

# (Im)possibilidade da Realização de Negócio Jurídico Processual sobre a Remessa Necessária

*(Im)Possibility of Carrying out Procedural Legal Business on the Mandatory Reanalysis*

Eduardo Philipe Magalhães da Silva<sup>1</sup>  
Meilyng Leone<sup>2</sup>

<sup>1</sup>Universidade Federal de Alagoas - UFAL, Brasil

<sup>2</sup>Universidade Católica de Santos - UniSantos, Brasil

## Resumo

O artigo aborda a temática da realização de negócios jurídicos processuais pela ótica da Fazenda Pública. Com o advento do Código de Processo Civil de 2015, a discussão doutrinária sobre de negócios jurídicos processuais ganhou novos contornos, tendo em vista que, agora, o ordenamento pátrio dispunha de um diploma que desenhou os contornos dessa possibilidade. A partir desse arranjo jurídico, os sujeitos do processo encontraram mais segurança e previsibilidade na realização de negócios de cunho processual. À Fazenda Pública, quando parte no processo, também foi aberta a possibilidade de realizar negócios jurídicos processuais. A discussão aqui enfrentada trata da possibilidade, ou não, de realização de negócio jurídico processual sobre a remessa necessária.

Palavras-chave: fazenda pública; negócios jurídicos processuais; remessa necessária

## Abstract

*This article addresses the theme of carrying out procedural legal transactions from the perspective of the Public Treasury. With the advent of the Civil Procedure Code of 2015, the doctrinal discussion on procedural legal business gained new contours, considering that, now, the national order had a diploma that outlined the contours of this possibility. From this legal arrangement, the subjects of the process found more security and predictability in carrying out business of a procedural nature. The Public Treasury, when party to the process, was also open to the possibility of carrying out procedural legal transactions. The focus of discussion is the possibility, or not, of a procedural legal transaction on the mandatory reanalysis.*

*Keywords: public treasury; procedural legal business; mandatory reanalysis*

## 1. Introdução

Tema que ganha cada vez mais relevo é o do custo social do processo judicial e a utilização racional do acesso à justiça. É necessário, portanto, que exista um direcionamento e a adoção de um critério com base na lógica custo-benefício. Na análise do objeto central da pesquisa, qual seja, a demonstração do custo benefício do instituto remessa necessária e a possibilidade da realização de negócio jurídico processual sobre a remessa necessária, cujas consequências podem representar, em algumas situações, um desfavor ao sistema jurídico. Esse o cerne do presente trabalho.

Antes de se aprofundar na temática, é importante delimitar quais recortes metodológicos foram escolhidos para servir como suporte e delimitação da pesquisa. Utilizou-se da pesquisa descritiva, com a finalidade de se reunir e analisar os dados sobre o instituto do negócio jurídico processual, pela

ótica da Fazenda Pública, com levantamento e investigação de dados, doutrina, decisões e legislação, com o escopo de se verificar a possibilidade, ou não, de se realizar o Negócio Jurídico sobre a remessa necessária.

Na definição de Laville<sup>1</sup>, a metodologia “representa mais do que uma descrição formal dos métodos e técnicas e indica a leitura operacional que o pesquisador fez do quadro teórico”.

O método de pesquisa escolhido favorece a liberdade na análise de se mover por diversos caminhos do conhecimento. Isso possibilita assumir várias posições no decorrer do percurso, não obrigando atribuir uma resposta única e universal a respeito do objeto. Passa-se, agora, à exploração detalhada das fases do processo e da temática específica sobre o objeto central da pesquisa.

O presente artigo visa discutir a celebração de negócio processual que tenha como objeto a prerrogativa fazendária da remessa necessária. O trabalho está dividido em 4 tópicos. No tópico 2 são apresentadas as ideias que permeiam a noção de interesse público, sua supremacia frente aos interesses privados e a indisponibilidade, e se esse conceito se coaduna com a realidade normativa da Constituição Federal de 1988. No tópico 3, discute-se a atividade consensual da Administração Pública, e sua compatibilidade com a celebração, pela Fazenda Pública, de negócios processuais. Faz-se ainda a diferença entre a atuação negociada no âmbito processual e material. No tópico 4, estuda-se a remessa necessária, sua natureza jurídica, sua previsão no CPC/15 e a possibilidade de celebração de negócio processual que tenha por objeto as disposições relativas à remessa.

Didaticamente a doutrina processual costuma dividir a evolução científica do Processo Civil em quatro fases metodológicas: fase procedimentalista ou praxista, científica ou autonomista, instrumentalista e democrático-constitucional<sup>2</sup>. Cada uma dessas fases reflete a visão dominante à época das finalidades do processo e sua relação com o direito material.

Na fase praxista o processo é tido como mero procedimento, sem autonomia, considerado apenas em sua realidade física e exterior aos sentidos<sup>3</sup>. A fase científica ou autonomista foi marcada por grandes construções científicas do direito processual, tais como as teorias sobre a natureza jurídica da ação e do processo, condições daquela e pressupostos deste, erigindo-se à categoria de ciência processual<sup>4</sup>. A fase instrumentalista, por sua vez, é concebida na esteira da identificação dos escopos do processo, cuja preocupação teórica se volta aos resultados do processo, como a capacidade de propiciar aos litigantes a atuação concreta do direito material (escopo jurídico), de servir de instrumento de pacificação social (escopo social) e garantidor da participação dos indivíduos nos destinos da sociedade (escopo político)<sup>5</sup>. O instrumentalismo pressupõe a relativização do binômio direito material e processo, uma maior interação entre Constituição e o direito processual civil e a colocação da jurisdição como instituto central do sistema processual<sup>6</sup>.

Parte da doutrina entende que a evolução científica do processo ainda está na fase instrumentalista, ora em curso<sup>7</sup>. No entanto, fala-se hoje de uma quarta fase metodológica, denominada democrático-constitucional. Nessa fase, que tem como norte a Constituição de 1988, há uma intensa ligação entre a supremacia normativa da Constituição, o Estado Democrático de Direito e o modo como deve ser

---

1 LAVILLE, Christian ; DIONNE, Jean. **A construção do saber: manual de metodologia da pesquisa em Ciências humanas**. Trad. Heloísa Monteiro e Francisco Settineri. Porto Alegre: Artmed; Belo Horizonte: Editora UFMG, 1999, p. 22.

2 CÂMARA, Alexandre Freitas. **Manual de Direito Processual Civil**. 1ª ed. Barueri: Atlas, 2022, p. 5

3 MITIDIERO, Daniel. **Colaboração no Processo Civil: pressupostos sociais, lógicos e éticos**. 3.ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2016, p. 30

4 BADARÓ, Gustavo Henrique Righi Ivahy; DINAMARCO, Candido Rangel; LOPES, Bruno Vasconcelos Carrilho; **Teoria Geral Do Processo**. 33ª ed. São Paulo: Malheiros, 2022, p. 71

5 MADUREIRA, Claudio Penedo. **Formalismo, Instrumentalismo e Formalismo Valorativo**. Disponível em: <https://seer.ufrgs.br/index.php/ppgdir/article/download/58879/36261/252211>. Acesso em 23 jun. 2022

6 DINAMARCO, Cândido Rangel. **A Instrumentalidade do Processo**. 8.ed. São Paulo: Malheiros, 2000, p. 77

7 BADARÓ, Gustavo Henrique Righi Ivahy; DINAMARCO, Candido Rangel; LOPES, Bruno Vasconcelos Carrilho; **Teoria Geral Do Processo**. 33ª ed. São Paulo: Malheiros, 2022, p. 72.

compreendido o processo<sup>8</sup>. Em um Estado Democrático de Direito, o processo passa de ferramenta a serviço da jurisdição à condição de possibilidade do desenvolvimento da atividade jurisdicional, como mecanismo de controle da atividade judicial e instrumento de garantia dos direitos fundamentais do cidadão. O processo passa a ser visto como *locus* para o exercício democrático.

Há autores que denominam essa quarta fase como neoprocessualismo ou formalismo-valorativo<sup>9</sup>, no entanto, a questão é puramente terminológica, sendo base teórica igualmente voltada ao estudo do Direito Processual de acordo com esse novo modelo de repertório teórico e à ideia de releitura das categorias processuais à luz da Constituição<sup>10</sup>.

Essa nova percepção do processo, agora visto sob o enfoque democrático-constitucional, não passou despercebido pelo Código de Processo Civil de 2015. O diploma processual consagrou, em seu capítulo inicial, aquilo que denominou de normas fundamentais do processo civil. Esse conjunto de normas-estrutura do modelo do processo civil brasileiro serve de norte para a compreensão de todas as demais normas jurídicas processuais civis<sup>11</sup>.

Para os fins deste trabalho, interessa-nos o princípio fundamental da cooperação. O CPC/15 inaugura um modelo processual dito cooperativo, no qual o processo deixa de ser visto como uma estrutura hierarquizada para colocar os sujeitos processuais em posição de simetria, transformando o processo numa verdadeira comunidade de trabalho. De acordo com o art. 6º do CPC/15, todos os sujeitos do processo devem cooperar entre si para que se obtenha, em tempo razoável, decisão de mérito justa e efetiva<sup>12</sup>.

Esse modelo cooperativo consagra a valorização da autonomia das partes na condução do processo. Se é possível afirmar que o processo tem por objetivo permitir que seja resolvido um problema das partes, nada mais adequado do que permitir que as partes adaptem o processo às suas necessidades<sup>13</sup>. A consagração dessa valorização da autonomia das partes traduz-se no princípio do respeito ao autorregramento da vontade no processo.

O autorregramento da vontade se define como um complexo de poderes, que podem ser exercidos pelos sujeitos de direito, em níveis de amplitude variada, de acordo com o ordenamento jurídico<sup>14</sup>, visando a obtenção de um ambiente processual em que o direito fundamental de se autorregular possa ser exercido pelas partes sem restrições irrazoáveis ou injustificadas<sup>15</sup>. Nesse diapasão, uma das manifestações da consagração do autorregramento da vontade pelo CPC/15 se encontra na possibilidade de as partes estipularem negócios jurídicos processuais.

O negócio jurídico processual é fruto dessa autorregulação de interesses das partes, implicando liberdade de celebração e estipulação<sup>16</sup>. Por meio dele, as partes podem estipular mudanças procedimentais e convencionar sobre ônus, poderes, faculdades e deveres processuais. Tal consagração está prevista no art. 190 do CPC/15, o qual traz a cláusula geral de negociação no processo<sup>17</sup>.

8 CÂMARA, Alexandre Freitas. **Manual de Direito Processual Civil**. 1ª ed. Barueri: Atlas, 2022, p. 9

9 DIDIER JR., Fredie. **Curso de Processo civil: introdução ao direito processual civil, parte geral e processo de conhecimento**. 19 ed. Salvador: JusPodivm, 2015. p. 44-45

10 *Idem, Ibidem*.

11 *Idem, Ibidem*, p. 61.

12 BRASIL. **Lei nº 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/113105](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/113105)>.htm. Acesso em: 23 jun. 2022.

13 CÂMARA, Alexandre Freitas. **Manual de Direito Processual Civil**. 1ª ed. Barueri: Atlas, 2022, p. 262.

14 NOGUEIRA, Pedro Henrique Pedrosa. **Negócios Jurídicos Processuais**. 4ª. ed. Salvador: JusPodivm, 2020, p. 156.

15 DIDIER JR., Fredie. **Princípio do Respeito ao Autorregramento da Vontade no Processo Civil**. In: DIDIER JR., Fredie (Coord. Geral); CABRAL, Antonio do Passo, NOGUEIRA, Pedro Henrique Pedrosa (Coord.). **Negócios Processuais: Coleção Grandes Temas do Novo CPC**. v. I, 3ª. ed. Salvador: JusPodivm, 2017. p. 34

16 CUNHA, Leonardo Carneiro. **Negócios Processuais**. In: DIDIER JR., Fredie (Coord. Geral); CABRAL, Antonio do Passo, NOGUEIRA, Pedro Henrique Pedrosa (Coord.). **Negócios Processuais: Coleção Grandes Temas do Novo CPC**. v. I, 3ª. ed. Salvador: JusPodivm, 2017. p. 54

17 BRASIL. **Lei nº 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/113105](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/113105)>.htm. Acesso em: 23 jun. 2022.

Após o CPC/15 consagrar expressamente a celebração, pelas partes, de negócios jurídicos processuais, a doutrina processualista outrora aversa a essa possibilidade passou a aceitar com mais facilidade a existência de negócios processuais. No entanto, a discussão toma outros rumos quando uma das partes do negócio processual é a Fazenda Pública.

A Fazenda Pública, quando parte, exerce os mesmos ônus, poderes, faculdades e deveres de qualquer sujeito que se encontre no polo ativo ou passivo da relação processual. No entanto, por condição diferenciada, com prerrogativas processuais próprias e em razão da natureza da atividade consistente em tutelar o interesse público, abre-se a controvérsia da celebração, pela Fazenda Pública, de negócios processuais. Isso porque a liberdade abordada no princípio é mitigada porque as relações são analisadas dentro de um conjunto de normas e princípios e não tão somente através de um viés privatista<sup>18</sup>.

Uma das prerrogativas que possui a Fazenda, quando litigante em um processo, é a figura da remessa (ou reexame) necessária, previsto no art. 496 do CPC/15. De acordo com esse instituto processual, uma sentença proferida em desfavor da Fazenda terá que ser reapreciada por um órgão colegiado para que possa produzir efeitos, não retirando a faculdade do processual da Fazenda em manejar recurso<sup>19</sup>.

## 2. O Regime Jurídico-Administrativo e a Noção Moderna de Interesse Público

No presente tópico, trataremos das ideias que giram em torno da noção de interesse público, e como isso impacta na atuação negocial da Administração Pública.

Toda atuação administrativa deve estar pautada num conjunto de regras pré-estabelecidas, as quais têm por função regulamentar o agir da Administração. Denomina-se esse conjunto normativo de regime jurídico.

A Administração pode se submeter ao regime público ou privado. Para Di Pietro, a expressão regime jurídico da Administração Pública é utilizada para designar, em sentido amplo, os regimes de direito público e de direito privado a que pode submeter-se a Administração Pública, ao passo que regime jurídico administrativo traduz-se na atuação da Administração Pública em posição verticalizada, privilegiada frente ao administrado<sup>20</sup>.

Na conhecida lição de Celso Antônio Bandeira de Mello, toda a construção do regime jurídico administrativo está alicerçada em dois princípios, ditos pelo autor como as pedras toque do referido regime: a supremacia do interesse público sobre o privado e a indisponibilidade do interesse público.

A supremacia do interesse público sobre o privado significa que o Poder Público se encontra em situação autoritária, de comando, de modo a possibilitar a Administração de constituir os privados em obrigações por meio de uma atuação unilateral<sup>21</sup>. Por sua vez, de acordo com a indisponibilidade do interesse público, sendo estes interesses qualificados como próprios da coletividade, não se encontram à livre disposição de quem quer que seja, por inapropriáveis<sup>22</sup>.

Dessas lições preliminares, podemos concluir que a atuação administrativa, quando calcada nas normas jurídico administrativas, consiste numa atuação imperativa e unilateral, na qual a Administração se apresenta em posição de superioridade frente ao administrado. Nessa mesma linha,

---

18 SOUZA, Larissa Santos Praxedes. **Os Limites dos Negócios Jurídicos Atípicos e sua Aplicação no Âmbito da Recuperação Judicial**. Revista Direito UNIFACS – Debate Virtual. Salvador, n. 218, p. 2. Disponível em: <https://revistas.unifacs.br/index.php/redu/article/viewFile/5572/3538>. Acesso em: 02 mar. 2020.

19 MACEDO, Bruno Regis Bandeira. **As Mudanças do CPC no Papel da Fazenda Pública**. In: DIDIER JR., Fredie (Coord. Geral); ARAUJO, Jose Henrique Mouta; CUNHA, Leonardo Carneiro; RODRIGUES, Marco Antonio (Coord.). *Fazenda Pública: Coleção Repercussões do Novo CPC*. v. 3, 2ª. ed. Salvador: JusPodivm, 2016. p. 60.

20 DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. 26ª ed. São Paulo: Atlas, 2017, p. 92

21 MELLO, Celso Antônio. **Curso de Direito Administrativo**. 32ª ed. São Paulo: Malheiros, 2014, p. 71

22 *Idem, Ibidem*, p. 76.

não pode a Administração dispor dos interesses ditos públicos, tendo em vista que lhe cabe apenas gerir, conservá-los e por eles velar em prol da coletividade<sup>23</sup>

Atualmente, essa noção de interesse público, baseada na supremacia frente aos interesses privados e dito indisponível, considerada aprioristicamente e imaleável, não se coaduna com Constituição Federal de 1988. Com o advento da carta da República, a democratização da defesa do interesse público e a complexidade da sociedade atual trouxe a tona ideias desconstrutivas da noção tradicional de supremacia do interesse público<sup>24</sup>.

A Constituição Federal de 1988 consagrou como princípio jurídico-estruturante da República o Estado Democrático de Direito. Nesse modelo estatal, o Estado tem como fonte estrutural a Constituição, a qual lhe confere a configuração institucional e serve como fundamento de legitimidade. Num Estado Democrático de Direito, a democracia há de ser participativa, porque envolve a participação crescente do povo no processo decisório e na formação dos atos de governo, e pluralista, porque respeita a pluralidade de ideias e pressupõe o diálogo entre opiniões e pensamentos divergentes<sup>25</sup>.

Dito isto, poderia se falar numa certa incompatibilidade entre a atuação imperativa e unilateral por parte da Administração e o regime democrático consagrado pela Constituição Federal. Isso porque, em uma relação vertical, cabe à Administração Pública apenas impor, unilateralmente, sua vontade, de forma imperativa e com potencial autoexecutoriedade em caso de não cumprimento por parte do administrado.

Com a previsão do princípio da eficiência no texto constitucional, a partir da EC 19/98, tornava-se imperiosa uma postura mais flexível e paritária no o relacionamento da Administração com o administrado, com o redimensionamento das prerrogativas administrativas em busca de uma horizontalização<sup>26</sup>. O princípio da eficiência foi inserido com o objetivo de substituir a Administração burocrática pela gerencial, ideia intimamente relacionada com a necessidade de efetivação célere das finalidades elencadas no ordenamento jurídico<sup>27</sup>

À Administração Pública cabe, agora, as funções de estruturação interna do sistema de direitos fundamentais e conformação desses direitos à luz de objetivos coletivos, sob a forma da deliberação democrática<sup>28</sup>. A doutrina aponta três razões que evidenciam a incompatibilidade da noção tradicional de interesse público com o constitucionalismo moderno: a proteção de posições jurídicas individuais irredutíveis, identificadas com o conteúdo essencial dos direitos fundamentais, a primazia *prima facie* dos direitos fundamentais individuais sobre aspirações coletivas e a polivalência da ideia de interesse público<sup>29</sup>.

Quanto a este último, cabe aqui a crítica de que o interesse público não, necessariamente, deve se contrapor ao interesse privado. De fato, não se revela adequado considerar, em abstrato, a ideia de interesse público e de interesse privado como dualidades distintas, ou mesmo tratar-se de um único tipo de interesse, mas sim de um plexo dúctil de conformações possíveis entre direitos individuais e metas coletivas, que fazem das funções administrativas um variado instrumental a serviço da realização coordenada da democracia e dos direitos fundamentais<sup>30</sup>.

23 CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de Direito Administrativo**. 27ª ed. São Paulo: Atlas, 2014, p. 36.

24 OLIVEIRA, Rafael Carvalho Rezende. **Curso de Direito Administrativo**. 10ª ed. Rio de Janeiro: Método, 2022, p. 45

25 SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. 43ª ed. São Paulo: Malheiros, 2020, p. 122.

26 BARREIROS, Lorena Miranda Santos. **Convencções Processuais e Poder Público**. 1ª ed. Salvador: Juspodivm, 2017, p. 36

27 OLIVEIRA, Rafael Carvalho Rezende. **Curso de Direito Administrativo**. 10ª ed. Rio de Janeiro: Método, 2022, p. 40.

28 BINENBOJM, Gustavo. **Ainda a Supremacia do Interesse Público**. In Revista Eletrônica da Procuradoria Geral do Estado do Rio de Janeiro. vol. 2, Rio de Janeiro, 2019. Disponível em: <<https://revistaeletronica.pge.rj.gov.br/index.php/pge/article/view/68>>. Acesso em: 23 jun. 2022

29 Idem. **A Consensualidade Administrativa como Técnica Juridicamente Adequada de Gestão Eficiente de Interesses Sociais**. In Revista Eletrônica da Procuradoria Geral do Estado do Rio de Janeiro. vol. 2, Rio de Janeiro, 2020. Disponível em: <<https://revistaeletronica.pge.rj.gov.br/index.php/pge/article/view/190>>. Acesso em 23 jun. 2022.

30 Idem. **Ainda a Supremacia do Interesse Público**. In Revista Eletrônica da Procuradoria Geral do Estado do Rio de Janeiro. vol. 2, Rio de Janeiro, 2019. Disponível em: <<https://revistaeletronica.pge.rj.gov.br/index.php/pge/article/>

Como se pode observar, a noção de interesse público, seja na sua vertente de supremacia, seja de indisponibilidade, merece uma releitura à luz no novo regime constitucional, de forma a atender os ditames de uma sociedade democrática na qual se prima por uma Administração eficiente e dialógica. Essa mudança operada na tradicional ideia de interesse público permite, novamente à luz da eficiência, que a Administração busque o interesse público por meios que não os imperativos e unilaterais. A atuação da Administração não pode ser pautada pela supremacia do interesse público, visto apriorística e abstratamente, mas sim pela ponderação e máxima realização dos interesses dos envolvidos<sup>31</sup>.

### 3. Atuação Consensual da Administração Pública

A discussão travada anteriormente acerca da noção de interesse público se relaciona diretamente com a atuação da Administração Pública de forma consensual. Isso porque, tendo em vista que a característica da autocomposição é a superação de litígios mediante concessões recíprocas entre os sujeitos em conflito, a priori, não seria possível dispor do interesse público, diante de sua feição de indisponibilidade<sup>32</sup>.

No entanto, como já afirmado anteriormente, novos aportes teóricos surgidos com a expansão democrática e a constitucionalização de diversos ramos do direito, demandam uma revisão da tradicional noção da supremacia e da indisponibilidade do interesse público.

Com o princípio da eficiência, a atuação consensual da Administração Pública encontra fundamento constitucional, na medida em que se conformar aos princípios democráticos, cidadania, dignidade da pessoa humana, livre iniciativa e eficiência<sup>33</sup>. A consensualidade ganha, assim, *status* constitucional, na medida em que decorre da necessidade da máxima realização do rol de direitos fundamentais, do dever de escolhas adequadas e necessárias para a realização desses direitos, da análise do custo-benefício sobre tais escolhas e da verificação da melhor intensidade na intervenção estatal<sup>34</sup>.

Denomina-se atuação administrativa consensual toda e qualquer forma de agir da Administração pautada em acordo de vontades, na esfera administrativa ou judicial, que se trate de relações travadas em seu âmbito interno ou se refira às relações contraídas com o administrado<sup>35</sup>. A partir desse conceito, podemos perceber que, do ponto de vista do objeto, não é necessário que a atuação administrativa consensual se refira a situações jurídicas de interesse do administrado cidadão. Pode-se falar de atuação consensual entre Administrações de esferas políticas distintas, ou mesmo de órgãos da mesma esfera política. O art. 174 do CPC/15 previu a criação, pela União, Estados, DF e Municípios, de câmaras de mediação e conciliação, com atribuições relacionadas à solução consensual de conflitos no âmbito administrativo. Dentre essas atribuições, insere-se a de dirimir conflitos envolvendo órgãos e entidades da administração pública.

A indisponibilidade do interesse público não deve ser tomada como impedimento genérico para a consensualidade administrativa. Interesse público é conceito jurídico indeterminado, que deve ter seu conteúdo preenchido no caso concreto, mediante a avaliação dos benefícios e custos advindos de uma possível transação.

---

view/68>. Acesso em: 23 jun. 2022

31 OLIVEIRA, Rafael Carvalho Rezende. **Princípios do Direito Administrativo**. 2ª ed. São Paulo: Método, 2013, p. 47

32 AVELINO, Murilo Teixeira; PEIXOTO, Ravi. **Consensualidade e Poder Público**. 1ª ed. Salvador: Juspodivm, 2022, p. 21

33 LOPES, Paula Lino da Rocha. **Atuação Administrativa Consensual: acordo substitutivo envolvendo atos de improbidade administrativo**. In: *Revista de Processo*, v. 274/2017, dez/2017.

34 GUERRA, Sérgio; PALMA, Juliana Bonacorsi de. **Art. 26 da LINDB - Novo regime jurídico de negociação com a Administração Pública**. In: *Revista De Direito Administrativo*. Disponível em: <<https://doi.org/10.12660/rda.v0.2018.77653>>. Acesso em: 23 jun. 2022

35 BARREIROS, Lorena Miranda Santos. **Convencções Processuais e Poder Público**. 1ª ed. Salvador: Juspodivm, 2017, p. 45

Aqui cabe fazer uma tentativa de distinção entre direitos indisponíveis e direitos que não admitem autocomposição. Não obstante se reconheça que se tratam de conceitos de difícil distinção, podemos admitir como direitos indisponíveis aqueles que se referem a situações jurídicas subjetivas que não podem ter seu núcleo mínimo atingido por ato de vontade própria ou de terceiros<sup>36</sup>. Pode-se ainda tentar caracterizá-los como indisponíveis aqueles inalienáveis, intransmissíveis, irrenunciáveis ou não transacionáveis<sup>37</sup>.

Como se vê, podem ser utilizados mais de um critério para tentar conceituar o que são direitos indisponíveis. Por extrapolar os limites desse trabalho, não se aprofundará na discussão. No entanto, é importante deixar claro que a indisponibilidade de um direito não é empecilho para sua autocomposição, sequer impede que haja disposição de parcela desse direito<sup>38</sup>.

A atuação consensual, dessa forma, compreende tanto direitos disponíveis quanto indisponíveis. Todo direito disponível admite autocomposição, mas nem todo direito que admite autocomposição é disponível<sup>39</sup>. Todo direito, ao menos em abstrato, admite autocomposição pois, em maior ou menor grau, seus titulares podem dele dispor<sup>40</sup>.

Parcela da doutrina classifica os direitos conforme o grau de indisponibilidade, podendo ser encontrados direitos de indisponibilidade absoluta (irrenunciável, insuscetível de transação e de persecução processual obrigatória), relativa (irrenunciável, suscetível de transação, mas de persecução processual obrigatória) e limitada (irrenunciável, suscetível de transação e de persecução processual facultativa)<sup>41</sup>. Para essa parcela da doutrina, direitos de indisponibilidade absoluta obstam a transação negocial pela Administração.

A ideia de indisponibilidade absoluta, no entanto, esbarra novamente no questionamento levantado quando tratamos da indisponibilidade do interesse público. A noção de indisponibilidade, ora vista como absoluta, revela-se intangível, na medida em que a indisponibilidade e a autocomposição não se confundem. Se a indisponibilidade absoluta se revela na irrenunciabilidade de um direito, o que dizer de uma transação que pretenda realizar um direito de indisponibilidade absoluta cujas condições materiais não sejam propícias? Poderia se pensar no direito à vida como um direito de indisponibilidade absoluta, mas atualmente já se discute, no âmbito do Direito Médico, a chamada limitação do suporte de vida ou limitação do esforço terapêutico, a qual consiste na decisão de não instituir terapêutica médica ou interromper suporte avançado de vida já instituído em pacientes terminais sem possibilidade de recuperação<sup>42</sup>. De acordo com o art. 1º, § 3, da Resolução 1.805 do Conselho Federal de Medicina, é permitido ao médico limitar ou suspender procedimentos e tratamentos que prolonguem a vida do doente em fase terminal, de enfermidade grave e incurável, respeitada a vontade da pessoa ou de seu representante legal, garantido assegurado ao doente ou a seu representante legal o direito de solicitar uma segunda opinião médica.

36 AVELINO, Murilo Teixeira; PEIXOTO, Ravi. **Consensualidade e Poder Público**. 1ª ed. Salvador: Juspodivm, 2022, p. 32

37 MATTOS NETO, Antônio José de. **Direitos patrimoniais disponíveis e indisponíveis à luz da lei da arbitragem**. In: *Revista de Processo*, vol. 122, p. 4

38 AVELINO, Murilo Teixeira; PEIXOTO, Ravi. **Consensualidade e Poder Público**. 1ª ed. Salvador: Juspodivm, 2022, p. 32

39 BARREIROS, Lorena Miranda Santos. **Convencções Processuais e Poder Público**. 1ª ed. Salvador: Juspodivm, 2017, p. 248

40 AVELINO, Murilo Teixeira; PEIXOTO, Ravi. **Consensualidade e Poder Público**. 1ª ed. Salvador: Juspodivm, 2022, p. 34

41 MIRANDA NETTO, Fernando Gama de; MEIRELLES, Delton. **Meios Alternativos de Resolução de Conflitos Envolvendo a Administração Pública**. XVIII Encontro Nacional do CONPEDI. Maringá, 2009, p. 6396. Disponível em: <[https://s3.amazonaws.com/conpedi2/antiores/XVIII+Encontro+Nacional+-+CESUMAR-Maring%C3%A1+\(02%2C+03+e+04+de+julho+de+2009\).pdf](https://s3.amazonaws.com/conpedi2/antiores/XVIII+Encontro+Nacional+-+CESUMAR-Maring%C3%A1+(02%2C+03+e+04+de+julho+de+2009).pdf)>. Acesso em: 23 jun. 2022.

42 NUNES, Emanuelle Caires Dias Araújo; SOUSA, Jéssica de Oliveira. **Limitação do Suporte de Vida na Terapia Intensiva: percepção médica**. Disponível em: <<https://www.scielo.br/j/bioet/a/cMztV8cnFKGbMHhMgFfdyGj/?lang=pt>> Acesso em: 23 jun. 2022

Em conclusão, temos que a atuação consensual do Poder Público é medida que não se contrapõe à noção de interesse público. Ao revés, a partir da implementação de um modelo gerencial na Administração Pública, é medida que se impõe, existindo um dever de consensualidade que obriga a Administração a dar preferência à busca de uma solução consensual de conflitos intersubjetivos de interesses<sup>43</sup>.

#### 4. Negócios Jurídicos Processuais sobre a Remessa Necessária

Passadas as lições anteriores, e concluindo pela possibilidade de atuação consensual pelo Poder Público, trataremos agora da negociação processual no âmbito da Fazenda Pública em juízo e sua aplicação à remessa necessária.

Mas antes de adentrar na discussão objeto deste trabalho, cabe tecer algumas considerações sobre a natureza jurídica da remessa para, a partir daí, traçar as diretrizes sobre a negociação processual.

##### 4.1. A natureza jurídica da remessa necessária no Código de Processo Civil de 2015

Em razão da própria atividade desempenhada, a Fazenda Pública ostenta condição diferenciada dos demais sujeitos do processo, tendo em vista que, quando em juízo, a Fazenda atua em defesa do erário<sup>44</sup>. Essa atuação deve ser pautada com vistas a atingir o máximo de concretização do interesse público no Processo, tendo em vista que uma eventual condenação judicial tem repercussão nos cofres públicos, e atinge assim a sociedade como um todo. Outra característica da atuação judicial da Fazenda é o alto volume de trabalho, bem como dificuldades estruturais da própria advocacia pública e a burocracia inerente à Administração.

Em razão dessa posição diferenciada, e por atuar na tutela dos interesses públicos, são conferidas à Fazenda prerrogativas na atuação processual, umas decorrentes do próprio direito material tutelado, outras pela estrutura burocrática da atuação<sup>45</sup>. Essas razões fazem com que seja necessária a atribuição de prerrogativas diferenciadas para o bom desempenho na defesa da Fazenda. Uma dessas prerrogativas é a remessa necessária.

Como afirmado na introdução deste trabalho, uma sentença proferida em desfavor da Fazenda terá que ser reapreciada por um órgão colegiado para que possa produzir efeitos, não retirando a faculdade do processual da Fazenda em manejar recurso<sup>46</sup>. Essa é a ideia central que permeia a remessa necessária (também denominada de reexame necessário, duplo grau de jurisdição obrigatório ou recurso *ex officio*).

O art. 496 do CPC estabelece o regramento geral da remessa, encontrada ainda em diplomas processuais esparsos. Tratemos inicialmente do regramento geral. De acordo com o art. 496 do CPC/15, estão sujeitas ao duplo grau de jurisdição sentenças proferidas contra a União, os Estados, o Distrito Federal, os Municípios e suas respectivas autarquias e fundações de direito público e aquelas que julgar procedentes, no todo ou em parte, os embargos à execução fiscal.

Os parágrafos 3º e 4º do artigo citado trazem, por sua vez, hipóteses nas quais não se aplica a remessa necessária, ainda que haja sentença desfavorável para a Fazenda. Aqui a diferença básica se perfaz na medida em que o parágrafo 3º traz hipóteses de dispensa da remessa mediante critérios econômicos,

43 NEVES, Cleuler Barbosa das; FERREIRA FILHO, Marcílio da Silva. **Dever de consensualidade na atuação administrativa**. In: Revista de Informação Legislativa: RIL, v. 55, n. 218, p. 63-84, abr./jun. 2018. Disponível em: <[https://www12.senado.leg.br/ril/edicoes/55/218/ril\\_v55\\_n218\\_p63](https://www12.senado.leg.br/ril/edicoes/55/218/ril_v55_n218_p63)>. Acesso em: 23 jun. 2022.

44 CUNHA, Leonardo Carneiro da. **A Fazenda Pública em Juízo**. 19ª ed. Rio de Janeiro: Forense, 2022, p. 34

45 *Idem, Ibidem*.

46 MACEDO, Bruno Regis Bandeira. **As Mudanças do CPC no Papel da Fazenda Pública**. In: DIDIER JR., Fredie (Coord. Geral); ARAUJO, Jose Henrique Mouta; CUNHA, Leonardo Carneiro; RODRIGUES, Marco Antonio (Coord.). **Fazenda Pública: Coleção Repercussões do Novo CPC**. v. 3, 2ª. ed. Salvador: JusPodivm, 2016. p. 60.

estipulando faixas de valor considerando o ente público demandado. Por sua vez, o parágrafo 4º trata da dispensa mediante critérios de uniformidade jurisprudencial, tal como quando há súmula de tribunal superior ou orientação vinculante no âmbito administrativo do próprio ente público.

Ditas as linhas anteriores como forma de introdução ao assunto, interessa-nos analisar a natureza jurídica da remessa necessária sob o aspecto do CPC/15.

Historicamente, a remessa necessária era tida como um recurso de ofício, interposto pelo juiz nos casos elencados na legislação da época. Consoante leciona Leonardo Carneiro da Cunha, nas Ordenações Afonsinas e Manuelinas, o recurso era interposto pelo próprio juiz nos casos de crime de natureza pública ou que se iniciasse por devassa, com o objetivo de corrigir o rigor do princípio dominante e os exageros do processo inquisitório<sup>47</sup>.

Posteriormente, disposições esparsas impunham ao juiz o dever de apelar de suas próprias sentenças em causas cíveis<sup>48</sup>, incorporando-se aos poucos no ordenamento a figura do recurso de ofício. Narra ainda o autor que só partir do Código de 1973 o recurso de ofício foi retirado da parte destinada aos recursos, atendendo reclamos de parte da doutrina<sup>49</sup>. Aqui, cabe tecer as considerações do autor<sup>50</sup>:

Uma análise feita na doutrina que comentava o CPC de 1939 e da doutrina que se formou logo após a aprovação do CPC de 1973 conduz à constatação de que houve uma disputa doutrinária e ideológica. Quem sempre defendeu que a remessa necessária não era recurso conseguiu emplacar o entendimento com a mudança topográfica: o CPC de 1973 retirou o reexame necessário da parte de recursos, inserindo-o no capítulo relativo à coisa julgada. Foi o suficiente para a doutrina que defendia não ser recurso afirmar-se vitoriosa. E, a partir daí, a doutrina sucessiva passou a repetir acriticamente o argumento, afirmando que o reexame necessário não seria recurso, por não estar previsto como tal, por ter sido suprimido do capítulo concernente aos recursos e por não ter voluntariedade, dialeticidade e características que eram atribuídas aos recursos.

Em continuidade, afirma o autor que há quem defenda a natureza recursal da remessa necessária, tendo em vista que embora não haja impugnação nem voluntariedade na sua interposição, existe o impulso a determinar a remessa ao tribunal e a devolutividade, no sentido de que a sentença poderá ser substituída pelo Acórdão<sup>51</sup>. No entanto, é majoritária na doutrina a corrente que lhe nega a natureza recursal, embora não possa haver, por ocasião de sua incidência, o agravamento da decisão quanto à Fazenda Pública (Enunciado n. 45 da Súmula do Superior tribunal de Justiça), nem se deixe de configurar superveniente interesse processual fazendário para recorrer às instâncias extraordinárias, ainda que inexistente recurso original contra a decisão de piso<sup>52</sup>. Para essa parcela da doutrina, a remessa necessária se trata de condição de eficácia da sentença, no sentido de que enquanto não houver reexame da matéria pelo Tribunal, não haverá coisa julgada<sup>53</sup>.

É conhecida a lição de José Carlos Barbosa Moreira do conceito de recurso. Para o autor, recurso é remédio voluntário idôneo a ensejar, dentro do mesmo processo, a reforma, a invalidação, o

---

47 CUNHA, Leonardo Carneiro da. DIDIER JR, Fredie. **Remessa Necessária**. In: DIDIER JR., Fredie (Coord. Geral); ARAUJO, Jose Henrique Mouta; CUNHA, Leonardo Carneiro; RODRIGUES, Marco Antonio (Coord.). *Fazenda Pública: Coleção Repercussões do Novo CPC*. v. 3, 2ª. ed. Salvador: JusPodivm, 2016. p. 170.

48 *Idem, Ibidem*.

49 *Idem, Ibidem*, p. 171.

50 CUNHA, Leonardo Carneiro da. **A Fazenda Pública em Juízo**. 19ª ed. Rio de Janeiro: Forense, 2022, p. 187.

51 CUNHA, Leonardo Carneiro da. **A Fazenda Pública em Juízo**. 19ª ed. Rio de Janeiro: Forense, 2022, p. 188.

52 NETO, Joao Pereira Monteiro. **A Nova Conformação Legal da Remessa Necessária**. *Revista de doutrina e Jurisprudência*. 52. Brasília. 108. p. 257-272 / Jan - Jun 2017

53 ROQUE, Nathaly Campitelli. **Remessa Necessária**. *Enciclopédia jurídica da PUC-SP*. Celso Fernandes Campilongo, Alvaro de Azevedo Gonzaga e André Luiz Freire (coords.). Tomo: Processo Civil. Cassio Scarpinella Bueno, Olavo de Oliveira Neto (coord. de tomo). 2. ed. São Paulo: Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, 2021. Disponível em: <<https://enciclopediajuridica.pucsp.br/verbete/457/edicao-2/remessa-necessaria>>

esclarecimento ou a integração de decisão judicial que se impugna<sup>54</sup>. Dessa lição, podemos perceber que são características dos recursos a voluntariedade, a intraprocessualidade e a possibilidade de reforma.

As críticas doutrinárias relativas à ausência de voluntariedade recursal só subsistem se levarmos em consideração que a voluntariedade é, de fato, um requisito recursal. Não apenas atos de vontade têm potencialidade de produzir efeitos no processo, mas também omissões. No caso de atos-fatos jurídicos processuais, o elemento vontade humana é abstraído<sup>55</sup>, o que não importa dizer que essas espécies de fatos jurídicos não produzem efeitos, a exemplo da revelia, a qual pode ser constatada quando há omissão da peça contestatória no processo. A vontade ou não de contestar não interessa, tendo em vista que os efeitos daí decorrentes independem da voluntariedade humana.

Ao que parece, o que caracteriza um recurso é a impugnação da decisão e a provocação ao reexame da matéria. Isso porque, os efeitos advindos do julgamento da remessa necessária podem ser os mesmos de uma interposição recursal voluntária.

Cabe ainda salientar que a remessa necessária está sujeita ao mesmo regime jurídico dos recursos: há proibição de *reformatio in pejus*, possui efeito devolutivo amplo ao Tribunal da matéria apreciada pelo primeiro grau (*tantum devolutum quantum appellatum*), permite o julgamento imediato do mérito (art. 1013, § 3º, do CPC/15) e após seu julgamento permite a interposição de Recurso Especial<sup>56</sup>.

Dessa forma, entendemos que a remessa necessária possui natureza recursal. Dessa constatação, decorrem efeitos práticos quanto à possibilidade de negociação processual sobre a remessa necessária.

#### 4.2. Negócio jurídico processual sobre a remessa necessária

A cláusula geral de negociação processual, prevista no art. 190 do CPC/15, permite que as partes estipulem negócios jurídicos processuais atípicos. De acordo com a previsão legal, 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.

A doutrina costuma apontar como pressupostos para a realização de negócios processuais os subjetivos (relativos aos sujeitos que manifestam a vontade consciente e autorregrada), o objeto (o qual deve ser lícito e referido a um procedimento) e o formal (a forma do negócio)<sup>57</sup>.

No caso da Fazenda Pública, não há vedação para a realização de negócios processuais<sup>58</sup>, havendo inclusive previsão na legislação esparsa, como por exemplo, o art. 19, § 13 da Lei 10.552/02, pode a Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional regulamentar a celebração de negócios jurídicos processuais em seu âmbito de atuação<sup>59</sup>.

Quanto aos requisitos de validade do negócio jurídico aplicável à Fazenda, tem-se que a celebração pode incidir sobre direitos materiais ou processuais. No primeiro caso, temos a transação de direito material, a qual, como já visto, pode ser admitida, considerando-se a nova concepção de

54 CUNHA, Leonardo Carneiro da. DIDIER JR, Fredie. **Curso de Processo civil: meios de impugnação às decisões judiciais e processos nos tribunais**. 19ª ed. Salvador: JusPodivm, 2022. p. 19

55 NOGUEIRA, Pedro Henrique Pedrosa. **Negócios Jurídicos Processuais**. 4ª. ed. Salvador: JusPodivm, 2020, p. 132.

56 BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Resp 905.771/CE, Relator: Min. Teori Albino Zavascki, Dje 19/08/2010. Disponível em: <<https://stj.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/15913297/recurso-especial-resp-905771-ce-2006-0261991-4/inteiro-teor-16837233>>. Acesso em: 23 jun. 2022.

57 BARREIROS, Lorena Miranda Santos. **Convencções Processuais e Poder Público**. 1ª ed. Salvador: Juspodivm, 2017, p. 200

58 De acordo com o Enunciado 256 do Fórum Permanente de Processualistas Civis, a fazenda pública pode celebrar negócio jurídico processual.

59 BRASIL, Lei 10.522, de 19 de julho de 2002. Dispõe sobre o Cadastro Informativo dos créditos não quitados de órgãos e entidades federais e dá outras providências. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/2002/110522.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/110522.htm)> Acesso em: 23 jun. 2022

indisponibilidade de interesse público. No segundo caso, a celebração de negócio processual encontra amparo no art. 190 do CPC.

Da mesma forma que os negócios jurídicos praticados por particulares, a negociação pela Fazenda ter forma prescrita ou não defesa em lei, versar sobre objeto lícito, possível, determinável ou determinado e ser praticado por parte capaz. No caso, o que importa saber não são seus requisitos, mas sim os limites que a Fazenda pode encontrar na negociação processual.

A forma deverá ser sempre escrita<sup>60</sup>, notadamente em observância ao dever de transparência na Administração Pública. Será lícito o objeto que respeite o devido processo legal, a boa-fé processual e os princípios que regem a Administração Pública<sup>61</sup>. Por fim, a parte capaz aqui é a própria Fazenda Pública, representada pelo agente com atribuição legal para a prática do ato. No caso de processos judiciais, a atribuição será do advogado público atuante no feito.

Nesse ponto, cabe-nos analisar mais detidamente a licitude do objeto e sua compatibilidade com a negociação processual sobre a remessa necessária.

O negócio jurídico, para ser qualificado como processual, deve se referir a um processo<sup>62</sup>. O art. 190 do CPC/15 refere-se à celebração de negócios processuais que tenham por objeto a estipulação de mudanças procedimentais ou disposições sobre situações jurídicas processuais.

A flexibilização procedimental visa adaptar o procedimento às especificidades da causa, evidenciadas as circunstâncias pelas próprias partes que convencionaram o negócio como relevantes para conferir tratamento diferenciado ao procedimento<sup>63</sup>. Por sua vez, as situações processuais referem-se a ônus, poderes, faculdades e deveres, podendo as partes livremente dispor, conforme lhes sejam convenientes, das situações processuais de vantagem que lhe favoreçam<sup>64</sup>.

Como afirmado anteriormente, entende-se que a remessa necessária possui natureza recursal, tratando-se assim de situação processual de vantagem para a Fazenda Pública. *A priori*, de acordo com essa concepção, não haveria impedimento na celebração de negócio processual que verse sobre a remessa necessária. No entanto, prevalece na doutrina que é inadmissível o negócio cujo objeto seja a remessa necessária<sup>65</sup>.

Os argumentos resumem-se à cogência da norma que institui a remessa necessária, seja por impor a remessa nos casos em que prevê, seja por não permitir a ampliação das hipóteses por ausência de permissivo legal.

Em contraponto, Janaína Soares Noletto entende que, de fato, uma ampliação das hipóteses legais da remessa necessária não se mostra possível, tendo em vista a necessidade de lei que trate de matéria processual<sup>66</sup>. No entanto, diante do tratamento processual que recebeu a remessa necessária no CPC/15, sendo este o mesmo dos recursos, afigura-se possível negócio processual que dispense a remessa.

De fato, como estudado alhures no decorrer desse trabalho, a ideia de indisponibilidade do interesse público a todo custo perdeu forças com o advento do modelo gerencial. No caso ora tratado, a imposição de remessa ao órgão superior tem em suas raízes a necessária proteção conferida pelo Estado na tutela do interesse público.

---

60 CIANCI, Mirna; MEGNA, Bruno Lopes. **Fazenda Pública e Negócios Jurídicos Processuais no Novo CPC: pontos de partida para o estudo**. In: DIDIER JR., Fredie (Coord. Geral); CABRAL, Antonio do Passo, NOGUEIRA, Pedro Henrique Pedrosa (Coord.). **Negócios Processuais: Coleção Grandes Temas do Novo CPC**. v. I, 3ª. ed. Salvador: JusPodivm, 2017. p. 663

61 *Idem, Ibidem*, p. 664.

62 BARREIROS, Lorena Miranda Santos. **Convencções Processuais e Poder Público**. 1ª ed. Salvador: Juspodivm, 2017, p. 200.

63 NOGUEIRA, Pedro Henrique Pedrosa. **Negócios Jurídicos Processuais**. 4ª. ed. Salvador: JusPodivm, 2020, p. 266.

64 *Idem, Ibidem*, p. 267.

65 CUNHA, Leonardo Carneiro da. **A Fazenda Pública em Juízo**. 19ª ed. Rio de Janeiro: Forense, 2022, p. 207.

66 BRANCO, Janaina Soares Noletto. **Advocacia Pública e Solução Consensual dos Conflitos**. 2ª ed., Salvador: Juspodivm, 2020, p. 147.

Ocorre que, com a evolução do Estado moderno e com o advento do modelo democrático do Estado de Direito, a concepção do interesse público sofreu significativas mudanças. Não há como se concordar com uma atuação impositiva, tal como a da remessa necessária, como algo que necessariamente visa a tutela do interesse público.

A análise da vantajosidade em remeter ou não o processo ao Tribunal deve partir da Fazenda em juízo, pessoa diretamente interessada. Da mesma forma que o interesse público não pode ser apriorística e abstratamente valorado, da mesma forma o interesse na remessa necessária deve ser avaliado por quem tem atribuição recursal.

O que não se pode é, *a priori*, estabelecer uma ofensa ao interesse público na negociação ou abdicação da remessa necessária sem considerações sobre o caso concreto<sup>67</sup>.

Seguindo essa mesma linha, Janaina Noleto propõe interessante exemplo da inefetividade da remessa necessária contrariamente à vontade das partes.

Para a autora, a interposição de apelação em seguida de sua desistência tem, na prática, os mesmos efeitos que teria a dispensa da remessa. Isso porque o art. 496, § 6º do CPC/15 dispõe que nos casos em que não interposta a apelação, o juiz ordenará a remessa dos autos ao Tribunal. A interposição de apelação obsta a remessa necessária, razão pela qual esta é subsidiária e disponível para a Fazenda<sup>68</sup>.

Portanto, é possível que o advogado público se manifeste do feito no sentido de que não possui interesse na remessa necessária (negócio processual unilateral). Da mesma forma, nada impede que as partes estipulem, mediante negócio processual, a dispensa da remessa (negócio processual bilateral).

Nesse último caso, poderia até mesmo se falar em pacto de não recorribilidade, ou acordo de instância<sup>69</sup>, mediante ambas as partes estipulem não recorrer da decisão e o advogado público se manifeste no sentido da dispensa da remessa.

## 5. Conclusão

A remessa necessária, instituto processual pensado na tutela do interesse público merece uma releitura. Isso porque não se pode tratar, aprioristicamente, a remessa impositiva ao Tribunal como sendo medida que necessariamente densifica o interesse público. Não há que se negar que, atualmente, a Administração possui meios eficientes e estratégicos de defender os interesses públicos e recorrer de decisões desfavoráveis<sup>70</sup>

Muito embora o Código de Processo Civil de 1973 já apresentasse outras previsões espalhadas trazendo exemplos de negócios processuais típicos como por exemplo o adiamento de audiência, a suspensão do processo ou a distribuição do ônus da prova, o novo código inovou ao inserir no artigo 190 cláusula geral, da qual resulta, como consequência, a regra da atipicidade da negociação processual, os quais independem de forma específica.

Ao se constatar que o tema negócios jurídicos processuais ganhou novos contornos com o advento do Código de Processo Civil de 2015, verificou-se que a negociação, pelas partes, no interior de um processo, dispondo sobre mudanças procedimentais e situações processuais, antes rechaçada por parte da doutrina, hoje encontra maior concordância e um amadurecimento doutrinário, muito embora o tema esteja longe de ser pacificado quando se trata das questões relativas à remessa necessária.

A celebração de negócios processuais pela Fazenda Pública, por sua vez, ainda provoca discussões, notadamente pelo regramento jurídico a que está submetida a Administração Pública. Os princípios

67 *Idem, Ibidem*, p. 149.

68 *Idem, Ibidem*, p. 147.

69 NOGUEIRA, Pedro Henrique Pedrosa. **Negócios Jurídicos Processuais**. 4ª. ed. Salvador: JusPodivm, 2020, p. 309

70 TALAMINI, Eduardo. A (in)disponibilidade do Interesse Público: consequências processuais (composição em juízo, prerrogativas processuais, arbitragem, negócios processuais e ação monitória) – versão atualizada para o CPC/2015. *Revista de Processo*. São Paulo: Revista dos Tribunais, vol. 264, ano 42, 2017, p. 90.

da supremacia do interesse público e de sua indisponibilidade provoca dúvidas quanto à possibilidade jurídica no pacto processual que tenha como parte a Fazenda.

No entanto, os novos contornos surgidos com a Constituição Federal de 1988 e a expansão do modelo democrático deram novos rumos à concepção tradicional de interesse público e sua ponderação em concreto, em harmonia com os interesses privados.

A análise da vantajosidade na remessa, ou não, deve ser feita casuisticamente pela Fazenda, mediante a verificação do que se revela mais consentâneo com a realização do interesse público.

Ainda se verificou a questão relativa ao custo social do processo, segundo o qual os parâmetros são basicamente dois<sup>71</sup>: custo administrativo e custo dos erros. O custo administrativo diz respeito a todos os custos que envolvem o processo (custas judiciais basicamente). Custos dos erros diz respeito ao erro das decisões.

No presente artigo se entendeu o custo social para além das duas definições acima expostas, acrescentando uma terceira forma: custo estratégico.

Decisões que são tecnicamente erradas geram custo em razão da necessidade de recurso e/ou porque distorcem os incentivos das condutas dos jurisdicionados. Quando se trata de remessa necessária, não se fala em uma reforma por erro, mas sim em uma relação de pertinência sob a ótica da vantajosidade, obedecendo ao artigo 8o. do CPC que prevê a eficiência como pedra de toque do nosso ordenamento jurídico.

Dessa forma, o entendimento que prega a vedação de negociação processual que verse sobre a dispensa da remessa aparenta ainda calcado nas balizas vetustas da tradicionalidade do interesse público, descurando que este deve ser perseguido não de forma abstrata, mas mediante a ponderação das circunstâncias de custo e benefício para o Poder Público e para a sociedade.

## 6. REFERÊNCIAS

AVELINO, Murilo Teixeira; PEIXOTO, Ravi. **Consensualidade e Poder Público**. 1ª ed. Salvador: Juspodivm, 2022

BADARÓ, Gustavo Henrique Righi Ivahy; DINAMARCO, Candido Rangel; LOPES, Bruno Vasconcelos Carrilho; **Teoria Geral Do Processo**. 33ª ed. São Paulo: Malheiros, 2022

BARREIROS, Lorena Miranda Santos. **Convenções Processuais e Poder Público**. 1ª ed. Salvador: Juspodivm, 2017

BINENBOJM, Gustavo. **Ainda a Supremacia do Interesse Público**. In Revista Eletrônica da Procuradoria Geral do Estado do Rio de Janeiro. vol. 2, Rio de Janeiro, 2019. Disponível em: <<https://revistaeletronica.pge.rj.gov.br/index.php/pge/article/view/68>>. Acesso em: 23 jun. 2022

----- . **A Consensualidade Administrativa como Técnica Juridicamente Adequada de Gestão Eficiente de Interesses Sociais**. In Revista Eletrônica da Procuradoria Geral do Estado do Rio de Janeiro. vol. 2, Rio de Janeiro, 2020. Disponível em: <<https://revistaeletronica.pge.rj.gov.br/index.php/pge/article/view/190>>. Acesso em 23 jun. 2022.

BRANCO, Janaina Soares Noletto. **Advocacia Pública e Solução Consensual dos Conflitos**. 2ª ed., Salvador: Juspodivm, 2020.

BRASIL. **Lei nº 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/113105](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/113105.htm)> .htm. Acesso em: 23 jun. 2022.

71 NETO, João Máximo Rodrigues. **A Relevância dos Precedentes na Análise Econômica da Litigância** – um Estudo de Law and Finance. Revista Direito em Debate. Departamento de Ciências Jurídicas e Sociais da UNIJUÍ. Ano XXVI nº 48, jul.-dez. 2017 – ISSN 2176-6622. p. 73.

- BRASIL, Lei 10.522, de 19 de julho de 2002. Dispõe sobre o Cadastro Informativo dos créditos não quitados de órgãos e entidades federais e dá outras providências. Disponível em: < [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/2002/110522.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/110522.htm).> Acesso em: 23 jun. 2022.
- BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Resp 905.771/CE, Relator: Min. Teori Albino Zavascki, DJe 19/08/2010. Disponível em: <<https://stj.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/15913297/recurso-especial-resp-905771-ce-2006-0261991-4/inteiro-teor-16837233>>. Acesso em: 23 jun. 2022.
- CÂMARA, Alexandre Freitas. **Manual de Direito Processual Civil**. 1ª ed. Barueri: Atlas, 2022.
- CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de Direito Administrativo**. 27ª ed. São Paulo: Atlas, 2014.
- CIANCI, Mirna; MEGNA, Bruno Lopes. **Fazenda Pública e Negócios Jurídicos Processuais no Novo CPC: pontos de partida para o estudo**. In: DIDIER JR., Fredie (Coord. Geral); CABRAL, Antonio do Passo, NOGUEIRA, Pedro Henrique Pedrosa (Coord.). **Negócios Processuais: Coleção Grandes Temas do Novo CPC**. v. I, 3ª. ed. Salvador: JusPodivm, 2017.
- CUNHA, Leonardo Carneiro da. **A Fazenda Pública em Juízo**. 19ª ed. Rio de Janeiro: Forense, 2022.
- \_\_\_\_\_. DIDIER JR, Fredie. **Curso de Processo civil: meios de impugnação às decisões judiciais e processos nos tribunais**. 19ª ed. Salvador: JusPodivm, 2022.
- \_\_\_\_\_. DIDIER JR, Fredie. **Remessa Necessária**. In: DIDIER JR., Fredie (Coord. Geral); ARAUJO, Jose Henrique Mouta; CUNHA, Leonardo Carneiro; RODRIGUES, Marco Antonio (Coord.). **Fazenda Pública: Coleção Repercussões do Novo CPC**. v. 3, 2ª. ed. Salvador: JusPodivm, 2016.
- \_\_\_\_\_. **Negócios Processuais**. In: DIDIER JR., Fredie (Coord. Geral); CABRAL, Antonio do Passo, NOGUEIRA, Pedro Henrique Pedrosa (Coord.). **Negócios Processuais: Coleção Grandes Temas do Novo CPC**. v. I, 3ª. ed. Salvador: JusPodivm, 2017.
- DIDIER JR., Fredie. **Princípio do Respeito ao Autorregramento da Vontade no Processo Civil**. In: DIDIER JR., Fredie (Coord. Geral); CABRAL, Antonio do Passo, NOGUEIRA, Pedro Henrique Pedrosa (Coord.). **Negócios Processuais: Coleção Grandes Temas do Novo CPC**. v. I, 3ª. ed. Salvador: JusPodivm, 2017.
- \_\_\_\_\_. **Curso de Processo civil: introdução ao direito processual civil, parte geral e processo de conhecimento**. 19 ed. Salvador: JusPodivm, 2015.
- DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. 26ª ed. São Paulo: Atlas, 2017.
- DINAMARCO, Cândido Rangel. **A Instrumentalidade do Processo**. 8.ed. São Paulo: Malheiros, 2000.
- GUERRA, Sérgio; PALMA, Juliana Bonacorsi de. **Art. 26 da LINDB - Novo regime jurídico de negociação com a Administração Pública**. In: *Revista De Direito Administrativo*. Disponível em: <<https://doi.org/10.12660/rda.v0.2018.77653>>. Acesso em: 23 jun. 2022.
- LAVILLE, Christian ; DIONNE, Jean. **A construção do saber: manual de metodologia da pesquisa em Ciências humanas**. Trad. Heloísa Monteiro e Francisco Settineri. Porto Alegre: Artmed; Belo Horizonte: Editora UFMG, 1999.
- LOPES, Paula Lino da Rocha. **Atuação Administrativa Consensual: acordo substitutivo envolvendo atos de improbidade administrativa**. In: *Revista de Processo*, v. 274/2017, dez/2017.
- MACEDO, Bruno Regis Bandeira. **As Mudanças do CPC no Papel da Fazenda Pública**. In: DIDIER JR., Fredie (Coord. Geral); ARAUJO, José Henrique Mouta; CUNHA, Leonardo Carneiro; RODRIGUES, Marco Antonio (Coord.). **Fazenda Pública: Coleção Repercussões do Novo CPC**. v. 3, 2ª. ed. Salvador: JusPodivm, 2016.
- MADUREIRA, Claudio Penedo. **Formalismo, Instrumentalismo e Formalismo Valorativo**. Disponível em: <https://seer.ufrgs.br/index.php/ppgdir/article/download/58879/36261/252211>. Acesso em 23 jun. 2022.

- MATTOS NETO, Antônio José de. **Direitos patrimoniais disponíveis e indisponíveis à luz da lei da arbitragem**. In: Revista de Processo, vol. 122.
- MELLO, Celso Antônio. **Curso de Direito Administrativo**. 32ª ed. São Paulo: Malheiros, 2014.
- MIRANDA NETTO, Fernando Gama de; MEIRELLES, Delton. **Meios Alternativos de Resolução de Conflitos Envolvendo a Administração Pública**. XVIII Encontro Nacional do CONPEDI. Maringá, 2009, p. 6396. Disponível em: <[https://s3.amazonaws.com/conpedi2/anteriores/XVIII+Encontro+Nacional+-+CESUMAR-Maring%C3%A1+\(02%2C+03+e+04+de+julho+de+2009\).pdf](https://s3.amazonaws.com/conpedi2/anteriores/XVIII+Encontro+Nacional+-+CESUMAR-Maring%C3%A1+(02%2C+03+e+04+de+julho+de+2009).pdf)>. Acesso em: 23 jun. 2022.
- MITIDIERO, Daniel. **Colaboração no Processo Civil: pressupostos sociais, lógicos e éticos**. 3.ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2016.
- NETO, João Máximo Rodrigues. **A RELEVÂNCIA DOS PRECEDENTES NA ANÁLISE ECONÔMICA DA LITIGÂNCIA – um Estudo de Law and Finance**. Revista Direito em Debate. Departamento de Ciências Jurídicas e Sociais da UNIJUÍ. Ano XXVI nº 48, jul.-dez. 2017 – ISSN 2176-6622.
- NETO, Joao Pereira Monteiro. **A Nova Conformação Legal Da Remessa Necessária**. Revista de doutrina e Jurisprudência. 52. Brasília. 108. Jan - Jun 2017.
- NEVES, Cleuler Barbosa das; FERREIRA FILHO, Marcílio da Silva. **Dever de consensualidade na atuação administrativa**. In: Revista de Informação Legislativa: RIL, v. 55, n. 218, p. 63-84, abr./jun. 2018. Disponível em: <[https://www12.senado.leg.br/ril/edicoes/55/218/ril\\_v55\\_n218\\_p63](https://www12.senado.leg.br/ril/edicoes/55/218/ril_v55_n218_p63)>. Acesso em: 23 jun. 2022.
- NOGUEIRA, Pedro Henrique Pedrosa. **Negócios Jurídicos Processuais**. 4ª. ed. Salvador: JusPodivm, 2020.
- NUNES, Emanuelle Caires Dias Araújo; SOUSA, Jéssica de Oliveira. **Limitação do Suporte de Vida na Terapia Intensiva: percepção médica**. Disponível em: <<https://www.scielo.br/j/bioet/a/cMztV8cnFKGbMHhMgFfdyGj/?lang=pt>> Acesso em: 23 jun. 2022.
- OLIVEIRA, Rafael Carvalho Rezende. **Princípios do Direito Administrativo**. 2ª ed. São Paulo: Método, 2013.
- \_\_\_\_\_. **Curso de Direito Administrativo**. 10ª ed. Rio de Janeiro: Método, 2022
- ROQUE, Nathaly Campitelli. **Remessa Necessária**. Enciclopédia jurídica da PUC-SP. Celso Fernandes Campilongo, Alvaro de Azevedo Gonzaga e André Luiz Freire (coords.). Tomo: Processo Civil. Cassio Scarpinella Bueno, Olavo de Oliveira Neto (coord. de tomo). 2. ed. São Paulo: Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, 2021. Disponível em: <<https://enciclopediajuridica.pucsp.br/verbete/457/edicao-2/remessa-necessaria>>.
- SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. 43ª ed. São Paulo: Malheiros, 2020.
- SOUZA, Larissa Santos Praxedes. **Os Limites dos Negócios Jurídicos Atípicos e sua Aplicação no Âmbito da Recuperação Judicial**. Revista Direito UNIFACS – Debate Virtual. Salvador, n. 218, p. 1-25. Disponível em: <<https://revistas.unifacs.br/index.php/redu/article/viewFile/5572/3538>>. Acesso em: 02 mar. 2020>.
- TALAMINI, Eduardo. **A (in)disponibilidade do Interesse Público: consequências processuais (composição em juízo, prerrogativas processuais, arbitragem, negócios processuais e ação monitória) – versão atualizada para o CPC/2015**. Revista de Processo. São Paulo: Revista dos Tribunais, vol. 264, ano 42, 2017.