



ESCOLA DA MAGISTRATURA DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO

A CELEBRAÇÃO DE NEGÓCIO JURÍDICO PROCESSUAL NA EXECUÇÃO FISCAL  
TRIBUTÁRIA E SUA (IN)COMPATIBILIDADE COM O PRINCÍPIO DA  
INDISPONIBILIDADE DO INTERESSE PÚBLICO

Alex Franklin Pontes Silva

Rio de Janeiro  
2019

ALEX FRANKLIN PONTES SILVA

A CELEBRAÇÃO DE NEGÓCIO JURÍDICO PROCESSUAL NA EXECUÇÃO FISCAL  
TRIBUTÁRIA E SUA (IN)COMPATIBILIDADE COM O PRINCÍPIO DA  
INDISPONIBILIDADE DO INTERESSE PÚBLICO

Artigo científico apresentado como exigência  
de conclusão de Curso de Pós-Graduação *Lato  
Sensu* da Escola da Magistratura do Estado do  
Rio de Janeiro.

Professores Orientadores:

Mônica C. F. Areal

Néli L. C. Fetzner

Nelson C. Tavares Junior

Rio de Janeiro  
2019

## A CELEBRAÇÃO DE NEGÓCIO JURÍDICO PROCESSUAL NA EXECUÇÃO FISCAL TRIBUTÁRIA E SUA (IN)COMPATIBILIDADE COM O PRINCÍPIO DA INDISPONIBILIDADE DO INTERESSE PÚBLICO

Alex Franklin Pontes Silva

Graduado pela Universidade Cândido Mendes  
Bacharel em Direito

**Resumo** – O Código de Processo Civil incentiva a adoção de métodos alternativos à solução dos conflitos. Nesse contexto, a realização de negócios jurídicos processuais surge como forma de abreviação de processos judiciais pelo consentimento espontâneo entre os litigantes. Este artigo discute a possibilidade de emprego do negócio jurídico processual pela Fazenda Pública, como instrumento de efetividade na satisfação de créditos de natureza tributária sujeitos à execução fiscal. Mais precisamente, este trabalho avalia teoricamente a aplicabilidade do instituto processual civil no âmbito dos litígios de natureza tributária - em contraposição ao princípio da indisponibilidade do interesse público - e a potencial influência da implementação dessa prática de solução negocial na redução dos prazos de duração dos processos de execução fiscal.

**Palavras-chave** – Direito Tributário. Execução fiscal tributária. Indisponibilidade do interesse público. Negócios jurídicos processuais.

**Sumário** – Introdução. 1. Negócios jurídicos processuais em sede de execução fiscal: ponderação dos princípios da indisponibilidade do interesse público e do princípio da eficiência. 2. Viabilidade dos negócios jurídicos processuais em sede de execução fiscal tributária perante o ordenamento jurídico pátrio. 3. Possibilidade teórica de obtenção de maior eficiência na recuperação de receitas tributárias, pela via judicial, mediante celebração de negócios jurídicos processuais. Conclusão. Referências.

### INTRODUÇÃO

Para poder funcionar e cumprir seus fins, o Estado necessita se estruturar e desenvolver atividades financeiras, arrecadando recursos para os dispêndios exigidos para sua existência e seu funcionamento, com o objetivo principal de atender ao interesse público.

Este artigo propõe discutir aspectos controvertidos relacionados à possibilidade de celebração de negócios jurídicos processuais nas execuções fiscais de natureza tributária, visando a aferir a compatibilidade desse instituto processual com o princípio da indisponibilidade do interesse público.

O negócio jurídico processual, consolidado pelo Código de Processo Civil (CPC) vigente, é um instituto que permite às partes estipular mudanças no procedimento para ajustá-lo às especificidades da causa e convencionar sobre os seus ônus, poderes, faculdades e deveres processuais.

O instituto revela um dos princípios basilares do CPC, o da cooperação entre os sujeitos do processo, impondo às partes o dever de apoio entre si e para com o juiz, a fim de se obter decisões de mérito justas, céleres e efetivas.

No Brasil, execução fiscal é a denominação atribuída ao procedimento especial em que a Fazenda Pública exige judicialmente de seus contribuintes inadimplentes os créditos que lhe são devidos.

Notadamente, o volume de processos judiciais em tramitação no País, de maneira geral, resulta na impossibilidade de se oferecer uma prestação jurisdicional que atenda, minimamente, aos legítimos anseios das partes neles envolvidas. Inserido nesse cenário, o processo de execução fiscal mostra-se marcadamente e ineficiente.

Segundo o Conselho Nacional de Justiça(CNJ), historicamente as execuções fiscais têm sido apontadas como o principal fator de morosidade do Poder Judiciário.

Levantamentos estatísticos mostram que no ano de 2018 foram registrados mais de 78 milhões de processos em tramitação, sendo que mais da metade deles (54,2%) são processos categorizados como "fase de execução".

As execuções fiscais representariam 73% dessa categoria, 39% do total de casos pendentes e em tramitação - algo perto de 31 milhões de processos, com taxa de congestionamento de 90%, se considerado somente o volume de processos tramitados naquele ano. O que significa dizer que de cada cem processos de execução fiscal tramitados em 2018, somente dez foram baixados.

A título comparativo, oportuno destacar que, em 2018, a taxa geral de congestionamento do Poder Judiciário foi de 67%.

O executivo fiscal chega a juízo depois frustradas as tentativas de recuperação do crédito tributário pelas vias administrativas, ocasionando a inscrição do débito na dívida ativa. Dessa forma, o processo judicial acaba por repetir etapas e providências de localização do devedor ou patrimônio capaz de satisfazer o crédito tributário já adotadas, sem sucesso, pela administração fazendária ou pelo conselho de fiscalização profissional. Como consequência, acabam chegando ao Judiciário títulos de dívidas antigas e com menor probabilidade de recuperação.

O cenário permite concluir pela relevância de práticas que levem à maior efetividade dos processos de execução envolvendo a Fazenda Pública.

Como forma de mitigar a ineficiência na cobrança judicial de créditos tributários e de proporcionar maior efetividade na arrecadação, levanta-se questão sobre a possibilidade de aplicação da cláusula de negociação processual nas lides que envolvem a Fazenda Pública em

matéria tributária, diante do princípio da indisponibilidade do interesse público, eis que sendo este qualificado como próprio da coletividade, não se encontraria à livre disposição.

Por meio da pesquisa, buscou-se discutir a relativização do princípio da indisponibilidade do interesse público em face do princípio da eficiência, com vistas ao aperfeiçoamento da execução fiscal, mediante a utilização de mecanismo jurídico capaz de, ao menos em tese, possibilitar o aumento da eficiência da cobrança dos créditos tributários sujeitos à execução.

Os resultados da pesquisa são apresentados em três capítulos. No primeiro capítulo, visando a detectar eventuais conflitos entre os princípios da indisponibilidade do interesse público e do princípio da eficiência, associados à execução fiscal tributária no âmbito do Direito brasileiro, são apresentados esses princípios e ponderada sua compatibilidade com a celebração de negócios jurídicos processuais em sede de execução fiscal de natureza tributária.

No capítulo seguinte, é avaliado se os negócios jurídicos processuais em sede de execução fiscal de natureza tributária guardam compatibilidade com o ordenamento pátrio, como forma de aferir a eventual existência de barreiras normativas à sua celebração.

No último capítulo é realizada uma análise teórica sobre os potenciais benefícios para a Fazenda Pública advindos da prática processual, como forma de avaliar a possibilidade de obtenção de maior eficiência na arrecadação de receitas tributárias, pela via judicial, mediante celebração de negócios jurídicos processuais.

Para tanto, foi realizada pesquisa bibliográfica, mediante abordagem qualitativa, por meio do levantamento de referências teóricas publicadas em livros e artigos científicos.

Também foram estudados fundamentos jurídicos que possibilitaram a discussão acerca da ponderação dos princípios da indisponibilidade do interesse público e do princípio da eficiência, relativamente à aplicação de negócios jurídicos processuais nos processos de execução fiscal de natureza tributária.

Utilizando-se o método dialético, procedeu-se a uma análise visando a contribuir com o avanço nos estudos acerca das polêmicas que envolvem a possibilidade de celebração de negócio jurídico processual na execução fiscal.

## 1. NEGÓCIOS JURÍDICOS PROCESSUAIS EM SEDE DE EXECUÇÃO FISCAL: PONDERAÇÃO DOS PRINCÍPIOS DA INDISPONIBILIDADE DO INTERESSE PÚBLICO E DO PRINCÍPIO DA EFICIÊNCIA

Os princípios administrativos estão dispostos de maneira implícita ou explícita em diversos dispositivos normativos. Conforme ensinam Marcelo Alexandrino e Vicente Paulo<sup>1</sup>, seriam ideias centrais de um sistema, estabelecendo suas diretrizes e conferindo a ele um sentido lógico, harmonioso e racional, o que possibilitaria uma adequada compreensão de sua estrutura. Assim, os princípios determinariam o alcance e o sentido das regras de um dado subsistema do ordenamento jurídico, balizando a interpretação e a própria produção normativa.

O princípio constitucional da eficiência administrativa é uma norma expressa que consta no artigo 37, *caput*, da Constituição Federal de 1988<sup>2</sup>. Seu conteúdo é amplo, podendo ser entendido, segundo Alexandre de Moraes<sup>3</sup>, como:

[...] aquele que impõe à Administração Pública direta e indireta e a seus agentes a persecução do bem comum, por meio do exercício de suas competências de forma imparcial, neutra, transparente, participativa, eficaz, sem burocracia e sempre em busca da qualidade, primando pela adoção dos critérios legais e morais necessários para a melhor utilização possível dos recursos públicos, de maneira a evitar-se desperdícios e garantir-se uma maior rentabilidade social. Note-se que não se trata da consagração da tecnocracia, muito pelo contrário o princípio da eficiência dirige-se para a razão e fim maior do Estado, a prestação dos serviços sociais essenciais à população, visando a adoção de todos os meios legais e morais possíveis para a satisfação do bem comum.

Com base no princípio da eficiência, é possível inferir que se torna imprescindível a adoção de práticas que permitam maior qualificação da gestão, incluindo-se nesta a arrecadação dos tributos.

No que se refere ao princípio da indisponibilidade do interesse público, segundo Alexandrino e Paulo<sup>4</sup>, veda-se ao administrador quaisquer atos que impliquem renúncia a direitos do Poder Público ou que injustificadamente onerem a sociedade.

---

<sup>1</sup>ALEXANDRINO, Marcelo; PAULO, Vicente. *Direito Administrativo Descomplicado*. 19. ed. rev. e atual. Rio de Janeiro: Forense; São Paulo: Método, 2011, p. 183.

<sup>2</sup>BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil*. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm)>. Acesso em: 11 mar. 2019.

<sup>3</sup>MORAES, Alexandre de. *Direito constitucional*. São Paulo: Atlas, 2003, p. 317.

<sup>4</sup>ALEXANDRINO; PAULO, op. cit., p. 184.

A indisponibilidade dos bens e dos interesses públicos se justificaria, na medida em que eles não pertencem à Administração. Cabe-lhe tão somente geri-los, conservá-los e por eles velar em prol da coletividade, que é a verdadeira titular dos direitos e interesses públicos<sup>5</sup>.

O atual Código de Processo Civil (CPC), em seu artigo 190, dispõe sobre a chamada cláusula geral de negócios processuais, estabelecendo a possibilidade de, nas causas que versem sobre direitos que admitam autocomposição, poderem as partes 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.

Ou seja, conforme afirma Alexandre Freitas Câmara<sup>6</sup>, trata-se de uma afirmação genérica da possibilidade de que as partes, dentro de determinados limites fixados pela própria lei, celebrem negócios por meio dos quais dispõem de duas posições processuais. Segundo o autor, o instituto revela um dos princípios basilares do CPC, o da cooperação entre os sujeitos do processo, impondo às partes o dever de apoio entre si e para com o juiz, a fim de se obter decisões de mérito justas, céleres e efetivas.

É possível extrair do art. 190 do CPC que há limitação à validade dos negócios processuais, restringindo-a às causas que tenham como base direitos que admitam autocomposição.

A reflexão sobre a norma contida no dispositivo pode eventualmente levar ao entendimento de não haver a possibilidade de a Fazenda Pública firmar negócios jurídicos processuais no âmbito da execução fiscal tributária, sob a perspectiva de que a indisponibilidade do interesse público não autorizaria a submissão à solução consensual dos conflitos ou a celebração de convenções processuais. Em outras palavras, a indisponibilidade do interesse público impediria a Fazenda Pública de participar de autocomposição.

Entretanto, conforme ensina Câmara<sup>7</sup>, a lei não se refere a direitos disponíveis, mas àqueles que admitem autocomposição, explicando que existem casos que, inobstante a indisponibilidade do direito material, existem aspectos que podem admitir autocomposição.

De fato, corroborando essa possibilidade, prevê o art. 174 do CPC que a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios criarão câmaras de mediação e conciliação, com atribuições relacionadas à solução consensual de conflitos no âmbito administrativo.

---

<sup>5</sup>Ibidem.

<sup>6</sup>CÂMARA, Alexandre Freitas. *Lições de direito processual civil*. 19. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2009, p. 125.

<sup>7</sup>Idem. *O novo processo civil brasileiro*. São Paulo: Atlas, 2015, p.126.

A compreensão nesse sentido tem sido consolidada em diversos fóruns dedicados a debater o CPC.

Segundo o Enunciado n° 135 do Fórum Permanente de Processualistas Civis (FPPC)<sup>8</sup>, “a indisponibilidade do direito material não impede, por si só, a celebração de negócio jurídico processual”, levando à conclusão de que pode a Fazenda Pública se submeter à audiência prévia de autocomposição e, do mesmo modo, firmar negócios jurídicos processuais.

Por sua vez, o Enunciado n° 256 do FPPC dispõe que “a Fazenda Pública pode celebrar negócio jurídico processual”.

Na mesma linha de raciocínio, o Enunciado n° 9 do I Fórum Nacional do Poder Público<sup>9</sup> dita que “a cláusula geral de negócio processual é aplicável à execução fiscal”.

Assim, verifica-se que a celebração de negócios jurídicos processuais tem sede quando possível a disposição sobre direito material e que a tutela do interesse público indisponível não representa, isoladamente, impasse à sua realização pela Fazenda Pública.

Nesse sentido, assevera Pedro Henrique Nogueira<sup>10</sup> que a indisponibilidade do interesse público não é, em tese, impedimento aos negócios jurídicos processuais, inclusive por ser possível a celebração que fortaleça as situações jurídicas processuais do ente público.

## 2. VIABILIDADE DOS NEGÓCIOS JURÍDICOS PROCESSUAIS EM SEDE DE EXECUÇÃO FISCAL TRIBUTÁRIA PERANTE O ORDENAMENTO JURÍDICO PÁTRIO

Dentre as inovações do Código de Processo Civil de 2015 figuram os ideais de cooperação (art. 6º) e da boa-fé (art. 5º), segundo Theodoro Júnior et al<sup>11</sup>, com o objetivo de se obter, em tempo razoável, decisão de mérito justa e efetiva.

Conforme já mencionado, a cláusula geral dos negócios jurídicos processuais consta do art. 190 do CPC, de forma que é conferido às partes o poder de regular ou modificar o

---

<sup>8</sup>INSTITUTO DE DIREITO CONTEMPORÂNEO. *Enunciados do Fórum Permanente de Processualistas Civis*. Disponível em: <<https://institutodc.com.br/wp-content/uploads/2017/06/FPPC-Carta-de-Florianopolis.pdf>>. Acesso em: 11 mar. 2019.

<sup>9</sup>SINDICATO NACIONAL DOS PROCURADORES DA FAZENDA NACIONAL. *I Fórum Nacional do Poder Público*. Disponível em: <<https://www.sinprofaz.org.br/pdfs/enunciados-aprovados.pdf>>. Acesso em: 11 mar. 2019.

<sup>10</sup>NOGUEIRA, Pedro Henrique. *Negócios Jurídicos Processuais*. Salvador: JusPodivm, 2016, p. 233.

<sup>11</sup>THEODORO JÚNIOR et al. *Novo CPC: fundamentos e sistematização*. 2.ed. rev., atual. e ampl. Rio de Janeiro: Forense, 2015, p 82 e p. 183.



procedimento, ajustando-o às particularidades do caso, isto é, por meio de um negócio, as partes podem modificar detalhes do procedimento.

Além de ajustar o procedimento, as partes podem negociar sobre ônus, poderes, faculdades e deveres processuais, antes ou durante o processo.

A celebração de negócios jurídicos processuais exige concessões recíprocas, devendo as partes estarem dispostas a ceder parte de seus pedidos. Assim, estando o réu disposto a satisfazer parcialmente a pretensão do autor, este renuncia a impô-la por inteiro.

Restaria saber, no contexto das transações envolvendo a Fazenda Pública, se os resultados da arrecadação tributária, uma vez que são bens da Administração Pública, então gravados de inalienabilidade, estariam legalmente suscetíveis a essas práticas negociais, mormente quando envolveram renúncia a créditos tributários.

Como bem ensina Eduardo Talamini<sup>12</sup>, a indisponibilidade do interesse público é decorrente do princípio republicano. Sendo públicos os bens, pertencem a todos e a cada um dos cidadãos, de maneira que a nenhum agente público é dado desfazer-se deles a seu bel-prazer, como se estivesse dispondo de um bem seu particular.

Notadamente, a eventual renúncia de crédito tributário assemelha-se às hipóteses do art. 172 do Código Tributário Nacional (CTN)<sup>13</sup>, segundo o qual pode a lei autorizar a autoridade administrativa a conceder, por despacho fundamentado, remissão total ou parcial do crédito tributário, atendendo à situação econômica do sujeito passivo; ao erro ou ignorância escusáveis do sujeito passivo, quanto a matéria de fato; à diminuta importância do crédito tributário; a considerações de equidade, em relação com as características pessoais ou materiais do caso; a condições peculiares a determinada região do território da entidade tributante.

Conforme já visto no capítulo anterior, parece prevalecer a existência de uma tendência autorizativa da Fazenda Pública fazer uso de negócios processuais em prol da prestação jurisdicional mais célere e adequada, o que não afasta a necessidade de identificar eventuais barreiras normativas ao emprego do instituto, mormente quando importar em concessões por parte da Fazenda Pública na esfera tributária.

---

<sup>12</sup>TALAMINI, Eduardo. *Indisponibilidade do interesse público: consequências processuais*. Disponível em: <[http://www.academia.edu/231461/A\\_in\\_disponibilidade\\_do\\_interesse\\_p%C3%BAblico\\_consequ%C3%AAs\\_processuais\\_2005\\_](http://www.academia.edu/231461/A_in_disponibilidade_do_interesse_p%C3%BAblico_consequ%C3%AAs_processuais_2005_)>. Acesso: 11 mar. 2019.

<sup>13</sup>BRASIL. *Código Tributário Nacional*. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/15172.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/15172.htm)>. Acesso em: 11 mar. 2019.

Leonardo Cunha<sup>14</sup> defende que, à Fazenda Pública, como parte em processo judicial, é franqueada a possibilidade de praticar atos negociais no processo, inexistindo vedação legal à celebração de negócios processuais pela Fazenda Pública. Para o autor, se o advogado público possui poder para praticar atos processuais, pode então celebrar negócios jurídicos processuais.

Já para Flavio Tartuce<sup>15</sup>, a Fazenda Pública não poderia avançar negócios jurídicos processuais. Isso porque, segundo o autor, o art. 190 do CPC, dispõe que só pode haver negociação processual naqueles feitos que versem sobre direitos que admitam autocomposição.

Contemporizando, José Roberto Fernandes Teixeira<sup>16</sup> pontua que a Fazenda Pública não poderia celebrar negócio processual caso houvesse ofensa ao interesse público, estando livre para sua celebração quando se destinar a obter um melhor desenvolvimento do processo.

Como se percebe, esse tema parece estar longe de pacificação pela doutrina. Não sendo poucas as questões que ainda merecem reflexão, mormente por não haver jurisprudência dominante relativamente à viabilidade jurídica de celebração dos negócios jurídicos processuais em sede de execução fiscal em matéria tributária.

Quanto à viabilidade prática do emprego do instituto pela Fazenda Pública, tem-se que a Administração Pública instrumentaliza suas manifestações por meio de atos que, respeitados os limites da lei, gozam de uma série de prerrogativas outorgadas pelo Direito Público.

Ao se referir à legalidade como princípio da administração pública, Hely Lopes Meirelles<sup>17</sup> afirma que, em toda sua atividade funcional, o administrador público está sujeito aos mandamentos da lei, e às exigências do bem comum, e deles não se pode afastar ou desviar, sob pena de praticar ato inválido. O autor leciona ainda que:

a legalidade, como princípio de administração, significa que o administrador público está, em toda sua atividade funcional, sujeito aos mandamentos da lei, e às exigências do bem comum, e deles não se pode afastar ou desviar, sob pena de

---

<sup>14</sup>CUNHA, Leonardo Carneiro. Negócios jurídicos processuais no Processo Civil Brasileiro. In: *Negócios processuais*. CABRAL, Antônio do Passo; NOGUEIRA, Pedro Henrique (coords.). Salvador: JusPodivm, 2015, p. 42.

<sup>15</sup>TARTUCE, Flávio. *O novo CPC e o direito civil: impactos, diálogos e interações*. São Paulo: Método, 2015, p. 115.

<sup>16</sup>TEIXEIRA, José Roberto Fernandes. Negócios jurídicos processuais e Fazenda Pública. In: ARAÚJO, José Henrique Mouta; CUNHA, Leonardo Carneiro da; RODRIGUES, Marco Antônio. *Coleção Repercussões do Novo CPC – vol. 3*. Salvador: JusPodivm, 2016. p. 289.

<sup>17</sup>MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito Administrativo Brasileiro*. 32. ed. Rio de Janeiro: Malheiros Editores, 2006, p. 87.

praticar ato inválido e expor-se à responsabilidade disciplinar, civil e criminal, conforme o caso.

Nessa linha de pensamento, para reforçar a necessidade de vinculação das ações dos agentes públicos aos limites impostos pela lei, Henrique Savonitti Miranda<sup>18</sup> compara as atividades do administrador privado (princípio da autonomia da vontade) às do gestor público, registrando que:

o administrador privado conduz seu empreendimento com *dominus*, agindo com os poderes inerentes à propriedade em toda a sua extensão. Assim, tudo o que não é proibido, é permitido ao gestor privado. Diga-se, ainda, que o administrador privado pode inclusive conduzir ruinosamente seu empreendimento sem que muito possa ser feito por terceiros(...) O gestor público não age como “dono”, que pode fazer o que lhe pareça mais cômodo. Diz-se, então, que ao Administrador Público só é dado fazer aquilo que a lei autorize, de forma prévia e expressa. Daí decorre o importante axioma da indisponibilidade, pela Administração, dos interesses públicos.

Considerando que, segundo Meirelles<sup>19</sup>, o ato administrativo perfaz toda manifestação unilateral de vontade da Administração Pública que, agindo nessa qualidade, tem por fim imediato adquirir, resguardar, transferir, modificar, extinguir e declarar direitos, ou impor obrigações aos seus administrados ou a si próprias, mostra-se razoável admitir que a celebração de negócios jurídicos processuais, como manifestação da Administração Pública, deve ser submetida aos requisitos de validade<sup>20</sup> dos atos administrativos: competência, finalidade, objeto, forma e motivo.

Competência, segundo Maria Sylvia Zanella Di Pietro<sup>21</sup>, é definida como sendo um conjunto de atribuições das pessoas jurídicas, órgãos e agentes, fixadas pelo direito positivo. Ou seja, é o poder atribuído legalmente ao agente para a prática do ato administrativo, a indicação, em lei ou regulamento, de qual servidor público pode ou deve praticar determinado ato administrativo.

Quanto à finalidade do ato administrativo, Meirelles<sup>22</sup> ensina que é a definida em lei, de maneira que não haveria liberdade de decisão do administrador público em determinar a finalidade do ato.

<sup>18</sup>MIRANDA, Henrique Savonitti. *Curso de Direito Administrativo*. 3.ed. Brasília: Senado Federal, 2005, p. 18.

<sup>19</sup>MEIRELLES, op. cit., p. 144.

<sup>20</sup>BRASIL. *Lei nº 4.717, de 29 de junho de 1965*. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/LEIS/L4717.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L4717.htm)>. Acesso em: 11 mar. 2019.

<sup>21</sup>DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito Administrativo*. 24. ed. São Paulo: Atlas, 2011, p. 205.

<sup>22</sup>MEIRELLES, op. cit., p. 144.

A forma, segundo José dos Santos Carvalho Filho<sup>23</sup>, reflete o meio pelo qual a vontade da Administração se exterioriza, cujo estabelecimento se dá na forma de lei. É o formato de exteriorização do ato administrativo e seu procedimento de formação.

Di Pietro<sup>24</sup> ensina que, o objeto deve ser lícito, possível (realizável no mundo real e juridicamente), certo (definidos quanto aos destinatários, efeitos, tempo e lugar), e moral (em consonância com os padrões de comportamento aceitos pela sociedade).

Ainda, a autora define motivo como o pressuposto de fato e de direito que serve de fundamento ao ato administrativo. Sendo pressuposto de direito o dispositivo legal em que se baseia o ato e o de fato, como o próprio nome indica, corresponde ao conjunto de circunstâncias, de acontecimentos, de situações que levam a Administração a praticar o ato<sup>25</sup>.

Considerando as características anteriormente expostas, que a finalidade do ato administrativo é sempre a satisfação do bem comum, é possível extrair que a eventual lacuna de texto normativo exposto estabelecendo o ente ou agente público para celebrar negócio jurídico processual em matéria tributária, também sua forma e limites para realização, pode se tornar um óbice para utilização do instituto pela Fazenda Pública, por ausência, justamente, dos requisitos formais da competência (capacidade negocial) e da delimitação do objeto.

Diante do exposto, há de se concluir que a inexistência de lei específica que autorize a celebração de negócios jurídicos processuais em matéria tributária que impliquem em renúncia de crédito tributário mostra-se como empecilho a sua realização.

### 3. POSSIBILIDADE TEÓRICA DE OBTENÇÃO DE MAIOR EFICIÊNCIA NA RECUPERAÇÃO DE RECEITAS TRIBUTÁRIAS, PELA VIA JUDICIAL, MEDIANTE CELEBRAÇÃO DE NEGÓCIOS JURÍDICOS PROCESSUAIS

Como destacado, o objetivo de se efetivar negócios jurídicos processuais concerne à possibilidade de tornar o processo mais eficiente e adequado para o atingimento da tutela jurídica jurisdicional pretendida.

Os sujeitos processuais não irão avançar negócios jurídicos para piorar o procedimento comum de determinado processo, mas sim para melhorá-lo. Nas palavras de Theodoro Júnior, trata-se de um modelo de gerenciamento processual<sup>26</sup>.

---

<sup>23</sup>CARVALHO FILHO, José Dos Santos. *Manual de Direito Administrativo*. 20. ed. Rio de Janeiro: Lúmen Juris, 2008, p. 106.

<sup>24</sup>DI PIETRO, op. cit., p. 204.

<sup>25</sup>Ibidem, p. 219.

<sup>26</sup>THEODORO JÚNIOR et al, op. cit., p. 257.

Conforme visto nos capítulos anteriores, a possibilidade de a Fazenda Pública celebrar negócios jurídicos processuais em matéria de execução fiscal levanta discussões, comportando posições divergentes, especialmente em torno de elementos como indisponibilidade do interesse público.

Não obstante, parece prevalecer a tendência autorizativa de a Fazenda Pública empregar o uso de negócios processuais em prol da prestação jurisdicional mais célere e adequada.

Nesse contexto, a fim de avaliar a eficiência teórica da celebração de negócios jurídicos processuais em matéria de execução fiscal tributária, cabível indagar de que maneira a atuação processual das Fazendas Públicas se entrelaça com essa possibilidade, analisando os parâmetros.

No âmbito da Fazenda Nacional, por exemplo, no ano de 2018, foi editado ato normativo<sup>27</sup> que orienta e uniformiza a atuação processual de seus procuradores. Um dos objetivos da referida portaria é o da recuperação dos débitos em tempo razoável.

Também a Portaria nº 360<sup>28</sup>, de 13 de Junho de 2018, do mesmo órgão, autoriza a celebração de algumas modalidades de negócios jurídicos processuais, relacionados a calendário de atos processuais, cumprimento de sentença, confecção e conferência de cálculos, recursos (inclusive desistência) e inclusão do crédito fiscal e do FGTS em quadro geral de credores da União, sendo vedada nos casos em que haja necessidade de anuência de outro órgão e esta não for demonstrada; se houver previsão de penalidade pecuniária ou se implicar disposição de direito material pela União.

Como se observa no texto normativo, não há vedação à celebração de negócios jurídicos em matéria tributária que não implique em disposição de direito material.

No âmbito da Fazenda Estadual do Rio de Janeiro, por meio da Resolução PGE-RJ 4.324/2019<sup>29</sup>, também foi possibilitada à Procuradoria-Geral do Estado (PGE-RJ) a celebração de negócios jurídicos processuais sobre alguns pontos de execuções fiscais. Entretanto, veda-se ao órgão realizar negociação versando sobre direito material do Estado, como valor de tributos.

O ato normativo estadual autoriza a Procuradoria a celebrar negócios jurídicos processuais envolvendo a obtenção e execução de garantias pela PGE-RJ; procedimento de

---

<sup>27</sup>BRASIL. Receita Federal. *Portaria PGFN nº 33*. Disponível em: <<http://normas.receita.fazenda.gov.br/sijut2c/consulta/link.action?visao=anotado&idAto=90028>>. Acesso em: 11 mar. 2019.

<sup>28</sup>BRASIL. *Portaria PGFN nº 360*. Disponível em: <<http://www.pgfn.fazenda.gov.br/noticias/arquivos/2018/portaria-360-2018.pdf/view>>. Acesso em: 11 mar. 2019.

<sup>29</sup>RIO DE JANEIRO. Procuradoria Geral do Estado. *Resolução PGE nº 4324*. Disponível em: <<https://www.conjur.com.br/dl/pge-rj-resolucao.pdf>>. Acesso em: 11 mar. 2019.

prova pericial, inclusive escolha do perito; produção unificada de prova para litígios repetitivos; delimitação consensual das questões de fato e de direito; reunião das execuções fiscais; prazos processuais, inclusive com a fixação de calendário para prática de atos; recursos, até mesmo renúncia prévia; cumprimento de decisões judiciais e procedimento de conversão de depósito em renda.

Nesse contexto, cabe destacar o apontamento de Marco Antônio Rodrigues<sup>30</sup>, no que se refere à necessidade de que as procuradorias tenham regulamentação própria estabelecendo os limites para a realização de negócios jurídicos processuais, como forma de garantir o princípio constitucional da impessoalidade, corroborando a conclusão do capítulo antecedente.

O objetivo da realização de negócios jurídicos processuais no âmbito da execução fiscal é permitir que a recuperação do crédito público se torne mais efetiva. Obviamente, deve-se ter em vista que na efetivação do acordo processual, faz-se necessário que sejam observadas as características específicas da negociação efetivada pelas Fazendas Públicas, de maneira que não devem ser objeto de negócio jurídico na execução fiscal concessões prejudiciais à recuperação do crédito.

Como bem apontam Paulo Rosenblatt e Rodrigo Tenório Tavares de Melo<sup>31</sup>, a efetivação do negócio jurídico processual pela Fazenda Pública deve ter por objetivo o respeito ao interesse público. Esse interesse público, no caso da execução fiscal, é atingido se o crédito público é recuperado sem sofrer nenhuma limitação em seu montante.

A análise de informações do CNJ<sup>32</sup>, obtidas a partir do relatório estatístico anual Justiça em Números 2019, permitiu identificar que, com base em dados coletados em 2018, a maior parte dos processos de execução é composta pelas de natureza fiscal, que representam 73% do estoque em execução.

Por cada Vara de Execução Fiscal, tramitam a média de 54 mil processos, que figuram como os principais responsáveis pelas altas taxas de congestionamento (gargalos) do Poder Judiciário, representando aproximadamente 39% do total de casos pendentes e

---

<sup>30</sup>RODRIGUES, Marco Antônio. *A fazenda pública no processo civil*. 2.ed. São Paulo: Atlas, 2016, p. 373.

<sup>31</sup>ROSENBLATT, Paulo; MELO, Rodrigo Tenório Tavares de. O negócio jurídico processual como estratégia para a recuperação fiscal do crédito inscrito em dívida ativa: o plano de amortização de débitos. *Direito Público: Revista Jurídica da Advocacia-Geral do Estado de Minas Gerais*, Belo Horizonte, v.15, n.1, jan./dez., 2018. p. 266.

<sup>32</sup>BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. *Justiça em Números 2019*. Disponível em: <<https://www.cnj.jus.br/pesquisa-judiciarias/justica-em-numeros/>>. Acesso em: 30.08.2019.

congestionamento<sup>33</sup> de 90% em 2018 - a maior taxa entre os tipos de processos constantes no anuário estatístico do CNJ.

O relatório também destaca que há casos em que o Judiciário já teria esgotado os meios previstos em lei localização de patrimônio capaz de satisfazer o crédito e ainda assim não teria obtido sucesso, permanecendo o processo pendente.

Na condução do presente trabalho não foi possível encontrar dados conclusivos que permitam estimar o real grau de eficiência da celebração de negócios jurídicos na recuperação de receitas tributárias pela via judicial.

Entretanto, pode-se vislumbrar que a implementação da prática de soluções negociais, como forma de redução dos prazos de duração dos processos de execução fiscal, contribua para redução da resistência dos executados e, inclusive, para redução dos custos do próprio processo, evitando-se controvérsias desnecessárias, contribuindo para melhor efetivação do ingresso de receitas tributárias nos cofres públicos.

## CONCLUSÃO

O Código de Processo Civil (CPC) em vigor incorporou formal e amplamente ao ordenamento jurídico pátrio o princípio da autonomia da vontade, privilegiando a autocomposição na solução de conflitos. Nessa senda, o artigo 190 do CPC instituiu a possibilidade de celebração de negócios jurídicos processuais, no intuito de produzir efeitos processuais. Notadamente, o dispositivo tem como destinatário também a Administração Pública.

Por si só, a indisponibilidade do interesse público não parece desautorizar a Fazenda Pública a se submeter à solução consensual dos conflitos quando em juízo, mediante a realização de convenções processuais. Esse princípio norteador não deve ser assumido de forma absoluta, a ponto de prejudicar o próprio Estado.

Fica claro, contudo, que nas ações judiciais envolvendo a Fazenda Pública, não pode ser permitida a celebração de negócios processuais que acarretem prejuízo concreto ao interesse e ao patrimônio público, sem que haja autorização legislativa para tanto.

---

<sup>33</sup>Taxa de Congestionamento: segundo o estatístico anual Justiça em Números 2019 do CNJ, é um indicador que mede o percentual de casos que permaneceram pendentes de solução ao final do ano-base, em relação ao que tramitou (soma dos pendentes e dos baixados).

A reduzida recuperabilidade do crédito inscrito em dívida ativa por meio de execuções fiscais e a morosidade desses processos executivos já foram apontados pelo Conselho Nacional de Justiça.

A análise de dados estatísticos permite identificar que, ao final do ano de 2018, mais da metade dos 79 milhões de processos judiciais pendentes de baixa em todo território Nacional encontravam-se em fase de execução. Sendo que quase trinta e um milhões de processos seriam relativos a execuções fiscais.

O impacto da execução fiscal mostra-se significativo, não somente sob o ponto de vista do congestionamento do Poder Judiciário, mas também sob a ótica do (não) ingresso de receitas nos cofres públicos.

Nesse ambiente, a transação em matéria tributária, com a finalidade de dar encerramento ao processo de execução fiscal por meio de negociação, de maneira a possibilitar a redução da duração do processo judicial, surge como meio alternativo para tornar mais eficiente a recuperação do crédito tributário sujeito à execução

Em que pese ainda não tenha sido possível mensurar os reais benefícios do emprego do instituto processual nesse sentido, é possível inferir que a busca pela solução negocial de conflitos poderá levar à redução de custos para a Administração Pública na cobrança dos seus haveres tributários sujeitados à execução.

Dessa forma, mostra-se oportuno e conveniente que as Fazendas Públicas se mobilizem no sentido de buscar colocar em prática o emprego dos negócios jurídicos processuais com vistas à melhoria da eficiência do processo da execução fiscal, possibilitando tornar mais efetiva a recuperação de créditos tributários inadimplidos.

## REFERÊNCIAS

BARROSO, Luís Roberto. *Curso de Direito Constitucional Contemporâneo: Os conceitos fundamentais e a construção do novo modelo*. 3. ed. São Paulo: Saraiva, 2011.

BORBA, Cláudio. *Direito Tributário: Teoria e 1.000 Questões*. 20. ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2006.

BRASIL. *Código de Processo Civil*. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2015/lei/113105.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/113105.htm)>. Acesso em: 11 mar. 2019.

\_\_\_\_\_. Conselho Nacional de Justiça. *Justiça em Números 2019*. Disponível em: <<https://www.cnj.jus.br/pesquisa-judiciarias/justica-em-numeros/>>. Acesso em: 30 ago.2019.



\_\_\_\_\_. *Constituição da República Federativa do Brasil*. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm)>. Acesso em: 11 mar. 2019.

\_\_\_\_\_. *Lei nº 4.717, de 29 de junho de 1965*. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/LEIS/L4717.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L4717.htm)>. Acesso em: 11 mar. 2019.

\_\_\_\_\_. Receita Federal. *Portaria PGFN nº 33*. Disponível em: <<http://normas.receita.fazenda.gov.br/sijut2consulta/link.action?visao=anotado&idAto=90028>>. Acesso em: 11 mar. 2019.

\_\_\_\_\_. Receita Federal. *Portaria PGFN nº 360*. Disponível em: <<http://www.pgfn.fazenda.gov.br/noticias/arquivos/2018/portaria-360-2018.pdf/view>>. Acesso em: 11 mar. 2019.

CÂMARA, Alexandre Freitas. *Lições de direito processual civil*. 19. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2009.

\_\_\_\_\_. *O novo processo civil brasileiro*. São Paulo: Atlas, 2015.

CAMPOS, Gustavo Caldas Guimarães de. *Execução Fiscal e Efetividade*. São Paulo: Quartier Latin, 2008.

CARVALHO FILHO, José Dos Santos. *Manual de Direito Administrativo*. 20. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2008.

CINTRA, Antônio Carlos de Araújo; GRINOVER, Ada Pellegrini; DINAMARCO, Cândido Rangel. *Teoria Geral do Processo*. São Paulo: Malheiros, 2010.

CUNHA, Leonardo Carneiro. *Negócios jurídicos processuais no Processo Civil Brasileiro*. In: *Negócios processuais*. CABRAL, Antônio do Passo; NOGUEIRA, Pedro Henrique (coords.). Salvador: JusPodivm, 2015.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito Administrativo*. 24. ed. São Paulo: Atlas, 2011.

INSTITUTO DE DIREITO CONTEMPORÂNEO. *Enunciados do Fórum Permanente de Processualistas Cíveis*. Disponível em: <<https://institutodc.com.br/wp-content/uploads/2017/06/FPPC-Carta-de-Florianopolis.pdf>>. Acesso em: 11 mar. 2019.

MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito Administrativo Brasileiro*. 32. ed. Rio de Janeiro: Malheiros Editores, 2006.

MIRANDA, Henrique Savonitti. *Curso de Direito Administrativo*. 3.ed. Brasília: Senado Federal, 2005.

NOGUEIRA, Pedro Henrique. *Negócios Jurídicos Processuais*. Salvador: JusPodivm, 2016.

RIO DE JANEIRO. Procuradoria Geral do Estado. *Resolução PGE nº 4324*. Disponível em: <<https://www.conjur.com.br/dl/pge-rj-resolucao.pdf>>. Acesso em: 11 mar. 2019.

RODRIGUES, Marco Antônio. *A fazenda pública no processo civil*. 2.ed. São Paulo: Atlas, 2016.

SILVA, José Afonso da. *Comentário Contextual à Constituição*. São Paulo: Malheiros, 2006.

SINDICATO NACIONAL DOS PROCURADORES DA FAZENDA NACIONAL. *I Fórum Nacional do Poder Público*. Disponível em: <<https://www.sinprofaz.org.br/pdfs/enunciados-aprovados.pdf>>. Acesso em: 11 mar. 2019.

TALAMINI, Eduardo. *A indisponibilidade do interesse público: consequências processuais*. Disponível em <[http://www.academia.edu/231461/A\\_in\\_disponibilidade\\_do\\_interesse\\_publico\\_consequencias\\_processuais\\_2005](http://www.academia.edu/231461/A_in_disponibilidade_do_interesse_publico_consequencias_processuais_2005)>. Acesso: 11 mar. 2019.

TARTUCE, Flávio. *O novo CPC e o direito civil: impactos, diálogos e interações*. São Paulo: Método, 2015.

TEIXEIRA, José Roberto Fernandes. Negócios jurídicos processuais e Fazenda Pública. In: ARAÚJO, José Henrique Mouta; CUNHA, Leonardo Carneiro da; RODRIGUES, Marco Antônio. *Coleção Repercussões do Novo CPC – vol. 3*. Salvador: JusPodivm, 2016.

THEODORO JÚNIOR et al. *Novo CPC: fundamentos e sistematização*. 2.ed. rev., atual. e ampl. Rio de Janeiro: Forense, 2015.