

# Advocacia Pública Municipal Consensual: acordos trabalhistas realizados pelo Município do Rio de Janeiro como estudo de caso – cautelas e possibilidades

ARÍCIA FERNANDES CORREIA \*

DANIEL BUCAR CERVASIO \*\*

RODRIGO MEIRELES BOSISIO \*\*\*

**Resumo:** Costumam explicar o atual momento de abertura da Advocacia Pública ao diálogo institucional e ao consenso entre as partes exclusivamente com a concepção de “Justiça Multiportas” de Cappelletti e Garth, que já incentivavam o uso de meios alternativos de resolução das disputas por ocasião da terceira onda do movimento de acesso à Justiça, nas décadas de 1980 e 1990, mas também e, principalmente, a eclosão das demandas de massa perante a Fazenda Pública e a judicialização das políticas públicas das últimas décadas tornaram a atividade jurisdicional

---

\* Professora-Adjunta de Direito da Universidade do Estado do Rio de Janeiro. Pós-Doutorado em Direito Público pela Université Paris 1 Panthéon-Sorbonne, com bolsa Capes. Doutora em Direito Público e Mestre em Direito da Cidade pela UERJ. Coordenadora do Núcleo de Estudos, Pesquisa e Extensão em Direito da Cidade (NEPEC). Procuradora do Município do Rio de Janeiro. Diretora do Centro de Estudos da Escola de Políticas de Estado da Procuradoria Geral do Município do Rio de Janeiro – EPE-Rio.

| Lattes: <http://lattes.cnpq.br/7816464996813457>

| ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-5897-3719>

\*\* Doutor e Mestre em Direito Civil pela Universidade do Estado do Rio de Janeiro. Especialista em Direito Civil pela Università degli Studi di Camerino (ITA). Professor de Direito Civil (Graduação e Pós-Graduação). Advogado e Procurador do Município do Rio de Janeiro.

| Lattes: <http://lattes.cnpq.br/7533331369568446>

| ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-8130-306X>

\*\*\* Procurador do Município do Rio de Janeiro. Bacharel em Direito pela Universidade Federal do Rio de Janeiro. Coordenador do Núcleo de Estudos de Direitos Trabalhistas da Escola de Políticas de Estado da Procuradoria Geral do Município do Rio de Janeiro.

| Lattes: <http://lattes.cnpq.br/8182053120773537>

menos judicante e mais burocrata, quase administrativa. Além de tudo isso, deu-se, de fato, com a maturidade constitucional, a constitucionalização da Administração Pública, em que o exercício das potestades estatais à exaustão não mais se compadecem de um Estado Democrático de Direito em que vale mais atender o interesse público pelo consenso do que pelo exercício permanente de prerrogativas unilaterais; em que o interesse público pode ser alcançado mediante transação sem que isso signifique transigir com a coisa pública; em que a procedimentalização da Administração, com caminhos isonômicos e critérios impessoais de solução, pode oferecer alternativas à intransigência processual estatal, quando ela não for a mais econômica ou eficaz alternativa processual de resolução do conflito e desde que com isso melhor se atendam os valores constitucionais perseguidos pelo ente público. Neste sentido, um bom acordo, em relação a uma decisão já transitada em julgado – e ainda por cima com deságio para os cofres públicos –, realiza mais a finalidade da advocacia pública como instituição essencial à justiça do que sua protração *ad aeternum* no tempo, cumprindo-se, também, o princípio da duração razoável do processo, corolário do devido processo legal, ínsito ao princípio do acesso à justiça. Exige-se, todavia, uma nova postura do advogado público, do Judiciário e da parte, menos adversarial e mais dialógica. Em se tratando uma das partes da Fazenda Pública, porém, exige-se também a cautela da impessoalidade – e não o risco do casuísmo – no trato da coisa pública. É de uma experiência concreta de acordos trabalhistas, realizados pelo Município do Rio de Janeiro e havidos no âmbito da Justiça Trabalhista – 1ª Região, que cuida este artigo para ilustrar essa virada epistemológica do Direito Processual brasileiro e paradigmática, da atuação da Fazenda Pública, que, se, antes, vinha só no discurso, ou no nicho exclusivo da execução fiscal, agora chegou para se espriar por onde houver demandas de massa.

**Palavras-chave:** Justiça Multiportas; Consensualismo na Fazenda Pública; Acordos Trabalhistas.

**Abstract:** They usually explain the current moment of openness of Public Advocacy to institutional dialogue and consensus between the parties exclusively with the concept of “Multi-Door Justice” by Cappelletti and Garth, who already encouraged the use

of alternative means of resolving disputes during the third wave of the access to Justice movement in the 1980s and 90s, but also and, mainly, the outbreak of mass demands before the Public Treasury and the judicialization of public policies in recent decades have made judicial activity less judicial and more bureaucratic, almost-administrative. In addition to all this, with constitutional maturity, the constitutionalization of public administration took place, in which the exercise of state powers to exhaustion no longer complies with a Democratic State of Law in which it is more important to serve the public interest in consensus than through the permanent exercise of unilateral prerogatives; in which the public interest can be achieved through a transaction without this meaning compromising public affairs; in which the proceduralization of the Administration, with isonomic paths and impersonal solution criteria, can offer alternatives to state procedural intransigence, when it is not the best procedural alternative for resolving the conflict and as long as this best meets the constitutional values pursued by the entity public. When dealing with one of the parts of the Public Treasury, however, caution is also required regarding impersonality – and not the risk of casuistry – when dealing with public affairs. In this sense, a good agreement, in relation to a decision that has already become final and unappealable – and necessarily with a discount for public coffers – achieves the purpose of public law as an essential institution for justice rather than its protraction *ad aeternum* in time, complying with the reasonable duration of the process, a corollary of due legal process, inherent to the principle of access to justice. However, a new stance is required from the public lawyer, the Judiciary and the party, less confrontational and more dialogic. It is from a concrete experience of labor agreements, carried out by the Municipality of Rio de Janeiro and held within the scope of the Labor Court - 1st Region, that this article takes care of to illustrate this epistemological turn of Brazilian procedural law and paradigmatic, of the performance of the public treasury, which, if, before, it only came in the discourse, or in the exclusive niche of tax enforcement, now it is here to stay and spread wherever there are mass demands.

**Keywords:** Multiport Justice; Consensualism in Public Finance; Labor Agreements.

Enviado em 13 de dezembro de 2023 e aceito em 18 de dezembro de 2023.



## 1. Apresentação do tema

A *constitucionalização* da Administração Pública, fenômeno por meio do qual a posição majestosa do administrador público, herança do nascimento da disciplina no contexto do Estado liberal francês, precisou ceder aos princípios da igualdade material e republicano, do Estado social brasileiro, impôs um tratamento mais equânime entre as partes, reduzidas prerrogativas fazendárias nas causas de menor complexidade e inclusive a desmistificação de um velho cânone do Direito Administrativo: o da existência de uma supremacia apriorística do Direito Público sobre o Direito Privado<sup>1</sup>, com forte repercussão no campo dos contratos administrativos, mas também do processo administrativo e civil, neste caso, nos

processos que envolvem a Fazenda Pública em juízo.<sup>23</sup>

Neste contexto em específico, de processos que cuidam de relações jurídicas em que uma das partes é necessariamente um ente estatal, passou-se a admitir em larga escala o princípio da consensualidade, tanto no campo administrativo,<sup>4</sup> extrajudicial, quanto judicial mesmo.<sup>5</sup>

Reconhece-se, em relação à atividade administrativa contemporânea, a existência de interesses plúrimos legítimos – interesses públicos, privados, de grupos, de coletivos etc., todos tuteláveis pelo ordenamento jurídico – que devem passar por um processo de composição, fazendo prevalecer, ao final, um interesse público no caso concreto considerado, representativo dessa conformação. Busca-se, assim, uma ponderação, uma conciliação, uma compatibilização dos diversos interesses envolvidos, pautada pela não

<sup>1</sup> MELLO, Celso Antônio Bandeira de. *Curso de Direito Administrativo*. 26ª ed. São Paulo: Malheiros, 2009, p. 55; OSÓRIO, Fábio Medina. Existe uma supremacia do interesse público sobre o privado no Direito Administrativo brasileiro? *Revista de Direito Administrativo*, Rio de Janeiro, n. 220, p.69-107, abr./jun., 2000; e BARROSO, Luís Roberto. Prefácio. In: SARMENTO, Daniel (org.). *Interesses públicos versus interesses privados: desconstruindo o princípio da supremacia do interesse público*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2005 *versus* SARMENTO, Daniel (org.). *Interesses públicos versus interesses privados: desconstruindo o princípio da supremacia do interesse público*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2005 (com exceção do prefácio). O tema será sempre revisitado no âmbito do Direito Público e, em especial, no campo do Direito Constitucional e Administrativo.

<sup>2</sup> PINHO, Humberto Dalla Bernardina de. *Direito processual civil contemporâneo: teoria geral do processo*. 8ª ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2018.

<sup>3</sup> PINHO, Humberto Dalla Bernardina de; ALVES, Tatiana Machado. A cooperação no novo código de processo civil: desafios concretos para sua implementação, *Revista Eletrônica de Direito Processual*, Rio de Janeiro, Vol. 15, n. 15, 2015.

<sup>4</sup> MOREIRA NETO, Diogo. *Mutações do Direito Público*. Rio de Janeiro: Renovar, 2006.

<sup>5</sup> MENDES, Aluísio Gonçalves de Castro; CARNEIRO, Paulo Cezar Pinheiro *et al.* (orgs.). *O Novo Processo Civil Brasileiro – Temas relevantes – Estudos em homenagem ao Professor, Jurista e Ministro LUIZ FUX*. Rio de Janeiro: GZ, 2018.

prejudicialidade, *a priori*, de nenhum interesse envolvido.<sup>6</sup>

Na esfera judicial, o movimento ficou conhecido como *sistema multiportas*, que é aquele relativo à “promoção de meios alternativos de resolução de disputas”,<sup>7</sup> diante da excessiva judicialização das demandas, com Frank Sander, professor de Direito da Harvard Law School, que, nos EUA, nos idos da década de 1970, em estudos e conferências, argumentava pela adoção de novos meios de resolução de conflitos pelo sistema judiciário, de modo a otimizar a prestação jurisdicional estatal,<sup>8</sup> com uma triagem prévia adequada do conflito até a sua resolução.

No Brasil, o movimento de democratização do acesso à Justiça e o sucesso retumbante do livro de Cappelletti e Garth,<sup>9</sup> sobre Acesso à Justiça, nas décadas de 1980 e 1990, antes alimentaram a busca pelo Judiciário mesmo, por meio da proliferação dos juizados de pequenas causas, do que por meios alternativos de resolução de conflitos extrajudiciais, aliás, o que veio a gerar, diante de uma até então “litigiosidade contida”. Uma década depois, uma verdadeira explosão de litígios no Judiciário brasileiro, que levaram inevitavelmente à Resolução nº 125 do Conselho Nacional de Justiça, de 2010, que viria a fomentar as modalidades alternativas de justiça, e à reforma do Código de Processo Civil, em 2015, mediante institucionalização

do princípio do consensualismo não mais como estratégia subsidiária de resolução de conflitos, senão primária.<sup>10</sup>

Numa coletânea dedicada à obra e ao gênio de seu artífice-mor, o hoje Ministro do Supremo Tribunal Federal Luiz Fux, Professor Titular de Direito Processual Civil da Universidade do Estado do Rio de Janeiro, procurou-se resumir exatamente esse percurso ao se tratar da nova principiologia processual brasileira:<sup>11</sup>

1. A nova principiologia processual brasileira

No seu clássico *Acesso à Justiça*, CAPPELLETTI<sup>12</sup>, numa citação a Sir JAMES MATHEW, proclamava: "Justice is open to all, like the Ritz Hotel"<sup>13</sup>. Era a ironia fina que traduzia uma realidade grosseira: a Justiça era uma instituição intangível aos que não dispunha de renda para contratar advogados, um verdadeiro palácio indigno de visitas por aqueles que sequer supunham ter "direitos a ter direitos", porquanto se concebesssem como súditos, jamais cidadãos, quem dirá "titulares do legítimo direito ao exercício da ação", uma possibilidade tão abstrata quanto fugaz?

Foi quando toda uma escola processualista se dedicou a simplificar os procedimentos da Justiça, baratear seus custos e tornar

<sup>10</sup> CPC/2015

Art. 3º Não se excluirá da apreciação jurisdicional ameaça ou lesão a direito.

(...)

§ 2º O Estado promoverá, sempre que possível, a solução consensual dos conflitos.

§ 3º A conciliação, a mediação e outros métodos de solução consensual de conflitos deverão ser estimulados por juízes, advogados, defensores públicos e membros do Ministério Público, inclusive no curso do processo judicial. (grifo nosso)

<sup>11</sup> CORREIA, Arícia Fernandes. *Usucapião Administrativa no Novo Código de Processo Civil: a desjudicialização como alternativa de justiça*. In: MENDES, Aluísio Gonçalves de Castro; CARNEIRO, Paulo Cezar Pinheiro *et. al.* (orgs.). *O Novo Processo Civil Brasileiro – Temas relevantes – Estudos em homenagem ao Professor, Jurista e Ministro LUIZ FUX*. Rio de Janeiro: GZ, 2018.

<sup>12</sup> CAPPELLETTI, Mauro; GARTH, Bryant. *Acesso à justiça*. Porto Alegre: Editora Fabris, 1988.

<sup>13</sup> Originalmente, a frase, proferida pelo juiz irlandês, fora: "In England Justice is open to all like the Ritz Hotel".

<sup>6</sup> MEDAUAR. *O Direito Administrativo em evolução*. 3ª ed. Brasília: Gazeta Jurídica, 2017, p. 230-238.

<sup>7</sup> Exclui-se do escopo de análise, como alternativa processual, deste artigo, a arbitragem, em razão de não se tratar de meio autocompositivo de resolução de conflitos.

<sup>8</sup> OLIVEIRA, Luthyana Demarchi de; SPENGLER, Fabiana Marion (orgs.) *O Fórum Múltiplas Portas como Política Pública de Acesso à Justiça e à Pacificação Social*. 22ª ed. Curitiba: Multideia, 2013.

<sup>9</sup> CAPPELLETTI, Mauro; GARTH, Bryant. *Acesso à justiça*. Porto Alegre: Sérgio Antonio Fabris, 1988, p. 68-71.

informal seu acesso através de Juizados Especiais, *locus* informais nos quais poderia ser finalmente submetida à Justiça toda aquela "litigiosidade contida"<sup>14</sup>, democratizando-a.

No ano de 1996, o Professor PAULO CÉSAR PINHEIRO CARNEIRO<sup>15</sup>, um dos organizadores desta justa homenagem ao Professor Fux, coordenou uma pesquisa de campo junto aos Juizados Especiais da Comarca do Estado do Rio de Janeiro, na qual se verificou que a maior parte da clientela pertencia à (então) classe média e não aos economicamente mais vulneráveis, de forma que não bastava abrir as portas para que viessem buscar seus direitos; era preciso fazer com que os (talvez) mais injustiçados os conhecessem. Foi assim que, dentro do Projeto UERJ sem Muros, se tentou levar às comunidades não a "educação, moral e cívica" de ranço militar, mas uma nova concepção de toda e qualquer pessoa como sujeito de direitos, um reconhecer-se como protagonista, e não coadjuvante, do cenário jurídico.

Afinal, todas as promessas constitucionais de direitos deveriam ser cumpridas: era o que proclamavam as teorias da efetividade da Constituição. Mas eram tantos os direitos que a Administração deles não conseguia mais dar conta, principalmente o Poder Público Municipal, que, se antes se concentrava na regulação de matérias e na concessão de serviços de interesse local, agora deveria incluir em sua Política Urbana *mínimos existenciais* que iam do direito à saúde não só de baixa, mas também de média complexidade, em razão da construção da tese da solidariedade federativa em matéria de dever de prestação de saúde pública e de sua *judicialização* a partir da década de 1990, ao direito da moradia, no início da última.

Neste sentido, duas décadas se passaram e pode-se dizer que o Brasil transitou de um

Estado-Administrativo<sup>16</sup> ou Estado-Administrador<sup>17</sup>, em que as demandas (ainda) se concentravam no Poder Executivo<sup>18</sup> para um Estado-Jurisdicional ou Estado-Juiz<sup>19</sup>, no qual o que estava "contido", explodiu: *judicializou-se* tudo: a política, os direitos de eficácia supostamente limitada, a vida. Em tese, o problema deixou de ser o acesso à Justiça e passou a ser a saída: o crescimento exponencial da via litigiosa tornou o Judiciário moroso - e o trânsito em julgado das ações uma hipótese cada vez mais distante no tempo.

Grande jurista que sempre foi- não tive o privilégio de ser sua aluna-, Professor Fux acompanhou toda essa evolução técnica na Academia, enquanto procurava resolver, na prática profissional, os impasses, desta feita, (i) de uma *judicialização* excessiva que gerava a *summum injuria*, não pelo *summum jus*, mas pela suprema demora da prestação jurisdicional ou (ii) pela aposta de todas as fichas num terceiro - o Estado Juiz - que até pode (tentar) ser o fiel da balança, mas jamais os pesos (os valores, os direitos, as angústias, os sonhos) sobre os pratos que pretende equilibrar e que, talvez, pudessem o fazer por si sós: no lugar do conflito arbitrado por um terceiro, mais recomendável seria, neste contexto, o consenso alcançado pelas próprias partes. Desses dois fatores conjugados teria resultado o princípio da consensualidade do processo civil brasileiro que informa todo o novo Código: a busca do acordo de

<sup>16</sup> VIANA, Luiz Werneck et al. **A judicialização da política e das relações sociais no Brasil**. Rio de Janeiro: Revan, 1999. p. 17.

<sup>17</sup> OTERO, Paulo. **Legalidade e administração pública: o sentido da vinculação administrativa à juridicidade**. Coimbra: Almedina, 2003. p. 150.

<sup>18</sup> Relembre-se que a década de 1990 foi marcada pelas mudanças constitucionais brasileiras decorrentes da cartilha neoliberal das privatizações, da desestatização da desregulamentação e da regulação, que também marcaram profundamente a atuação do Administrador Público.

<sup>19</sup> O Estado-Juiz aqui corresponde ao Estado Constitucional do século XX de que trata Zagrebelsky em sua multicitada obra: ZAGREBELSKY, Gustavo. **El derecho ductil**. Ley derechos, justicia. Trad. Marina Gascón. São Paulo: Lael, 1999.

<sup>14</sup> WATANABE, Kazuo. **Processo civil**. São Paulo: RT, 1987, pp. 19/20.

<sup>15</sup> Posteriormente, veio o livro: CARNEIRO, Paulo Cezar Pinheiro. **Acesso à justiça: juizados especiais e a ação civil pública**. Rio de Janeiro: Forense, 2000.

vontades que faça a balança da justiça se equilibrar sozinha, reconhecendo-se autonomia ao indivíduo; de uma solução autoarbitrada pelas partes, ainda que com perdas e ganhos recíprocos, ao invés de unilateralmente imposta pelo Judiciário; de um caminho mais curto de autodeterminação, no lugar da espera por longos anos de um projeto de vida - ou vários - que ficá(ão) nas mãos da Justiça.

Contra os excessos da *judicialização* da vida, propõe-se a pacificação extrajudicial do conflito. É o quase retorno do pêndulo: da litigiosidade contida à *judicialização* explosiva, talvez seja mais prudente - e não é EROS GRAU quem diz que o Direito não é uma Ciência, mas uma Prudência? - parar no meio, ceder, retroceder, dialogar, concertar e resolver independentemente do Estado-Jurisdicional, que, legitimando o procedimento extrajudicial e democrático, o chancelará mediante homologação. É o princípio da consensualidade. É, quando desnecessário mesmo o *placet* judicial, a *desjudicialização*. É a (tentativa) da *summa justitia*, porquanto, pelo menos pretensamente, não tardia.

Neste contexto, valem negócios processuais atípicos, tentativas generalizadas de conciliação, transações inovadoras, procedimentos (que já estavam) *desjudicializados* (divórcio, inventário, retificação imobiliária, usucapião administrativo-urbanística), mediação (...) <sup>20</sup>, incentivo aos ajustes celebrados pela Fazenda Pública, como as câmaras de prevenção e resolução administrativa de conflitos e os termos de ajustamento de conduta, "porque indisponível é o interesse público e não o meio de atendê-lo" <sup>21</sup>.

Nos albores do novo Código de Processo Civil, todavia, a Advocacia Pública ainda parecia infensa ao conteúdo axiológico do princípio da consensualidade em toda a sua inteireza.

Neste viés, fora a Fazenda Pública a primeira a rechaçar aprioristicamente a mudança do paradigma adversarial com que forjara as instituições da Advocacia Pública Brasileira. Mal publicado o Código de Processo Civil, que propunha doravante audiências de conciliação para toda e qualquer causa <sup>22</sup> - e não apenas para procedimentos especiais -, trataram os Entes Públicos, talvez menos por convicção do que pragmatismo, de notificar o Judiciário de que não teriam interesse em conciliar em toda e qualquer hipótese. Era o ano de 2016.

O agigantamento das demandas de massa, que transformaram órgãos jurídicos públicos de excelência em centros autômatos de reprodução de peças jurídicas idênticas e o fenômeno da *judicialização* das políticas públicas, com o surgimento de uma nova categoria de processos, os estruturantes, <sup>23</sup> por meio dos quais se exige uma nova postura processual de todos os atores processuais, para as quais nem o Código de Processo Civil em vigor está preparado ainda, <sup>24</sup> impôs um novo perfil à advocacia pública brasileira na última década, razão pela qual, para além das múltiplas portas oferecidas pelo Judiciário, o legislador brasileiro preconizou a criação,

<sup>20</sup> CALMON, Petrônio. **Fundamentos da mediação e da conciliação**. Distrito Federal: Gazeta Jurídica, 2013.

<sup>21</sup> Nas palavras do querido colega Marco Antônio Rodrigues, "a indisponibilidade do interesse público não representa a indisponibilidade do processo judicial" (RODRIGUES, Marco Antônio. **A Fazenda Pública no Processo Civil**. São Paulo: Atlas, 2016, p. 369)

<sup>22</sup> Arts. 308, 3o e 303, 10, inc. II c/c art. 319, inc. VII, c/c art. 334 do CPC.

<sup>23</sup> GISMONDI, Rodrigo. *Processo Civil de Interesse Público e Medidas Estruturantes: da execução negociada à intervenção judicial*. Curitiba: Juruá, 2018. Confira-se a destacada obra.

<sup>24</sup> Recomenda-se fortemente a discussão sobre Processos Estruturais, realizada no Programa *Conexão Rio-São Paulo*, em que Procuradores Municipais cariocas e paulistas discutem o tema em profundidade, cujo *link* de acesso ao canal do *youtube* consta da Coluna *Palestras Especiais* desta edição da *Revista Carioca de Direito*.

também, de câmaras administrativas de resolução de conflitos, concitando o procurador estatal a buscar novas formas de satisfação do interesse público, muitas vezes prévias à deflagração mesma do litígio judicial, numa espécie de advocacia consultiva proativa e preventiva.

A Fazenda Pública, em seu braço contencioso, já afeita à transação em matéria tributária, principalmente em sede de execuções fiscais, que representam percentagem relevante da massa das ações judiciais do Judiciário brasileiro, decidiu finalmente se reinventar também em relação às demais áreas do Direito, atividade de que já se desincumbia, talvez intuitivamente, a advocacia pública consultiva, quando evitava a própria formação da lide, mas que, de toda forma, também ainda tem o desafio da implantação das câmaras administrativas de litígio (*rectius*, de solução!) nos entes públicos nos quais ainda não foram criadas.

É de uma experiência concreta de acordos trabalhistas, realizados pelo Município do Rio de Janeiro, por meio da Procuradoria Geral do Município do Rio de Janeiro (Procuradoria Trabalhista), e havidos no âmbito da Justiça Trabalhista – 1ª Região, que cuida este artigo para ilustrar essa virada epistemológica, do Direito Processual brasileiro, e paradigmática, da atuação da Fazenda Pública, que, se, antes, vinha só no discurso teórico, ou no nicho exclusivo da execução fiscal, agora veio para outras áreas do Direito, neste caso, a trabalhista, oferecendo, mesmo pela porta de entrada única do próprio Judiciário, novas salas de realização de justiça que não apenas a da decisão unilateral do Estado-Juiz.

Neste sentido, o artigo combina (i) a revisão de literatura<sup>25</sup> do tema do acesso à justiça por meios alternativos, como instrumento de atendimento ao próprio princípio do acesso à justiça, consensualidade, duração razoável do processo, devido processo legal, e, no caso de causas que envolvem entes públicos, e, portanto, a Advocacia Pública, que os representa, a inafastabilidade do controle jurisdicional da Administração Pública, eficiência, economicidade e eficácia, haja vista sua função essencial à justiça e a esse movimento de democratização do processo, com (ii) **estudo de caso**<sup>26</sup> relativo aos acordos realizados pelo Município do Rio de Janeiro com reclamantes, junto à Justiça do Trabalho – 1ª Região, no ano de 2022, suas condições impessoais de realização, o grau de autonomia das partes para transigir, o papel do diálogo institucional entre o Estado-Administração e o Estado-Judiciário para encetá-lo e do protagonismo democrático da parte reclamante na resolução de seu conflito, bem como nos desdobramentos institucionais daí decorrentes, como a celebração de convênio entre o Município do Rio de Janeiro, por meio da Procuradoria Geral do Município do Rio de Janeiro, e a União, via Tribunal Regional do Trabalho – 1ª Região e, mais recentemente, por meio do Tribunal Superior do Trabalho – TST.

Por fim, adverte-se que, em sendo a Fazenda Pública uma das partes, necessariamente todos os princípios da Administração Pública, seja no âmbito administrativo ou financeiro, deverão ser respeitadas, uma vez que, neste caso, não são

<sup>25</sup> GUSTIN, Miracy Barbosa de Sousa; DIAS, Maria Tereza Fonseca. *(Re)pensando a pesquisa jurídica: teoria e prática*. Belo Horizonte: Del Rey, 2002.

<sup>26</sup> *Ibidem*.

causas individuais que estão em jogo, mas direitos individuais homogêneos ligados pela nota comum das demandas repetitivas em juízo em face do Estado, de modo que deverão ser tratados de forma impessoal, isonômica, transparente e com critérios de possibilidade de negociação previamente estipulados em ato normativo próprio e necessariamente mediante deságio para os cofres públicos, nos casos específicos de condenações já transitadas em julgado, mas cujos requisitórios e/ou precatórios ainda não tenham sido expedidos, de modo que não se configure, outrossim, qualquer burla a ordem cronológica dos respectivos pagamentos.

## **2. Meios alternativos de resolução de conflitos pela Fazenda Pública e a nova postura do Advogado Público, menos adversarial e mais aberto ao debate plural**

As Procuradorias Municipais e Estaduais, assim como a Advocacia Geral da União, representando os Municípios, Estados e União, respectivamente, atuam tanto na defesa judicial do ente público quanto na atividade jurídica consultiva.

Tradicionalmente, a defesa intransigente da Fazenda Pública em juízo é a regra, sendo apenas excepcional institutos como o reconhecimento da procedência do pedido, a desistência da ação ou os acordos, os quais pressupõem concessões recíprocas, por uma razão muito singela: a adstrição do advogado público ao princípio da legalidade e a indisponibilidade do interesse público – que, no plano processual, equivaleria a não dispor de qualquer forma da defesa do ente público –, dogmas sobre os quais se forjara o Direito Administrativo oitocentista.

A constitucionalização do Direito Administrativo, a vinculação do gestor

público à lei e à Constituição, com seus múltiplos valores confrontantes – e tão cambiantes quanto a realidade da vida sobre a qual viceja o agir administrativo –, o aumento do peso argumentativo da decisão administrativa e da motivação e *procedimentalização* de suas decisões, a releitura acerca do(s) interesse(s) público(s) em jogo, sem pré-julgamentos *in abstracto*, mas sopesamentos *in concreto*, a confusão muitas vezes entre as atividades de gestão e jurisdição a partir da *judicialização* das políticas públicas, o surgimento das demandas repetitivas em face da Fazenda Pública e a análise econômica do Direito a respeito do *custo* <=> *benefício* desfavorável à atividade processual fazendária nas causas de pequeno valor<sup>27 28</sup> e menor complexidade, a

<sup>27</sup> “A legislação federal criou o precedente, da não cobrança da dívida ativa para dívidas de pouca monta, mas a adstrição do advogado público à estrita legalidade – e o temor de se praticar renúncia fiscal – impedem que outros entes federativos adotem soluções normativas a esse respeito sem uma posição final por parte do Supremo Tribunal Federal. Com efeito, a controvérsia – sobre caber a extinção de execuções fiscais pela Fazenda Pública em caso de valores que não cubram os gastos envolvidos na cobrança – é objeto do Recurso Extraordinário 1355208, com repercussão geral reconhecida (Tema 1184). Segundo apontado pelo canal oficial da Corte, “o Município sustenta que, em se tratando de crédito tributário, a Fazenda Pública tem o dever de cobrá-lo independentemente do seu valor, uma vez que as dívidas, embora pequenas, são numerosas. Aponta a existência de mais de 1.500 contribuintes com dívida ativa inferior a R\$ 1 mil e que situação semelhante deve ocorrer nos demais municípios do país.

O Tribunal de Justiça do Estado de Santa Catarina (TJ-SC), por sua vez, considerou em sua decisão o baixo valor da dívida, a onerosidade da ação judicial e a evolução legislativa da matéria, uma vez que em 2012 entrou em vigor uma lei que autorizou a Administração Pública a efetuar o protesto das certidões de dívida ativa para satisfação de seus créditos. O Município de Pomerode, por outro lado, defende que a Justiça catarinense deveria ter aplicado a tese de repercussão geral aprovada pelo STF no julgamento do RE 591033 (Tema 109), em novembro de 2010. A tese em questão define que não se aplica ao Município lei estadual autorizadora da não inscrição em dívida ativa e do não ajuizamento de débitos de pequeno valor. A norma estadual também não pode servir, segundo a tese, de fundamento para a extinção das execuções fiscais. Naquele julgamento, o STF reconheceu o interesse de agir do Município de Votorantim (SP) para apresentar ação de execução fiscal de IPTU, mesmo com o valor da dívida considerado pequeno. O Tribunal reformou decisão de juiz de

imposição de uma postura mais dialógica entre as instituições e mesmo entre o ente público e o cidadão, todo esse conjunto de circunstâncias teria contribuído nas últimas décadas para uma postura, se não menos adversarial, ao menos mais aberta ao consenso.

Diante do quadro acima delineado, estabeleceu-se um verdadeiro marco regulatório de fomento à atuação conciliatória do gestor público, via Procuradorias/Advocacias, ao lado da tradicional hipótese processual da transação, já desafiadas por outros papéis impostos pela própria *judicialização* das políticas públicas e

pela natureza singular dos assim denominados “processos estruturantes”<sup>29</sup>, os quais, por si sós, já haviam inovado o cenário processual através de uma execução dialógica, coletiva.

Além do Código de Processo Civil, a *Lei da Autocomposição* no âmbito da Administração Pública veio a positivar o que já se discutia na doutrina: que pode ser objeto de mediação o conflito que verse sobre direitos disponíveis ou mesmo sobre direitos indisponíveis que admitam transação, sem que, com isso, o Ente Público esteja dispondo do interesse público, senão, ao contrário, aí, sim, o realizando.

Diversas leis especiais, com destaque para o Código de Processo Civil,<sup>30</sup> passaram a exigir, como condição de admissibilidade do processo judicial e administrativo, uma fase prévia de tentativa de conciliação entre as partes, com a criação mesma de câmaras de prevenção de conflitos, ressignificando o papel do Advogado Público, não como somente consultor ou ferrenho *ex adverso*, mas como negociador da resolução administrativa ou judicial do conflito, em

1º grau que havia extinguido a ação de cobrança com base em lei estadual, considerando que, até então, a Fazenda Pública não dispunha de outros meios legais para forçar o pagamento da dívida além do ajuizamento da execução fiscal. Ocorre que a partir da edição da Lei 12.767/2012 a União, os Estados, o Distrito Federal, os Municípios e as respectivas autarquias e fundações públicas foram autorizados a efetuar o protesto das certidões de dívida ativa. Desde então, a Fazenda Pública passou a dispor desse instrumento para satisfazer seus créditos. Agora o Plenário vai decidir se a mudança do cenário legislativo para permitir o protesto das certidões de dívida ativa da União, dos Estados, do Distrito Federal, dos Municípios e das respectivas autarquias e fundações públicas é suficiente para afastar o precedente firmado no RE 591033.”

<sup>28</sup> Pesquisas desenvolvidas por alunos do Programa de Pós-Graduação da Universidade do Estado do Rio de Janeiro, coordenados pela autora, no bojo do projeto Moradia de Direito, no ano de 2021, perimiram verificar, no estudo de caso de um conjunto habitacional da Companhia Estadual de Habitação localizado na Região Metropolitana do Rio de Janeiro, que, na vara fazendária exclusiva, ações de valores irrisórios, relacionados à habitação de interesse social dos respectivos moradores, estavam há anos suspensos, não sendo extintos em razão desta dificuldade de o próprio Judiciário reconhecer suas deficiências. (ANDRADE, Eric Santos; DIAS, Matheus Corrêa Lima de Aguiar. *Regularização fiscal: um estudo a partir dos Conjuntos Habitacionais Pio XII e Oswaldo Cruz*; RIBEIRO, Caroline; MARTINS, Érika Silvana Saqueti. *Mediação fundiária: o papel do estado na regularização fundiária a partir da experiência do Rio Grande do Sul e uma breve visão da Reurb na análise econômica do Direito*. In: CORREIA, Arícia Fernandes (org.). *Moradia de Direito: Projeto Na Régua*. Vol. 1. Rio de Janeiro: Institutas, 2022). De acordo com o relatório CNJ JUSTICA Em Números 2022, “as despesas totais do Poder Judiciário correspondem a 1,2% do PIB nacional, ou a 9,64% dos gastos totais da União, dos estados, do Distrito Federal e dos Municípios.” (CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. *Justiça em números 2022: ano-base 2021/Conselho Nacional de Justiça*. Brasília: CNJ, 2022, p. 81).

<sup>29</sup> A respeito do tema, consulte-se o *Programa Conexão RIO-SP*, cujo link se encontra disponível nesta edição, na Coluna Palestras Especiais (MUNICÍPIOS DO RIO DE JANEIRO E DE SÃO PAULO. PROCURADORIAS GERAIS DOS MUNICÍPIOS DO RIO DE JANEIRO E DE SÃO PAULO. *Processos estruturais: litigância complexa relacionada a políticas públicas*, Centros de Estudos da PGM-RJ e da PGM-SP, 23 ago. 2023), assim como o Dossiê que a acompanha, relativo a um Painel havido por ocasião do *III Congresso de Direito e Políticas Públicas*, formado por Procuradores do Município e organizado em parceria pela PGM-RJ, FGV, UNIRIO e UFG (GISMONTI, Rodrigo. *Processo Estrutural e Políticas Públicas: experiências, arranjos institucionais e desafios*; MENDONÇA, Paulo Roberto Soares. *Controle Judicial de Políticas Públicas e o Tema 698 do Supremo Tribunal Federal*. In: *III Congresso Brasileiro de Direito e Políticas Públicas*, EPE-RIO da PGM-RJ, FGV-Direito, UFGG e UNIRIO, 19 out. 2023)

<sup>30</sup> Art. 26 da LINDB: cláusula geral de negociação; ou de consensualidade; Art. 3o do CPC: releitura princípio da inafastabilidade do acesso a jurisdição, além dos arts. 139, inc. V; 165, §§2º e 3º; 174; 315, §2º; 334 do CPC: câmaras de conciliação da Fazenda Pública; Art. 32 da Lei 13.140/2015: cláusula de autocomposição.

debate dialógico com a parte, trazendo-se a consensualidade efetivamente como princípio do agir administrativo.

Também o próprio Poder Judiciário passou a prestigiar mais suas instâncias de resolução extraprocessual de conflitos ou mesmo a mediação dos interesses (a *heterocomposição*) como uma das formas de dizer o Direito (*jurisdictio*), no exercício do mais amplo acesso à Justiça.

A respeito das demandas repetitivas de Direito Público e o sistema de métodos alternativos – e consensuais – de solução dos conflitos, Priscila Correa (2016, p. 22) ressalta que:

A adoção do sistema multiportas pode contribuir para prevenção e equacionamento de conflitos que possam gerar demandas repetitivas. Para tanto, será necessário identificar as demandas que apresentem perfil para a solução consensual e direcioná-las aos métodos mais adequados, buscando-se o diálogo interinstitucional entre os Poderes da República no sentido de fomentar o uso destes meios, vocacionados à procedimentalização da isonomia, à valorização do exercício de uma cidadania ativa e à prevenção de demandas repetitivas.

Com efeito, o movimento do acesso à justiça (art. 5º, inc. XXXV, da CRFB), paralelo ao incremento posterior do processo de *judicialização* das políticas públicas,<sup>31</sup> assim como a inexistência de uma tradição de *class actions* no Brasil, levou ao fenômeno das **demandas individuais repetitivas** formuladas em face do Judiciário: demandas idênticas, deduzidas por milhares de

indivíduos, que se transformam, pelo sistema multiplicador dos recursos, em milhões de processos, tornado os Entes Públicos, as Fazendas Públicas, as recordistas de ações em juízo.

Só em 2015, segundo o CNJ, a Justiça brasileira finalizou o ano com quase 74 milhões de processos em tramitação.<sup>32 33</sup>

Expedientes como a previsão de novos requisitos para admissão do recurso extraordinário, do recurso especial e do recurso de revista; criação de instrumentos processuais para fazer frente às demandas repetitivas; mudanças na jurisprudência do STF para reinterpretar o interesse de agir, exigindo o esgotamento da instância administrativa para o acesso à jurisdição etc., sem que houvesse violação ao princípio da jurisdição una, não foram suficientes para dar conta do fenômeno da **litigiosidade de massa**, na medida em que ela continua sendo tratada de forma individual...

Apenas instrumentos processuais de cunho coletivo, como a possibilidade de celebração de acordos de adesão, *p. ex.*, e o uso da conciliação – com regras prévias e impessoais

<sup>32</sup> Segundo dados do *Relatório Justiça em Números de 2022*, do Conselho Nacional de Justiça, “podemos afirmar que o Poder Judiciário finalizou o ano de 2015 com quase 74 milhões de processos em tramitação. Mesmo tendo baixado 1,2 milhão de processos a mais do que o quantitativo ingressado (índice de atendimento à demanda de 104%), o estoque aumentou em 1,9 milhão de processos (3%) em relação ao ano anterior. Tais resultados são basicamente um reflexo direto da Justiça Estadual, que abarca 80% dos processos pendentes. (...) a Justiça Estadual finalizou o ano de 2015 com aproximadamente 59 milhões de processos em tramitação.” (CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. *Justiça em números 2016: ano-base 2015/Conselho Nacional de Justiça*. Brasília: CNJ, 2016, p. 61)

<sup>33</sup> Segundo dados do *Relatório Justiça em Números de 2022*, do Conselho Nacional de Justiça, “tramitam nos Tribunais de Justiça de São Paulo e Rio de Janeiro 59,7% do total de processos de execução fiscal em trâmite no Poder Judiciário. (...)” (CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. *Justiça em números 2016: ano-base 2015/Conselho Nacional de Justiça*. Brasília: CNJ, 2016, p. 235).

<sup>31</sup> Cf. o artigo seminal acerca da discussão: VIANNA, Luis Werneck *et al.* *A judicialização da política e das relações sociais no Brasil*. Rio de Janeiro: Revan, 1999.

para todos quantos sejam aqueles que se encontrem numa mesma posição – podem contribuir para mitigar a resolução de conflitos que deixam de ser questões de alta indagação jurídica e passam a ser de mera gestão de acervos consultivos e/ou jurídicos.

Em tempos de reflexões acerca do Direito e da Tecnologia, sabe-se que a inteligência artificial é capaz de montar o programa ou resolver o problema a partir da pergunta formulada pela inteligência natural: é a esse novo advogado público, deste primeiro quartel do século XXI, que caberá, então, não dar a resposta, mas **formular a pergunta correta** acerca de como fazê-lo em massa. Todavia, antes disso, deverá estar ciente de que não conversará mais apenas com seu acervo eletrônico; antes, terá que dialogar com as partes, conhecer o conflito, entender as razões da Administração, do outro, conversar com o órgão jurisdicional, ministerial, a Defensoria Pública e os tribunais de contas; terá mais *escutatória* do que *oratória*; não dispensará as primeiras audiências, talvez, para poupar o Estado-Jurisdição e o Estado-Administração quem sabe de milhões de outras, porquanto, tendo ouvido profundamente *um*, saberá como atingir o interesse público em relação a *todos*.

Passa-se a se exigir, portanto, um novo papel para o Advogado Público Municipal, de negociador, em linha de igualdade com a parte, e nem por isso menos comprometido com a indisponibilidade do interesse público que deve tutelar.

Além de encurtar a longa jornada processual, o acordo permitiria gerar economicidade ao Erário, ainda que no sentido de gastar menos – tempo-hora de sua estrutura e recursos caros aos cofres públicos com a longevidade do processo judicial – e em

menos tempo, atendendo também ao princípio da duração razoável do processo, corolário do devido processo legal, ínsito ao princípio do acesso à justiça.

É neste contexto que se insere a iniciativa do Tribunal Regional do Trabalho – 1ª Região, de oferecer sua estrutura para a realização de acordos trabalhistas e da Procuradoria Geral do Município do Rio de Janeiro, de aceitar a oferta.

### 3. Do projeto de inovação processual: da concepção à execução

#### 3.1. A consulta inicial

A consulta inicial acerca do interesse na celebração dos acordos partiu do Centro Judiciário de Métodos Consensuais de Solução de Disputas 1º e 2º Graus – CEJUSC, do Tribunal Regional do Trabalho da 1ª Região, mediante ofício dirigido ao i. Procurador-Geral do Município do Rio de Janeiro.

Trata-se do Ofício CNUP nº 69/2022, subscrito pelo Desembargador do Trabalho Marcelo Augusto Souto de Oliveira, então Coordenador do NUPEMEC e do CEJUSC de 2º grau do Tribunal Regional do Trabalho, Núcleo de Estudos e Câmara Especial de Conciliação Federal.

#### 3.2. O diálogo institucional

Em razão do ofício, veio a ser marcada reunião realizada na sede do CEJUSC-TRT, com o Desembargador-Coordenador. Na referida reunião, o Desembargador sinalizou que, se o Município oferecesse uma listagem inicial de processos passíveis de acordo perante o CEJUSC, o Tribunal e o CEJUSC ofereceriam suas estruturas para tentar promover a conciliação.

Observou o Município, de seu lado, que, ao mesmo tempo em que eventuais acordos favoreceriam a celeridade processual, também poderiam representar uma economia para os cofres públicos, pela possibilidade de quitação de dívidas e extinção dos processos, já transitados em julgado, com certo deságio em relação aos valores apontados pela parte contrária ou pelo juízo – e com os quais a Fazenda Pública já houvesse, ainda que apenas *interna corporis*, anuído.

### **3.3. O problema: o Município do Rio de Janeiro como um dos três maiores litigantes no âmbito do TRT – 1ª Região**

O problema – lentidão da Justiça em virtude do aumento exponencial de demandas de massa, derivadas de origem comum, cujas execuções se procrastinam indefinidamente no tempo – veio a ser enfrentado por meio da atuação conjunta e coesa entre os partícipes do processo – Município do Rio de Janeiro, Reclamantes e Justiça do Trabalho, mediante celebração de acordos perante a instância de heterocomposição do Tribunal, na qual seriam marcadas as **audiências de conciliação**.

### **3.4. O dever de casa da Procuradoria Trabalhista: diagnóstico do acervo trabalhista passível de composição**

Em atenção aos fatos acima relatados, a Procuradoria Trabalhista (PG/PTA) passou a analisar a possibilidade de proposição de acordos em processos judiciais de seu acervo e algumas premissas foram pensadas.

Pareceu mais razoável, ao menos neste primeiro momento, que a experiência fosse tentada em processos em que o Município já estivesse condenado subsidiariamente por

decisão transitada em julgado<sup>34</sup> e nos quais a devedora principal não viesse sendo encontrada, tampouco se conseguisse localizar bens ou valores de sua titularidade.

Neste sentido, pareceu à Procuradoria Trabalhista que o oferecimento de uma listagem de processos ao CEJUSC, para possível celebração de acordos, seria possível e recomendável, sob a ótica do interesse público municipal, tendo como base um universo de processos que reunissem, cumulativamente, as seguintes características: i) em que o Município já tivesse sido condenado subsidiariamente, por decisão transitada em julgado; ii) em que, sabidamente, não houvesse meios viáveis de execução do devedor principal; iii) em que não tivesse havido, ainda, expedição de precatório ou requisição de pequeno valor (seja para não haver quebra da ordem cronológica e da isonomia, seja porque o reclamante não se interessaria em celebrar acordo em processo que já caminhava concretamente para a quitação); e iv) cujo

<sup>34</sup> No julgamento do Tema de Repercussão Geral nº 246, havido em 2019, o STF fixou a seguinte tese: “O inadimplemento dos encargos trabalhistas dos empregados do contratado não transfere automaticamente ao Poder Público contratante a responsabilidade pelo seu pagamento, seja em caráter solidário ou subsidiário, nos termos do art. 71, § 1º, da Lei nº 8.666/93.”

A despeito disso, o Judiciário trabalhista continua, na grande maioria dos casos, impondo condenações subsidiárias aos entes públicos, sob o fundamento de que o ente público teria falhado em seu dever de fiscalização da empresa contratada. Ainda viceja discussão sobre a quem compete o ônus da prova: se ao empregado caberia comprovar a culpa da Administração Pública, ou se a esta última caberia o ônus de demonstrar que fiscalizou adequadamente sua contratada.

O Tribunal Superior do Trabalho encampa, na maioria de seus julgados, a tese de que o ônus probatório pertence ao ente público.

Aguarda-se, a propósito, decisão do STF sobre o Tema de Repercussão Geral nº 1.118, que está assim ementado: “Ônus da prova acerca de eventual conduta culposa na fiscalização das obrigações trabalhistas de prestadora de serviços, para fins de responsabilização subsidiária da Administração Pública, em virtude da tese firmada no RE 760.931 (Tema 246).”

valor do eventual acordo fosse inferior ao limite das requisições de pequeno valor, que, no caso do Município do Rio de Janeiro, é de 30 salários mínimos (de modo que se pudessem utilizar, para esta quitação, os valores próprios à dotação orçamentária já existente para o pagamento das RPVs em 2022).

### 3.5. O *design* institucional dos possíveis acordos

Cogitou-se a hipótese de que os acordos tivessem por base os valores apontados nas planilhas de cálculo oferecidas em cada processo pelo Município (atualizadas para os dias atuais), mas com aplicação de desconto/deságio da ordem de 5% até 10%, de modo a restar desde logo configurada a *vantajosidade* da proposta para a Fazenda Pública, por um lado, mas, por outro, a margem de manobra necessária a que se pudesse efetivamente negociar em juízo.<sup>35</sup>

A fim de tornar mais atraente a proposta fazendária, consultou-se a Subprocuradoria-Geral Consultiva da Procuradoria Geral do Município acerca da possibilidade ou não de execução de eventuais acordos por meio de depósito judicial, de modo a se tornar ainda mais célere o recebimento do crédito pelo Reclamante.

Por meio da Manifestação Técnica PG/SUBCONS/084 /2022/CR, a Subprocuradoria-Geral Consultiva entendeu que, em sendo a sentença que homologa o acordo um título judicial, dotado de liquidez e certeza, nada obstará que se procedesse ao depósito da quantia ajustada, independentemente da expedição de

Requisição de Pequeno Valor (RPV), não se cogitando tampouco de violação à ordem cronológica de precatório, uma vez que não se trataria a rigor de uma condenação imposta por decisão transitada em julgado, na dicção do art. 100, §3º, da Constituição, mas de acordo homologado pelo juízo, com a condição de o valor ser inferior ao do RPV e não existir requisitório para a decisão, tampouco credores concorrentes em fila.

### 3.6. Hipótese: conciliação como resposta provisória ao problema da hiperjudicialização

Do diagnóstico do acervo (ou da *observação* enquanto fase inicial do método de pesquisa), derivaram as condições necessárias à possibilidade em tese de realização de acordos (o que corresponderia às *hipóteses* de um problema científico), para os quais o titular desta Procuradoria delegou poderes de concretização aos Procuradores da Procuradoria Trabalhista, via Resolução PGM nº 1.133, de 20 de outubro de 2022.

A PG/PTA elaborou uma planilha com indicação de processos que reunissem as características acima, tendo-se chegado, com base nos meios de pesquisa disponíveis no banco de dados da instituição, a um universo de 100 possíveis processos candidatos a acordo nestes termos.

Os processos foram agrupados no **Anexo I** à referida Resolução, mas não impediram que terceiros aderissem aos seus termos, caso preenchidos idênticos requisitos. Confira-se:

Art. 9º A efetiva formalização do acordo dependerá sempre do juízo de conveniência e oportunidade do Município, à luz dos princípios da eficiência, da economicidade e da razoabilidade, não havendo que se falar, em hipótese alguma,

<sup>35</sup> Experiência pretérita havida no TRT com a Petrobras gerara pífios acordos diante de uma margem inexistente de manobra para negociação.

em direito subjetivo da parte autora à efetiva celebração.

Art. 10. Faculta-se a outros interessados, cujos processos não estejam listados no Anexo, mas que entendam enquadrar-se nas condições fixadas no Art. 1º, a proposição, até o dia 10 de novembro de 2022, de acordos<sup>36</sup> que observem a premissa de economia para o ente público, hipótese em que, à luz das circunstâncias concretas, o Município avaliará a conveniência e oportunidade de sua eventual celebração.

Parágrafo único. A proposição de que trata o *caput* deverá ser formalizada por meio do endereço eletrônico pta\_pgm@rio.rj.gov.br, contendo o nome completo da parte, o número do processo e o valor do débito. (g.n.)

### 3.7. Tese: a realização do acordo mediante participação democrática das partes e sua execução

As audiências ocorreram nos meses de outubro e novembro de 2022, segundo dados coligidos junto à Procuradoria Trabalhista e ao TRT: foram divididas em cinco dias: cinco grandes pautas, nos dias vinte e quatro, vinte e cinco e vinte e seis de outubro e dez e onze de novembro.

Dos cem processos selecionados como amostra, houve oitenta e cinco audiências, das quais decorreram cinquenta e nove acordos, o que corresponde a cerca de 70 % de êxito.

Em cada processo, houve a proposição do acordo com deságio de percentual fixado entre 5 e 10%<sup>37</sup> sobre os valores com que a Fazenda Pública já aquiescera em fase de

execução. As partes deixam de ser meras espectadoras do procedimento e se tornam protagonistas de seu conflito, não só no que tange ao valor, mas no que se refere ao tempo de sua extinção.

Neste primeiro lote de acordos firmados, observou-se, a partir do cotejo entre os valores brutos dos cálculos de referência que serviram de base-de-cálculo do deságio e os valores brutos dos acordos fechados, uma economia de ao menos R\$ 192.645,18 para os cofres municipais.

É possível afirmar, contudo, que a efetiva economia foi consideravelmente maior, pois, se os acordos não fossem firmados, os valores em discussão continuariam sofrendo juros legais até a quitação do precatório ou requisição de pequeno valor, não se podendo desprezar, além disso, o considerável risco de que viessem a prevalecer os cálculos propugnados pelos exequentes.

### 3.8. Os desdobramentos da primeira experiência posta em prática

Os resultados diretos do projeto-piloto foram auspiciosos para todos os atores envolvidos.

Os trabalhadores, devidamente assistidos por seus advogados, puderam receber seus créditos, ainda que com certo deságio, em tempo mais breve.

O Judiciário Trabalhista, além de cumprir seu papel de fomentador do consenso, conseguiu encerrar número não desprezível de processos, eliminando trabalhos exaustivos de diversas Varas, seus Juízes e serventuários.

O Município do Rio de Janeiro, por sua vez, conseguiu quitar execuções de forma menos onerosa.

<sup>36</sup> “A Lei n. 13.140/2015 disciplina de forma específica a autocomposição nas lides em que a Administração Pública figure como parte. No tema, a interessante inovação está no artigo 35 desta lei, que cria o instituto da “transação por adesão”, possibilitando a extensão dos efeitos do acordo aos eventuais interessados que se encontrem na mesma situação fática.” (CORREA, Priscila P., *op. cit.*, p. 27)

<sup>37</sup> O deságio, em alguns casos, foi inferior a 10%, quando se tratava de execução mais avançada.

A bem-sucedida experiência produziu desdobramentos indiretos também auspiciosos e cujos efeitos se protrairão pelos anos vindouros.

Alguns meses depois da celebração daquele primeiro lote de acordos, o Tribunal Regional do Trabalho da 1ª Região e o Município do Rio de Janeiro, por meio de sua Procuradoria, celebraram convênio para promoção de novos esforços de cooperação, redução da litigiosidade, prevenção de litígios em geral e fomento à solução consensual de conflitos.

Sob a égide deste instrumento, novas dezenas de acordos já vêm sendo celebrados, cujos índices de aceitação e de economia ainda estão em fase de consolidação, mas que parecem até superiores ao do projeto-piloto, sobretudo por também abrangerem processos em fase de conhecimento, o que justifica a obtenção de percentuais de deságio ainda mais acentuados.

Mais recentemente, em dezembro de 2023, o Município celebrou acordo de cooperação semelhante com o Tribunal Superior do Trabalho, entre cujos propósitos está a celebração de acordos perante o CEJUSC-TST.

### **3.9. Reinvenção da Advocacia Pública, com participação democrática e realização de Justiça por meios alternativos**

Pode-se afirmar que assim também se dá a reinvenção da Advocacia Pública como *locus* não só da litigância em face do *ex adversus*, mas da resolução de conflitos pela via extrajudicial ou do acordo em juízo, de realização da defesa da Democracia e do Estado de Direito.

## **4. Advertências finais**

Adverte-se que, em sendo a Fazenda Pública uma das partes, necessariamente todos os princípios da Administração Pública, seja no âmbito administrativo ou financeiro, deverão ser respeitados, uma vez que, neste caso, olhadas sob uma perspectiva ampla, não são causas individuais que estão em jogo, mas direitos individuais homogêneos ligados pela nota comum das demandas repetitivas em juízo em face do Estado, de modo que deverão ser tratados de forma impessoal, isonômica, transparente e com critérios de possibilidade de negociação previamente estipulados em ato normativo próprio e necessariamente mediante deságio para os cofres públicos, nos casos específicos de condenações já transitadas em julgado, mas cujos requisitórios e/ou precatórios ainda não tenham sido expedidos, de modo que não se configure, outrossim, qualquer burla à ordem cronológica dos respectivos pagamentos.

A figura da transação por adesão no âmbito da Fazenda Pública cumpre, outrossim, esse desiderato, afastando preferências pessoais ou negociações casuísticas que não estejam comprometidas com as premissas das demandas repetitivas que lhes deram azo.

Exige-se, assim, ato normativo prévio que estabeleça os critérios impessoais de celebração de acordos, os princípios da Administração Pública, também válidos para sua atuação em juízo, sem falar nos processuais, a necessária economia para os cofres públicos e a inexistência de prévia expedição de requisitórios de pequeno valor ou precatórios, nos casos em que o acordo envolver a fase de execução de decisões já transitadas em julgado.

Com relação à plêiade de novas situações jurídicas com as quais o advogado público será confrontado nesta nova perspectiva

processual-funcional, menos adversarial e mais negocial, é impossível estabelecer requisitos apriorísticos, sendo certo que respeitar os princípios da Administração, a relação de confiança entre as partes, a boa fé objetiva processual e os direitos de terceiros, postos em igualdade de condições, são sempre os nortes hermenêuticos por meio dos quais se filtram atos normativos e medidas administrativas enviesadas e desviadas da finalidade de efetivamente realizar justiça.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ANDRADE, Eric Santos; DIAS, Matheus Corrêa Lima de Aguiar. Regularização fiscal: um estudo a partir dos Conjuntos Habitacionais Pio XII e Oswaldo Cruz. In: CORREIA, Arícia Fernandes. (org.) *Moradia de Direito: Projeto na Régua*. Vol. 1. Rio de Janeiro: Institutas, 2022.
- CALMON, Petrônio. *Fundamentos da mediação e da conciliação*. Distrito Federal: Gazeta Jurídica, 2013.
- CAPPELLETTI, Mauro; GARTH, Bryant. *Acesso à justiça*. Porto Alegre: Sérgio Antonio Fabris, 1988.
- CARNEIRO, Paulo Cezar Pinheiro. *Acesso à justiça: juizados especiais e a ação civil pública*. Rio de Janeiro: Forense, 2000.
- CORREA, Priscila P. Meios consensuais de solução de conflitos e demandas repetitivas de Direito Público: um desafio a ser enfrentado. In: MORAES, Vânia Cardoso. *As demandas repetitivas e os grandes litigantes: possíveis caminhos para a efetividade do sistema de justiça brasileiro*. Brasília: Enfam, 2016.
- CORREIA, Arícia Fernandes. Usucapião Administrativa no Novo Código de Processo Civil: a *desjudicialização* como alternativa de justiça. In: MENDES, Aluísio Gonçalves de Castro; CARNEIRO, Paulo Cezar Pinheiro *et. al.* (orgs.) *O Novo Processo Civil Brasileiro – Temas relevantes – Estudos em homenagem ao Professor, Jurista e Ministro LUIZ FUX*. Rio de Janeiro: GZ, 2018.
- GISMONDI, Rodrigo. *Processo Civil de Interesse Público e Medidas Estruturantes: da execução negociada à intervenção judicial*. Curitiba: Juruá, 2018.
- GRINOVER, Ada Pellegrini. *Os métodos consensuais de soluções de conflitos no Novo Código de Processo Civil*. 4 nov. 2015, p. 51. Disponível em: <https://repositorio.usp.br/item/002888369>. Acesso em: 20 mar. 2016.
- GUSTIN, Miracy Barbosa de Sousa; DIAS, Maria Tereza Fonseca. *(Re)pensando a pesquisa jurídica: teoria e prática*. Belo Horizonte: Del Rey, 2002.
- MEDAUAR. *O Direito Administrativo em evolução*. 3ª ed. Brasília: Gazeta Jurídica, 2017.
- MELLO, Celso Antônio Bandeira de. *Curso de Direito Administrativo*. 26ª ed. São Paulo: Malheiros, 2009, p. 55.
- MENDES, Aluísio Gonçalves de Castro; CARNEIRO, Paulo Cezar Pinheiro *et. al.* (orgs.). *O Novo Processo Civil Brasileiro – Temas relevantes – Estudos em homenagem ao*

- Professor, Jurista e Ministro LUIZ FUX. Rio de Janeiro: GZ, 2018.
- MOREIRA NETO, Diogo. *Mutações do Direito Público*. Rio de Janeiro: Renovar, 2006.
- MUNICÍPIO DO RIO DE JANEIRO. *Resolução PGM n. 1.133*.
- MUNICÍPIOS DO RIO DE JANEIRO E DE SÃO PAULO. PROCURADORIAS GERAIS DOS MUNICÍPIOS DO RIO DE JANEIRO E DE SÃO PAULO. *Processos estruturais: litigância complexa relacionada a políticas públicas*, Centros de Estudos da PGM-RJ e da PGM-SP, 23 Ago. 2023.
- OLIVEIRA, Luthyana Demarchi de; SPENGLER, Fabiana Marion (orgs.). *O Fórum Múltiplas Portas como Política Pública de Acesso à Justiça e à Pacificação Social*. 22<sup>a</sup> ed. Curitiba: Multideia, 2013.
- OSÓRIO, Fábio Medina. Existe uma supremacia do interesse público sobre o privado no direito administrativo brasileiro? *Revista de Direito Administrativo*, Rio de Janeiro, n. 220, p. 69-107, abr/jun, 2000.
- OTERO, Paulo. *Legalidade e Administração Pública: o sentido da vinculação administrativa à juridicidade*. Coimbra: Almedina, 2003.
- RIBEIRO, Caroline; MARTINS, Érika Silvana Saquetti. Mediação fundiária: o papel do Estado na regularização fundiária a partir da experiência do Rio Grande do Sul e uma breve visão da Reurb na análise econômica do direito. In: CORREIA, Arícia Fernandes (org.). *Moradia de Direito: Projeto na Régua*. Vol. 1. Rio de Janeiro: Institutas, 2022.
- RODRIGUES, Marco Antônio. *A Fazenda Pública no Processo Civil*. São Paulo: Atlas, 2016.
- SARMENTO, Daniel (org.). *Interesses públicos versus interesses privados: desconstruindo o princípio da supremacia do Interesse público*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2005
- VIANNA, Luis Werneck *et. al.* *A judicialização da política e das relações sociais no Brasil*. Rio de Janeiro: Revan, 1999.
- WATANABE, Kazuo. Acesso à justiça e sociedade moderna. In: WATANABE, Kazuo; DINAMARCO, Cândido Rangel; GRINOVER, Ada Pellegrine (coords). *Participação e processo*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1998.
- WATANABE, Kazuo. *Processo civil*. São Paulo: RT, 1987.
- ZAGREBELSKY, Gustav. *El derecho ductil. Ley derechos, justicia*. Trad. Marina Gascón. São Paulo: Lael, 1999.