

# **IX ENCONTRO INTERNACIONAL DO CONPEDI QUITO - EQUADOR**

## **ORGANIZAÇÃO DO PODER E PRESIDENCIALISMO**

**MARIA CRISTINA VIDOTTE BLANCO TARREGA**

**RUBENS BEÇAK**

Todos os direitos reservados e protegidos. Nenhuma parte destes anais poderá ser reproduzida ou transmitida sejam quais forem os meios empregados sem prévia autorização dos editores.

#### **Diretoria – CONPEDI**

**Presidente** - Prof. Dr. Orides Mezzaroba - UFSC – Santa Catarina

**Vice-presidente Centro-Oeste** - Prof. Dr. José Querino Tavares Neto - UFG – Goiás

**Vice-presidente Sudeste** - Prof. Dr. César Augusto de Castro Fiuza - UFMG/PUCMG – Minas Gerais

**Vice-presidente Nordeste** - Prof. Dr. Lucas Gonçalves da Silva - UFS – Sergipe

**Vice-presidente Norte** - Prof. Dr. Jean Carlos Dias - Cesupa – Pará

**Vice-presidente Sul** - Prof. Dr. Leonel Severo Rocha - Unisinos – Rio Grande do Sul

**Secretário Executivo** - Profa. Dra. Samyra Haydêe Dal Farra Naspolini - Unimar/Uninove – São Paulo

#### **Representante Discente – FEPODI**

Yuri Nathan da Costa Lannes - Mackenzie – São Paulo

#### **Conselho Fiscal:**

Prof. Dr. João Marcelo de Lima Assafim - UCAM – Rio de Janeiro

Prof. Dr. Aires José Rover - UFSC – Santa Catarina

Prof. Dr. Edinilson Donisete Machado - UNIVEM/UENP – São Paulo

Prof. Dr. Marcus Firmino Santiago da Silva - UDF – Distrito Federal (suplente)

Prof. Dr. Ilton Garcia da Costa - UENP – São Paulo (suplente)

#### **Secretarias:**

##### **Relações Institucionais**

Prof. Dr. Horácio Wanderlei Rodrigues - IMED – Santa Catarina

Prof. Dr. Valter Moura do Carmo - UNIMAR – Ceará

Prof. Dr. José Barroso Filho - UPIS/ENAJUM – Distrito Federal

##### **Relações Internacionais para o Continente Americano**

Prof. Dr. Fernando Antônio de Carvalho Dantas - UFG – Goiás

Prof. Dr. Heron José de Santana Gordilho - UFBA – Bahia

Prof. Dr. Paulo Roberto Barbosa Ramos - UFMA – Maranhão

##### **Relações Internacionais para os demais Continentes**

Profa. Dra. Viviane Coêlho de Séllos Knoerr - Unicuritiba – Paraná

Prof. Dr. Rubens Beçak - USP – São Paulo

Profa. Dra. Maria Aurea Baroni Cecato - Unipê/UFPB – Paraíba

#### **Eventos:**

Prof. Dr. Jerônimo Siqueira Tybusch (UFSC – Rio Grande do Sul)

Prof. Dr. José Filomeno de Moraes Filho (Unifor – Ceará)

Prof. Dr. Antônio Carlos Diniz Murta (Fumec – Minas Gerais)

#### **Comunicação:**

Prof. Dr. Matheus Felipe de Castro (UNOESC – Santa Catarina)

Prof. Dr. Liton Lanes Pilau Sobrinho (UPF/Univali – Rio Grande do Sul)

Dr. Caio Augusto Souza Lara (ESDHC – Minas Gerais)

**Membro Nato** – Presidência anterior Prof. Dr. Raymundo Juliano Feitosa - UNICAP – Pernambuco

---

0068

Organização do Poder e Presidencialismo [Recurso eletrônico on-line] organização CONPEDI/UASB

Coordenadores: Rubens Beçak; Maria Cristina Vidotte Blanco Tárrega. – Florianópolis: CONPEDI, 2018.

Inclui bibliografia

ISBN: 978-85-5505-679-6

Modo de acesso: [www.conpedi.org.br](http://www.conpedi.org.br) em publicações

Tema: Pesquisa empírica em Direito: o Novo Constitucionalismo Latino-americano e os desafios para a Teoria do Direito, a Teoria do Estado e o Ensino do Direito

1. Direito – Estudo e ensino (Pós-graduação) – Encontros Nacionais. 2. Assistência. 3. Isonomia. IX Encontro Internacional do CONPEDI (9 : 2018 : Quito/ EC, Brasil).

CDU: 34



**Conselho Nacional de Pesquisa e  
Pós-Graduação em Direito**  
Florianópolis – SC – Brasil  
[www.conpedi.org.br](http://www.conpedi.org.br)



**Universidad Andina Simón Bolívar - UASB**  
Quito – Equador  
[www.uasb.edu.ec](http://www.uasb.edu.ec)

# IX ENCONTRO INTERNACIONAL DO CONPEDI QUITO - EQUADOR

## ORGANIZAÇÃO DO PODER E PRESIDENCIALISMO

---

### **Apresentação**

O presidencialismo, como recorrente escolha de sistema de governo latino-americano, fortaleceu-se ali como tendência política contemporânea. Aprofunda-se no continente, embora ele, o sistema presidencialista como implantado, nem sempre tenha logrado resultados de realização democrática e muitas vezes seu uso tenha se dado como instrumento de acumulação de poder, indiferente à tendência ideológica dos governantes.

Essa instrumentalização do modelo permitiu muitas vezes manipular as estruturas de controle e realizar um aniquilamento das funções do Estado. Nesse cenário tem-se falado em presidencialismo de coalizão e outros desvios de modelo sensivelmente discutíveis na perspectiva democrática.

Há décadas pensadores vêm afirmando existir preocupações para com o futuro da democracia no espaço latino-americano, sobretudo quando se sopesam os desafios das reformas econômicas e políticas, somadas à fragilidade das instituições democráticas aqui instaladas.

Por outro lado, diante dos desafios da má gestão de recursos públicos, se diluiu o compromisso assumido pelos cidadãos latino-americanos com a democracia e com os direitos humanos. Compromisso que uniu a todos, elites e massas, nas décadas de 70 e 80, frente a crueldade dos regimes militares na América Latina. Compromisso que engendrou uma nova proposta democrática com mecanismos de legitimidade e controle sobre o poder constituído, mediante novas formas de participação vinculantes, constitucionalizando instrumentos de participação democrática, revelada sobretudo no movimento denominado Novo Constitucionalismo Democrático Latino-Americano.

Nesse novo constitucionalismo, intenta-se preservar o sistema de democracia representativa mas se configuram outros instrumentos complementares à legitimidade e ao avanço democrático. A ação direta do povo limita a posição tradicional dos partidos políticos, propondo reconstruir a unidade entre Estado e sociedade na decisão política, por mecanismos distintos ao partidocrático.

Na busca da máxima efetividade dos direitos sociais, o constitucionalismo democrático latino-americano recebe os documentos internacionais de direitos humanos, busca critérios de

proteção favoráveis às pessoas, cria ações diretas de amparo, propõe a integração de setores historicamente marginalizados, como os povos indígenas e afrodescendentes. Em que pese a força desse movimento progressista, e antes que se concretize o modelo, uma cruel força reativa impulsiona o reverso.

Análises dos contextos políticos, nos muitos países, apontam retrocessos democráticos no continente, instrumentalizados sobretudo pelo sistema de governo presidencialista.

O difícil momento político na América Latina e os compromissos históricos assumidos com a democracia e com os direitos humanos estão a exigir efetivo respeito ao regime democrático- cuja proposta meramente representativa revela-se insuficiente- bem como a demandar instituições democráticas fortes e bem consolidadas- o que se põe em dúvida, em muitas situações, no mundo latino-americano.

A América Latina clama pela democracia como “o poder de autodeterminação individual e coletiva, garantindo-se a igualdade de direitos a todos, e, de outro, que assegurem ao mesmo poder os limites e vínculos que levem ao despotismo” (FERRAJOLI,2007,p.14)

Nesse cenário, o Grupo de Trabalho Organização do Poder e Presidencialismo considerando que o tema tem sido parte dos debates jurídico políticos mais significativos na história do pensamento constitucional latino-americano, e que o excesso de poder no executivo tem posto em questionamento a autonomia judicial e do órgão legislativo, assim como a autonomia dos órgãos públicos de controle, fiscalização e defesa dos direitos humanos, põe em debate as formas de organização do poder a partir do novo constitucionalismo e sua relação com a participação social.

O trabalho que ora apresenta-se ao leitor, é fruto do profícuo debate realizado neste Grupo, no Encontro Internacional do Conpedi Quito Equador.

Quito, primavera de 2018.

Maria Cristina Vidotte Blanco Tarrega

José Rubens Beçak

**O FEDERALISMO BRASILEIRO E A (IN)APLICABILIDADE DO INSTITUTO DAS  
CONVENÇÕES PROCESSUAIS NO ÂMBITO DA FAZENDA PÚBLICA  
MUNICIPAL A PARTIR DA PERSPECTIVA DO CÓDIGO DE PROCESSO CIVIL  
DE 2015**

**THE BRAZILIAN FEDERALISM AND THE (IN)APPLICABILITY OF THE  
INSTITUTE OF PROCEDURAL CONVENTIONS IN THE FRAMEWORK OF  
MUNICIPAL PUBLIC FUNDING FROM THE PERSPECTIVE OF THE CIVIL  
PROCESS CODE OF 2015**

**Jorge Heleno Costa <sup>1</sup>**  
**Sérgio Henriques Zandona Freitas <sup>2</sup>**

**Resumo**

Essa pesquisa objetiva, a partir da estruturação do federalismo brasileiro, verificar como a Fazenda Pública se comporta em juízo, especialmente a Municipal, mediante as normas do Código de Processo Civil de 2015. Tem como tema-problema a possibilidade de utilização pelos Municípios da técnica de convenções processuais como forma de gerar economia, tendo como marco teórico as teorias de Lorena Barreiros. A partir de pesquisa bibliográfica, pelo método hipotético-dedutivo, propõe-se testar a hipótese de que os Municípios podem valer-se das convenções processuais, desde que se preparem para utilizá-la.

**Palavras-chave:** Negócios jurídicos processuais, Fazenda pública, Município, Direito processual civil, Federalismo

**Abstract/Resumen/Résumé**

This research aims to verify how the Public Treasury behaves in court, especially the Municipal, through the rules of the Code of Civil Procedure of 2015. It has as a problem theme the possibility of using the Municipalities of the technique of procedural conventions as a way of generating economy, having as theoretical framework the theories of Lorena Barreiros. From a bibliographical research, by the hypothetical-deductive method, it is proposed to test the hypothesis that the Municipalities can use the procedural conventions, since they are prepared to use it.

**Keywords/Palabras-claves/Mots-clés:** Contracts of procedure, Public farm, County, Civil procedure law, Federalism

---

<sup>1</sup> Mestrando pela Universidade FUMEC. Especialista em Direito pela UFSJ / TCE/MG / PUC/MG. Professor de Direito Constitucional no UNIPTAN. Assessor Jurídico do Município de São Tiago/MG. Advogado. <<http://lattes.cnpq.br/0877262646764607>>. [jorleno23@yahoo.com.br](mailto:jorleno23@yahoo.com.br)

<sup>2</sup> Professor PPGD FUMEC. Pós-Doutor Direito UNISINOS / Universidade de Coimbra. Doutor PUC/MG. Artigo resultado de Pesquisa ProPic FUMEC 2018/2019. Agradecimentos: FAPEMIG, CNPQ, FUNADESP, FUMEC, CAPES e CONPEDI.

## 1 INTRODUÇÃO

Muito já foi dito sobre a Fazenda Pública ser uma litigante contumaz, dando a entender que ela seria, na maioria das vezes, a parte requerida. Entretanto, detecta-se que, em verdade, a Fazenda Pública litiga em busca de ter seus direitos satisfeitos, como no caso das milhares de execuções fiscais. Em outros casos a Fazenda Pública é demandada judicialmente em função do crescente processo de judicialização, em especial na área da saúde.

Associado a essa constatação encontra-se o cenário federativo brasileiro, o qual possui um pacto desequilibrado, sobretudo quando a realidade é analisada a partir do exorbitante número de Municípios de pequeno porte, os quais não conseguem prover receitas próprias e dependem de repasses de outros entes.

Partindo desses pressupostos é que a Fazenda Pública, com destaque para a Municipal, quando exposta à necessidade de resolução de conflito, judicial ou extrajudicialmente, será objeto de estudo.

Frente a essas questões o trabalho será norteado com a seguinte problemática: tendo em vista os comandos legais dispostos no Código de Processo Civil de 2015 e, levando-se em consideração que a República Brasileira é composta atualmente por 5.569 Municípios, dos quais a maioria tem menos de vinte mil habitantes, as convenções processuais podem representar avanço no que diz respeito à economia processual no âmbito municipal? E mais: respeitado o interesse público, bem como as hipóteses de cabimento, quais os limites para sua utilização?

Partindo-se dos estudos sobre convenções processuais, realizados por Lorena Miranda Santos Barreiros, como referencial teórico, pretende-se verificar o tema-problema posto através de pesquisa bibliográfica e documental, valendo-se, para tanto, do método hipotético-dedutivo.

De forma sumária o presente trabalho foi dividido em cinco tópicos a partir da introdução, sendo que no segundo será tratado o federalismo, abordando a discussão sobre o Município ser ente federativo, bem como perpassando o panorama municipalista. No terceiro o Código de Processo Civil de 2015 será perpassado, apontando algumas das principais inovações e peculiaridades da Fazenda Pública em juízo. A seguir serão tratadas as convenções processuais, destacando-se a (in)disponibilidade do interesse público, as hipóteses

de cabimento das convenções e a Fazenda Pública Municipal em face da utilização dessas. No quinto tópico serão apresentadas as conclusões.

O trabalho conjuga esforços para suscitar o debate acerca da possibilidade de utilização dos negócios jurídicos como técnica processual, em especial pelos Municípios, para, ao final, testar a hipótese de confirmação de que se valendo daquela será possível obter economia (financeira e processual). Assim, além de pretender contribuir para o âmbito acadêmico, espera-se que a pesquisa sirva como aporte para discussões nas três esferas da Fazenda Pública com o objetivo de otimizar a práxis processual.

## 2 O FEDERALISMO BRASILEIRO

A Constituição da República, em seu art. 1º, define que “a República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado Democrático de Direito [...]”. (BRASIL, 1988). Os constituintes de 1988, portanto, ratificaram a forma de governo que fora adotada desde 1889, através do Decreto nº 1, de 15 de novembro, a partir da proclamação da República (BRASIL, 1889).

Por sua vez, a forma federativa de Estado, também consagrada na Constituição de 1988, deriva, inicialmente, da própria formação contratualizada do Estado. Sem adentrar o mérito a esse respeito, já que foge ao escopo do presente trabalho, é importante apenas frisar que o Estado, enquanto corpo político e a partir das teorias constitutivas, deriva de uma convenção social, sendo que

Esse ato de associação produz, em lugar da pessoa particular de cada contratante, um corpo moral e coletivo, composto de tantos membros quantos são os votos da assembleia, e que, por esse mesmo ato, ganha sua unidade, seu *eu* comum, sua vida e sua vontade. Essa pessoa pública que se forma, desse modo, pela união de todas as outras, tomava antigamente o nome de *cidade* e, hoje, o de *república* ou de *corpo político* [...]. Quanto aos associados, recebem eles, coletivamente, o nome de *povo* e se chamam, em particular, *cidadãos*, enquanto partícipes da autoridade soberana, e *súditos* enquanto submetidos às leis do Estado (ROUSSEAU, 1973, p.33-34, grifo do autor).

Constituído o Estado enquanto corpo político sua forma pode ser distinguida, basicamente, em duas: federado ou unitário. Importa, para fins do presente trabalho, a forma federada de Estado, cujas bases formativas derivam do modelo norte-americano. Assim, considera-se que

O Estado Federal, que é forma de organização política, surgiu com a Constituição americana de 1787, mediante a agregação dos treze Estados independentes em que

se transformaram, vitoriosa a Revolução de 1776, as colônias inglesas, os quais, cedendo à União, assim à organização total, a sua soberania, e reservando para si a autonomia, se constituíram nos Estados Unidos da América do Norte. (VELOSSO, 1992, p.2).

A partir dessas considerações realçam-se três pontos importantes sobre esse modelo de federação. O primeiro deles é como se deu o federalismo norte-americano, uma vez que as Colônias, ao se tornarem independentes, decidiram formar uma união através de agregação. Assim, e esse é o segundo ponto, os Estados cederam a sua soberania à União, a qual passa a exercer esse atributo em face dos outros países no contexto mundial, já que com a instituição do federalismo deixa de existir o direito à secessão. Por fim, os Estados reservaram para si a autonomia, sendo que a partir de então, embora a União passasse a exercer a organização total, cada Estado seria autônomo em relação ao demais e à própria União.

Diante desse modelo, portanto, é que em 1891 a primeira Constituição republicana brasileira ratificou o Decreto nº 1, de 1889, e estabeleceu, definitivamente, o federalismo como forma de Estado no Brasil<sup>1</sup>. (BRASIL, 1891).

Entretanto, diferentemente do modelo norte-americano, a Constituição de 1988 incluiu textualmente os Municípios como entes federativos, fato que torna o federalismo brasileiro uma configuração sem precedentes, já que estruturação clássica prevê apenas dois entes: União e Estados.

Contudo o art. 18 da Constituição da República, ao tratar da organização político-administrativa do Estado brasileiro, a exemplo do federalismo estadunidense, reservasse a autonomia a cada um dos seus entes, enquanto a soberania, conforme previsto no art. 1º, se constituiria como atributo da União.

## 2.1 O MUNICÍPIO ENQUANTO ENTE FEDERADO

Entendida a estrutura federativa como um todo, mesmo que sumariamente, tendo sido destacada a formatação brasileira, faz-se necessário analisar a celeuma em torno da consideração do Município ser ente federado e, para tanto, a transcrição do art. 18 da Constituição da República é importante para o presente estudo: “A organização político-

---

<sup>1</sup> “Art 1º - A Nação brasileira adota como forma de Governo, sob o regime representativo, a República Federativa, proclamada a 15 de novembro de 1889, e constitui-se, por união perpétua e indissolúvel das suas antigas Províncias, em Estados Unidos do Brasil.” (BRASIL, 1891).



administrativa da República Federativa do Brasil compreende a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, todos autônomos, nos termos desta Constituição” (BRASIL, 1988).

A partir da leitura desse dispositivo do texto constitucional parece não haver controvérsia em relação à admissão dos Municípios enquanto entes federados, eis que não foi indicada nenhuma condição para tanto. Ao contrário, além de inseri-los no rol dos entes, lhes confere um atributo deveras importante que é a autonomia. Entretanto, há quem defenda que

É o Município entidade condômina de exercício de atribuições constitucionais. É dizer: possui o Município dignidade constitucional. É autônomo na Constituição de hoje quanto nas anteriores, desde 1934. Falecia-lhe apenas a auto-organização. Não detém a autonomia federativa. E a autonomia é a medida constitucional da soberania, que é poder insubmetido. Não se confunde com a autonomia municipal, pois os Municípios não são entes federativos, a despeito de integrarem, como membros, a República. Integram a Federação, mas não a formam. (CASTRO, 2006, p. 29-30).

A leitura acurada desse excerto provoca a reflexão sobre o fato de que possivelmente os Municípios integram a Federação, mas não a formam. Sem polemizar, é discutível tal posicionamento, uma vez que se assim prevalecer o argumento, não poderiam os Municípios ser responsabilizados, portanto, por atitudes e obrigações de ente federativo. Como é público e notório, os Municípios brasileiros cumprem agenda política e administrativa assim como os Estados e a própria União, sobretudo perante os órgãos de controle. Portanto, admitir que não sejam entes federativos demandaria mais consistência argumentativa do que, simplesmente, dizer que não há representação municipal no legislativo federal ou que não existe Poder Judiciário instalado nos Municípios, dentre outras possíveis pseudo-justificativas.

Ao contrário, e retomando a ideia de ausência de precedência do federalismo brasileiro, é preciso destacar que “essa situação é única nos estados federais contemporâneos, o que realça as singularidades da federação pátria” (CORRALO, 2015, p.134). O mesmo autor, a par dessa consideração, enfatiza que

É nesse contexto que exsurge um poder municipal, alicerçado na Constituição Federal, enquanto ente federado no exercício do plexo de autonomias extraídos da ordem constitucional. Um poder defendido e garantido pela ordem constitucional, cujo exercício resplandece o fortalecimento das localidades e da cidadania. (CORRALO, 2015, p.134).

Como visto, o texto constitucional vigente garantiu aos Municípios brasileiros o fortalecimento perante o federalismo, sendo que a sua admissão como ente federativo decorre de garantias constitucionais e que pode redundar em benefícios locais, bem como confere aos cidadãos o exercício mais palpável da cidadania.

## 2.2 PANORAMA MUNICIPALISTA

Como visto, em que pese a existência de divergência doutrinária acerca da admissão dos Municípios enquanto entes federados não se pode olvidar de que administrativamente os mesmos exercem funções e competências próprias, as quais possuem respaldo constitucional e impactam a vida dos mais de duzentos milhões de brasileiros.

Contando hoje com 5.569<sup>2</sup> Municípios, distribuídos desproporcionalmente entre os 26 Estados-membros, é possível questionar a forma de distribuição de receitas entre os entes federativos prevista na Constituição da República. E esse questionamento baseia-se no fato de que 81%<sup>3</sup> desse total de Municípios dependem dos repasses do FPM – Fundo de Participação dos Municípios para suprir suas necessidades administrativas básicas.

Para entender, mesmo que minimamente, acerca dessa dependência outro dado é fundamental: do total de Municípios brasileiros, 68,3%<sup>4</sup> possui população até 20 (vinte) mil habitantes. Infere-se, portanto, que devido ao número diminuto de habitantes na maioria dos Municípios, a arrecadação seja insuficiente para arcar com os custos administrativos, sendo que o repasse do FPM se torna vital pelas razões expostas.

Contudo, a fórmula que é aplicada à subdivisão do que é repassado aos Estados e aos Municípios (FPE e FPM)<sup>5</sup> parece ainda ser insuficiente, especialmente para esses, já que é

---

<sup>2</sup> Embora o IBGE divulgue que o Brasil possui atualmente 5.570 Municípios o TCU esclarece que “o número de municípios brasileiros permanece o mesmo da relação encaminhada em 2015, ou seja, 5.569 (o IBGE informa 5.570, uma vez que inclui Fernando de Noronha, que é um distrito estadual de Pernambuco, e não município, não recebendo recursos do FPM [...]).” (BRASIL, 2017).

<sup>3</sup> Do total de municípios brasileiros, cerca de 81% (oitenta e um por cento), segundo informações do Presidente da União Brasileira de Municípios (UBAM), Leonardo Santana, sobrevive exclusivamente das receitas provenientes do FPM – Fundo de Participação dos Municípios. Informação divulgada em matéria jornalística publicada em 28/02/2011. Disponível em: <<http://www.jornaluniao.com.br/noticias.php?noticia=MTE1MDM=>>>. Acesso em: 10 jan. 2018.

<sup>4</sup> Estimativa populacional dos municípios para 2017 divulgada pelo IBGE. Disponível em: <<https://agenciadenoticias.ibge.gov.br/agencia-noticias/2013-agencia-de-noticias/releases/16131-ibge-divulga-as-estimativas-populacionais-dos-municipios-para-2017.html>>. Acesso em: 11 jan. 2018.

<sup>5</sup> Para saber mais a respeito do FPE e do FPM consultar as Cartilhas elaboradas pela Secretaria do Tesouro Nacional – STN. Disponíveis em: <[http://www.tesouro.fazenda.gov.br/documents/10180/329483/pge\\_cartilha\\_fpe.pdf](http://www.tesouro.fazenda.gov.br/documents/10180/329483/pge_cartilha_fpe.pdf)> e <<http://www.tesouro.fazenda.gov.br/documents/10180/190777/CartilhaFPM.pdf>>. Acesso em: 14 jan. 2018.

frequente a manifestação, sobretudo institucional, acerca da necessidade de se discutir sobre a revisão do pacto federativo<sup>6</sup>.

Sem adentrar a polêmica sobre a necessidade dessa revisão é passível de conclusão, mesmo que sumária, ante os dados apresentados, o formato de federalismo brasileiro apresenta incongruências que refletem em toda a sua estrutura e, por consequência, atinge mais profundamente a parte hipossuficiente, que no caso é composta pelos Municípios. Esses, por sua vez, tendo que atender a todos os reclames sociais, precisam se atentar para o cumprimento dos preceitos legais, bem como às determinações judiciais emanadas da inevitável judicialização das demandas<sup>7</sup>.

Focando nessa última constatação, antes de se aprofundar sobre o tema-problema, faz-se necessário perpassar sobre alguns pontos do Código de Processo Civil de 2015 (CPC/2015).

### **3 O CÓDIGO DE PROCESSO CIVIL DE 2015**

A Lei nº 13.105, de 16 de março de 2015, denominada Código de Processo Civil (CPC), cuidou por inovar no ordenamento jurídico brasileiro ao dispor sobre novas normas para regular o processo civil, uma vez que foi revogado o Código de 1973 (CPC/1973). Essa inovação ocorreu, dentre outros motivos, para atender às exigências processuais de uma sociedade moderna, a qual busca no sistema jurisdicional resposta para suas demandas e anseios de várias ordens.

---

<sup>6</sup> Apenas para citar dois exemplos de movimentos organizados que discutem e pleiteiam a revisão do pacto federativo, a AMM – Associação Mineira de Municípios, realizou uma série de eventos em 2017, denominados: “AMM nos Municípios: encontros nas macrorregiões”. A partir desses encontros foi formulada uma “Carta dos Municípios de Minas” com o propósito de ser entregue às autoridades estaduais e nacionais. Disponível em: <<http://portalamm.org.br/wp-content/uploads/carta-municipios-mineiros-amm.pdf>>. O segundo exemplo é a ação encampada pela CNM – Confederação Nacional dos Municípios, a qual realiza anualmente a “Marcha a Brasília em defesa dos Municípios”. Disponível em: <<http://www.cnm.org.br/>>. Em 2017 a CNM ainda realizou a campanha “Não deixem os Municípios afundarem”. Disponível em: <<http://www.cnm.org.br/informe/exibe/campanha-nao-deixe-os-municipios-afundarem>>. Acesso em: 14 jan. 2018.

<sup>7</sup> A título de exemplo do fenômeno da judicialização citam-se as demandas da área da saúde, as quais impactam, sobremaneira, os Municípios de pequeno porte, conforme relatou o Presidente do Tribunal de Justiça de Minas Gerais, desembargador Hebert Carneiro, em matéria veiculada no sítio eletrônico do próprio TJMG: “Na área da saúde, o aumento dessas demandas, cuja complexidade é enorme, passou a afetar a gestão das ações e serviços necessários à efetivação desse direito, sobretudo nos municípios de menor porte, cujos recursos, muitas vezes, mostram-se insuficientes para prestar o serviço de maneira adequada”. Disponível em: <<http://www.tjmg.jus.br/portal-tjmg/noticias/judicializacao-da-saude-na-pauta-do-tjmg.htm#.WmEXKrynHIU>>. Acesso em: 15 jan. 2018.

Assim, levando-se em consideração que em face da estruturação social brasileira contemporânea havia necessidade de readequação das normas processuais cíveis, é possível inferir que a mesma se concretizou levando-se em consideração que “sendo ineficiente o sistema processual, todo o ordenamento jurídico passa a carecer de real efetividade. De fato, as normas de direito material se transformam em pura ilusão, sem a garantia de sua correlata realização, no mundo empírico, por meio do processo” (BRASIL, 2017, p. 24).

A própria Comissão de Juristas encarregada de estudar as alterações para elaboração da novel legislação chegou a constatar que

Não há fórmulas mágicas. O Código vigente, de 1973, operou satisfatoriamente durante duas décadas. A partir dos anos noventa, entretanto, sucessivas reformas, a grande maioria delas lideradas pelos Ministros Athos Gusmão Carneiro e Sálvio de Figueiredo Teixeira, introduziram no Código revogado significativas alterações, com o objetivo de adaptar as normas processuais a mudanças na sociedade e ao funcionamento das instituições. (BRASIL, 2017, p. 24).

Assim, diante desse contexto de exigência transformadora é que surgiu o projeto e, posteriormente, a lei que reformulou a sistemática processualística brasileira.

### 3.1 PRINCIPAIS INOVAÇÕES

Por se tratar de uma legislação com nítida pretensão de renovar os contornos do processo civil no Brasil é natural que inúmeras sejam as inovações consubstanciadas no Código de 2015. Entretanto, em razão da delimitação temática do presente estudo, o objetivo é destacar as principais inovações, adjacentes, notadamente, ao cerne do tema-problema.

#### 3.1.1 Celeridade processual

Provavelmente a celeridade processual tenha sido a questão mais discutida durante a elaboração e tramitação do projeto de lei nas Casas Legislativas, haja vista que a morosidade do Judiciário é comumente debatida, seja nos ambientes forenses, seja no cotidiano social.

Assim, para dar cumprimento efetivo ao princípio inserido no inciso LXXVIII<sup>8</sup>, do art. 5º, da Constituição da República, é que algumas normas ligadas a prazos foram alteradas,

---

<sup>8</sup> “Art. 5º [...]

[...]”

LXXVIII a todos, no âmbito judicial e administrativo, são assegurados a razoável duração do processo e os meios que garantam a celeridade de sua tramitação.” (BRASIL, 1988).

em especial a regra geral de contagem dos prazos processuais, que passou para dias úteis, mantendo-se a exclusão do dia de início e incluindo-se o dia do vencimento, conforme disposto nos artigos 219 e 224, respectivamente (BRASIL, 2015).

Ainda com a pretensão de reduzir o tempo de duração de um processo, o CPC de 2015, em seu art. 191, estabeleceu que “de comum acordo, o juiz e as partes podem fixar calendário para a prática dos atos processuais, quando for o caso.” (BRASIL, 2015). A técnica de calendarização processual, portanto, se bem compreendida e definida pelos atores do processo, pode ser de muita valia para fazer cumprir o preceito da celeridade processual.

É preciso considerar, dessa forma, que

[...] a calendarização é uma técnica de aceleração processual (1) simples, (2) de baixo custo normativo e (3) de alta eficiência: simples porque se consubstancia num mero ato inaugural fundante, em que esteja previsto todo o cronograma do procedimento; de baixo custo normativo, pois não depende de lei para ser aplicada; de alta eficiência, visto que produz considerável celeridade eliminando os despachos de movimentação processual e as publicações na imprensa oficial. (COSTA, 2015, p.94).

Notadamente a utilização dessa técnica dependerá da conjugação de esforços dos atores do processo, de modo que ao estabelecerem o calendário para a prática dos respectivos atos estejam cômicos da responsabilidade que assumem em benefício próprio.

### 3.1.2 Protelação recursal

O CPC de 2015 cuidou por extinguir duas espécies recursais: os embargos infringentes e o agravo retido. Aliada a essas extinções houve alteração do prazo recursal, passando a valer a regra da unificação para todos os recursos, exceto os embargos de declaração, conforme previsão do § 5º, do art. 1.003: “Excetuados os embargos de declaração, o prazo para interpor os recursos e para responder-lhes é de 15 (quinze) dias.” (BRASIL, 2015). A propósito, esse é o tipo de recurso “[...] que se revela com mais propensão a conter o intuito de procrastinação [...], exatamente porque contém o chamado efeito interruptivo previsto no art. 1.026 do CPC.” (CUNHA, 2016, p.141).

Pensando justamente nessa possibilidade de manejo procrastinatório dos embargos de declaração é que o legislador previu expressamente a aplicação de multa no § 2º, do art. 1.026 do CPC. E seguindo essa mesma linha sancionatória também há previsão para aplicação

de multa em caso de interposição manifestamente inadmissível ou improcedente em votação unânime de agravo interno, conforme dicção do § 4º, do art. 1.021 do CPC (BRASIL, 2015).

É importante frisar, ainda, que o CPC de 2015 conferiu mais destaque à boa-fé processual, devendo a conduta contrária ser sancionada nos termos do art. 81, devendo ser considerado como litigante de má-fé, dentre outros, conforme estabelecido no rol do art. 80, aquele que “interpuser recurso com intuito manifestamente protelatório.” (BRASIL, 2015).

Com tais inovações no âmbito dos recursos acredita-se que será possível obter melhora na prestação da tutela jurisdicional, já que a tendência é coibir a prática de litigância de má-fé também na esfera recursal. Não se pode olvidar, contudo, que a imposição das mencionadas multas não impede, conseqüentemente, a condenação da parte vencida ao pagamento dos honorários de sucumbência.

### 3.1.3 Microssistema de uniformização jurisprudencial

Além dos prazos e das medidas para evitar a protelação recursal, outra técnica processual que se destaca na nova sistemática é a utilização dos precedentes, pelo criado Microssistema de uniformização jurisprudencial, os quais têm a capacidade de formar, além do julgamento de casos repetitivos, o denominado IRDR – Incidente de Resolução de Demanda Repetitiva, e o IAC – Incidente de Assunção de Competência, ambos criados com a capacidade para uniformizar, assim, os julgados do Poder Judiciário.

Essa tendência, de uniformizar a jurisprudência, indica a “[...] necessidade de lidar com a percepção de que o Poder Judiciário está sobrecarregado de demandas e que tal quantidade de processos pode apresentar riscos à segurança jurídica.” (MARTINS, 2016, p.17). O autor, enquanto atual vice-presidente do Superior Tribunal de Justiça, possui conhecimento suficiente para discorrer acerca do abarrotamento processual do Judiciário.

Assim, previsto nos artigos 976 a 987 do CPC, com maior destaque e aplicação, o IRDR tem se conformado na prática forense de modo a conferir, também, celeridade aos trâmites processuais. Entretanto, não se pode olvidar do que dispõe o inciso II, do art. 976, uma vez que o objetivo é salvaguardar a isonomia e a segurança jurídica quando da prolação de decisões (BRASIL, 2015).

Os precedentes, por sua vez, podem ser entendidos como “[...] resoluções em que a mesma questão jurídica, sobre a qual há que decidir novamente, foi já resolvida uma vez por

um tribunal noutra caso.” (LARENZ, 2009, p.611). A partir dessa conceituação, e mesmo sem adentrar nas minúcias dessa técnica processual, é nítida a pretensão do legislador brasileiro de introduzir no ordenamento jurídico, de vez, a utilização da mesma com o objetivo de reduzir o acervo de demandas. Entretanto, é preciso considerar que

As técnicas que valorizam os precedentes judiciais e, conseqüentemente, a celeridade processual, a isonomia e a segurança jurídica, devem servir para aprimorar o sistema processual civil e jamais para engessar a atuação interpretativa dos juízes e tribunais pátrios ou para limitar o direito de acesso à justiça. (DONIZETTI, 2015, p.27-28).

A admoestação é pertinente na medida em que defende uma atuação mais incisiva do Judiciário a fim de dar respostas às demandas sociais apresentadas cotidianamente, sem, no entanto, abdicar das técnicas e meios processuais previstos na legislação, os quais se revelam como garantias inafastáveis para um julgamento construído democraticamente pelos afetados pelo provimento final, decorrente da previsão constitucional do devido processo legal<sup>9</sup> (art. 5º, LIV e LV) (BRASIL, 1988).

Embora o Brasil possua sistemática jurídica baseada no sistema romano-germânico (*Civil Law*) a tendência de ser valer dos precedentes, como utilizado nos sistemas do *Common Law*, dependerá de como os operadores do Direito reagirão na condução desse processo de adaptação a essa forma de se resolver as demandas apresentadas ao Judiciário.

### 3.2 A FAZENDA PÚBLICA EM JUÍZO

Como é de amplo conhecimento, a Fazenda Pública, quando em Juízo, goza de certas prerrogativas em razão das peculiaridades que lhes são inerentes. Mesmo que contrariando, sobremaneira, as partes adversárias, essa é uma prática comumente utilizada no sistema processual brasileiro.

O objetivo de se conferir prerrogativas à Fazenda Pública ocorre

Exatamente por atuar no processo em virtude da existência de interesse público, consulta ao próprio interesse público viabilizar o exercício dessa sua atividade no processo da melhor e mais ampla maneira possível, evitando-se condenações injustificáveis ou prejuízos incalculáveis para o Erário e, de resto, para toda a coletividade que seria beneficiada com serviços públicos custeados com tais recursos. (CUNHA, 2016, p.33).

---

<sup>9</sup> Freitas (2008, p.54) utiliza a expressão “devido processo constitucional”.

Assim, sem esgotar as referidas prerrogativas, destacam-se algumas delas, em especial as que sofreram alterações com a sistemática introduzida a partir do CPC de 2015.

### 3.2.1 Prazos diferenciados

Já foi dito que a contagem de prazos, a partir do Código de Processo Civil de 2015 é realizada em dias úteis. Entretanto, em se tratando da Fazenda Pública, houve substancial alteração no que diz respeito aos prazos, já que no Código de 1973 a previsão era de prazo em quádruplo para contestar e em dobro para recorrer<sup>10</sup> (BRASIL, 1973). Agora, apesar de separar o Ministério Público dos órgãos da Administração Pública em dispositivos apartados, unificou o prazo em dobro para todas as manifestações<sup>11</sup> (BRASIL, 2015).

A prerrogativa desses prazos diferenciados se justifica “[...] pelo excessivo volume de trabalho, pelas dificuldades estruturais da Advocacia Pública e pela burocracia inerente à sua atividade, que dificulta o acesso aos fatos, elementos e dados da causa.” (CUNHA, 2016, p. 33).

Como visto, portanto, os entraves burocrático-administrativos justificam a necessidade de ser dos prazos diferenciados para as manifestações da Fazenda Pública.

### 3.3.2 Remessa necessária

Excluindo-se os aspectos históricos, que apesar de importantes fogem ao escopo do trabalho, a remessa necessária está prevista no art. 496 do CPC/2015, o qual prevê a obrigatoriedade do duplo grau de jurisdição, com o objetivo de apenas conferir efeitos à sentença que for confirmada pelo Tribunal contra (i) a União, os Estados, o Distrito Federal, os Municípios e suas respectivas autarquias e fundações de direito público ou (ii) que julgar procedentes, no todo ou em parte, os embargos à execução fiscal. (BRASIL, 2015).

Trata-se, por óbvio, de uma prerrogativa da Fazenda Pública que pretende lhe conferir certa proteção em relação aos demais litigantes, já que, em caso de condenação, é o erário que será atingido. O que não quer dizer que a Fazenda Pública está isenta de ser

---

<sup>10</sup> “Art. 188. Computar-se-á em quádruplo o prazo para contestar e em dobro para recorrer quando a parte for a Fazenda Pública ou o Ministério Público.” (BRASIL, 1973).



condenada, nem mesmo que a primeira instância do Poder Judiciário seja incapaz de verificar possíveis erros ou falhas. Em verdade

A função está em submeter a lide ou negócio a um segundo exame que ofereça maiores garantias do que o primeiro, já que se serve da experiência deste e o realiza um ofício superior [...] o essencial é que se trata de um exame reiterado, isto é, de uma revisão de tudo quanto se fez na primeira vez, e essa reiteração permite evitar erros e suprir lacunas em que eventualmente se incorreu no exame anterior. Dessa função provém que o objeto do segundo procedimento tem que ser a mesma lide ou aquele mesmo negócio que foi objeto do primeiro, pois do contrário não se trataria de novo exame; a isso se costuma chamar o princípio do duplo grau. (CARNELUTTI, 2000, p.158).

Com essa definição talvez seja possível compreender a razão de ser da remessa necessária, sendo que além do que se tem como objetivo, a mesma também serve para afastar prováveis interesses inescrupulosos contra a Fazenda Pública, sobretudo na vã tentativa de obter vantagem indevida ou além do que efetivamente é devido.

### 3.3.3 Despesas com os atos processuais

Dispõe o art. 91 do CPC/2015 que “as despesas dos atos processuais praticados a requerimento da Fazenda Pública, do Ministério Público ou da Defensoria Pública serão pagas ao final pelo vencido.” (BRASIL, 2015). Dispondo de forma contrária à regra, já que se a parte não gozar dos benefícios da gratuidade judiciária a mesma terá que recolher o valor referente às custas prévias, bem como recolher todas as verbas inerentes à regular tramitação processual, essa prerrogativa da Fazenda Pública também possui objetivo de protegê-la no sentido de não descapitalizar o erário desde o início de uma demanda judicial.

É preciso rememorar que “as custas e os emolumentos - cuja natureza tributária é reconhecida pelo STF - constituem receita pública, não se devendo exigir da Fazenda Pública o pagamento a tal título.” (CUNHA, 2016, p.113). No entanto, afora essas dispensas, a Fazenda Pública continua incumbida de arcar com as denominadas despesas em sentido estrito, as quais englobam a “[...] remuneração de terceiras pessoas, estranhas ao quadro funcional do Estado-juiz, que devem ser remuneradas pelos seus serviços, não sendo legítimo que laborem sem contraprestação; é o caso, por exemplo, do perito, do transportador, do oficial de Justiça etc.” (CUNHA, 2016, p. 113).

---

<sup>11</sup> “Art. 183. A União, os Estados, o Distrito Federal, os Municípios e suas respectivas autarquias e fundações de direito público gozarão de prazo em dobro para todas as suas manifestações processuais, cuja contagem terá

Por derradeiro e partindo-se de todo o exposto até então, constata-se que,

Considerando que o princípio da isonomia decorre dessa ideia de tratar igualmente os iguais, tratando-se os desiguais de maneira desigual, existem várias regras, no Código de Processo Civil, que contemplam tratamento desigual, e nem por isso se está a afrontar o princípio da isonomia. Muito pelo contrário. Nesses casos, atende-se ao princípio da isonomia. (CUNHA, 2016, p. 36).

Assim, contrariamente a quem possa afirmar que a Fazenda Pública possui privilégios e não prerrogativas, as regras processuais que lhe garantem tratamento diferenciado decorrem, como afirmado alhures, da necessidade de se proteger o erário.

#### **4 CONVENÇÕES PROCESSUAIS**

Eminentemente o Código de Processo Civil de 2015 tem, em sua essência, a pretensão de conduzir os atores processuais, sempre que possível, à autocomposição de suas demandas, haja vista a ênfase dada aos meios alternativos de resolução de conflitos. Nesse contexto os negócios jurídicos processuais se destacam, uma vez entendidos como

[...] fatos voluntários (exteriorizações de vontade unilaterais, bilaterais ou plurilaterais) que sofreram a incidência de norma processual, cujo suporte fático atribui ao sujeito o poder de decidir quanto à prática ou não do ato e quanto à definição de seu conteúdo eficaz (tanto selecionando uma categoria jurídica eficaz já definida previamente pelo sistema jurídico quanto estabelecendo, dentro dos limites fixados no próprio ordenamento jurídico, determinadas situações jurídicas processuais ou alteração do procedimento). (BARREIROS, 2016, p.137).

Cabe, portanto, verificar se dentre esse universo é permitido à Fazenda Pública estabelecer convenções processuais.

##### **4.1 A (IN)DISPONIBILIDADE DO INTERESSE PÚBLICO**

Comumente utilizada no cotidiano administrativista a expressão “interesse público” parece, numa leitura descompromissada, guardar em si uma significação compacta, dada a suposta obviedade em pretender referir-se, tão somente, àquilo que possa satisfazer os interesses da coletividade.

Entretanto, pautando-se pela necessária hermenêutica e compreensão holística, é o interesse público

---

início a partir da intimação pessoal.” (BRASIL, 2015).

[...] que autoriza a outorga de poderes peculiares à Administração, que nada mais são do que mecanismos jurídicos criados para lhe permitir a salvaguarda dos interesses da coletividade. De outra banda, é o mesmo interesse público que exige a previsão normativa de restrições endereçadas ao Poder Público, como forma de compeli-lo a perseguir a satisfação das necessidades do corpo social e impedi-lo de desviar-se desse mister.” (HACHEM, 2011, p.2).

Como visto, o interesse público possui conformação mais ampla, demandando ações por parte da Administração e, ao mesmo tempo, impondo-lhe restrições de modo a satisfazer os interesses da coletividade. Contudo, é preciso entender que o interesse público também abarca interesses individuais, uma vez que aquele “[...] deve ser conceituado como o interesse resultante do conjunto de interesses que os indivíduos **pessoalmente** têm quando considerados **em sua qualidade de membros da Sociedade e pelo simples fato de o serem**”. (MELLO, 2010, p.61, grifo do autor).

Para quem defende a indisponibilidade administrativa como decorrência direta do interesse público, verifica-se a sua vinculação ao princípio da motivação, uma vez que esse “[...] impõe à Administração Pública o dever de expor as razões de direito e de fato pelas quais tomou a providência adotada. Cumpre-lhe fundamentar o ato que haja praticado, justificando as razões que lhe serviram de apoio para expedi-lo.” (MELLO, 2010, p.79).

Partindo desse entendimento, o interesse público deixa de ser um atributo evocador da pura discricionariedade administrativa para basear-se em elementos palpáveis que possam sustentar a decisão do gestor público e, assim, seria indisponível, já que “a Administração Pública não é titular do interesse público, mas apenas a sua guardiã; ela tem que zelar pela sua proteção. Daí a *indisponibilidade* do interesse público”. (DI PIETRO, 1991, p.163, grifo do autor).

Por sua vez, no que diz respeito ao entendimento pela possibilidade de se dispor do interesse público, há quem sustente que

Tradicionalmente, não se admitia que a Fazenda Pública reconhecesse a procedência do pedido. Sendo indisponível o direito tutelado pela Fazenda Pública, parecia não ser possível haver o reconhecimento da procedência do pedido. A indisponibilidade, entretanto, comporta gradações. Em algumas situações, embora o bem jurídico seja indisponível, outras normas constitucionais podem justificar que, mediante lei, o Poder Público renuncie a determinadas consequências, decorrências ou derivações do bem indisponível. Daí ser possível, por exemplo, a autoridade fazendária, mediante lei, autorizar remissão ou anistia do crédito fiscal. (CUNHA, 2016, p.92).

A referida sustentação parece razoável na medida em defende a disponibilidade do interesse público, a depender do caso, atrelando-a a autorização legislativa. Sendo assim,

como já destacado anteriormente, a disponibilidade não seria um arbítrio do administrador, o qual ainda precisaria observar o princípio da legalidade.

## 4.2 HIPÓTESES DE CABIMENTO

O art. 190 do Código de Processo Civil de 2015 é a matriz desse sistema de negócios jurídicos processuais, sendo sua transcrição necessária para melhor elucidação:

Versando o processo sobre direitos que admitam autocomposição, é lícito às partes plenamente capazes estipular mudanças no procedimento para ajustá-lo às especificidades da causa e convencionar sobre os seus ônus, poderes, faculdades e deveres processuais, antes ou durante o processo. (BRASIL, 2015).

Diante desse contexto normativo é possível inferir que as hipóteses de cabimento dependerão da análise de alguns fatores: (i) direitos que admitam autocomposição; (ii) capacidade das partes; e (iii) convenção sobre ônus, poderes, faculdades e deveres processuais. Nesse sentido, sobre a autocomposição, percebe-se que a mesma

[...] reflete uma forma de solucionar conflito de interesses por iniciativa das próprias partes nele envolvidas, estas que, de modo altruísta, abdicam, total ou parcialmente, de seu interesse em prol do interesse da parte adversa. A autocomposição pode ser efetivada antes, durante ou após o processo, dentro ou fora deste. (BARREIROS, 2016, p.248-249).

Com esse espírito de tentar promover a solução de controvérsias através da autocomposição é que surgiu a Lei nº 13.140, de 26 de junho de 2015, que em seu art. 1º também estabeleceu a possibilidade de “[...] autocomposição de conflitos no âmbito da administração pública” (BRASIL, 2015). A referida legislação acena para confirmar a possibilidade da Fazenda Pública celebrar negócios jurídicos processuais, já que dispõe acerca da autocomposição judicial e extrajudicial.

Quanto ao suporte legal previsto no CPC reconhece-se uma subdivisão, sendo que

[...] existem os negócios típicos (regulados expressamente em tipos legais, a exemplo do calendário processual e da escolha consensual do perito, previstos, respectivamente, nos arts. 191 e 471 do CPC/2015) e os atípicos (não regulados expressamente em tipos legais), estes que, no Código de Processo Civil de 2015, encontram lastro na cláusula geral de atipicidade dos negócios processuais, encartada no art. 190 do citado Código. (BARREIROS, 2016, p.137).

Como o objetivo desta pesquisa é suscitar o debate sobre a possibilidade da Fazenda Pública entabular negócios jurídicos processuais, não será dissecado o rol desses.

#### 4.3 A FAZENDA PÚBLICA MUNICIPAL E OS NEGÓCIOS JURÍDICOS PROCESSUAIS

Como demonstrado ao longo do trabalho, a Fazenda Pública goza de certas prerrogativas processuais, justamente para colocá-la em patamar de igualdade quando se torna parte em demanda judicial. E no universo federativo brasileiro os Municípios são, em sua maioria, aqueles que menos condições financeiras possuem para se autogerirem.

Diante dessa constatação a sistemática processual convalidada pelo Código de Processo Civil de 2015 parece ser alternativa viável para se reduzir custos com o trâmite de um processo. A título de exemplo, em pesquisa encomendada pelo CNJ – Conselho Nacional de Justiça, o custo de um processo de execução fiscal médio ajuizado na Justiça Federal de Primeiro Grau é de R\$ 4.368,00 (quatro mil, trezentos e sessenta e oito reais), cujo tempo estimado (absoluto) de tramitação é de 5.671 dias (INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA, 2011).

Outro dado importante extraído do universo municipalista brasileiro é que apenas 34% dos Municípios possuem procuradores concursados (ASSOCIAÇÃO NACIONAL DOS PROCURADORES MUNICIPAIS, 2017). Esse dado pode ser avaliado a partir de dois vieses: (i) tendo em vista que a maioria dos Municípios brasileiros depende exclusivamente dos repasses do FPM para subsistir, a existência de procuradorias demandaria mais dispêndios com pessoal; e (ii) a inexistência de procuradores efetivos pode resultar em descontinuidade do serviço jurídico, uma vez que por meio dos cargos comissionados ou da contratação de prestação de serviços advocatícios há limitação temporal dos trabalhos.

Assim, sem adentrar o mérito acerca da competência funcional dos procuradores (efetivos, comissionados ou contratados), o destaque é com relação à falta de estruturação dos órgãos jurídicos na maioria dos Municípios, revelando a necessidade de se otimizar o trâmite e os custos operacionais com as demandas, sobretudo judiciais. A par dessa carência, dois exemplos de situações processuais podem ajudar a compreender a amplitude da técnica:

[...] a Fazenda Pública, buscando resguardar-se quanto a uma possível interpretação literal do art. 304 do CPC/2015 (estabilização da tutela antecipada requerida em caráter antecedente, se não “interposto o respectivo recurso” da decisão que a conceda), pode celebrar convenção processual atípica em que se comprometa a não interpor recurso da decisão antecipatória dos efeitos da tutela, desde que a parte contrária renuncie à estabilização ou, ainda, desde que admita que o oferecimento da defesa pelo ente público obsta a estabilização da decisão. Existe, no caso, margem de escolha quanto à prática ou não do ato, bem como quanto ao conteúdo e aos efeitos pretendidos. (BARREIROS, 2016, p.316-317).

E continua a mesma autora:

Outra hipótese de exercício de poder-dever discricionário para a celebração de negócio jurídico processual atípico consiste no acordo de execução negociada de políticas públicas, cabível, por exemplo, no cumprimento de sentenças proferidas em demandas coletivas. Nele, as partes podem estabelecer (inclusive conjuntamente com o juiz) um cronograma de prazos para ultimateção e controle de cada etapa de consecução da política pública objeto do processo, prazos estes que devem ser dotados de certa flexibilidade. (BARREIROS, 2016, p.317).

Os exemplos destacados demonstram como que a atuação de um Município envolvido em uma demanda pode redundar, ou não, em economia financeira e processual. Notadamente, se bem analisado o contexto e empregada a devida técnica de convenção processual, observadas as limitações legais, é fato que tanto a Administração Municipal, quanto a outra parte, poderão obter vantagens e o preceito legal, com amparo constitucional, inserido no art. 4º do CPC/2015 poderá ser alcançado, já que, nesse caso, a razoabilidade do prazo para solução integral do mérito dependerá, tão somente, da respectiva convenção.

## **5 CONCLUSÃO**

A revisão bibliográfica e documental apresentada, a partir do marco teórico de Barreiros (2016), permite deduzir, à guisa de conclusão, que diante das regras processuais contidas no CPC de 2015 a Fazenda Pública pode utilizar a técnica dos negócios jurídicos processuais judicial ou extrajudicialmente.

Assim, a partir da metodologia utilizada, foi possível construir uma noção geral de como se organiza o federalismo brasileiro, apresentando argumentos favoráveis e contrários a admissão do Município como ente federado, enfatizando, também, a situação econômica de dependência em relação aos outros entes.

Adiante, foi analisada a sistemática processual, a qual foi revitalizada pelo Código de 2015, destacando-se algumas das principais inovações, tais como: a celeridade processual, a protelação recursal e a uniformização jurisprudencial. No mesmo tópico foram evidenciadas algumas prerrogativas da Fazenda Pública quando em juízo, enfatizando-se os prazos diferenciados, a remessa necessária e as despesas com os atos processuais.

As convenções processuais foram abordadas, sendo que a partir da sua conceituação, mesmo que sumariamente, adentrou-se na discussão sobre o que vem a ser o interesse público e se essa é disponível ou não. Sem esgotar o rol das situações que podem ser realizadas

convenções processuais, procurou-se apresentar as hipóteses de cabimento, partindo para o núcleo temático do trabalho que consistiu em verificar a possibilidade de utilização dos negócios jurídicos processuais pelos Municípios.

Os dados e fundamentos trabalhados, desde a organização do federalismo brasileiro, passando pela sistemática processual do CPC de 2015, bem como a constatação de que a maioria dos Municípios brasileiros possui menos de vinte mil habitantes e depende exclusivamente dos repasses, principalmente, do FPM, serviram para confirmar a hipótese suscitada inicialmente, qual seja: que a utilização dos negócios jurídicos processuais pelos Municípios pode resultar em economia (financeira e processual).

Entretanto, a partir da verificação da realidade suportada pelos Municípios de pequeno porte considera-se importante que haja cautela na utilização da referida técnica processual, uma vez que a maioria desses entes é desprovida de Procuradoria Jurídica instituída. Assim, caso haja situação em que seja possível estabelecer uma convenção processual recomenda-se cautela, estudo do caso concreto e busca por orientação.

Diante da situação apresentada parece recomendável aos Municípios que invistam na criação das Procuradorias Jurídicas, bem como na capacitação dos servidores responsáveis pela concretização das convenções, tanto judicial, quanto extrajudicialmente. Talvez assim, com estruturas adequadas e servidores capacitados, seja possível aos Municípios, de fato, valerem-se dessa técnica processual para gerar economia (financeira e processual).

## REFERÊNCIAS

ASSOCIAÇÃO NACIONAL DOS PROCURADORES MUNICIPAIS. **Jornal do 1º diagnóstico da advocacia pública municipal no Brasil**. Brasília, 2017. Disponível em: <<https://www.anpm.com.br/biblioteca/591/jornal-do-1-diagnostico-da-advocacia-publica-municipal-no-brasil/>>. Acesso em: 18 jan. 2018.

BANDEIRA DE MELLO, Celso Antonio. **Curso de direito administrativo**. 27. ed. São Paulo: Malheiros, 2010.

BARREIROS, Lorena Miranda Santos. **Convenções processuais e poder público**. 2016. 428f. Tese (Doutorado em Direito). Universidade Federal da Bahia, Salvador. Disponível em: <<https://repositorio.ufba.br/ri/handle/ri/22520>>. Acesso em: 02 jan. 2018.

BRASIL. **Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil** (1891). Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/ConstituicaoCompilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/ConstituicaoCompilado.htm)>. Acesso em: 06 jan. 2018.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil** (1988). Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/ConstituicaoCompilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/ConstituicaoCompilado.htm)>. Acesso em: 03 jan. 2018.

BRASIL. **Decisão Normativa - TCU n. 162**, de 22 de novembro de 2017. Disponível em: <<http://portal.tcu.gov.br/comunidades/transferencias-constitucionais-e-legais/coeficientes-fpe-e-fpm/>>. Acesso em: 11 jan. 2018.

BRASIL. **Decreto n. 1**, de 15 de novembro de 1889. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L4320.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L4320.htm)>. Acesso em: 06 jan. 2018.

BRASIL. **Lei n. 5.869**, de 11 de janeiro de 1973. Institui o Código de Processo Civil. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/CCIVIL\\_03//LEIS/L5869impressao.htm](http://www.planalto.gov.br/CCIVIL_03//LEIS/L5869impressao.htm)>. Acesso em: 15 jan. 2018.

BRASIL. **Lei n. 13.105**, de 16 de março de 2015. Código de Processo Civil. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2015/lei/l13105.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/l13105.htm)>. Acesso em: 11 jan. 2018.

BRASIL. **Lei n. 13.140**, de 26 de junho de 2015. Dispõe sobre a mediação entre particulares como meio de solução de controvérsias e sobre a autocomposição de conflitos no âmbito da administração pública; altera a Lei nº 9.469, de 10 de julho de 1997, e o Decreto nº 70.235, de 6 de março de 1972; e revoga o § 2º do art. 6º da Lei nº 9.469, de 10 de julho de 1997. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2015/lei/L13140.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/L13140.htm)>. Acesso em: 11 jan. 2018.

BRASIL. Senado Federal. Exposição de motivos. *In: Código de processo civil e normas correlatas*. 11.ed. Brasília: Coordenação de Edições Técnicas, 2017. Disponível em: <<http://livraria.senado.leg.br/legislacao/direito-processual-civil-e-civil.html>>. Acesso em: 13 jan. 2018.

CARNELUTTI, Francesco. **Instituições do processo civil**. São Paulo: Classic Book, 2000. v. 2.

CASTRO, José Nilo de. **Direito municipal positivo**. 6. ed. rev. atual. Belo Horizonte: Del Rey, 2006.

CORRALO, Giovani da Silva. O poder municipal na federação brasileira: reflexão sobre a autonomia municipal e o federalismo. *Revista História: Debates e Tendências*, Passo Fundo, v.15, n.1, p.128-139, jan./jun. 2015. Disponível em: <<http://seer.upf.br/index.php/rhdt/article/view/5281>>. Acesso em: 05 jan. 2018.

CUNHA, Leonardo Carneiro da. **A fazenda pública em juízo**. 13. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2016.

COSTA, Eduardo José Fonseca. Calendarização processual. *In: GAJARDONI, Fernando da Fonseca (Org.) Magistratura*. Salvador: JusPodivm, 2015. Cap.3, p.79-95. v. 1.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Discricionariedade administrativa na Constituição de 1988**. São Paulo: Atlas, 1991.



- DIREITO, Carlos Alberto Menezes. O federalismo. **Revista de Informação Legislativa**, Brasília, v. 16, n.64, p. 49-56, out./dez. 1979. Disponível em: <<http://www2.senado.leg.br/bdsf/handle/id/181180>>. Acesso em: 04 jan. 2018.
- DONIZETTI, Elpídio. A força dos precedentes no novo Código de Processo Civil. **Direito UNIFACS – Debate Virtual**, Salvador, n.175, jan. 2015. Disponível em: <<http://revistas.unifacs.br/index.php/redu/issue/view/207>>. Acesso em: 18 jan. 2018.
- FREITAS, Sérgio Henriques Zandona. Aplicabilidade de princípios constitucionais do processo no recurso de agravo no direito processual civil. **Meritum – Revista de Direito da Universidade FUMEC**, Belo Horizonte, v. 3, n. 02, jul./dez. 2008. Disponível em: <<http://www.fumec.br/revistas/meritum/article/view/858>>. Acesso em: 15 jan. 2018.
- GUSTIN, Miracy Barbosa de Sousa; DIAS, Maria Tereza Fonseca. **(Re)pensando a pesquisa jurídica: teoria e prática**. 4. ed. rev. e atual. Belo Horizonte: Del Rey, 2015.
- HACHEM, Daniel Wunder. **Princípio constitucional da supremacia do interesse público**. 2011. 420f. Dissertação (Mestrado em Direito). Universidade Federal do Paraná, Curitiba. Disponível em: <<http://www.acervodigital.ufpr.br/handle/1884/26126>>. Acesso em: 05 jan. 2018.
- INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. **Comunicado n.83**: custo unitário do processo de execução fiscal na Justiça Federal. Brasília, 2011. Disponível em: <[http://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com\\_content&view=article&id=7844](http://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=7844)>. Acesso em: 16 jan. 2018.
- LARENZ, Karl. **Metodologia da ciência do direito**. 5.ed. Lisboa: Calouste Gulbenkian, 2009.
- MARTINS, Humberto. O novo Código de Processo Civil e a uniformização de jurisprudência: desafios ao sistema de justiça. **Letras Jurídicas**, Maceió, Ano 53, n.01, p. 12-19, jul./dez. 2016. Disponível em: <<http://almagis.com.br/revista-digital>>. Acesso em: 18 jan. 2018.
- ROUSSEAU, Jean-Jacques. **Do contrato social**: discursos sobre a origem da desigualdade entre os homens. São Paulo: Abril Cultural, 1973.