



ESCOLA DA MAGISTRATURA DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO

O INSTITUTO DO NEGÓCIO JURÍDICO PROCESSUAL APLICADO À FAZENDA
PÚBLICA EM JUÍZO E AS LIMITAÇÕES IMPOSTAS PELA INSDISPONIBILIDADE
DO DIREITO

Patrícia Costa de Andrade

Rio de Janeiro
2023

PATRÍCIA COSTA DE ANDRADE

O INSTITUTO DO NEGÓCIO JURÍDICO PROCESSUAL APLICADO À FAZENDA
PÚBLICA EM JUÍZO E AS LIMITAÇÕES IMPOSTAS PELA INSDISPONIBILIDADE
DO DIREITO

Artigo Científico apresentado como exigência
de conclusão de Curso de Pós-Graduação Lato
Sensu da Escola de Magistratura do Estado do
Rio de Janeiro em Direito Processual Civil
Professores Orientadores: Rafael Mario Iorio
Filho e Ubirajara da Fonseca Neto

Rio de Janeiro
2023

O INSTITUTO DO NEGÓCIO JURÍDICO PROCESSUAL APLICADO À FAZENDA PÚBLICA EM JUÍZO E AS LIMITAÇÕES IMPOSTAS PELA INSDISPONIBILIDADE DO DIREITO

Patrícia Costa de Andrade

Graduada pela Universidade do Grande Rio. Advogada

Resumo – O Código de Processo Civil de 2015 inovou com instituto do Negócio Jurídico Processual, em seu art. 190 e seguintes. O presente trabalho tem enfoque neste Instituto Processual, em especial, quanto aos limites impostos à Fazenda Pública na realização dos Negócios Jurídicos Processuais. No entanto, em razão da grande litigiosidade de natureza tributária pela Fazenda Pública, o presente aborda a prática deste instituto nas referidas demandas, bem como sua adequação ao regime jurídico administrativo. Ainda, outra questão relevante a qual será trazida nesta abordagem técnica são os desdobramentos jurídicos do Negócio Jurídico Processual perante as Prerrogativas da Fazenda Pública. Por último, em virtude das Negociações Processuais realizadas com a Fazenda Pública serem atualmente excepcionais e pouco utilizadas, o presente trabalho debate este instituto como meio alternativo de solução de conflitos e a sua adequação à realidade do mundo jurídico moderno.

Palavras-chave – Direito Processual Civil. Negócios Jurídicos Processuais. Administração Pública.

Sumário – Introdução. 1. O Negócio Jurídico Processual praticado pela Fazenda Pública nas demandas de cunho tributário e sua adequação ao regime jurídico administrativo. 2. Do instituto do Negócio Jurídico Processual criado pelo Código de Processo Civil de 2015 e seus desdobramentos jurídicos perante as prerrogativas da Fazenda Pública. 3. As vantagens e desvantagens das negociações processuais realizadas junto à Fazenda Pública como meio alternativo de solução de conflitos e sua gradativa adequação à realidade do mundo jurídico moderno. Conclusão. Referências

INTRODUÇÃO

A presente pesquisa científica visa abordar os limites impostos à Fazenda Pública na realização dos Negócios Jurídicos Processuais.

O trabalho enfoca a temática do instituto do Negócio Jurídico Processual, o qual confere uma nova vertente às fases pré-processual e processual, viabilizando a redução de proposituras de demandas judiciais, e em consequência, o crescimento de um debate acerca das limitações legais existentes à negociação pelos entes públicos e, ainda, possíveis flexibilizações, uma vez que as demais regras jurídicas aplicáveis à Fazenda não estão adequadas ao referido instituto, fato caracterizado por uma real necessidade de se discutir e atualizar, para redução das demandas judiciais.

Como se verifica nos Tribunais Nacionais, as demandas executórias da Fazenda Pública, em todas as esferas, poderiam ser reduzidas caso fosse aplicado o princípio do respeito ao

autorregramento da vontade, viabilizando, assim, na condução da atividade executiva, a realização de Negócios Jurídicos Processuais, os quais, em sua maioria, resultam de um contencioso administrativo mal planejado, originando ações anulatórias ou questionamentos do débito por meio de embargos ou exceção de pré-executividade. Esta seria afastada através do uso do instituto do Negócio Jurídico Processual.

O presente tem por objetivo discutir, inclusive, as possibilidades, limitações e consequências da Fazenda Pública face a celebração de um Negócio Jurídico Processual, em especial, abordar as regras e entendimentos jurisprudenciais aplicáveis às partes para convencionar sobre ato processual, mitigada com as limitações impostas pelas normas de ordem pública e também pelas prerrogativas da Fazenda Pública, cuja aplicação é obrigatória na maioria das negociações onde figura um Ente Estatal.

A Fazenda Pública é uma das maiores litigantes do nosso Tribunal de Justiça, seja no polo ativo, seja no passivo, e o presente artigo visa abordar a utilização do instituto em debate, como uma grande saída para a redução de demandas do judiciário, de gastos públicos, tanto pelo Poder Executivo quanto pelo Judiciário, aplicando as possibilidades de flexibilização e adequação das limitações legais, para a celebração dos Negócios Jurídicos Processuais pela Fazenda Pública.

Primeiramente, considerando o advento do novo regramento do art. 190 do CPC, que trouxe a figura do instituto do Negócio Jurídico Processual, o primeiro capítulo busca questionar até que ponto a Fazenda Pública pode fazer uso do instituto em razão do regime jurídico administrativo, face as demandas de cunho tributário.

Neste passo, o segundo capítulo busca apresentar considerações gerais sobre o instituto do Negócio Jurídico Processual criado pelo Código de Processo Civil de 2015 e seus desdobramentos jurídicos perante as prerrogativas da Fazenda Pública.

Tão logo, a pesquisa adentra em seu terceiro capítulo, trazendo as consequências pela inobservância do regramento jurídico administrativo na realização destas negociações, em especial como vem se concretizando estes atos, se estão tendo retorno positivo aos cofres públicos, possíveis arguição de nulidades, abordando a sua realidade perante aos Tribunais e Entes públicos como meio alternativo de solução de conflitos e sua gradativa adequação à realidade do mundo jurídico moderno.

A presente pesquisa é de natureza aplicada, e será desenvolvida pelo método hipotético-dedutivo, ou seja, apresenta suas proposições hipotéticas, as quais acredita serem viáveis e adequadas para analisar o objeto da pesquisa, com a finalidade de argumentar e debater o tema delimitado.

Para tanto, a abordagem do objeto desta pesquisa jurídica é qualitativa, porquanto o pesquisador pretende se valer do procedimento exploratório, com vistas a extrair de seu acervo bibliográfico, especificamente, nas doutrinas mais utilizadas sobre o tema, bem como na legislação e jurisprudência vigente para embasar sua tese.

1. O NEGÓCIO JURÍDICO PROCESSUAL PRATICADO PELA FAZENDA PÚBLICA NAS DEMANDAS DE CUNHO TRIBUTÁRIO E SUA ADEQUAÇÃO AO REGIME JURÍDICO ADMINISTRATIVO

Com o advento do Código de Processo Civil de 2015, foi incluído em seu sistema principiológico o Princípio do Respeito ao Autorregramento da Vontade¹, sendo inserido no rol das normas fundamentais do Processo Civil, com seu maior objetivo seguir a tendência de celeridade dos litígios judiciais, atendendo ao modelo cooperativo do processo (art. 6º do CPC²) configurando incentivo à mediação de conflitos entre as partes.

Com o decorrer das experiências forenses e o crescimento do acesso à justiça brasileira, o Código de Processo Civil de 2015 teve como um de seus principais pilares enfatizar as formas alternativas de resolução dos conflitos em contraposição ao tradicional modelo de contencioso jurisdicional, tendo em vista que restou comprovado que a partir da aplicabilidade desta ideia, otimizou a eficiência e rapidez da prestação jurisdicional, através de drástica redução de litigiosidade, e com a efetiva distribuição da Justiça, sendo tais mecanismos elementos essenciais de um Poder Judiciário que vise concretizar os princípios constitucionais da razoável duração do processo e do acesso à Justiça.

Em consonância a esta ideia basilar do Processo Civil Contemporâneo, importante ressaltar que a indisponibilidade do interesse público não desautoriza a Fazenda Pública em Juízo a se submeter à solução consensual dos conflitos, bem como em firmar convenções processuais.

No entanto, deve ser observado que a autocomposição é tendência no Processo Civil atual, e a indisponibilidade do interesse público vem sendo mitigada para que se solucione os conflitos, o que no presente trabalho visa abordar esta autonomia das partes trazida pelo instituto do Negócio Jurídico Processual, que não significa dizer que seja de forma ilimitada, uma vez

¹ DIDIER JUNIOR, Fredie. *Ensaio sobre os negócios jurídicos processuais*. São Paulo: Jus Podivm, 2023, p.25-31.

² BRASIL. *Código de Processo Civil*. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/113105.htm>. Acesso em: 08 jun.2023.

que as regras devem ser ponderadas tanto entre partes (quando pressupõe o interesse privado), como também, nos acordos realizados entre o privado e a Administração Pública, em razão da proteção ao erário.

O Código de Processo Civil de 2015 inovou com a criação de um instituto, ainda em fase de adaptação no mundo jurídico, qual seja, o Negócio Jurídico Processual, com sua previsão legal nos artigos 190 e 191³, e que tem seu principal objetivo trazer uma maior liberdade processual para as partes, de maneira a ajustar o procedimento em conformidade com as especificidades do caso, adequando o processo à realidade e visando mais eficiência e celeridade dos atos.

No entanto, para a sua aplicabilidade, faz-se necessária análise sucinta de alguns conceitos de atos e fatos jurídicos, e ainda suas classificações, para então obter a visualização prática nos casos que envolvam a Fazenda Pública, tanto nas demandas tributárias (tais como ações executórias, anulatórias e nos embargos à execução), quanto nas demandas que ensejam condenações sucumbenciais consideráveis, e a aplicação destas negociações podem ensejar a solução do conflito de maneira efetiva.

Vale observar que a doutrina e a jurisprudência atual têm buscado equilibrar os interesses públicos e privados, envolvidos na celebração destes negócios, sem partir de uma relação de prevalência de interesses da administração pública. Desta forma, é incontestável que o referido instituto tem a possibilidade de ser aplicado nas relações jurídicas celebradas com a Fazenda Pública.

Na maioria das doutrinas pesquisadas, são mencionados os Negócios Jurídicos Processuais típicos, que em sua maioria estão no CPC, tais como: a eleição do foro competente (art. 63 do CPC⁴); negociação sobre suspensão do processo (art. 313, II do CPC⁵); adiamento de audiência (art. 362, I do CPC⁶); acordar sobre redistribuição do ônus da prova (art. 373, §§ 3º e 4º do CPC⁷); convenção das partes para liquidação da sentença por arbitramento (art. 509, I do CPC); calendário processual (art. 191 do CPC⁸); escolha consensual do perito (art. 471 do CPC⁹); entre outros exemplos.

Também nessas fontes pesquisadas, foi concluída a possibilidade de celebração de Negócios Jurídicos Processuais atípicos, em razão da cláusula geral prevista no art. 190 do

³ BRASIL, *op.cit.*, nota 2.

⁴ *Ibid.*

⁵ *Ibid.*

⁶ *Ibid.*

⁷ *Ibid.*

⁸ *Ibid.*

⁹ *Ibid.*

CPC¹⁰, onde as partes podem negociar as regras processuais, inclusive, ser convidada a participação do juiz, como por exemplo, um pacto de impenhorabilidade de determinado bem, um acordo de ampliação de prazos, ou um acordo de divisão de despesas processuais, como também um acordo de retirada de efeito suspensivo de recursos, entre outros exemplos visando maior eficiência e flexibilização processual, sempre seguindo ao Princípio do Devido Processo Legal.

Apresentada a dinâmica de aplicação do instituto do Negócio Jurídico Processual, convém assinalar que a indisponibilidade do interesse público não deve ser invocada como impedimento à celebração de convenções processuais pela Fazenda Pública, e que a esta situação difere da indisponibilidade do direito material, tanto é que foi consolidado Enunciado do Fórum Permanente de Processo Civil n. 256¹¹, que orienta a celebração do Negócio Jurídico Processual pela Fazenda Pública.

Cumprе ressaltar que os advogados públicos podem e devem utilizar o Negócio Jurídico Processual em suas respectivas Procuradorias, no entanto, possuem três limitações¹²: a) quando o negócio processual implicar disposição do objeto litigioso do processo, sem que haja autorização para dispor sobre tal objeto; b) se houver regramento legal ou administrativo vedando sua celebração; c) se não for observado o princípio da isonomia.

Neste passo, vem sendo semeado no Direito Público uma nova visão do Direito Processual Civil Moderno, que visa desburocratizar todo esse sistema processual engessado que se aplicava a Fazenda, e flexibilizar algumas regras, dando maior efetividade ao trâmite processual.

Em sua maioria, a Fazenda possui demandas de natureza tributária, que podem ser em fase contenciosa administrativa, como também de cunho judicial, ora de natureza executiva, como também de procedimento comum, por exemplo as ações anulatória de débito fiscal. Toda a gestão desses processos, se não forem bem analisados, em consonância com o que vem sendo julgado pelas Cortes Superiores, podem ser objeto, por exemplo, de condenações sucumbenciais astronômicas, que em muitas das vezes, a simples celebração de Negócio Jurídico Processual na fase de Procedimento Administrativo Fiscal, poderia facilitar o andamento caso a demanda fosse judicializada, amenizando o prejuízo ao Erário.

¹⁰ *Ibid.*

¹¹ FONSÊCA, Vitor. Enunciados FPPC 2022. *Diário Processual*, 23 mar. 2020. Disponível em: <<https://diarioprocessual.com/2022/03/23/enunciados-fppc-2022/>>. Acesso em: 08 jun.2023. Enunciado n. 256 do FPPC: “(art. 190) A Fazenda Pública pode celebrar negócio jurídico processual”.

¹² CUNHA, Leonardo Carneiro da. *A Fazenda Pública em Juízo*. 14. ed. rev., atual. e ampl. Rio de Janeiro: Forense, 2017. p.667-670.

Outro ponto que a doutrina debate, seria a aplicabilidade do Negócio Jurídico Processual no processo de execução fiscal. Alguns ponderam que a aplicação deste instituto representaria um retorno indevido ao privatismo romano. Outros já aludem sobre a possibilidade de incorporação da lógica negocial na execução, através da aplicabilidade do processo cooperativo, considerando que a execução pode não ser forçada, mas negociada em alguns de seus aspectos, como por exemplo: 1) adaptabilidade das medidas executivas às necessidades dos litigantes; 2) a previsibilidade dos atos executivos, reduzindo-se as incertezas sobre o resultado e minimizando os riscos, garantindo o tráfego das relações comerciais, vez que arruinar o executado economicamente não é o objetivo da execução.¹³

Deve-se ressaltar que esses Negócios Jurídicos Processuais na execução tem por objetivo repercutir positivamente na vida financeira do Executado, e que com a celebração dessas convenções, visam reduzir o tempo de duração da execução e reduzir os riscos de inadimplemento nessas demandas.

2. DO INSTITUTO DO NEGÓCIO JURÍDICO PROCESSUAL CRIADO PELO CÓDIGO DE PROCESSO CIVIL DE 2015 E SEUS DESDOBRAMENTOS JURÍDICOS PERANTE AS PRERROGATIVAS DA FAZENDA PÚBLICA

No CPC o legislador garantiu às partes integrantes da relação jurídica processual o princípio da igualdade tanto no art. 7º¹⁴, quanto no art. 139, I¹⁵, ambos do CPC, que inseriu como um dever do juiz da causa de ofertar tratamento paritário nas oportunidade defensiva de seus interesses.

No entanto, as hipóteses de diferenças previstas em lei devem, necessariamente, decorrer de razões justificáveis, tais como em algumas regras da Fazenda Pública. No Estado Democrático de Direito, prevalece o ambiente do consenso, do diálogo, da participação dos cidadãos na construção das decisões administrativas, tudo isso fundamentado na democracia, cujo objetivo maior é promover e proteger o interesse público, ou seja, interesse de que todos da coletividade compartilham.

A supremacia do interesse público sobre o particular sempre ocorrerá quando estivermos diante de um conflito entre interesse público primário, e interesse particular não protegido por norma de direito fundamental, sendo este último restringido somente quando se identificar

¹³ DIDIER JUNIOR, *op. cit.*, p.79-81.

¹⁴ BRASIL, *op.cit.*, nota 2.

¹⁵ *Ibid.*

medida estritamente necessária em favor da coletividade, princípios estes que devem ser aplicados na realização de um Negócio Jurídico Processual com a Fazenda Pública por ser uma prerrogativa da parte.¹⁶

Outra limitação que também deve ser levado em consideração são as questões de ordem pública, que operam como limites ao autorregramento da vontade no processo. Dito isto, quando feita uma análise da licitude do Negócio Jurídico Processual, deve ser ponderado se existe um respeito às garantias fundamentais do processo, sendo inválido o Negócio Jurídico Processual que tratar sobre coisa julgada, competência absoluta, que afastar o dever de fundamentação da decisão e imparcialidade, que tratar sobre capacidade processual, dentre os demais direitos processuais fundamentais, em especial, cláusulas que limitem o poder geral de efetivação do juiz.

Como já dito sucintamente no capítulo 1, os Procuradores da Fazenda Pública não possuem as mesmas condições de um particular para defender seus interesses em juízo. Assim, a parte que eles representam, qual seja, Ente Público, tem outras garantias fundamentais do processo determinadas pelo CPC, a exemplo, os prazos diferenciados, em sua maioria em dobro (art. 183¹⁷), a isenção de pagamento de custas, o pagamento de indenizações por meio de RPV ou Precatório Judicial, os casos de obrigatoriedade de remessa necessária para o Tribunal, no qual o legislador justificou todas essas garantias em razão do excessivo volume de trabalho, das dificuldades estruturais da Advocacia Pública, e da burocracia inerente à sua atividade, que dificulta o acesso aos fatos, elementos e dados da causa, o que não podem ser negociados via de regra.

Ademais, as prerrogativas também decorrem do direito material envolvido, ou da própria natureza das pessoas jurídicas de direito público, neste sentido, é a aplicabilidade do ônus da prova, que via de regra, é atribuído ao particular, em razão da presunção de legitimidade dos atos administrativos.

Ainda, nas ações de execução do particular contra a Fazenda Pública, as regras são estruturadas de modo a não haver constrição, nem expropriação de bens, devendo ser expedido obrigatoriamente o precatório ou requisição de pequeno valor para a efetivação de sentenças condenatórias, o que é uma prerrogativa da Fazenda Pública impossibilitada de negociação processual.

Todos esses pontos trazidos, exemplificam e reforçam a desigualdade entre a Fazenda Pública e os particulares, justificando a existência de prerrogativas processuais em favor do

¹⁶ CUNHA, *op. cit.*, p. 28-32.

¹⁷ BRASIL, *op.cit.*, nota 2.

Poder Público.

Dito isto, o princípio da isonomia visa tratar igualmente os iguais, tratando-se os desiguais de maneira desigual, motivo pelo qual se justificam as diversas regras processuais que contemplam tratamento desigual e protetivo à Fazenda, o que não se deve indagar possível afronta ao princípio da isonomia, em razão da Fazenda Pública ser promotora do interesse público.

Desse modo, o fundamento que deu origem ao regramento diferenciado fazendário interfere diretamente nessa possibilidade de negociação da regra processual. Em primeiro plano, essas prerrogativas foram estruturadas com vistas a resguardar o interesse e o patrimônio público. Em segundo plano, tem como objetivo a concretização do princípio da igualdade material e minimizar as dificuldades operacionais resultantes da estrutura burocrática do Estado.

No entanto, toda essa proteção citada, não deve ser empecilho, o que de uma certa forma caracterizaria um caráter conservador e ultrapassado ao sentimento que o CPC de 2015 implementou ao ordenamento processual, viabilizando uma flexibilização, mitigação das regras de prerrogativas, que se fundamenta pela própria natureza do Estado, que possibilita a negociação das prerrogativas processuais estatais, cujo fundamento ensejador seja minimizar as dificuldades resultantes da burocracia estatal.

De maneira diversa, há uma mitigação destes direitos exclusivos do Ente Público, a título de exemplo consolidado sobre a flexibilização das regras de prerrogativa, a Procuradoria Geral da Fazenda Nacional regulamentou a celebração de Negócio Jurídico Processual no âmbito Federal, através da Portaria PGFN n. 742/18¹⁸, com intuito de reduzir as contendas tributárias, admitindo auto composição de maneira a ser possível celebrar Negócio Jurídico Processual em execuções fiscais, poderão ser negociadas questões como o calendário processual, a amortização da dívida e condições relativas às garantias.

Nessa Portaria, consta como pressupostos para a celebração de Negócio Jurídico Processual com a Fazenda Nacional, que se promova a confissão como sujeito passivo no caso de amortização da dívida, seja feita oferta de garantias e que o devedor se comprometa a informar a Fazenda Nacional sobre qualquer alienação de bens que venha a realizar durante o processo.

Ademais, também podemos constatar uma grande evolução nesta relação jurídico processual entre devedor e fisco, quando nesta mesma portaria, a PGFN oportuniza aos

¹⁸ BRASIL. *Portaria PGFN n. 742*, de 21 de dezembro de 2018. Disponível em: <<http://normas.receita.fazenda.gov.br/sijut2consulta/link.action?naoPublicado=&idAto=97757&visao=compilado>>. Acesso em: 08 jun.2023.

devedores em recuperação judicial, antes preteridos pela ausência de certidão de regularidade fiscal, a possibilidade de negociar com a Fazenda Pública.

Cumpram-se mencionar mais exemplos que traduzem pontualmente a dinâmica abordada no presente trabalho científico: 1) a Lei n. 9469/97¹⁹, que expressamente prevê a realização de acordos visando a prevenção ou resolução de conflitos envolvendo o Poder Público, e também dispõe sobre a autorização de não propositura de ações e dispensa de recursos por parte da Advocacia Pública Federal; 2) as Leis n. 10.259/01²⁰ e n. 12.153/09²¹, que autorizam os representantes judiciais da Fazenda Pública a conciliar, transigir ou desistir, nos processos da competência dos Juizados Especiais; 3) a Lei n. 10.522/02²² que autoriza a Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional diversas hipóteses em que está autorizada a não contestar (art. 19); 4) a Lei n. 13.874/19²³ consagrou legalmente a política de redução de litigiosidade capitaneada pela PGFN desde a Portaria PGFN n. 502/16²⁴, reafirmando que a postura de gestão judicial do crédito público deve ser eficiente e com vistas à preservação e recuperação do crédito público. Inclusive, está expressamente previsto que os posicionamentos administrativos devem se adequar à jurisprudência pacífica dos Tribunais Superiores.

Por último, um 5º exemplo a ser mencionado, é da Medida Provisória n. 899²⁵, de 16 de outubro de 2019 (MP do Contribuinte Legal) convertida na Lei n. 13.988/20²⁶, dispendo expressamente sobre a possibilidade de transação resolutive de litígio tributário, sendo considerado um marco na gestão do crédito público no Brasil, pois põe ponto final na discussão a respeito da possibilidade ou não de autocomposição, quando o direito debatido está protegido pelo véu da indisponibilidade.

Somado aos casos citados acima, incontestável o Enunciado n. 256²⁷ do Fórum Permanente de Processo Civil, que reconhece a viabilidade da Fazenda Pública pactuar

¹⁹ BRASIL. *Lei n. 9.469*, de 10 de julho de 1997. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9469compilado.htm>. Acesso em: 08 jun.2023.

²⁰ BRASIL. *Lei n. 10.259*, de 12 de julho de 2001. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/L10259.htm#art27>. Acesso em: 08 jun.2023.

²¹ BRASIL. *Lei n. 12.153*, de 22 de dezembro de 2009. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/lei/L12153.htm>. Acesso em: 08 jun.2023.

²² BRASIL. *Lei n. 10.522*, de 19 de julho de 2002. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/L10522compilado.htm>. Acesso em: 08 jun.2023.

²³ BRASIL. *Lei n. 13.874*, de 20 de setembro de 2019. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/lei/L13874.htm>. Acesso em: 08 jun.2023.

²⁴ BRASIL. *Portaria PGFN n. 502*, de 12 de maio de 2016. Disponível em: <<https://www.gov.br/pgfn/pt-br/assuntos/representacao-judicial/documentos-portaria-502/portaria-pgfn-502-texto-consolidado-ate-portaria-19581.pdf>>. Acesso em: 08 jun.2023.

²⁵ BRASIL. *Medida Provisória n. 899*, de 16 de outubro de 2019. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/mpv/mpv899.htm>. Acesso em: 08 jun.2023.

²⁶ BRASIL. *Lei n. 13.988*, de 14 de abril de 2020. Disponível em: < https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2020/Lei/L13988.htm#view>. Acesso em: 08 jun.2023.

²⁷ FONSÊCA, *op.cit.*

Negócios Jurídicos Processuais, viabilizando inclusive nas demandas tributárias a autocomposição.

3. AS VANTAGENS E DESVANTAGENS DAS NEGOCIAÇÕES PROCESSUAIS REALIZADAS COM A FAZENDA PÚBLICA COMO MEIO ALTERNATIVO DE SOLUÇÃO DE CONFLITOS E SUA GRADATIVA ADEQUAÇÃO À REALIDADE DO MUNDO JURÍDICO MODERNO

Tanto os procedimentos judiciais e extrajudiciais de Fazenda Pública, nos quais versam sobre algum litígio, em consonância ao momento processual moderno que se vive, deve ser observado, em todos os seus atos, um equilíbrio entre o interesse público e privado. Ressalta-se que não se pode admitir a total liberdade, como ocorre no ramo contratualista do direito privado, por exemplo, ou então a rigidez excessiva, como se extrai dos princípios do processo executivo fazendário convencional, reconhecendo que de alguma forma as partes tenham margem para negociar no procedimento contra a Fazenda.

A questão discutida não se atém exclusivamente à admissibilidade do Negócio Jurídico Processual pela Fazenda, mas a intensidade na qual a autonomia das partes pode se utilizar no processo executivo, que requer na maioria das vezes disponibilidade ou restrição normativa, a ser aplicada a esses sujeitos potencialmente beneficiados ou até mesmo prejudicados, o que pode afetar integralmente a negociação.

Assim, deve-se trazer algumas vantagens que o negócio jurídico realizado nos processos executivos trazem ao direito processual, constatada a partir da desta pesquisa. Uma possibilidade de negociar, é a adaptabilidade das medidas executivas às necessidades dos litigantes.

Outra ponto negociável que esta pesquisa defende, é a previsibilidade dos procedimentos para dar cumprimento ao título executivo, o que beneficia ambas as partes, reduzindo a incerteza do resultado, minimizando os riscos, e mais, um possível ingresso inadvertido em seu patrimônio, uma penhora inesperada de um bem de grande utilidade na empresa, o que de toda forma gera perda de credibilidade perante os credores do executado.

Ainda, outra vantagem que se observou no presente estudo, é o fato de que a negociação processual na execução é importante para as relações mercantis, tendo em vista que fomenta a consensualidade entre as partes, bem como preza pela manutenção da capacidade econômica do devedor, pois o principal objetivo da execução não é repercutir negativamente nos negócios do devedor, tampouco de arruinar com a empresa, mas obter o pagamento, motivo

pelo qual devem atender à ambas partes. Assim, não se pode esquecer da solução cooperativa que regem as regras do processo civil.

Uma última vantagem que se concluiu nesta pesquisa, é que com a realização de Negócios Jurídicos Processuais em um processo judicial já distribuído, reduz drasticamente o tempo de duração deste procedimento, e também reduzem o risco de inadimplemento.

Nessa toada, é que a ideia de desjudicialização ganha relevância, principalmente na seara tributária, dono do maior inventário processual nos Tribunais Brasileiros²⁸, vez que permite maior diálogo entre o fisco e o contribuinte, exurgindo novos métodos consensuais de solução de controvérsias, como é o caso do Negócio Jurídico Processual.

O Negócio Jurídico Processual visa agilizar o encerramento do processo judicial, flexibilizando os procedimentos legais, viabilizando ao contribuinte ajustar sua situação fiscal de forma a continuar no exercício de suas atividades econômicas sem restrições decorrentes de seu inadimplemento.

Outro instituto que complementa a ideia do Negócio Jurídico Processual, é a transação, que não se exclui, em que pese suas peculiaridades, ambos podem ser harmonizados no mesmo caso concreto. Ademais, se justificam como mecanismos à disposição dos devedores da Fazenda Pública para conformação fiscal, consagrando os princípios da cooperação, celeridade e economia processual, eficiência.

De outro modo, se extraiu de todo estudo doutrinário e jurisprudencial consultado nesta pesquisa, que diminui os custos das transações também dos contribuintes, bem como favorece, ao mesmo tempo, a preservação do princípio do interesse público na arrecadação tributária e o princípio da preservação da empresa, fortalecendo a relação fisco-contribuinte de forma mais cooperativa e menos contenciosa.

Vale destacar que esta mudança de paradigma processual deve ser ampliada na aplicabilidade, em todos os entes públicos, de modo a propiciar um tratamento mais igualitário perante o ordenamento jurídico brasileiro.

Cumprir trazer uma aplicabilidade moderna do instituto do Negócio Jurídico Processual através da Lei n. 12.850/13²⁹, alterada em 2019, que prevê modalidade de colaboração premiada, que também é um negócio jurídico bilateral, em que de um lado consta o Ministério Público ou o Delegado de Polícia, e do outro o Acusado, que exteriorizam

²⁸ BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. *Maiores Litigantes com Ações no Judiciário Brasileiro*. Disponível em: <<https://grandes-litigantes.stg.cloud.cnj.jus.br/>>. Acesso em: 13 ago. .2023.

²⁹ BRASIL. *Lei n. 12.850*, de 02 de agosto de 2013. Disponível em: < https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2013/lei/112850.htm>. Acesso em: 03 jul.2023.

respectivas vontades para celebrar o “acordo de colaboração”, expressão utilizada pela própria norma, que pressupõe utilidade e interesse público.³⁰

Um exemplo típico de colaboração premiada seria um Negócio Jurídico, que o objeto é um crime contra ordem tributária, no qual o acusado efetua a colaboração premiada em uma investigação de sonegação fiscal, quadrilha com corrupção ativa e passiva, e tem a possibilidade de efetuar o pagamento dos tributos devidos de forma parcelada, acrescido do perdão da pena privativa de liberdade. Este acordo terá validade jurídica pautada na legislação, não podendo sequer os débitos serem objetos de execução fiscal, caso sejam adimplidos neste acordo de colaboração.

Este é um caso multidisciplinar de Negócio Jurídico Processual, instituto consolidado pelo Código de Processo Civil de 2015, que vem sendo absorvido pelos demais ramos do direito, e adequando as regras do Direito Público para a sua aplicabilidade no mundo moderno.

Acrescenta-se o Enunciado n. 135³¹ do Fórum Permanente dos Processualistas Civis tem-se que a indisponibilidade do direito material, por si só, não impede o Negócio Jurídico Processual.

Neste passo, quando interpretada esta orientação nas relações jurídicas com o Estado, é um exemplo de aplicação que desafia indisponibilidade absoluta dos interesses e direitos da Fazenda, nas quais este trabalho abordou a tendência de flexibilização em razão da desjudicialização dos litígios, viabilizando a maior aplicação do *pacta sunt servant*, que no exemplo hipotético dado ocorreu em decorrência de um acordo de colaboração.

Outro Enunciado de n. 133³² do mesmo Fórum Permanente dos Processualistas, no sentido de que, salvo nos casos expressamente previstos em lei, os negócios processuais do art. 190 não dependem de homologação judicial, situação que restou confirmada pelo Superior Tribunal de Justiça (REsp 1524130/PR³³), ficando o Judiciário somente com a análise da validade desses negócios.

No âmbito da Fazenda Pública, o princípio da supremacia do interesse público sobre privado também funciona como um fator limitador das possibilidades de realização de negócio jurídico sobre o procedimento, entretanto, não o impossibilita.

A mencionada limitação somente faria sentido no caso desta negociação possuir

³⁰ DIDIER JUNIOR, *op. cit.*, p.168.

³¹ FONSÊCA, *op.cit.*, nota 11.

³² *Ibid.*

³³ BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. *REsp 1524130/PR*. Relator: Ministro Marco Aurélio Bellizze. Disponível em: <https://processo.stj.jus.br/processo/revista/documento/mediado/?componente=ITA&sequencial=1880021&num_registro=201500725974&data=20191206&formato=PDF>. Acesso em 05 jul. 2023

capacidade de violar o interesse público primário do Estado, sintetizado em valores como justiça, segurança e bem-estar social.

As prerrogativas da Fazenda Pública estruturadas com vistas a resguardar o interesse e o patrimônio públicos não podem ser restringidas ou afastadas através de negociação. Por outro lado, as prerrogativas que visam minimizar as dificuldades operacionais resultantes da estrutura burocrática do Estado são negociáveis, respeitados os limites impostos a qualquer negociação processual.

Por fim, todos esses pontos combatidos no presente artigo direcionam ao fato de que o instituto do Negócio Jurídico Processual atende ao principal objetivo do Direito Processual Brasileiro Moderno, e tem muito ao que se adaptar a legislação constitucional, e adequação aos Princípios que norteiam a Administração Pública para seu crescimento e aplicabilidade na Fazenda Pública.

CONCLUSÃO

O Negócio Jurídico Processual é um importante instituto tanto para a democratização do processo quanto para a gestão e adequação procedimental. O instituto não é vedado nos processos que tenham como parte a Fazenda Pública, como deve ser estimulado, desde que observadas as restrições impostas pelo regime jurídico, bem como as limitações que o regime jurídico administrativo impõe.

De maneira geral, foi apresentado nesta pesquisa que os Negócios Jurídicos Processuais, devem observar os seguintes requisitos: (i) versar sobre direitos que admitam autocomposição, (ii) capacidade plena das partes, (iii) convenção sobre ônus, poderes, faculdades e deveres processuais das partes.

Nesta perspectiva é possível concluir de forma resumida que a doutrina majoritária entende que algumas prerrogativas processuais do Estado podem ser reguladas por convenção das partes, quais sejam: (i) a fim de estabelecer outra forma de intimação que não a pessoal, definida em lei; (ii) contagem dos prazos em dias corridos, afastando a regra do art. 219 do CPC; (iii) alterações no procedimento das intervenções de terceiros, (iv) calendarização de atos processuais, (v) modificar o tempo da sustentação oral, (vi) convenção sobre julgamento antecipado do mérito, (vii) negociação sobre matéria probatória, (viii) redução de prazos processuais, (ix) a desistência ou a renúncia, (x) à interposição de recursos, desde que observadas as restrições legais; (xi) o disciplinamento quanto à forma e prazo para cumprimento de obrigações de fazer e não fazer; (xii) a definição das provas a serem eventualmente

produzidas nos embargos à execução ou na impugnação ao cumprimento de sentença.

Considerando que o Brasil vem avançando na política de negociação em matéria tributária, e se inserindo no que tange a adoção de Negócios Jurídicos Processuais na recuperação de débitos fiscais, cumpre-se evidenciar que restou constatado na presente pesquisa o crescimento pela busca da consensualidade, objetivo principal do Código de Processo Civil de 2015, que deverá fortalecer cada vez mais a redução da cultura voltada ao litígio.

A realização de negócio jurídico em matéria tributária são instrumentos, portanto, de uma mudança de paradigma de comportamento tanto do Estado quanto do Contribuinte.

Muito embora não se tenha como mensurar a eficácia destas ações junto às Procuradorias da Fazenda Pública por ausência de publicação de quantitativos de Negócios Jurídicos Processuais celebrados, foi notada na presente pesquisa uma forte tendência para a implantação de solução negociada.

O instituto do Negócio Jurídico Processual no âmbito da Fazenda Pública, ainda que novo, possibilita a desburocratização de processos morosos tais como execuções fiscais que se arrastam por anos inviabilizando ao Estado a manutenção de deveres mínimos em prol da sociedade por arrecadação insuficiente.

Diante da conjuntura vivenciada por anos, sendo imbuídos pela cultura de judicialização das demandas, que gera reiteradamente animosidade entre o fisco e o contribuinte, sem, contudo, solver os litígios, e além disso, resultando expressivo dispêndio do erário público para movimentação da máquina judicial.

Restou observado que vem sendo de competência dos próprios contribuintes a análise e escolha da via que atenda suas pretensões, com vistas à regularização do passivo tributário, podendo valer-se tanto do Negócio Jurídico Processual, para os débitos considerados como recuperáveis, e da transação tributária quanto aos créditos tidos como irrecuperáveis pela legislação tributária.

Após a curta conclusão em algumas possibilidades de aplicação do instituto do Negócio Jurídico Processual, é possível afirmar que restou consolidada a sua viabilidade na Fazenda Pública, que esta flexibilização das prerrogativas fazendárias trazem de alguma forma aumento de receita aos cofres públicos e a continuidade das empresas executadas, que muitas das vezes quebram pela acumulação de dívidas astronômicas, não negociáveis e que ensejam na falência da pessoa jurídica.

O que se pretendeu apresentar nesta pesquisa é o fato de pouca aplicabilidade de negociação nas demandas fazendárias, em especial, no que tange a mediação de conflitos, que é uma das maiores tendências do Processo Civil Moderno, ainda com pouca recepção e

adequação pela Fazenda Pública, maiores demandantes dos Tribunais (Federal e Estadual), tema este que deve sim ser debatido, e mais estudado na esfera acadêmica, para melhor aceitação prática.

REFERÊNCIAS

ALVIM, Arruda. *Manual de Direito Processual Civil: Teoria do Processo e Processo de Conhecimento*. 17. ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Revista do Tribunais, 2017.

BRASIL. *Código de Processo Civil*. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/113105.htm>. Acesso em: 08 jun.2023.

_____. Conselho Nacional de Justiça. *Maiores Litigantes com Ações no Judiciário Brasileiro*. Disponível em: <<https://grandes-litigantes.stg.cloud.cnj.jus.br/>>. Acesso em: 13 ago. .2023.

_____. *Lei n. 10.259*, de 12 de julho de 2001. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/L10259.htm#art27>. Acesso em: 08 jun.2023.

_____. *Lei n. 10.522*, de 19 de julho de 2002. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/L10522compilado.htm>. Acesso em: 08 jun.2023.

_____. *Lei n. 12.153*, de 22 de dezembro de 2009. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/lei/L12153.htm>. Acesso em: 08 jun.2023.

_____. *Lei n. 12.850*, de 02 de agosto de 2013. Disponível em: < https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2013/lei/112850.htm>. Acesso em: 03 jul.2023

_____. *Lei n. 13.874*, de 20 de setembro de 2019. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/lei/L13874.htm>. Acesso em: 08 jun.2023.

_____. *Lei n. 13.988*, de 14 de abril de 2020. Disponível em: < https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2020/Lei/L13988.htm#view>. Acesso em: 08 jun.2023.

_____. *Lei n. 9.469*, de 10 de julho de 1997. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9469compilado.htm>. Acesso em: 08 jun.2023.

_____. *Medida Provisória n. 899*, de 16 de outubro de 2019. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/mpv/mpv899.htm>. Acesso em: 08 jun.2023.

_____. *Portaria PGFN n. 502*, de 12 de maio de 2016. Disponível em: <<https://www.gov.br/pgfn/pt-br/assuntos/representacao-judicial/documentos-portaria-502/portaria-pgfn-502-texto-consolidado-ate-portaria-19581.pdf>>. Acesso em: 08 jun.2023.

_____. *Portaria PGFN n. 742*, de 21 de dezembro de 2018. Disponível em: <<http://normas.receita.fazenda.gov.br/sijut2consulta/link.action?naoPublicado=&idAto=9775>>

7&visao=compilado>. Acesso em: 08 jun.2023.

_____. Superior Tribunal de Justiça. *REsp 1524130/PR*. Relator: Ministro Marco Aurélio Bellizze. Disponível em: <https://processo.stj.jus.br/processo/revista/documento/mediado/?componente=ITA&sequencial=1880021&num_registro=201500725974&data=20191206&formato=PDF>. Acesso em 05 jul. 2023.

CUNHA, Leonardo Carneiro da. *A Fazenda Pública em Juízo*. 14. ed. rev., atual. e ampl. Rio de Janeiro: Forense, 2017.

DIDIER JUNIOR, Fredie. *Curso de Direito Processual Civil*. v.1. 20. ed. rev., atual. e ampl. Salvador: Jus Podivm, 2018.

_____, Fredie. *Ensaio sobre os negócios jurídicos processuais*. 3. ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Jus Podivm, 2023.

FONSÊCA, Vitor. Enunciados FPPC 2022. *Diário Processual*, 23 mar. 2020. Disponível em: <<https://diarioprocessual.com/2022/03/23/enunciados-fppc-2022/>>. Acesso em: 08 jun.2023.

MEDINA, José Miguel Garcia. *Curso de Direito Processual Civil Moderno*. 3. ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Revista do Tribunais, 2017.

NOGUEIRA, Pedro Henrique. *Negócios Jurídicos Processuais*. 5. ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Jus Podivm, 2023.

THEODORO JUNIOR, Humberto. *Curso de Direito Processual Civil*. v.1. 59. ed. rev., atual. e ampl. Rio de Janeiro: Forense, 2018.