

UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARANÁ

RAFAEL SIQUEIRA RUZENE

CELEBRAÇÃO DOS NEGÓCIOS JURÍDICOS PROCESSUAIS PELA FAZENDA
PÚBLICA: ADMINISTRAÇÃO EFICIENTE E PROMOÇÃO DO INTERESSE
PÚBLICO

CURITIBA
2024

RAFAEL SIQUEIRA RUZENE

CELEBRAÇÃO DOS NEGÓCIOS JURÍDICOS PROCESSUAIS PELA FAZENDA
PÚBLICA: ADMINISTRAÇÃO EFICIENTE E PROMOÇÃO DO INTERESSE
PÚBLICO

Artigo científico apresentado como requisito parcial à aprovação na disciplina Trabalho de Conclusão de Curso II (TCCII), no Programa de Graduação da Faculdade de Direito da Universidade Federal do Paraná.

Orientador: Prof. Dr. Gustavo Osna

CURITIBA

2024

TERMO DE APROVAÇÃO

TERMO DE APROVAÇÃO

CELEBRAÇÃO DOS NEGÓCIOS JURÍDICOS PROCESSUAIS PELA FAZENDA PÚBLICA: ADMINISTRAÇÃO EFICIENTE E
PROMOÇÃO DO INTERESSE PÚBLICO

RAFAEL SIQUEIRA RUZENE

Trabalho de Conclusão de Curso aprovado como
requisito parcial para obtenção de Graduação no Curso de
Direito, da Faculdade de Direito, Setor de Ciências jurídicas
da Universidade Federal do Paraná, pela seguinte banca
examinadora:

Documento assinado digitalmente
 **GUSTAVO OSNA**
Data: 06/12/2024 15:43:15 -0300
Verifique em <https://validar.it.gov.br>

Gustavo Osna
Orientador

Coodenador
Documento assinado digitalmente
 **PAULO GUILHERME SIBEIRO DA ROSA MAZINI**
Data: 05/12/2024 18:57:33 -0300
Verifique em <https://validar.it.gov.br>

Paulo Guilherme Mazini
1º Membro



Rafaela Mattioli Somma
2º Membro

AGRADECIMENTOS

Dedico esse Trabalho de Conclusão de Curso ao Rei dos reis e Senhor dos senhores. Àquele que é o Deus eterno e soberano sobre todos. Digno de toda honra, glória e poder.

Agradeço imensamente aos meus pais, Luiz e Daniela, por quem tenho um grande amor e respeito, e por sempre terem se empenhado e se sacrificado por mim e pelos meus irmãos, investindo na nossa educação e no nosso crescimento pessoal, espiritual e profissional. São verdadeiros exemplos para mim e que, sem a ajuda deles, nada disso seria possível.

Agradeço aos meus irmãos Mateus e Pedro pela parceria de longa data e por sempre me inspirarem a ser um irmão mais velho exemplar e cuidadoso.

Agradeço aos meus queridos amigos da Faculdade de Direito, Lucas, Luiz, Paulo e Kauê, pelos anos de curso juntos e por uma amizade que transcende o ambiente universitário.

Agradeço aos meus amigos e irmãos em Cristo da Primeira Igreja Batista de Curitiba que muito bem me acolheram nesta cidade maravilhosa e que foram o meu apoio nesse início de trajetória.

Agradeço aos meus familiares de Campinas e Curitiba que me incentivam a perseguir meus sonhos.

Agradeço especialmente o meu tio Décio, grande exemplo de jurista, que em muito me inspira na carreira.

Agradeço ao pessoal da Procuradoria-Geral do Estado do Paraná, na figura do Dr. Arthur Sombra, pelo carinho e recepção com que tiveram comigo no tempo de estágio por lá.

Agradeço ao Gabinete do Dr. Délcio Miranda da Rocha por todo apoio e suporte nesses últimos anos de curso, e por me permitirem experimentar um pouco da carreira brilhante que é a magistratura.

Agradeço aos professores da Faculdade de Direito que fizeram parte da minha trajetória, com destaque ao Prof. Dr. Gustavo Osna.

Por fim, reservo um agradecimento para lá de especial àquela que se juntou a mim nesse último ano de faculdade e que tem sido minha parceira fiel em todos os momentos. À minha namorada - e futura esposa - Isabela. Com muito amor e carinho.

RESUMO

O presente artigo aborda a relevância dos negócios jurídicos processuais como instrumentos de modernização e eficiência no processo civil brasileiro, com destaque para sua aplicação pela Fazenda Pública. A partir do Código de Processo Civil de 2015, é permitido às partes ajustar o procedimento processual conforme suas necessidades, respeitando os limites legais, o que representa um avanço na busca por celeridade e eficiência. A pesquisa explora a dualidade entre a flexibilidade oferecida pelos negócios jurídicos processuais e as restrições impostas pela supremacia e indisponibilidade do interesse público, destacando que a Fazenda Pública pode celebrar tais acordos para otimizar procedimentos, desde que respeite princípios como publicidade, motivação e isonomia. Além disso, partindo-se de uma mudança de paradigma promovida pelo Direito Administrativo moderno, cuja base de atuação da Administração Pública se dá pela consensualidade, enfatiza-se que a celebração de negócios processuais pela Fazenda Pública promove a cooperação e reduz a litigiosidade, contribuindo para a eficiência administrativa e processual. Por fim, conclui-se que tais práticas, quando realizadas dentro dos limites legais, fortalecem uma Administração Pública mais colaborativa e comprometida com soluções ágeis e justas.

Palavras-chave: Negócios Jurídicos Processuais; Fazenda Pública; Administração Pública; Eficiência; Interesse Público.

SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO.....	7
2. OS NEGÓCIOS JURÍDICOS PROCESSUAIS.....	8
2.1. Definição e características.....	8
2.2. Negócios Jurídicos Processuais no Novo Código de Processo Civil.....	12
2.3. Limites da convenção processual.....	14
3. CELEBRAÇÃO DOS NEGÓCIOS JURÍDICOS PROCESSUAIS PELA FAZENDA PÚBLICA.....	16
3.1. Administração Pública contemporânea: atuação eficiente e a busca pela consensualidade.....	16
3.2. Possibilidade de convenção pela Administração Pública: fundamentos legais..	21
3.3. Os negócios, a eficiência e o interesse público.....	24
4. CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	27
REFERÊNCIAS.....	28

1. INTRODUÇÃO

Nos últimos anos, a temática negócios jurídicos processuais ganhou destaque no cenário jurídico brasileiro, impulsionado, em especial, pela promulgação do Código de Processo Civil de 2015 (CPC/2015).

Como se sabe, a sua introdução no ordenamento jurídico trouxe à tona a possibilidade de as partes celebrarem acordos, ajustando o procedimento processual de acordo com suas necessidades, dentro dos limites legais. Essa flexibilização revelou um avanço baseado na celeridade e eficiência processual, ao permitir que as partes, de forma consensual, possam adaptar o processo às suas peculiaridades.

Entre os principais sujeitos processuais, a Fazenda Pública se destaca por sua relevante função, uma vez que representa interesses estatais, diretamente relacionados ao bem comum e à coletividade.

Nesse contexto, a possibilidade de celebração de negócios jurídicos processuais pela Fazenda Pública desperta uma série de questionamentos, especialmente quanto à necessidade de preservação do interesse público. Isso porque, ao transacionar ou ajustar aspectos processuais, o ente estatal deve observar os limites impostos pela legalidade e pelo princípio da indisponibilidade do interesse público, que norteiam sua atuação.

Com efeito, a participação da Fazenda Pública em negócios jurídicos processuais exige uma análise criteriosa sobre as peculiaridades que envolvem a sua atuação. De um lado, o negócio jurídico processual se apresenta como um instrumento de otimização processual, capaz de proporcionar economia processual e previsibilidade; de outro, há a necessidade de se manter o equilíbrio entre os interesses particulares e a supremacia do interesse público, o que coloca em evidência uma questão central: até que ponto a Fazenda Pública pode transacionar no processo sem comprometer a defesa dos interesses coletivos?

O aprofundamento da discussão sobre o tema torna-se indispensável para a correta aplicação dos negócios jurídicos processuais pela Fazenda Pública, visando garantir que o interesse público continue a ser o vetor norteador das decisões estatais, sem prejuízo das inovações trazidas pelo ordenamento jurídico.

Com isso em mente, inicialmente, a pesquisa tem como objetivo apresentar algumas considerações gerais sobre os negócios jurídicos processuais, abordando o contexto de seu surgimento, a legislação aplicável e suas limitações legais.

Em seguida, será realizada uma análise da relevância desses negócios na atuação da Fazenda Pública, destacando o papel atual da Administração Pública contemporânea, a problemática relacionada à celebração desses acordos e, por fim, sua conexão com o interesse público e a persecução de uma atuação eficiente.

A metodologia adotada foi a pesquisa bibliográfica, com base na análise de livros, artigos e periódicos, utilizando o método dedutivo, partindo de premissas e conceitos gerais da doutrina para chegar a conclusões específicas.

Destaca-se, ainda, que o objetivo do estudo é demonstrar que a Fazenda Pública não só pode, como deve ser incentivada a celebrar negócios processuais, considerando as várias vantagens oferecidas, mesmo diante de um regime jurídico próprio.

2. OS NEGÓCIOS JURÍDICOS PROCESSUAIS

2.1. DEFINIÇÃO E CARACTERÍSTICAS

Antes de tratar propriamente do assunto dos negócios jurídicos processuais, é necessário que sejam traçadas algumas breves considerações sobre os negócios jurídicos em sentido amplo.

Fábio Ulhoa Coelho¹ ensina que o termo “negócio jurídico” se refere a um ato jurídico, marcado pela voluntariedade, por meio do qual um sujeito visa produzir determinado resultado previsto em lei.

Ampliando um pouco mais o horizonte terminológico, Miguel Reale entende tratar-se de um ato jurídico que “além de se originar de um ato de vontade, implica a declaração expressa da vontade, instauradora de uma relação entre dois ou mais sujeitos tendo em vista um objetivo protegido pelo ordenamento jurídico.”²

E aprofunda dizendo:

¹ COELHO, Fábio Ulhoa. **Curso de direito civil**. Parte geral, 7ª Ed. São Paulo: Saraiva, 2014, p. 303.

² REALE, Miguel. **Lições preliminares de direito**. 27ª Ed. São Paulo: Saraiva, 2004, p. 209.

“Tais atos, que culminam numa relação intersubjetiva, não se confundem com os atos jurídicos em sentido estrito, nos quais não há acordo de vontades, como, por exemplo, se dá nos chamados atos materiais, como os da ocupação ou posse de um terreno, a edificação de uma casa no terreno apossado etc.”³

Para Daniela Santos Bomfim,⁴ quando se trata do tema dos negócios jurídicos, a vontade humana possui grande relevância no tocante à existência e eficácia do ato jurídico. A sua manifestação é o “cerne do núcleo do suporte fático”, bem como um “ato de escolha”, cujos limites são dados pelo próprio sistema jurídico.

Todavia, ressalta que ambos os conceitos não se confundem:

“Negócio jurídico é fato jurídico, fato qualificado pela incidência normativa. A vontade exteriorizada é elemento do seu suporte fático; é fato da vida. Nem toda vontade exteriorizada será apreendida pelo direito - terá relevância jurídica; nem toda vontade exteriorizada que tenha relevância jurídica será apreendida como suporte fático de negócio jurídico.”⁵

Historicamente, embora seja notória a presença de protótipos de negócios jurídicos na Roma antiga, é certo que a sua teorização tem suas raízes no Direito Privado alemão, sendo que a origem desse conceito, tal como conhecido no mundo jurídico moderno, está profundamente associada ao desenvolvimento do Direito Pandectista na Alemanha, no final do século XIX e início do século XX.⁶

Conforme lições do saudoso professor José Carlos Moreira Alves⁷:

“A teoria dos negócios jurídicos é criação moderna: data da obra dos pandectistas alemães do século XIX. Os jurisconsultos romanos (embora haja opiniões em contrário, como a de Dulkeit) não a conheceram. No entanto, tendo em vista que essa teoria foi elaborada com base nos textos romanos, e que ela põe em relevo, de modo sistematizado, conhecimentos jurídicos de que os jurisconsultos romanos tiveram intuição, tanto que emanam de suas obras, os autores modernos geralmente a utilizam no estudo do direito romano.”

Importante destacar que, a origem desse conceito está atrelada ao desenvolvimento do princípio da autonomia da vontade no Direito Civil, adaptado

³ *Ibidem*. p. 209.

⁴ BOMFIM, Daniela Santos. A legitimidade extraordinária de origem negocial. In: CABRAL, Antonio do Passo; NOGUEIRA, Pedro Henrique (Coords.). **Negócios Processuais**. Salvador: Juspodivm, 2015, p. 339.

⁵ *Ibidem*, p. 339

⁶ NOGUEIRA, Pedro Henrique. **Negócios jurídicos processuais**. 5ª Ed. Salvador: Juspodvim, 2023, p. 140-141.

⁷ ALVES, José Carlos Moreira. **Direito Romano**. 7. ed. Rio de Janeiro: Forense, 1991, p. 184, v.I.

para o contexto processual. Segundo Pedro Henrique Nogueira,⁸ trata-se, em verdade, de um “acentuado traço liberal-individualista,” que não somente buscou consagrar a prevalência dos interesses individuais dos agentes em face do Estado, como também serviu como elemento distintivo em relação aos atos jurídicos *stricto sensu*.

No entanto, sua teorização e aplicação demandaram uma construção teórica mais robusta, considerando as particularidades do processo, que envolve não apenas interesses privados, mas também o interesse público na boa administração da justiça.

Reforçando essa ideia, Perlingieri afirma que “a autonomia privada não é um valor em si e, sobretudo, não representa um princípio subtraído ao controle de sua correspondência e funcionalização ao sistema das normas constitucionais.”⁹

Dito isso, é preciso pontuar, conforme diz Daniela Santos Bomfim,¹⁰ que a conceituação de negócio jurídico não se restringe somente à esfera do Direito Civil, porquanto “os conceitos da teoria do fato jurídico são lógico-jurídicos”, de cuja aplicação se expande a todos os ramos do direito.

A título de exemplo, autora diz:

“O contrato administrativo nada mais é do que um negócio jurídico de direito administrativo; a delação premiada é um negócio jurídico celebrado no âmbito do direito penal; a desistência da demanda é um negócio jurídico processual.”¹¹

Logo, muito embora haja uma subdivisão entre os negócios que versam sobre direitos materiais e outros que versam sobre direitos processuais, é fato que, do ponto de vista ontológico, não existe diferença significativa entre eles,¹² isso

⁸ NOGUEIRA, Pedro Henrique. **Negócios jurídicos processuais**. 5ª Ed. Salvador: Juspodvim, 2023, p. 141.

⁹ PERLINGIERI, Pietro. **Perfis do Direito Civil** - Introdução ao Direito Civil Constitucional. Tradução Maria Cristina de Cicco. 3 ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2007, p. 277.

¹⁰ BOMFIM, Daniela Santos. A legitimidade extraordinária de origem negocial. In: CABRAL, Antonio do Passo; NOGUEIRA, Pedro Henrique (Coords.). **Negócios Processuais**. Salvador: Juspodvim, 2015, p. 342.

¹¹ Ibidem, p. 342.

¹² CIANCI, Mirna e MEGNA, Bruno Lopes. Fazenda Pública e negócios jurídicos processuais no Novo CPC: Pontos de partida para o estudo. In: CABRAL, Antonio do Passo; NOGUEIRA, Pedro Henrique. (Coord.). **Negócios processuais**. Salvador: JusPodivm, 2017, p. 655.

porque, a ambos são aplicados os mesmos princípios e condições de existência, validade e eficácia.¹³

Pois bem, no que tange aos negócios jurídicos processuais, especificamente, Sérgio Cruz Arenhart e Gustavo Osna¹⁴ apontam que esse instrumento jurídico confere às partes a possibilidade de disporem sobre a estrutura procedimental do processo, permitindo, em síntese, que possam modificar, a seu critério, regras relacionadas ao andamento processual e à tramitação da demanda.

Para Eduardo Talamini,¹⁵ os negócios jurídicos processuais são expressões de vontade com o propósito de gerar efeitos processuais específicos, podendo ser realizados tanto no âmbito do processo quanto fora dele, resultando da autonomia das partes contratantes.

Em contrapartida, afastando-se da corrente doutrinária que adota o dogma da vontade e a concepção preceptiva do negócio jurídico, Pedro Henrique Nogueira, define o negócio jurídico processual como:¹⁶

“[...] fato jurídico voluntário em cujo suporte fático, descrito em norma processual, 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.”

Nesse sentido, Nogueira vê o negócio jurídico processual menos como uma expressão de autonomia plena e mais como uma escolha guiada e restrita pela moldura normativa.

Fredie Didier Jr. complementa essa ideia, destacando que “no negócio jurídico, há escolha da categoria jurídica, do regramento jurídico para determinada situação.”¹⁷

¹³ AURELLI, Arlete Inês. Análise e limites da celebração de negócios jurídicos processuais. In: MARCATO, Ana; GALINO, Beatriz; GOÉS, Gisele Fernandes; BRAGA, Paula Sarno; APRIGLIANO, Ricardo; NOLASCO, Rita Dias. (Coord.). **Negócios processuais**. Salvador: Juspodivm, 2017, p. 47.

¹⁴ ARENHART, Sérgio Cruz; OSNA, Gustavo. Os "acordos processuais" no novo CPC: aproximações preliminares. **Revista eletrônica [do] Tribunal Regional do Trabalho da 9ª Região**, Curitiba, v. 4, n. 39, abr. 2015, p. 104.

¹⁵ TALAMINI, Eduardo. Um processo pra chamar de seu: nota sobre os negócios jurídicos processuais. **Informativo Justen, Pereira, Oliveira e Talamini**. Curitiba, n. 104, out. 2015. Disponível em: [UM PROCESSO PRA CHAMAR DE SEU: NOTA SOBRE OS NEGÓCIOS JURÍDICOS PROCESSUAIS Eduardo Talamini Livre-docente pela USP Doutor e](#). Acesso em: 01 nov. 2024. p. 01.

¹⁶ NOGUEIRA, Pedro Henrique. **Negócios jurídicos processuais**. 5ª Ed. Salvador: Juspodivm, 2023, p. 176.

¹⁷ DIDIER JR., Fredie. **Curso de Direito Processual Civil**. 12. ed. Salvador: Juspodivm, 2010, p. 263, v.1.

A partir desses pontos, é possível concluir que, muito embora a autonomia das partes seja um princípio central nos negócios jurídicos processuais, é visível que essa liberdade não é absoluta e está sujeita a limites impostos pelo próprio ordenamento jurídico.

Os autores indicam uma tensão entre a vontade das partes e a necessidade de respeitar estruturas e regras processuais fundamentais. Assim, o negócio jurídico processual se apresenta como um espaço para o exercício da autonomia privada, mas sob a vigília do Direito, de modo que o processo não se torne uma arena de arbitrariedades.

2.2. NEGÓCIOS JURÍDICOS PROCESSUAIS NO NOVO CÓDIGO DE PROCESSO CIVIL

O CPC/1973, refletindo uma visão tradicionalista do processo, limitava a autonomia das partes a um conjunto restrito de negócios jurídicos processuais. Segundo discorre Luzardo Faria:

“[...] apesar de o art. 158 do Código de Processo Civil de 1973 abrir margem para interpretações no sentido da possibilidade de celebração de negócios processuais, o fato é que àquela época o entendimento majoritário foi o de que a legislação não autorizava a lavratura de convenções atípicas (sem prévia regulamentação específica)”¹⁸

Cândido Rangel Dinamarco¹⁹, por exemplo, estava entre os autores que se posicionavam contra a possibilidade de realização dos negócios jurídicos processuais. Segundo o jurista, os atos processuais decorrem sempre e necessariamente das disposições legais, logo não seria aceitável que a vontade das partes influenciasse no processo de subsunção da hipótese abstrata da lei à realidade concreta dos fatos.

Com a promulgação do Código de Processo Civil de 2015 (CPC/2015), pelo contrário, introduziu-se na sistemática processual brasileira uma mudança paradigmática marcada pela flexibilidade e pelo empoderamento das partes na condução do processo. A introdução dos negócios jurídicos processuais, consagrou

¹⁸ FARIA, Luzardo. A celebração de negócios processuais atípicos pela Fazenda Pública: adequação procedimental à realização do interesse público. **Revista de Processo**, São Paulo, vol. 306, ago. 2020, p. 3.

¹⁹ DINAMARCO, Cândido Rangel. **Instituições de direito processual civil**. 6. ed. São Paulo: Malheiros, 2009. v. 2, p. 484.

o princípio do respeito ao autorregramento da vontade²⁰ e a colaboração como pilares da moderna processualística.

Nas palavras de Pedro Henrique Nogueira:

“[...] é preciso compreender que o ordenamento jurídico brasileiro trouxe abertura para soluções autocompositivas sobre o processo. Fala-se assim em uma autêntica ‘disponibilidade processual’, como espaço de decisão assegurado às partes para dispor sobre situações jurídicas processuais e também sobre o procedimento, de acordo com a conveniência da defesa de seus interesses.”²¹

Nesse sentido, o CPC/2015 abraça a lógica da colaboração e da adequação procedimental, e essa mudança de paradigma, que privilegia o consenso em detrimento da imposição estatal, encontra respaldo nos princípios da cooperação (art. 6º do CPC/2015) e do autorregramento da vontade, reconhecendo as partes como protagonistas na busca por uma solução mais adequada.

Sobre o tema, Leonardo Carneiro da Cunha bem pontua:

“O novo CPC adota um modelo cooperativo de processo, com valorização da vontade das partes e equilíbrio nas funções dos sujeitos processuais. Com efeito, nos termos do seu art. 60, todos os sujeitos do processo devem cooperar entre si, cabendo ao juiz zelar pelo efetivo contraditório (CPC, art. 70), de modo a não proferir decisão contra uma parte sem que esta seja previamente ouvida (CPC, art. 90). Enfim, o juiz não pode valer-se de fundamento a respeito do qual não se tenha oportunizado manifestação das partes (CPC, art. 10).

Há, no novo Código, uma valorização do consenso e uma preocupação em criar no âmbito do Judiciário um espaço não apenas de julgamento, mas de resolução de conflitos. Isso propicia um redimensionamento e democratização do próprio papel do Poder Judiciário e do modelo de prestação jurisdicional pretendido. o distanciamento do julgador e o formalismo típico das audiências judiciais, nas quais as partes apenas assistem ao desenrolar dos acontecimentos, falando apenas quando diretamente questionadas em um interrogatório com o objetivo de obter sua confissão, são substituídos pelo debate franco e aberto, com uma figura que pretende facilitar o diálogo: o mediador ou o conciliador.”²²

Um exemplo marcante dessa nova lógica é o disposto no artigo 190 do Código. Esse dispositivo, que se apresenta como o alicerce dessa nova sistemática,

²⁰ DIDIER JR., Fredie. Princípio do respeito ao autorregramento da vontade no processo civil. In: DIDIER JR., Fredie (Coord.). **Ensaios sobre os negócios jurídicos processuais**. 3 ed. Salvador: Juspodivm, 2023, p. 29.

²¹ NOGUEIRA, Pedro Henrique. **Negócios jurídicos processuais**. 5ª Ed. Salvador: Juspodivm, 2023, p. 264-265.

²² CUNHA, Leonardo Carneiro da. Negócios jurídicos processuais no processo civil brasileiro. In: CABRAL, Antonio do Passo; NOGUEIRA, Pedro Henrique. (Coord.). **Negócios processuais**. Salvador: JusPodivm, 2015. p. 49.

institui uma cláusula geral que permite a celebração de negócios jurídicos processuais atípicos, ou seja, além dos previstos expressamente no ordenamento jurídico. As partes, desde que o processo verse sobre direitos disponíveis²³, podem convencionar sobre ônus, poderes, faculdades, deveres processuais e até mesmo alterar o procedimento²⁴, criando, dessa forma, um processo “sob medida”.²⁵

Enxergando sob a ótica da “Ciência do Processo,” Pedro Henrique Nogueira afirma que o artigo 190 viabiliza ajustes que tornam inevitável a aceitação do conceito de negócio jurídico processual.²⁶

2.3. LIMITES DA CONVENÇÃO PROCESSUAL

A partir desses pontos, é possível concluir que, muito embora a autonomia das partes seja um princípio central nos negócios jurídicos processuais, é visível que essa liberdade não é absoluta e está sujeita a limites impostos pelo próprio ordenamento jurídico.

Os processualistas indicam uma tensão entre a vontade das partes e a necessidade de respeitar estruturas e regras processuais fundamentais. Assim, o negócio jurídico processual se apresenta como um espaço para o exercício da autonomia privada, mas sob a vigília do Direito, de modo que o processo não se torne uma arena de arbitrariedades.

Sobre o tema, Leonardo Carneiro da Cunha chegou a dizer que se trata de um desafio doutrinário a identificação dos limites para os negócios jurídicos processuais. Em considerações preliminares, afirmou que a licitude dos negócios jurídicos processuais depende do “respeito às garantias fundamentais do processo” e das limitações impostas por normas cogentes.²⁷

Em suas palavras:

²³ BELLINETTI, Luiz Fernando; HATOUM, Nida Saleh. Aspectos relevantes dos negócios jurídicos processuais previstos no art. 190 do CPC/2015. **Revista de Processo**, REPRO, v. 260, out. 2016. p. 08

²⁴ GONÇALVES, Débora Pereira. Negócios jurídicos processuais envolvendo a fazenda pública: Análise de viabilidade. **Caderno Virtual**, v. 2, n. 44, 2019, p. 9.

²⁵ Do mesmo modo o enunciado 257 do Fórum Permanente de Processualistas Civis (FPPC) destaca: “o art. 190 autoriza que as partes tanto estipulem mudanças do procedimento quanto convencionam sobre os seus ônus, poderes, faculdades e deveres processuais.”

²⁶ NOGUEIRA, Pedro Henrique. **Negócios jurídicos processuais**. 5ª Ed. Salvador: Juspodvim, 2023, p. 266.

²⁷ CUNHA, Leonardo Carneiro da. Negócios jurídicos processuais no processo civil brasileiro. In: CABRAL, Antonio do Passo; NOGUEIRA, Pedro Henrique. (Coord.). **Negócios processuais**. Salvador: JusPodivm, 2015. p. 58-59.

“Os negócios jurídicos processuais devem situar-se no espaço de disponibilidade outorgado pelo legislador, não podendo autorregular situações alcançadas por normas cogentes. A legislação impõe, por exemplo, observância às normas de competência absoluta, permitindo, entretanto, negócios jurídicos típicos sobre competência relativa. Quer isso dizer que não é possível a celebração de negócio processual que modifique a competência absoluta.

Em outras palavras, não é possível negócio processual que se destine a afastar regra de proteção a direito indisponível. Logo, não parece possível negócio processual que dispense reexame necessário, nas hipóteses em que não há dispensa legal. Também não parece possível negócio jurídico que dispense a intervenção obrigatória do Ministério Público.

De igual modo, não parece possível haver negócio processual sobre tema que é reservado à lei. Assim, não se deve admitir, por exemplo, negócio processual que crie um recurso novo, já que só a lei pode criar recursos.”²⁸

Avançando um pouco mais, Pedro Henrique Nogueira diz:

“os negócios jurídicos processuais estão sujeitos a um duplo regime jurídico no tocante à validade: aplicam-se-lhes as normas sobre invalidades do direito civil, assim como todo sistema traçado pelo CPC/2015 para invalidades processuais.”²⁹

Para a validade dos negócios jurídicos processuais, é essencial que as partes observem os requisitos estabelecidos no Código Civil. O artigo 104 do CC/2002 estipula três condições para a validade de qualquer negócio jurídico, e elas também se aplicam às convenções processuais.³⁰

Devem estar presentes, de igual modo, a capacidade processual e capacidade postulatória, por exemplo, quando o ato objeto de transação for de caráter postulatório (petição inicial ou contestação), assim como a ausência vícios de vontade (coação, erro, dolo, lesão, estado de perigo, fraude contra credores).³¹

De forma bem resumida, Fredie Didier:

“Assim, para serem válidos, os negócios processuais devem: a) ser celebrados por pessoas capazes; b) possuir objeto lícito; c) observar forma prevista ou não proibida por lei (art. 104, 166 e 167 do Código Civil). O desrespeito a qualquer desses requisitos implica nulidade do negócio processual, reconhecível *ex officio* nos termos do parágrafo único do art. 190. A decretação de invalidade processual deve obedecer ao sistema das

²⁸ Ibidem, p. 59.

²⁹ NOGUEIRA, Pedro Henrique. **Negócios jurídicos processuais**. 5ª Ed. Salvador: Juspodvim, 2023, p. 273.

³⁰ **Art. 104.** A validade do negócio jurídico requer: **I** - agente capaz; **II** - objeto lícito, possível, determinado ou determinável; **III** - forma prescrita ou não defesa em lei.

³¹ Ibidem, p. 273.

invalidades processuais, o que significa dizer que não haverá nulidade sem prejuízo.”³²

Além desses requisitos gerais, o Código de Processo Civil impõe condições específicas para os negócios jurídicos processuais atípicos. Pedro Nogueira (2023), analisando os requisitos previstos no art. 190, *caput*, e parágrafo único, do CPC, conclui que há aqueles de ordem subjetiva (capacidade processual, competência e imparcialidade do juiz e ausência de manifesta situação de vulnerabilidade da parte que o celebra) e objetiva (causa que verse sobre direitos passíveis de autocomposição, respeito ao formalismo processual³³ e não inserção abusiva em contrato de adesão).

3. CELEBRAÇÃO DOS NEGÓCIOS JURÍDICOS PROCESSUAIS PELA FAZENDA PÚBLICA

Depois de apresentar as premissas essenciais dos negócios jurídicos processuais, passa-se a uma análise mais aprofundada de sua aplicação pela Fazenda Pública, precedida, porém, por uma breve exposição sobre o entendimento atual da Administração Pública e seu modelo de atuação.

3.1. ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA CONTEMPORÂNEA: ATUAÇÃO EFICIENTE E A BUSCA PELA CONSENSUALIDADE

É sabido que o Direito Administrativo teve suas origens fundamentadas no modelo liberal de Estado, predominante a partir do século XIX. Segundo Gustavo Justino de Oliveira, nesse período, a imperatividade decorrente da soberania estatal moldou os institutos e as categorias desse ramo jurídico.

Nesse aspecto:

“Em virtude desse poder de império, forjou-se a ação administrativa típica, a qual era manifestada por meio de atos administrativos, cujos atributos

³² DIDIER JR., Fredie. Negócios jurídicos processuais atípicos no CPC - 2015. In: DIDIER JR., Fredie (Coord.). **Ensaio sobre os negócios jurídicos processuais**. 3 ed. Salvador: Juspodivm, 2023, p. 42.

³³ O autor destaca que: “[...] inclusive quanto à observância dos limites ao exercício do autorregramento da vontade no processo na existência de regra jurídica cogente em confronto com o ato que reflita o exercício do autorregramento da vontade.” (NOGUEIRA, Pedro Henrique. Op. cit., p. 274.)

essenciais sujeitavam-se à noção de autoridade. O binômio autoridade-liberdade – matizador do direito administrativo desde sua origem – tem fundamento no surgimento da administração pública; é o momento da administração autoritária, com seus traços característicos de (i) desigualdade entre a Administração e os indivíduos e (ii) atribuição aos órgãos e entes administrativos de poderes de autoridade sobre os mesmos”³⁴

Vale dizer, o antigo modelo de gestão pública caracterizava-se pela unilateralidade das decisões da Administração Pública, resultado, em grande parte, de uma interpretação rígida dos princípios da indisponibilidade e da supremacia do interesse público.

Segundo Irene Nohara,³⁵ o princípio da supremacia do interesse público trata, em verdade, de um verdadeiro “postulado que alicerça todas as disciplinas de direito público,” partindo-se de uma “relação vertical do Estado para com os cidadãos.”

A propósito:

“A atuação do administrador não pode se desviar da supremacia do interesse público. O agente público não deve dar maior importância aos interesses particulares, sejam os próprios ou os de terceiros, em detrimento da consecução do interesse público, sob pena de desvio de finalidade.”³⁶

Na mesma linha, Marçal Justen Filho³⁷ destaca que a supremacia do interesse público é compreendida como a primazia em relação aos demais interesses presentes na sociedade, de tal forma que os “interesses privados não poderiam prevalecer sobre o interesse público.” Já a ideia de indisponibilidade, que seria a consequência lógica desta supremacia, reflete a impossibilidade de renunciar ou negociar o interesse público.

Ocorre, contudo, que a perspectiva tradicionalista não estava apta a atender plenamente os ditames de um Estado Democrático de Direito que não vê o cidadão como um simples súdito, mas sim um titular de direitos e um parceiro da

³⁴ OLIVEIRA, Gustavo Justino de; SCHWANKA, Cristiane. A administração consensual como a nova face da administração pública no séc. XXI: fundamentos dogmáticos, formas de expressão e instrumentos de ação. **Revista da Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo**, v. 104, n. 1, 2009, p. 310-311.

³⁵ NOHARA, Irene Patrícia D. **Direito Administrativo - 13ª Edição 2024**. 13th ed. Rio de Janeiro: Atlas, 2024. E-book. p.43. ISBN 9786559775934. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/reader/books/9786559775934/>. Acesso em: 27 nov. 2024.

³⁶ *Ibidem*, p. 44.

³⁷ FILHO, Marçal J. **Curso de Direito Administrativo - 15ª Edição 2024**. 15th ed. Rio de Janeiro: Forense, 2024. E-book. p.38. ISBN 9786559649822. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/reader/books/9786559649822/>. Acesso em: 27 nov. 2024.

Administração e que, por isso, o inclui na atividade administrativa como corresponsável.

Irene Nohara destaca que, nos dias atuais com a chegada da nova ordem constitucional, são fortes as críticas ao “unilateralismo impositivo do ato administrativo,” sob o argumento de que a Administração Pública deve buscar algum nível de consenso antes de impor uma medida estatal, a fim de evitar a perpetuação de práticas autoritárias.³⁸

Pensando nisso, o professor Humberto Ávila atesta que:

“o interesse privado e o interesse público estão de tal forma instituídos pela Constituição Brasileira que não podem ser separadamente descritos na análise da atividade estatal e de seus fins. Elementos privados estão incluídos nos próprios fins do Estado”.³⁹

Para o referido mestre, o princípio da supremacia do interesse público sobre o particular já não deve ser entendido de forma isolada ou em oposição aos interesses privados, uma vez que estes constituem uma parcela do próprio interesse público.

Assim, com o desenvolvimento da dogmática administrativa moderna e uma nova abordagem dada ao conceito de interesse público, o estímulo à consensualidade foi adquirindo maior espaço no âmbito de solução de controvérsias com a Administração Pública. Nas palavras de Gustavo Justino de Oliveira:

“A expansão do consensualismo na Administração Pública vem acarretando a restrição de medidas de cunho unilateral e impositivo a determinadas áreas da ação administrativa. Isso provoca o florescimento da denominada Administração consensual, e a mudança de eixo do Direito Administrativo, que passa a ser orientado pela lógica do consenso”.⁴⁰

Sobre essa lógica consensual, leciona Odete Medauar o seguinte:

A atividade de consenso-negociação entre Poder Público e particulares, mesmo informal, passa a assumir papel importante no processo de identificação de interesses públicos e privados, tutelados pela

³⁸ NOHARA, Irene Patrícia D. **Direito Administrativo - 13ª Edição 2024**. 13th ed. Rio de Janeiro: Atlas, 2024. E-book. p.50. ISBN 9786559775934. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/reader/books/9786559775934/>. Acesso em: 20 nov. 2024.

³⁹ ÁVILA, Humberto. Repensando o “Princípio da Supremacia do Interesse Público sobre o particular”. In. **Revista Eletrônica sobre a Reforma do estado (RERE)**, Salvador, Instituto Brasileiro de Direito Público, nº 11, setembro/outubro/novembro, 2007.

⁴⁰ OLIVEIRA, Gustavo Justino de. A arbitragem e as parcerias público-privadas. **Revista Eletrônica de Direito Administrativo Econômico**, Salvador, n. 2, maio/jun./jul. 2005, p. 27.

Administração. Esta não mais detém exclusividade no estabelecimento do interesse público; a discricionariedade se reduz, atenua-se a prática de imposição unilateral e autoritária de decisões. A Administração volta-se para a coletividade, passando a conhecer melhor os problemas e aspirações da sociedade. A Administração passa a ter atividade de mediação para dirimir e compor conflitos de interesses entre várias partes ou entre estas e a Administração. Daí decorre um novo modo de agir, não mais centrado sobre o ato como instrumento exclusivo de definição e atendimento do interesse público, mas como atividade aberta à colaboração dos indivíduos. Passa a ter relevo o momento do consenso e da participação.⁴¹

Para Cleuler Barbosa das Neves e Marcílio da Silva Ferreira Filho,⁴² muito embora não se encontre no ordenamento jurídico brasileiro qualquer disposição expressa em textos constitucionais, legais ou regulamentares que estabeleça, de forma direta, um dever jurídico de avaliar e buscar a resolução consensual de disputas envolvendo o Estado, esse dever pode ser extraído da interpretação do sistema jurídico como um todo, especialmente a partir de uma abordagem construtivista do Direito e da nova concepção de interesse público, que orienta a atuação administrativa estatal para práticas consensuais, mais alinhadas aos princípios do Estado Democrático de Direito.

Não obstante, acerca do alcance do interesse público por meio da consensualidade, Juliana Bonacorsi de Palma⁴³ destaca que ainda que se reconheça o princípio da supremacia do interesse público, o ato consensual pode ser entendido como uma manifestação desse próprio interesse.

Em suas palavras:

“Ainda que se admita o princípio da supremacia, o ato consensual pode ser considerado o próprio interesse público, de forma que a atuação administrativa consensual não determina a prevalência do interesse privado em detrimento do interesse público, pelo contrário, segundo esse argumento a consensualidade corresponderia ao processo de satisfação do interesse público concretizado no acordo administrativo. O ponto está em considerar não apenas o ato administrativo como expressão do interesse público, mas também o acordo firmado entre Administração e administrado no âmbito do processo, no qual haja negociação da prerrogativa pública (imperativa).”⁴⁴

⁴¹ MEDAUAR, Odete. **O direito administrativo em evolução**. 2. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2003.

⁴² DAS NEVES, Cleuler Barbosa; DA SILVA FERREIRA FILHO, Marcílio. Dever de consensualidade na atuação administrativa. *Revista de Informação Legislativa*, v. 55, n. 218, p. 63-84, 2018. Disponível em: https://www12.senado.leg.br/ril/edicoes/55/218/ril_v55_n218_p63.pdf. Acesso em: 22 nov. 2024.

⁴³ PALMA, Juliana Bonacorsi de. Atuação administrativa consensual: estudos dos acordos substitutivos nos processos administrativo sancionador. 2010. 332f. Dissertação (Mestrado de Direito) – Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2010, p. 153.

⁴⁴ *Ibidem*, p. 153.

Para a supracitada autora,⁴⁵ diante dos potenciais benefícios da resolução consensual, torna-se essencial reconhecer o ato consensual como uma legítima “expressão do interesse público.”

Porém, é preciso reforçar que a lógica da consensualidade não pode levar à abdicação de funções pela administração, muito menos à eliminação de poderes públicos.

Nesse sentido, Marçal Justen Filho destaca:

“Repudiar o totalitarismo e o arbítrio estatal não envolve qualquer desmerecimento à transcendência do interesse público. Afirmar a democracia, os limites ao Estado e a dignidade do cidadão não significa limitar o Estado nem subordiná-lo ao interesse privado. O Estado é dos instrumentos inafastáveis de realização do bem comum e de tutela ao interesse da coletividade. Bem por isso, a construção de um Estado de Direito não eliminou o Direito Público. Muito pelo contrário, o Direito Público é indissociável da idéia de um Estado de Direito.”⁴⁶

Em resumo, a evolução no *modus operandi* da Administração Pública reflete uma transição do modelo unilateral e impositivo para uma abordagem mais consensual, alinhada aos princípios do Estado Democrático de Direito.

Essa transformação, é preciso reforçar, reconhece que o interesse público não é um conceito isolado ou antagônico aos interesses privados, mas inclui elementos destes na sua formulação.

Contudo, embora a lógica consensual represente um avanço na identificação e satisfação do interesse público, ela não implica a renúncia ao poder estatal ou ao princípio da supremacia do interesse público. Na verdade, a consensualidade deve ser vista como um instrumento para aprimorar a atuação administrativa, respeitando os limites constitucionais e preservando a indisponibilidade dos direitos públicos, de modo que o Estado passa a atuar como um mediador, ampliando sua capacidade de atender ao bem comum sem abandonar sua função primordial de tutela coletiva.

3.2. POSSIBILIDADE DE CONVENÇÃO PELA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA: FUNDAMENTOS LEGAIS.

⁴⁵ Ibidem, p. 153.

⁴⁶ JUSTEN FILHO, Marçal. **Teoria geral das concessões de serviço público**. São Paulo, Dialética, 2003, p. 167.

O estímulo à consensualidade - trazido aqui como a marca principal dessa nova Administração - reforça a busca por soluções negociadas e participativas, capazes de atender melhor às demandas sociais e promover uma gestão mais eficiente e colaborativa.

Nesse sentido, a possibilidade de celebração de convenções processuais pela Fazenda Pública é mais um instrumento em busca da concretização desse novo ideal.

Embora parcela significativa da doutrina do direito administrativo brasileiro defenda que o fundamento do regime de direito administrativo reside no princípio da supremacia e indisponibilidade do interesse público,⁴⁷ os quais serviriam como suposto impeditivo à negociação processual por parte da Fazenda Pública, é bem verdade que essa visão limitante já está sendo superada.

Luzardo Faria defende que, assim como os entes públicos podem utilizar meios alternativos de resolução de conflitos, também devem poder celebrar negócios jurídicos processuais. Isso porque, se a legislação permite que o ente estatal afaste litígios da jurisdição e crie procedimentos próprios, com flexibilidade, deve igualmente admitir ajustes procedimentais em processos judiciais para atender às especificidades de cada caso.⁴⁸

Em suas palavras:

“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. Afinal, se o ordenamento reconhece ao Estado a legitimidade de autonomamente afastar da apreciação jurisdicional um litígio em que seja parte e ‘criar’ um procedimento próprio para a solução daquela causa com imensa flexibilidade, também deve reconhecer a autonomia de, dentro de um processo judicial, alterar determinados aspectos do processo para melhor adequar o rito ao caso concreto. O brocardo latino de quem pode o mais, pode o menos (*in eo quod plus est semper inest et minus*), frequentemente lembrado quando se estudam as relações de hierarquia na organização administrativa, aplica-se perfeitamente nessa situação.

Ademais, ‘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’. De fato, também não seria lógico reputar que o Poder Público pode transigir sobre o

⁴⁷ Ver, por todos: BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. **Curso de Direito Administrativo**. São Paulo: Malheiros, 2011.

⁴⁸ FARIA, Luzardo. A celebração de negócios processuais atípicos pela Fazenda Pública: adequação procedimental à realização do interesse público. **Revista de Processo**, São Paulo, vol. 306, ago. 2020, p. 5.

direito material objeto do litígio, mas não sobre as regras procedimentais que delineiam o processo judicial em que se discute a tutela desse direito.”⁴⁹

Na mesma linha, Tatiana Simões dos Santos⁵⁰ defende que a rigidez na imutabilidade das regras processuais e a restrição à Fazenda Pública para transacionar devido a interesses indisponíveis devem ser relativizadas, a fim de “atender às demandas sociais de forma mais eficiente e próxima da realidade.”

Para a autora,⁵¹ as convenções processuais do novo CPC são aplicáveis à Administração Pública, pois, se já é aceita a transação no direito material, é ainda mais coerente estimular sua participação em acordos processuais.

Pedro Henrique Nogueira ressalta que não existem impedimentos para a Fazenda Pública, em tese, celebrar acordos processuais ou pactuar convenções sobre o processo.⁵² Para ele, a limitação relacionada à disponibilidade do interesse público não seria uma barreira para essas ações, sobretudo quando visam fortalecer “as situações jurídicas processuais do ente público.”⁵³

Além disso, o autor mostra que é permitida a solução consensual de direitos materiais da Fazenda Pública, pois a prevalência do interesse público não significa uma restrição absoluta aos bens da Administração, mas requer que o “ato de disposição” siga determinadas condições. E arremata dizendo:

“Por mais que os limites em termos de autorregramento da vontade a ser exercitado por advogados públicos sejam maiores, havendo inclusive quem veja a necessidade de vincular a celebração do negócio processual à promoção do interesse público, é inquestionável que o Poder Público, apresentado por órgãos que possuam competência para o ato, pode ser sujeito de negócio processual.”⁵⁴

Ultrapassada a questão relativa à possibilidade de celebração de negócios jurídicos processuais pela Administração Pública, é preciso discorrer brevemente sobre os fundamentos legais que conformam essa faculdade.

⁴⁹ Ibidem, p. 5.

⁵⁰ SANTOS, Tatiana Simões dos. Negócios processuais envolvendo a Fazenda Pública. In: CABRAL, Antonio do Passo; NOGUEIRA, Pedro Henrique (Coords.). **Negócios Processuais**. 3. ed. Salvador: JusPodivm, 2017. p. 680.

⁵¹ Ibidem, p. 680.

⁵² A propósito, no mesmo sentido o enunciado 256 do FPPC: “A Fazenda Pública pode celebrar negócio jurídico processual.”

⁵³ NOGUEIRA, Pedro Henrique. **Negócios jurídicos processuais**. 5ª Ed. Salvador: Juspodvim, 2023, p. 276-277.

⁵⁴ ibidem, p. 276-277.

De antemão, Eduardo Talamini destaca que a regra geral ou “o pressuposto objetivo genérico” para a celebração de negócios processuais, consoante o art. 190 do Código de Processo Civil, é a possibilidade de autocomposição.^{55 56} Contudo, ressalva que:

“[...] o termo aqui deve ser corretamente compreendido – na linha do que antes se disse acerca dos possíveis significados de (in)disponibilidade. Causa que comporta autocomposição não é apenas e exclusivamente aquela que envolva direito material disponível. Certamente, causas que envolvem direitos materiais disponíveis comportam autocomposição. Mas não somente elas.”⁵⁷

Seguindo a linha de pensamento, Luzardo Faria avança no tema, acrescentando que:

“[...] são basicamente três os temas geralmente impostos pela doutrina como limites à celebração de negócios processuais: (i) a capacidade das partes; (ii) a transigibilidade do direito em discussão; e (iii) a salvaguarda dos direitos inerentes à noção de devido processo legal.”⁵⁸

O autor destaca, adicionalmente, que a Fazenda Pública, ao celebrar tais negócios, está sujeita a “condicionantes específicas” decorrentes das restrições impostas pelo princípio da indisponibilidade do interesse público vigente no regime jurídico-administrativo. Essas condicionantes, diz ele, incluem: a necessidade de motivação; a observância do princípio da isonomia; o respeito aos precedentes administrativos; a garantia da publicidade; e a preservação da moralidade administrativa.⁵⁹

⁵⁵ TALAMINI, Eduardo. A (in)disponibilidade do interesse público: consequências processuais (composições em juízo, prerrogativas processuais, arbitragem, negócios processuais e ação monitória) – versão atualizada para o CPC/2015 (LGL\2015\1656). **Revista de Processo**, São Paulo, ano 42, n. 264, fev. 2017, p. 11-12.

⁵⁶ A esse respeito, o Enunciado n. 135 do FPPC esclarece que “a indisponibilidade do direito material não impede, por si só, a celebração de negócio jurídico processual”, evidenciando, portanto, que os direitos passíveis de autocomposição constituem uma categoria jurídica mais ampla do que a dos direitos estritamente disponíveis.

⁵⁷ Ibidem, p. 11-12.

⁵⁸ FARIA, Luzardo. A celebração de negócios processuais atípicos pela Fazenda Pública: adequação procedimental à realização do interesse público. **Revista de Processo**, São Paulo, vol. 306, ago. 2020, p. 6.

⁵⁹ Ibidem, p. 6.

Por fim, destacou que os negócios processuais, sendo uma espécie de negócio jurídico em sentido amplo, também têm sua validade fundamentada nos dispositivos específicos do Código Civil que regulam a matéria.⁶⁰

Em síntese, é possível concluir que a celebração de negócios jurídicos processuais pela Administração Pública é plenamente viável e amparada pelo ordenamento jurídico, com base no art. 190 do Código de Processo Civil. Esses negócios devem respeitar limites como a capacidade das partes, a transigibilidade do direito e o devido processo legal, além de requisitos específicos para a Administração Pública, como motivação, isonomia e publicidade. O respaldo do Código Civil fortalece a legitimidade dessas práticas, consolidando-as como ferramentas essenciais para uma gestão pública mais moderna, eficiente e alinhada às demandas sociais.⁶¹

3.3. OS NEGÓCIOS, A EFICIÊNCIA E O INTERESSE PÚBLICO

A essa altura, parece estar latente o fato de que a celebração de negócios jurídicos processuais pela Fazenda Pública representa uma importante evolução no âmbito do direito processual, especialmente ao considerar a necessidade de modernização e otimização da gestão pública, em consonância com os princípios constitucionais e o modelo atual de Administração Pública.

Ao possibilitar ajustes no procedimento, os negócios jurídicos processuais promovem a eficiência administrativa e processual, objetivos esses que são centrais à administração pública moderna.

Nessa linha de pensamento, Gustavo Binenbojm⁶² defende que a Advocacia Pública desempenha um papel fundamental na promoção do princípio constitucional da eficiência, e isso alinha-se perfeitamente à lógica dos negócios processuais. Essa atuação pode contribuir, por exemplo, para tornar os processos mais ágeis e adequados às necessidades das partes envolvidas, de modo que a Advocacia Pública, nesse aspecto, é indispensável para fomentar práticas mais participativas e harmoniosas na resolução consensual de conflitos.

⁶⁰ Ibidem, p. 6.

⁶¹ A propósito, o Enunciado n. 403, FPPC: "A validade do negócio jurídico processual, requer agente capaz, objeto lícito, possível, determinado ou determinável e forma prescrita ou não defesa em lei".

⁶² BINENBOJM, Gustavo. A advocacia pública e o Estado Democrático de Direito. **Revista Eletrônica de Direito do Estado (REDE)**. Salvador: nº 31, jul. 2012, p.4-5.

Ele acrescenta que:

“Enquanto o Poder Judiciário é inerte por excelência, a Advocacia Pública pode e deve atuar no sentido de prevenir litígios, no sentido de aconselhar medidas e no sentido de recomendar que uma solução consensual seja preferível à solução litigiosa.”⁶³

De acordo com Amanda Ferreira dos Passos e Sandoval Alves da Silva,⁶⁴ o ato de negociação processual por parte do Poder Público não opõe interesses, mas torna o processo mais eficiente e cooperativo. Isso ocorre porque, ao permitir que as partes celebrem convenções, o procedimento se torna mais “útil e produtivo”, passando-se por um processo de desburocratização e promovendo um diálogo mais equitativo entre os envolvidos.

Ademais, a Fazenda Pública, como participante de litígios complexos e de grande impacto social, beneficia-se diretamente dessa flexibilidade, que contribui para reduzir a litigiosidade e encurtar o tempo de tramitação de processos. E isso precisa ser gradativamente enfatizado, tendo em vista o cenário de litigância em massa envolvendo entes estatais.

Os dados mais recentes, promovidos pelo Conselho Nacional de Justiça, mostram que o Poder Público figura disparadamente como um dos maiores litigantes judiciais. Apenas para exemplificar, do universo de 82.791.150 de processos pendentes,⁶⁵ só o Município de São Paulo (3º lugar) conta com 752.959 processos, já o Ministério da Fazenda (1º lugar) conta com 2.455.738 processos.⁶⁶

Nesse sentido, a celebração de um negócio processual pode eliminar etapas processuais desnecessárias ou adaptar prazos, melhorando o uso dos recursos públicos que são despendidos nessa grande gama de processos.

Não obstante, é preciso ressaltar aqui, mais uma vez, que, ao celebrar negócios jurídicos processuais, a Fazenda Pública não abdica de sua missão principal de proteger o interesse público. Pelo contrário, ao pactuar acordos que respeitem os princípios de motivação, publicidade, isonomia e moralidade

⁶³ Ibidem, p.4-5.

⁶⁴ DOS PASSOS, Amanda Ferreira; DA 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**, v. 7, n. 1, 2021, p.177.

⁶⁵ <https://justica-em-numeros.cnj.jus.br/painel-estatisticas/>

⁶⁶ <https://justica-em-numeros.cnj.jus.br/painel-litigantes/>

administrativa, tais negociações tornam-se instrumentos para uma administração mais responsiva e próxima das necessidades reais da sociedade.

Sobre o tema, José Roberto Fernando Teixeira⁶⁷ argumenta que a atuação do ente fazendário, inclusive no âmbito judicial, deve buscar soluções mais eficientes para os processos em que é parte, atendendo assim ao interesse público. A Fazenda Pública não poderia, nesse sentido, se afastar dos valores que permeiam um processo baseado em comportamentos cooperativos, razão pela qual caberia ao advogado público analisar sua atuação com o objetivo de “contribuir para a construção de um processo judicial mais eficiente.”

Para o autor, embora essa responsabilidade seja aplicável a todos os advogados, ela assume uma relevância ainda maior para os advogados públicos, que, como integrantes da administração pública, possuem o dever de proteger o interesse público.⁶⁸

Ele exemplifica afirmando que atitudes como a insistência em dar prosseguimento a demandas de valor irrisório, mesmo quando é possível desistir, ou a interposição de recursos manifestamente improdutivos, quando a lei permite sua renúncia, exemplificam condutas inadequadas para a função proposta.⁶⁹

A propósito, Amanda Ferreira dos Passos e Sandoval Alves da Silva concluem que:

“A efetivação do interesse público por meio dos negócios processuais ocorre por meio de vários contextos. O primeiro deles advém dos benefícios da cooperação, uma vez que as partes resolvem negociar a respeito do procedimento, necessariamente estão cooperando visando um processo mais adequado às finalidades do caso em específico.

Com efeito, o ato da Fazenda Pública negociar processualmente demonstra uma ação colaborativa, o processo torna-se mais compatível e congruente tanto para o ente público, quanto para o particular e isso, per si, reforça a lógica do interesse público, pois é mais vantajoso para a Fazenda Pública ter processos resolvidos de maneira paritária e sinalagmática, o que indubitavelmente tornaria os processos mais céleres, e quanto mais soluções justas e rápidas, menor a sobrecarga do judiciário envolvendo processos com a administração pública, e, se menor forem os gastos com litígios, mais efetivo se tornará o interesse público.”⁷⁰

⁶⁷ TEIXEIRA, José Roberto Fernando. Negócios jurídicos processuais e Fazenda Pública. In: ARAUJO, José Henrique Mouta Araujo. CUNHA, Leonardo Carneiro da Cunha. RODRIGUES, Marco Antônio. **Coleção Repercussões do Novo CPC**. v.3. 2. ed. rev., atual. e ampl. – Salvador: Ed. Jus Podivm, 2016, p. 288.

⁶⁸ *Ibidem*, p. 288.

⁶⁹ *Ibidem*, p. 288.

⁷⁰ DOS PASSOS, Amanda Ferreira; DA 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**, v. 7, n. 1, 2021, p.177.

4. CONSIDERAÇÕES FINAIS

O estudo sobre os negócios jurídicos processuais evidencia sua relevância como ferramenta de modernização e eficiência no contexto do processo civil brasileiro, especialmente em sua aplicação pela Fazenda Pública.

Como visto, a partir das inovações trazidas pelo Código de Processo Civil de 2015, bem como na mudança de paradigma promovida pelo Direito Administrativo moderno, é possível vislumbrar uma Administração Pública mais proativa e adaptável, capaz de buscar soluções consensuais e cooperativas sem comprometer os princípios fundamentais que regem a sua atuação, como a supremacia e a indisponibilidade do interesse público.

Nesse sentido, a celebração de negócios processuais pela Fazenda Pública demonstra não apenas a viabilidade jurídica dessas práticas, mas também seu papel estratégico na busca por um processo mais célere, econômico e eficaz, tendo em vista o vasto número de ações nas quais ela participa atualmente.

Ao negociar aspectos procedimentais, por exemplo, o ente estatal pode otimizar a gestão de seus recursos, contribuir para a redução da litigiosidade em massa e reforçar a cooperação entre as partes, promovendo, dessa forma, um diálogo equilibrado entre interesses públicos e privados.

Contudo, é fundamental que tais práticas sejam implementadas dentro dos limites impostos pelo ordenamento jurídico, observando requisitos como motivação, publicidade e respeito às garantias fundamentais do processo. Além disso, a atuação dos advogados públicos, abordada brevemente aqui, deve ser pautada pela responsabilidade e pelo compromisso com a eficiência e a justiça, evitando práticas que prolonguem litígios desnecessários ou onerosos.

Conclui-se, portanto, que os negócios jurídicos processuais, quando bem aplicados, consolidam-se como instrumentos valiosos para a efetivação do interesse público e a modernização da gestão processual, sendo indispensáveis para o fortalecimento de uma Administração Pública mais colaborativa, eficiente e comprometida com a solução ágil e justa dos conflitos em que está envolvida.

REFERÊNCIAS

ALVES, José Carlos Moreira. **Direito Romano**. 7. ed. Rio de Janeiro: Forense, 1991, p. 184, v.I.

ARENHART, Sérgio Cruz; OSNA, Gustavo. Os "acordos processuais" no novo CPC: aproximações preliminares. **Revista eletrônica [do] Tribunal Regional do Trabalho da 9ª Região**, Curitiba, v. 4, n. 39, p. 103-117, abr. 2015. Edição especial.

AURELLI, Arlete Inês. Análise e limites da celebração de negócios jurídicos processuais. In: MARCATO, Ana; GALINO, Beatriz; GOÉS, Gisele Fernandes; BRAGA, Paula Sarno; APRIGLIANO, Ricardo; NOLASCO, Rita Dias. (Coord.). **Negócios processuais**. Salvador: Juspodivm, 2017, p. 47.

BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. **Curso de Direito Administrativo**. São Paulo: Malheiros, 2011.

BINENBOJM, Gustavo. A advocacia pública e o Estado Democrático de Direito. **Revista Eletrônica de Direito do Estado (REDE)**. Salvador: nº 31, jul. 2012.

BOMFIM, Daniela Santos. A legitimidade extraordinária de origem negocial. In: CABRAL, Antonio do Passo; NOGUEIRA, Pedro Henrique (Coords.). **Negócios Processuais**. Salvador: Juspodivm, 2015.

CIANCI, Mirna e MEGNA, Bruno Lopes. Fazenda Pública e negócios jurídicos processuais no Novo CPC: Pontos de partida para o estudo. In: CABRAL, Antonio do Passo; NOGUEIRA, Pedro Henrique. (Coord.). **Negócios processuais**. Salvador: JusPodivm, 2017

COELHO, Fábio Ulhoa. **Curso de direito civil**. Parte geral, 7ª Ed. São Paulo: Saraiva, 2014.

CUNHA, Leonardo Carneiro da. Negócios jurídicos processuais no processo civil brasileiro. In: CABRAL, Antonio do Passo; NOGUEIRA, Pedro Henrique. (Coord.). **Negócios processuais**. Salvador: JusPodivm, 2015.

DIDIER JR., Fredie. Princípio do respeito ao autorregramento da vontade no processo civil. In: DIDIER JR., Fredie (Coord.). **Ensaio sobre os negócios jurídicos processuais**. 3 ed. Salvador: Juspodivm, 2023.

DIDIER JR., Fredie. **Curso de Direito Processual Civil**. 12. ed. Salvador: Juspodivm, 2010, v.1.

DOS PASSOS, Amanda Ferreira; DA 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**, v. 7, n. 1, 2021.

FILHO, Marçal J. **Curso de Direito Administrativo** - 15ª Edição 2024. 15th ed. Rio de Janeiro: Forense, 2024. E-book. p.38. ISBN 9786559649822. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/reader/books/9786559649822/>. Acesso em: 27 nov. 2024.

FILHO, Marçal Justen. **Teoria geral das concessões de serviço público**. São Paulo, Dialética, 2003, p. 167.

GONÇALVES, Débora Pereira. Negócios jurídicos processuais envolvendo a fazenda pública: Análise de viabilidade. **Caderno Virtual**, v. 2, n. 44, 2019. Disponível em: https://scholar.google.com.br/scholar?hl=pt-BR&as_sdt=0%2C5&q=NEG%C3%93CIOS+JUR%C3%8DDICOS+PROCESSUAIS+ENVOLVENDO+A+FAZENDA+P%C3%9ABLICA+AN%C3%81LISE+DE+VIABILIDADE&btnG=. Acesso em: 20/11/2024.

MEDAUAR, Odete. **O direito administrativo em evolução**. 2. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2003.

NOGUEIRA, Pedro Henrique. **Negócios jurídicos processuais**. 5ª Ed. Salvador: Juspodvim, 2023.

NOGUEIRA, Pedro Henrique. Sobre os Acordos de Procedimento no Processo Civil Brasileiro. In: CABRAL, Antonio do Passo; NOGUEIRA, Pedro Henrique (Coords.). **Negócios Processuais**. 3. ed. Salvador: JusPodivm, 2017.

NOHARA, Irene Patrícia D. **Direito Administrativo - 13ª Edição 2024**. 13th ed. Rio de Janeiro: Atlas, 2024. E-book. p.50. ISBN 9786559775934. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/reader/books/9786559775934/>. Acesso em: 20 nov. 2024.

OLIVEIRA, Gustavo Justino de; SCHWANKA, Cristiane. A administração consensual como a nova face da administração pública no séc. XXI: fundamentos dogmáticos, formas de expressão e instrumentos de ação. **Revista da Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo**, v. 104, n. 1, p. 303-322, 2009.

OLIVEIRA, Gustavo Justino de. A arbitragem e as parcerias público-privadas. **Revista Eletrônica de Direito Administrativo Econômico**, Salvador, n. 2, maio/jun./jul. 2005, p. 27.

PALMA, Juliana Bonacorsi de. **Atuação administrativa consensual: estudos dos acordos substitutivos nos processos administrativo sancionador**. 2010. 332f. Dissertação (Mestrado de Direito) – Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2010.

PASSOS, Amanda Ferreira dos; SILVA, Sandoval Alves da. A realização de negócios jurídicos processuais pela fazenda pública como instrumento de efetivação do interesse público. **Revista Brasileira de Direito Civil em Perspectiva**, v.7, n.1, p. 163-183, Julho, 2021. Disponível em: https://scholar.google.com.br/scholar?hl=pt-BR&as_sdt=0%2C5&q=A+REALIZA%C3%87%C3%83O+DE+NEG%C3%93CIOS+JUR%C3%8DDICOS+PROCESSUAIS+

[PELA+FAZENDA+P%C3%9ABLICA+COMO+INSTRUMENTO+DE+EFETIVA%C3%87%C3%83O+DO+INTERESSE+P%C3%9ABLICO&btnG=](#) . Acesso em: 20/11/2024.

PERLINGIERI, Pietro. **Perfis do Direito Civil** - Introdução ao Direito Civil Constitucional. Tradução Maria Cristina de Cicco. 3 ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2007.

REALE, Miguel. **Lições preliminares de direito**. 27ª Ed. São Paulo: Saraiva, 2004.

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

TALAMINI, Eduardo. Um processo pra chamar de seu: nota sobre os negócios jurídicos processuais. **Informativo Justen, Pereira, Oliveira e Talamini**. Curitiba, n. 104, out. 2015. Disponível em: [UM PROCESSO PRA CHAMAR DE SEU: NOTA SOBRE OS NEGÓCIOS JURÍDICOS PROCESSUAIS Eduardo Talamini Livre-docente pela USP Doutor e](#). Acesso em: 01 nov. 2024. p. 01.

TALAMINI, Eduardo. A (in)disponibilidade do interesse público: consequências processuais (composições em juízo, prerrogativas processuais, arbitragem, negócios processuais e ação monitória) – versão atualizada para o CPC/2015 (LGL\2015\1656). Revista de Processo, São Paulo, ano 42, n. 264, p. 102-103, fev. 2017.

TEIXEIRA, José Roberto Fernando. Negócios jurídicos processuais e Fazenda Pública. In: ARAUJO, José Henrique Mouta Araujo. CUNHA, Leonardo Carneiro da Cunha. RODRIGUES, Marco Antônio. **Coleção Repercussões do Novo CPC**. v.3. 2. ed. rev., atual. e ampl. – Salvador: Ed. Jus Podivm, 2016.