais autonomia, mas também maior capacidade de intervenção e garantindo um maior espaço de reflexão e de crítica, aos cidadãos;
- b) a crítica ao legalismo (e do governo centralizado), tal como se manifestam, sob as mais variadas formas e com os mais diversos fundamentos teóricos, desde os finais do séc. XVIII;
- c) a adoção de um modelo jurídico de decisão que se baseie num processo de diálogo (argumentação) regulado, como meio ideal de construir consensos igualitários, leais e justos.³⁰

Vale a pena também evidenciar a ideia que Hespanha tem sobre norma consensual, ao expor que “uma norma consensual irá, muito provavelmente, ser geralmente seguida e tornar mais estáveis as relações sociais. E, reflexamente, uma norma que estabiliza e cria confiança é, de certo, largamente consensual.”³¹ É

²⁸ Ibid., p. 126.

²⁹ Ibid., p. 155.

³⁰ Ibid., p. 158.

³¹ Ibid., p. 176.

interessante, da mesma forma, a convicção que o autor Hespanha tem diante da globalização do direito, quando destaca a seguinte ideia:

[...] hoje em dia, dada a globalização e, ao mesmo tempo, a complexidade das esferas de atividades, a estabilização da vida social por meio do direito depende de **consensos múltiplos**, situados em vários planos de regulação. Com isto, o próprio direito diferenciou-se internamente, dividindo-se em vários (sub)sistemas, cada um dos quais regulando juridicamente uma dimensão da vida.³²

Hespanha sobreleva ainda a seguinte informação:

[...] em particular, falta uma teoria específica de cada uma das fontes de direito provavelmente emergentes no novo contexto pós-estadualista: teoria do costume, teoria de jurisprudência, teoria da doutrina, teoria da autorregulação, teoria das boas práticas, etc.³³

Nesse contexto, entendemos que as convenções processuais, pautadas na teoria da autorregulação também fariam parte de uma das fontes do direito, nesse novo contexto pós-estadualista idealizado por Hespanha, no qual há uma lacuna de uma teoria mais detalhada e específica, mormente quando há interesse do Poder Público envolvido.

Tanto é assim que o próprio Hespanha assim acentua:

[...] para que se possa falar de validade destes consensos normativos (nomeadamente, para que eles se mantenham estáveis e estabilizadores), o diálogo (a “prática comunitária”) em que eles se formem deve respeitar certas regras de validade (universalidade e inclusão, igualdade dos participantes, existência de regras para o diálogo [processualização], transparência e boa fé). E aponta que “os consensos, para serem jurídicos, têm que ser *bons*.”³⁴

Enfatiza da mesma forma Hespanha que “enquanto emissor de normas, o Estado-Nação foi substituído por uma multiplicidade de polos reguladores, cada vez mais informais, dinâmicos e menos coerentes entre si.”³⁵ Desse modo, compreende-se que as convenções processuais também são meios emissores de normas e estão presentes no direito processual civil brasileiro diante dos vários polos reguladores existentes na sociedade.

³² Ibid., p. 181, grifo nosso.

³³ Ibid., p. 190-191, grifo nosso.

³⁴ Ibid., p. 197.

³⁵ Ibid., p. 229.

É nesse espírito pregado pelo autor que se conclui este primeiro capítulo, pois com a presente tese, crê-se na *mudança de mentalidade* para que as convenções processuais sejam algo mais presente nas demandas judiciais que envolvam o Poder Público, sempre pautadas na ética, na moral e nos preceitos da legalidade e legitimidade, fiscalizados pelo Poder Judiciário e pelo Ministério Público correspondente, afinal, de acordo com o próprio Hespanha, “não se pode ignorar que estamos hoje perante um direito radicalmente diferente daquele para o qual foi constituída a dogmática jurídica corrente”.³⁶ Ou seja, direitos que nascem fora do Estado, implicando em uma revisão geral do quadro das fontes de direito, pois para Hespanha

[...] o direito é aquilo (i) que é reconhecido como tal; (ii) que se revela ser consensual (avaliada consensualidade em função das suas inclusividade e reflexividade); (iii) que se revele ser estabilizador e corresponder às expectativas mais gerais da generalidade dos interessados.³⁷

Sérgio Said Staut Júnior, por sua vez, assim conclui:

António Manuel Hespanha, na sua reflexão sobre pluralismo e direito, faz a defesa e a opção pela democracia (tão necessária nos dias de hoje). Dentre inúmeras análises e sugestões, defende consensos sociais mais alargados, privilegia instâncias deliberativas inclusivas e conscientes, entende que os destinatários das normas sejam tratados como sujeitos ativos e autônomos no processo de elaboração das mesmas. Não se trata aqui de adotar uma postura ingênua ou uma tentativa de manter algo pretensamente superado. Trata-se de adotar uma posição de defesa intransigente aos ideais democráticos, relacionados especialmente à igualdade e autonomia, para as formas de organização e regulamentação do viver em sociedade.”³⁸

Passa-se a verificar, em breves palavras, a visão de Antonio Carlos Wolkmer e de Boaventura de Sousa Santos sobre o pluralismo jurídico.

³⁶ Ibid., p. 241.

³⁷ Ibid., p. 242.

³⁸ STAUT JÚNIOR, Sérgio Said. Fontes do direito autoral e das propriedades intelectuais: historicidade, complexidade, democracia e pluralismo jurídico. In: WACHOWICZ, Marcos; GRAU-KUNTZ, Karin (orgs.). **Estudos de propriedade intelectual em homenagem ao Prof. Dr. Denis Borges Barbosa**. Curitiba: IODA, 2021, p. 443.

2.3 ANTONIO CARLOS WOLKMER E BOAVENTURA DE SOUSA SANTOS E A PARTICIPAÇÃO COMUNITÁRIA

No Brasil, o jurista Antonio Carlos Wolkmer vem trazendo relevantes contribuições para o estudo e aprofundamento sobre o pluralismo jurídico, com destaque para a análise crítica do direito e sua relação com a sociedade. Ele destaca que o pluralismo jurídico é um elemento muito presente nas sociedades contemporâneas, nas quais vários sistemas normativos existem e interagem entre si.

Ressalta que o direito estatal não é a única nem exclusiva fonte de regulação das relações sociais, mas que outras fontes do direito são da mesma forma relevantes, tais como o direito comunitário, o direito consuetudinário e o direito canônico, tendo com isso, criticado o monismo jurídico, que considera o Estado como a única fonte de normas jurídicas válidas e existentes e valoriza a participação comunitária na elaboração e na edição de regramentos jurídicos próprios.

Wolkmer critica o monismo jurídico, pois este é insuficiente para atender a complexidade e a diversidade normativa presentes na sociedade, tendo o pluralismo jurídico um papel importante de resistência contra as injustiças sociais e as desigualdades existentes no sistema normativo estatal. Acredita o autor que a valorização e o reconhecimento das normas alternativas existentes na sociedade trarão a inclusão social, a promoção da justiça social e a participação democrática.

Vale salientar que Antônio Carlos Wolkmer desenvolveu uma abordagem crítica do pluralismo jurídico, levando em conta as relações do direito, a sociedade e o poder estatal, de modo especial colocando críticas ao direito emanado única e exclusivamente pelo Estado, uma vez que o direito das comunidades desempenha um papel importantíssimo na regulação das relações sociais existentes. Logo, critica o monismo jurídico que considera somente as normativas emanadas pelo Direito estatal são válidas, deixando de lado outras formas de regulação social, de modo especial nas comunidades.

Portanto, na visão de Wolkmer, o pluralismo jurídico deve valorizar a participação popular na criação e aplicação do direito, tendo reflexo em uma análise crítica da relação do Estado, da sociedade e do direito, objetivando a inclusão social, abrindo espaço para a diversidade e a multiplicidade de maneiras de regulação das relações sociais.

Enquanto Boaventura de Sousa Santos é um importante jurista e sociólogo português que desenvolveu também relevantes estudos sobre o pluralismo jurídico, este identifica, de forma bastante sintética, os vetores principais da transformação da ciência jurídica:

[...] profundas reformas processuais; novos mecanismos e novos protagonismos no acesso ao direito e à justiça; o velho e o novo pluralismo jurídico; nova organização e gestão judiciárias; revolução na formação profissional, desde as faculdades de direito até a formação permanente; novas concepções de independência judicial; uma relação do poder judicial mais transparente com o poder político e a mídia, e mais densa com os movimentos e organizações sociais; uma cultura jurídica democrática e não corporativa.³⁹

Ressalta que na sociedade do direito, os estudos do pluralismo jurídico têm assumido diferentes conotações políticas e epistemológicas. Mais recentemente, a mobilização social e política dos movimentos indígenas e afrodescendentes conduziu a mudanças constitucionais que vieram consagrar a existência de pluralismo jurídico nos âmbitos mais vastos do Estado plurinacional.⁴⁰

O pluralismo jurídico é assim visto como parte do campo social, integrando uma complexa relação interativa entre diferentes ordens normativas. Os novos estudos sobre pluralismo jurídico debruçam-se sobre uma teia de legalidades entrelaçadas.⁴¹

Em um contexto pós-colonial, de democratização, ampliação das demandas populares e ativismo social por direitos, os estudos sobre o pluralismo jurídico passam a lidar com realidades mais complexas, afastando-se cada vez mais dos recursos analíticos do pluralismo jurídico clássico. Esse novo contexto exige a reflexão sobre novas categorias de classificação para a teia normativa da regulação social.⁴²

Boaventura considera o novo pluralismo jurídico como dinamizado no âmbito do que denominou de constitucionalismo transformador. Por fim, menciona que no Brasil, testemunha-se uma lenta evolução do reconhecimento do direito indígena e do pluralismo jurídico. Apenas com a Constituição de 1988 o reconhecimento do pluralismo jurídico indígena rompe com o paradigma da integração do índio à

³⁹ SANTOS, Boaventura de Sousa. **Para uma revolução democrática da justiça**. 3. ed. São Paulo: Cortez, 2011, p. 36, grifo nosso.

⁴⁰ Ibid., p. 114-115.

⁴¹ Ibid., p. 115.

⁴² Ibid., p. 115.

sociedade nacional, assentando-se no princípio de respeito à diversidade étnico-cultural dos povos indígenas.⁴³

Com o desenvolvimento do pluralismo jurídico, segundo as relevantes contribuições jurídicas de Boaventura, este veio a quebrantar a ideia tradicional de que somente o Estado é a fonte de autoridade legal, criticando o Monismo Estatal, pois reconhece a existência de várias formas e sistemas jurídicos presentes na sociedade. Ressalta que os sistemas jurídicos informais são criados e praticados pelas várias comunidades locais, com destaque especial para a participação comunitária, tendo por base a cultura jurídica, as tradições religiosas, os costumes, bem como as formas alternativas de resolução de conflitos.

Boaventura argumenta nas suas diversas obras que se deve reconhecer e dar valor jurídico as diferentes manifestações normativas existentes nas comunidades, não podendo desconsiderá-los, uma vez que produzem efeitos jurídicos entre os diversos moradores, destacando a importância do pluralismo jurídico que permite a inclusão e a participação das comunidades locais nas definições e nas aplicações legislativas, contextualizando o conceito de justiça às necessidades locais.

Desse modo, acredita Boaventura que, mediante ao reconhecimento do pluralismo jurídico, tem-se um meio de superar as desigualdades existentes no monismo jurídico, ajudando aos vários grupos sociais a lutarem pelos seus direitos, por meio da coexistência de múltiplos sistemas jurídicos presentes na sociedade. Por fim, entende-se a necessidade de provocar uma reanálise do monismo jurídico e seu caráter único e centralizado no Estado para com o pluralismo jurídico busque-se ampliar a participação popular, de modo especial as comunidades locais e os grupos eventualmente considerados marginalizados.

Por derradeiro, como menciona o professor Sérgio Said Staut Júnior, “é preciso ter consciência, especialmente nesta área, que a normatização desse “novo mundo” (se é que se pode falar propriamente em “normatização”) não é exclusividade de legisladores e juristas – muito pelo contrário. Estudar e compreender com profundidade todo o pluralismo jurídico ou normativo existente nesse campo é mais que necessário. O direito (como se conhece atualmente ou como se percebe

⁴³ Ibid., p. 117.

normalmente) corre o risco de se tornar um discurso absolutamente obsoleto ou de pouca utilidade em sociedade (se é que isso já não ocorreu).⁴⁴

Ainda ressalta Sérgio Said Staut Júnior que, “no entanto, o desafio permanece. A preocupação central é com esta relação muito conflituosa entre esta realidade observável do pluralismo jurídico (ou normativo) e a construção, a consolidação e o desenvolvimento de um direito que leve a sério o princípio democrático (e também republicano).”⁴⁵

Como já disse o Professor André Peixoto de Souza, “o pluralismo jurídico não é inédito no contexto jurídico brasileiro. Em verdade, a noção de incapacidade do monismo jurídico estatal para solucionar os problemas coletivos de dimensão social – ou seja, conflitos configurados por mais de um indivíduo, grupos ou camadas da sociedade complexa retoma, agora, como uma das causas da ordem jurídica plural, já vivida em outros tempos.”⁴⁶

Vale salientar que nesse capítulo da tese, não se tem a intenção de esgotar o tema do pluralismo jurídico, mas tão somente contextualizar o leitor de que as convenções processuais estão, ao nosso sentir, inseridas no contexto do pluralismo jurídico, pois dialoga com a teoria geral do direito e com o direito processual civil, sendo, pois, mais uma fonte do direito processual que fora mais evidenciada com a chegada do CPC 2015, demonstrando uma opção legislativa por esse instituto processual tão importante para a celeridade processual como para a efetividade da tutela jurisdicional na resolução dos conflitos apresentados ao Poder Judiciário, notadamente quando envolver interesses do Poder Público.

No próximo item, serão tratadas as convenções processuais no contexto do processo civil brasileiro e sua aplicação ao Poder Público.

⁴⁴ STAUT JÚNIOR, Sérgio Said. Aceleração tecnológica, direitos autorais e algumas reflexões sobre as fontes do direito. *In*: CONGRESSO DE DIREITO DE AUTOR E INTERESSE PÚBLICO (CODAIP), 12., 5-6 nov. 2018, Curitiba-PR. **Anais** [...]. Curitiba-PR: GEDAI/UFPR, 2018. Disponível em: www.gedai.com.br. Acesso em: 5 jul. 2023.

⁴⁵ *Id.*, 2021, p. 443.

⁴⁶ SOUZA, André Peixoto de; SIRENA, Tatiana Wagner Lauand de Paula; ALBERTO, Tiago Gagliano Pinto. Breve Trajetória das fontes de direito no Brasil e a questão do pluralismo jurídico. **Revista Humanidades & Inovação**, Palmas-TO, v. 9, n. 18, p. 84-100, 2022. Tema: Tendências e Perspectivas do Direito na Atualidade. Disponível em: <https://revista.unitins.br/index.php/humanidadeseinovacao/article/view/7823>. Acesso em: 5 jul. 2023.

3 CONVENÇÕES PROCESSUAIS, DIREITO PROCESSUAL CIVIL BRASILEIRO E PODER PÚBLICO

3.1 ALGUMAS EXPERIÊNCIAS DE OUTROS PAÍSES

Depois da entrada em vigor do CPC 2015, muitos juristas olharam com desconfiança para os artigos 190 e 191 do mesmo diploma legal. Ocorre que as convenções processuais tiveram destaque em alguns países europeus, como veremos a seguir. Salienta-se que aqui não se trata de um aprofundamento no direito comparado, mas apenas de um realce de que o instituto das convenções processuais não é novo no direito processual civil em nível mundial, muito menos uma criação do direito brasileiro, mas de que é um instituto processual que demonstra grande visibilidade no âmbito internacional.

O direito alemão, por exemplo, reconhece as convenções processuais tipificados, ou seja, aqueles previstos em lei, bem como os atípicos, denominando-os, respectivamente: (i) contratos *strictu sensu* de procedimento (*prozessuale Verfügungsverträge*) e (ii) contratos que estabelecem obrigações relacionadas aos procedimentos (*prozessuale Verpflichtungsverträge*).⁴⁷

No entanto, nota-se que a doutrina alemã permite as convenções processuais com bastante restrição, por meio de quem “forjou-se uma premissa de proibição do chamado ‘processo convencional’ (*Konventionalprozeb*)”.⁴⁸

Segundo Helder Moroni Câmara, “não existe no *Zivilprozessordnung*, o Código de Processo Civil Alemão (ZPO), uma cláusula geral ou um artigo específico – tal como o nosso artigo 190 do CPC/2015 – que regule a contratação dos negócios jurídicos atípicos de índole processual, mas esses negócios jurídicos são admitidos por aquele ordenamento.”⁴⁹

Sendo assim, sob olhar do ordenamento alemão, são admitidas as convenções processuais, sejam elas típicas (dentre os quais principalmente aqueles previstos no § 38 [Prorrogação de Foro] e -§ 1032, I [convenção de arbitragem e demanda perante o tribunal]), sejam elas atípicas, que devem sempre tratar de normas

⁴⁷ CÂMARA, Helder Moroni. **Negócios jurídicos processuais**: condições, elementos e limites. São Paulo: Almeida, 2018, p. 47.

⁴⁸ *Ibid.*, p. 48.

⁴⁹ *Ibid.*, p. 48.

não cogentes e não mandatárias e que admitam, portanto, mais de um comportamento pelas partes.

A partir do diálogo entre público e privado, na Alemanha, iniciou-se a desenvolver o estudo das convenções privadas sob a ótica do processo, conceituadas, segundo Pedro Henrique Pedrosa Nogueira assim:

[...] pode-se, aqui, definir o negócio processual como o fato jurídico voluntário em cujo suporte fático esteja conferido ao respectivo sujeito o poder de escolher a categoria jurídica ou estabelecer, dentre dos limites fixados no próprio ordenamento jurídico, certas situações jurídicas processuais. No negócio jurídico, há escolha da categoria jurídica, do regramento jurídico para uma determinada situação.⁵⁰

Nos Estados Unidos da América, os ditos *procedural private orderings* ou *contracts for procedure* são amplamente admitidos cada vez com maior amplitude pelas cortes daquele país. Ademais, a fixação dos limites das convenções processuais naquele país é o da manutenção do equilíbrio, sofrendo reflexos do *common law*, no qual boa parte dos procedimentos processuais são ditados por meio de precedentes judiciais e da interpretação jurídica nada pelos tribunais.

De modo mais direto, equivale à paridade de armas entre as partes, de modo que o denominado *symmetrical theory of procedure* deva sempre ser observado, com o objetivo de evitar que as partes *strategically contract to manipulate substantive law and outcomes in a far more robust way than previously recognized, contravening well-established normative*.

Vale a pena destacar que nos Estados Unidos da América, cada estado da federação tem suas próprias regras processuais, podendo variar de uma unidade federativa para outra, em que pese a existência do *Federal Rules of Civil Procedure* com aplicação no âmbito dos tribunais superiores naquele país.

Na França, o artigo 764 do *Nouveau Code de Procédure Civile* cuidou de prever a possibilidade da contratação de determinadas convenções processuais, de modo a autorizar que as partes possam exercer o autorregramento do procedimento processual em razão do princípio da autonomia da vontade.

⁵⁰ ADONIAS, Antônio; DIDIER JR., Fredie. Anotações sobre os negócios jurídicos processuais no projeto de Código de Processo Civil. In: ADONIAS, Antônio; DIDIER JR., Fredie (coords.). **Projeto do Novo Código de Processo Civil**. 2. Série. Estudos em homenagem ao professor José Joaquim Calmon de Passos. Salvador: JusPodivm, 2012, p. 574.

Seguindo uma tendência mundial de autorização para flexibilização procedimental fora das hipóteses expressamente previstas em lei, os franceses admitem a concessão de maior autonomia às partes e aos seus advogados com o intuito de possibilitar-lhes a adequação do procedimento às necessidades do caso concreto, fazendo surgir naquele país a figura do *contract de procédure*.

Em conformidade com o entendimento de Remo Caponi, este menciona que:

[...] um discurso à parte, como explicação de uma forma de autonomia coletiva que envolve não somente as partes, mas também os ofícios judiciários, merece a praxe do “contrato de procedimento” (*contrat de procédure*), iniciada no ordenamento francês.⁵¹

E continua Caponi a mencionar que “com tais acordos, juízes e advogados decidem juntos sobre a tabela temporal de desenvolvimento das atividades processuais, sobre termos para o cumprimento dos atos introdutórios e para a troca de documentos. Quem analisou esta experiência constata que o conteúdo destes acordos é muito variado de uma sede judiciária para outra, mas geralmente apresenta muitas vantagens, sobretudo para os advogados, que conhecem precisamente quando a causa será tratada e não são expostos a surpresas, com notável economia de tempo e um melhor emprego de energias.”⁵²

Gustavo Osna explica que “em uma análise comparada, esse tipo de discurso ganhou importância no processo civil francês da década de 80 - encontrando amparo em teórico como Loïc Cadet e sendo exemplificado em aspectos como a possibilidade de escolha, pelas partes, do *circuito procedimental* a que sua lide deveria sujeitar-se. Percebe-se claramente que o *contract de procédure* foi a base de inspiração dos nossos processualistas civis e para os legisladores, trazendo-se forte influência no nosso calendário processual presente no art. 191 do CPC/2015.”⁵³

Na Inglaterra, o *overriding* é o reflexo de uma maior participação dos juízes na gestão dos casos, tendo destaque na condução e direcionamento das lides. O instituto consiste na autorização legal conferida aos julgadores para sobrepor, para

⁵¹ CAPONI, Remo. Autonomia privada e processo civil: os acordos processuais. **Revista Eletrônica de Direito Processual – REDP**, Periódico da Pós-Graduação Strito Sensu em Direito Processual Civil da UERJ, Rio de Janeiro, v. 13, n. 13, 2014, p. 744. Disponível em: <https://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/redp/article/view/11932>. Acesso em: 16 jul. 2023.

⁵² Ibid., p. 744.

⁵³ OSNA, Gustavo. **Processo civil, cultura e proporcionalidade**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2017.

reescreverem e para adequarem os procedimentos, sempre com o objetivo de agilizar a obtenção da solução judicial e de diminuir os custos envolvidos.

Segundo Remo Caponi, no novo Código de Processo Civil inglês tende-se a articular a disciplina do processo ordinário de cognição em uma multiplicidade de modelos de tratamento da causa, calibrado pela tipologia do valor, da matéria ou, mais frequentemente, da complexidade da controvérsia deduzida em juízo, mediante à escolha entre *small claim track*, *fast track* e *multi track*.⁵⁴

Logo, ao contrário do que se identifica até aqui por ocasião da análise das figuras assemelhadas às convenções processuais do artigo 190 do CPC 2015, não existe, no direito inglês, medidas delimitadoras do campo de atuação do *overriding*. Isso pode ser atribuído ao sistema da *common law*, que ainda conduz com maior relevância os procedimentos judiciais ingleses.

Na Itália, usa-se o *accordi processual* para abordar as avenças sobre processo. O artigo 81 *bis*, do *Codice di Procedura Civile* prevê a possibilidade do juiz, depois de terem sido ouvidas as partes, pode fixar um cronograma de atos. Trata-se do dito “*calendário processual*”, a depender das características em concreto do caso *sub judice*. Vale salientar que sob as lentes do processo civil italiano, tem-se por destaque o pensamento de Remo Caponi, referenciado em vários trechos do presente trabalho investigativo.⁵⁵

É importante ressaltar que além das convenções processuais previstas no Código de Processo Civil italiano, a Itália também possui uma tradição cultural de adotar várias formas de soluções alternativas de disputas, com destaque para a mediação, a arbitragem e a conciliação, existindo um incentivo ao uso da oralidade, do contraditório e da imparcialidade, sempre respeitando os direitos fundamentais processuais das partes envolvidas no litígio.

Em Portugal, a Lei nº 41/2013, de 26 de junho, introduziu o novo Código de Processo Civil Português (CPCP/2013), que, no artigo 547, expressamente permite o juiz a adequar a tramitação processual às características da causa, permitindo a flexibilização do procedimento por iniciativa do julgador.

O artigo 265-A do Código de Processo Civil Português de 1961 (CPCP/1961) levou para aquele ordenamento o princípio da adequação formal. Já o novel artigo

⁵⁴ CAPONI, op. cit., p. 741.

⁵⁵ CABRAL, Trícia Navarro Xavier. **Limites da liberdade processual**. Indaiatuba, SP: Editora Foco, 2019, p. 93.

547 do CPCP/2013, elas são uma correspondência literal daquela codificação. Nota-se, portanto, que a natureza publicista do processo civil português não foi abandonada, pois os litigantes não são dotados de livre discricionariedade e ainda se submetem às normas cogentes e às previsões gerais do CPCP/2013.

Na Argentina, temos que o El anteproyecto de Código Processual Civil y Comercial de la Nación da Argentina no seu art. 14 dita que:

[L]as partes pueden celebrar, en procesos donde se debatan disponibles y en tanto no concurriera una inobservancia del orden público, acuerdos procesales que puedan determinar una modificación de las normas procesales. Tales acuerdos podrán adecuar el proceso a las particularidades del conflicto y especificar el alcance de las cargas, facultades y deberes procesales de las partes [...].⁵⁶

Ainda com o seu âmbito delimitado à negociação de prazos processuais pelos advogados e pelas partes, também o art. 113º, respectivamente nos seus §§ 1º e 3º reforça a autonomia privada no círculo de regras procedimentais.⁵⁷

Em sinopse, tem-se que as convenções processuais vieram para o direito processual civil brasileiro em decorrência de exemplos bem sucedidos em outros países que, devido ao autorregramento da vontade das partes, permite uma maior flexibilidade dos procedimentos processuais para melhor resolução das demandas existentes no Poder Judiciário.

No próximo capítulo, focar-se-á no contexto dos negócios jurídicos processuais e a realidade processual civil brasileira contemporânea.

3.2 CONVENÇÕES PROCESSUAIS NO DIREITO PROCESSUAL CIVIL BRASILEIRO

Tendo analisado o pluralismo jurídico e as contribuições deixadas por Paolo Grossi e António Manuel Hespanha, no capítulo anterior, o presente tópico visa abordar as convenções processuais como instrumento da autonomia e do

⁵⁶ Tradução livre: “[As] partes podem celebrar, nos processos em que estiverem disponíveis e desde que não haja violação da ordem pública, acordos processuais que determinem a modificação das regras processuais. Tais acordos podem adequar o processo às particularidades do conflito e especificar o alcance das acusações, poderes e deveres processuais das partes [...]”.

⁵⁷ SILVA, Paulo Costa e. **Perturbações no cumprimento dos negócios processuais**: convenções de Arbitragem, pactos de jurisdição, cláusulas escalonadas e outras tantas novelas talvez exemplares, mas que se desejam de muito entretenimento. Salvador: Editora JusPodivm, 2020, p. 41-42.

autorregramento da vontade para a participação efetiva dos sujeitos na resolução das controvérsias, sempre objetivando estudar a possibilidade da sua utilização pelo Poder Público. Tudo começou com o regulamento 737 (Decreto n. 737, de 25 de novembro de 1850), quando tratou de procedimento e do “Juízo no processo comercial”, demonstrando a aceitação para as convenções das partes em matéria procedimental, conforme dispõe seu artigo 245⁵⁸.

De acordo com Trícia Cabral, “a codificação processual de 1939 era mais simples e flexível, proporcionando mais disponibilidade processual das partes e menos ingerência judiciais.”⁵⁹ Não à toa, Pontes de Miranda reconhecia aquilo que denominou por *princípio da preferibilidade do rito ordinário*. Isso, de certo modo, leva a crer que o jurista, já naquele momento, reconhecia que, mesmo dentro de limites impostos pela legislação da época, as partes tinham a faculdade de escolher um procedimento em detrimento de outro, e de certo modo, portanto, influenciavam na marcha procedimental.⁶⁰

No CPC 1973, reconhecia-se, no artigo 158, a ideia inicial das atuais convenções processuais. O referido dispositivo legal teve sua aplicação marcada mais por vinculação a hipóteses típicas de convenções processuais, não galgando tanta notoriedade como cláusula geral apta a propiciar outros negócios processuais atípicos muito em razão do dogma da irrelevância da vontade das partes no processo.⁶¹

O cenário do CPC 1973 previa possibilidades de convenções processuais tipificados, ou seja, expressamente previstos no ordenamento pátrio, entre os quais:

- i. eleição de foro (artigo 111);
- ii. prazos dilatatórios (artigo 181);
- iii. convenção de arbitragem (artigos 267, VIII e 301, IX);
- iv. transação judicial (artigos 269, III; 475-N, III e V e 794, II);
- v. distribuição do ônus probatório (artigo 333, § único);
- vi. adiamento de audiência (artigo 453, I);
- vii. liquidação de sentença por arbitramento (artigo 475-C, I).

⁵⁸ “Art. 245. Está fórmula de processo é extensiva a qualquer acção, se as partes assim convencionarem expressamente.”

⁵⁹ CABRAL, op. cit., p. 91.

⁶⁰ Ibid., p. 64.

⁶¹ Ibid., p. 64.

O CPC 1973 previa também o autorregramento da vontade no procedimento de forma bastante incipiente, como a possibilidade de desistência de recurso, o reconhecimento do pedido do autor e, ainda, a eleição de foro para fins de fixação de competência. Ressalta-se que a celebração das convenções processuais, sob a ótica do CPC 2015, prevê a possibilidade de versar somente sobre procedimento e nunca sobre processo, uma vez que segundo determinação constitucional, é competência exclusiva da União legislar sobre matéria processual.

Em verdade, o CPC 2015 proporciona uma tentativa de estabelecer um equilíbrio com paridade de armas entre os atores processuais, sempre privilegiando à disponibilidade processual das partes, ampliando os institutos processuais que almejam a liberdade processual, levando a criação de novas técnicas procedimentais que possam garantir a mais ampla flexibilidade processual, com destaque para as convenções processuais. Destaque-se, para tanto, o que dispõe o art. 3º, §3º do CPC 2015, que é uma cláusula geral que permite aos interessados engenhar, conseqüentemente, o modo como o conflito pode ser resolvido.⁶²

De mais a mais, no plano infraconstitucional, o sistema processual brasileiro confere especial prestígio à autonomia das partes, com a finalidade de assegurar, de acordo com os seus interesses, a adequação convencional do procedimento e a regulação de situações jurídicas processuais (art. 190, *caput*, CPC), podendo o juiz recusar aplicação aos negócios processuais “somente nos casos de nulidade ou de inserção abusiva em contrato de adesão ou em que alguma parte se encontre em manifesta situação de vulnerabilidade” (art. 190, parágrafo único, CPC). Não há dúvidas quanto à opção do legislador pela valorização do autorregramento da vontade em âmbito processual.⁶³

Conforme os ensinamentos de Marinoni, Arenhart e Mitidiero, a celebração de negócio jurídico no seio processual traz à baila o verdadeiro processo dialogado, dialético, cooperativo e acesso à justiça com análise das características da demanda em específico e não de forma geral.⁶⁴

⁶² DIDIER JÚNIOR, Fredie; FERNANDEZ, Leandro. Justiça Multiportas como ever-expandin system: um ensaio sobre a abertura como característica do sistema de justiça no Brasil. In: **Ensaio sobre direito constitucional, processo civil, e direito civil**. Uma homenagem ao Professor José Manuel de Arruda Alvim. São Paulo: Editora Direito contemporâneo, 2023, p. 156.

⁶³ Ibid., p. 158.

⁶⁴ MARINONI, Luiz Guilherme; ARENHART, Sergio Cruz; MITIDIERO, Daniel. **Curso de Processo Civil**, v. 1. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2015, p. 533.

Para o Professor Eduardo Talamini, “a arbitragem foi a fonte de inspiração - ou fator de incentivo - para o legislador instituir essa possibilidade de ampla formatação voluntária do processo judicial.”⁶⁵ De acordo com Bruno Silveira de Oliveira, tem-se que “é bastante plausível afirmar que sempre houve Convenções processuais no ordenamento brasileiro. Os exemplos mais frequentes (e não nos deteremos nisso, tampouco buscaremos, aqui, esgotar as hipóteses preexistentes) são as tradicionalíssimas cláusulas sobre distribuição do ônus da prova e sobre eleição de foro, há muito admitidas por nossa legislação.”⁶⁶

Destaca Fredie Didier que “o CPC de 2015 veio consagrar um contexto de transformação do direito processual brasileiro. O CPC de 2015 é, essencialmente, novo; ele consagra uma nova ideologia do processo civil, em que a figura do juiz perderá espaço para a figura das partes. É possível que seja chamado de Código das Partes. O CPC de 2015 contém previsão expressa da atipicidade do negócio jurídico processual - art. 190. Cuida-se de uma cláusula geral, cláusula geral do negócio jurídico processual.”⁶⁷

Ao longo da presente tese, objetiva-se aprofundar o tema das convenções processuais na forma do artigo 190 do CPC 2015, que é uma verdadeira cláusula geral que permite a contratação de modificações relacionadas ao procedimento, e somente a ele.⁶⁸ Segundo Jaldemiro Rodrigues de Ataíde Júnior, o fato de o CPC 2015 instituir, em seu art. 190, uma cláusula geral de negociação sobre o processo tem posto os negócios processuais no centro dos debates acadêmicos e tem induzido processualistas de escol a propalar a inserção, no novo sistema processual, do princípio da autonomia da vontade ou do autorregramento da vontade no processo, que estaria concretizado no art. 3.º, §§ 2.º e 3.º, do CPC 2015 – disposição constante no rol das normas fundamentais do processo civil – assim como em vários outros dispositivos ao longo do Código, a exemplo do já citado art. 190.⁶⁹

⁶⁵ TALAMINI, Eduardo. Um processo pra chamar de seu: nota sobre os negócios processuais. Informativo Justen, Pereira, Oliveira e Talamini, Curitiba, n. 104, p. 1-15, out. 2015, p. 1. Disponível em: <http://www.justen.com.br/pdfs/IE104/Eduardo-um%20processo-pra-chamar.pdf>. Acesso em: 20 out. 2022.

⁶⁶ OLIVEIRA, Bruno Silveira de. **Notas acerca dos negócios processuais atípicos** – parte i: custos operacionais. Revista de Processo, São Paulo, v. 283, p. 39-54, set. 2018. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2018.

⁶⁷ DIDIER JÚNIOR, Fredie. **Ensaio sobre os negócios processuais**. Salvador: Editora JusPodivm, 2018, p. 118.

⁶⁸ Ibid, p. 68.

⁶⁹ ATAÍDE JÚNIOR, Jaldemiro Rodrigues de. Negócios jurídicos materiais e processuais - existência, validade e eficácia - campo-invariável e campos-dependentes: sobre os limites dos negócios

Conceituando os “acordos processuais”, Gustavo Osna assim expõe que “por meio desses negócios seria conferida às partes a possibilidade de *dispor sobre a estrutura procedimental* de seu litígio; de estabelecer parcela do percurso a que o “acertamento de seu caso” estaria submetido; em síntese, de *derrogar* regras relacionadas ao desenvolvimento do processo, alterando sua tramitação.⁷⁰ De acordo com o entendimento de Eduardo Talamini, os negócios jurídicos são “manifestações de vontade que têm por escopo a produção de específicos efeitos processuais, delineados por tais manifestações. O negócio jurídico, em si, pode ser feito dentro ou fora do processo. Importa é que ele produza efeitos processuais. Ele é fruto da vontade do(s) sujeito(s) que celebra(m), e é por tal vontade modulado, quanto a conteúdo e efeitos.”⁷¹

Talamini faz ainda a seguinte menção:

[...] os negócios processuais podem ser atos bilaterais ou unilaterais. O negócio processual unilateral é expressão de vontade de um único sujeito (ou polo de sujeitos), que unilateralmente dispõe de alguma posição jurídica processual de que era titular. O negócio processual bilateral é fruto do ajuste de vontade de dois ou mais sujeitos (ou polos ilibde sujeitos), que coordenadamente dispõem sobre suas respectivas posições processuais. Os negócios jurídicos bilaterais são também chamados de convenções processuais.⁷²

Salienta Talamini que “existiram convenções processuais em nosso ordenamento. Mas antes eles eram típicos. Constituíam *numerus clausus*: hipóteses taxativas, sempre a depender de uma específica previsão legal.”⁷³ Nesse diapasão, Kelsen diz-nos que a capacidade negocial é o poder conferido pela ordem jurídica aos indivíduos para, dentro de seu espaço de autonomia da vontade, em conformidade com as normas jurídicas gerais, produzirem normas jurídicas individuais.⁷⁴ Sem dúvidas, o legislador trouxe para o sistema processual civil alguns princípios que, se não de todo novos, receberam uma roupagem que os distingue do antigo,

processuais. **Doutrinas Essenciais**, Novo Processo Civil, São Paulo, v. 2, p. 1255-1285, 2018; **Revista de Processo**, São Paulo, v. 244, 2015, p. 393-423, jun. 2015, p. 1.

⁷⁰ OSNA, op. cit., p. 36.

⁷¹ TALAMINI, Eduardo. Um processo pra chamar de seu: nota sobre os negócios processuais. **Informativo Justen, Pereira, Oliveira e Talamini**, Curitiba, n. 104, p. 1-15, out. 2015, p. 2. Disponível em: <http://www.justen.com.br/pdfs/IE104/Eduardo-um%20processo-pra-chamar.pdf>. Acesso em: 20 out. 2022.

⁷² Ibid., p. 2.

⁷³ Ibid., p. 2.

⁷⁴ PERES, Pedro Quintaes. **A justa decisão como limite de validade dos negócios processuais probatórios**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2020, p. 181.

especialmente, no que se refere ao denominado princípio do autorregramento da vontade, respeitando-se a autonomia da vontade.⁷⁵

Por meio do CPC 2015, houve um maior campo de atuação para o autorregramento da vontade das partes, permitindo que as partes possam decidir os rumos pelos quais a discussão trilhará. Ademais, os negócios processuais e o “princípio” do autorregramento da vontade deverão ser desenvolvidos e entendidos sob o olhar do modelo constitucional do processo, já que é próprio CPC 2015 quem assim reafirma.⁷⁶

O artigo 190, parágrafo único, do CPC 2015, ao firmar sobre o controle de validade a ser feito pelo juiz sobre as convenções, prevê, de forma taxativa, três hipótese, quais sejam: i) nos casos de nulidade; ii) nos casos de inserção abusiva em contratos de adesão; ou iii) quando alguma das partes estiver em situação de vulnerabilidade (podendo ser material ou processual).

Logo, somente se admite convenções processuais em processos que versem sobre direitos que admitam autocomposição. Conforme Demétrio Back, “A característica mais importante acerca dos negócios processuais é a relevância da vontade dos contraentes ou autonomia privada na categoria jurídica e na busca do resultado pretendido.”⁷⁷

A negociação processual, sem dúvidas, vincula as partes que ao que firmaram, como respaldo na máxima do *pacta sunt servanda*, reconhecendo-se a autonomia da vontade como a fonte do vínculo que se estabelece entre os negociantes. Como leciona Demétrio Beck, “o Negócio Jurídico é fonte de norma jurídica processual e, assim, vincula o órgão julgador, que, em um Estado de Direito, deve observar e fazer cumprir as normas jurídicas válidas, inclusive as convencionais.”⁷⁸

Logo, o juiz deve, ou seja, é obrigado a incentivar a realização das convenções processuais e, da mesma forma, fiscalizar se os três requisitos previstos no artigo 190, parágrafo único, do CPC 2015, pois a este cabe tão somente o exame de validade dos negócios processuais realizados, sem espaço para a discricionariedade do magistrado.

⁷⁵ Ibid., p. 71.

⁷⁶ Ibid., p. 73.

⁷⁷ GIANNAKOS, Demétrio Beck da Silva. **Convenções processuais e análise econômica**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2020, p. 108.

⁷⁸ Ibid., p. 109.

O direito fundamental à liberdade é previsto na Constituição Federal de 1988 em seu artigo 5º, *caput*. Logo, entende-se que internamente à liberdade, podemos encontrar o direito ao autorregramento e a autonomia privada. Para Remo Caponi,

[...] a reflexão, portanto, não é sobre este ou aquele acordo processual, mas sobre o problema mesmo da relação entre autonomia privada das partes e disciplina legislativa do processo civil estatal, com o objetivo de estender as margens da negociabilidade das regras processuais, para descobrir aquilo que efetivamente não é negociável⁷⁹

E continua Caponi mencionando que “a direção de marcha é no sentido de uma equilibrada extensão da incidência da autonomia privada na conformação do processo, nos limites em que isto não obstaculiza a eficiência do processo em relação ao escopo da justa composição da controvérsia.”⁸⁰ À vista disso, verifica-se a necessidade de investigar a avaliação da atividade consensual das partes no processo civil, tendo, ao nosso ver, como foco principal o critério do “*in dubio pro libertate*”, no qual a autonomia privada no processo civil merece destaque especial, sendo os acordos ou convenções processuais apenas um dos vários mecanismos usados para concretizar tal desígnio.

Portanto, a flexibilização do procedimento do processo civil está ancorada nos direitos fundamentais à liberdade e ao acesso à justiça, com fundamento no art. 5º, *caput* e XXXV, da Constituição Federal vigente. Conforme entendimento de Freddie Didier Júnior, “o tema dos negócios processuais é daqueles riquíssimos, histórica e dogmaticamente. Para o Brasil, com o advento do Código Processo Civil de 2015, tornou-se assunto prioritário. Essa afirmação pode ser facilmente demonstrada pela quantidade de teses, artigos e ensaios produzidos em território brasileiro a respeito dessa temática em curto espaço de tempo. Em uma rápida aproximação, constata-se que, em praticamente dois anos de vigência da nova codificação, o número de escritos recentes supera com alguma folga tudo o que se havia escrito aqui em torno do assunto em praticamente quatro décadas, enquanto vigeu a legislação processual codificada brasileira anterior.”⁸¹

E continua o Freddie a dizer que “no foro, já não é tão excêntrico visualizar magistrados dialogando abertamente com os advogados para sugerir a celebração de

⁷⁹ CAPONI, op. cit., p. 734.

⁸⁰ Ibid., p. 736.

⁸¹ Ibid., p. 8.

Convenções processuais a fim de aprimorar a própria prestação jurisdicional e conformá-la às especificidades das situações conflituosas levadas a julgamento.”⁸²

Como mencionou Pedro Zanetti, “A expansão do Negócio Processual é considerada uma das grandes inovações do CPC de 2015. Além de ampliar as hipóteses de negócios processuais típicos, o CPC 2015 introduziu a possibilidade de celebração de negócios processuais atípicos, prestigiando a autonomia privada das partes litigantes e concedendo-lhes maior protagonismo no processo judicial.”⁸³

Rodrigo Play declara que “da mesma forma, no próprio art. 5º, inciso II, da Constituição Federal, está previsto o princípio da legalidade, que dispõe o seguinte: “ninguém será obrigado a fazer ou deixar de fazer alguma coisa senão em virtude da lei;”. Ou seja, no momento em que a lei (art. 190, do CPC 2015), prevê as hipóteses em que não se deve fazer os negócios processuais, fica claro que, não sendo caso de nenhuma das três hipóteses, as partes não poderão ser impedidas de realizar o negócio jurídico processual.”⁸⁴

Sendo assim, os convincentes, ao realizarem as convenções processuais, devem obedecer aos requisitos previstos no artigo 190 do CPC 2015, bem como aos direitos fundamentais previstos no próprio CPC 2015, na Constituição Federal e os princípios gerais do direito, destacadamente do direito processual civil.

E continua o Rodrigo Play expondo que “com tais modificações trazidas pelo CPC 2015, incorporou-se uma teoria da decisão judicial democrática, instituindo as noções de coerência e integridade como parâmetros a serem observados pela jurisprudência. Com o ingresso da coerência e integridade no ordenamento jurídico brasileiro, reforça-se a força normativa da Constituição. A integridade, assim, é uma das principais virtudes que caracterizam a sociedade democrática, exigindo que as leis não sejam resultado de concepções de justiça subjetivas ou contraditórias, mas se mostrem coerentes, tendo em vista que os atos de coação estatal devem ser justificados de acordo com os princípios.”⁸⁵

Acrescenta-se a tudo isso, que existem pontos comuns de contato entre a teoria geral das convenções processuais e arbitragem, destacando-se autonomia da

⁸² Ibid., p. 8.

⁸³ ZANETTI, Pedro Ivo Gil. **Revisão contratual e convenções processuais**. São Paulo: Almedina, 2019, p. 9.

⁸⁴ SANTOS, Rodrigo Play. **Convenção processual sobre Norma aplicável ao mérito**. Coordenação de Teresa Arruda Alvim e Eduardo Talamini; coordenação científica de Arruda Alvim. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2021, p. 112.

⁸⁵ Ibid., loc. cit.

vontade, o contraditório, a flexibilidade do procedimento processual e o autorregramento da vontade das partes, com foco na celeridade e na efetividade da tutela jurisdicional. No entendimento de Gustavo Osna, “é a partir dessa perspectiva que se compreende, por exemplo, a preocupação do Código de 2015 em atribuir um novo conteúdo para a garantia processual do contraditório - utilizando-se, aqui, expressões como “contraditório estendido” ou “contraditório forte”.⁸⁶

De acordo com Rodrigo Mazzei, “a ativa participação dos sujeitos na negociação processual configura fator determinante para ampliar a legitimidade do procedimento, da autoridade arbitral e também das decisões proferidas, o que resulta, como sabido, no elevado índice de efetivo cumprimento das sentenças arbitrais.”⁸⁷ E continua apontando que “a via alternativa de resolução de conflitos demonstra que a experiência com a flexibilização do procedimento e o empoderamento das partes resulta em processo mais efetivo, no qual os atores processuais atuam em cooperação para a resolução da controvérsia. Assim, parece rumar para um bom caminho o processo civil brasileiro. No intuito de consolidar os valores e princípios constitucionais, conclui-se que o diálogo entre público e privado, entre jurisdição estatal e jurisdição privada, contribui para enriquecer o debate acerca do acesso à Justiça e da concretização de direitos. Consagrando tais evidências, a teoria do negócio jurídico processual garante sucesso à arbitragem e, almeja-se, pretende revolucionar positivamente o novo sistema processual civil que emerge.”

De acordo com Fredie Didier Júnior,

[...] o modelo cooperativo de processo (art. 6º, CPC 2015) caracteriza-se exatamente por articular os papéis processuais das partes e do juiz, com o propósito de harmonizar a eterna tensão entre a liberdade individual e o exercício do poder pelo Estado. O processo cooperativo nem é processo que ignora a vontade das partes, nem é processo em que o juiz é um mero espectador de pedra.⁸⁸

Sendo assim, “os negócios processuais, portanto, são aqueles que nascem da autonomia privada, produzindo efeitos *ex lege* e *ex voluntate*.”⁸⁹

Desse modo, a realização das convenções processuais não só permite, mas consolida a efetivação dos meios alternativos de solução de conflitos, de forma

⁸⁶ OSNA, op. cit., p. 33.

⁸⁷ MAZZEI, Rodrigo; CHAGAS, Bárbara Seccato Ruis. Breve diálogo entre os negócios processuais e a arbitragem. **Revista de Processo**, São Paulo, v. 237, p. 223-236, nov. 2014.

⁸⁸ DIDIER JÚNIOR, op. cit., p. 20.

⁸⁹ Ibid., p. 20.

destacada por meio da arbitragem. Todavia, há quem pense de forma contrária, tal como Bruno Silveira de Oliveira, que assim menciona:

“O alarde, sem dúvida alguma, foi maior que a verdadeira envergadura normativa do instituto. E assim é porque a praxe forense será, por todas as razões já expostas, naturalmente infensa à figura de que tratamos. O processo judicial, público que é, não é o campo ideal para a sementeira privada dos negócios processuais atípicos. Quem tem o respaldo de advogados capazes de formatar procedimentos ao feitio de seus clientes, normalmente está amparado por recursos financeiros e por profissionais capazes de remeter o feito à arbitragem (quando não componham, eles próprios, os doutos causídicos, câmaras ou tribunais como árbitros). Não se está aqui, fique claro, dizendo que o instituto é de todo imprestável. Evidentemente, não o é. O recado é menos pretencioso, tanto quanto é pretenciosa a dicção do art. 190 do Código e inversamente proporcional a ela: os negócios processuais atípicos não alterarão radicalmente a estrutura quer de nosso direito processual civil positivo, quer da experiência ou praxe forense brasileira, quer, muito menos, da ciência que se ocupa de ambos.”¹⁵

Esses entendimentos divergentes demonstram, sempre, a necessidade do estudo reiterado e aprofundado das convenções processuais, demonstrando-se, desde já, a necessidade de um parâmetro legal regulatório autônomo para regulamentar a negociabilidade processual, trazendo uma maior segurança jurídica para as partes, os advogados públicos, os membros do Ministério Público e os julgadores envolvidos na sua feitura e na sua eficácia jurídico-procedimental.

Acrescenta-se a tudo isso que devido a sua importância as convenções processuais são previstas em vários atos normativos alterados posteriormente ao CPC 2015, como por exemplo nas Leis Federais ns. 10.522/2002 (art. 19, §12)⁹⁰, 12.850/2013 (art. 3º A)⁹¹, 11.101/2005 (art. 189)⁹², bem como nas Portarias n. 33, 360, 515 e 742, todas do ano de 2018, da Procuradoria Geral da Fazenda Nacional e também das Resoluções n. 345/2020, 385/2021 e 460/2022 do Conselho Nacional de Justiça, demonstrando uma grande necessidade do Poder Público em realizar tais acordo processuais a fim de garantir maior celeridade e eficácia processuais, mediante alterações pontuais nos procedimentos do feitos sob sua responsabilidade.

⁹⁰ “§ 12. Os órgãos do Poder Judiciário e as unidades da Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional poderão, de comum acordo, realizar mutirões para análise do enquadramento de processos ou de recursos nas hipóteses previstas neste artigo e celebrar negócios processuais com fundamento no disposto no art. 190 da Lei nº 13.105, de 16 de março de 2015”.

⁹¹ “Art. 3º-A. O acordo de colaboração premiada é negócio jurídico processual e meio de obtenção de prova, que pressupõe utilidade e interesse públicos”.

⁹² “§ 2º Para os fins do disposto no art. 190 da Lei nº 13.105, de 16 de março de 2015 (Código de Processo Civil), a manifestação de vontade do devedor será expressa e a dos credores será obtida por maioria, na forma prevista no art. 42 desta Lei”.

Paula da Costa e Silva assim doutrina que “o negócio jurídico é a manifestação mais acabada da autonomia privada, pois por meio dele os sujeitos se dão os regulamentos que determinam, na sua interação com os demais, as condutas por si devidas, não fosse o processo permeável à autonomia, o negócio jurídico, enquanto categoria, fica afastado do seu discurso.”⁹³

Dessa forma, percebe-se que o processo é extremamente sensível à autocomposição do litígio, em especial à modelação de situações processuais e ao autorregramento quanto aos pressupostos processuais presentes no litígio apresentado para análise do Poder Judiciário.

De acordo com Paula da Costa e Silva⁹⁴, nas palavras de Remo Caponi, a aparente antinomia entre autonomia privada e processo não resulta da natureza das coisas, mas de fatores históricos. Sendo assim, deve-se reconhecer com alto grau de relevância a ligação entre as convenções processuais e a autonomia privada no processo, provocando uma mudança considerável na mentalidade do jurista quanto a nova ótica dos procedimentos processuais com o advento do CPC de 2015.

Na verdade, vive-se uma nova era na qual o consenso e a pactuação das partes na realização de convenções processuais passam a ter maior presença no processo civil brasileiro, levando a uma maior celeridade e efetividade nas soluções dos litígios levados ao Poder Judiciário no Brasil.

Sobre esse tema, destaca a mesma autora que a doutrina fixou o seu olhar na interligação entre os negócios processuais, a autonomia privada, a heteronomia e a natureza democrática do contexto político em que decorre o processo a que se aplica o novo CPC e da admissibilidade da figura, quer por demarcação dos seus limites no campo do processo civil, quer por elaboração do seu espaço de intervenção em processos ordenados a conhecer do interesse público ou de interesses privados sectoriais; no segundo, há um olhar focado sobre temas de espectro menos abrangente, a doutrina foi-se especializando em um curtíssimo espaço de tempo.⁹⁵

E continua Paula da Costa e Silva⁹⁶, expondo a seguinte ideia:

[...] o percurso da categoria dos negócios processuais no Brasil tem sido muito interessante. A causa próxima aparente da atenção que a doutrina vem dando à figura é o art. 190 do CPC, instituído pela Lei 13.105, de 16 de Março

⁹³ SILVA, op. cit., p. 20.

⁹⁴ Ibid., p. 29.

⁹⁵ Ibid., p. 36.

⁹⁶ Ibid., p. 25.

de 2015. Dispondo da regra que as partes podem ‘estipular mudanças no procedimento para ajustá-lo às especificidades da causa e convencionar sobre os ônus, poderes, faculdades e deveres processuais’, rapidamente a doutrina começou a ver nela a válvula de abertura das estruturas processuais a uma adaptação dúctil, justificada pelos concretos interesses das partes no modo de fazer justiça. As potencialidades do art. 190 são de tal ordem que, logo no início da vigência do código, Flávio Yarshell perguntava se as convenções das partes em matéria processual traçariam o rumo para uma nova era.

Ressalta Paula da Costa e Silva que tudo poderia ter começado na década de oitenta do século passado com a publicação do texto seminal de Barbosa Moreira, intitulado *Convenções das partes sobre matéria processual*. Neste ensaio, Barbosa Moreira defendia a existência do negócio jurídico processual enquanto categoria; a ideia não colheu frutos no momento da sua divulgação apesar de se viver já uma época de enorme modernidade da ciência processual civil brasileira.⁹⁷

De acordo com o entendimento de Eduardo Talamini, o art. 190 do CPC 2015 estabeleceu claramente duas modalidades negociais processuais bilaterais: (i) convenções para “estipular mudanças no procedimento para ajustá-lo às especificidades da causa” e (ii) convenções “sobre os seus ônus, poderes, faculdades e deveres processuais”, sendo que a “primeira hipótese concerne aos negócios processuais meramente procedimentais.”⁹⁸

Vale ressaltar, como dito por Fredie Didier Jr e Leonardo Fernandes, “é possível, ainda, que a atuação de determinado sujeito se limite à criação de condições adequadas para a solução do problema perante outro sujeito, como no estabelecimento, em negócio processual, da exigência de produção antecipada de prova como etapa prévia à mediação, à negociação ou à arbitragem.”⁹⁹ Dessa maneira, entende-se que as convenções processuais visam limitar à criação de condições adequadas para a resolução do litígio apresentado, sempre tendo como característica marcante o juízo de adequação, sendo essa uma característica relevante do sistema processual civil brasileiro.

Por derradeiro, destacam-se as conclusões de Gustavo Osna sobre as convenções processuais ao afirmar que esses acordos almejavam permitir que as

⁹⁷ Ibid., p. 33.

⁹⁸ TALAMINI, Eduardo. Um processo pra chamar de seu: nota sobre os negócios processuais. **Informativo Justen, Pereira, Oliveira e Talamini**, Curitiba, n. 104, p. 1-15, out. 2015, p. 10. Disponível em: <http://www.justen.com.br/pdfs/IE104/Eduardo-um%20processo-pra-chamar.pdf>. Acesso em: 20 out. 2022.

⁹⁹ DIDIER, FERNANDEZ, op. cit., p. 154.

partes transacionaram sobre a *forma de tramitação* da sua causa. (...) Dessa forma, a opção legislativa é expressa: a possibilidade de negociação sobre o procedimento deixaria de ser excepcional, tornando-se regra geral na estrutura do nosso processo.”¹⁰⁰

Pela exposição acima, tem-se a importância das convenções processuais para os processualistas nacionais e estrangeiros, sendo um tema bastante amplo e estudado, apresentando-se como um meio para a solução célere e eficaz das demandas judiciais existentes, notadamente aquelas que envolvem o Poder Público, que com base no cenário acima traçado, merece destaque especial as causas que envolvem a Fazenda Pública e a forma como as convenções processuais seriam aplicadas, que será o tema do próximo item desse capítulo da tese.

3.3 APLICAÇÃO AO PODER PÚBLICO EM JUÍZO

Diante do contexto acima apresentado, passa-se a análise da possibilidade de o Poder Público celebrar convenções processuais, sendo a problemática maior da presente tese, diante da adoção de postura cooperativa pelo Poder Público.

Trata-se de uma importante questão, alvo da presente investigação científica, que motiva vários processualistas brasileiros: as convenções processuais e a sua viabilidade ao serem celebradas pelo Poder Público.

Inicialmente, vale a pena registrar alguns dados históricos sobre a Advocacia Pública, segundo registros obtidos pelo autor Adriano Martins de Paiva que menciona que a figura proeminente do Procurador dos Feitos da Coroa acumulava as funções de defesa dos interesses reais e atuava contra quem pudesse ameaçá-los. Já no período republicano, que vai da Constituição de 1891 até a Constituição de 1988, a representação judicial da União passa a ser exercida pelo Procurador-Geral da República, perante a Justiça Federal, justiça especializada que foi criada pelo Decreto n. 848, de 11 de outubro de 1890, para conhecer e julgar as causas em que a União figurasse como parte ou mesmo interessada.¹⁰¹

E continua o mesmo autor: “Durante quase um centenário republicano, a atividade consultiva da União foi realizada pelo Consultor-geral da República, cargo

¹⁰⁰ OSNA, op. cit., p. 36.

¹⁰¹ PAIVA, Adriano Martins de. **Advocacia-Geral da União**: Instituição de Estado ou de governo? São Paulo: LTr, 2015, p. 27-28.

criado em 1903 pelo Decreto n. 967. Já para o exercício especializado da atividade consultiva ou do assessoramento jurídico relativo às questões fazendárias, no ano de 1909 foi criada a Procuradoria-Geral do Poder Público. Hoje, em um regime constitucional democrático como o brasileiro, a defesa do Estado é executada de forma exclusiva por um órgão especializado: a Advocacia Pública, que no âmbito federal é representada pela Advocacia-Geral da União e nas demais esferas federativas pelas suas respectivas procuradorias dos Estados e do Distrito Federal, cada qual com sua legislação peculiar, no âmbito da competência legislativa atribuída constitucionalmente aos entes federados.”¹⁰²

Logo, os membros das carreiras dos Advogados Públicos realizam uma função essencial à Justiça, que, em uma concepção contemporânea de organização de poderes, privilegia as funções constitucionais e a repartição de poderes.

Portanto, deve-se reconhecer sempre a identidade da Advocacia Pública, dando-lhe a autonomia técnico-funcional necessária para que os advogados públicos possam bem desenvolver as suas atividades funcionais.

Porquanto a advocacia pública é reconhecidamente uma das funções essenciais à administração da justiça, em face do modelo constitucional do direito processual civil atualmente vigente no Brasil.

Sendo assim, tem-se que o advogado público é um importante servidor público e assim deve ser tratado por todos os poderes constituídos, uma vez que exerce uma função constitucional indispensável à administração da Justiça, tendo respaldo constitucional para a sua atividade e atuação, devendo, pois ser reconhecido seu relevante papel na realização das garantias constitucionais do Estado Democrático de Direito.

Como dito por Adriano Martins de Paiva, “o verdadeiro papel do advogado público seria fazer a mediação entre a vontade democrática, encampada pelo mandatário eleito, e o ordenamento jurídico.”¹⁰³

Ademais, o processo de formulação e defesa da política pública necessita do amparo de uma instituição autônoma que realize a intermediação entre a política e o direito. Ou melhor, entre o interesse público específico e os valores constitucionalizados perseguidos pelo gestor público.¹⁰⁴

¹⁰² Ibid., p. 28.

¹⁰³ Ibid., p. 67.

¹⁰⁴ Ibid., p. 103.

Destaca-se também que o âmbito do Poder Legislativo tanto no âmbito federal, distrital, estadual e municipal, tem-se a estruturação das Procuradorias Legislativas, que também compõe a estrutura da Advocacia Pública e que em vários casos também podem realizar convenções processuais, seja no âmbito do Poder Judiciário, seja nos processos administrativos juntos aos Tribunais de Contas, cuja fiscalização é uma constante nas atividades do Parlamento.¹⁰⁵

Freddie Didier Júnior destaca que “outro bom exemplo é a possibilidade de os Estados e o Distrito Federal ajustarem compromisso recíproco para prática de ato processual por seus procuradores em favor de outro ente federado, mediante convênio firmado pelas respectivas procuradorias (art. 75, §4º, CPC 2015). Parece bem razoável a interpretação elástica do dispositivo, até mesmo em razão do art. 190 do CPC 2015, no sentido de a permissão estender-se também aos entes da administração indireta, como as autarquias e empresas estatais.”¹⁰⁶

Logo, é indispensável discutir a possibilidade e a necessidade da celebração das convenções processuais a serem realizadas pelo Poder Público, sempre baseada nos princípios basilares do direito administrativo brasileiro, destacadamente da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da publicidade, da eficiência e da ética na administração pública.

Para Cassio Scarpinella Bueno, “a resposta é positiva, sempre que o processo em questão versar sobre “direitos que admitam autocomposição”, exigência feita expressamente pelo art. 190 do CPC 2015.”¹⁰⁷

Segundo entendimento de Janaína Soares Noleto Castelo Branco, “os negócios processuais típicos sempre foram celebrados pelo Poder Público, assim como a delimitação do objeto litigioso do processo e do recurso e a renúncia e a desistência recursais”. Portanto, é possível a afirmação de que ao Estado aplicam-se as regras e princípios integrantes do microssistema de proteção do princípio do respeito ao autorregramento da vontade no processo.”¹⁰⁸

¹⁰⁵ Entidade que o autor faz parte, pois é Procurador Legislativo Municipal em Natal/RN.

¹⁰⁶ DIDIER JÚNIOR, op. cit., p. 44-45.

¹⁰⁷ BUENO, Cassio Scarpinella. **Manual do Poder Público em Juízo**. São Paulo: SaraivaJur, 2022. p. 218.

¹⁰⁸ BRANCO, Janaína Soares Noleto Castelo. **Advocacia pública e solução consensual dos conflitos**. Salvador: Juspodivm, 2018, p. 163-164.

Antonio do Passo Cabral destaca que “quando a convenção processual é firmada entre tribunais e órgão públicos, ou seja, de natureza administrativa, denomina-se *protocolos institucionais*.”¹⁰⁹

Em vista disso, a viabilidade da autocomposição do procedimento judicial discutido no próprio processo pelo Poder Público é uma realidade.

Quando o direito envolvido aceitar a autocomposição, assim como admite a arbitragem, na forma da Lei nº 9.307/1996, como as alterações da Lei 13.129/2015, não há como afastar a viabilidade do Poder Público, como parte, celebrar os negócios processuais.

Ocorre que a indisponibilidade do direito ou interesse público não se confunde com a possibilidade ou não de autocomposição, de modo que a indisponibilidade do interesse público não é impedimento à negociação processual por parte do Poder Público, no nosso sentir, “inclusive por ser possível a celebração de um negócio jurídico que fortaleça as situações jurídica processuais do ente público”¹¹⁰

Isso significa que o simples fato da Administração Pública ser uma das partes da relação de direito material ou processual não impossibilita a realização de convenções processuais.

Dessa maneira, Antônio do Passo Cabral reconhece que, embora “tradicionalmente arisco às soluções negociadas”, o processo civil que tem como parte entidades públicas está cada vez mais abrindo-se para a utilização de instrumentos consertados, em consonância com o movimento que vem impactando o direito administrativo como um todo nos últimos anos.¹¹¹

Justamente, não há motivos sólidos que impeçam a realização de convenções processuais por parte do Poder Público. Cite-se, nesse sentido, o Enunciado nº 256 do FPPC (Fórum Permanente de Processualistas Civis) que já tem entendimento consolidado sobre o tema mencionando que “a Fazenda Pública pode celebrar negócio jurídico processual.”

É interessante salientar que não apenas o Poder Público como também a Defensoria Pública e o Ministério Público estão autorizados a celebrar convenções

¹⁰⁹ CABRAL, Antonio do Passo. **Convenções processuais**. Salvador: Juspodivm, 2018, p. 88.

¹¹⁰ NOGUEIRA, Pedro Henrique. Capítulo I – CPC. In: PEIXOTO, Ravi (coord.). **Enunciados FPPC Organizados por assunto, anotados e comentados**. Salvador: Juspodivm, 2018, p. 204.

¹¹¹ CABRAL, Antonio do Passo. A resolução nº 118 do Conselho Nacional do Ministério Público e as convenções processuais. In: CABRAL, Antonio do Passo; NOGUEIRA, Pedro Henrique (coords.). **Convenções processuais**. 3. ed. Salvador: Editora JusPodivum, 2017, p. 711.

processuais quando atuam como parte do processo, sempre com foco e como diretiva na preservação do interesse público envolvido na demanda.

Com a máxima vênia, o princípio da supremacia do interesse público não representa que os interesses particulares e públicos são sempre incompatíveis entre si, pelo contrário, há espaço para a harmonização entre tais interesses, não podendo tal princípio servir de empecilho para o Poder Público realizar convenções processuais.

Ressalta-se que a indisponibilidade e a supremacia do interesse público não podem, frisa-se, ser empecilhos às convenções processuais, ao nosso ver e como aqui defendido nessa tese de doutoramento, salvo nas hipóteses de indisponibilidade do direito material, como pode acontecer na seara do direito ambiental em vários casos.

Na nossa opinião, entendemos que por força do princípio da indisponibilidade do interesse público presente no regime jurídico-administrativo, tem-se algumas condicionantes a serem seguidas pelo Poder Público para realização de convenções processuais, quais sejam:

- a) forma escrita;
- b) demonstração dos motivos para sua realização;
- c) respeito à isonomia das partes, garantindo a “paridade de armas”;
- d) respeito aos precedentes existentes na Administração Pública;
- e) publicidade;
- f) moralidade administrativa; e
- g) obediência à legalidade e à impessoalidade.

Na mesma linha de entendimento, Fredie Didier afirma que "não há qualquer impedimento na celebração de convenções processuais pelo Poder Público", sob o fundamento de que lhe é autorizado optar pela arbitragem, tida como um negócio jurídico típico.¹¹²

¹¹² DIDIER JÚNIOR, Fredie. Negócios processuais atípicos no CPC 2015. In: CABRAL, Antonio do Passo; NOGUEIRA, Pedro Henrique (coord.). **Convenções processuais**. 3. ed. Salvador: Juspodivm, 2017, p. 115.

No entendimento de Lorena Miranda Santos Barreiros, "a celebração de um negócio jurídico processual pela Administração Pública é, em regra, resultado de uma decisão administrativa prévia tomada por um agente público"¹¹³

Sendo assim, além dos requisitos gerais dos negócios processuais, o Poder Público deve observar os requisitos específicos dos atos administrativos em geral (competência, finalidade, forma, motivo e objeto), além dos atos normativos próprios de cada ente público para que suas convenções processuais sejam legais e válidas. É sob esta ótica que deverão ser analisados os requisitos de validade dos negócios processuais celebrados pelo Poder Público.

É justamente para acabar com essa discricionariedade administrativa na realização desses regulamentos próprios de cada ente público que o objeto da presente tese é que haja um parâmetro legal e regulatório, no uso da competência concorrente, prevista no art. 24, inciso XI da Constituição Federal¹¹⁴, para que os procedimentos judiciais para a realização de convenções processuais pelo Poder Público passem a ser atos administrativos e processuais vinculados, garantindo a uniformização de procedimentos em toda advocacia pública brasileira.

Vale a pena aqui esclarecer que na competência concorrente, a União traçará as normas gerais e os demais entes federativos realizam normas suplementares, sempre reconhecendo a autonomia federativa, na forma do art. 24, §§ 1º a 4º da CF/1988.¹¹⁵

Com o advento do CPC 2015, este trouxe consigo a novidade do negócio jurídico processual, ensejando um debate acadêmico acalorado, especialmente quanto a promoção do autorregramento do processo antes ou depois da existência da demanda, nos termos dos artigos 190 e 191, quando o Poder Público.

Ou seja, discute-se em nível doutrinário sobre a possibilidade ou não da Administração Pública celebrar convenções processuais típicas ou atípicas,

¹¹³ BARREIROS, Lorena Miranda Santos. **Convenções processuais e o Poder Público**. Salvador: Juspodivm, 2017, p. 303.

¹¹⁴ "Art. 24. Compete à União, aos Estados e ao Distrito Federal legislar concorrentemente sobre: [...] XI - procedimentos em matéria processual; [...]".

¹¹⁵ Art. 24, CF/1988: "§ 1º No âmbito da legislação concorrente, a competência da União limitar-se-á a estabelecer normas gerais. § 2º A competência da União para legislar sobre normas gerais não exclui a competência suplementar dos Estados. § 3º Inexistindo lei federal sobre normas gerais, os Estados exercerão a competência legislativa plena, para atender a suas peculiaridades. § 4º A superveniência de lei federal sobre normas gerais suspende a eficácia da lei estadual, no que lhe for contrário".

especialmente quando se depara com a indisponibilidade do interesse público e a isonomia do ente público e o particular.

Conforme entendimento de Gabriela Quinhones e Pablo Jiménez, os negócios jurídicos celebrados pelo ente público sujeitam-se a fiscalização e devem obedecer a critérios de transparência para viabilizar o chamado *accountability*¹¹⁶, ou seja, o negócio jurídico processual celebrado pelo Poder Público tem natureza jurídica /de contrato administrativo, sujeitando-se às regras de direito administrativo também, motivo pelo qual reafirma-se a necessidade de transparência e do controle.¹¹⁷

Entendem também que o legislador no momento em que fez a previsão normativa não tinha a intenção de excluir o ente público da possibilidade de celebração do negócio jurídico, pois caso contrário teria dito expressamente que a norma não alcançaria o Poder Público.¹¹⁸

Na verdade, em face do princípio da legalidade que rege a Administração Pública e, por consequente, o Poder Público sempre que o legislador constitucional ou infraconstitucional almeja que a norma não seja aplicada para determinada pessoa ou ente o faz expressamente e não fez nos artigos 190 e 191.

Logo, subentende-se que o sentido da norma é pela aplicabilidade aos feitos em que há participação do Poder Público.

A partir desse entendimento, surgem duas indagações, que são objeto da presente investigação acadêmica:

¹¹⁶ O exercício da *accountability* na gestão pública tem como objetivo reduzir os riscos da concentração de poder e garantir que a população participe da tomada de decisão dos governos. Isso contribui para uma gestão democrática e exige que os gestores públicos sejam transparentes com a sociedade em relação aos seus atos. Ora, se os recursos públicos são provenientes da sociedade, nada mais justo que os cidadãos tenham conhecimento sobre como o dinheiro de seus impostos está sendo investido. Assim, os agentes públicos e as organizações como um todo devem mostrar para a população quais são as políticas públicas desenvolvidas, onde os recursos estão sendo utilizados e quais os resultados dessas ações para a sociedade. Para que a sociedade tenha conhecimento das ações do Estado, é fundamental que haja transparência. No Brasil, vários mecanismos foram criados para dar mais transparência à administração pública, alguns exemplos são: a) Portais da Transparência: páginas na internet onde os órgãos públicos devem disponibilizar as informações sobre suas receitas e despesas. B) Lei de Acesso à Informação (LAI): obriga os órgãos públicos a fornecerem informações de interesse coletivo à qualquer cidadão, salvo poucos casos de sigilo. (in: <https://www.significados.com.br/accountability/>)

¹¹⁷ SOUZA, Gabriela Quinhones; SERRANO, Pablo Jiménez. Os negócios jurídicos processuais celebrados pelo Poder Público em face do princípio da isonomia e da anticorrupção. **Revista Direito UFMS**, Campo Grande, MS, v. 4, n. 2, p. 81-95, jul.-dez. 2018, p. 1. Disponível em: <https://periodicos.ufms.br/index.php/revdir/article/view/6346>. Acesso em: 17 jul. 2023.

¹¹⁸ *Ibid.*, p. 5.

- a) Se a norma admite a aplicação da possibilidade de celebração de negócios jurídicos pelo Poder Público, pode esta, por meio dos advogados públicos, realizar a autogestão de suas prerrogativas? E
- b) Ao realizar Convenções processuais pelo Poder Público, ocorre ofensa ao Princípio da supremacia do interesse público?

Esses são questionamentos que somente com os conhecimentos do direito processual civil são insuficientes para serem respondidos de pronto.

Sendo assim, valendo-se dos conhecimentos do direito administrativo, tem-se que baseado no Princípio da autoexecutoriedade dos atos administrativos, entende-se perfeitamente que o Poder Público pode celebrar convenções processuais, tanto antes como no curso do processo, cabendo ao Juiz a análise dos requisitos de validade da convenção processual realizada, sob a fiscalização do membro do Ministério Público, como fiscal do ordenamento jurídico pátrio, quando presente a existência de interesse público, na forma do art. 178 do CPC 2015¹¹⁹.

Gabriela Quinhones e Pablo Jiménez demonstram que os princípios da eficiência, transparência e isonomia precisam ser respeitados de forma que o interesse pessoal do gestor não interfira na possibilidade de utilização do negócio jurídico processual, bem como a dicotomia do direito público e do direito privado e o seu tratamento absoluto não pode impedir que novos institutos possam ser utilizados de forma ampla pelo Poder Público para fins de otimizar a sua prestação de serviços e a forma de solução dos conflitos que envolvem.¹²⁰

Portanto, parte-se do pressuposto que o Poder Público pode celebrar convenções processuais, com base na legislação processual brasileiro vigente, nos princípios processuais civis e que regem a Administração Pública e por muitos autores e juristas já referenciados na presente tese.

Contudo, com base no princípio da isonomia, tem-se que as demandas elegíveis pelo Poder Público como aptas à celebração de convenções processuais devem garantir o tratamento isonômico entre as partes, sem nunca privilegiar uma

¹¹⁹ “Art. 178. O Ministério Público será intimado para, no prazo de 30 (trinta) dias, intervir como fiscal da ordem jurídica nas hipóteses previstas em lei ou na Constituição Federal e nos processos que envolvam: I - interesse público ou social; II - interesse de incapaz; III - litígios coletivos pela posse de terra rural ou urbana. Parágrafo único. A participação do Poder Público não configura, por si só, hipótese de intervenção do Ministério Público”.

¹²⁰ SOUZA; SERRANO, op. cit., p. 6.

parte nem sobrepor o interesse particular do administrador, sob pena de incorrer no desvio de finalidade.

Por essa razão, chega-se a conclusão da necessidade de uma norma de âmbito nacional e específica no ordenamento jurídico brasileiro para que, por meio da União, no uso da sua prerrogativa constitucional de legislar sobre procedimentos em matéria processual, possa emanar uma lei ordinária indicando de forma clara e precisa os critérios objetivos para a celebração de convenções processuais pelo Poder Público, sejam negócios típicos e atípicos, em especial para atendimento ao Princípio da Legalidade da Administração Pública, previsto no art. 37 da Constituição Federal Brasileira.

Sobre o assunto, dedica-se o último capítulo da presente tese, no qual se especifica de forma detalhada todos os motivos que levaram a chegar a essa conclusão.

Os enunciados 235 e 383 do Fórum Permanente de Processualistas Civis assim dispõem:

235. o Poder Público pode celebrar negócio jurídico processual.

383. As autarquias e fundações de direito público estaduais e distritais também poderão ajustar compromisso recíproco para prática de ato processual por seus procuradores em favor de outro ente federado, mediante convênio firmado pelas respectivas procuradorias.

Dessa forma, tem-se que o Poder Público pode ser parte na realização de convenções processuais, inclusive para estipular mudanças de paradigmas do procedimento em matéria processual quanto convencionem sobre os seus ônus, poderes, faculdades e deveres processuais.

Sendo assim, o Poder Público pode convencionar mudanças nos procedimentos, prazos, provas e recursos, caso haja, atualmente, um regramento superior autorizativo para sua realização.

Portanto, o Poder Público pode realizar convenções processuais, devendo, como qualquer negociante, atentar para os requisitos do art. 190 do CPC 2015 e demais disposições inerentes ao tema.

Por tais fundamentos jurídicos, no derradeiro capítulo da presente tese, abordar-se-á a necessidade da existência de um novo parâmetro legal e regulatório geral das convenções processuais a ser realizadas pelo Poder Público.

Destaca-se, ainda que tem-se a Proposta de Emenda Constitucional - PEC n. 82, de 2007, que reconhece em favor da advocacia-Geral da União e das demais advocacias públicas dos Estados, Distrito Federal e Municípios a tão sonhada autonomia administrativa, orçamentária e financeira, capaz de assegurar o tratamento institucional definitivo à Advocacia-Geral da União e demais Advocacias Públicas, enquanto instituição, e não mais como um órgão da Presidência da República ou mesmo do Executivo estadual ou municipal.¹²¹

Segundo Silvino José Gomes Flumignan¹²², o CPC/1973 (LGL\1973\5) previa diversos negócios típicos. Entre os quais, destacam-se as convenções sobre o foro competente, sobre a suspensão do processo, sobre o ônus da prova, sobre o adiamento de audiência, sobre a liquidação da sentença por arbitramento, sobre a desistência do processo, sobre a redução ou dilação do prazo dilatatório e o negócio unilateral de desistência e renúncia do recurso.

E continua o mesmo autor fazendo a seguinte menção:

[...] o novo CPC 2015 deixou claro que o magistrado pode reconhecer de ofício a previsão abusiva, mas atribuiu a consequência da ineficácia para a sua ocorrência. Nesse ponto, parece que o legislador se equivocou já que o abuso de direito é hipótese de ilicitude, como bem demonstra o art. 187 do CC/02 (LGL\2002\400) 20. A ilicitude integra o plano da validade e não da eficácia. Assim, seria melhor a previsão de que o magistrado poderia reputar nula a previsão abusiva. Essa modalidade de convenção processual é muito utilizada pelo Poder Público quando da conclusão de contratos administrativos¹²³.

Com relação à convenção sobre o ônus da prova, Flumignan afirma que a convenção pode ser bastante útil em contratos administrativos já que o executor pode ter as melhores condições de produzir a prova em eventual controvérsia futura. Com a previsão do novo CPC 2015 de que o negócio pode ocorrer em momento anterior à existência de um processo, torna-se um instrumento bastante útil.¹²⁴

Quanto à convenção sobre a desistência do processo pelo Poder Público, o mesmo doutrinador diz que essa convenção também é bastante útil para o Poder Público. É perfeitamente possível o cancelamento de débitos e alterações nos substratos fáticos e jurídicos da demanda por meio de julgamentos e procedimentos

¹²¹ PAIVA, op. cit., p. 121.

¹²² FLUMIGNAN, Silvino José Gomes. Os negócios processuais e o Poder Público. Revista de Processo, São Paulo, v. 280, p. 353-375, jun. 2018, p. 3.

¹²³ Ibid., p. 3.

¹²⁴ Ibid., p. 4.

administrativos. Nesse caso, o advogado público pode requerer a desistência do processo e evitar o prolongamento desnecessário de demandas judiciais e o agravamento de eventual condenação em honorários advocatícios.¹²⁵

Relativamente à convenção sobre a redução ou dilação do prazo dilatatório pelo Poder Público, tem-se que essa previsão é de baixa utilidade para o Poder Público, mas nada impede a sua aplicação.¹²⁶

Destacam-se algumas convenções processuais típicos previstas no CPC 2015 que podem ser muito úteis ao Poder Público, tais como:

- a) a escolha consensual do perito;
- b) a convenção sobre calendário processual;
- c) o saneamento convencional do processo e
- d) a redução convencional de prazos peremptórios.

Ora, a escolha consensual do perito prevista no art. 471 do CPC 2015 é um importante instrumento para a advocacia pública pelo fato de a estrutura administrativa contar com excelentes corpos técnicos. Auditores podem ser excepcionais peritos em processos tributários. Servidores médicos podem atuar como peritos em processos sobre responsabilidade médica e em processos ligados à saúde em geral. A utilização de servidores como peritos permite economizar com honorários periciais, garantir um processo mais célere e permitir a excelência na análise dos dados.¹²⁷

No que se refere à convenção sobre o calendário processual, tem-se que é importante para processos complexos em que o Poder Público seja parte. Permitirá, por exemplo, programar a oitiva de testemunhas de diversas localidades, a juntada de documentos, a programação de audiências e perícias.¹²⁸

No que diz respeito ao saneamento convencional do processo, na forma do art. 357 do CPC 2015, pode ser de grande valia para o Poder Público, pois esta pode ter as melhores condições de produzir as provas para o processo, bem como indicar os meios mais viáveis para a sua devida produção.

¹²⁵ Ibid., p. 5.

¹²⁶ Ibid., loc. cit.

¹²⁷ Ibid., p. 6.

¹²⁸ Ibid., loc. cit.

Acerca da convenção sobre a redução dos prazos peremptórios, entendemos que tal previsão constante no art. 222 do CPC 2015 não pode, ao nosso sentir, afrontar as garantias mínimas da carreira de advogado público, em especial o prazo em dobro para falar nos autos, na forma dos arts. 180, 183 e 186 do CPC 2015.

Segundo o entendimento de Silvino José Gomes Flumignan¹²⁹,

[...] não é difícil imaginar inúmeros negócios que poderiam ser úteis o Poder Público:

- a) pacto de complementação de valor bloqueado para permitir o pagamento à vista de débito tributário – Tal convenção pode ser bastante útil em débitos tributários. Quando o Poder Público tem êxito parcial na indisponibilidade de ativos financeiros, a parte executada pode ter interesse no pagamento à vista do débito para utilizar o usual “desconto” por esta forma de adimplemento, utilizando o valor bloqueado. Nesse caso, será preciso a concordância do Poder Público para emissão de ofício à instituição financeira autorizando a utilização do valor bloqueado com complementação imediata e quitação da Guia de Arrecadação tributária;
- b) parcelamento de honorários com suspensão do cumprimento de sentença – Tal convenção é importante para as hipóteses não previstas na legislação processual civil;
- c) convenção de impenhorabilidade de determinado bem – A parte executada pode ter interesse em reconhecer o débito, aderir a um parcelamento, mas impedir que eventual descumprimento atinja bem específico de seu patrimônio. Por outro lado, o Poder Público poderá ter inúmeros benefícios com a adesão à eventual programa de parcelamento tributário;
- d) limite de multa periódica – Caso não haja estipulação pelo magistrado, é possível que seja estabelecido limite convencional para pagamento de eventual multa por descumprimento de determinação judicial. Tal previsão seria de grande utilidade para demandas de saúde;
- e) liberação de bem penhorado com depósito parcial do valor devido – Para o Poder Público, quanto maior a liquidez, melhor será a garantia. Assim, caso tenha sido operacionalizada penhora em diversos bens da parte executada, é possível que haja interesse da parte executada em liberar um deles com o depósito parcial do valor devido e a manutenção da penhora em relação aos demais [...].

Salienta-se que tais exemplos não esgotam as inúmeras possibilidades da realização de convenções processuais pelo Poder Público, de modo destacado nos negócios processuais típicos, como o calendário processual.

Indubitavelmente, a possibilidade do Poder Público celebrar convenções processuais está alicerçada na boa administração, pois torna a prestação jurisdicional mais eficaz e rápida para a Administração Pública e para o administrado, devendo ser preservados a transparência, a ética e a probidade na sua realização.

¹²⁹ Ibid., p. 11.

Um ponto importante a destacar é se a celebração de convenções processuais pelo Poder Público é ato discricionário ou vinculado. Nesse sentido, tem-se a seguinte ideia:

[...] a princípio, existe a ideia de que a administração não pode ser obrigada a celebrar o negócio jurídico, pois como tal um dos requisitos de validade é a autonomia de vontade para negociar. Contudo, a discricionariedade não pode ser confundida com arbitrariedade para a não celebração do negócio jurídico processual e tão pouco ser utilizada para fins de escolha e de privilegiar alguns particulares para tal finalidade. Caso isto ocorra, a celebração do negócio jurídico processual estará viciada e maculada pela ofensa à isonomia, ética, moralidade, impessoalidade, enfim pela ofensa à boa administração.¹³⁰

Destaca-se também o que dita a Lei 10.522/2002, com as alterações da Lei 13.874/2019, no seu art. 19, §§12 e 13.¹³¹

Tal dispositivo foi regulamentado pela Portaria PGFN nº 360/2018, que autoriza a realização, no âmbito da Procuradoria Geral da Fazenda Nacional, de modalidades específicas de negócio jurídico processual, inclusive a calendarização, cuja cópia integral está no anexo.

Ressalta-se o avanço da medida adotada pela Procuradoria Geral da Fazenda Nacional, como uma tentativa de desburocratizar e permitir o diálogo da Fazenda Nacional e o contribuinte em questões relacionadas a procedimentos em processos judiciais.

De acordo com a Portaria PGFN nº 360/2018, encontram-se autorizados somente quatro situações que permitem a realização de Convenções processuais:

- a) cumprimento de decisões judiciais;
- b) confecção ou conferência de cálculos;
- c) recursos, inclusive a sua desistência;
- d) inclusão de crédito fiscal e FGTS em quadro geral de credores.

¹³⁰ Ibid., p. 12.

¹³¹ “Art. 19. [...] § 12. Os órgãos do Poder Judiciário e as unidades da Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional poderão, de comum acordo, realizar mutirões para análise do enquadramento de processos ou de recursos nas hipóteses previstas neste artigo e celebrar convenções processuais com fundamento no disposto no art. 190 da Lei nº 13.105, de 16 de março de 2015 (CPC). § 13. Sem prejuízo do disposto no § 12 deste artigo, a Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional regulamentará a celebração de Convenções processuais em seu âmbito de atuação, inclusive na cobrança administrativa ou judicial da dívida ativa da União”.

Destaca-se que as convenções processuais realizadas com base na Portaria PGFN nº 360/2018 não se aplicam às situações que envolvam renúncia de crédito tributário.

A Portaria PGFN n. 360/2018 proíbe celebrar negócio jurídico processual que envolva outro órgão, sem que haja anuência prévia, expressa e inequívoca deste. Tais negócios também não podem versar sobre penalidade pecuniária, questões de direito material, questões não contempladas nos arts. 190 e 191 do CPC 2015/15 e que geram custos à União, salvo aprovação prévia e expressa da Procuradoria-Geral Adjunta competente.

Posteriormente, foi editada a Portaria PGFN nº 515, de 20 de agosto de 2018, que acrescentou na lista de Convenções processuais, previstos na Portaria PFGN nº 360, a autorização para também realizá-los em relação aos prazos processuais e à ordem de execução em que ocorrem os atos processuais, inclusive no que concerne à produção de provas.

Sem dúvidas, a iniciativa da PGFN em regulamentar o negócio jurídico processual permite novas perspectivas aos contribuintes para a célere e eficaz resolução das demandas judiciais contra a Fazenda Nacional, uma vez que o engessamento das regras processuais e procedimentais geram enormes prejuízos a ambas as partes e refletem a morosidade do Poder Judiciário no enfrentamento dessas demandas judiciais.

Diante do que fora exposto nos parágrafos supramencionados, tem-se que atualmente as Procuradorias Gerais vêm por intermédio de portarias regulamentando as convenções processuais, gerando uma diversidade de atos normativos no âmbito de cada ente federativo.

Ao nosso ver, tais atitudes, no lugar de fortalecer o instituto das convenções processuais realizadas pelo Poder Público, o enfraquece, uma vez que sem uma norma geral de âmbito federal que traga os parâmetros mínimos essenciais para sua realização, dificulta a uniformização de entendimentos, gerando, por mais das vezes divergências de compreensão nas atuações dos advogados públicos e de todos aqueles que lidam com interesses do Poder Público.

Sobrepuja-se a regra acima destacada apenas para ilustrar as várias possibilidades que o tema dos negócios processuais permite, com fundamento no art. 190 do CPC 2015, tendo servido como parâmetro para as demais pessoas jurídicas de direito público.

Sobreleva-se ainda que a Lei Federal nº 14.195/2021, no seu art. 17 dispõe de texto de suma importância.¹³² Tal dispositivo legal sinaliza o desejo da Fazenda Nacional de celebrar convenções processuais com o contribuinte, com foco na eficiência da administração pública fazendária federal, o que demonstra a necessidade defendida nessa tese de um parâmetro regulatório em âmbito nacional, como uma norma geral para legitimar e incentivar cada vez mais que os advogados públicos brasileiros possam realizar convenções processuais, trazendo assim uma nova cultura jurídica para o ordenamento jurídico brasileiro.

Portanto, o Poder Público, como um dos maiores litigantes habituais, tem criado mecanismos de solução de conflito como as câmaras administrativas de solução de controvérsia, a teor do art. 174 do CPC 2015 e do arts. 32 e 43 da Lei 13.140/2015.¹³³ Dessa forma, não há como não reconhecer que o desenvolvimento de convenções processuais auxilia na resolução de controvérsias que envolvem interesses públicos, ao lado, por exemplo das súmulas administrativas, que ajudam na não judicialização de certas questões, na forma da Lei nº 10.522/2002.

Em que pese o avanço do legislador ao permitir a celebração das convenções processuais entre órgãos jurisdicionais e a Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional, garantindo a efetividade do instituto processual, entende-se que para o Poder Público na realização das convenções processuais caberia uma regulamentação maior – por meio de lei federal aprovada pelo Congresso Nacional - e que caberia sua aplicação não somente para a Fazenda Nacional, mas para todos os operadores da Advocacia Pública em todos os entes federativos.

Repare-se que tal como lançado no destaque legislativo acima, tem-se uma certa margem de discricionariedade, pois a chamada “análise do enquadramento” ficará na mão do gestor chefe da Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional que poderá confundir os interesses do Poder Público com os interesses político-institucionais do governante exercente do mandato eletivo, o que é bastante perigoso, pois poderá

¹³² “Art. 17. Fica o Poder Executivo federal autorizado a instituir, sob governança da Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional, o Cadastro Fiscal Positivo, com o objetivo de: [...] V - tornar mais eficientes a gestão de risco dos contribuintes inscritos no referido cadastro e a realização de Convenções processuais; [...]”.

¹³³ DIDIER JÚNIOR, Fredie; FERNANDEZ, Leandro. Justiça Multiportas como ever-expandin system: um ensaio sobre a abertura como característica do sistema de justiça no Brasil. In: **Ensaio sobre direito constitucional, processo civil, e direito civil**. Uma homenagem ao Professor José Manuel de Arruda Alvim. São Paulo: Editora Direito contemporâneo, 2023, p. 153.

afastar a indisponibilidade do interesse público e provocar um possível desvio de finalidade, dependendo do caso.

Portanto, nesta investigação científica tem-se o propósito de ampliar o campo de visão dos possíveis objetos de convenções processuais realizados pelo Poder Público, defendendo a necessidade de uma lei federal de caráter geral, seja ordinária ou complementar, para balizar a sua realização pelos advogados públicos sempre pautados nos princípios basilares da Administração Pública, quais sejam, a legalidade, a impessoalidade, a moralidade administrativa, a publicidade e a eficiência, sem deixar de lado a ética administrativa, tão importante no exercício profissional do advogado público.

3.4 INDISPONIBILIDADE DO INTERESSE PÚBLICO

A inafastabilidade do interesse público e da ordem pública, para uma boa parte da doutrina administrativista brasileira, são possíveis limitadores da aplicabilidade das convenções processuais às causas que envolvem interesse do Poder Público. Todavia, tal noção pré-concebida, ao nosso ver, comporta flexibilizações devido às modificações legislativas advindas da entrada em vigor do Código de Processo Civil de 2015.

Ora, indubitavelmente, as alterações legislativas realizadas com a chegada do CPC 2015, de modo especial quanto as convenções processuais, trazem em si uma tendência a migração de conceitos jurídicos absolutos para a adequação a uma nova realidade processual, cujo fim maior é tornar o direito mais eficaz, mais próximo da sociedade e proporcionar a resolução das demandas levadas ao Poder Judiciário, tendo como fim maior a pacificação social.

O novo cenário processual trazido com o CPC 2015 almeja maior participação das partes no procedimento, por meio do autorregramento da vontade, com incentivo maior ao contraditório participativo, combinando na cooperação das partes e do magistrado na realização de convenções processuais, a exemplo de outros países, como a França, já mencionado em item anterior.

Entretanto, a indisponibilidade do interesse público é um princípio tradicional do direito administrativo brasileiro, determinando ao Poder Público que todo e

qualquer ato administrativo ou negócio jurídico administrativo seja realizado com o interesse finalístico da proteção do interesse comum.

Tendo isso como ponto de partida, tem-se que as convenções processuais trazem um novo olhar para o direito administrativo e para o direito processual civil, uma vez que modificam preceitos tradicionais do Direito do Estado. Logo, entende-se que não há mais razão para colocar a indisponibilidade do interesse público como impeditivo para a realização de convenções processuais, já que os meios consensuais de solução de conflitos já estão presentes no dia a dia da Administração Pública, como acontece com a mediação e a arbitragem.

Todavia, respeita-se e destaca-se que ainda há aqueles que advogam que, em razão da indisponibilidade do interesse público, seria totalmente vedado ao Poder Público realizar convenções processuais. Sendo assim, merece todo foco nos estudos da análise da relação entre a indisponibilidade do interesse público e a realização das convenções processuais que envolvam o Poder Público, objetivando-se demonstrar que, ao nosso sentir, há sim um diálogo entre a consensualidade processual e a tutela do interesse público.

Porém, em geral é muito comum, inicialmente, uma certa resistência à adoção de institutos consensuais no âmbito do Poder Público, em face de uma tradição incutida nos cursos de direito da supremacia do interesse público sobre o interesse privado, torna-se indisponíveis os interesses públicos, sendo uma barreira impeditiva da realização de convenções processuais no âmbito da Fazenda Pública.

Tal posicionamento deve ser respeitado, no entanto, após estudo aprofundado sobre o assunto, tem-se que as regras processuais adquiriram uma maior flexibilidade, em face de uma maior autonomia ofertada às partes, sem que isso macule direta ou indiretamente o caráter público da atuação dos advogados públicos em defesa do Poder Público. Encarar essa nova tendência do Direito Processual Civil, no que se refere à mitigação da blindagem do interesse público indisponível, requer uma reflexão quanto à modernização dos relevantes serviços prestados pela advocacia pública e o seu modo eficiente em defesa dos interesses sociais prestados em prol da coletividade.

No dia a dia da Administração Pública, verifica-se uma necessidade cada vez maior da realização de consensos e soluções amigáveis de conflitos levados aos gestores públicos ou ao Poder Judiciário, tendo, por mais das vezes, várias procuradorias utilizam meios alternativos de solução de conflitos, a exemplo da

arbitragem, após a edição da Lei Federal nº 9307/96 e da Lei da Ação Civil Pública (Lei Federal 7.347/85), que expressamente prevêem tal possibilidade.

Quanto ao estímulo para a devida participação do Poder Público no uso dos meios alternativos de solução de conflitos, têm-se espaços para a disponibilidade dos interesses públicos, que permitem o consenso, como dito por Ada Pellegrini Grinover, que cita, como exemplo, os direitos ambientais em relação aos quais o direito à proteção do meio ambiente em si é indisponível, mas o meio a ser adotado para sua conservação e preservação pode ser arbitrável e acordado pelas partes, já que em um grande número de situações o mesmo objetivo pode ser atingido por diferentes formas.¹³⁴

Sendo assim, a temática possui uma estreita relação com o objeto de investigação da presente tese, certo de que muitos outros debates virão a respeito do assunto, uma vez que tal tema está em constante construção doutrinária e jurisprudencial. Portanto, infere-se que não existem razões concretas que impeçam o Poder Público de realizar convenções processuais, sendo esse o desejo demonstrado com a possibilidade de realização de mediação e de arbitragem no âmbito da administração pública. Nesse sentido, repita-se, tem-se o Enunciado nº 256 do FPPC (Fórum Permanente de Processualistas Cíveis) que menciona que “a Fazenda Pública pode celebrar negócio jurídico processual.”

Dessa forma, como o Poder Público possui a capacidade processual para realizar mediação e arbitragem, compreende-se que tal preceito deve ser utilizado para permitir que aquele possa realizar convenções processuais. Nesse sentido, Fredie Didier Júnior leciona que “com efeito, assim como não mais se discute a capacidade subjetiva de entes públicos de participarem de arbitragem, o mesmo raciocínio também deve se aplicar aos negócios”¹³⁵

Destaca-se no mesmo sentido, o posicionamento de Lorena Miranda Santos Barreiros, que na sua tese de doutorado em Direito pela UFBA assim expôs: “Ainda sob o aspecto lógico-sistemático, razão não há para se admitir possa a Administração Pública valer-se da arbitragem para dispor de direitos patrimoniais disponíveis ou,

¹³⁴ GRINOVER, Ada Pellegrini. **Conferência sobre arbitragem na tutela dos interesses difusos e coletivos**. Revista de Processo, São Paulo, n. 136, p. 249-267, jun. 2006. São Paulo: Ed. Revista dos Tribunais, 2006.

¹³⁵ DIDIER JR, Fredie. Negócios jurídicos processuais atípicos no CPC-2015. In: CABRAL, Antonio do Passo; NOGUEIRA, Pedro Henrique (Coords.). *Negócios Processuais*. 3 ed. Salvador: Editora JusPodivm, 2017, p. 115.

ainda, da mediação para solução de questões envolvendo direitos disponíveis ou direitos indisponíveis passíveis de transação e negar-lhe, nessas mesmas condições, a disposição sobre situações jurídicas processuais sus em processo judicial que contemple o mesmo objeto acerca do qual caberia o uso de arbitragem ou de mediação”¹³⁶

Além disso, como afirma Tatiana Simões dos Santos, “se a tendência é permitir a transação com a Administração Pública no campo do direito material, com muito mais segurança deve-se estimular a sua participação nos acordos sobre o procedimento.”¹³⁷ Vale a pena ressaltar que o Ministério Público já está autorizado a celebrar negócios jurídicos processuais, quando atua como parte do processo, possibilitada pela Resolução nº 118 do Conselho Nacional do Ministério Público, sendo esse um importante precedente para possibilitar a realização de convenções processuais pelo Poder Público.

É no exercício da discricionariedade administrativa que o Poder Público deverá decidir se celebra um negócio processual, bem como a extensão do seu conteúdo, tendo sempre como diretriz a realização do interesse público. Em vista disso, realça-se que ao realizar convenções processuais, o Poder Público deve ter como propósito a finalidade de atender ao interesse público, devendo, pois, atender às adequações do procedimento processual às peculiaridades de cada caso, devendo haver a devida motivação para a realização do ato processual.

De mais a mais, consoante o que se tem hoje na redação do art. 190 do CPC 2015, o pressuposto objetivo para a celebração de convenções processuais é o direito em questão possibilitar à autocomposição, qualidade que em regra gozam os direitos da Administração Pública.¹³⁸ Assente nisso, Luzardo Faria menciona que “há, ainda, algumas condicionantes específicas que, por conta das limitações impostas por força do princípio da indisponibilidade do interesse público ao regime jurídico-administrativo, pairam Sobre a fazenda pública no momento de celebração dessas avenças: (i)

¹³⁶ BARREIROS, Lorena Miranda Santos. **Convenções processuais e poder público**. Salvador, 2016. 428 f. Tese (Doutorado em Direito) – Universidade Federal da Bahia, Salvador, 2016, p. 92.

¹³⁷ SANTOS, Tatiana Simões dos. Negócios processuais envolvendo a Fazenda Pública. *In*: CABRAL, Antônio do Passo; NOGUEIRA, Pedro Henrique (Coords.). *Negócios Processuais*. 3 ed. Salvador: Editora JusPodivm, 2017. p. 680.

¹³⁸ TALAMINI, Eduardo. A (in)disponibilidade do interesse público: consequências processuais no novo CPC: pontos de partida para o estudo. *In*: CABRAL, Antônio do Passo; NOGUEIRA, Pedro Henrique (coords.). **Convenções processuais**. 3. ed. Salvador: Editora JusPodivm, 2017, p. 665.

motivação; (ii) isonomia; (iii) respeito aos precedentes administrativos; (iv) publicidade; (v) moralidade administrativa.”¹³⁹

O princípio da motivação dos atos administrativos garante as convenções processuais a busca do interesse público, devendo ser realizadas na forma escrita. Já a busca da isonomia deve ser observada sobre a ótica da igualdade entre as partes nas questões internas do processo, de modo especial, para garantir a paridade de armas, elemento imprescindível para a realização do devido processo legal.

Quanto ao respeito aos precedentes administrativos formados em matéria de convenções processuais, os advogados públicos devem estar devidamente autorizados a realizar a representação do órgão ao qual está vinculado, a fim de evitar eventual impessoalidade administrativa, bem como atos de improbidade administrativa. Com relação, à publicidade, as convenções processuais devem ser disponibilizadas na internet ou no Diário Oficial do respectivo ente realizador, afinal, o cidadão comum poderá realizar a fiscalização e eventualmente denunciar qualquer irregularidade aos órgãos de controle de forma especial, as corregedorias e aos tribunais de contas competentes.

Por derradeiro, tem-se o princípio da moralidade administrativa, pois as convenções processuais realizadas pelo Poder Público jamais poderão se afastar aos aspectos morais e a dignidade da pessoa humana, razão maior da indisponibilidade do interesse público. Diante das circunstâncias aqui expostas, verifica-se que são vários os exemplos de hipóteses na utilização de convenções processuais pelo Poder Público contribuindo assim para a melhor adequação do procedimento judicial na busca do interesse público.

Diante de tais circunstâncias, não restam dúvidas de que o Poder Público poderá lançar mão das convenções processuais, tanto nos processos judiciais como nos processos administrativos, pois tal possibilidade está também inserida no artigo 15 do CPC 2015 que versa: “Art. 15. Na ausência de normas que regulem processos eleitorais, trabalhistas ou administrativos, as disposições deste Código lhes serão aplicadas supletiva e subsidiariamente”.

A realização de convenções processuais no âmbito administrativo é algo muito presente nos processos licitatórios, podendo ser realizado entre a comissão

¹³⁹ FARIA, Luzardo. **O princípio da indisponibilidade do interesse público e a consensualidade no direito administrativo**. Belo Horizonte: Fórum, 2021, p. 280.

licitante e as empresas concorrentes, especialmente quanto a forma de intimação dos participantes na forma do art. 109, I, §1º da Lei Federal nº 8.666/93, que menciona:

Art. 109. [...] § 1º A intimação dos atos referidos no inciso I, alíneas "a", "b", "c" e "e", deste artigo, excluídos os relativos a advertência e multa de mora, e no inciso III, será feita mediante publicação na imprensa oficial, salvo para os casos previstos nas alíneas "a" e "b", se presentes os prepostos dos licitantes no ato em que foi adotada a decisão, quando poderá ser feita por comunicação direta aos interessados e lavrada em ata.

Ademais, tem-se que a ideia de que o Poder Público estaria limitado a realizar acordos processuais em razão da defesa de interesses públicos indisponíveis, reforça-se, deve ser mitigada para atender aos anseios sociais por uma tutela jurisdicional e administrativa mais eficiente e mais célere. Como exposto, o Poder Público vem dando sinais de que a realização de convenções processuais não diminui o princípio da indisponibilidade do interesse público, pois na verdade, ao nosso ver, o fortalece, sendo um instrumento processual que paulatinamente vem ficando internacionalizado na lógica processual civil brasileira.

4 PROPOSTA DE PARÂMETRO LEGAL REGULATÓRIO COM A FINALIDADE DE UNIFORMIZAÇÃO DA ATUAÇÃO DO ADVOGADO PÚBLICO NO BRASIL NA REALIZAÇÃO DE CONVENÇÕES PROCESSUAIS

Nesta seção, serão traçadas as bases para a proposta de inovação à ciência do Direito que nessa tese de doutoramento se propôs.

4.1 O EXEMPLO DO MINISTÉRIO PÚBLICO

Em que pese nosso foco ser as convenções processuais e a atuação do advogado público, não se pode afastar a relevante atuação do Ministério Público como legitimado a realizar acordos processuais, motivado por resoluções do Conselho Nacional do Ministério Público, diante do novo contexto processual apresentado após a entrada em vigor do CPC 2015.

Da mesma forma que em relação ao Poder Público, o FPPC tratou do Ministério Público: Enunciado 253 do FPPC: "O Ministério Público pode celebrar negócio processual quando atua como parte".¹⁴⁰

Isso vem sendo uma realidade no Ministério Público brasileiro, tendo uma grande aplicabilidade no âmbito dos compromissos de ajustamento de Conduta (CAC), nos quais os órgãos públicos e o Ministério Público negociam condutas a ser

¹⁴⁰ FLUMIGNAN, op. cit., p. 8.

implementadas no âmbito da administração pública para evitar o cometimento de Atos de improbidade administrativa.

A autocomposição dos litígios vem sendo um método de Justiça negociada, também denominada de Justiça multiportas que vem ganhando grande destaque no ordenamento jurídico brasileiro, de modo especial pelo Ministério Público, em Face de sinais de saturação por parte do Judiciário brasileiro, como demonstra o relatório justiça em números do Conselho Nacional de Justiça, que pode ser livremente acessado pelo sítio do referido órgão.

Diante de tal circunstância o Ministério Público logo elaborou, antes mesmo do Advento do Código de Processo Civil de 2015 a necessidade do uso de métodos alternativos de pacificação social no qual as negociações processuais adquirem o relevante papel de meio consensual de solução de conflitos de forma destacada quanto aos procedimentos a serem seguidos na demanda proposta.

Basta verificar que o Conselho Nacional do Ministério Público já disciplinou a celebração de convenções processuais pelos membros da instituição, por meio da Resolução 118/2014.¹⁴¹ Tal resolução trouxe contribuições relevantes para a aplicabilidade das Convenções processuais, tanto na fase extrajudicial como na fase judicial de atuação do membro do órgão ministerial. Sabe-se que a disciplina da matéria pelo Conselho Nacional do Ministério Público não foi a mais conveniente, mas percebe-se uma cooperação por parte do Ministério Público como uma nova estratégia processual e estímulo às práticas negociadas a exemplo da arbitragem, conciliação e mediação.

Nota-se, portanto, que o CNMP, por intermédio da resolução acima mencionada e das posteriormente editadas, incentiva o uso das convenções processuais como forma de alcançar a efetividade e a celeridade na proteção do bem jurídico discutido, bem como na eficácia do título executivo a partir dali constituído.

Porém, a Resolução 118/2014 supramencionada demonstra claramente que a matéria exige uma regulamentação também para o Poder Público, porque se entende que deixar tal atitude ao talante das Portarias ou das Resoluções das várias Procuradorias Municipais, Estaduais ou da Advocacia Geral da União não ocasionará

¹⁴¹ CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO. Resolução nº 118, de 1º de dezembro de 2014. Dispõe sobre a Política Nacional de Incentivo à Autocomposição no âmbito do Ministério Público e dá outras providências. **Diário Oficial da União**: seção 1, Brasília, DF, 27 jan. 2015. Disponível em: <https://www.cnmp.mp.br/portal/atos-e-normas-busca/norma/154> ou: <https://www.cnmp.mp.br/portal/images/Resolucoes/Resolucao-118-2.pdf>. Acesso em: 12 out. 2022.

o fortalecimento da aplicação das convenções processuais ao Poder Público, uma vez que pode gerar atos normativos conflitantes entre os vários entes federativos.

4.2 A CONTEXTUALIZAÇÃO COM A ADVOCACIA PÚBLICA

Fredie Didier nos ensina que “o negócio jurídico é fonte de norma jurídica processual e, assim, vincula o órgão julgador, que, em um Estado de Direito, deve observar e fazer cumprir as normas jurídicas válidas, inclusive as convencionais.”¹⁴²

Pelo estudo realizado, tem-se que é imprescindível a regulamentação legal para disciplinar no âmbito nacional a capacidade processual de negociabilidade procedimental no processo civil pelos advogados públicos, visando a preservação do interesse público envolvido nas demandas que atuam.

Pelas leituras realizadas, tem-se que a realização de convenções processuais pela Advocacia Pública Brasileira precisa de ser devidamente regulamentada, pois somente um regime jurídico próprio das convenções processuais aplicadas o Poder Público pode ser responsável por proporcionar parâmetros próprios de tratamento e formas de sua realização adequadas a ser aplicados à advocacia pública brasileira em todos os âmbitos federativos.

Prega-se nesta tese que o autorregramento da vontade do Poder Público, por intervenção da Advocacia Pública, merece um parâmetro legal e regulatório de âmbito federal, com parâmetros e regramentos previamente estabelecidos, sempre com o controle externo da sua realização pelo Ministério Público competente, como fiscal da lei e do Poder Judiciário respectivo, via atuação do juiz, que necessariamente deverá homologá-lo para que surtam os jurídicos e legais efeitos.

No âmbito da Advocacia Pública, encontram-se alguns atos normativos internos que regulam a realização de Convenções processuais, tais como o art. 38 da Portaria n 33/2018 editada pelo Procurador-Geral da Fazenda Nacional.¹⁴³

¹⁴² DIDIER JÚNIOR, Fredie. **Ensaio sobre os negócios processuais**. Salvador: Editora JusPodivm, 2018, p. 170-171.

¹⁴³ “Art. 38. O Procurador da Fazenda Nacional poderá celebrar Negócio Jurídico Processual visando a recuperação dos débitos em tempo razoável ou obtenção de garantias em dinheiro, isoladamente ou em conjunto com bens idôneos a serem substituídos em prazo determinado, inclusive mediante penhora de faturamento, observado o procedimento disposto no regulamento expedido pela Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional”.

Percebe-se que, mesmo autorizada expressamente a celebração de negócio jurídico processual ao Procurador da Fazenda Nacional, impõe-se a necessidade de cumprir ao procedimento disposto no regulamento expedido pela PGFN.

Dessa forma, o Procurador da Fazenda Nacional fica atrelado aos interesses e às conveniências do gestor público investido do comando geral do ente público não podendo pactuar uma convenção processual, sem o aval do seu superior hierárquico, sendo essa a grande crítica da presente tese, pois se entende que com base nos princípios que regem a Administração Pública, tem-se a necessidade de uma lei federal no sentido formal e material para regulamentar as convenções processuais realizadas por entes público, para que com isso seja evitada a discricionariedade e as conveniências administrativas do gestor público, algo que se entender que seja combatido e criticado, uma vez que, ao nosso ver, tolhe o desenvolvimento técnico-científico do advogado público, que deve ser pautado nos interesse público-social de toda uma coletividade.

Tem-se que são exemplos de convenções processuais que a Advocacia Pública pode celebrar atualmente:

- a) a possibilidade de redução de prazos processuais ao ente público em causas de menor complexidade, que poderiam estar submetidas ao rito dos Juizados, mas que foram propostas no juízo comum;
- b) nos casos em que o processo verse sobre questão unicamente de direito e tenha cunho repetitivo; e
- c) a dispensa de intimação pessoal do advogado público quando houver pacto de calendário processual.

Entende-se, pois, que o Poder Público tem o dever de cooperação devidamente atrelado a primazia do interesse público primário, no qual autocomposição deve existir como forma do exercício da constitucionalidade e traz maiores benefícios à coletividade, com redução de custos processuais e maior celeridade na prestação jurisdicional, evitando com isso danos sociais irreparáveis.

Destaca-se aqui também que a busca da consensualidade prevista no CPC 2015 também é inerente ao exercício da advocacia pública, como expressa o código de ética e disciplina da Ordem dos Advogados do Brasil o qual prevê como dever do

advogado: “Art. 2º, parágrafo único, inciso IV: estimular a conciliação entre os litigantes, prevenindo, sempre que possível, a instauração de litígios”¹⁴⁴

4.3 AS PRERROGATIVAS PROCESSUAIS DO PODER PÚBLICO E A PROPOSTA DE TESE

Com relação às prerrogativas processuais do Poder Público, tem-se que não são absolutas, podendo ser objeto de convenções processuais, sempre dependendo de sua natureza e do caso concreto. No Brasil, as prerrogativas dos advogados públicos são estabelecidas pela Lei Complementar 73/1993 e pelo Estatuto da Ordem dos Advogados do Brasil.

Sabe-se que tais prerrogativas sofrem frequentemente críticas na doutrina e dos operadores do Direito, pois podem gerar, eventualmente, morosidade na condução dos processos que envolve o Poder Público, em face da obrigatória observância no curso do processo civil, independente da causa de pedir e do pedido da demanda existente.

Nesse contexto, destaca-se as seguintes prerrogativas processuais aplicáveis aos advogados públicos no Brasil: independência e inviolabilidade profissional; intimação pessoal; prazos processuais diferenciados; preferência de vistas processuais em caso de múltiplos demandados e, por fim, o recebimento de honorários advocatícios sucumbenciais. Ressalta-se que tais prerrogativas processuais possuem o objetivo de garantir uma atuação efetiva dos advogados públicos na defesa dos interesses da sociedade e do Poder Público.

Acrescenta-se que os advogados públicos, além das prerrogativas processuais, possuem prerrogativas próprias do exercício da advocacia pública, especialmente: inviolabilidade no local de trabalho; liberdade de atuação processual e profissional; atendimento prioritário; imunidade processual e prerrogativa de voz ou sustentação oral perante juízo ou tribunais, sempre em defesa do interesse público, da sociedade e do ente federativo que representa. Todas essas prerrogativas servem para reforçar o papel fundamental dos advogados públicos na promoção do Estado Democrático de Direito, na defesa dos interesses públicos e na busca do melhor para a sociedade brasileira como um todo.

¹⁴⁴ BRASIL. **Estatuto da advocacia e Ordem dos Advogados do Brasil**. 21. ed. rev. e ampl. Brasília: OAB, Conselho Federal, 2019, p. 87.

É verdade, que no exercício da atividade administrativa, o foco maior é o interesse público, representado pelos interesses maiores da coletividade. Por tais razões, as prerrogativas processuais da Administração Pública são necessárias e indispensáveis ao atendimento do interesse público. Contudo, o uso de tais prerrogativas processuais não é impeditivo para a realização de convenções processuais, bastando, ao nosso ver, uma simples regulamentação direcionada ao Poder Público, tal qual acontece com o cumprimento de sentença contra a fazenda pública ou execuções fiscais, que possuem regramentos próprios voltados para o interesse do Poder Público.

Nesse trilhar, defende-se nesta tese que haja espaço e adequação para as convenções processuais no decorrer dos procedimentos, nos quais envolvam interesses do Poder Público, como instrumento jurídico apropriado e oportuno para garantir uma maior celeridade e efetividade processual, bastando apenas uma adequação à legislação processual atualmente vigente para adaptar à realidade do poder público no âmbito nacional, sempre com a atuação do órgão ministerial e da magistratura no exercício do controle e da fiscalização do ato processual realizado.

Portanto, verifica-se a necessidade de um novo parâmetro legal e regulatório das convenções processuais realizadas pela Advocacia Pública do Brasil, tal como ocorreu com a Lei da Arbitragem e a Lei da Mediação.

Justifica-se tal tese como forma de incentivar que o Poder Público, por meio da advocacia pública, possa de forma ampla e irrestrita, mas com parâmetros legais previamente estabelecidos, em face do princípio da legalidade previsto no art. 37 da CF 88, convencionar sobre deveres e ônus nos conflitos que envolvam interesses públicos, uma vez que estar-se-á diante de um ato processual-administrativo, quando o advogado público realizar uma convenção processual, sendo um ato que requerer condições legais de existência e de validade, ao nosso ver, plenamente definidos em lei federal.

Nas questões em matéria ambiental que envolvem interesse do Poder Público é muito comum a presença da transação e da solução amigável como também em assuntos envolvendo as concessões de serviços públicos, como previsto na Lei Federal 8.987/95. Portanto, reforça-se a ideia de que o Poder Público para transacionar precisa ter mitigadas as posições relativas aos interesses públicos como indisponíveis para permitir uma maior proximidade à realidade do consenso que norteia atualmente as regras processuais civis vigentes.

Diante de tais considerações, entende-se que as convenções processuais realizadas pelo Poder Público não violam os princípios administrativos previstos no Artigo 37 da Constituição Federal de 1988, bastando para tal seguir os requisitos de existência, validade e eficácia dos atos processuais, bem como dos atos administrativos em geral.

Sendo assim, pretende-se na presente tese que haja no Brasil alteração legislativa - cujo projeto de lei apresenta-se em anexo, uma vez que com isso acarretará uma maior segurança jurídica desses profissionais jurídicos, em obediência aos princípios constitucionais da Legalidade e da Indisponibilidade do interesse público.

Reforça-se que esse importante instrumento processual, não obstante, requer uma regulamentação específica para determinar a capacidade, os requisitos mínimos e os limites da atuação do advogado público na realização da negociabilidade processual.

Entende-se que a disciplina legal em nível federal deverá determinar, entre outros aspectos:

- a) quais convenções processuais o advogado público poderá celebrar;
- b) quais convenções processuais exigem autorização de superior hierárquico;
- c) como se procede o poder de negociar do advogado público;
- d) como disciplinar a responsabilidade processual do advogado público em eventual conduta de má fé e, de modo especial, quando traga prejuízos ao Poder Público.

Ressalta-se que em tudo deve-se respeitar a atuação do advogado público, sendo fundamental estabelecer disciplina à vinculação negocial, ou seja, uma vez firmada por um procurador ou advogado público, tal convenção processual valha para a instituição fazendária, independentemente do colega que for lhe substituir em caso de eventual ou permanente afastamento das funções.

Entende-se que a existência de uma alteração legislativa específica para regulamentar as convenções processuais que envolvam interesse do Poder Público indicará as espécies de atos processuais ou de demandas judiciais que possam, evidentemente, serem passíveis de realização de convenções processuais, expondo os critérios objetivos para sua realização, sempre pautadas nos princípios da isonomia

e do interesse público para a resolução mais célere, dialética e dialogada do conflito existente.

Portanto, a existência de uma legislação própria para regulamentar as convenções processuais em que haja a presença do Poder Público trará um sistema de *compliance*¹⁴⁵ para impor regras objetivas para esse novo paradigma processual e garantirá o cumprimento dos princípios da Administração Pública e assegurará ao administrado o fiel cumprimento da isonomia processual, tão necessária nesse caso para ter-se a paridade de armas na relação público e privado.

Dessa forma, entende-se pela necessidade de parâmetro legal e regulatório para inserir no âmbito administrativo a ideia de realizar com segurança jurídica e controle as convenções processuais pelo Poder Público, retirando-se dos advogados públicos o receio atualmente existente quanto a uma provável improbidade administrativa, sendo seus atos profissionais balizados por norma jurídica a ser editada pela União, como norma geral, e complementada pelos Estados, pelo Distrito Federal e pelo Municípios a ser aplicada às suas respectivas Procuradorias.

Verifica-se que a existência desse novo parâmetro regulatório, defendido nesta tese, abriria uma maior possibilidade de celebração de convenções processuais entre o Poder Público e as pessoas naturais ou jurídicas, pois, pelas regras atuais, observa-se que o legislador brasileiro houve por bem não regulamentar - e é nesse aspecto que reside um receio, pois abre-se margens para a discricionariedade do gestor público que, a depender o caso, poderá incorrer em desvio de finalidade administrativa.

Nessa toada, entende-se pela necessidade de regulamentação no âmbito de ente federativo e de suas autarquias e fundações públicas as hipóteses de celebração do referido negócio jurídico, sob pena de violação ao princípio da isonomia e facilitação de prestígio das intenções pessoais do gestor público, o que induz à corrupção e sua impunidade.¹⁴⁶

Ora, há, sem dúvidas, a resistência de vários advogados públicos à prática de convenções processuais, sendo isso uma barreira que deve ser enfrentada mediante

¹⁴⁵ Ação de cumprir uma regra, procedimento, regulamento etc., geralmente estabelecidos por uma instituição e para ser cumpridos por quem dela faça parte. (in: <https://www.dicio.com.br/compliance/>)

¹⁴⁶ SOUZA, Gabriela Quinhones; SERRANO, Pablo Jiménez. Os negócios jurídicos processuais celebrados pelo Poder Público em face do princípio da isonomia e da anticorrupção. **Revista Direito UFMS**, Campo Grande, MS, v. 4, n. 2, p. 81-95, jul.-dez. 2018, p. 13. Disponível em: <https://periodicos.ufms.br/index.php/revdir/article/view/6346>. Acesso em: 17 jul. 2023.

a regulação por meio de uma lei própria da prática de tais atos, de forma a garantir maior segurança jurídica aos membros da advocacia pública.

Além disso, a referida norma, como parâmetro regulatório da negociabilidade processual pelo Poder Público, diminuiria a discricionariedade dos advogados públicos, com a fixação de critérios pontuais e objetivos para a sua realização, bem como a possível ofensa aos princípios da impessoalidade e indisponibilidade do interesse público, não se admitindo, ao nosso ver, o regramento exclusivamente pelas procuradorias.

Destarte, a proposta desta tese de um novo parâmetro regulatório das negociabilidades processuais pelo Poder Público objetiva-se garantir maior segurança jurídica às posturas adotadas pela advocacia pública, evitando-se futuros questionamentos e garantir uma uniformidade de atuação.

Dessa forma, indubitavelmente, com a regulamentação dos negócios processuais realizados pelo Poder Público no âmbito federal e nos demais entes federativos de forma complementar ou suplementar, tem-se que com as hipóteses legais para a sua celebração haverá a mitigação da discricionariedade no âmbito administrativo e um maior controle dos atos, pois tal medida, ao nosso sentir, mostra-se essencial para que não ocorra a arbitrariedade nem o abuso de direito por parte do gestor público.

Para tanto, coloca-se como anexo da presente tese uma minuta do projeto de lei com a respectiva justificativa para a alteração legislativa que aqui se propõe como uma inovação jurídica e melhor aprimoramento do direito processual civil brasileiro.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O instituto processual das convenções processuais ganhou novo destaque com o advento do Código de Processo Civil de 2015, tendo como alicerce os Princípios da Cooperação, do Autorregramento da vontade das partes e da adequação procedimental. Nesse sentido, tem-se que as convenções processuais são importante instrumento para a garantia da Democracia, por possibilitar que todos participem da solução dos conflitos apresentados ao Poder Judiciário, uma vez que as partes possuem os melhores meios de captar as necessidades concretas para elucidação do litígio.

De fato, não se pode olvidar a evolução pela qual vem passando a advocacia pública, mormente, por meio de iniciativas inovadoras, com o escopo de dar maior eficiência e efetividade à atuação do advogado público. Trata-se de uma alteração de paradigma ou de mentalidade, que já impacta sensivelmente no dia a dia das procuradorias jurídicas por todo Brasil, inclusive com a realização de negociações e acertamento de diversas convenções processuais, passando-se de uma atuação eminentemente adversarial, para uma atuação cooperativa, sendo louvável tal comportamento.

A advocacia pública passa a contextualizar as convenções processuais no rol de técnicas ou meios de eficiência da tutela jurisdicional, utilizando-se efetivamente deste instrumento previsto no CPC 2015. Assim, a celebração de convenções processuais pelo Poder Público deve ser pautada na proteção de suas garantias e privilégios, sendo essa a cláusula geral de convenções processuais pela Fazenda Pública.

As perspectivas, doravante, são bastante positivas para a redução de litigiosidade e tratamento eficiente da coisa pública no âmbito da atuação da advocacia pública brasileira. Desde a entrada em vigor do CPC 2015, tem-se que a dimensão das convenções processuais vai assumindo no sistema processual civil um importante papel, com destaque também para os atos processuais realizados pelo Poder Público.

Sem dúvidas, percebe-se que com a chegada das convenções processuais típicas ou atípicas, tem-se uma alteração significativa do modo de encarar os procedimentos jurisdicionais, despertando-se nos estudiosos do processo civil brasileiro uma atenção especial, na busca da sofisticação, da inovação e da

ampliação das possibilidades de utilização de tão importante instituto processual, sempre na busca de um processo mais democrático e que se adeque a liberdade das partes para transacionar sobre o melhor rito a ser aplicado, visando uma maior eficácia da tutela jurisdicional. Vale salientar que a dignidade do jurisdicionado e a preservação dos interesses indisponíveis do Poder Público devem ser sempre preservados, pois ambas as partes merecem um sistema processual que solucione de fato os litígios, produzindo efeitos jurídicos eficazes e adequados às necessidades de cada conflito apresentado ao Poder Judiciário.

Por tais razões, vislumbra-se a necessidade de uma melhor regulamentação legislativa da negociabilidade processual realizada pelo Poder Público, sendo essa a conclusão desta tese, na qual apresenta-se um modelo de um projeto de lei para ser apresentado aos parlamentares do Congresso Nacional como contribuição jurídica para suprir a lacuna existente nos dias atuais quanto a atuação profissional dos advogados públicos na realização das convenções processuais, sem medo de uma represália administrativa ou de responder por atos de improbidade administrativa.

Contudo, entende-se que os dispositivos legais atualmente existentes no CPC 2015, ao nosso sentir, são incapazes e insuficientes para garantir uma segurança processual e administrativa aos advogados públicos, que atualmente se valem de portarias ou de resoluções que podem ser alteradas a qualquer momento a depender da vontade do gestor público atuante, gerando, por mais das vezes um certo conflito entre a autonomia funcional e a falta de uma uniformidade da atuação do Poder Público na realização de convenções processuais, uma vez que atualmente cada advogado público, gozando de autonomia funcional gerencia seu acervo processual e as causas sob sua responsabilidade, sem um parâmetro uniforme em nível nacional.

A nossa maior preocupação nessa tese é que partindo da lógica existente atualmente, possibilita-se uma exacerbada flexibilização do procedimento, podendo surgir tratamentos distintos quanto à realização de convenções processuais dentro de um mesmo órgão e, portanto, divergências de atuação dos advogados públicos que podem dificultar a uniformidade de sua atuação, gerando conflitos internos nas procuradorias municipais, estaduais, distrital e na Advocacia Geral da União, que seriam minimizadas com o advento de **uma alteração legislativa no atual CPC 2015 com parâmetros previamente estabelecidos para as convenções processuais realizadas quando envolver interesses do Poder Público** e diminuirá tal problema

jurídico e fortalecerá a classe dos advogados públicos, trazendo consequências benéficas para a Administração Pública em geral.

Por tal razão, a conclusão dessa pesquisa é da existência de uma lacuna, uma falha ou um *gap* no sistema jurídico processual em vigor, que impossibilita a realização desprentensiva dos advogados públicos de convenções processuais unilaterais ou bilaterais. Destaca-se que, no nosso entendimento, a regulamentação interna dos órgãos representativos do Poder Público, em especial das procuradorias e da Advocacia Geral da União não são suficientes para dar uma segurança jurídica ao advogado público na realização de convenções processuais com os litigantes, porque aumentam os obstáculos e as dificuldades na casuística diária, bem como distância dos preceitos da uniformização e da isonomia que devem ser seguidas pelos entes federativos.

Dessa maneira, a regulamentação legal das convenções processuais pelo Poder Público trará o amparo necessário para a realização de acordos sobre as regras, os deveres e ônus processuais entre a Fazenda Pública e a parte contrária sempre em prol do interesse público. Acrescenta-se que é recorrente no sistema jurídico nacional a necessidade de regulamentação das convenções processuais para Poder Público, sendo a proposta de alteração legislativa, nessa tese apresentada, uma forma de amenizar as controvérsias existentes na comunidade jurídica, objetivando o consenso necessário para adoções de medidas processuais e administrativas capazes de estruturar e proporcionar meios para agilizar o processamento dos acordos processuais fazendários.

Com tantos problemas existentes na realização de convenções processuais pelo Poder Público, unicamente regradas por pareceres, por resoluções ou instruções normativas internas das procuradorias, motivadas pela carência de um arcabouço normativo moderno e unificado em âmbito nacional e federativo, resolve-se propiciar na presente tese uma solução para o embaraço ora apresentado. Basta verificar que no dia a dia dos advogados públicos, há uma urgente necessidade de providências pautadas na unificação de procedimentos, em face das atribuições constitucionais da advocacia pública e do papel importante desempenhado em virtude do número enorme de processos existentes contra o Poder Público.

Portanto, ao nosso ver, a proposta de alteração legislativa encontra um ambiente oportuno para que a modificação a ser promovida no CPC 2015 sobre normas gerais para realização de convenções processuais, servirá de base para

orientar a construção de um procedimento unificado que propicie a integração entre os vários setores da advocacia pública brasileira, evitando as controvérsias atualmente existentes entre os vários atos normativos internos.

Diante desse cenário, destaca-se nesta investigação científica que a negociabilidade processual pelo Poder Público tem necessidade de um *compliance*, ou seja, um parâmetro legal e regulatório de âmbito nacional e federativo para que as convenções processuais celebradas pela Administração Pública possam garantir a boa administração da coisa pública, uma maior segurança jurídica e a firme obediência aos princípios constitucionais, administrativos e processuais existentes, especialmente aos gestores públicos e, notadamente, aos advogados públicos.

Conforme exposto nesta tese, entende-se consagrada a possibilidade do Poder Público celebrar convenções processuais, ressalvando-se, contudo, estar atrelada um regime jurídico específico de negociação processual, com requisitos próprios que abarque os princípios do processo civil, bem como do direito administrativo, em destaque aqueles relacionados aos atos administrativos e seus requisitos de validade (competência, finalidade, forma, motivo e objeto). Frisa-se, pois, que as convenções processuais realizadas pelo Poder Público podem simplificar e dar mais efetividade, eficácia e celeridade aos ritos processuais, além de promover a isonomia de tratamento aos particulares e à Administração Pública, sempre em busca do interesse público ali envolvido.

Entende-se que o Poder Público no âmbito judicial vem apresentando novos paradigmas, especialmente com a flexibilização de conceitos como a ordem pública e os interesses públicos indisponíveis, sendo o cenário propício para o fomento a realização de convenções processuais pelos advogados públicos, havendo a necessidade de adequação aos preceitos da celeridade e efetividade na resolução dos litígios. Vale salientar que o Poder Público, seja federal, distrital, estadual ou municipal é um dos maiores litigantes do Poder Judiciário Brasileiro, de modo que a sua participação nas convenções processuais é apta a dar maior destaque e efetividade a esse tão importante instituto jurídico-processual.

Não restam dúvidas de que é um tema bastante complexo, que fora realçado com o advento do CPC 2015, mas a aplicação das convenções processuais às demandas em que envolve o Poder Público requer uma cautela maior, especialmente em face dos direitos indisponíveis ali presentes. Logo, o estudo ora realizado concluiu que há uma lacuna ou uma falha legislativa no ordenamento jurídico pugnando-se

para a regulamentação específica das convenções processuais a ser realizadas pelo Poder Público, que traga maior segurança jurídica para os advogados públicos na realização, com parâmetros normativos claros e de aplicação geral, no qual a União traçaria normas gerais e os demais entes federativos regulamentariam com normas específicas - na forma do art. 24, §§1º a 4º da CF/1988, respeitando a autonomia prevista constitucionalmente no mesmo artigo 24, inciso XI da Carta Magna de 1988.

Dessa forma, entende-se que a construção de uma legislação própria voltada para a construção democrática de um novo parâmetro legal regulatório é uma interessante inovação jurídica para regular as *convenções processuais do Poder Público*. Até porque a atuação do Poder Público, em especial nas procuradorias dos entes estatais deve sempre buscar a menor onerosidade e a maior resolutividade dos litígios apresentados, havendo apenas a necessidade normativa de balizas para creditar que os advogados públicos realizem as convenções processuais com a devida liberdade profissional e à adequação ao caso concreto, por meio da via da negociação.

Assim sendo, a uniformização e adequação para a realização de convenções processuais, por intermédio de uma legislação federal específica, trará efetivos benefícios para o Poder Público, bem como para a realização da Justiça em si. Acredita-se que não existe mais espaço para um Poder Público cheio de burocracias e conceitos antigos, sem o devido aprimoramento à realidade imposta pelo CPC 2015, devendo, pois, seguir a tendência e a evolução do sistema jurídico processual civil brasileiro, merecendo a adequação e a melhoria na prestação do serviço público realizado pela advocacia pública, cuja principal finalidade é atender aos efetivos interesses na sociedade.

Crê-se que é uma construção longa, mas uma proposta para melhorar a ciência do Direito e, de modo especial o Direito Processual Civil pátrio, ressaltando sempre o controle judicial e o interesse público indisponível, a exemplo do que já ocorre com o Direito Processual Penal com os acordos de não persecução penal, previstos na Lei 13.964/2019. Portanto, o novo parâmetro legal e regulatório, ora proposto, criará no âmbito administrativo um sistema de controle administrativo e judicial, com regras de conduta dos advogados públicos e gestores públicos, sempre sob a ótica da boa-fé objetiva e com o estabelecimento das regras mínimas para a celebração das convenções processuais pelo Poder Público, que podem ser iniciados por meio de uma comissão de juristas indicados pelo Congresso Nacional para a

elaboração do Projeto de lei a ser construído por meio de um amplo debate entre advogados públicos, advogados privados, defensores públicos, magistrados e membros do Ministério Público, por intervenção de grupos de trabalhos técnicos com tal propósito.

Contudo, para facilitar o trabalho, apresenta-se uma minuta do projeto de lei nos anexos desta tese para servir de base para futura modificação legislativa a que aqui se propõe, em nome da boa-fé objetiva, da preservação do interesse público, do respeito aos direitos fundamentais, contribuindo, desse modo para a evolução do direito processual civil pátrio e a formação da cultura do consensualismo jurídico. A construção é longa, mas deixa-se aqui a contribuição acadêmica para o crescimento e a inovação do direito processual civil brasileiro, que somente ao longo de anos teremos a certeza dos relevantes resultados que ocasionar-se-ão nas demandas em que figurar o Poder Público.

REFERÊNCIAS

ADONIAS, Antônio; DIDIER JR., Fredie (coords.). **Projeto do Novo Código de Processo Civil**. 2. Série. Estudos em homenagem ao professor José Joaquim Calmon de Passos. Salvador: JusPodivm, 2012.

ADONIAS, Antônio; DIDIER JR., Fredie. Anotações sobre os negócios jurídicos processuais no projeto de Código de Processo Civil. *In*: ADONIAS, Antônio; DIDIER JR., Fredie (coords.). **Projeto do Novo Código de Processo Civil**. 2. Série. Estudos em homenagem ao professor José Joaquim Calmon de Passos. Salvador: JusPodivm, 2012.

ATAÍDE JÚNIOR, Jaldemiro Rodrigues de. Negócios jurídicos materiais e processuais - existência, validade e eficácia - campo-invariável e campos-dependentes: sobre os limites dos negócios processuais. **Doutrinas Essenciais**, Novo Processo Civil, São Paulo, v. 2, p. 1255-1285, 2018; **Revista de Processo**, São Paulo, v. 244, 2015, p. 393-423, jun. 2015.

BARREIROS, Lorena Miranda Santos. **Convenções processuais e o Poder Público**. Salvador: Juspodivm, 2017.

BARREIROS, Lorena Miranda Santos. **Convenções processuais e poder público**. Salvador, 2016. 428 f. Tese (Doutorado em Direito) – Universidade Federal da Bahia, Salvador, 2016.

BRANCO, Janaína Soares Noletto Castelo. **Advocacia pública e solução consensual dos conflitos**. Salvador: Juspodivm, 2018.

BRASIL. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 5 out. 1988.

BRASIL. **Estatuto da advocacia e Ordem dos Advogados do Brasil**. 21. ed. rev. e ampl. Brasília: OAB, Conselho Federal, 2019.

BRASIL. Lei nº 10.522, de 19 de julho de 2002. Dispõe sobre o Cadastro Informativo dos créditos não quitados de órgãos e entidades federais e dá outras providências. **Diário Oficial da União**: seção 1, Brasília, DF, p. 1, 22 jul. 2002. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/2002/L10522compilado.htm. Acesso em: 16 jul. 2023.

BRASIL. Lei nº 13.105, de 16 de março de 2015. Código de Processo Civil. **Diário Oficial da União**: seção 1, Brasília, DF, p. 1, 17 mar. 2015. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/l13105.htm. Acesso em: 16 jul. 2023.

BRASIL. Lei nº 14.195, de 26 de agosto de 2021. Dispõe sobre a facilitação para abertura de empresas, sobre a proteção de acionistas minoritários, sobre a facilitação do comércio exterior, sobre o Sistema Integrado de Recuperação de Ativos (Sira), sobre as cobranças realizadas pelos conselhos profissionais, sobre a profissão de

tradutor e intérprete público, sobre a obtenção de eletricidade, sobre a desburocratização societária e de atos processuais e a prescrição intercorrente na Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002 (Código Civil); [...]. **Diário Oficial da União**: seção 1, Brasília, DF, p. 4, 27 ago. 2021. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2019-2022/2021/Lei/L14195.htm. Acesso em: 16 jul. 2023.

BRASIL. Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional. Portaria PGFN nº 33, de 8 de fevereiro de 2018. Regulamenta os arts. 20-B e 20-C da Lei nº 10.522, de 19 de julho de 2002 e disciplina os procedimentos para o encaminhamento de débitos para fins de inscrição em dívida ativa da União, bem como estabelece os critérios para apresentação de pedidos de revisão de dívida inscrita, para oferta antecipada de bens e direitos à penhora e para o ajuizamento seletivo de execuções fiscais. **Diário Oficial da União**: seção 1, Brasília, DF, p. 35, 9 fev. 2018. Disponível em: <http://normas.receita.fazenda.gov.br/sijut2consulta/link.action?idAto=90028>. Acesso em: 16 jul. 2023.

BUENO, Cassio Scarpinella. **Manual do Poder Público em Juízo**. São Paulo: SaraivaJur, 2022.

CABRAL, Antonio do Passo. A resolução nº 118 do Conselho Nacional do Ministério Público e as convenções processuais. *In*: CABRAL, Antonio do Passo; NOGUEIRA, Pedro Henrique (coords.). **Convenções processuais**. 3. ed. Salvador: Editora JusPodivum, 2017.

CABRAL, Antonio do Passo. **Convenções processuais**. Salvador: Juspodivm, 2018.

CABRAL, Antonio do Passo; NOGUEIRA, Pedro Henrique (coords.). **Convenções processuais**. 3. ed. Salvador: Juspodivm, 2017.

CABRAL, Trícia Navarro Xavier. **Limites da liberdade processual**. Indaiatuba, SP: Editora Foco, 2019.

CÂMARA, Helder Moroni. **Negócios jurídicos processuais**: condições, elementos e limites. São Paulo: Almeida, 2018.

CAPONI, Remo. Autonomia privada e processo civil: os acordos processuais. **Revista Eletrônica de Direito Processual – REDP**, Periódico da Pós-Graduação *Strito Sensu* em Direito Processual Civil da UERJ, Rio de Janeiro, v. 13, n. 13, 2014. Disponível em: <https://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/redp/article/view/11932>. Acesso em: 16 jul. 2023.

CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO. Resolução nº 118, de 1º de dezembro de 2014. Dispõe sobre a Política Nacional de Incentivo à Autocomposição no âmbito do Ministério Público e dá outras providências. **Diário Oficial da União**: seção 1, Brasília, DF, 27 jan. 2015. Disponível em: <https://www.cnmp.mp.br/portal/atos-e-normas-busca/norma/154> ou: <https://www.cnmp.mp.br/portal/images/Resolucoes/Resolucao-118-2.pdf>. Acesso em: 12 out. 2022.

DIDIER JÚNIOR, Fredie. Convenções processuais atípicas no CPC 2015. *In*: CABRAL, Antonio do Passo; NOGUEIRA, Pedro Henrique (coords.). **Convenções processuais**. 3. ed. Salvador: Juspodivm, 2017.

DIDIER JÚNIOR, Fredie. **Ensaio sobre os negócios processuais**. Salvador: Editora JusPodivm, 2018.

DIDIER JÚNIOR, Fredie. Princípio do respeito ao autorregramento da vontade no processo civil. **Revista do Ministério Público do Rio de Janeiro**, Rio de Janeiro, n. 57, jul.-set. 2015.

DIDIER JÚNIOR, Fredie; BOMFIM, Daniela Santos. A colaboração premiada como negócio jurídico processual atípico nas demandas de improbidade administrativa. *In*: **A&C – Revista de Direito Administrativo & Constitucional**, Belo Horizonte, ano 17, n. 67, p. 105-120, jan.-mar. 2017.

DIDIER JÚNIOR, Fredie; FERNANDEZ, Leandro. Justiça Multiportas como ever-expandin system: um ensaio sobre a abertura como característica do sistema de justiça no Brasil. *In*: **Ensaio sobre direito constitucional, processo civil, e direito civil**. Uma homenagem ao Professor José Manuel de Arruda Alvim. São Paulo: Editora Direito contemporâneo, 2023.

FARIA, Luzardo. **O princípio da indisponibilidade do interesse público e a consensualidade no direito administrativo**. Belo Horizonte: Fórum, 2021.

FLUMIGNAN, Silvano José Gomes. Os negócios processuais e o Poder Público. **Revista de Processo**, São Paulo, v. 280, p. 353-375, jun. 2018.

FRIIO, Nikolai Bezerra. O autorregramento da vontade: a resignificação da liberdade concedida às partes no processo civil. **Revista Eletrônica de Direito Processual - REDP**, Rio de Janeiro, ano 14, v. 21, n. 3, set.-dez. 2020.

GARDONI, Rennan Klingelfus; STAUT JÚNIOR, Sérgio Said. O beato rábula: traços de um imaginário jurídico no Arraial de Canudos. **Rev. Direito Práx.**, Rio de Janeiro, v. 11, n. 3, p. 1756-1782, 2020.

GIANNAKOS, Demétrio Beck da Silva. **Convenções processuais e análise econômica**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2020.

GODINHO, Robson Renault. **Convenções processuais sobre o ônus da prova no novo CPC**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2015.

GRINOVER. Ada Pellegrini. **Conferência sobre arbitragem na tutela dos interesses difusos e coletivos**. Revista de Processo, São Paulo, n. 136, p. 249-267, jun. 2006. São Paulo: Ed. Revista dos Tribunais, 2006.

GROSSI, Paulo. **Mitologias jurídicas da modernidade**. Florianópolis: Fundação Boiteux, 2004.

GROSSI, Paulo. **Mitologie giuridiche della modernità**. Milano: Giuffrè Editore, 2007.

GROSSI, Paulo. **O direito entre o poder e ordenamento**. Tradução de Arno Dal Ri Júnior. Belo Horizonte: Del Rey, 2010.

GROSSI, Paulo. **O mundo das terras coletivas**: itinerários jurídicos entre o ontem e o amanhã. São Paulo: Editora Contracorrente, 2021.

GROSSI, Paulo. **Prima lezione di diritto**. Roma: Editori Laterza, 2003.

HESPANHA, António Manuel. **Pluralismo Jurídico e Direito Democrático**: perspectivas do direito no século XXI. Coimbra/Portugal: Almedina, 2019.

MARINONI, Luiz Guilherme; ARENHART, Sergio Cruz; MITIDIERO, Daniel. **Curso de Processo Civil**, v. 1. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2015.

MAZZEI, Rodrigo; CHAGAS, Bárbara Seccato Ruis. Breve diálogo entre os negócios processuais e a arbitragem. **Revista de Processo**, São Paulo, v. 237, p. 223-236, nov. 2014.

NOGUEIRA, Pedro Henrique. Capítulo I – CPC. *In*: PEIXOTO, Ravi (coord.). **Enunciados FPPC Organizados por assunto, anotados e comentados**. Salvador: Juspodivm, 2018.

NUNES, Diego (coord.). Organizado por Gustavo Ferreira Santos e Jonatan de Jesus Oliveira Alves. **Linhas Jurídicas do Triângulo**: estudos em homenagem ao Professor António Manuel Hespanha. Uberlândia: LAECC, 2020.

OLIVEIRA, Bruno Silveira de. **Notas acerca dos negócios processuais atípicos** – parte i: custos operacionais. **Revista de Processo**, São Paulo, v. 283, p. 39-54, set. 2018. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2018.

OSNA, Gustavo. **Processo civil, cultura e proporcionalidade**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2017.

PAIVA, Adriano Martins de. **Advocacia-Geral da União**: Instituição de Estado ou de governo? São Paulo: LTr, 2015.

PASSO, Amanda Ferreira dos; SILVA, Sandoval Alves. A realização de negócios jurídicos processuais pela Fazenda Pública como instrumento de efetivação do interesse público. **Revista Brasileira de Direito Civil em Perspectiva**, Encontro virtual, Florianópolis, v. 7. n. 1. p. 163-183. jan.-jul. 2021.

PEIXOTO, Ravi (coord.). **Enunciados FPPC Organizados por assunto, anotados e comentados**. Salvador: Juspodivm, 2018.

PERES, Pedro Quintaes. **A justa decisão como limite de validade dos negócios processuais probatórios**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2020.

SANTOS, Boaventura de Sousa. **Para uma revolução democrática da justiça**. 3. ed. São Paulo: Cortez, 2011.

SANTOS, Rodrigo Play. **Convenção processual sobre Norma aplicável ao mérito**. Coordenação de Teresa Arruda Alvim e Eduardo Talamini; coordenação científica de Arruda Alvim. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2021.

SANTOS, Tatiana Simões dos. Negócios processuais envolvendo a Fazenda Pública. *In*: CABRAL, Antônio do Passo; NOGUEIRA, Pedro Henrique (coords.). **Convenções processuais**. 3. ed. Salvador: Editora JusPodivm, 2017.

SILVA, Paula Costa e. **Perturbações no cumprimento dos negócios processuais**: convenções de arbitragem, pactos de jurisdição, cláusulas escalonadas e outras tantas novelas talvez exemplares, mas que se desejam de muito entretenimento. Salvador: Editora JusPodivm, 2020.

SOUZA, André Peixoto de; SIRENA, Tatiana Wagner Lauand de Paula; ALBERTO, Tiago Gagliano Pinto. Breve Trajetória das fontes de direito no Brasil e a questão do pluralismo jurídico. **Revista Humanidades & Inovação**, Palmas-TO, v. 9, n. 18, p. 84-100, 2022. Tema: Tendências e Perspectivas do Direito na Atualidade. Disponível em: <https://revista.unitins.br/index.php/humanidadesinovacao/article/view/7823>. Acesso em: 5 jul. 2023.

SOUZA, Gabriela Quinhones; SERRANO, Pablo Jiménez. Os negócios jurídicos processuais celebrados pelo Poder Público em face do princípio da isonomia e da anticorrupção. **Revista Direito UFMS**, Campo Grande, MS, v. 4, n. 2, p. 81-95, jul.-dez. 2018. Disponível em: <https://periodicos.ufms.br/index.php/revdir/article/view/6346>. Acesso em: 17 jul. 2023.

STAUT JÚNIOR, Sérgio Said. Aceleração tecnológica, direitos autorais e algumas reflexões sobre as fontes do direito. *In*: CONGRESSO DE DIREITO DE AUTOR E INTERESSE PÚBLICO (CODAIP), 12., 5-6 nov. 2018, Curitiba-PR. **Anais [...]**. Curitiba-PR: GEDAI/UFPR, 2018. Disponível em: www.gedai.com.br. Acesso em: 5 jul. 2023.

STAUT JÚNIOR, Sérgio Said. Fontes do direito autoral e das propriedades intelectuais: historicidade, complexidade, democracia e pluralismo jurídico. *In*: WACHOWICZ, Marcos; GRAU-KUNTZ, Karin (orgs.). **Estudos de propriedade intelectual em homenagem ao Prof. Dr. Denis Borges Barbosa**. Curitiba: IODA, 2021.

TALAMINI, Eduardo. A (in)disponibilidade do interesse público: consequências processuais no novo CPC: pontos de partida para o estudo. *In*: CABRAL, Antônio do Passo; NOGUEIRA, Pedro Henrique (coords.). **Convenções processuais**. 3. ed. Salvador: Editora JusPodivm, 2017.

TALAMINI, Eduardo. Um processo pra chamar de seu: nota sobre os negócios processuais. **Informativo Justen, Pereira, Oliveira e Talamini**, Curitiba, n. 104, p. 1-15, out. 2015. Disponível em: <http://www.justen.com.br/pdfs/IE104/Eduardo-um%20processo-pra-chamar.pdf>. Acesso em: 20 out. 2022.

VENERIO, Carlos Magno Spricigo; VIEIRA, Ismael Francisco Vieira (orgs.). **Democracia, pluralismo e pensamento crítico**: homenagem ao professor Antonio Carlos Wolkmer. Criciúma: Ed. UNESCO, 2012.

WOLKMER, Antônio Carlos. **Pluralismo Jurídico**: fundamentos de uma nova cultura no Direito. 3. ed. rev. e atual. São Paulo: Editora Alfa Ômega, 2011.

WOLKMER, Antônio Carlos. **Pluralismo Jurídico**: fundamentos de uma nova cultura no Direito. 4. ed. rev. e atual. São Paulo: Saraiva, 2015.

WOLKMER, Antônio Carlos; VERAS NETO, Francisco Q.; LIXA, Ivone M. **Pluralismo jurídico**: os novos caminhos da contemporaneidade. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2013.

ZANETTI, Pedro Ivo Gil. **Revisão contratual e convenções processuais**. São Paulo: Almedina, 2019.

APÊNDICE A – Minuta da Proposta de Projeto de Lei

MINUTA DO PROJETO DE LEI PROPOSTO NA PRESENTE TESE DE DOUTORAMENTO

PROJETO DE LEI Nº *****

ACRESCENTA AO CÓDIGO DE
PROCESSO CIVIL BRASILEIRO O ART.
190-A E SEUS PARÁGRAFOS E DÁ
OUTRAS PROVIDÊNCIAS

O PRESIDENTE DA REPÚBLICA, no uso das suas atribuições legais, resolve sancionar e promulgar a presente lei:

Art. 1º. Acrescenta ao Código de Processo Civil brasileiro o seguinte artigo:

“Art. 190-A. As convenções processuais realizadas pelo Poder Público seguirão as seguintes determinações:

I - aplicam-se especificamente as causas nas quais figurem como parte a União, Estados, Distrito Federal, Municípios e suas autarquias e fundações públicas de direito público, devidamente representadas pelas suas respectivas Procuradorias, a fim de aperfeiçoar as rotinas de trabalho, a racionalidade e a efetividade das demandas judiciais, seja no pólo ativo ou passivo da demanda;

II - deverão ser restritas aos procedimentos processuais a ser seguidos pelas partes, de modo especial aos atos processuais, utilização de sistemas judiciais, requerimentos de diligências, constrição de bens e suspensão ou arquivamento de processos;

III - poderão versar sobre as diligências a ser adotadas para o uso dos sistemas eletrônicos disponíveis ao Poder Judiciário pelo CNJ, notadamente o SISBAJUD, RENAJUD, INFOJUD, PREVJUD, SERASAJUD, SNIPER, dentre outros, com a devida certificação nos autos;

IV - poderão ser utilizadas para versar sobre prazos processuais comuns às partes, tais como apresentação de quesitos para perícias, apresentação de rol de

testemunhas, apresentação de alegações finais, renúncia de prazos recursais, dentre outros;

V - nos processos judiciais em que houver a realização de convenções processuais, o juízo conferirá tratamento diferenciado, dando-lhes prioridade processual de tramitação em relação aos demais processos existentes na secretaria da unidade judiciária respectiva;

VI - poderão ser alvo de renegociação entre as partes sempre que houver modificação das estratégias de maior efetividade ou celeridade por parte do Poder Público, a fim de que sejam promovidas as necessárias adaptações no fluxo da tramitação processual;

VII - poderão versar sobre a renúncia ou a desistência de medidas judiciais, a dispensa ou a renúncia de interposição de recursos judiciais cabíveis, especialmente quando já houver jurisprudência vinculantes sobre o assunto objeto da demanda.

VIII - poderão versar sobre a desistência de cumprimento de sentença ou de execuções fiscais, quando, notadamente, não houver bens do executado.

§ 1º As convenções processuais realizadas entre o Poder Público e os particulares deverão ser assinadas pelos advogados públicos ou defensores públicos e os advogados privados, com o parecer oral do membro do Ministério Público competente, nos conflitos que envolverem interesses indisponíveis, como fiscal da lei e devidamente redigido a termo nos autos, bem como homologado pelo magistrado competente, em audiência una.

§ 2º Antes da realização da convenção processual, o advogado público, o defensor público e o membro do Ministério Público, quando for parte na demanda, deverá demonstrar a concordância expressa do superior hierárquico a que está subordinado.

§ 3º Da decisão homologatória de convenção processual que tenha a presença do Poder Público não caberá recurso, mas somente pedido de renegociação, se devidamente fundamentado, cabendo ao juiz a análise da sua admissibilidade, com o parecer prévio e oral do membro do Ministério Público.” (NR)

Art. 2º. Essa lei entra em vigor na data de sua publicação, revogando-se as disposições em contrário.

Brasília, ****

PRESIDENTE DA REPÚBLICA
MINISTRO DA JUSTIÇA

JUSTIFICATIVA DO PROJETO DE LEI

A presente modificação legislativa objetiva trazer maior segurança jurídica às convenções processuais realizadas pelo Poder Público no Brasil.

Deve-se considerar que a realização de convenções processuais vem sendo uma forma de dar maior eficácia e celeridade às demandas judiciais existentes, destacadamente em face do grande quantitativo em tramitação no Poder Judiciário brasileiro.

Esta proposição legislativa visa garantir medidas para a dispensa de prática de atos processuais, sinalizando a intenção de tratar com maior racionalidade às demandas nas quais possam figurar o Poder Público como parte, seja como demandante, seja como demandado.

Vale salientar que a realização de convenções processuais é uma opção a mais do Poder Público, não trazendo quaisquer prejuízos para as partes envolvidas, pelo contrário, trará maior rapidez na solução do conflito apresentado, pois trata-se de um acordo processual que tem por finalidade ajustar os procedimentos que afetam tanto os serviços prestados pelo Poder Judiciário brasileiro com as respectivas advocacias públicas.


Por derradeiro, tem-se que a presente proposição legislativa objetiva também inovar o direito processual civil no Brasil, sendo norteadas pelos princípios constitucionais da eficiência e da duração razoável do processo, que regem toda a Administração Pública pátria.

Por tais razões, conto com o apoio dos meus pares para aprovação e tramitação da presente proposta de alteração legislativa no Código de Processo Civil de 2015.

Brasília,

DEPUTADO(A) FEDERAL OU SENADOR(A) DA REPÚBLICA

ANEXO A – Exemplo de termo de negócio jurídico processual (Portaria PGFN nº 360, de 13 de junho de 2018)



**PROCURADORIA-GERAL DA FAZENDA NACIONAL
PROCURADORIA-REGIONAL DA FAZENDA NACIONAL - 3ª REGIÃO
PROCURADORIA SECCIONAL DA FAZENDA NACIONAL EM
SÃO BERNARDO DO CAMPO/SP**

TERMO DE NEGÓCIO JURÍDICO PROCESSUAL

- OBJETO: GARANTIA DE DÉBITO FISCAL -

DAS PARTES

A **UNIÃO**, apresentada nesse ato pelos *Procuradores da Fazenda Nacional* subscritores, habilitados nos termos do art. 131 da Constituição da República e da Lei Complementar nº 73/1993, e o **DEVEDOR** abaixo qualificado:

DEVEDOR:

Nome	[REDACTED]
CNPJ	[REDACTED]
Endereço	[REDACTED]

REPRESENTANTES DO DEVEDOR:

Nome	[REDACTED]
------	------------

[REDACTED]

[REDACTED]

[REDACTED]

[REDACTED]



PROCURADORIA-GERAL DA FAZENDA NACIONAL
 PROCURADORIA-REGIONAL DA FAZENDA NACIONAL - 3ª REGIÃO
 PROCURADORIA SECCIONAL DA FAZENDA NACIONAL EM
 SÃO BERNARDO DO CAMPO/SP

CPF	[REDACTED]
	Diretor Presidente

Nome	[REDACTED]
CPF	[REDACTED]
	[REDACTED]
OAB/ES	[REDACTED]

doravante denominado DEVEDOR, com fundamento no art. 190 do Código de Processo Civil e nas Portarias PGFN nº 360/2018 e nº 742/2018,

CONSIDERANDO que a legislação estimula a solução consensual dos conflitos (CPC, art. 3º, §2º);

CONSIDERANDO que a Constituição da República assegura a todos a razoável duração do processo e os meios que garantam celeridade em sua tramitação (CR, art. 5º, LXXVIII);

CONSIDERANDO que dentre os princípios regentes da Administração Pública está a eficiência (CR, art. 37, caput);

CONSIDERANDO que as partes processuais devem agir com boa-fé e cooperarem mutuamente para que as demandas postas para análise do Poder Judiciário cheguem a bom termo;

CONSIDERANDO a aderência da proposta apresentada à atual situação econômico-fiscal do devedor e suas projeções de geração de resultados, que se mostraram suficientes para demonstrar a condição de suportar a garantia ora oferecida,

FIRMAM o presente NEGÓCIO JURÍDICO PROCESSUAL (NJP), que tem como objeto a garantia da inscrição em DAU nº [REDACTED], objeto do Processo Administrativo nº [REDACTED], que é cobrada no âmbito da execução fiscal nº [REDACTED], em trâmite perante a 2ª Vara Federal de São Bernardo do Campo-SP, cujo extrato processual consta do Anexo I do DOSSIÊ [REDACTED], nos

[REDACTED]

[REDACTED]

[REDACTED]



PROCURADORIA-GERAL DA FAZENDA NACIONAL
PROCURADORIA-REGIONAL DA FAZENDA NACIONAL - 3ª REGIÃO
PROCURADORIA SECCIONAL DA FAZENDA NACIONAL EM
SÃO BERNARDO DO CAMPO/SP

termos do inciso III, § 2º, do artigo 1º, da Portaria PGFN nº 742/2018, por meio do qual fica acertado que:

DO OBJETO

CLÁUSULA 1ª. O presente negócio jurídico processual versa sobre aceitação de garantia nos autos da execução fiscal nº [REDACTED], em trâmite perante a 2ª Vara Federal de São Bernardo do Campo-SP, que tem por objeto a inscrição em DAU [REDACTED] hoje, no valor atualizado de [REDACTED] quatrocentos e oitenta milhões, trezentos e quarenta e um mil, cento e noventa e um reais e vinte e quatro centavos).

§ 1º. O processo aguarda o julgamento do Recurso Especial interposto pelo DEVEDOR contra acórdão proferido pelo Tribunal Regional Federal da 3ª Região, nos autos dos Embargos à Execução Fiscal nº [REDACTED], sendo certo que referido recurso não é dotado de efeito suspensivo.

DOS DEMAIS DÉBITOS DO DEVEDOR NO ÂMBITO DA PGFN

CLÁUSULA 2ª. O DEVEDOR tem outros débitos inscritos em DAU incluídos em parcelamentos ordinários e especiais, conforme comprova o relatório de apoio para [REDACTED]

[REDACTED]



PROCURADORIA-GERAL DA FAZENDA NACIONAL
 PROCURADORIA-REGIONAL DA FAZENDA NACIONAL - 3ª REGIÃO
 PROCURADORIA SECCIONAL DA FAZENDA NACIONAL EM
 SÃO BERNARDO DO CAMPO/SP

emissão de certidão de regularidade fiscal (Anexo II), juntada ao Dossiê

§ 1º. A inscrição em DAU nº [REDACTED] no valor atualizado de R\$ 480.035.450,72 (quatrocentos e oitenta milhões, trinta e cinco mil, quatrocentos e cinquenta reais e setenta e dois centavos), objeto da execução fiscal nº [REDACTED] apenas aos autos da execução fiscal nº [REDACTED] e a inscrição em DAU nº [REDACTED] no valor atualizado de R\$ 955.694.674,55 (novecentos e cinquenta e cinco milhões, seiscentos e noventa e quatro mil, seiscentos e setenta e quatro reais e cinquenta e cinco centavos), encontram-se com a exigibilidade suspensa por decisão judicial. A primeira inscrição, por decisão proferida nos autos do Processo nº [REDACTED] e a segunda por decisão proferida nos autos do Processo nº [REDACTED].

DAS GARANTIAS

CLÁUSULA 3ª. O DEVEDOR oferece, com a finalidade de garantir a dívida contemplada no presente NJP, as garantias já oferecidas nos autos da execução fiscal acima referida, que constam do Anexo III do Dossiê [REDACTED], devendo ser considerada a composição atual dos patios do DEVEDOR, que ainda pende de avaliação judicial definitiva, *por Expert*, nos termos do quanto definido pelo Tribunal Regional Federal da 3ª Região, nos autos do Agravo de Instrumento nº [REDACTED], cujo acórdão consta do Anexo IV.

§1º. O DEVEDOR declara que os bens ou direitos listados no Anexo III, foram avaliados em junho de 2011, por empresa de engenharia por ele contratada, no valor de R\$ 1.067.000.000,00 (um bilhão e sessenta e sete milhões de reais), declara ainda que não existem quaisquer dívidas *propter rem* que possam incidir sobre referidos bens, que se encontram livres e desimpedidos de ônus, além da penhora realizada nos autos da Execução Fiscal nº [REDACTED]



PROCURADORIA-GERAL DA FAZENDA NACIONAL
 PROCURADORIA-REGIONAL DA FAZENDA NACIONAL - 3ª REGIÃO
 PROCURADORIA SECCIONAL DA FAZENDA NACIONAL EM
 SÃO BERNARDO DO CAMPO/SP

§2º. A penhora sobre os imóveis está em fase de regularização da sua averbação junto às matrículas perante cada Cartório de Registro de Imóvel, sendo certo que os imóveis de [REDACTED] já estão averbadas as penhoras.

§ 3º. O DEVEDOR oferece e concorda com a manutenção da garantia dos valores já depositados nos autos da execução fiscal nº [REDACTED], no valor de R\$ 232.630,29 (duzentos e trinta e dois mil, seiscentos e trinta reais e vinte e nove centavos), bloqueados em [REDACTED] e R\$ 439.483,26 (quatrocentos e trinta e nove mil, quatrocentos e oitenta e três reais, e vinte e seis centavos), bloqueados em [REDACTED] que encontram-se depositados na conta judicial [REDACTED].

CLÁUSULA 4ª. Em complemento à garantia já ofertada nos autos da execução fiscal, mas ainda não avaliada, nos termos como definido pelo E. Tribunal Regional Federal da 3ª Região, nos autos do Agravo de Instrumento nº [REDACTED], o DEVEDOR oferece, por meio de depósito judicial DJE, em conta vinculada ao Processo nº [REDACTED], percentual da sua receita operacional líquida, na ordem de [REDACTED] ao mês, calculada com base no último resultado publicado no Relatório de Informações Trimestrais - ITR.

§ 1º. O DEVEDOR se obriga a realizar o depósito do montante referido no *caput* mensalmente, até o último dia útil de cada mês, tendo sido realizados os depósitos referentes aos meses de agosto e setembro.

CLÁUSULA 5ª O Devedor declara que [REDACTED] sobre a média mensal da receita operacional líquida representa, na data da assinatura do NJP, o valor de R\$ [REDACTED] no seu relatório de Informações Trimestrais.

§ 1º. O Devedor declara que tal receita oferecida em penhora mediante depósito mensal, não é objeto de constrição por medida judicial ou extrajudicial e não está garantindo qualquer outra dívida do DEVEDOR ou de terceiros.



PROCURADORIA-GERAL DA FAZENDA NACIONAL
 PROCURADORIA-REGIONAL DA FAZENDA NACIONAL - 3ª REGIÃO
 PROCURADORIA SECCIONAL DA FAZENDA NACIONAL EM
 SÃO BERNARDO DO CAMPO/SP

CLÁUSULA 6ª. Obriga-se o DEVEDOR a não destinar a parcela prevista da sua receita operacional líquida a outros fins que não ao depósito para garantia do crédito objeto da Execução Fiscal nº [REDACTED].

PARÁGRAFO ÚNICO. A empresa poderá se utilizar da receita operacional líquida para a consecução de suas regulares atividades, respeitado o dever de depositar o montante ora pactuado.

CLÁUSULA 7ª. Deverá ser apresentado pelo DEVEDOR reforço de garantia quando constatada redução significativa da receita operacional líquida, nos termos como firmado no presente acordo.

PARÁGRAFO ÚNICO. Considera-se redução significativa da receita operacional líquida o montante de [REDACTED] de 2019.

CLÁUSULA 8ª. O DEVEDOR apresenta o balanço patrimonial analítico, que pode ser acessado através do [REDACTED] ou no site da CVM (www.cvm.gov.br) por meio do sistema Empresas.Net, possibilitando à União o acompanhamento da garantia prestada, ou, sempre que a PGFN reputar oportuno, apresentará documentos e informações complementares com a demonstração do resultado do exercício, sob pena de resolução do presente NJP.

CLÁUSULA 9ª - O DEVEDOR obriga-se, durante a vigência do presente NJP, a manter em dia o pagamento de todos os impostos, taxas e demais tributos e emolumentos, ainda que decorrentes de depósito ou custódia, federais, estaduais e municipais que incidam ou venham a incidir sobre os imóveis dados em garantia.

CLÁUSULA 10ª. Incidindo o DEVEDOR em alguma das hipóteses de resolução do presente NJP, com vistas a atender aos princípios da razoável duração do processo e da efetividade da jurisdição, fica desde logo pactuado uma rápida e concreta solução para o litígio, mediante a aplicação do disposto no inciso I, do artigo 879, c.c. art. 880 do Código de Processo Civil, após definitiva avaliação judicial.



PROCURADORIA-GERAL DA FAZENDA NACIONAL
 PROCURADORIA-REGIONAL DA FAZENDA NACIONAL - 3ª REGIÃO
 PROCURADORIA SECCIONAL DA FAZENDA NACIONAL EM
 SÃO BERNARDO DO CAMPO/SP

CLÁUSULA 11. No caso de desapropriação total ou parcial de quaisquer bens ou direitos, inclusive bem imóvel dado em garantia, fica acordado que a indenização devida pelo ente desapropriante deverá ser depositada nos autos da Execução Fiscal nº [REDACTED] para ao final do julgamento dos embargos à execução fiscal – processo nº [REDACTED] na hipótese de confirmada a sentença, ser aplicado o montante na amortização ou liquidação da dívida ativa do DEVEDOR, sendo que, se a indenização for inferior ao saldo da dívida, o DEVEDOR obriga-se a pagar, imediatamente, a diferença existente.

PARÁGRAFO ÚNICO. Ficam as partes de acordo que, em caso de ação de desapropriação, judicial ou administrativa, a UNIÃO, na condição de terceira interessada, integrará o processo na condição de assistente, com vistas a garantir a justa indenização, comprometendo-se ainda as partes a buscarem a melhor avaliação do bem a ser desapropriado.

CLÁUSULA 12. Ocorrendo perecimento, depreciação ou deterioração que cause redução significativa do valor de qualquer bem oferecido em garantia, compromete-se o DEVEDOR a substituir ou reforçar a garantia com outros bens, a critério da PGFN, no prazo de 30 (trinta) dias da intimação, sob pena de rescisão do presente negócio jurídico processual.

PARÁGRAFO ÚNICO - Considera-se redução significativa a que retirar mais de 20% do valor do bem oferecido em garantia, devendo ser considerado o valor a ser apurado após a avaliação por perito judicial.

DAS HIPÓTESES DE RESCISÃO DO NJP

CLÁUSULA 13. Implicará rescisão do presente NJP, com a imediata execução das garantias:

I - a alienação de bens ou direitos pelo DEVEDOR sem prévia comunicação à FAZENDA NACIONAL ou a constatação, pela União, de qualquer ato tendente ao esvaziamento patrimonial, por parte do DEVEDOR;

[REDACTED]

[REDACTED]

7



PROCURADORIA-GERAL DA FAZENDA NACIONAL
 PROCURADORIA-REGIONAL DA FAZENDA NACIONAL - 3ª REGIÃO
 PROCURADORIA SECCIONAL DA FAZENDA NACIONAL EM
 SÃO BERNARDO DO CAMPO/SP

- II - a não concretização das garantias no prazo de 30 dias contados da assinatura do presente NJP;
- III - a prática de qualquer ato ilícito que acarrete a diminuição do faturamento oferecido em garantia;
- IV - a decretação de falência ou de outro mecanismo de liquidação judicial ou extrajudicial;
- V - a concessão de medida cautelar em desfavor dos devedores, nos termos da Lei nº 8.397, de 6 de janeiro de 1992;
- VI - a declaração de inaptação da inscrição no Cadastro Nacional da Pessoa Jurídica (CNPJ);
- VII - a não realização, junto aos registros públicos, dos atos previstos em Lei para a averbação da garantia hipotecária, no prazo de 90 (quarenta e cinco) dias da assinatura do presente NJP, na hipótese de atraso imputável ao DEVEDOR;
- VIII - a diminuição substancial do faturamento, assim considerada quando atingir 20% do valor indicado para agosto de 2019, a deterioração, a depreciação e o perecimento de bens incluídos no acordo para fins de garantia, caso não haja o seu reforço ou a sua substituição, no prazo de 30 (trinta) dias, após a devida intimação.
- IX - a não homologação judicial definitiva, quando for o caso;
- X - o descumprimento ou o cumprimento irregular de quaisquer cláusulas estipuladas no presente NJP;

§ 1º - Na hipótese de a diminuição do faturamento atingir 20 % do valor indicado para agosto de 2019, fica ressalvado o direito do DEVEDOR manter o depósito mensal no valor mínimo de agosto de 2019 R\$ [REDACTED] corrigido pela SELIC acumulada desde agosto de 2019, mais um por cento no mês de vencimento, até a data do depósito.



PROCURADORIA-GERAL DA FAZENDA NACIONAL
PROCURADORIA-REGIONAL DA FAZENDA NACIONAL - 3ª REGIÃO
PROCURADORIA SECCIONAL DA FAZENDA NACIONAL EM
SÃO BERNARDO DO CAMPO/SP

§ 2º. O DEVEDOR será previamente notificado para sanar, no prazo de 15 (quinze) dias, a situação ensejadora de rescisão do NJP, quando não houver prazo estipulado no presente NJP.

DA CERTIDÃO NOS TERMOS DO ARTIGO 205/206 CTN

CLÁUSULA 14. A inscrição contemplada pelo presente NJP não constituirá impedimento à emissão de certidão negativa ou de certidão positiva com efeitos de negativa em favor do devedor, desde que considerados cumpridos os requisitos previstos nos artigos 205 e 206 da Lei nº 5.172, de 25 de outubro de 1966 (Código Tributário Nacional).

CLÁUSULA 15. O cancelamento da certidão de regularidade fiscal poderá ocorrer nos casos da Portaria Conjunta RFB/PGFN nº 1751, de 02 de outubro de 2014 e Portaria PGFN nº 486/2011 e/ou nas hipóteses de descumprimento ou cumprimento irregular das cláusulas estipuladas no presente NJP.

§1º. O cancelamento da certidão poderá ser efetuado, mediante ato a ser publicado no Diário Oficial da União (DOU), nos termos do art. 15, parágrafo único, da Portaria Conjunta RFB/PGFN nº 1751, de 02 de outubro de 2014.

§2º. No caso de rescisão do NJP, rescisão de parcelamento ou reforma das decisões judiciais, o cancelamento da certidão poderá ser efetuado independentemente de publicação no DOU, devendo a unidade responsável encaminhar despacho de cancelamento, devidamente instruído, ao setor responsável.



PROCURADORIA-GERAL DA FAZENDA NACIONAL
 PROCURADORIA-REGIONAL DA FAZENDA NACIONAL - 3ª REGIÃO
 PROCURADORIA SECCIONAL DA FAZENDA NACIONAL EM
 SÃO BERNARDO DO CAMPO/SP

DISPOSIÇÕES FINAIS

CLÁUSULA 16. O NJP produzirá efeitos enquanto pendente de homologação judicial, devendo o DEVEDOR promover as medidas necessárias ao seu integral cumprimento.

§ 1º. O desfazimento do NJP não implicará a liberação das garantias dadas para assegurar o crédito.

§2º. Rescindido o NJP, será retomado o regular curso do processo, com a execução das garantias prestadas na forma estipulada no presente NJP e a prática dos demais atos executórios do crédito, observado o disposto na Cláusula 10ª.

CLÁUSULA 17. A celebração do presente NJP não dispensa o recolhimento das obrigações tributárias correntes devidas pelo DEVEDOR, nem mesmo o cumprimento das obrigações acessórias dependentes da obrigação principal.

CLÁUSULA 18. Cessarão os efeitos deste NJP se, a qualquer tempo, houver descumprimento de suas cláusulas ou, ainda, se, nos termos do art. 190, parágrafo único, do Código de Processo Civil, o Poder Judiciário, em controle da validade do negócio, recusar-lhe aplicação.

CLÁUSULA 19. Na hipótese de o presente NJP ser declarado parcialmente nulo pelo Poder Judiciário, a parte não nula será preservada em todos os seus efeitos.

CLÁUSULA 20. O presente NJP não interfere em quaisquer outras inscrições no CADIN, Cadastro de Inadimplentes com o FGTS ou qualquer outro cadastro restritivo, aihelas ao objeto do presente acordo.

CLÁUSULA 21. O presente NJP vigorará até a extinção da execução fiscal nº [REDACTED]

§ 1º. Definida a avaliação judicial dos bens que constam do Anexo III, do Dossiê [REDACTED], transcorridos mais de 12 meses sem que ocorra o trânsito em julgado dos Embargos à Execução Fiscal nº [REDACTED], esta terá seu valor atualizado monetariamente e considerará as aquisições e substituições de acordo com o Livro Razão Contábil, dispensada nova avaliação judicial.



PROCURADORIA-GERAL DA FAZENDA NACIONAL
PROCURADORIA-REGIONAL DA FAZENDA NACIONAL - 3ª REGIÃO
PROCURADORIA SECCIONAL DA FAZENDA NACIONAL EM
SÃO BERNARDO DO CAMPO/SP

CLÁUSULA 22. O presente NIP e a interpretação das suas cláusulas não implicará na redução do montante dos créditos inscritos ou renúncia às garantias e privilégios do crédito tributário.

Firmam as partes o presente para que produza os efeitos desejados.

São Bernardo do Campo, 08 de outubro de 2019

PELA FAZENDA NACIONAL

[Redacted signature]

Procuradora-Seccional da Fazenda Nacional em São Bernardo do Campo/SP

[Redacted signature]

Procurador da Fazenda Nacional

[Redacted signature]

Procurador-Chefe da Dívida Ativa da União na 3ª Região

PELO DEVEDOR

[Redacted signature]

Diretor Presidente

[Redacted signature]

Diretor Jurídico

[Redacted signature]

ANEXO B – Resolução nº 118, de 1º de dezembro de 2014



CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO

RESOLUÇÃO Nº 118, DE 1º DE DEZEMBRO DE 2014.

Versão compilada

Dispõe sobre a Política Nacional de Incentivo à Autocomposição no âmbito do Ministério Público e dá outras providências.

O **CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO**, no exercício da competência prevista no art.130-A, § 2º, inciso I, da Constituição da República Federativa do Brasil e com fundamento no artigo 147 e seguintes do seu Regimento Interno, em conformidade com a decisão Plenária tomada na 23ª Sessão Ordinária, realizada em 1º de dezembro de 2014, e, ainda;

Considerando que o acesso à Justiça é direito e garantia fundamental da sociedade e do indivíduo e abrange o acesso ao Judiciário, mas vai além para incorporar, também, o direito de acesso a outros mecanismos e meios autocompositivos de resolução dos conflitos e controvérsias, inclusive o acesso ao Ministério Público como garantia fundamental de proteção e de efetivação de direitos e interesses individuais indisponíveis e sociais (art. 127, caput, da CR/1988);

Considerando que a adoção de mecanismos de autocomposição pacífica dos conflitos, controvérsias e problemas é uma tendência mundial, decorrente da evolução da cultura de participação, do diálogo e do consenso;

Considerando a necessidade de se consolidar, no âmbito do Ministério Público, uma política permanente de incentivo e aperfeiçoamento dos mecanismos de autocomposição;

Considerando a importância da prevenção e da redução da litigiosidade e que as controvérsias e os conflitos envolvendo o Poder Público e os particulares, ou entre estes, notadamente aquelas de natureza coletiva, podem ser resolvidas de forma célere, justa, efetiva e implementável;

Considerando que a negociação, a mediação, a conciliação, as convenções processuais e as práticas restaurativas são instrumentos efetivos de pacificação social, resolução e prevenção de litígios, controvérsias e problemas e que a sua apropriada utilização em programas já implementados no Ministério Público têm reduzido a excessiva judicialização e têm levado

CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO

os envolvidos à satisfação, à pacificação, a não reincidência e ao empoderamento;

Considerando ser imprescindível estimular, apoiar e difundir a sistematização e o aprimoramento das práticas já adotadas pelo Ministério Público;

Considerando o teor do Acordo de Cooperação Técnica nº 14/2012, firmado entre o Ministério da Justiça, com a interveniência da Secretaria de Reforma do Judiciário, e o Conselho Nacional do Ministério Público;

Considerando a necessidade de uma cultura da paz, que priorize o diálogo e o consenso na resolução dos conflitos, controvérsias e problemas no âmbito do Ministério Público;

Considerando as várias disposições legais (art. 585, inciso II, do CPC; art. 57, parágrafo único, da Lei nº 9.099/1995; art. 5º, § 6º, da Lei nº 7.347/1985, dentre outras), que conferem legitimidade ao Ministério Público para a construção de soluções autocompositivas;

Considerando que o Ministério Público, como instituição permanente, é uma das garantias fundamentais de acesso à justiça da sociedade, incumbindo-lhe a defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis (arts. 127, caput, e 129, da CR/1988), funções essenciais à efetiva promoção da justiça;

Considerando que na área penal também existem amplos espaços para a negociação, sendo exemplo o que preveem os artigos 72 e 89, da Lei nº 9.099/1995 (Dispõe sobre os Juizados Cíveis e Criminais), a possível composição do dano por parte do infrator, como forma de obtenção de benefícios legais, prevista na Lei nº 9.605/1998 (Dispõe sobre as sanções penais e administrativas derivadas de condutas e atividades lesivas ao meio ambiente), a delação premiada inclusa na Lei nº 8.137/1990, artigo 16, parágrafo único, e Lei nº 8.072/1990, artigo 8º, parágrafo único, e a Lei 9.807/1999, e em tantas outras situações, inclusive atinentes à execução penal, em que seja necessária a atuação do Ministério Público, RESOLVE:

CAPÍTULO I

DA POLÍTICA NACIONAL DE INCENTIVO À AUTOCOMPOSIÇÃO NO ÂMBITO DO
MINISTÉRIO PÚBLICO

Art. 1º Fica instituída a POLÍTICA NACIONAL DE INCENTIVO À AUTOCOMPOSIÇÃO NO ÂMBITO DO MINISTÉRIO PÚBLICO, com o objetivo de

CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO

assegurar a promoção da justiça e a máxima efetividade dos direitos e interesses que envolvem a atuação da Instituição.

Parágrafo único. Ao Ministério Público brasileiro incumbe implementar e adotar mecanismos de autocomposição, como a negociação, a mediação, a conciliação, o processo restaurativo e as convenções processuais, bem assim prestar atendimento e orientação ao cidadão sobre tais mecanismos.

Art. 2º Na implementação da Política Nacional descrita no artigo 1º, com vista à boa qualidade dos serviços, à disseminação da cultura de pacificação, à redução da litigiosidade, à satisfação social, ao empoderamento social e ao estímulo de soluções consensuais, serão observados:

I – a formação e o treinamento de membros e, no que for cabível, de servidores;

II – o acompanhamento estatístico específico que considere o resultado da atuação institucional na resolução das controvérsias e conflitos para cuja resolução possam contribuir seus membros e servidores;

III – a revisão periódica e o aperfeiçoamento da Política Nacional e dos seus respectivos programas;

IV – a valorização do protagonismo institucional na obtenção de resultados socialmente relevantes que promovam a justiça de modo célere e efetivo.

Art. 3º O Conselho Nacional do Ministério Público, com as unidades e ramos dos Ministérios Públicos, promoverá a organização dos mecanismos mencionados no art. 1º.

CAPÍTULO II

DAS ATRIBUIÇÕES DO CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO E DO MINISTÉRIO PÚBLICO BRASILEIRO

Art. 4º Compete ao Conselho Nacional do Ministério Público fomentar e implementar, com a participação de todas as unidades e ramos do Ministério Público, os programas e ações de incentivo à autocomposição.

Art. 5º O Conselho Nacional do Ministério Público tem, entre outras funções, o

CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO

objetivo de avaliar, debater e propor medidas administrativas, reformas normativas e projetos que incentivem a resolução autocompositiva extrajudicial ou judicial consensual de conflitos e controvérsias no âmbito do Ministério Público.

Art. 6º Para consecução dos objetivos supracitados, o CNMP poderá:

I – Propor e promover a realização de seminários, congressos e outros eventos;

II – Promover a articulação e integração com outros projetos e políticas nesta temática, desenvolvidos pelos Poderes Executivo, Judiciário, Legislativo e pelas instituições que compõem o sistema de Justiça;

III – Mapear as boas práticas nesta temática e incentivar a sua difusão;

IV – Realizar pesquisas sobre negociação, mediação, conciliação, convenções processuais, processos restaurativos e outros mecanismos autocompositivos;

V – Promover publicações sobre negociação, mediação, conciliação, convenções processuais, processos restaurativos e outros mecanismos autocompositivos.

Art. 7º Compete às unidades e ramos do Ministério Público brasileiro, no âmbito de suas atuações:

I – o desenvolvimento da Política Nacional de Incentivo à autocomposição no âmbito do Ministério Público;

II – a implementação, a manutenção e o aperfeiçoamento das ações voltadas ao cumprimento da política e suas metas;

III – a promoção da capacitação, treinamento e atualização permanente de membros e servidores nos mecanismos autocompositivos de tratamento adequado dos conflitos, controvérsias e problemas;

IV – a realização de convênios e parcerias para atender aos fins desta Resolução;

V – a inclusão, no conteúdo dos concursos de ingresso na carreira do Ministério Público e de servidores, dos meios autocompositivos de conflitos e controvérsias;

VI – a manutenção de cadastro de mediadores e facilitadores voluntários, que atuem no Ministério Público, na aplicação dos mecanismos de autocomposição dos conflitos.

VII – a criação de Núcleos Permanentes de Incentivo à Autocomposição, compostos por membros, cuja coordenação será atribuída, preferencialmente, aos profissionais atuantes na área, com as seguintes atribuições, entre outras:

CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO

- a) propor à Administração Superior da respectiva unidade ou ramo do Ministério Público ações voltadas ao cumprimento da Política Nacional de Incentivo à autocomposição no âmbito do Ministério Público;
- b) atuar na interlocução com outros Ministérios Públicos e com parceiros;
- c) propor à Administração Superior da respectiva unidade ou ramo do Ministério Público a realização de convênios e parcerias para atender aos fins desta Resolução;
- d) estimular programas de negociação e mediação comunitária, escolar e sanitária, dentre outras.

~~Parágrafo único. A criação dos Núcleos a que se refere o inciso VII deste artigo e sua composição deverão ser informadas ao Conselho Nacional do Ministério Público.~~

§ 1º A criação dos Núcleos a que se refere o inciso VII deste artigo e sua composição deverão ser informadas ao Conselho Nacional do Ministério Público. [\(Antigo parágrafo único renumerado para § 1º pela Resolução nº 222, de 03 de dezembro de 2020\)](#)

§ 2º As unidades e os ramos do Ministério Público poderão incluir, a seu critério, representantes da Ouvidoria, do Centro de Estudos e Aperfeiçoamento Funcional ou de outros órgãos auxiliares na composição dos Núcleos Permanentes de Incentivo à Autocomposição. [\(Acrescido pela Resolução nº 222, de 03 de dezembro de 2020\)](#)

§ 3º É vedada a participação dos órgãos mencionados no § 2º em atividades dos Núcleos Permanentes de Incentivo à Autocomposição que constituam atos típicos de órgãos de execução. [\(Acrescido pela Resolução nº 222, de 03 de dezembro de 2020\)](#)

CAPÍTULO III

DAS PRÁTICAS AUTOCOMPOSITIVAS NO ÂMBITO DO MINISTÉRIO PÚBLICO

Seção I

Da Negociação

Art. 8º A negociação é recomendada para as controvérsias ou conflitos em que o Ministério Público possa atuar como parte na defesa de direitos e interesses da sociedade, em razão de sua condição de representante adequado e legitimado coletivo universal (art. 129, III,

CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO

da CR/1988);

Parágrafo único. A negociação é recomendada, ainda, para a solução de problemas referentes à formulação de convênios, redes de trabalho e parcerias entre entes públicos e privados, bem como entre os próprios membros do Ministério Público.

Seção II **Da Mediação**

Art. 9º A mediação é recomendada para solucionar controvérsias ou conflitos que envolvam relações jurídicas nas quais é importante a direta e voluntária ação de ambas as partes divergentes.

Parágrafo único. Recomenda-se que a mediação comunitária e a escolar que envolvam a atuação do Ministério Público sejam regidas pela máxima informalidade possível.

Art. 10. No âmbito do Ministério Público:

I – a mediação poderá ser promovida como mecanismo de prevenção ou resolução de conflito e controvérsias que ainda não tenham sido judicializados;

II – as técnicas do mecanismo de mediação também podem ser utilizadas na atuação em casos de conflitos judicializados;

III – as técnicas do mecanismo de mediação podem ser utilizadas na atuação em geral, visando ao aprimoramento da comunicação e dos relacionamentos.

§1º Ao final da mediação, havendo acordo entre os envolvidos, este poderá ser referendado pelo órgão do Ministério Público ou levado ao Judiciário com pedido de homologação.

§2º A confidencialidade é recomendada quando as circunstâncias assim exigirem, para a preservação da intimidade dos interessados, ocasião em que deve ser mantido sigilo sobre todas as informações obtidas em todas as etapas da mediação, inclusive nas sessões privadas, se houver, salvo autorização expressa dos envolvidos, violação à ordem pública ou às leis vigentes, não podendo o membro ou servidor que participar da mediação ser testemunha do caso, nem atuar como advogado dos envolvidos, em qualquer hipótese.

CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO

Seção III **Da Conciliação**

Art. 11. A conciliação é recomendada para controvérsias ou conflitos que envolvam direitos ou interesses nas áreas de atuação do Ministério Público como órgão interveniente e nos quais sejam necessárias intervenções propondo soluções para a resolução das controvérsias ou dos conflitos.

Art. 12. A conciliação será empreendida naquelas situações em que seja necessária a intervenção do membro do Ministério Público, servidor ou voluntário, no sentido de propor soluções para a resolução de conflitos ou de controvérsias, sendo aplicáveis as mesmas normas atinentes à mediação.

Seção IV **Das Práticas Restaurativas**

Art. 13. As práticas restaurativas são recomendadas nas situações para as quais seja viável a busca da reparação dos efeitos da infração por intermédio da harmonização entre o (s) seu (s) autor (es) e a (s) vítima (s), com o objetivo de restaurar o convívio social e a efetiva pacificação dos relacionamentos.

Art. 14. Nas práticas restaurativas desenvolvidas pelo Ministério Público, o infrator, a vítima e quaisquer outras pessoas ou setores, públicos ou privados, da comunidade afetada, com a ajuda de um facilitador, participam conjuntamente de encontros, visando à formulação de um plano restaurativo para a reparação ou minoração do dano, a reintegração do infrator e a harmonização social.

Seção V **Das Convenções Processuais**

Art. 15. As convenções processuais são recomendadas toda vez que o procedimento deva ser adaptado ou flexibilizado para permitir a adequada e efetiva tutela jurisdicional aos interesses materiais subjacentes, bem assim para resguardar âmbito de proteção dos direitos

CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO

fundamentais processuais.

Art. 16. Segundo a lei processual, poderá o membro do Ministério Público, em qualquer fase da investigação ou durante o processo, celebrar acordos visando constituir, modificar ou extinguir situações jurídicas processuais.

Art. 17. As convenções processuais devem ser celebradas de maneira dialogal e colaborativa, com o objetivo de restaurar o convívio social e a efetiva pacificação dos relacionamentos por intermédio da harmonização entre os envolvidos, podendo ser documentadas como cláusulas de termo de ajustamento de conduta.

CAPÍTULO IV

DA ATUAÇÃO DOS NEGOCIADORES, CONCILIADORES E MEDIADORES

Art. 18. Os membros e servidores do Ministério Público serão capacitados pelas Escolas do Ministério Público, diretamente ou em parceria com a Escola Nacional de Mediação e de Conciliação (ENAM), da Secretaria de Reforma do Judiciário do Ministério da Justiça, ou com outras escolas credenciadas junto ao Poder Judiciário ou ao Ministério Público, para que realizem sessões de negociação, conciliação, mediação e práticas restaurativas, podendo fazê-lo por meio de parcerias com outras instituições especializadas.

CAPÍTULO V

DAS DISPOSIÇÕES FINAIS

Art. 19. Caberá ao Conselho Nacional do Ministério Público compilar informações sobre a resolução autocompositiva de conflitos.

Art. 20. Esta Resolução entra em vigor na data de sua publicação.

Brasília/DF, 1º de dezembro de 2014.

CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO

RODRIGO JANOT MONTEIRO DE BARROS
Presidente do Conselho Nacional do Ministério Público