



**UNIVERSIDADE FEDERAL DA PARAÍBA  
CENTRO DE CIÊNCIAS JURÍDICAS  
DEPARTAMENTO DE CIÊNCIAS JURÍDICAS  
CURSO DE GRADUAÇÃO EM DIREITO**

**ANNA LUÍZA DUARTE SANTOS**

**RECUPERAÇÃO DO CRÉDITO TRIBUTÁRIO EM JUÍZO: UMA  
ANÁLISE ACERCA DO NEGÓCIO JURÍDICO PROCESSUAL**

**SANTA RITA**

**2020**

**ANNA LUÍZA DUARTE SANTOS**

**RECUPERAÇÃO DO CRÉDITO TRIBUTÁRIO EM JUÍZO: UMA  
ANÁLISE ACERCA DO NEGÓCIO JURÍDICO PROCESSUAL**

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado  
ao Curso de Graduação em Direito do  
Departamento de Ciências Jurídicas da  
Universidade Federal da Paraíba como  
requisito parcial da obtenção do grau de  
Bacharela em Direito.

Orientador: Professor Mestre Alex Taveira  
dos Santos

**SANTA RITA**

**2020**

**Catalogação na publicação  
Seção de Catalogação e Classificação**

S237r Santos, Anna Luiza Duarte.

Recuperação do crédito tributário em juízo: uma análise acerca do negócio jurídico processual / Anna Luiza Duarte Santos. - João Pessoa, 2020.  
76 f.

Orientação: Alex Taveira dos Santos.  
Monografia (Graduação) - UFPB/DCJ/ SANTA RITA.

1. Direito Tributário. 2. Acordo. 3. Métodos adequados de solução de conflitos. 4. Negócio Jurídico Processual. 5. Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional.  
I. Santos, Alex Taveira dos. II. Título.

UFPB/CCJ

CDU 34

**ANNA LUÍZA DUARTE SANTOS**

**RECUPERAÇÃO DO CRÉDITO TRIBUTÁRIO EM JUÍZO: UMA  
ANÁLISE ACERCA DO NEGÓCIO JURÍDICO PROCESSUAL**

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado ao Curso de Graduação em Direito do Departamento de Ciências Jurídicas da Universidade Federal da Paraíba como requisito parcial da obtenção do grau de Bacharela em Direito.

Orientador: Professor Mestre Alex Taveira dos Santos

**DATA DA APROVAÇÃO: 01/12/2020**

**BANCA EXAMINADORA:**

---

**Prof. Me. Alex Taveira dos Santos  
(ORIENTADOR)**

---

**Prof.<sup>a</sup> Ma. Herleide Herculano Delgado  
(EXAMINADORA)**

---

**Prof. Dr. Roberto Moreira de Almeida  
(EXAMINADOR)**

Dedico este trabalho à toda minha família, em especial, a meus pais e meu irmão que sempre me apoaram nos caminhos da vida.

## AGRADECIMENTOS

Foram cinco anos de desafios, dedicação e apoio de muitos. Comemoro este momento, mas sozinha, não teria conseguido, por isso, a palavra é gratidão por toda a trajetória, pois de nada vale conquistar, se você não tem com quem compartilhar.

Inicialmente, externo minha gratidão a Deus, detentor de tudo, por me erguer e caminhar todos dias comigo, sem Ele nada sou. Também a Nossa senhora, por ser minha eterna intercessora e mãe.

Aos meus pais, Humberto e Zizi, que me ensinaram os bons valores e a importância da educação, além de toda dedicação para me proporcionar as melhores oportunidades de estudo. A meu irmão, André Felipe, por ser esse humano que não mede esforços para me ajudar, inspiração diária de luta.

As minhas tias, Sônia, Graça e Cristina, por toda assistência em todas as fases da minha vida, com todo o apoio maternal, e por me instruir a ser uma pessoa íntegra e honesta.

Aos meus avós, pelas inúmeras orações e por todas vezes que me motivaram a estudar e o quanto se orgulharam das conquistas alcançadas por mim. Meu muito obrigada, aos meus tios, Marcelina, Meire e Henrique por toda preocupação, por sempre se fazerem presente.

A meu padrinho, Hugo, meus primos Josenira, Ana Emília, Kaline e Vitor, por toda presença recheada de muito amor e carinho, cada um tem uma participação direta na minha educação e na pessoa que sou hoje.

A Lílian, por ser a minha irmã, por estar comigo desde do seu nascimento, por ser quem acompanha os meus passos de perto, com quem divido sonhos e lutas, quem me corrige, muito me alegra e aquece meu coração.

A Bertrand, por ser meu companheiro de todas horas, por, todas as vezes acalmar-me e arrancar sorrisos, e que não mede esforços para me ver feliz. Esse ano não seria o mesmo sem você ao meu lado.

A todos os meus amigos, que posso contar a qualquer hora, que me ajudam, me ouvem, fazem parte da minha história. A Adalgisa, por me empenhar e lutar pela nossa amizade, além de toda ajuda acadêmica. A Marcella, Isabela e Brenda, por estarem comigo desde a infância. A Ana Júlia, Débora, Vitória e Ysnéia que pude conhecer através do DCJ, obrigada por todo suporte e por me mostrar que é possível a amizade no âmbito universitário. E todas as minhas amigas, Heloísa, Jéssica, Carol, Thainá, Beatriz e Larissa.

Aos lugares em que estagiei, inicialmente, Gondim Advogados, por ter aprendido sobre uma advocacia íntegra e pela contribuição na minha formação acadêmica com todos os

ensinamentos jurídicos. Posteriormente, ao Tribunal Regional Eleitoral da Paraíba, onde pude descobrir um novo mundo e pessoas incríveis, as quais guardarei em todo meu coração, Marinaldo, André, Anna Chystina, Hélder, Jean, obrigada por serem muito mais do que colegas e mestres, e sim, amigos.

Agradeço também a todos os colegas, às amigas que descobri em sala, Lidiane, Andreza, Elizabeth, Josirlayne e Derraira, conviver com cada uma de vocês tornou essa experiência mais leve e gratificante.

A todos os professores, aos servidores e aos terceirizados que contribuíram grandemente para o meu crescimento profissional e pessoal, transmitindo a mim valores da vida, com muita dedicação.

Ao professor, Alex Taveira dos Santos que me orientou neste trabalho e ajudou a desbravar esse tema, além de seu comprometimento à docência como poucos.

*Porque no tempo da minha memória somos pra sempre, não existe morrer dentro, é como uma canção. As canções não morrem nunca porque elas moram dentro das pessoas que gostam delas.*

*- Aline Bei*

## RESUMO

O presente trabalho de conclusão de curso tem o objetivo de analisar o negócio jurídico processual em matéria tributária como forma de recuperação de crédito em juízo, com base no artigo 190 do Código de Processo Civil de 2015, tendo como parâmetro o assoberbamento do Poder Judiciário, especialmente nas demandas tributárias, em destaque, a execução fiscal, ante sua morosidade e por serem a maior parte dos processos que encontram no sistema, o que demonstra a necessidade por uma reforma ou por buscar meios mais adequados de solução de conflito, é o caso do negócio jurídico processual. Dessa maneira, tem como objetivo principal analisar e examinar esse instituto como uma modalidade mais célere e adequada para tentar solucionar a taxa de congestionamento do Poder Judiciário, no âmbito da Fazenda Nacional. O estudo foi realizado tendo como base análise bibliográfica, com o intuito de entender onde e o que é o problema, e, posteriormente, fundamentar a adequação de novas modalidades por meio de teorias doutrinárias, além de embasamento dispostos em artigos científicos, artigos de revistas e produções acadêmicas; assim como através de análise documental, em projeto de leis, portarias da PGFN, normas, legislações, resoluções, no âmbito nacional e estadual, precedentes e súmulas dos tribunais superiores. Por meio dessa pesquisa, estipularemos quais os instrumentos e as modalidades que se encontram disponíveis no Ordenamento Jurídico, a fim de remediar os problemas enfrentados pela máquina estatal, justamente, quais são os mais métodos consensuais mais adequados, sendo estes no cenário tributário, uma luz; nova forma de solucionar as controvérsias existentes entre o Fisco e Contribuinte. A partir disso, portanto, alcançou a necessidade de mudança, a efetivação desses meios adequados, o que acarreta em um nova postura social e jurídica, para garantir resultados mais céleres e na redução de litígios nas demandas tributárias.

**Palavras-chave:** Direito Tributário. Acordo. Métodos adequados de solução de conflitos. Negócio Jurídico Processual. Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional.

## **ABSTRACT**

This course conclusion work aims to analyze the procedural legal business in tax matters, as a form of credit recovery in court, based on article 190 of the 2015 Code of Civil Procedure, having as a parameter the overwhelming of the Judiciary, especially in tax demands, in particular, tax enforcement, in view of the slowness and because they find in the system, what demonstrates the need for reform or seeking more adequate means of conflict resolution, is the case of the procedural legal business. Therefore, the main objective is to analyze and examine this institute as a faster and more appropriate modality to try to solve the congestion rate of the Judiciary, within the scope of the National Treasury. The study was performed based on bibliographic analysis, in order to understand, where and what the problem is and later to justify the adequacy of new modalities through doctrinal theories, in addition to the basis arranged in scientific articles, magazine articles and academic productions; as well as through document analysis, in bills, PGFN ordinances, norms, laws, resolutions, at the national and state level, precedents and summaries of the higher courts. Through this research, we will stipulate which instruments and modalities are available in the Legal System, in order to remedy the problems faced by the state machine, precisely, which are the most appropriate consensual methods, being these in the tax scenario, new way to resolve the existing disputes between the Authorities and Taxpayers. From this, therefore, it achieved the need for change, the effectiveness of these appropriate means, which results in a new social and legal posture, to ensure faster results and in the reduction of litigation in tax demands.

**Keywords:** Tax Law. Agreement. Alternative Dispute Resolution. Procedural contract. PGFN.

## **ÍNDICE DE ILUSTRAÇÕES**

### **TABELA**

Tabela 1 - Taxa de congestionamento por tipo de processo, ano 2018 .....	25
--	----

### **GRÁFICOS**

Gráfico 1 - Estoque de créditos tributários e de dívida ativa reconhecidos no balanço patrimonial da União em 2019 .....	29
Gráfico 2 - Valor total com os acordos de transação pela PGFN, entre janeiro e agosto de 2020 .....	44

### **FIGURAS**

Figura 1 – Taxa de congestionamento na execução fiscal, por tribunal. ....	26
Figura 2 – Taxa de congestionamento na execução e no conhecimento .....	28
Figura 3 - Caminho percorrido pelos créditos tributários e dívida ativa constituídos e não arrecadados pela RFB E PGFN .....	29

## **LISTA DE ABREVIATURAS**

- ADI – Ação Direta de Inconstitucionalidade  
AGU – Advocacia Geral da União  
AGE – Auditoria Geral  
CRJ/PGFN – Coordenação-Geral da Procuradoria da Fazenda Nacional  
CDA – Certidão de Dívida Ativa  
CC – Código Civil  
CPC – Código de Processo Civil  
CPC/2015 – Código de Processo Civil de 2015  
CTN – Código Tributário Nacional  
CNJ – Conselho Nacional de Justiça  
CF – Constituição Federal  
ECAC – Centro Virtual de Atendimento ao Contribuinte  
FNPP – Fórum Nacional do Poder Público  
FPPC – Fórum Permanente de Processualista Civis  
LEF – Lei de Execução Fiscal  
LC – Lei Complementar  
MASC – Métodos Adequados de Solução de Conflitos  
MP – Medida Provisória  
NJP – Negócio Jurídico Processual  
PGFN – Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional  
PFN – Procuradoria da Fazenda Nacional  
PL – Projeto de Lei  
OCDE – Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico  
TJSP – Tribunal de Justiça de São Paulo  
RFB – Secretaria da Receita Federal do Brasil  
RCTN – Relatório Contábil do Tesouro Nacional  
STJ – Superior Tribunal de Justiça  
STF – Supremo Tribunal Federal

## SUMÁRIO

<b>1 INTRODUÇÃO</b>	15
<b>2. A COBRANÇA DO CRÉDITO TRIBUTÁRIO EM JUÍZO</b>	18
2.1. ASPECTOS GERAIS SOBRE O CRÉDITO TRIBUTÁRIO	18
2.2. DÍVIDA ATIVA	18
2.3. EXECUÇÃO FISCAL	21
2.4. O CONGESTIOMENTO DO PODER JUDICIÁRIO E O PASSIVO TRIBUTÁRIO	24
<b>3. RESOLUÇÕES ALTERNATIVAS DE CONFLITO OU MÉTODOS ADEQUADOS DE SOLUÇÃO DE CONFLITO EM MATÉRIA TRIBUTÁRIA?Error! Bookmark not defined.</b>	
3.1. CONSIDERAÇÕES INICIAIS	31
3.2. MEDIAÇÃO TRIBUTÁRIA	34
<b>3.2.1. Aspectos Gerais sobre o instituto da mediação</b>	34
<b>3.2.2. Mediação Fiscal e Tributária</b>	35
3.3. ARBITRAGEM TRIBUTÁRIA	37
<b>3.3.1. A arbitragem no ordenamento brasileiro e a possibilidade de utilização no direito tributário</b>	37
3.4. TRANSAÇÃO TRIBUTÁRIA	40
<b>3.4.1. O dispositivo da Transação no contexto do Código Civil de 2002</b>	40
<b>3.4.2. A Transação Tributária e os reflexos da nova Lei n° 13.988 de 2020</b>	41
3.5. NEGÓCIO JURÍDICO PROCESSUAL	44
<b>3.5.1. Conceito de Negócio Jurídico Processual e a possibilidade trazida pelo Código de Processo Civil</b>	44
<b>3.5.2. Características do Negócio Jurídico Processual atípico</b>	46
<b>4. O NEGÓCIO JURÍDICO PROCESSUAL COMO FORMA DE RECUPERAÇÃO DE CRÉDITO TRIBUTÁRIO</b>	49

4.1. NEGÓCIOS JURÍDICOS PROCESSUAIS COMO FORMA DE RECUPERAÇÃO DE CRÉDITO TRIBUTÁRIO E SUA EVOLUÇÃO NORMATIVA NO ÂMBITO DA FAZENDA	49
4.2. AS PORTARIAS N°S 33, 360 E 742 DA PROCURADORIA GERAL DA FAZENDA NACIONAL (PGFN)	51
4.3. A IMPLEMENTAÇÃO DO NEGÓCIO JURÍDICO PROCESSUAL TRIBUTÁRIO NAS PROCURADORIAS DOS ESTADOS	59
4.4. A EFICIÊNCIA E OS AVANÇOS DOS NEGÓCIOS JURÍDICOS PROCESSUAIS	62
<b>5 CONSIDERAÇÕES FINAIS</b>	67
<b>REFERÊNCIAS</b>	69

## 1. INTRODUÇÃO

O Poder Judiciário atualmente depara-se cada vez mais com enorme volume de lides judiciais ajuizadas. A morosidade e o congestionamento dos processos são os problemas mais visualizados, afrontando os princípios constitucionais da duração razoável do processo, da efetividade da prestação jurisdicional e da eficiência.

Diante desse cenário, o Direito Tributário é caracterizado como impulsionador de boa parte das altas demandas dos processos, em muito, em decorrência da cobrança de crédito tributário. Assim, seria a forma mais eficiente e econômica a cobrança do crédito pela via Judiciária? É possível a utilização de outras formas mais razoáveis para solucionar a cobrança dos tributos ao devedor fora do Judiciário? Como melhorar os procedimentos de cobrança? São esses questionamentos que estão sendo discutidos por uns bons anos no atual cenário jurídico brasileiro e nesse trabalho.

Tem-se uma preocupação com a falta de celeridade processual, tendo em vista que muitas das demandas demoram anos para obterem um desfecho, e quando se trata de matéria tribunal em nível federal é em média uma década. Além do mais, os custos de manutenção para manter esse sistema são muitos custosos ao Estado. Essa crise em muito decorre da cultura de “judicialização”, já que as pessoas estão acostumadas a buscar apenas o judiciário para resolver os litígios, em razão da segurança jurídica e social que foi construída para esse órgão através dos séculos.

A cobrança de crédito tributário não é diferente. A sua realização por meio judicial tem alta demanda, o que acarreta certa deficiência, embora se tenha varas especializadas para execuções fiscais, não há aparato disponível, para suprir a alta carga de processos. Segundo dados do Conselho Nacional de Justiça (CNJ), os processos de execuções fiscais ou de Fazenda Pública chegam a ser quase a metade que estão em trânsito em todo o país.

Além disso, nessa esfera, há uma outra problemática, é o não cumprimento voluntário das obrigações, em muito, decorrente da falta de diálogo entre o Estado e os contribuintes, o que dificulta a efetividade na recuperação de crédito.

É notável que a Justiça suporta uma carga muito grande, sendo necessário uma mudança, que venha colher novos olhares para trazer melhores resultados, modificando o sistema cultural do judiciário. Dessa maneira, visto a inficiência do sistema judiciário

brasileiro, há a possibilidade de adesão a novas modalidades de resolução adequada de conflitos, o que, em matéria tributária não é diferente.

Com essa necessidade, surgem os chamados Métodos Adequados de Solução de Conflitos (MASC) que possuem o intuito de prover o acesso à justiça. Ao que se refere aos meios adequados, há muitos disponíveis para uso, por exemplo, a conciliação, a negociação, a mediação, a arbitragem e, mais recente no cenário brasileiro, a dispute boards.

Com o advento da Lei nº 13.105 de 2015, o Novo Código de Processo Civil (CPC/2015), foram trazidas diversas dessas novas temáticas com o intuito de deixar o sistema jurídico processual cada vez mais célere e eficiente, em muito decorrente do seu artigo 3, §3º, que estimulou a implementação de outro métodos de solução consensual de conflitos.

Uma dessas mudanças trazidas pelo CPC/2015 está prevista no artigo 190 que versa sobre a possibilidade de admissão do Negócio Jurídico Processual (NJP). O dispositivo garante autorização para as partes deliberarem sobre mudanças nos procedimentos, maneira alternativa de resolução dos conflitos, tendo em consideração a chamada mútua cooperação disciplinada no artigo 62 da referida legislação.

Tem-se evidenciado de forma inovadora a possível utilização de métodos adequados em matérias tributárias, principalmente em portarias editadas pela Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional (PGFN). A portaria nº 360 de 2018 da PGFN autoriza a realização justamente de modalidades específicas de Negócio Jurídico Processual (NJP) entre o fisco e o contribuinte. Já a partir da portaria nº 742 de 2018 tem a disciplina da celebração do NJP em sede de execuções fiscais e novas modalidades.

Com isso, o objetivo principal desta pesquisa é analisar o negócio jurídico processual no âmbito tributário, que busca dar maior efetividade à cobrança dos créditos da fazenda, para desafogar o Poder Judiciário, já que em grande parte as demandas revelam ser duradoras e sem frutos, através da análise de casos representativos. Além de delinear a abrangência do instituto nas questões tributárias e como as mudanças refletem no ordenamento jurídico.

Assim, resta evidente que se faz necessário a análise de alterações na utilização de cobranças do crédito tributário com o intuito de dar maior eficiência, em contrapartida ao oferecido em juízo.

Para tanto, tem-se quanto objetivos específicos: a) compreender e analisar a ineficiência da cobrança do crédito tributário em juízo; b) avaliar as soluções adequadas de conflito em matéria tributária, no que tange aos seus desdobramentos e repercussões atuais; e,

por fim, c) demonstrar as medidas e práticas já utilizadas sobre o negócio jurídico processual, bem como explorar e indicar as atualizações das normas, portarias editadas pela procuradoria.

No primeiro capítulo, busca inicialmente entender um pouco do cenário de como se dá a cobrança do crédito tributário em juízo, além da atual conjectura do acesso à justiça, visto as principais dificuldades enfrentadas pelo Poder Judiciário em suprir as demandas existentes, principalmente, no âmbito de execuções fiscais, a fim de mostrar a necessidade de mudança desse sistema. É mostrado como é ineficiente e arcaica o sistema jurídico normativo tributário, apontando seus efeitos na recuperação do crédito.

Diante da ineficiência clara desse sistema, o segundo capítulo trata de outras formas de explorar as resoluções de litígios, os já mencionados Métodos Adequados de Solução de Conflitos (MASC), abordando os principais em âmbito tributário; mediação, arbitragem, transação e negócio jurídico processual. Pois, eles trazem um estabelecimento mais próximo entre as partes, comunicação mais efetiva e direta. Esta comunicação é de suma importância para entender a necessidade de outras maneiras e como dão seus funcionamentos, a fim de introduzir o objeto principal da pesquisa, que também encontra-se inserido no MASC, e mostrando o quanto é significativo, além de ser uma realidade que cada vez mais próxima do direito tributário.

Por fim, no terceiro e último capítulo abordará o instituto do Negócio Jurídico Processual no cenário de recuperação de crédito tributário, tomando como base todas as normativas e portarias existentes. Primeiramente, será elucidado na seara federal, em especial a Portaria PGFN 742/2018, e, posteriormente, será abordado os negócios jurídicos processuais já encontrados e regulamentados nas procuradorias estaduais. Após tal explanação, explica-se a importância de explorar esses métodos e como eles mostram eficazes quando são solicitados, tal qual a necessidade de uma melhor expansão desses institutos para que haja uma mudança na cultura de judicialização.

## 2. A COBRANÇA DO CRÉDITO TRIBUTÁRIO EM JUÍZO

### 2.1. ASPECTOS GERAIS SOBRE O CRÉDITO TRIBUTÁRIO

A palavra “crédito” etimologicamente é proveniente do latim *credere* ou *creditum*, o que traduz em confiança ou até mesmo segurança. Tratando especificamente sobre o crédito tributário, este é o direito de crédito que advém de uma obrigação tributária com a Fazenda Pública que a detém.

É com a formalização da obrigação tributária que nasce o poder de cobrança do crédito tributário através do Fisco (MACHADO SEGUNDO, p. 175). O início é dado através da hipótese de incidência, situação hipotética prevista em lei, pois, existindo a sua concretização, tem-se o fato gerador com toda sua previsão, nascendo assim, a obrigação tributária.

O fisco exige o cumprimento da obrigação tributária. Caso realize o procedimento administrativo denominado de lançamento (o que constitui o crédito tributário) possui a possibilidade de exigir daquele sujeito passivo a obrigação tributária. Em complementação, afirma Harada (2018, p. 687) que:

O crédito tributário nada mais é do que a própria obrigação tributária principal formalizada pelo lançamento, ou seja, tornada líquida e certa pelo lançamento. A obrigação tributária principal, como já vimos, consiste no pagamento de tributo ou de pena pecuniária. O crédito tributário nada mais é do que a conversão dessa obrigação ilíquida em líquida e certa, exigível no prazo estatuído na legislação tributária. Do ponto de vista material, obrigação e crédito se confundem. As partes são as mesmas, o objeto é idêntico e o vínculo jurídico, idem. Surgida a obrigação, deve a Fazenda declarar sua existência, através do lançamento, apurando o quantum e identificando o sujeito passivo, quando então, aquela obrigação passará a existir sob a denominação de crédito tributário.

O artigo 139 do Código Tributário Nacional - CTN o disciplina e diz que “o crédito tributário decorre da obrigação principal e tem a mesma natureza desta”. Em decorrência do objeto de estudo e da relevância de definir os aspectos gerais do crédito tributário faz-se essencial observar como se dá a sua cobrança em juízo.

Da mesma forma, é importante entender o estudo dos institutos a seguir à luz do CTN, do Código de Processo Civil – CPC e das súmulas existentes, para elucidar na sequência, a matéria principal, bem como os seus efeitos; sua formação no Judiciário brasileiro e o passivo tributário.

## 2.2. DÍVIDA ATIVA

Inicialmente, dominar o conceito de dívida ativa é primordial, bem como o funcionamento do procedimento administrativo tributário a partir da chegada dela, para adentrarmos no estudo da cobrança de crédito em juízo. Em termos gerais, trata-se do registro dos valores devidos à Fazenda Pública advindos de uma obrigação, quando não há o pagamento, que gera a imediata inscrição em dívida ativa. É o que está disposto no artigo 201 do CTN, que diz:

Artigo 201. Constitui dívida ativa tributária a proveniente de crédito dessa natureza, regularmente inscrita na repartição administrativa competente, depois de esgotado o prazo fixado, para pagamento, pela lei ou por decisão final proferida em processo regular.

A inscrição do débito é um ato vinculado que garante certa higidez ao crédito, pois é precedido de controle de legalidade, que irá analisar e determinar os requisitos de existência do crédito, da quantia e da sua exigibilidade. Ela procura formar o título executivo extrajudicial, o qual embasa a cobrança administrativa ou judicial. Assim, explica Machado Segundo (2019, p. 261) que:

Ao efetuar o lançamento, a autoridade competente confere ao sujeito prazo para que efetue o pagamento, ou apresente impugnação administrativa discutindo a validade do crédito correspondente. Esgotado esse prazo sem que tenha ocorrido o pagamento ou a impugnação, o crédito tributário se torna “exigível”. Passa, então, por uma cobrança “amigável”, sendo depois encaminhado à Procuradoria Judicial do ente tributante correspondente, para que o valor seja inscrito em “Dívida Ativa” e exigido através de execução fiscal.

Ou seja, quando não há arrecadação na data de vencimento, após a constituição dos créditos tributários, haverá a cobrança administrativa, porém, caso o contribuinte ainda não faça o recolhimento, os créditos tributários serão inscritos em Dívida Ativa.

É a Secretaria da Receita Federal do Brasil (RFB) a quem compete a responsabilidade pela administração dos tributos que são da competência da União, por exemplo, perante a cobrança realizada administrativamente. Posteriormente, caberá à Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional (PGFN).

Dessa forma, quando o crédito tributário não foi pago, nem extinto, haverá a inscrição do crédito na dívida ativa, com a extração da chamada Certidão de Dívida Ativa (CDA).

Há requisitos essenciais e obrigatórios para a CDA, como descreve o artigo 202 do CTN, e, em suma, são eles: o nome do devedor, ou responsáveis (caso existam), o endereço dos devedores (domicílio ou residência), a quantia devida, a maneira de calcular dos juros, a

natureza do crédito, a data que foi inscrita, e, caso necessário, o número do processo administrativo.

Caso haja algum vício ou for ausente alguns dos elementos indispensáveis, haverá nulidade da inscrição da dívida ativa e do processo de cobrança dela, conforme o artigo 203 do Código Tributário Nacional.

Porém, até a decisão de primeira instância poderá ser sanado ou complementado o erro, desde que haja a substituição da CDA por uma nova, com a garantia da ampla defesa. Mesmo diante dessa normativa, Paulsen aduz (2020, p. 489) que:

[...] tem prevalecido o entendimento de que o reconhecimento de nulidade depende da demonstração de prejuízo à defesa. Eventual vício que não comprometa a presunção de certeza e liquidez e que não implique prejuízo à defesa, como no caso em que o débito já restou sobejamente discutido na esfera administrativa, não justifica o reconhecimento de nulidade, considerando-se, então, como simples irregularidade.

É importante destacar que a CDA possui presunção de certeza e liquidez, além de ter efeito de prova pré-constituída (de forma relativa) e que ela admite prova inequívoca em sentido contrário, visto que o devedor pode alegar toda e qualquer matéria de direito para tentar anular a CDA, e, consequentemente, a cobrança dela (CTN, artigo 204).

É através da CDA que pode existir a promoção da execução fiscal, pois se trata de um título executivo extrajudicial, em que seu efeito é tornar o crédito exequível, isto é, permitir uma qualidade de exequibilidade desse crédito em juízo. Por outro lado, afirma Chimenti (2019, p. 226) que “há quem sustente, a partir dos artigos 38 da Lei nº 6.830/80 e 204 do Código Tributário Nacional, que a CDA serve apenas para aparelhar a execução fiscal.”

Uma vez inscrito em dívida ativa o crédito passa a ser tornar inexigível, em virtude do controle interno de legalidade do procedimento, gozando assim, de presunção de liquidez e certeza, (que pode ser cobrado em juízo), com o atributo da exequibilidade, disciplinado pelo artigo 784, IX do CPC.

Além dos efeitos citados da inscrição da dívida ativa, conforme estabelece a Lei nº 13.606/18, que acrescentou o artigo 20-B à Lei nº 10.522/02 (PAULSEN, 2020, p. 500), o devedor é chamado novamente para uma nova forma de cobrança amigável.

Após efetuada a inscrição, o devedor será notificado para que realize o pagamento em até 5 (cinco) dias. Caso o prazo decorra sem o devido pagamento, pode haver a comunicação da Fazenda Pública aos órgãos de proteção de crédito, assim como fazer averbação da CDA nos órgãos de registro de bens e de direitos.

Dessa maneira, dar-se-á o início pela via judicial e não mais pela administrativa, através da Lei de execução Fiscal (LEF), Lei nº 6830/80 que dispõe, justamente, sobre a cobrança judicial da Dívida Ativa da Fazenda Pública.

### 2.3. EXECUÇÃO FISCAL

Como descrito no tópico anterior, após o não pagamento do tributo dentro do prazo decadencial, haverá a inscrição em dívida ativa, com a devida extração da CDA, um título executivo.

A Execução Fiscal é um processo judicial, no qual terá como o objeto a CDA - tanto dívida tributária quanto não tributária -, um título executivo extrajudicial, nos termos da LEF, Lei nº 6830/80, e de forma subsidiária ao CPC, obedecendo o prazo prescricional de 5 (cinco) anos contados da data da constituição definitiva (CTN, artigo 174) do crédito a partir da conclusão do processo administrativo.

Nesse sentido, ensina Machado Segundo (2020) que a execução trata-se de um processo judicial, sendo assim exercida a tutela jurisdicional, visto que é preciso de um terceiro para resolver o problema e atuar de forma imparcial - nesse caso o Poder Judiciário -, a fim de que haja o devido respeito aos princípios constitucionais, realizando a expropriação de bens do executado de uma maneira que seja proporcional.

Entende o Superior Tribunal de Justiça (STJ) que a morosidade da máquina Judiciária, nos cumprimentos dos atos processuais, não pode afetar e prejudicar o credor que ajuizou, de forma tempestiva a execução (PAULSEN, 2020, p. 761). É o que traz a Súmula de nº 106, a qual também se aplica na execução fiscal, que diz: “Proposta a ação no prazo fixado para o seu exercício, a demora na citação, por motivos inerentes ao mecanismo da Justiça, não justifica o acolhimento da arguição de prescrição ou decadência”.

É mediante a Execução Fiscal, que a Fazenda Pública almeja no Judiciário a expropriação de bens do devedor, com intuito de reaver o pagamento da dívida. O Fisco irá mover a execução fiscal em desfavor de todos os devedores tributários após 60 (sessenta) dias da inscrição do débito em dívida ativa, que gerará o início dos procedimentos da petição inicial, que será encaminhada ao Judiciário, dando abertura ao processo de execução.

No âmbito da Fazenda Nacional, apenas dívidas acima de R\$ 20.000 (vinte mil reais) são encaminhadas para ao Poder Judiciário, conforme Port. MF nº 75/2012.

A Portaria MF n. 75/12 elevou esse patamar, determinando o não ajuizamento das execuções fiscais de débitos para com a Fazenda Nacional de valor consolidado igual ou inferior R\$ 20.000,00 (vinte mil reais). Dispôs, ainda, no sentido de que o

Procurador da Fazenda Nacional requererá o arquivamento, sem baixa na distribuição, das execuções fiscais de débitos com a Fazenda Nacional, cujo valor consolidado seja igual ou inferior a R\$ 20.000,00 (vinte mil reais), desde que não ocorrida a citação pessoal do executado ou não conste dos autos garantia útil à satisfação do crédito. A MP 881/19, alterando o artigo 20 da Lei n. 10.522/02, manteve a autorização de arquivamento sem baixa, mas tendo como referência o valor que for estabelecido em ato do Procurador-Geral da Fazenda Nacional. A Portaria PGFN n. 396/16, em seu artigo 20, prevê a possibilidade de que seja requerida a suspensão, nos termos do artigo 40 da LEF, das execuções de valor consolidado inferior a um milhão de reais quando não haja garantia capaz de assegurar a sua satisfação, ao menos parcial (PAULSEN, 2020, p. 526).

Os sujeitos da relação jurídico-tributária, tem como ativo o credor tributário: a União, os Estados e o Distrito Federal e os Municípios. Já o sujeito passivo, é o devedor tributário, podendo ser o próprio devedor ou o responsável, o fiador, o espólio, a massa e os sucessores a qualquer título (LEF artigo 4º). O devedor sempre será executado em primazia aos demais, tendo prioridade, já os outros só poderão ser atingidos quando o devedor principal não satisfizer o débito.

Segundo o artigo 5º da LEF: “A competência para processar e julgar a execução da Dívida Ativa da Fazenda Pública exclui a de qualquer outro Juízo, inclusive o da falência, da concordata, da liquidação, da insolvência ou do inventário.” Nota-se que o juízo aqui trata de vara especializada, com a exclusão total de outras varas.

A proposição da execução será no foro de domicílio do réu, no de sua residência ou no lugar onde for encontrado, como estabelece o artigo 46, §5º do CPC. Já em casos de mudança de domicílio do executado não há deslocamento da competência já fixada, após proposta da execução fiscal, é o que estabelece a súmula 58<sup>1</sup> do STJ.

Já quando não for localizado o devedor, ou até mesmo não tiverem sido encontrados bens que possam ser penhorados, o juiz deverá suspender o curso da execução, devendo permanecer assim até 1 (um) ano. Decorrido o prazo, o juiz terá que ordenar o arquivamento dos autos, como determina o artigo 40 da LEF (MACHADO SEGUNDO, 2019, p. 432).

Dá-se inauguração da execução fiscal por meio de petição inicial, com devido título nesse presente caso, a CDA. Ela possui três elementos, onde indicará (LEF, artigo 6º): o juiz a quem é dirigida – conforme competência tributária -, o pedido e o requerimento para a citação. Dispõe a Súmula 558 do STJ que não pode haver o indeferimento da petição inicial nas ações de execução fiscal, em razão da falta de indicação do CPF, RG ou CNPJ da parte executada.

---

<sup>1</sup> Proposta a execução fiscal, a posterior mudança de domicílio do executado não desloca a competência já fixada.

Além disso, dispõe o verbete da súmula 559 do mesmo órgão que “Em ações de execução fiscal, é desnecessária a instrução da petição inicial com o demonstrativo de cálculo do débito, por tratar-se de requisito não previsto no artigo 6º da Lei nº 6.830/1980”.

Após juízo de admissibilidade da petição inicial, caso haja deferimento (LEF, artigo 7º), o devedor será citado em 5 (cinco) dias para pagar ou garantir a execução fiscal – diferentemente do prazo estabelecido no CPC, o qual prevê em 3 (três) dias no seu artigo 829. Em razão do interesse público, há exigência da garantia do juízo (LEF, artigo 16), que pode ser por meio de depósito em juízo, nomear bens à penhora ou carta de fiança. Caso não haja o pagamento, ou a garantia da execução, o devedor será intimado da penhora.

Quando há indicação dos bens para penhora pelo devedor, com o devido aceite da Fazenda Nacional, o Juiz determina a lavratura do termo de penhora, onde os bens são avaliados, penhorados e conferidos a um depositário. Aduz Machado Segundo (2019, p. 426) que:

Garantido o juízo, seja pela penhora, pelo depósito ou pela fiança bancária, inicia-se o prazo de 30 dias para que o executado maneje, se for o caso, a ação de embargos do executado. Importa insistir que, no caso de garantia da execução por meio da penhora de bens, esse prazo tem início da intimação da penhora, e não da juntada aos autos do mandado de intimação correspondente. Não interpostos os embargos, a execução segue seu curso, sendo importante destacar que não se forma, no caso, coisa julgada. Nela não há julgamento “de mérito”. Assim, nada impede que o executado, não embargando tempestivamente a execução, pague o que lhe é exigido e depois promova a restituição do indébito, ou mesmo proponha ação anulatória antes que esse pagamento aconteça na via executiva.

Entretanto, na ocasião em que não há nomeação de bens, há a indicação pela Fazenda Nacional de bens e direitos, como ensina Paulsen (2020, p. 760):

Caso o executado não pague nem indique bens à penhora ou sejam estes insuficientes para a satisfação do crédito, procede-se à decretação da indisponibilidade dos seus bens, forte no que determina o artigo 185-A do CTN, utilizando-se o sistema BacenJud para tanto. Identificam-se, assim, eventuais ativos financeiros do executado que não tenham sido oferecidos à penhora, com destaque para os depósitos em dinheiro, preferenciais na ordem de penhora.

Essa indisponibilidade retratada no artigo 185-A se limita ao valor total exigível, em que deve ser determinado pelo juiz o levantamento da indisponibilidade dos bens ou valores que forem excedidos do limite. Será enviado ao juízo pelos órgãos e entidades, que se fizeram comunicação tratada na normativa, a relação dos bens e direitos onde houveram promoção da indisponibilidade (CHIMENTI, 2019). Trata a súmula nº 560 do Superior Tribunal de Justiça que:

A decretação da indisponibilidade de bens e direitos, na forma do artigo 185-A do CTN, pressupõe o exaurimento das diligências na busca por bens penhoráveis, o qual fica caracterizado quando infrutíferos o pedido de constrição sobre ativos financeiros

e a expedição de ofícios aos registros públicos do domicílio do executado, ao Denatran ou Detran.

Dessa forma, a indisponibilidade de bens e de direitos determinada pelo artigo 185-A do CTN deverá observar alguns requisitos, são eles: a citação do devedor, a falta de pagamento ou apresentação de bens à penhora no prazo e a não localização de bens penhoráveis, após o perecimento das diligências feitas pela fazenda.

Após a garantia de juízo ou a penhora do bem, o devedor poderá opor os embargos à execução, ação autônoma para discutir o débito. Nessa ação podem existir 2 (dois) pedidos: a extinção da Execução Fiscal ou exclusão do Polo Passivo da ação.

Está disciplinada pelo artigo 16, §1º da LEF, com prazo de 30 (trinta) dias a partir da intimação da penhora, e não há a suspensão da execução com o ajuizamento dos embargos, pois depende também da importância e da relevância dos fundamentos, da mesma maneira com o prosseguimento, há risco de dano difícil ou incerta reparação (PAULSEN, 2020, p. 766).

Tem-se, ainda, embargos opostos por terceiro prejudicado, isto é, aqueles que foram de algum modo afetado pela execução, consoante o disposto no artigo 674 do CPC. Sobre apelação em execução fiscal, ensina Paulsen (2020, p. 763) que:

A alcançada para fins de apelação em Execução Fiscal, do artigo 34 da Lei n. 6.830/80, que sujeita sentenças inferiores a 50 ORTNs somente a embargos infringentes e a embargos declaratórios a serem decididos pelo próprio juízo monocrático, foi considerada compatível com a Constituição quando do julgamento, pelo STF, do Tema 408 de Repercussão Geral. O STJ segue essa linha, entendendo que “das decisões judiciais proferidas no âmbito do artigo 34 da Lei n. 6.830/80, são oponíveis somente embargos de declaração e embargos infringentes, entendimento excepcionado pelo eventual cabimento de recurso extraordinário, a teor do que dispõe a Súmula 640/STF (‘É cabível recurso extraordinário contra decisão proferida por juiz de primeiro grau nas causas de alçada, ou por turma recursal de Juizado Especial Cível ou Criminal’). Também não admite mandado de segurança contra a decisão proferida no contexto do artigo 34 da Lei n. 6.830/80.

Ainda, pode o devedor discutir o débito na chamada exceção de pré-executividade, uma medida alternativa, normatizada pelo artigo 525, §11 c/c 803, par. único do CPC, onde a nulidade no título pode ser reconhecida independente dos embargos à execução, sendo admissível nas matérias conhecíveis de ofício – as matérias de ordem pública -, desde que não demande dilação probatória, como descreve a súmula 393 do STJ.

A exceção de pré-executividade é constituída através de uma simples petição, não necessitando da garantia em juízo, na qual se alega causas modificativas, extintivas e impeditivas do direito do credor, ante a ausência de alguma das condições da ação que não demandem dilação probatória. (PAULSEN, 2020, p. 764).

Havendo o conhecimento do Juiz das procedências do objeto da exceção de pré-executividade, terá uma sentença com a extinção do processo de execução sem resolução de

mérito, cabendo recurso de apelação, em contrapartida, caso não haja procedência dos pedidos, sendo assim, a decisão terá natureza interlocutória cabendo agravo de instrumento.

## 2.4. O CONGESTIOMENTO DO PODER JUDICIÁRIO E O PASSIVO TRIBUTÁRIO

Superado todo o processo da cobrança do crédito tributário em juízo na forma de execução fiscal, é necessário analisar o contencioso judicial e passivo tributário.

Como visto nos tópicos anteriores, a execução fiscal, como processo judicial, pretende satisfazer o interesse daquele que detém o título executivo. No entanto, em relação à CDA, o mesmo não ocorre, pois nem sempre atinge seus interesses.

Segundo a revista da Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional-PGFN “PGFN em números de 2020” (2020, p.14), com dados de 2019, foi indicado, como uma das principais atuações na gestão da dívida ativa, o:

Arquivamento de mais de 200 mil processos de execução fiscal sem potencial de recuperação relevante: A PGFN solicitou o arquivamento de mais de 200 mil execuções fiscais não garantidas em 2019, focando sua atuação judicial nos devedores com maior potencial de recuperação. A quantidade de processos arquivados já ultrapassa 1,6 milhão. Além de contribuir para desafogar o Poder Judiciário, como resultado desta estratégia o valor recuperado com a execução forçada passou de R\$ 6 bilhões, em 2018, para R\$ 7,1 bilhões no ano passado.

Além disso, desse mesmo dado, afirmou o presidente que nesse período a Procuradoria alcançou bons resultados na recuperação de créditos, chegando ao montante de R\$ 24,4 (vinte e quatro vírgula quatro) bilhões, pois, se analisado de 2016 até 2019, conforme enquadra os dados da revista, é uma quantidade significante apenas crescente. Porém, mesmo diante desse dado, traz:

A Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional - PGFN é responsável pela gestão da Dívida Ativa da União e do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço – FGTS. O estoque atual desses créditos é de R\$ 2,4 trilhões, envolvendo mais de 19 milhões de débitos sob a responsabilidade de 4,9 milhões de devedores. (PGFN, 2019, p. 6)

De acordo com o relatório elaborado pelo Conselho Nacional de Justiça (CNJ) disposto em “Justiça em números 2019” (2019, p. 126), com dados de 2018, as execuções fiscais concentram a grande parte dos processos de execução, representando um total de 73% (setenta e três por cento). Também são os responsáveis por boa parte da taxa de congestionamento do Poder Judiciário, concentrando “aproximadamente 39% do total de casos pendentes e congestionamento de 90% em 2018 - a maior taxa entre os tipos de processos constantes desse Relatório.”

É possível observar a taxa de congestionamento e a diferença existente por cada tipo de processo, do ano de 2018, na tabela a seguir:

Tabela 1 - Taxa de congestionamento por tipo de processo, ano 2018

Classificação	Taxa de Congestionamento
Conhecimento Criminal	73,3%
Conhecimento Não-Criminal	59,2%
Total Conhecimento	61,5%
Execução Fiscal	89,7%
Execução Extrajudicial não fiscal	85,1%
Execução Judicial Não-Criminal	70,8%
Execução Penal Não-Privativa de Liberdade	70,6%
Execução Penal Privativa de Liberdade	88%
Total Execução	85,1%
Total Geral	71,2%
<b>Total Geral</b>	<b>72,1%</b>

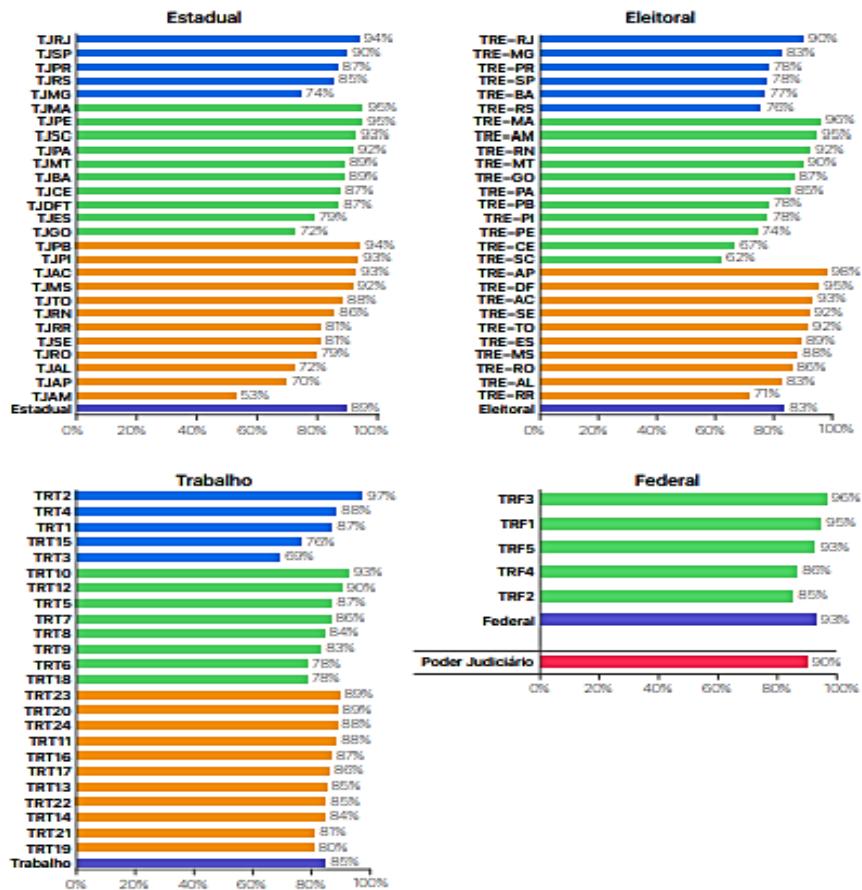
**Fonte:** CNJ (2019)

Segundo Conselho Nacional de Justiça (2019), o impacto das execuções fiscais tem mostrado estabilidade nos anos, sendo mais significativo na Justiça Federal e Estadual, e o de menor percentual na Justiça Eleitoral:

Na Justiça Federal, os processos de execução fiscal correspondem a 45% do seu acervo total (conhecimento e execução); na Justiça Estadual, a 42%; na Justiça do Trabalho, a 2%; e na Justiça Eleitoral, a 2%. Esses percentuais têm se mantido estáveis ao longo da série histórica observada desde 2009. A maior taxa de congestionamento de execução fiscal está na Justiça Federal (93%), seguida da Justiça Estadual (89%) e da Justiça do Trabalho (85%). A menor é a da Justiça Eleitoral (83%), conforme se verifica na Figura 103. (CNJ, 2019, p. 131).

Na figura a seguir, pode-se ver precisamente a taxa de congestionamento da ação de execução fiscal que ocorre em cada tribunal, mostrando quais os percentuais em todos tribunais do país:

Figura 1 – Taxa de congestionamento na execução fiscal, por tribunal.



**Fonte:** CNJ (2019)

É bem significante o indicador da taxa de congestionamento, o qual aponta a quantidade de processos que se encontram parados. Constatou Silva (2016, p.9) que é um total desencorajamento à ineficiência da execução fiscal por parte de cumprimento voluntário das obrigações tributária por partes dos contribuinte, pois hão de considerar a longitude das consequências que poderão sofrer, o que pode facilitar a sonegação fiscal, e ser vista como proveitosa. Nessa seara, Gomes (2009, p. 89) afirma que:

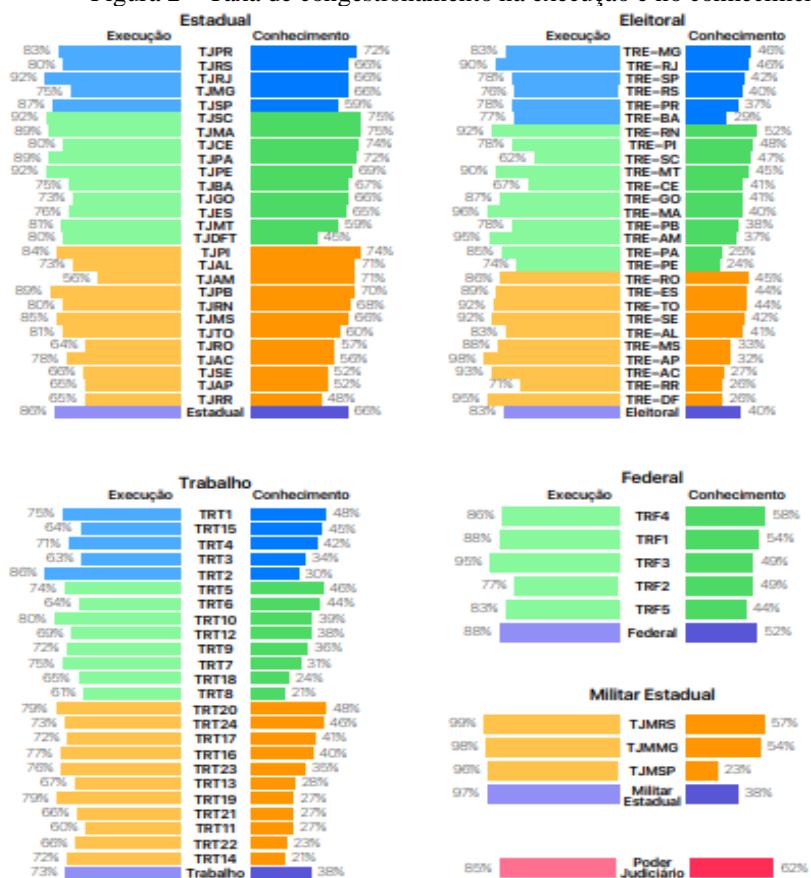
Daqueles encontros temáticos, num dos quais se rejeitou expressamente a proposta de cobrança administrativa, destacou-se que as soluções para a maior efetividade da execução fiscal, mais do que alterações legislativas, dependem de medidas administrativas visando a dotar as respectivas procuradorias, bem como as varas de execução fiscal, de estrutura e meios para a agilização do processamento dos feitos, a despeito de serem necessárias alterações legislativas na própria Lei de Execução Fiscal, de forma a introduzir-lhe institutos consolidados na jurisprudência. Quem conhece a realidade da execução fiscal sabe que a paralisação dos processos executivos se deve, ou à falta de citação do devedor, que se encontra em lugar incerto e não sabido, ou à ausência de indicação, pela exequente, dos bens penhoráveis, causando aquilo que a PGFN chama de “taxa de congestionamento da ordem de 80% das execuções.”

Resta notável a ineficiência desse instituto, visto o baixo índice de processos finalizados, pois o relatório também destaca que, em parte considerável de casos, houve o esgotamento dos meios previstos e mesmo assim não teve a satisfação do crédito, já que não

foi localizado patrimônio, o que acarreta na permanência no status de processo pendente (CNJ, 2019, p. 126).

Na próxima figura, pode-se visualizar também, a diferença existente que há nas taxas de congestionamento entre as fases de execução e conhecimento, no primeiro grau, por cada tribunal:

Figura 2 – Taxa de congestionamento na execução e no conhecimento



Fonte: CNJ (2019)

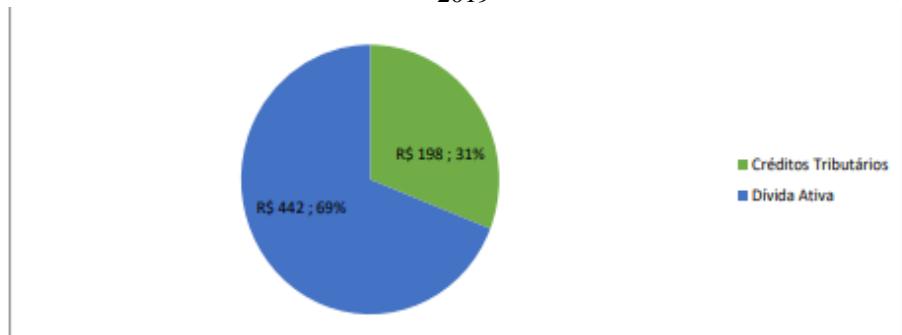
Nesse sentido, aduz Silva (2016) sobre a acumulação da taxa de congestionamento e sobre o problema que só tende a piorar, em que o Poder Judiciário se vê congestionado de processos, em sua maior parte, que não são de pacificação de conflitos sociais, e sim os que buscam satisfazer o interesse do próprio Estado.

Ademais, a grande parte dos créditos tributários que estão para ser recebidos vem do lançamento de impostos e de contribuições. Com a não arrecadação nas datas de vencimentos, após a sua constituição, como vimos no tópico 1.2, bem como o não recolhimento da cobrança administrativa por parte da RFB, entrará em ação a PGFN.

No Relatório Contábil do Tesouro Nacional - RCTN (2020, p. 19), que analisa os ativos, passivos e fluxos financeiros da União, temos que os saldos de créditos tributários e da

dívida ativa, os quais são administrados tanto pela RFB e quanto PGFN, totalizaram R\$ 640 (seiscentos e quarenta) bilhões, como pode visualizar no gráfico abaixo:

Gráfico 1 - Estojo de créditos tributários e de dívida ativa reconhecidos no balanço patrimonial da União em 2019



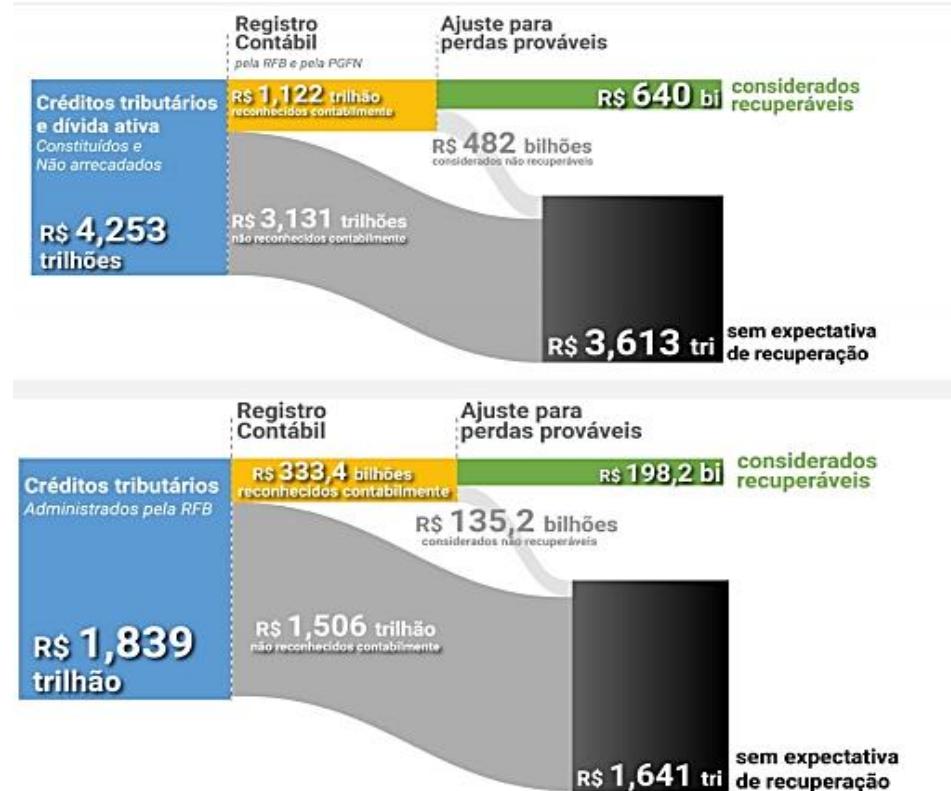
**Fonte:** Relatório Contábil do Tesouro Nacional (2020)

Traz, ainda, a diferença existente entre o total de créditos tributários e a dívida ativa constituídas que não foram arrecadados, montante de R\$ 4.253 (quatro mil e duzentos e cinquenta e três) bilhões, e o saldo registrado no balanço patrimonial da União de 2019, que foi de R\$ 640 (seiscentos e quarenta) bilhões, como vimos acima. Assim, em 2019, apenas 15,04% (quinze vírgula quatro por cento) foram considerados recuperáveis do estoque de créditos tributários (RCTN, 2020).

Segundo o relatório (2020, p. 21), há essa ocorrência porque, quando existe o lançamento de um crédito tributário, detém o contribuinte certa proteção na legislação, dispondo de “amplo direito de defesa administrativa e judicial, além da possibilidade de aderir a programas de parcelamentos de longo prazo”, o que impacta na recuperação desses créditos, seja em relação aos valores, seja em relação aos prazos.

Então, entende que a diferença do montante de créditos tributários e dívida ativa que são constituídos e não arrecadados, com o montante considerados recuperáveis, tem o valor de R\$ 3,613 (três vírgula treze) trilhões, como pode ser melhor visualizado a seguir:

Figura 3 - Caminho percorrido pelos créditos tributários e dívida ativa constituídos e não arrecadados pela RFB E PGFN



**Fonte:** Relatório Contábil do Tesouro Nacional (2020)

Outrossim, de forma geral, o RCTN mostrou que houve piora entre o total de ativos e passivos da União, de dezembro de 2019 até março de 2020, não captando os efeitos da crise decorrente da COVID-19. Em dezembro de 2019, o passivo foi de R\$ 2,982 (dois vírgula novecentos e oitenta e dois) trilhões, aumentando 23,4% (vinte e três vírgula quatro por cento) em relação ao ano anterior, 2018. Já agora, fim do primeiro semestre de 2020, o passivo havia chegado a R\$3,6 trilhões (SIMÃO, 2020).

Desse modo, a partir do modo de compreensão de como é procedimento e processo na cobrança de crédito tributário, bem como da análise do contencioso judicial e do passivo tributário, é evidente a problemática que máquina judiciária enfrenta, assim como a União. Afinal, as execuções fiscais como foi demonstrado, é majoritariamente boa parte das demandas em juízo, além de que os créditos tributários constituem um passivo de R\$3,6 (três vírgula seis) trilhões de créditos não recuperáveis. Sendo assim, faz-se interessante o estudo de outras alternativas de busca de efetivação da cobrança desse crédito.

### **3. RESOLUÇÕES ALTERNATIVAS DE CONFLITO OU MÉTODOS ADEQUADOS DE SOLUÇÃO DE CONFLITO EM MATÉRIA TRIBUTÁRIA?**

#### **3.1. CONSIDERAÇÕES INICIAIS**

Para melhor abordagem da matéria é preciso registrar breves considerações sobre as soluções alternativas de conflito que podemos encontrar no nosso ordenamento brasileiro - precisamente no contexto tributário. Boa parte da doutrina agora os chama de Métodos Adequados de Solução de Conflitos (MASC), ou na expressão em inglês, *Alternative Dispute Resolution (ADR)*, pois não seriam apenas alternativos, mas sim mais adequados, trazendo em menor tempo a eficiência buscada pelo método mais ortodoxo e comum.

Os MASC são mecanismos de resolução de litígios que partilham alguns atributos em comum, são eles: informalidade, voluntariedade, diálogo, favorecimento da autocomposição e consentem a abordagem sigilosa do conflito. Os métodos mais conhecidos são Mediação, Conciliação, Arbitragem e Negociação (PEREIRA, 2016, p. 49).

Em pesquisa realizada em 2011, em relação a utilização e experiências com resolução adequadas dos conflitos, pelos institutos *Cornell University's Scheinman Institute on Conflict Resolution, Straus Institute for Dispute Resolution at Pepperdine University School of Law* e *International Institute for Conflict Prevention & Resolution*<sup>2</sup>, entre 1000 maiores empresas estadunidenses, afirmou que fazendo um paralelo com o ano de 1997 até a data de realização da pesquisa, as disputas que foram resolvidas pelo MASC teve uma ampliação expressiva. (STIPANOWICH; LAMARE, 2013, p. 33)

Em grande parte, o crescimento foi em razão da potencialidade econômica que possuem, tanto no custo quanto no tempo, além de um maior controle sob a lide, isto é, garantem soluções com resultados mais satisfatórios e procedimentos menos formais (PEREIRA, 2019, p. 43)

Na perspectiva do cenário atual jurídico brasileiro que nos deparamos no tópico anterior, há a grande preocupação, para que haja o descongestionamento do Poder Judiciário. É o que também ressalta Abraham e Wendariner (2020, p. 6), pois a forma de resolução de conflitos brasileiros, tendo como base o exercício da jurisdição, encontra-se ineficiente, o que enfraquece o direito à justa prestação jurisdicional “Ao se adotar como parâmetro o interesse público,

---

<sup>2</sup> Pesquisa retirada de [https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract\\_id=2221471##](https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2221471##)

reduz-se a arrecadação, o que importa na diminuição das receitas necessárias à concretização de políticas públicas e à realização de direitos essenciais.”

Conforme depreende-se na teoria do conflito tributário, há dois autores (nos quais chamam de partes) sujeitos da obrigação tributário, o passivo e ativo. Tem-se repensado nas várias interações que podem existir entre esses agentes, bem como a ampliação dessa relação para a entrada de outros agentes que facilitem essa comunicação.

É nesse sentido que há uma busca em combater a morosidade e ineficiência desse sistema, com o incentivo em outros métodos adequados de resolução de conflitos, concentrando os que estão diante da Administração Pública, como ressalta Cahali (2017, p.28):

Daí os esforços da Comunidade Jurídica e do próprio Governo, em promover uma reforma, através de mudanças normativas e de paradigmas, com o objetivo de dar maior eficiência à prestação jurisdicional do Estado inclusive implantando definitivamente o chamado Tribunal Multiportas através da Resolução CNJ 125/2010, e incorporando com o Código de Processo Civil de 2015 a mediação ou conciliação como etapa inicial do processo. Também nesse sentido, a recente lei 13.140 de 26 de junho de 2015 - Lei de Mediação, confirmando a mediação judicial, além do regramento da mediação extrajudicial, e, ainda, introduzindo regramento a respeito da autocomposição de conflitos em que for parte pessoa jurídica de direito público, diante da consciência de que a Administração Pública, de modo geral, é parte que muito congestionava o judiciário.

No Brasil, a opção de resolução de conflitos em meios alternativos de forma efetiva iniciou com a vigência da Lei nº 13.140, de 26 de junho de 2015, a qual disciplina a autocomposição de conflitos no âmbito da Administração Pública, que permitiu não apenas a mediação, como também os demais instrumentos de prevenção de litígios. Há também outras previsões normativas trazidas pelas Lei 13.129/2015 (Lei de arbitragem) e as resoluções, em especial, a 125/2010 do CNJ.

Nesta perspectiva ainda, afirma, Grupenmacher (2020a) que realmente é perceptível os índices elevados e indesejáveis em contexto tributário, seja no aspecto administrativo, seja no judicial. O estado de lentidão dos processos acaba por auxiliar na inadimplência, bem como no retardamento da receita tributária, o que compromete, de certa forma, o incentivo à atividade econômica e ao seu desenvolvimento. Por isso, a redução desse problema entra na realização de outros métodos que resolvam os conflitos, entre os quais se inserem a transação, a arbitragem e o negócio jurídico processual.

É imprescindível, segundo Lopes (2018), no âmbito tributário delimitar o uso dos métodos adequados de resolução de conflitos perante os princípios do artigo 37 da Constituição Federal, principalmente, o da legalidade. Com o CPC de 2015 que os procedimentos tomaram corpo e voz, sendo classificados como normas fundamentais do processo, saíram do plano principiológico processual (COLARES, 2017, p. 69), em que já em seu artigo 3º trata:

Artigo 3º (CPC/2015) Não se excluirá da apreciação jurisdicional ameaça ou lesão a direito.

§ 1º- É permitida a arbitragem, na forma da lei.

§ 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 Pùblico, inclusive no curso do processo judicial.

O CPC/2015 veio como uma confirmação na busca de menos burocratização nas abordagens de conflitos. Estando previstas 103 (cento e três) vezes ao longo do código, a autocomposição é mencionada por 20 (vinte) vezes, a solução consensual em 7 (sete), já a mediação em 39 (trinta e nove) dispositivos e a conciliação em 37(trinta e sete) (TARTUCE, Fernanda, 2016, p.507).

A cooperação permeia todo código, a inovação vem com intuito de melhorar o rendimento, a qualidade e o tempo de duração do processo, em que todos os envolvidos devem participar e se esforçar para angariar resultados realmente eficazes e com um tempo razoável. (GHILARDI, 2019)

É notável, portanto, que o espírito do CPC/2015 recorreu ao fomento de outros institutos, no caso, a conciliação e mediação, (GHILARDI, 2019) “reconhecendo a paz social como um fato de relevância e traçando caminho oposto ao de qualquer ato tendente a contribuir à desmedida judicialização.”

Entretanto, como afirma Colares (2017), muitos ainda acreditam que “os métodos alternativos”, não estão plenamente adequados para atuar nos conflitos sobre crédito público, já que poderiam violar os princípios da supremacia e da indisponibilidade do interesse público, ainda, com esse argumento, “retiram do administrador público uma significativa gama de competências e de poderes para direcioná-los ao Judiciário, congestionando-o com o elevado número de ações, de diversas espécies, que verdadeiramente esgotam a capacidade de ação daquele Poder.” (COLARES, 2017, p. 45)

Mesmo diante de controvérsias culturais e incertezas jurídicas, já há um movimento de enxergar uma nova realidade, principalmente diante das novas leis e resoluções editadas. Há diversas formas de escolha para resolver o conflito, como veremos a seguir. Então, como escolher a forma mais adequada? Depende do que se busca, da relação entre as partes, do tempo e custos, do controle do processo e do resultado, as possibilidades de gerar resultados ganha-ganha e a prevenção de futuros conflitos (COLARES, 2017, p.70).

Por isso, é necessário discorrer, mesmo que de forma breve, sobre as possibilidades que atualmente permeiam as circunstâncias no âmbito tributário, são elas: A mediação, a arbitragem, a transação, e o objeto principal da nossa pesquisa, o negócio jurídico processual.

### 3.2. MEDIAÇÃO TRIBUTÁRIA

#### 3.2.1. Aspectos Gerais sobre o instituto da mediação

Foi no contexto de necessidade de se tentar outros mecanismos adequados para viabilizar uma resolução mais célere de litígios, possuindo a mesmas garantias de uma decisão judicial que nasceu a ideia de Mediação (PERPETUO; MIRANDA; NABHAN; ARAÚJO, 2018).

A mediação é uma modalidade que está composta na técnica de autocomposição, em que o conflito será solucionado sem a participação de terceiros, sendo conduzido por um mediador de forma passiva, com o objetivo das partes chegarem em um consenso viável, sem que seja necessário o uso de poder, força ou autoridade. São também modalidades da autocomposição a negociação e a conciliação.

Em igual sentido define o próprio Conselho Nacional de Justiça que a mediação é uma forma de solução de conflitos estruturada, a qual busca construir a melhor solução de maneira autônoma e solidária, em que uma terceira pessoa neutra e imparcial irá facilitar a conversação entre as partes, sem nenhum prazo certo e podendo terminar com ou sem acordo.

A relação dos horizontes normativos que podemos encontrar sobre a mediação encontra-se no próprio Judiciário, por meio das resoluções internas de cada Tribunal, com os seus devidos setores especializados. A resolução 125 do CNJ é um marco relevante nessa legislação, o que facilitou, posteriormente, a leitura da própria Lei de Mediação (Lei nº 13.140/2015) com um foco na mediação extrajudicial, e o novo CPC com foco na mediação judicial.

É importante destacar a diferenciação dos institutos da Mediação e da Conciliação, muitas das vezes confundidos, visto que, como afirma o CNJ “As duas técnicas são norteadas por princípios como informalidade, simplicidade, economia processual, celeridade, oralidade e flexibilidade processual”.

Entretanto, a conciliação é o método utilizado em conflito sem tantas complicações, ou até mesmo mais restrito. O próprio CPC/2015 tem o posicionamento de distinguir no artigo 165 §2º diz que o conciliador atuará, de preferência, sem que tenha tido qualquer vínculo com as partes anteriormente, podendo sugerir até soluções ao litígio, mas sem existir nenhuma intimidação ou constrangimento para que as partes se conciliem (TARTUCE, Fernanda, 2016)

Em contraposição, define no §3º que o mediador é aquele que tem o papel de atuar no caso em que já haja existido vínculo anterior entre as partes, pois, “auxiliará aos interessados a compreender as questões e os interesses em conflito, de modo que eles possam, pelo restabelecimento da comunicação, identificar, por si mesmos, soluções consensuais que gerem benefícios mútuos”. Nessa seara anuncia Perpetuo, Miranda, Nabhan e Araújo (2018):

Via de regra, na conciliação sempre existe certas concessões mútuas com finalidade de solucionar o litígio, formulando um ajuste aceitável para as duas partes, e neste caso, o conciliador atua diretamente na formação das vontades. Já a mediação, que também tem caráter de tentar resolver conflitos por meio de um acordo, tem características próprias e comuns que lhe é inerente. No âmbito da mediação, as partes que estão passando por uma relação de conflito de vontades, lhes é oportunizado um momento para que ambos, conjuntamente, cheguem a uma solução consensual para a questão enfrentada. Rev. Fac. Direito São Bernardo do Campo | v.24 | n.2 | 2018 Assim, é possível observar que o mediador é diferente do conciliador, pois neste caso, o mediador além de ser imparcial é neutro.

Superada apresentação do método, bem como a diferença dela com a conciliação, é importante entender o papel da Mediação no direito tributário, conforme veremos a seguir.

### **3.2.2. Mediação Fiscal e Tributária**

Em matéria tributária especificamente, a Mediação encontra-se estabelecida entre os artigos 35 e 38 da Lei de mediação (13.140/2015), possuindo como regras básicas a transação por adesão em controvérsias jurídicas que envolvam órgãos da Administração Pública Federal, e, ainda, a chamada câmara de prevenção e resolução administrativa de conflitos constituída pela Advocacia Geral da União (AGU) que atuará nos créditos relativos a tributos administrativos tanto pela Receita Federal quanto pelos inscritos em dívida ativa da União.

Tratando-se das câmaras, a legislação referida permitiu que a União, os Estados e Municípios que as criassem com intuito de promover acordos. É o que versa o artigo 32, que diz:

Artigo 32. A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios poderão criar câmaras de prevenção e resolução administrativa de conflitos, no âmbito dos respectivos órgãos da Advocacia Pública, onde houver, com competência para:

I - dirimir conflitos entre órgãos e entidades da administração pública;

II - avaliar a admissibilidade dos pedidos de resolução de conflitos, por meio de composição, no caso de controvérsia entre particular e pessoa jurídica de direito público;

III - promover, quando couber, a celebração de termo de ajustamento de conduta.

§ 1º O modo de composição e funcionamento das câmaras de que trata o caput será estabelecido em regulamento de cada ente federado.

§ 2º A submissão do conflito às câmaras de que trata o caput é facultativa e será cabível apenas nos casos previstos no regulamento do respectivo ente federado.

§ 3º Se houver consenso entre as partes, o acordo será reduzido a termo e constituirá título executivo extrajudicial.

§ 4º Não se incluem na competência dos órgãos mencionados no caput deste artigo as controvérsias que somente possam ser resolvidas por atos ou concessão de direitos sujeitos a autorização do Poder Legislativo.

§ 5º Compreendem-se na competência das câmaras de que trata o caput a prevenção e a resolução de conflitos que envolvam equilíbrio econômico-financeiro de contratos celebrados pela administração com particulares.

Nessa seara, afirma Souza (2020) que é a advocacia pública que tem um papel de protagonismo na condução, estruturação e ideias das Câmaras de Prevenção e Resolução Administrativa de Conflitos. Ainda, reforça que nos órgãos da advocacia pública deve haver a tramitação exclusiva das demandas que buscam a resolução consensual dos conflitos, dos quais a administração pública seja parte, na visão da competência estabelecida no artigo 32 da lei de mediação, através das câmaras administrativas. Nessa circunstância, traz o artigo 33 que:

Enquanto não forem criadas as câmaras de mediação, os conflitos poderão ser dirimidos nos termos do procedimento de mediação previsto na Subseção I da Seção III do Capítulo I desta Lei.

Parágrafo único. A Advocacia Pública da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, onde houver, poderá instaurar, de ofício ou mediante provocação, procedimento de mediação coletiva de conflitos relacionados à prestação de serviços públicos.

É notável que a mediação possibilita a resolução de conflitos envolvendo os Entes Públicos, por meio de construções que visam a solucionar através de consensos e de diálogos, a preservação dos direitos e autonomia das partes (LOPES, 2018), não tendo dúvida quanto à sua legalidade e eficiência.

Vale observar que quando há a instauração do procedimento administrativo que venha resolver conflitos na esfera da administração pública, tem-se a suspensão da prescrição, e, no caso de matéria tributária, a suspensão deve observar o que está presente no próprio CTN. É o que versa o artigo 34<sup>3</sup>.

Por isso, quando se fala na esfera fiscal em mediação:

[...] não seremos levianos em cogitar que o ente fazendário transacione os direitos ou deles renuncie, não, muito ao contrário, falamos em ter o saldo devedor pago na integralidade, com os devidos acréscimos e consectários; todavia, referimo-nos, tão somente, à forma em que haverá seu pagamento, isto é, louvaremos a situação contributiva real, em detrimento da situação contributiva presumida, permitindo adequar as condições de pagamento à capacidade de cada sujeito passivo da obrigação inscrita. (GHILARDI, 2019)

Como relata Lemos (2019, p. 82-83), mesmo diante da evidente oportunidade de dirimir conflitos do fisco perante o instituto da mediação, por parte do gestor da Administração

<sup>3</sup> Artigo 34. A instauração de procedimento administrativo para a resolução consensual de conflito no âmbito da administração pública suspende a prescrição.

§ 1º Considera-se instaurado o procedimento quando o órgão ou entidade pública emitir juízo de admissibilidade, retroagindo a suspensão da prescrição à data de formalização do pedido de resolução consensual do conflito.

§ 2º Em se tratando de matéria tributária, a suspensão da prescrição deverá observar o disposto na Lei nº 5.172, de 25 de outubro de 1966 - Código Tributário Nacional.

Tributária, a utilização é bem parca, pois apenas serão objetos das Câmaras de Mediação e Conciliação da Advocacia-Geral da União, quando forem controvérsias entre pessoas de direito público interno, visto que a legislação não prevê a mediação de conflitos tributários entre o Fisco e o contribuinte. Dessa maneira, afirma que “a mediação tributária qual nos deparamos atualmente no ordenamento jurídico, apenas negocia com o contribuinte na seara penal tributária. Em casos concernentes à sonegação fiscal.”

### 3.3. ARBITRAGEM TRIBUTÁRIA

#### **3.3.1. A arbitragem no ordenamento brasileiro e a possibilidade de utilização no direito tributário**

Segundo Scavane Junior (2019, p. 1), a arbitragem está entre os mais antigos meios de composição de conflitos dados pela heterocomposição - isto é, uma solução que um terceiro com poder atuará com imposição da norma que lhe foi pedida, para realização de uma sentença arbitral- presente desde os hebreus e do Direito Romano.

Um reflexo disso no o âmbito jurídico brasileiro é que a arbitragem já estava prevista tanto no Código Civil de 1916 - dentre os meios indiretos de pagamentos dos artigos 1037 a 1048 com o título de compromisso - como no Código de Processo Civil de 1973, em seus artigos 1085 a 1102 (SCAVANE JUNIOR, 2019, p. 1).

Entretanto, foi com a Lei 9.307 de 1996, chamada de Lei de Arbitragem, que houve um importante avanço e reconhecimento desse instituto como solução de controvérsias, principalmente, quando essa norma retirou a exigência de homologação, do que se chamava de laudo arbitral, no judiciário, o que garantiu maior autonomia para este método (SALLES, 2020, p.236).

É o que dispõe o artigo 18, da referida lei, que diz: “O árbitro é juiz de fato e de direito, e a sentença que proferir não fica sujeita a recurso ou a homologação pelo Poder Judiciário”.

Para Pinho e Mazzola (2019), a arbitragem acaba possuindo um degrau a mais que a conciliação, já que o árbitro não apenas escuta as partes e suas versões, como também interage e tenta viabilizar uma solução consensual, com o total poder de decidir, quando o consenso não for possível.

A sentença arbitral disposta no rol dos títulos executivos judiciais do Código de Processo Civil em seu artigo 515, VII, garante a mesma força que tem uma sentença judicial

transitada em julgado, possuindo natureza jurisdicional (SCAVANE JUNIOR, 2019, p.3). Assim, como garante esse autor, o CPC de 2015 adota a dualidade jurisdicional, pois incorporou tanto a jurisdição estatal quanto a arbitral, onde essa está presente em seu artigo 3º:

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

§ 1º É permitida a arbitragem, na forma da lei.

§ 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

É através da autonomia das partes que a arbitragem tem o seu fundamento. As partes escolhem não tão somente a arbitragem como a maneira de resolver o conflito, mas também como se desenvolverá o procedimento, bem como quais são as regras que serão utilizadas e a especialização que se dará, até mesmo o árbitro (SALLES, 2020, p.243).

Dessa forma, segundo Scavane Junior (2019, p. 4), as pessoas que utilizam desse método elencam certa vantagens na aplicação, são elas: especialização, rapidez, irrecorribilidade, informalidade e confidencialidade. Foi com a Lei de Arbitragem também que se superou o debate da utilização da arbitragem por entidades de direito público, é o que está no artigo 1º, §1º e §2º:

Artigo 1º As pessoas capazes de contratar poderão valer-se da arbitragem para dirimir litígios relativos a direitos patrimoniais disponíveis.

§ 1º A administração pública direta e indireta poderá utilizar-se da arbitragem para dirimir conflitos relativos a direitos patrimoniais disponíveis. (Incluído pela Lei nº 13.129, de 2015)

§ 2º A autoridade ou o órgão competente da administração pública direta para a celebração de convenção de arbitragem é a mesma para a realização de acordos ou transações. (Incluído pela Lei nº 13.129, de 2015)

Conforme dita Pinho e Mazzola (2019, p. 265), já é acertado no ordenamento jurídico a celebração de compromisso arbitral é possível mesmo que não haja no contrato a clausula compromissória, o que também não impede a realização de arbitragem ad hoc<sup>4</sup>.

Entretanto, quando a Fazenda opta pela jurisdição arbitral, ela perde todas as prerrogativas garantidas em sede judicial, por exemplo, prazos diferentes, isenções de taxa, custas, entre outros (PINHO; MAZZOLA, 2019, p.267). É nesse contexto que nasce a possibilidade de arbitragem tributária, uma vez que a administração pública tributária é parte da administração pública (PASQUALIN, 2020, p.284).

De acordo com Pasqualin (2019, p. 290), a arbitragem tributária não tem o objetivo de dissolver a função do judiciário de resolver litígios tributários, nem extinguir os órgãos administrativos julgadores, e sim, que ela venha atuar conjuntamente, de forma complementar,

---

<sup>4</sup> Enunciado FPPC n. 572 (artigo 1º, § 1º, da Lei 9.307/96): “A Administração Pública direta ou indireta pode submeter-se a uma arbitragem ad hoc ou institucional”.

atuando lado a lado, como uma terceira via de litígios, para uma solução mais rápida e especializada.

Além disso, o autor (PASQUALIN, 2019, p. 292) diz que há divergências perante a legislação, posto que alguns acham que é necessária a introdução de lei complementar na temática, enquanto que outros defendem que não há necessidade de uma legislação especial, pois a lei vigente é suficiente para sua aplicação, desde que seja bem interpretada - da forma sistemática.

Para ele, uma lei especial é necessária para dar uma maior segurança jurídica aos agentes da administração e aos contribuintes, “sem o risco de contestação judicial e de custosa e demorada construção jurisprudencial” (PASQUALIN, 2019, p. 293).

Da mesma forma que ocorre com a mediação fiscal, há previsão legal para a arbitragem tributária, que prevê a resolução de conflitos existentes na Administração Pública por meio da Câmara de Conciliação e Arbitragem da Administração Federal (CAAF) (ESCOBAR, 2018, p.213-214)

Atualmente, no cenário legislativo brasileiro, há o Projeto de Lei 4.257, de 6 de agosto de 2019, do senador Antonio Anastasia – realizado conjuntamente com a Procuradoria-geral do Distrito Federal e a Consultoria do Senado Federal-, o qual pretende modificar a Lei nº 6.830, de 22 de setembro de 1980 - chamada lei de execução fiscal - com o objetivo de justamente instituir a arbitragem tributária e a execução administrativa. No projeto, a explicação da ementa diz que:

Permite ao executado optar pela adoção de juízo arbitral, caso a execução esteja garantida por depósito em dinheiro, fiança bancária ou seguro garantia, bem como permite à Fazenda Pública optar pela execução extrajudicial da dívida ativa de tributos e taxas que específica, mediante notificação administrativa do devedor.

A justificativa do PL pelo Senador foi pela necessidade de desafogar o Poder Judiciário, assim como pensar em soluções mais efetivas e menos burocráticas na cobrança de dívida ativa. Utilizou o relatório “Justiça em Números do CNJ em 2018”, do ano de 2017, para embasar a (in)eficiência da execução fiscal dos tributos, já discutida nesse trabalho.

Segundo refletem Kochem, Paro, Stanton (2020) alguns pontos a serem discutidos no projeto de lei foram deixados a margem. O primeiro, trata em relação aos árbitros, especificamente sobre a qualificação desses e a composição do tribunal arbitral. Ocorre que não foi mencionado nada relacionado a isso, porque, por exemplo, pelo artigo 14 da lei de arbitragem, seria vedado a eleição de árbitros do quadro de servidores da Fazenda.

Há também uma reflexão no artigo 16-c do projeto, que diz que “O processo arbitral é público, de direito, e conduzido por órgão arbitral institucional, de reconhecida idoneidade, competência e experiência na administração de procedimentos arbitrais.”

Não há qualquer menção sobre como se dará a escolha do órgão, restando a dúvida se a escolha da câmara cabe apenas ao executado, já que ele que decide ou não ofertar embargos à execução diante do Juízo Arbitral. Isso é importante porque é através dessas escolhas que dependem quais regras processuais serão aplicadas, sobre as despesas e honorários também. É importante ressaltar, a redação do artigo 16-A, que prevê a garantia da execução ao executado caso ele realize o depósito sendo em dinheiro, fiança bancária ou seguro garantia, o que deixou de fora o oferecimento de bens, situação recorrente. (KOCHEM; PARO; STATON, 2020).

Assim, acreditam Kochen, Paro, Staton (2020) que por si só o procedimento arbitral (diante do projeto de lei) não é suficiente para abrandar e conter o contencioso judicial de maneira expressiva para reduzir as execuções fiscais. Entretanto, é sim um instrumento de solução que auxilia, principalmente nos litígios mais complexos, devido à sua agilidade e à sua especialização.

Em contraposição, Lopes (2018) acredita que o instituto é adequado para combater a crise da morosidade, justamente em razão de suas características, isto é, a preponderância da autonomia da vontade das partes, a celeridade, informalidade e especialidade.

Nessa linha, afirma Pasqualin (2019, p. 294) que para uma construção legal da arbitragem tributária no Brasil, é necessário, ocorrer uma mudança de cultura e de procedimentos, tendo que haver persistência para real materialização dessas novas ideias.

### 3.4. TRANSAÇÃO TRIBUTÁRIA

#### **3.4.1. O dispositivo da Transação no contexto do Código Civil de 2002**

A Transação está presente no Código Civil (CC) de 2002 como uma modalidade de natureza contratual, entre os dispositivos dos contratos em espécie, dos artigos 840 a 850. Trata-se de um método de autocomposição bilateral, em que as partes irão fazer concessões, isto é, um acordo de vontades e abrirão mão de uma parcela de seus direitos com a finalidade de pôr fim a uma demanda em curso ou até mesmo impedi-la (VENOSA, p.341, 2020), de forma a ser tanto repressiva quanto preventiva (artigo 840 do CC).

Em relação a sua natureza jurídica, é um contrato bilateral, indivisível, consensual, oneroso e comutativo, cabendo apenas os direitos patrimoniais de caráter privado (artigo 841

do CC), não atingindo os direitos da personalidade e os aspectos existentes do Direito de família, como regime de bens no casamento e direito a alimentos (TARTUCE, Flávio, 2020, p. 807). É de interpretação restritiva, isto é, não há transmissão, e sim declaração ou reconhecimento de direitos (artigo 843 do CC).

É destacável que esse instituto não se confunde com a conciliação, conforme a doutrina de Gagliano e Pamplona Filho (2019), pois, quando esta é alcançada na forma processual, poderá ter sua celebração por meio daquela, passando a ser seu conteúdo.

Além disso, a transação é homologada por sentença e a ação cabível para a sua desconstituição não seria a ação rescisória, mas sim a ação anulatória, salvo quando há apreciação do mérito do negócio jurídico (GAGLIANO; PAMPLONA FILHO, 2019, p. 797).

O poder de transigir se concentra naquele que possui plena capacidade, já que a máxima é alienar. Sendo assim, não é permitido transigir, o tutor, o curador, quando tratar de negócios do tutelado ou curatelado, bem como o ministério público. Porém, a proibição não é definitiva, pois o juiz pode autorizar esses atos para outros, desde que seja provada a efetiva necessidade do instituto (VENOSA, 2020, p. 347).

É nessa perspectiva que o estado possui autorização para transigir, existindo a permissão. Assim, no âmbito tributário, a transação vem auxiliar os conflitos e os diálogos entre o contribuinte e o Fisco.

### **3.4.2. A Transação Tributária e os reflexos da nova Lei nº 13.988 de 2020**

A transação tributária é prevista no próprio CTN, isto é, desde 1966, consoante exposto no artigo 171, “A lei pode facultar, nas condições que estabeleça, aos sujeitos ativo e passivo da obrigação tributária celebrar transação que, mediante concessões mútuas, importe em determinação de litígio e consequente extinção de crédito tributário”. No entanto, nunca tinha sido efetivamente regulamentada.

É possível identificar que o dispositivo, diferente do que foi visto do CC, admitiu somente a forma terminativa, não tendo como prevenir, tão somente impedir. Uma das principais características é que ela uma modalidade de extinção do crédito tributário, como dispõe o artigo 156 do CTN<sup>5</sup>, por meio justamente das concessões equilibradas realizadas entre o fisco e contribuinte.

---

<sup>5</sup>Artigo 156. Extinguem o crédito tributário:

I - o pagamento;  
II - a compensação;

Desde o primeiro semestre de 2018 há atenção a esse instituto, de forma que foi disciplinado atos normativos (mais especialmente no âmbito municipal do que no estadual), tendo total destaque as legislações do entes do Rio de Janeiro (RJ), Campo Grande (MS) e Campinas (SP) (PISCITELLI; MASCITTO; FERNANDES, 2019).

Advoga Grupenmacher (2020a) que são os municípios que se encontram em vantagem nessa matéria. É considerável a quantidade de leis instituídas, conforme as suas competências, e, ainda, com bons resultados, diferentemente do que visualizamos em relação aos Estados e União, já que os Estados possuem uma legislação mínima em comparação e a União sofre para buscar e instituir um projeto socialmente aceito.

Recentemente, em abril de 2020, houve a tão esperada publicação da Lei 13.988/2020, também chamada de Lei da Transação Fiscal (convertida da MP do contribuinte legal nº 899/19). Ela veio regulamentar a transação em matéria tributária na esfera federal, como traz o próprio caput do artigo 1º da referida legislação, em que estabelecerá tantos os requisitos quanto as condições que a União, autarquias e fundações, irão utilizar na resolução dos litígios referentes a créditos da Fazenda Pública, sejam eles de natureza tributária ou não (PISCITELLI; MASCITTO; FERNANDES, 2019).

Foi na mesma data de publicação dessa lei que houve incorporação das Portarias da PGFN nº 9.917/2020 e 9.924/2020, assim como o edital da PGFN nº 03/2020, o qual prorrogou o prazo composto no edital PGFN nº 01/2020, em que já disciplinava sobre adesão de transação (ARAUJO; PEREIRA, 2020).

As modalidades de transação são: por adesão a editais públicos, proposição feita pela Fazenda Pública a e por proposta individual, iniciativa da Administração ou administrado. A diferença está na forma que proposta será customizada (presente só na modalidade

- III - a transação;
  - IV - remissão;
  - V - a prescrição e a decadência;
  - VI - a conversão de depósito em renda;
  - VII - o pagamento antecipado e a homologação do lançamento nos termos do disposto no artigo 150 e seus §§ 1º e 4º;
  - VIII - a consignação em pagamento, nos termos do disposto no § 2º do artigo 164;
  - IX - a decisão administrativa irreformável, assim entendida a definitiva na órbita administrativa, que não mais possa ser objeto de ação anulatória;
  - X - a decisão judicial passada em julgado.
  - XI – a dação em pagamento em bens imóveis, na forma e condições estabelecidas em lei. (Incluído pela Lcp nº 104, de 2001) (Vide Lei nº 13.259, de 2016)
- Parágrafo único. A lei disporá quanto aos efeitos da extinção total ou parcial do crédito sobre a ulterior verificação da irregularidade da sua constituição, observado o disposto nos artigos 144 e 149.

individual), uma vez que a por adesão já tem definida todas as condições em um edital de maneira prévia (ARAUJO; PEREIRA, 2020).

No âmbito da PFGN tem o site “regularize”<sup>6</sup> que vai centralizar a atuação dos contribuintes para transações por adesão, podendo visualizar quais débitos podem ser contemplados ou não, e se forem contemplados, será obrigatória a sua inclusão (COSTA; SILVA; D'ANGIOLI, 2020).

São objetos de transação, na forma da Lei nº 13.988, §4º do artigo 1º:

§ 4º Aplica-se o disposto nesta Lei:

I - aos créditos tributários não judicializados sob a administração da Secretaria Especial da Receita Federal do Brasil do Ministério da Economia;

II - à dívida ativa e aos tributos da União, cujas inscrição, cobrança e representação incumbam à Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional, nos termos do artigo 12 da Lei Complementar nº 73, de 10 de fevereiro de 1993; e

III - no que couber, à dívida ativa das autarquias e das fundações públicas federais, cujas inscrição, cobrança e representação incumbam à Procuradoria-Geral Federal, e aos créditos cuja cobrança seja competência da Procuradoria-Geral da União, nos termos de ato do Advogado-Geral da União e sem prejuízo do disposto na Lei nº 9.469, de 10 de julho de 1997.

Em relação a transação de crédito em dívida ativa, é importante destacar que é vedado a redução do montante principal do crédito, o que compreende o seu valor originário, como disciplina o artigo 11, §2º, I, da Lei nº 13.988, permitindo apenas descontos em acessórios para crédito qualificados como de difícil recuperação (COSTA; SILVA; D'ANGIOLI, 2020). Além disso, como afirma Araujo e Pereira (2020), é exclusividade da transação de débitos inscritos em dívida ativa a materialização tanto por meio de adesão como por proposta individual, diferentemente do que ocorre no contencioso que cabe apenas por meio de adesão.

Segundo a Agência do Senado (2020):

A carteira de créditos irrecuperáveis ou de difícil recuperação, que poderá ser objeto de transação, é de cerca de R\$ 1,4 trilhão, superior à metade do estoque da dívida ativa da União. Quanto ao contencioso tributário administrativo e judicial, há, somente no Conselho Administrativo de Recursos Fiscais (Carf), estoque de créditos de R\$ 600 bilhões lançados em 120 mil processos. Outros R\$ 42 bilhões estariam relacionados a demandas judiciais garantidas por seguro e fiança, o que gera custos aos litigantes.

Segundo dados da própria PGFN (2020)<sup>7</sup>, o instituto da transação tem-se destacado, principalmente no momento atual enfrentado pela pandemia da COVID-19. Com dados de até agosto de 2020, afirma que “foram formalizados pouco mais de 77,4 mil acordos de transação junto à Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional - PGFN, envolvendo quase 275,6 mil inscrições em dívida ativa da União, no valor total de R\$ 28 bilhões.” Além disso, expõe que

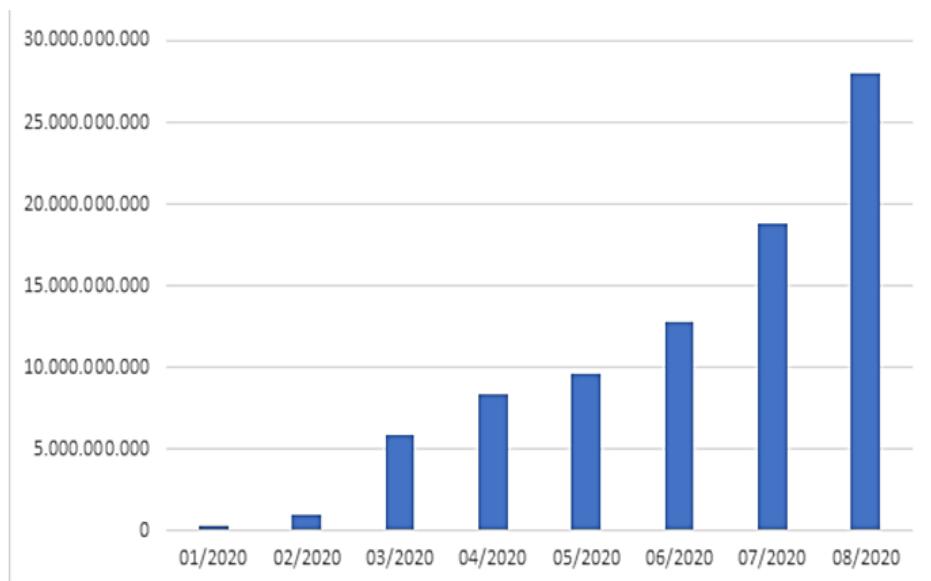
<sup>6</sup> <https://www.regularize.pgfn.gov.br/>

<sup>7</sup> Retirados da notícia <https://www.gov.br/pgfn/pt-br/assuntos/noticias/2020/acordos-de-transacao-ja-viabilizaram-renegociacoes-no-valor-total-de-r-28-bilhoes-desde-a-sua-regulamentacao>

só no mês de agosto os acordos totalizaram R\$ 6,6 bilhões, em que desse total 77,4% (setenta e sete vírgula quatro por cento) foram renegociados utilizando a chamada Transação Excepcional, introduzida em razão do enfretamento da pandemia.

Para melhor visualização, traz a PGFN esse quadro que mostra o montante acumulado com os acordos de transação, entre o período de Janeiro/2020 até Agosto/2020:

Gráfico 2 - Valor total com os acordos de transação pela PGFN, entre janeiro e agosto de 2020



Fonte: PGFN (2020)

Por fim, Araújo e Pereira (2020) constatam que a transação demonstra um canal de diálogo entre fisco e contribuinte muito satisfatório como meio de solução do passivo fiscal. Também nessa mesma linha, afirmam Costa, Silva e D'Angioli (2020) que essa reinterpretação da relação fisco-contribuinte talvez seja o caminho que se busca por uma maior transparência e neutralidade fiscal, podendo futuramente significar a exclusão do tributo que demonstra a diferença competitiva dos agentes do mercado.

Assim, é perceptível que a utilização desses métodos é benéfica a relação entre o Fisco e o contribuinte, o que possibilita uma maior arrecadação pelo próprio estado.

### 3.5. NEGÓCIO JURÍDICO PROCESSUAL

#### 3.5.1. Conceito de Negócio Jurídico e a possibilidade trazida pelo Código de Processo Civil

O Código de Processo Civil de 1973 tinha previsão para celebrar negócios jurídicos típicos, como, por exemplo, a escolha de foro e suspensão do processo para tratativas de acordo. Entretanto, era pouco empregada na prática e não era pacificado na doutrina a existência da categoria jurídica dos negócios, posto que, nos casos das manifestações de vontade, as partes contornavam as expressas em lei, dessa forma, o CPC de 2015 veio finalizar a discussão com a inclusão do artigo 190 (CARNEIRO, 2019, p. 202).

Foi com o Código de Processo Civil de 2015 que houve um nova visão no ordenamento jurídico, afastando a visão publicista e se aproximando da cultura da solução consensual de conflitos por meio da autocomposição, como versa seu artigo 3º, §2º<sup>8</sup>. Assim, instituindo entre as partes o dever de cooperação, para que houvesse cada vez mais uma decisão justa e em tempo razoável (HATANAKA; MARSOLA, 2020, p. 220).

Segundo Didier Jr. (2018), pode ser chamado de microssistema o conjunto de normas que versam sobre a negociação, onde o núcleo está nos artigos 190 e 200 do CPC de 2015 (devendo ser interpretados conjuntamente), já que visam proteger o exercício livre da vontade no processo, através do que ele chama de “princípio do respeito ao autorregramento da vontade”.

Para esse autor, esse princípio aduz que a vontade das partes é relevante e deve ser respeitada. Assim, ele define que é no processo jurisdicional o lugar para que seja efetivado o direito da liberdade, em que a própria parte – seja sozinha, com outra parte ou órgão – discipline juridicamente os procedimentos processuais que serão utilizados.

É com o artigo 190 do CPC/2015 que as portas são verdadeiramente abertas a esse instrumento, que diz:

Artigo 190. Versando o processo sobre direitos que admitam autocomposição, é lícito às partes plenamente capazes estipular mudanças no procedimento para ajustá-lo às especificidades da causa e convencionar sobre os seus ônus, poderes, faculdades e deveres processuais, antes ou durante o processo.

A partir desse dispositivo, define-se negócio jurídico o processo como uma convenção firmada pelas partes – que operam no plano do processo judicial - em relação ao procedimento em que o processo se vinculará (CONRADO, 2020, p. 191).

Conforme Hatakana e Marsola (2020, p. 224), o artigo 190 veio ampliar a convenção em matéria processual, positivando o que se chama de “cláusula geral de negociação

---

<sup>8</sup> Artigo 3º Não se excluirá da apreciação jurisdicional ameaça ou lesão a direito.

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

processual”. Agora não há dúvidas de que as partes agora são protagonistas no processo, com total autonomia para alterar e acordar.

É decorrente dessa característica que as partes são livres para regular suas posições jurídicas no processo, Câmara (2019) afirma que os negócios processuais se enquadram na categoria de atos dispositivos.

Ressalta também esse autor que, através desse dispositivo, é evidente que a capacidade processual se restringe apenas aos que possuem capacidade plena, sendo inválido os que foram celebrados por incapazes, mesmo que tenham sido assistidos ou representados (CAMARA, 2019, p.121).

Apesar disso, conforme Hatanaka e Marsola (2020, p. 223), a invalidade do negócio jurídico que tenha parte como incapaz ou relativamente incapaz é uma discussão doutrinária não homogênea, assim como a discussão que trata das cláusulas compromissórias. O Enunciado 134 do Fórum Permanente de Processualista Civis – FPPC, diz que o NJP, nesse sentido, pode ser invalidado parcialmente.

Define também os Enunciados 253 e 256 do FPPC, sobre a titularidade de celebração, em que podem celebrar negócio processual tanto o Ministério Público - quando é parte, e não fiscal da ordem jurídica-, e a Fazenda Pública, respectivamente.

Dessa forma, para Cabral (2016), o negócio jurídico se define como uma convecção ou acordo processual, em que as próprias partes definem a criação, modificação e extinção de situações jurídicas processuais, ou até mesmo a alteração do procedimento, podendo ocorrer tanto antes quanto durante o processo, sem necessitar de intermediação de terceiro.

Para Didier Jr. (2018), o negócio processual decorre de um fato jurídico voluntário, em que concede ao sujeito (dentro dos limites da legislação jurídica) controle para reger as situações jurídicas processuais, ou até mesmo modificar o procedimento.

### **3.5.2. Características do Negócio Jurídico Processual atípico**

A doutrina brasileira classifica os negócios processuais em típicos e atípicos, como a própria semântica da palavra aduz. Os típicos são aqueles que estão previstos em lei, de forma expressas - por exemplo, suspensão convencional do processo, a desistência, do acordo de substituição do bem penhorado-, e, em contrapartida, os atípicos são idealizados pelas partes que não se encaixam nos típicos e que buscam forma mais conveniente às suas necessidades (CUNHA, 2017, p. 47).

Segundo Câmara (2019) os negócios processuais funcionam como possibilidade para as partes (dentro dos limites da lei), dispor sobre as próprias posições. Ocorre que como há um aperfeiçoamento dos procedimentos para atender as causas específicas, eles somente podem acontecer desde que respeitem a cláusula geral do dispositivo legal, consoante as características dispostas no artigo 190. Isto é, os negócios processuais versam apenas em relação a situações jurídicas processuais ou regras procedimentais (CARNEIRO, 2019, p. 209)

Considera-se, assim, as regras gerais: tem que existir a admissão da autocomposição; as partes devem ser capazes e elas mesmo estipulam suas posições processuais; pode ocorrer negócios processuais tanto antes como durante o processo; e, por fim, o controle do magistrado refere-se apenas à validade do negócio jurídico.

Nesse mesmo sentido, para Hatanaka e Marsola (2020, p. 203), por se tratar de um negócio jurídico, o negócio jurídico processual também estará delineado pelas análises da existência, eficácia e validade. Sobre a validade sabe-se que ela está sob os requisitos do artigo 104 do CC, que exige a capacidade dos agentes, certas eventuais formalidades e que o objeto seja lícito, possível, determinado ou determinável.

Além da capacidade -que já foi explanada no tópico anterior-, a forma do negócio jurídico também é uma condição geral de validade. Ela é livre, pode ser oral ou escrita, expressa ou tácita, ressalvados os casos que a lei exige de forma expressa a forma escrita. O objeto do negócio jurídico processual deve ser também lícito, possível e determinável, além de que, como elucidado a partir do artigo 190, o objeto pode ter “mudanças no procedimento”, ou “ônus, poderes, faculdades e deveres processuais das partes” (CUNHA, 2017, p. 51).

Na doutrina não há tanta discussão sobre a competência do magistrado sobre o controle do NJP. No entanto, há divergências sobre o momento de controle, em relação ao questionamento de que deve ser prévio ou após os efeitos do próprio negócio.

Sobre a posição do juiz, destaca Hatanaka e Marsola (2020, p. 202) que a capacidade de dispor não pode atingir os poderes do magistrado, principalmente os que decorrem de ordem pública. Assim, é proibido as partes limitar o controle ao exercício da jurisdição ou condições de ação, bem como vetar a iniciativa de prova do juiz, por exemplo.

Para Cabral (2016), o juiz atua no tocante aos negócios processuais, especialmente, no controle e fiscalização, pois, deve ser analisado a validade, tendo que controlar até onde vai a vontade das partes em modificar o procedimento, mas também atuando no incentivo ao uso de instrumentos autocompositivos, como esclarecimento, consultas e diálogos. Em relação a isso, a Escola Nacional de Formação e Aperfeiçoamento dos Magistrados pronunciou que:

“A regra do artigo 190 do CPC/2015 não autoriza às partes a celebração de negócios jurídicos processuais atípicos que afetem poderes e deveres do juiz, tais como os que: (a) limitem seus poderes de instrução ou de sanção à litigância ímpar; (b) subtraiam do Estado/juiz o controle da legitimidade das partes ou do ingresso de *amicus curiae*; (c) introduzam novas hipóteses de recorribilidade, de rescisória ou de sustentação oral não previstas em lei; (d) estipulem o julgamento do conflito com base em lei diversa da nacional vigente; e (e) estabeleçam prioridade de julgamento não prevista em lei. São nulas, por ilicitude do objeto, as convenções processuais que violem as garantias constitucionais do processo, tais como as que: (a) autorizem o uso de prova ilícita; (b) limitem a publicidade do processo para além das hipóteses expressamente previstas em lei; (c) modifiquem o regime de competência absoluta; e (d) dispensem o dever de motivação. Somente partes absolutamente capazes podem celebrar convenção pré-processual atípica (arts. 190 e 191 do CPC/2015).

Assim, incumbe ao magistrado desempenhar a fiscalização dos requisitos de validade, questionando se foram preenchidos corretamente, caso haja presença de vício que acarreta nulidade, deve o magistrado reconhecer e não aceitar a aplicação da convenção, após o devido contraditório (HATANAKA; MARSOLA, 2020, p. 206).

Em relação a eficácia, em regra, os negócios processuais a possuem desde do momento da convenção. Dessa maneira, não é necessária a homologação pelo juiz, salvo no caso previsto no parágrafo único do artigo 200 do CPC, dispõe que no caso de desistência da ação só pode fazer efeitos após homologação judicial. É justamente o que dispõe no Enunciado 133 do FFPC, que diz: “Salvo nos casos expressamente previstos em lei, os negócios processuais do artigo 190 não dependem de homologação judicial.”

## **4. O NEGÓCIO JURÍDICO PROCESSUAL COMO FORMA DE RECUPERAÇÃO DE CRÉDITO TRIBUTÁRIO**

### **4.1. NEGÓCIOS JURÍDICOS PROCESSUAIS COMO FORMA DE RECUPERAÇÃO DE CRÉDITO TRIBUTÁRIO E SUA EVOLUÇÃO NORMATIVA NO ÂMBITO DA FAZENDA**

Nos capítulos anteriores propôs a elucidação de como é dada cobrança de crédito tributário e das possibilidades das soluções adequadas de resolução de conflitos nessa matéria, haja vista a congestionamento e morosidade do Poder Judiciário diante, principalmente, das execuções fiscais. Assim, foi demonstrado o avanço de algumas soluções de conflitos que permeiam o âmbito tributário em busca de desafogar Judiciário, bem como tornar a solução mais especializada e com tratativa mais pessoal, já que as partes tornam-se protagonistas.

É diante deste contexto, que também “nasceu” o Negócio Jurídico Processual (NJP) na seara fiscal, para auxiliar a recuperação de crédito tributário em juízo, uma nova forma de acordo consensual que busca resolver conflitos, nos limites da legislação, dando as partes o poder e a liberdade para reger a situação conforme for das suas vontades.

Assim, neste capítulo, considerando toda a extensão e formas da cobrança do crédito tributário em juízo, bem como soluções alternativas desses conflitos, dar-se-á análise mais profunda do instituto do Negócio Jurídico Processual. Será refletido acerca da sua eficiência perante a falta dela no Poder Judiciário, também sobre as legislações vigentes que o regulam e o papel da Procuradoria-geral da Fazenda Nacional (PGFN) e das Procuradorias Estaduais na busca pela efetivação social do NJP e seus avanços.

Como se sabe, a Fazenda pública via de regra não pode abrir mão do crédito tributário. Temos algumas hipóteses previstas em lei, como remissão, isenção, entre outros. Hoje temos a releitura da indisponibilidade do crédito tributário, onde há previsão legal específica na Lei nº 13.988 de 2020, de transação. Todavia, com o NJP não há tanta preocupação com a indisponibilidade do crédito tributário, visto que trata mais da flexibilização dos aspectos procedimentais, não abrindo mão do crédito tributário, quando são realizadas essas negociações.

Com a Lei 13.874 de 2019, chamada de Lei da liberdade econômica, veio a consagração do termo na advocacia pública, expressando categoricamente o Negócio Jurídico Processual, no dispositivo abaixo:

§ 12. Os órgãos do Poder Judiciário e as unidades da Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional poderão, de comum acordo, realizar mutirões para análise do enquadramento de processos ou de recursos nas hipóteses previstas neste artigo e celebrar negócios processuais com fundamento no disposto no artigo 190 da Lei nº 13.105, de 16 de março de 2015 (Código de Processo Civil). (Incluído pela Lei nº 13.874, de 2019) (Vide Lei nº 14.057, de 2020)

§ 13. Sem prejuízo do disposto no § 12 deste artigo, a Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional regulamentará a celebração de negócios jurídicos processuais em seu âmbito de atuação, inclusive na cobrança administrativa ou judicial da dívida ativa da União. (Incluído pela Lei nº 13.874, de 2019)

Desde do CPC de 2015 foi de forma gradual a aplicação desse instituto, daí que surgiu o aparato legal de aplicar o artigo 190 dessa legislação na execução fiscal. Após essa novidade legislativa, no âmbito da PGFN em 2016, foi elaborado um parecer pela Coordenação-Geral da Procuradoria da Fazenda Nacional (CRJ/PGFN), de nº 618, que buscou examinar as modificações trazidas pelo novo código perante a cobrança de créditos fazendários (ABRAHAM; WENDRINER, 2020, p.14).

Segundo Abraham e Wendriner (2020, p. 15), esse parecer da CRJ da PGFN apenas veio discutir e esclarecer alguns pontos, como a existência de dificuldade na prática de realizar negócios jurídicos processuais - o que poderia acabar repercutindo no direito material ou até mesmo dificultar a defesa da União -, além da necessidade de ato regulamentador próprio para definir parâmetros e requisitos para realizar o NJP nas procuradorias.

No entanto, foi com o parecer de nº 1167 também de 2016 que veio orientar objetivamente aos Procuradores da Fazenda Nacional as interpretações e aplicações do CPC/2015 quanto aos enunciados aprovados pelo I Fórum Nacional do Poder Público (FNPP). A Procuradoria ratificou a aplicação do negócio processual à execução fiscal – enunciado nº9 -, merecendo, ainda, premissas mínimas de requisitos e parâmetros para a sua atuação em juízo. (ABRAHAM; WENDRINER, 2020, p.15).

Assim, em 2018 a PGFN editou Portaria de nº 33 – alterada pela de nº 42 e pela de nº 660 - que introduziu a nova modalidade do NJP. É perceptível que a partir dessa portaria tem-se a previsão expressa de Negócio Jurídico Processual, para garantias, aceitação, substituição, a qual trata preferencialmente de forma administrativa, em que a execução fiscal seria a última alternativa.

Ela prevê expressa possibilidade do contribuinte oferecer garantia mesmo antes da propositura da execução fiscal, com vantagem que o nome não irá para o cadastro de inadimplente, nem sofre nenhuma restrição (averbação pré-executória ou sofrer um Bacenjud), se mantendo resguardado. Isto é, o contribuinte tem a oportunidade de falar o que é suficiente no seu caso de maneira específica (CONRADO, 2019, p.189).

No mesmo ano, a PFN através da Portaria de nº 360 de 13 de junho 2018 – atualizada pela Portaria de nº 515/2018 - autorizou o estabelecimento de algumas hipóteses/modalidades específicas de celebração de NJP, por exemplo, previu a calendarização da execução fiscal, uma ordem de realização dos atos processuais na execução fiscal, permitindo que os procuradores negociassem com as partes (D'AVILA; BASSO, 2019, p. 312).

Todavia, foi com a portaria de nº 742 de 21 de dezembro 2018 que estabeleceu formas mais amplas de Negócio Jurídico Processual no âmbito da execução fiscal, com várias possibilidades, deixando uma oportunidade de amplitude, de olhar o caso concreto e o que é oferecido ao contribuinte.

Assim, o NJP que dispõem as procuradorias conduz a apreciação de débitos inscritos em dívida ativa, utilizando de várias formas, como a calendarização, ou a realização de um plano de amortização do débito, que verse em relação a aceitação, avaliação, substituição e liberação de garantias e modo de constrição ou alienação de bens (BUCCI, 2019).

O negócio deve ser resolvido caso a caso, levando em conta aquele contribuinte em específico, para enxergar se terá condições de honrar aquilo que está sendo convencionado, ou seja, se sua capacidade contributiva é compatível com a liquidez, com o intuito da efetividade real da recuperação do crédito.

Isto posto, nota-se que NJP veio através de uma série de normativos infralegais, como são os casos das portarias mencionadas da PFN - que serão detalhadas a seguir -, e, em seguida, com as leis da liberdade econômica e da transação, as quais consagraram o instituto, o incluindo de vez no ordenamento jurídico brasileiro

#### **4.2. AS PORTARIAS N°S 33, 360 E 742 DA PROCURADORIA GERAL DA FAZENDA NACIONAL (PGFN)**

As Portarias da PGFN são instrumentos normativos que se inserem ao que CTN, em seu artigo 96, denomina de legislação tributária, a qual compreende além das leis, “os tratados e as convenções internacionais, os decretos e as normas complementares que versem, no todo ou em parte, sobre tributos e relações jurídicas a eles pertinentes” (ARAUJO Juliana, 2019, p.12).

Como vimos no tópico anterior é com a Portaria nº 33/18 da PGFN que houve a introdução do negócio jurídico processual, que regulamenta artigos os 20-B e 20-C da Lei nº 10.522/2002 (que dispõe sobre o cadastro informativo dos créditos que não foram quitados, tanto de órgãos quanto de entidades federais). Também disciplina:

[...] os procedimentos para o encaminhamento de débitos para fins de inscrição em dívida ativa da União, bem como estabelece os critérios para apresentação de pedidos de revisão de dívida inscrita, para oferta antecipada de bens e direitos à penhora e para o ajuizamento seletivo de execuções fiscais.

Isto é, trouxe a possibilidade da averbação pré-executória da certidão em dívida ativa antes das execuções fiscais para cobrança de tributos devidos. Inclusive esse tema é pauta de discussão em julgamento da ADI 5931 (processo apensados: ADI 5881, ADI 5932, ADI 5886, ADI 5890 e ADI 5925) sobre a constitucionalidade dessa averbação da certidão de dívida ativa nos órgãos de registro de bens e direitos sujeitos a arresto e penhora pela Fazenda Pública. Encontra-se suspenso o julgamento.

No artigo 1º da referida portaria define o que é controle de legalidade. Estabelece os requisitos de certeza, liquidez e a exigibilidade dos débitos que forem encaminhados pra inscrição da dívida ativa para análise da autoridade competente (ARAUJO Juliana, 2019, p.13).

De acordo, com essa portaria, após a devida inscrição do débito em dívida ativa, será o contribuinte intimado por meio do ECAC<sup>9</sup> e deverá ou efetuar o pagamento do débito, ou apresentar pedido para revisão da dívida ou ofertar garantia em execução fiscal, como dispõe o artigo 6º. Posteriormente, é com notificação para pagamento do débito inscrito em dívida ativa, o devedor pode justamente antecipar a oferta de garantia em execução fiscal, é o que versa o caput do artigo 8º. Assim, pode apresentar o devedor como forma de oferta antecipada de garantia, conforme o artigo 9º:

I - depósito em dinheiro para fins de caução;

II - apólice de seguro-garantia ou carta de fiança bancária que estejam em conformidade com a regulamentação da Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional;

III - quaisquer outros bens ou direitos sujeitos a registro público, passíveis de arresto ou penhora, observada a ordem de preferência estipulada no artigo 11 da Lei nº 6.830, de 22 de setembro de 1980.

§ 1º. A indicação poderá recair sobre bens ou direitos de terceiros, desde que expressamente autorizado por estes e aceitos pela Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional, observado o disposto no artigo 9º, § 1º, da Lei nº 6.830, de 22 de setembro de 1980.

§ 2º. A indicação também poderá recair sobre bem ou direito já penhorado pela Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional, desde que avaliados em valor suficiente para garantia integral das dívidas.

Apesar disso, foi no artigo 38 da Portaria que a PFN previu a possibilidade do Procurador da Fazenda Nacional celebrar NJP, que diz:

Artigo 38. O Procurador da Fazenda Nacional poderá celebrar Negócio Jurídico Processual visando a recuperação dos débitos em tempo razoável ou obtenção de garantias em dinheiro, isoladamente ou em conjunto com bens idôneos a serem substituídos em prazo determinado, inclusive mediante penhora de faturamento, observado o procedimento disposto no regulamento expedido pela Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional.

---

<sup>9</sup> Centro Virtual de Atendimento ao Contribuinte, um portal de serviços que permite a comunicação via internet entre o contribuinte e a Receita Federal do Brasil.

Para Carneiro (2019, p. 211) esse artigo abre total margem para que as partes possam ajustar o meio de garantia da execução entre si, apesar de não ter manifestação do juízo sobre o bem ofertado. Ainda, reforça que os acordos em relação as garantias é benéfico para ambas as partes, uma vez que a execução acaba sendo menos arriscada, tendo uma maior certeza de satisfação do crédito, além de uma certa mitigação das medidas executivas inesperadas.

Em geral, segundo Conrado (2019, p. 197) nessa portaria há total indeterminação do objeto, e sim da sua finalidade, que busca – diante de processos de execução - a recuperação de créditos em tempo razoável ou obtenção de garantias. Assim, ele caracteriza o NJP pela sua determinação teleológica, estando conectada a atividade referentes a execução.

Destaca Juliana Araújo (2019, p. 15), ainda, que essa normativa trata de forma diversa sobre a legalidade, dependendo da forma exigida de modalidade de lançamento do crédito tributário, isto é:

[...] independentemente da forma como será feita (automatizada ou manual), o que é relevante é a presença do controle de legalidade dentro do processo de cobrança e com o reforço de ser considerado um direito do contribuinte. Isto garante a exatidão do crédito a ser submetido à execução forçada, maximizando a celeridade na cobrança e, ao mesmo tempo, a abreviação de ônus, à medida que se evita futura condenação em verba honorária caso o título executivo seja ajuizado com algum vício. (ARAUJO Juliana, 2019, p.15).

Dessa forma, os negócios de origem extrajudicial possuem grande potencial, com base nessa portaria, uma vez que ela se refere entre os artigos 8º a 14, sobre a prestação de garantia da satisfação do crédito, prevendo a possibilidade antecipada do oferecimento desta, na perspectiva administrativa (CONRADO, 2019, p.193).

Porém, Conrado (2019, p.194) garante que ela não está apenas limitada à tal situação, mas que merece atenção pelo impacto que causa no procedimento vinculado ao processo de execução fiscal, já que a garantia vem implicar reescrita de dispositivos da Lei 6.830/1980 - a qual dispõe sobre a cobrança judicial da Dívida ativa da Fazenda Pública - precisamente dos artigo 8º a 10.

Nesse sentido, o que se visualiza é uma postura diferente da PGFN, de abrir mão tanto em relação ao diálogo com o contribuinte perante a possibilidade de oferecimento de garantia antecipada da dívida, como estímulo de tipos de bens que podem ser aceitos como garantia (ARAUJO Juliana, 2020, p. 17).

Com o foco ainda no CPC/2015, a PGFN avança e edita a Portaria 360 de 13 de junho de 2018, atualizada depois pela 515/2018, a primeira que trata especificamente sobre a temática e autoriza as modalidades específicas do NJP (GASPAR, 2019, p. 31)

Segundo D'ávila e Basso (2019, p. 312), a PGFN a editou em razão da utilização do argumento que os negócios jurídicos processuais tem como objeto regras procedimentais e não materiais, pois autoriza a realização de modalidades específicas de NJP.

Para Carneiro (2019, p. 209) ela foi muito significativa, já que houve a ampliação as hipóteses de NJP nos processos tributários, o que consolidou os diálogos – já buscados pelos outros normativos – entre a Fazenda Nacional e os contribuintes.

Equiparando as portarias 33 e 360 – esta sendo a partir da redação dada pela 515 – percebe-se que são complementares, visto que a primeira veio trazer o instituto de forma mais ampla e genérica, sem tanta especificidade, já a segunda, trouxe as hipóteses específicas, sem excluir as hipóteses da primeira (CONRADO, 2019, p. 197)

É possível visualizar e considerar esse registro justamente na primeira parte do artigo 1º da Port. 360, principalmente quando faz referência a “noutros atos normativos da PGFN”, diz o artigo 1º que:

Sem prejuízo do disposto no artigo 12 da Portaria PGFN Nº 502, de 12 maio de 2016, e nos arts. 9º e 10 da Portaria PGFN Nº 985, de 18 de outubro de 2016, e noutros atos normativos da PGFN, fica a autorizada a celebração, no âmbito da Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional, desde que observados os requisitos previstos no Código de Processo Civil, das seguintes modalidades específicas de negócio jurídico processual – NJP's, inclusive mediante a fixação de calendário para a prática de atos processuais:

- I – cumprimento de decisões judiciais;
- II – confecção ou conferência de cálculos;
- III – recursos, inclusive a sua desistência; e
- IV – forma de inclusão do crédito fiscal e FGTS em quadro geral de credores, quando for o caso.

Parágrafo único. É vedada a celebração de negócio jurídico processual:

- I – cujo cumprimento dependa de outro órgão, sem que se demonstre a sua anuência prévia, expressa e inequívoca;
- II – que preveja penalidade pecuniária;
- III – que envolva qualquer disposição de direito material por parte da União, ressalvadas as hipóteses previstas Portaria PGFN Nº 502, de 12 maio de 2016, e na Portaria PGFN Nº 985, de 18 de outubro de 2016;
- IV – que extrapole os limites dos arts. 190 e 191 do Código de Processo Civil; ou
- V – que gere custos adicionais à União, exceto se aprovado prévia e expressamente pela Procuradoria-Geral Adjunta competente.

Dessa maneira, além dos casos trazidos pela Portaria 360, a PFN pode celebrar negócio jurídico processual com base no artigo 38 da Port. 33, como já explicitado acima, assim como pode ser realizado potencialmente nos processos antiexacionais, não só nos de execução (CONRADO, 2019, p. 197-198)

É possível visualizar também do artigo 1º as modalidades específicas de NJP, admitindo convenção mediante a fixação de calendarização, o que permite que os procuradores negociem o cumprimento de decisões judiciais; confecção ou conferência de cálculos; recursos,

inclusive a sua desistência; a forma de inclusão do crédito fiscal e FGTS em quadro geral de credores.

Além disso, foi acrescentada nessas hipóteses, através da Portaria 515 de 20 de agosto de 2018, a celebração de acordos sobre prazos processuais e a ordem de realização dos atos processuais, inclusive em relação à produção de provas, exemplo do caso da perícia, podendo ocorrer antes mesmo da contestação da Fazenda, o que vem facilitar a possibilidade de não contestação por partes dos procuradores (CARNEIRO, 2019, p. 209).

Apesar de autorizar algumas modalidades, o artigo 1º apresenta algumas limitações ao NJP, no parágrafo único, é possível perceber as hipóteses de vedação ao celebrar negócio, por exemplo quando a aplicação do instituto vier a extrapolar os limites estabelecidos nos artigos 190 e 191 do CPC/2015. Conclui Carneiro (2019, p. 211) que:

Portanto, há um campo fértil para a redução de litígios desnecessários pela Fazenda Nacional e contribuintes e a Portaria PGFN 360/18 veio reforçar esse intento. É importante, para que a intenção se transforme em êxito, que as hipóteses de incidência do negócio jurídico processual sejam interpretadas de forma ampliativa, gerando compromissos de diálogo e tentativa de resolução de divergências processuais.

Por fim, veio a Portaria nº 742, de 21 de dezembro de 2018, que disciplina a celebração do NJP, nos termos do artigo 190 do CPC, no caso de execução fiscal, com o objetivo de equacionamento de débitos inscritos em dívida ativa da União e uma melhor regulamentação do instituto do NJP em matéria tributária. Em seu artigo 1º diz:

Artigo 1º. Esta Portaria estabelece os critérios para celebração de Negócio Jurídico Processual (NJP) no âmbito da Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional, para fins de equacionamento de débitos inscritos em dívida ativa da União.

§ 1º. É vedada a celebração de NJP que reduza o montante dos créditos inscritos ou implique renúncia às garantias e privilégios do crédito tributário.

§ 2º. Observado o disposto nesta Portaria, o Negócio Jurídico Processual para equacionamento de débitos inscritos em dívida ativa da União poderá versar sobre:

I - calendarização da execução fiscal;

II - plano de amortização do débito fiscal;

III - aceitação, avaliação, substituição e liberação de garantias;

IV - modo de constrição ou alienação de bens.

§ 3º. O disposto nesta Portaria se aplica aos devedores em recuperação judicial.

É por meio dela que o contribuinte poderá negociar tanto condições de pagamento de débitos quanto o oferecimento de garantias diretamente na PFN, não envolvendo descontos, mas sim condições que são mais favoráveis para vir quitar o débito (GASPAR, 2019, p. 33).

Segundo estabelece o §2º os contribuintes poderão negociar com assuntos que versem sobre a calendarização da execução fiscal, ao plano de amortização do débito fiscal, à aceitação, avaliação, substituição e liberação de garantias, e por fim, o modo de constrição ou alienação de bens.

Essa portaria trouxe uma grande inovação, que foi a possibilidade da aplicação do NJP perante pessoas jurídicas em recuperação judicial, em razão do atual entendimento do STJ que afasta a necessidade de apresentação, em alguns casos, da certidão de regularidade fiscal, já que não poderia ocorrer sem apresentar essa certidão— vide artigo 10-A da Lei 10.522/02 (GASPAR, 2019, p.34).

Foi o processo 2092601-98.2017.8.26.0000, na REsp. 1749794 SP 2018/0152490-7<sup>10</sup>, que gerou a jurisprudência do TJSP e do STJ que orientaram no sentido da inexigibilidade das certidões de regularidade fiscal para concessão da recuperação judicial.

Segundo o artigo 4º, parágrafo único dessa portaria, diz que para realizar devidamente o serviço são necessários os documentos exigidos, são eles:

- I - a qualificação completa do requerente e de seus administradores;
- II - as informações relativas à atual situação econômico-financeira da Pessoa Jurídica;
- III - a relação de bens e direitos de propriedade do requerente, com a respectiva localização destinação e valor atual e de mercado;
- IV - relação dos bens particulares dos controladores, administradores, gestores e representantes legais do sujeito passivo e o respectivo instrumento, discriminando a data de sua aquisição, o seu valor atual estimado e a existência de algum ônus, encargo ou restrição de penhora ou alienação, legal ou convencional, neste último caso com a indicação da data de sua constituição e da pessoa a quem ele favorece;
- V - declaração de que o sujeito passivo ou responsável tributário, durante o plano de amortização, não alienará bens ou direitos sem proceder à devida comunicação à Fazenda Nacional;
- VI - indicação dos débitos que deseja incluir no negócio jurídico, com o respectivo plano de amortização;
- VII - proposta para equacionamento do passivo fiscal inscrito, observado o disposto nos arts. 3º e 4º desta Portaria;
- VIII - relação de bens e direitos que comporão as garantias do NJP, inclusive de terceiros, observado o disposto nos arts. 9º e 10 da Portaria PGFN nº 33/2018;

O próprio site da PGFN<sup>11</sup> traz orientações para que contribuinte possa realiza-lo corretamente e enumera toda as etapas para a realização do serviço.

Após a devida providência dos documentos exigidos – artigo 4º, parágrafo único –, deverá o devedor entrar em contato com unidade da PGFN responsável – podendo ser através do telefone ou do e-mail – e solicitar a abertura do protocolo de requerimento. É importante destacar que, a proposta do NJP será analisada, nos casos que o objetivo é plano de amortização do débito fiscal, na unidade da PGFN no domicílio do devedor, já quando for de acompanhamento de execuções fiscais ajuizadas, na própria unidade responsável PGFN pelo caso, conforme o artigo 5º.

---

<sup>10</sup><https://scon.stj.jus.br/SCON/decisoes/toc.jsp?processo=1749794.NUM.&b=DTXT&thesaurus=JURIDICO&p=true>

<sup>11</sup> <https://www.gov.br/pgfn/pt-br/servicos/orientacoes-contribuintes/negocio-juridico-processual>

Depois deve juntar por meio do portal “regularize” – antigo e-CAC PGFN - o requerimento e a documentação exigida, tudo no mesmo momento, e ficar acompanhando o andamento no próprio “regularize”. Poderá ter reuniões para discutir propostas ou contrapropostas, inclusive sobre a situação de operação e patrimônio do devedor, conforme o artigo 7º da portaria. Caso a análise venha a ser assertiva, será redigido o NJP pela própria unidade da PGFN responsável, com a assinatura de ambos – contribuinte e procuradoria – como versa o artigo 9º. (BUCCI, 2019)

Ainda, explica no site do órgão que “da decisão que indefere o pedido de negociação cabe recurso no prazo de 10 dias, contado a partir da ciência da decisão recorrida. O recurso deverá ser protocolado perante a unidade da PGFN do domicílio tributário do contribuinte por telefone ou e-mail.” A negociação do negócio jurídico processual pode ser rescindida diante das hipóteses do artigo 12, que diz:

**Artigo 12. Implicará rescisão do NJP:**

I - a falta de pagamento de 2 (duas) amortizações mensais, consecutivas ou não, quando o NJP tiver por objeto estabelecer plano de amortização do débito fiscal;

II - a constatação, pela PGFN, de qualquer ato tendente ao esvaziamento patrimonial do sujeito passivo;

III - a decretação da falência ou de outro mecanismo de liquidação judicial ou extrajudicial;

IV - a concessão de medida cautelar em desfavor da parte devedora, nos termos da Lei nº 8.397, de 6 de janeiro de 1992;

V - a declaração de inaptidão da inscrição no Cadastro Nacional da Pessoa Jurídica (CNPJ);

VI - o descumprimento ou o cumprimento irregular das demais cláusulas estipuladas no NJP;

VII - a não homologação judicial, quando for o caso;

VIII - a deterioração, a depreciação e o perecimento de bens incluídos no acordo para fins de garantia, caso não haja o seu reforço ou a sua substituição, no prazo de 30 (dias), após a devida intimação.

§ 1º As amortizações pagas com até 30 (trinta) dias de atraso não configurarão inadimplência para fins do inciso I do caput deste artigo.

§ 2º. O desfazimento do NJP não implicará a liberação das garantias dadas para assegurar o crédito.

§ 3º. Nas hipóteses dos incisos I, II e VI, o devedor será previamente notificado para sanar, no prazo de 15 (quinze) dias, a situação ensejadora de rescisão do NJP.

§ 4º. Rescindido o NJP, deverá o Procurador responsável comunicar ao juízo o desfazimento do acordo e pleitear a retomada do curso do processo, com a execução das garantias prestadas e prática dos demais atos executórios do crédito.

Nessa seara, caso constate que haja uma dessas hipóteses terá rescisão do negócio jurídico, visto que o propósito do acordo estaria sendo deturpado, podendo também outras causas convencionadas no próprio acordo (BUCCI, 2019). Ademais, afirma Bucci (2019):

Com a aprovação do plano pela PGFN e a homologação judicial, quando for o caso, o devedor terá a segurança de não ser surpreendido por nenhum ato de cobrança, além daquele já aprovado, exceto por novos débitos, podendo se programar da forma que melhor lhe convir, possibilitando-se a superação da dificuldade econômica que não permitiu, em determinado momento, o cumprimento das obrigações para com o Fazenda Nacional.

É importante destacar, conforme afirma Grupenmacher (2020b), que a MP nº 899/2018, que instituiu espécie de transação tributária, trouxe algumas mudanças na seara do NJP. Vendo que poderia conflitar em alguns pontos a portaria com a medida, a PGFN editou a Portaria nº 11.956/2019, a qual revogou e alterou alguns dispositivos da Port. 742/2018, para tornar as disposições harmônicas e compatíveis entre si.

Inicialmente, a Portaria nº 11.956/2019 mudou a ementa da Port. 742/2018, conforme artigo 70, que passou a ter a seguinte redação:

"Disciplina, nos termos do artigo 190 da Lei nº 13.105, de 16 de março de 2015, e artigo 19, § 13, da Lei nº 10.522, de 19 de julho de 2002, a celebração de negócio jurídico processual - NJP em sede de execução fiscal, para fins de equacionamento de débitos inscritos em dívida ativa da União e do FGTS, e dá outras providências."

Teve alteração também no artigo 10 em seu caput, o qual previa que o NJP que tinha o objetivo de estabelecer plano de amortização de débito fiscal deveria ser previamente autorizado pelo Procurador-Chefe da dívida ativa da respectiva Procuradoria-Regional, já quando envolvesse débito de valor igual ou superior a R\$ 50.000.000,00 (cinquenta milhões de reais) pela Coordenação-geral de Estratégias de Recuperação de Créditos.

A mudança aconteceu apenas na última parte, o valor passou para igual ou superior de R\$ 250.000.000,00 (duzentos e cinquenta milhões de reais), o restante ficou igual, conforme artigo 71 da Portaria nº 11.956/2019.

Além disso, acrescentou o artigo 15-A a port. 762/2018, por meio do artigo 72, que diz "Artigo 72. A Portaria PGFN nº 742, de 21 de dezembro de 2018, passa a vigorar acrescida do seguinte artigo 15-A: Artigo 15-A. O disposto nesta portaria é aplicável, no que couber, à dívida ativa do FGTS." Por fim, revogou os §§ 2º e 3º do artigo 3º da PGFN nº 742/2018, conforme o artigo 73.

Dessa maneira, para o procurador da fazenda Bucci (2019), a Portaria 72/2018 veio em ótimo momento como forma de diferenciar os devedores, pois, para ele, não é certo colocar no mesmo patamar os devedores que não cumprem suas obrigações, de forma reiterada, com aqueles que encontram-se em situação difícil economicamente. Pois, restou comprovado que para aqueles o benefício dos parcelamentos especiais era mais uma forma de adiar o pagamento da dívida do que propriamente a busca pela regularização fiscal.

Em contraposição, advogam Annunziata e Favini (2019) que mesmo com o objetivo de cooperação entre o contribuinte e a Fazenda, o que pode se entender dessa última portaria é que há a criação de novas formas de controle e garantia para recebimento de tributos já inscritos em dívida ativa, assim, não localizam no ato normativo nenhuma real oportunidade

de negociação, como se não tratasse de um jogo de diálogos, e sim de um contrato de adesão, o qual o contribuinte deveria concordar com as condições impostas pela própria PFN.

Entretanto, afirma que mesmo com alguns pontos desaforáveis, isto não se estende a iniciativa da PGFN de autorizar o NJP e de disponibiliza-lo, pois resta demonstrado a busca pelo avanço desse órgão, sobretudo, em querer aproximar os contribuintes e ter uma resolução mais célere dos conflitos de natureza tributária (ANNUNZIATA; FAVINI, 2019)

Nesse sentido, afirma Gaspar (2019, p.35) que é notável perceber essa semelhança com um contrato de adesão, inicialmente, com o artigo 2º, que diz que a celebração do NJP está condicionada com os interesses da Fazenda, e principalmente, o que compõe o artigo 3º que impõe várias condições para celebrar o negócio, e ainda exige a confissão irrevogável e irretratável dos débitos inseridos no termo do NJP. Apesar disso, a autora considera o instituto de suma importância como instrumento de autocomposição, que veio com objetivo de melhorar a forma de litigância tributária.

Por fim, Bucci (2019) conclui que por ser recente, é cedo para perceber a efetividade do negócio jurídico processual, já que não se tinha normativos em relação a celebrações do NJP perante a execução fiscal, e diz:

Contudo, este é mais um dos instrumentos, ao lado daqueles já veiculados pela Portaria PGFN 33/2018 (lei aqui), para que a resolução das pendências possa ser dimensionada para a necessidade concreta de cada devedor, tratando o devedor contumaz com rigor, pois, além de não contribuir com as políticas públicas, por meio do pagamento de tributos, causa desequilíbrio concorrencial ao não arcar com obrigações estendidas a todos os seus concorrentes.

Para Grupenmacher (2020b), mesmo com a necessidade de se ter um amadurecimento e ajustes, é perceptível o avanço que o NJP traz, principalmente com a última portaria, favorecimento ao desenvolvimento nacional, na qual atendem as recomendações dos países membros da OCDE (Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico), na intenção de conter os litígios tributários e estimular o implemento da referida legislação.

#### **4.3. A IMPLEMENTAÇÃO DO NEGÓCIO JURÍDICO PROCESSUAL TRIBUTÁRIO NAS PROCURADORIAS DOS ESTADOS**

Os artigos 190 e 191 do CPC/2015 e as Portarias da PGFN conceberam divisas para que Estados e Municípios também pudessem utilizar o Negócio Jurídico Processual, consequentemente, criar suas próprias normas na celebração do negócio em seu território. Em Minas Gerais (MG) foi criado no estado através da resolução AGE nº11 de 22 de março de 2019. No Rio Janeiro (RJ) por meio da Resolução de nº 4321 de 7 de janeiro de 2019, já em

Pernambuco (PE), com a Portaria de nº24 de 14 de fevereiro de 2019, e no município de São Paulo através da Portaria nº 128 publicada em outubro de 2019 (MASCITTO; QUEIROGA; SPITZKOPF, 2019).

Segundo Abraham e Wendariner (2020, p. 20), as Procuradorias dos Estados de Rio Grande do Sul (RS) e do Amazonas (AM) estão buscando implementar atitudes para tornar flexíveis os processos que envolvem a fazenda estadual.

Na Procuradoria-geral do Estado do Rio de Janeiro, através da resolução de nº 4.324/2019, o instituto do NJP veio, segundo o chefe da procuradoria<sup>12</sup>, como forma de evitar controvérsias dispensáveis. Ainda, para ele, é um passo primordial para a nova cultura de meios adequados, com o objetivo de alcançar resultados mais eficazes e em menor tempo, buscando mais celeridade e redução de custos, bem como a redução de resistência do executado no processo (ABRAHAM; WENDRINER, 2020, p.20). Em seu artigo 1º autoriza as seguintes celebrações do NJP que envolva:

- I - a obtenção e execução de garantias pela Procuradoria Geral do Estado;
- II - procedimento da prova pericial, inclusive escolha do perito, nos termos do artigo 471 do CPC;
- III - produção unificada de prova para litígios repetitivos, nos termos do artigo 69, IV c/c § 2º, II, do CPC;
- IV - delimitação consensual das questões de fato e de direito, nos termos do artigo 357, § 2º, do CPC;
- V - reunião de execuções fiscais; VI - prazos processuais, inclusive mediante fixação de calendário para prática de atos processuais;
- VII - recursos, inclusive sua renúncia prévia, observada a Resolução PGE n. 4.099/2017;
- VIII - cumprimento de decisões judiciais;
- IX - procedimento de conversão de depósito em renda.

Além dessas situações, traz o artigo 4º da resolução que o Procurador do Estado pode sugerir a celebração do NJP em outros casos não previstos no artigo 1º, sendo submetido à aprovação do Procurador-Geral do Estado.

Já em seu artigo 2º a resolução veda a celebração do NJP em dois casos: quando envolver qualquer disposição de direito material por parte do Estado e no caso que preveja qualquer penalidade pecuniária contra o Estado, ou possa gerar custos adicionais ao Estado, salvo se autorizado pelo Procurador-Geral do Estado.

No âmbito da Procuradoria-Geral do Estado de Pernambuco através da Port. nº24/2019 também disciplinou o NJP, e o seu artigo 1º diz:

Artigo 1º Fica autorizada a celebração de negócios jurídicos processuais – NJP no âmbito da Procuradoria-Geral do Estado de Pernambuco, atendidos os requisitos dos arts. 190 e 191 da Lei nº 13.105, de 16 de março de 2015 (Código de Processo Civil), cujo objeto seja:

---

<sup>12</sup> Notícia veiculada pelo Conjur, PGE-RJ agora pode celebrar negócio jurídico processual em execução fiscal. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2019-jan-11/pge-rj-celebrar-negocio-juridico-processual-execucao-fiscal>

- I – calendarização;
- II – ordem de realização dos atos processuais em geral, inclusive em relação à produção de provas;
- III – prazos processuais;
- IV – cumprimento de decisões judiciais, inclusive para execução de políticas públicas;
- V – escolha de perito, observado o que disposto no artigo 471, do Código de Processo Civil;
- VI – delimitação consensual da questão controvertida do processo, observado o disposto no artigo 357, § 2º, do Código de Processo Civil;
- VII – plano de amortização do débito tributário e não-tributário inscrito em dívida ativa;
- VIII – aceitação, avaliação, substituição e liberação de garantias;
- IX – modalidade de penhora ou alienação de bens;
- X – inclusão ou permanência do crédito em redes de proteção de crédito ou de protesto de certidão de dívida ativa, quando for o caso.

Avalia o procurador-geral de Pernambuco, Ernani Medicis<sup>13</sup>, que a celebração do NJP no estado vem possibilitar maior flexibilidade aos procuradores no caso concreto, o que se busca resoluções mais céleres e mais vantajosas para o interesse público tendo sempre como norte a resolução mais célere do processo e mais vantajosa ao interesse público.

Sintetiza Abraham e Wendriner (2020, p. 22):

[...] ambas as procuradorias autorizaram expressamente negócios processuais relativos à calendarização; produção de provas (a PGE/PE menciona apenas a possibilidade de se negociar sobre ordem de realização dos atos processuais em geral e inclui nesta modalidade a produção de prova, enquanto a PGE/RJ abre a possibilidade para se negociar a “produção unificada de prova para litígios repetitivos”); prazos processuais; cumprimento de decisões judiciais (no caso da PGE/PE, “inclusive para execução de políticas públicas”); escolha de perito; delimitação consensual das questões de fato de direito controvertidas no processo, observado o disposto no artigo 357, § 2º, do CPC; plano de amortização do débito tributário e não tributário inscrito em dívida ativa; garantias (no caso da PGE/RJ, a norma regulamentadora fala em obtenção e execução, e na PGE/PE, em “aceitação, avaliação, substituição e liberação”).

O município de São Paulo também regulamentou o NJP nas cobranças de dívida ativa na Portaria DOU de nº128/19. A portaria da Procuradoria-Geral do Município de São Paulo (PGM/SP) traz previsões semelhantes as das portarias federais, especialmente da Port. PGFN nº 742/2018, porém com algumas diferenças.

Por exemplo, trouxe o oferecimento de garantia de responsáveis e/ou representantes, como versa no artigo 3º, §1º, VII. Ainda, sobre a suspensão de atos de cobrança, trouxe a novidade do NJP que versar sobre plano de parcelamento do débito poderá suspender seus atos constitutivos (artigo 3º, §2º), diferentemente do que ocorre na portaria federal que não suspende a exigibilidade dos créditos inscritos em dívida ativa da União (artigo 3º, §4º, da Portaria 742/18) (MASCITTO; QUEIROGA; SPITZKOPF, 2019).

---

<sup>13</sup> Trecho retirado de notícia veiculada pelo Conjur. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2019-fev-19/pge-pernambuco-regulamenta-negocios-juridicos-processuais>

Por fim, quanto ao prazo de vigência do NJP, a Portaria da PGM/SP estipulou o limite de 60 (sessenta) meses, ao contrário do que ocorre no âmbito federal que é de 120 (cento e vinte) meses, que, segundo Mascitto, Queiroga, Spitzkopf (2019), nada agrega de forma relevante ao contribuinte, assim, diz que o município acaba pecando “em tornar o NJP como um meio atrativo para o requerente dirimir seu litígio ou liquidar sua dívida, o que poderia ser resolvido pela mera adesão ao parcelamento ordinário em igual período.”

Na Procuradoria-Geral do Amazonas (PGE/RJ), distintivamente do que ocorreu nas PGE/RJ e PGE/PE, não trouxe previsões expressas das modalidades de Negócio Jurídico Processual que seriam aplicáveis à execução fiscal, o que acarreta em um maior enaltecimento da autonomia das partes (ABRAHAM; WENDRINER, 2020, p.24).

Portanto, nota-se que ainda é pouco desbravado o instituto do NJP no cenário das procuradorias estaduais, em que se encontra em pouquíssimos estados e de maneira bem simplicista, sem muitos detalhes e casos a serem discutidos.

#### 4.4. A EFICIÊNCIA E OS AVANÇOS DOS NEGÓCIOS JURÍDICOS PROCESSUAIS

Segundo a própria PGFN (2020), através do anual documento “PGFN em números 2020”, a disponibilização dos Negócios Jurídicos Processuais perante a cobrança de dívida ativa “permitiu a regularização de débitos com a União e com o FGTS na ordem de R\$ 2,7 (dois vírgula sete) bilhões em 2019.”

Ademais, a PGFN, em seu portal<sup>14</sup>, afirma que recuperou no primeiro semestre de 2019 em relação a dívida ativa junto ao FGTS, quantia de R\$ 116,7 (cento e dezesseis vírgula sete) milhões, um aumento de 22,5% (vinte e dois vírgula cinto por cento) em comparação ao mesmo período do ano anterior, que foi de R\$ 95,3 (noventa e cinco vírgula três) milhões de recuperados.

Para a procuradoria esse aumento se dá pelas atividades desenvolvidas por este órgão, em que uma delas está quando exige a quitação do FGTS pra celebração do NJP, diante da procuradoria. Conforme Abraham e Wendriner (2020, p. 27-28)

[...] a regulamentação do negócio jurídico processual pela Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional e pelas Procuradorias dos Estados corresponde a uma mudança de paradigma na tradição centralizadora e hierarquizada do Direito Tributário, a qual vem se operando gradualmente através da valorização da vontade das partes na solução do conflito e da ressignificação do princípio da primazia do interesse público. Destarte, cumpre evidenciar que, embora a adoção de técnicas de flexibilização do processo tributário seja algo recente no ordenamento brasileiro e dependa de maior

---

<sup>14</sup><https://www.gov.br/pgfn/pt-br/assuntos/noticias/2019/no-primeiro-semestre-de-2019-pgfn-recupera-r-116-7-milhoes-em-debitos-de-fgts>

sistematização, existe certo consenso no sentido de se afirmar que a prática de negócios processuais é um passo necessário a ser tomado pela Administração Tributária para a concretização do interesse público na resolução mais célere e mais justa das demandas de natureza tributária. (ABRAHAM; WENDRINER, 2020, p.27-28).

No início do mês de agosto desse ano, segundo o portal de notícias do Ministério da Economia<sup>15</sup>, a PGFN celebrou Transação e Negócio Jurídico Processual com uma cooperativa médica (do município de Petrópolis do Rio de Janeiro) com o intuito de negociar passivo inscrito em Dívida Ativa da União, correspondente a um montante aproximado de R\$ 309 (trezentos e nove) milhões.

A negociação foi iniciada em outubro de 2019, por meio de diversas minutas, mensagens eletrônicas, reuniões presenciais e até mesmo videoconferências. Já em 2020, com “a regulamentação do instituto da transação tributária–fruto da conversão da Medida Provisória do Contribuinte Legal na Lei nº 13.988/2020 – permitiu que as tratativas avançassesem no sentido da regularização de todo o passivo tributário.” Assim, diante desse caso, declara a PGFN que:

O NJP prevê plano de amortização em parcelas mensais, assim como o oferecimento de imóveis para garantir o seu cumprimento e outros direitos creditórios. Também serão aproveitados, como abatimento de dívida, os valores que se encontravam depositados em Juízo nas execuções fiscais relacionadas aos débitos incluídos no instrumento celebrado, mas que não eram passíveis de levantamento imediato pela Fazenda por conta dos litígios instaurados nos processos e seus incidentes. Por conta do NJP, tais valores serão imediatamente transformados em pagamento definitivo, resultando em uma arrecadação de R\$ 23 milhões em prol da União.

Apesar de existir casos de grande expressividade e relevância, a utilização do NJP como forma de recuperação de crédito tem muito a crescer, principalmente ao que tange a falta de busca por esse dispositivo como forma de resolução do conflito. Mesmo com recente edição, tem-se alguns precedentes sobre o tema, apresentados a seguir os mais relevantes, dos Tribunais Regionais Federais (TRF) da 4º região e da 3º região, respectivamente:

**TRIBUTÁRIO. AGRAVO DE INSTRUMENTO. EXECUÇÃO FISCAL. NEGÓCIO JURÍDICO PROCESSUAL (NJP), PORTARIA PGFN Nº 742/18.** 1. A dívida executada foi objeto de Negócio Jurídico Processual (NJP), regulado pela Portaria PGFN nº 742/18, destinado a amortizar o débito mediante constrição de parcela sobre o faturamento mensal, na forma prevista no seu artigo 3º, V. 2. Segundo o § 4º do artigo 3º da Portaria PGFN nº 742/18, "a celebração de NJP que objetive estabelecer plano de amortização do débito fiscal não suspende a exigibilidade dos créditos inscritos em dívida ativa da União", arrematando o seu § 4º que a concessão de certidão negativa de débito ou de certidão positiva com efeito de negativa fica condicionada ao cumprimento dos requisitos previstos nos artigos 205 e 206 do CTN. 3. No entanto, se o débito foi objeto de negociação, cujo acordo vem sendo cumprido, não é razoável que sejam mantidos os efeitos do protesto das CDAs.

(TRF-4 - AG: 50266192920204040000 5026619-29.2020.4.04.0000, Relator: ALEXANDRE ROSSATO DA SILVA ÁVILA, Data de Julgamento: 25/08/2020, SEGUNDA TURMA)

---

<sup>15</sup><https://www.gov.br/economia/pt-br/assuntos/noticias/2020/agosto/pgfn-e-cooperativa-medica-celebraram-acordo-inedito-para-composicao-de-dividas-de-aproximadamente-r-309-milhoes>

DIREITO PROCESSUAL CIVIL. EXECUÇÃO FISCAL. AGRAVO DE INSTRUMENTO. SUSTAÇÃO PROTESTO. PEDIDO DE PARCELAMENTO EM ANDAMENTO. RECURSO IMPROVIDO. - Alega a agravante que buscou, muito antes da cobrança via protesto de título, o parcelamento do débito e para isso, a maneira menos gravosa de adimplir a sua dívida foi por meio da Portaria PGFN 742/2018. Informa que o pedido de composição amigável foi devidamente protocolado em 31/08/2019, inclusive ofertando bens imóveis em garantia, estando atualmente em andamento - Dispõe a Portaria PGFN 742/2018 em seu artigo 3º, § 4º: § 4º: Sem prejuízo da legislação aplicável aos débitos negociados, a celebração de NJP que objetive estabelecer plano de amortização do débito fiscal não suspende a exigibilidade dos créditos inscritos em dívida ativa da União - Com efeito, em sede de contraminuta, a UNIÃO FEDERAL informa que “o NJP mencionado pelo impetrante ainda se encontra em fase de negociação, uma vez que as propostas feitas até agora não atendem aos termos da Portaria nº 742/2018, tendo essa Procuradoria da Fazenda Nacional já intimado o impetrante mais de uma vez para correção dos termos da proposta, para, posteriormente, analisar a sua possível viabilidade” - Assim, atendendo às formalidades legais, e diante da presunção de legitimidade dos atos administrativos, não verifico máculas na autuação imposta - Agravo de instrumento improvido.

(TRF-3 - AI: 50037353320204030000 MS, Relator: Desembargador Federal MONICA AUTRAN MACHADO NOBRE, Data de Julgamento: 17/07/2020, 4ª Turma, Data de Publicação: Intimação via sistema DATA: 23/07/2020)

Dessa forma, para Paula (2020), tanto o instituto do NJP quanto o da transação tributária buscam valorizar a isonomia material em contraposição a isonomia formal, visto que concedem um olhar diferente, considerando o contribuinte e suas particularidades.

Ademais, afirma a autora que só em ter a possibilidade dessas modalidades já ajuda para uma inclinação de mudança na cultura jurídica brasileira, especialmente com os reflexos econômicos dados pela crise nos tempos de COVID-19, visto que são iniciativas assim que são fundamentais para arrecadação dos cofres públicos e manutenção das atuações das empresas.

Conclui, Paula (2020) dizendo que, caso existiu cenário em que os instrumentos que buscam o consenso fossem coisa distante do Direito Tributário, nesse instante, mais do que nunca, há uma aproximação das relações jurídico-tributárias que tem o intuito de “além de uma maior previsibilidade, transparência e segurança jurídica, a contenção do número de litígios tributários.”

Para Araújo (2019, p.24) essas novas medidas se complementam, tendo como base a importância em um abrir um diálogo eficiente entre o fisco e o contribuinte, e diz ser o melhor caminho para iniciar nova fase, que “reflita literalmente o ‘novo modelo de cobrança do crédito tributário federal’, identificado como uma evolução do que vem sendo feito nos últimos anos, sendo o reflexo de um aprimoramento que parece agora se concretizar.” Já para Tapparelli e Tenório (2020):

A atitude ainda tímida da Procuradoria e dos contribuintes na utilização dos instrumentos de negociação recentes é compreensível, na medida em que se trata de

terreno pouco desbravado. Porém, é preciso alterar esse cenário e investir na Transação Tributária e no Negócio Jurídico Processual no intuito de ampliar a assistência aos contribuintes, especialmente durante a crise econômica, e fortalecer as relações entre as partes, implementando alternativas e condições para que os contribuintes consigam regularizar suas dívidas.

Portanto, mesmo que não se tenha, até o presente momento, dados que sejam suficientes para realizarmos uma estimativa certa da realização efetiva do Negócio Jurídico Processual, é possível notar que sua presença já é bem quista, haja vista a ineficiência da máquina estatal para suprir as demandas, principalmente quando trata de execução fiscal.

Como bem defende o ministro Dias Toffoli, em 2018, durante um seminário na Advocacia Geral da União (AGU)<sup>16</sup>:

Se tudo for parar no Poder Judiciário, isso demonstra um fracasso da sociedade, das outras instituições e dos outros poderes na resolução dos conflitos. Nós temos de investir numa mudança de cultura. A cultura da judicialização dos conflitos, que é fruto da necessária universalização do acesso à Justiça, não pode ser reforçada pela administração pública. É preciso criar a cultura do diálogo para que o Poder Judiciário seja árbitro somente na exceção.

Além disso, ele afirma que os cidadãos devem acompanhar as mudanças que ocorrem de forma crescente na sociedade, não se pode confiar apenas que um contrato ou pacto firmado valerão após uma certidão ou um carimbo de trânsito em julgado.

Dessa forma, é cabível ao operador de direito mudar a perspectiva que existe no combate entre a relação do contribuinte com o estado, bem como explorar as novas iniciativas, é o caso da transação e do negócio jurídico processual, que podem assegurar um ambiente de maior estabilidade e confiança, em consequência, um acordo mais seguro (TAPARELLI; TENÓRIO, 2020).

É nessa perspectiva que afirmou o ministro Luiz Fux (2019), durante seminário no STJ<sup>17</sup>, a importância que tem a eficiência do judiciário no aspecto econômico, destaca que "Ter um sistema processual eficiente significa atrair mais investimentos para o Brasil. As mudanças para tornar a Justiça mais eficiente já produzem efeitos. O aumento nos investimentos é algo que já estamos assistindo aos poucos"

Assim, é essencial, além de uma mudança jurídico-normativo, que tenha uma mudança cultural na sociedade, tal qual na administração pública e agentes públicos, para que possa ser implementado nos acordos uma confiança, entre o Fisco e o próprio contribuinte. Sem

---

<sup>16</sup>Notícia veiculada no site do Supremo Tribunal Federal (STF), em <http://www.stf.jus.br/portal/cms/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=396981>

<sup>17</sup> <https://www.stj.jus.br/sites/portalp/Paginas/Comunicacao/Noticias/Em-seminario-no-STJ--ministro-Luiz-Fux-destaca-importancia-da-eficiencia-do-Judiciario-para-a-economia.aspx>

que haja essa edificação novas demandas surgirão, criando mais uma vez o abarrotamento de conflitos e o montante de dívidas.

Toda essa discussão vem trazer à tona a busca pelo bem comum, nesse caso, a redução de litígios e à procura de formas mais civilizadas de recuperação de crédito, não avançando necessariamente com a violência patrimonial perante os devedores que também são vítimas, o que rege mais um passo para uma eficiência administrativa.

## 5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Por meio da análise deste trabalho, percebemos que o atual sistema para recuperação de crédito não tem demonstrado eficiência por si só. Os números apresentados mostram o quanto resta desproporcional o montante de créditos tributários que são efetivamente recuperados pela Fazenda Pública, ou melhor, o défice que está sendo acumulado ano após ano.

O Poder Judiciário, aquele que deveria ser detentor da pacificação social, encontra-se preocupado com outras situações (em grande parte pelo congestionamento de processos), o que gera uma grave problemática. A complexidade das lides, a demasiada burocratização dos ritos e procedimentos, a distância dos debates sociais e a cultura da judicialização excessiva são os grandes motivadores dessa crise.

As consequências são visíveis, não apenas para os operadores do direito, mas a todos que buscam esse instrumento como garantidor do acesso à justiça, isto é, a sociedade como todo. De forma específica, estamos discutindo sobre a morosidade na tramitação do processo, a falta de efetividade – o que afeta diretamente na qualidade da prestação jurisdicional– a busca pela satisfação da sentença, o alto custo de manutenção do Poder Judiciário e, ocasionalmente, a inaptidão relacionada ao esclarecimento e resolução de lides mais complexas, o que gera, além disso, insatisfação das partes envolvidas nos procedimentos realizados.

A intenção aqui não é afastar o papel do Estado como garantidor da justiça, muito menos retirar a importância do judiciário brasileiro como um todo. Contudo, ao longo desse trabalho podemos evidenciar que esse sistema -por si só-, não é suficiente para suprir toda demanda da nossa sociedade. São necessários “outros meios” que possam vir auxiliar e desafogar o congestionamento de processos, com o intuito de aperfeiçoar o diálogo entre as partes, tratando, no caso em tela, o lado do contribuinte e do fisco.

A finalidade é elucidar que pode existir uma maneira de dispor de maior eficiência na captura dos créditos tributários, visto que há um grande défice na recuperação destes e, além disso, buscar criar uma aproximação com o contribuinte, levando em consideração que há uma grande altercação na localização de todas as pessoas sujeitas à tributação e a dificuldade de encontrar patrimônio visível.

É também entender e reconhecer que não somente um instrumento é capaz de solucionar todas as problemáticas existentes, e sim a junção deles. É utilizar todas as formas possíveis para tentar recuperar os créditos tributários com o intuito de diminuir essa taxa – de não recuperação -, para que exista um exercício melhor da contraprestação do Estado nos

serviços primordiais, uma vez que é através da arrecadação pública que se tem aumento nas receitas dos cofres públicos. Então, é necessário compreender a magnitude da problemática que existe relacionada a não recuperação dos créditos. Sendo assim, é evidente que não é mais admissível deixar de lado uma potencialidade financeira do Estado -que poderia ser usufruída por toda sociedade em suas garantias existenciais-, aceitando a manutenção de um sistema inefficiente.

É nesse cenário que os Métodos Adequados de Soluções de Conflitos (MASC) apresentam-se não tão somente como meios alternativos – como já foram bem conhecidos -, que venham suprir apenas as necessidades de um sistema, mas também como instrumentos que possam trazer uma nova realidade para o Direito Tributário e a arrecadação pública, bem como para sociedade, como um todo.

Conforme resta evidenciado, cada método possui sua particularidade, o que exige a análise individual dos casos, na busca de entender qual é o mais indicado para o aproveitamento máximo na satisfação da lide. Porém, elas possuem o mesmo âmago de efetivar diálogos para melhorar o rendimento, a qualidade e o tempo de duração dos processos.

Com o negócio jurídico processual não é diferente. A partir da leitura das portarias editadas sobre o NJP, foi possível entender que há a pretensão pela garantia de comunicação entre o contribuinte e a Fazenda Pública – ao que tange as execuções fiscais -, permitindo a realização da autocomposição, ponto que é inexplorado pelo Judiciário. Também foi possível perceber que as empresas em fase de recuperação judicial poderão estabelecer negócio de suas dívidas juntamente com o fisco.

Destarte, é de interesse tanto da Fazenda Nacional quanto dos sujeitos passivos que ocorra a pacificação dos conflitos. Ratificando-se que, principalmente a transação e os negócios jurídicos processuais são meios adequados para alcançar tal resultado, uma vez que há empenho dos órgãos para implementá-los.

É imprescindível a necessidade de mudanças, na medida em que o uso desses instrumentos pode trazer um melhor resultado para esse sistema, gerando, consequentemente, a diminuição dos índices retratados nos relatórios do CNJ e do Tesouro Nacional, favorecendo à sociedade um Poder Judiciário que seja mais célere e uma máquina estatal desafogada do passivo.

## REFERÊNCIAS

- ABRAHAM, Marcus; WENDRINER, Mariana. Negócio Jurídico Processual no Âmbito da Administração Tributária. **Revista Brasileira de Direito Tributário**, Porto Alegre, v. 79, p. 5-30, abr. 2020.
- ANNUNZIATA, Marcelo Salles; FAVINI, Marco. **O negócio jurídico processual no âmbito tributário**. 2019. Disponível em: <https://migalhas.uol.com.br/depeso/295831/o-negocio-juridico-processual-no-ambito-tributario>. Acesso em: 26 set. 2020.
- ARAUJO, Juliana Furtado Costa. A efetividade da cobrança do crédito tributário federal como fundamento legitimador da portaria PGFN 33/18. In: CONRADO, Paulo Cesar; ARAUJO, Juliana Furtado Costa. **Inovações na cobrança do crédito tributário**. São Paulo: Thomson Reuters Revista dos Tribunais, 2019. Cap. 1. p. 11-24.
- BRASIL. Constituição Federal (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República, [2016]. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm). Acesso em: 09 ago. 2020.
- BRASIL. **Portaria MF nº 75, de 22 de Março de 2012**. Brasília, 2012. Disponível em: <http://fazenda.gov.br/acesso-a-informacao/institucional/legislacao/portarias-ministeriais/2012/portaria75>. Acesso em: 12 ago. 2020.
- BRASIL. **Portaria PGFN nº 33, de 08 de Fevereiro de 2018**. Brasília, 2018. Disponível: <http://sijut2.receita.fazenda.gov.br/sijut2consulta/link.action?idAto=90028&visao=anotado>. Acesso em: 15 ago. 2020.
- BRASIL. **Portaria PGFN nº 360, de 13 de Junho de 2018**. Brasília, 2018. Disponível: <https://www3.pgfn.fazenda.gov.br/noticias/arquivos/2018/portaria-360-2018.pdf>. Acesso em: 13 ago. 2020.
- BRASIL. **Portaria PGFN nº 515, de 20 de Agosto de 2018**. Brasília, Disponível em: <http://www.pgfn.fazenda.gov.br/noticias/arquivos/2018/portaria-515-2018-crj-pdf.pdf>. Acesso em: 13 ago. 2020.
- BRASIL. **Portaria PGFN nº 742, de 21 de Dezembro de 2018**. Brasília, 2018. Disponível em: <http://normas.receita.fazenda.gov.br/sijut2consulta/link.action?visao=anotado&idAto=97757>. Acesso em: 15 ago. 2020.
- BRASIL. **Portaria PGFN nº 11.956, de 27 de Novembro de 2019**. Brasília, 2019. Disponível em: <https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/portaria-n-11.956-de-27-de-novembro-de-2019-230453307>. Acesso em: 15 ago. 2020.
- BRASIL. **Resolução nº 125, de 29 de Novembro de 2010**. Brasília, 2010. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/busca-atos-adm?documento=2579>. Acesso em: 12 ago. 2020.
- BRASIL. Código Tributário Nacional. **Lei nº 5.172, de 25 de outubro de 1966**. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L5172Compilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L5172Compilado.htm). Acesso em: 12 ago. 2020.
- BRASIL. Lei de Execução Fiscal. **Lei nº 6.830, de 22 de setembro de 1980**. Brasília, 1980. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l6830.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l6830.htm). Acesso em: 12 ago. 2020.

**BRASIL. Lei nº 9.307, de 23 de setembro de 1996.** Dispõe sobre a arbitragem. Brasília. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l9307.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9307.htm). Acesso em: 17 set. 2020.

**BRASIL. Código Civil. Lei n. 10.406, de 10 de janeiro de 2002.** Brasília. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/2002/l10406compilada.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/l10406compilada.htm). Acesso em: 19 set. 2020.

**BRASIL. Código de Processo Civil. Lei nº 13.105, de 16 de março de 2015.** Brasília. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2015/lei/l13105.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/l13105.htm). Acesso em: 17 set. 2020.

**BRASIL. Lei nº 13.874, de 20 de setembro de 2019.** Brasília, 2019 Institui a Declaração de Direitos de Liberdade Econômica; estabelece garantias de livre mercado(...). Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2019-2022/2019/lei/L13874.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/lei/L13874.htm). Acesso em: 13 set. 2020.

**BRASIL. Lei nº 13.988, de 14 de abril de 2020.** Dispõe sobre a transação nas hipóteses que especifica; e altera as Leis nos 13.464, de 10 de julho de 2017, e 10.522, de 19 de julho de 2002. Brasília. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2019-2022/2020/lei/l13988.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2020/lei/l13988.htm). Acesso em: 17 set. 2020.

**BRASIL. Senado Federal Projeto de Lei N° 4257, de 2019:** modifica a lei nº 6.830, de 22 de setembro de 1980, para instituir a execução fiscal administrativa e a arbitragem tributária, nas hipóteses que especifica. 2019. Auditoria por Senador Antonio Anastasia. Disponível em: <https://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=7984784&ts=1594035701857&disposition=inline>. Acesso em: 15 out. 2020.

**BRASIL. Supremo Tribunal de Justiça. Súmula nº 106.** In: Proposta a ação no prazo fixado para o seu exercício, a demora na citação, por motivos inerentes ao mecanismo da justiça, não justifica o acolhimento da arguição de prescrição ou decadência. **Súmulas.** 1994. Disponível em: <https://scon.stj.jus.br/SCON/sumanot/toc.jsp#TIT1TEMA0>. Acesso em 29 set. 2020.

**BRASIL. Supremo Tribunal de Justiça. Súmula nº 58.** In: Proposta a execução fiscal, a posterior mudança de domicílio do executado não desloca a competência já fixada. **Súmulas.** 1992. Disponível em: <https://scon.stj.jus.br/SCON/sumanot/toc.jsp#TIT1TEMA0>. Acesso em 29 set. 2020.

**BRASIL. Supremo Tribunal de Justiça. Súmula nº 393.** In: A exceção de pré-executividade é admissível na execução fiscal relativamente às matérias conhecíveis de ofício que não demandem diliação probatória. **Súmulas.** 2009. Disponível em: <https://scon.stj.jus.br/SCON/sumanot/toc.jsp#TIT1TEMA0>. Acesso em 29 set. 2020.

**BRASIL. Supremo Tribunal de Justiça. Súmula nº 558.** In: Em ações de execução fiscal, a petição inicial não pode ser indeferida sob o argumento da falta de indicação do CPF e/ou RG ou CNPJ da parte executada. **Súmulas.** 2015. Disponível em: <https://scon.stj.jus.br/SCON/sumanot/toc.jsp#TIT1TEMA0>. Acesso em 29 set. 2020.

**BRASIL. Supremo Tribunal de Justiça. Súmula nº 559.** In: Em ações de execução fiscal, é desnecessária a instrução da petição inicial com o demonstrativo de cálculo do débito, por tratar-se de requisito não previsto no art. 6º da Lei n. 6.830/1980. **Súmulas.** 2015. Disponível em: <https://scon.stj.jus.br/SCON/sumanot/toc.jsp#TIT1TEMA0>. Acesso em 29 set. 2020.

**BRASIL. Supremo Tribunal de Justiça. Súmula nº 560.** In: A decretação da indisponibilidade de bens e direitos, na forma do art. 185-A do CTN, pressupõe o exaurimento das diligências na busca por bens

penhoráveis, o qual fica caracterizado quando infrutíferos o pedido de constrição sobre ativos financeiros e a expedição de ofícios aos registros públicos do domicílio do executado, ao Denatran ou Detran. **Súmulas.** 2015. Disponível em: <https://scon.stj.jus.br/SCON/sumanot/toc.jsp#TIT1TEMA0>. Acesso em 29 set. 2020.

**BRASIL.** Supremo Tribunal Federal. Súmula nº 640. In: É cabível recurso extraordinário contra decisão proferida por juiz de primeiro grau nas causas de alçada, ou por turma recursal de juizado especial cível e criminal. **Súmulas.** 2003. Disponível em: <https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/seq-sumula640/false>. Acesso em 29 set. 2020.

**BRASIL.** Tribunal Regional Federal (4. Região). Agravo de Instrumento nº 5026619-29.2020.4.04.0000 (Processo Eletrônico). Agravante: Vivian & cia LTDA. Agravada: União – Fazenda Nacional. Relator: Juiz Alexandre Rossato da Silva Ávilva. **Lex:** jurisprudência do Tribunais Regionais Federais. Disponível em: [https://www2.trf4.jus.br/trf4/controlador.php?acao=consulta\\_processual\\_resultado\\_pesquisa&selForma=NU&txtValor=5026619-29.2020.4.04.0000&chkMostrarBaixados=&todasfases=&todosvalores=&todaspartes=&txtDataFase=&selOrigem=TRF&sistema=&hdnRefId=&txtPalavraGerada=&txtChave=](https://www2.trf4.jus.br/trf4/controlador.php?acao=consulta_processual_resultado_pesquisa&selForma=NU&txtValor=5026619-29.2020.4.04.0000&chkMostrarBaixados=&todasfases=&todosvalores=&todaspartes=&txtDataFase=&selOrigem=TRF&sistema=&hdnRefId=&txtPalavraGerada=&txtChave=). Acesso em 29 set. 2020.

**BRASIL.** Tribunal Regional Federal (3. Região). Agravo de Instrumento nº 50037353320204030000 (Processo Eletrônico). Agravante: Renan Lemos Villela. Agravada: União – Fazenda Nacional. Relator: Des. Monica Auran Machado Nobre. **Lex:** jurisprudência do Tribunais Regionais Federais. Disponível em: <http://web.trf3.jus.br/base-textual/Home/ListaColecao/9?np=1>. Acesso em 20 out. 2020.

**BUCCI**, Eduardo Sadalla. **Negócio jurídico processual e a dívida ativa da União**: a execução fiscal e a portaria pgfn 742/2018. A execução fiscal e a Portaria PGFN 742/2018. 2019. Disponível em: <https://www.jota.info/opiniao-e-analise/columnas/contraditorio/negocio-juridico-processual-e-a-dívida-ativa-da-uniao-11022019>. Acesso em: 01 out. 2020.

**CABRAL**, Antonio do Passo; **NOGUEIRA**, Pedro Henrique Pedrosa (coord.). **Negócios Processuais**. Coleção Grandes Temas do Novo CPC. v. 1. Salvador: Juspodivm, 2015.

**CABRAL**, Antonio do Passo. **Convenções Processuais**. 2. ed. rev., atual. e ampl. Salvador: JusPodivm, 2018.

**CAHALI**, Francisco José. **Curso de arbitragem: Mediação, Conciliação, Resolução Cnj 125/2010**. 6. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2017.

**CÂMARA**, Alexandre Freitas. **O Novo Processo Civil Brasileiro**. 5. ed. São Paulo: Atlas, 2019.

**CARNEIRO**, Júlia Silva Araújo. Possibilidade de negócio jurídico processual em matéria tributária: uma leitura da portaria pgfn 360/18. In: **ARAUJO**, Juliana Furtado Costa; **CONRADO**, Paulo Cesar. **Inovações na cobrança do crédito tributário**. São Paulo: Thomson Reuters Revistados Tribunais, 2019. Cap. 3. p. 201-211.

**CARNEIRO**, Claudio. **Processo tributário: administrativo e judicial**. 5. ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2018.

**CHIMENTI**, Ricardo Cunha. **Direito tributário**. 21. ed. v.16. São Paulo: Saraiva Educação, 2019.

CNJ, Conselho Nacional De Justiça. **Justiça em números 2019: ano-base 2018.** Brasília: CNJ, 2018. Disponível em: [https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/conteudo/arquivo/2019/08/justica\\_em\\_numeros20190919.pdf](https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/conteudo/arquivo/2019/08/justica_em_numeros20190919.pdf). Acesso em: 17 jul.2020.

COLARES, Daniel Quintas dos Santos. **A Mediação e a Conciliação como instrumentos de Negociação no Sistema Tributário Brasileiro.** 2017. 109 f. Dissertação (Doutorado) - Curso de Mestrado Profissional em Direito e Gestão de Conflitos, Universidade de Fortaleza, Fortaleza, 2017. Disponível em: <https://uol.unifor.br/oul/conteudosite/F10663420180305174045614700/Dissertacao.pdf>. Acesso em: 19 set. 2020.

**CONJUR. PGE de Pernambuco regulamenta negócios jurídicos processuais.** 2019. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2019-fev-19/pge-pernambuco-regulamenta-negocios-juridicos-processuais>. Acesso em: 10 set. 2020.

CONRADO, Paulo Cesar. Negócio Jurídica Processual em matéria tributária e as portarias PGFN 33/2018 (art. 38) e 360/2019 (alterada pela 515/2018). In: CONRADO, Paulo Cesar; ARAUJO, Juliana Furtado Costa. **Inovações na cobrança do crédito tributário.** São Paulo: Thomson Reuters Revista dos Tribunais, 2019. p. 187-199.

COSTA, José Guilherme Fontes de Azevedo; SILVA, Rodrigo Tomiello da; D'ANGIOLI, Paulo Henrique Garcia. **Transação tributária - Méritos, desafios e oportunidades.** 2020. Disponível em: <https://migalhas.uol.com.br/depeso/327341/transacao-tributaria---meritos--desafios-e-oportunidades>. Acesso em: 15 set. 2020.

CUNHA, Leonardo Carneiro da. **Negócios jurídicos processuais no Processo Civil Brasileiro.** In: CABRAL, Antonio do Passo; NOGUEIRA, Pedro Henrique (coords). Negócios Processuais. 3. ed. Salvador: JusPodivm, 2017. v. 1, p. 39-74.

D'ÁVILA, Daniela Peretti; BASSO, Bruno Bartelle. Negócios Jurídicos Processuais no direito tributário: uma análise à luz do princípio da eficiência administrativa. **Revista de Processo**, São Paulo, v. 292, n. 44, p. 293-319, jun. 2019.

DIDIER JR., Fredie. **Ensaios sobre os negócios jurídicos processuais.** Salvador: JusPodivm, 2018.

ESCOBAR, Marcelo Ricardo. Arbitragem tributária no Brasil. São Paulo Almedina, 2017.

GAGLIANO, Pablo Stolze; PAMPLONA FILHO, Rodolfo. **Novo curso de direito civil, volume 4 : contratos.** 2. ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2019.

GHILARDI, Alessandro de Rose. **A mediação no âmbito dos executivos fiscais.** Disponível em: <https://migalhas.uol.com.br/depeso/311883/a-mediacao-no-ambito-dos-executivos-fiscais>. Acesso em: 27 set. 2019.

GOMES, Marcus Lívio. Perspectivas para a execução fiscal no brasil: execução fiscal judicial x execução fiscal administrativa vs. qual o melhor caminho? **Revista CEJ**, Brasília, ano XIII, n. 45, p. 86-101, jun. 2009. Disponível em: <https://revistacej.cjf.jus.br/cej/index.php/revcej/article/view/1168/1263>. Acesso em: 10 jul. 2020.

GRUPENMACHER, Betina Treiger. **Transação, arbitragem e negócio jurídico processual na área tributária.** 2020a. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2020-mar-24/betina-grupenmachertransacao-arbitragem-negocio-processual-fiscais>. Acesso em: 17 set. 2020.

GRUPENMACHERb, Betina Treiger. **Uma nova era nas relações entre o Fisco e os contribuintes.** 2020b. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2020-jan-06/betina-grupenmacher-fisco-contribuintes>. Acesso em: 01 out. 2020.

HARADA, Kiyoshi. **Direito financeiro e tributário.** 27. ed. São Paulo: Atlas, 2018.

HATANAKA, Alex S.; MARSOLA, Rafaela Martins. Negócio jurídico processual na recuperação de crédito. **Revista de Processo.** vol. 300. ano 45. p. 199-222. São Paulo: Ed. RT, fevereiro 2020.

IPEA. **Custo unitário do processo de execução fiscal na justiça federal.** Brasília: IPEA – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, 2011. Disponível em: [http://www.cnj.jus.br/images/pesquisas-judiciarias/Publicacoes/relat\\_pesquisa\\_ipea\\_exec\\_fiscal.pdf](http://www.cnj.jus.br/images/pesquisas-judiciarias/Publicacoes/relat_pesquisa_ipea_exec_fiscal.pdf). Acesso em: 18 jul. 2020.

LEMOS, Ana Beatriz Carvalho. **Métodos Adequados de resolução de conflitos na seara tributária: a mediação fiscal e a arbitrabilidade tributária.** 2018. 99 f. TCC (Graduação) – Curso de Direito, Universidade Federal da Paraíba, Santa Rita, 2018. Disponível em: <https://repositorio.ufpb.br/jspui/handle/123456789/13207>. Acesso em: 28 set. 2020.

LOPES, Maria Tereza Soares. Arbitragem e mediação no poder público: breve análise da permissibilidade na seara constitucional tributária. **Revista de Formas Consensuais de Solução de Conflitos**, [S.L.], v. 4, n. 2, p. 88-106, 20 dez. 2018. Conselho Nacional de Pesquisa e Pós-graduação em Direito - CONPEDI. <http://dx.doi.org/10.26668/indexlawjournals/2525-9679/2018.v4i2.4815>. Disponível em: <https://indexlaw.org/index.php/revistasoluoescionflictos/article/view/4815>. Acesso em: 17 set. 2020.

MACHADO SEGUNDO, Hugo de Brito. **Manual de direito tributário.** 11. ed. São Paulo: Atlas, 2019.

MASCITTO, Andréa; QUEIROGA, Jean Honório de; SPITZKOPF, Laura Oliveira. **Negociação entre município de São Paulo e contribuintes:** norma da procuradoria editada ao final do ano cria espaço para negociação. Norma da Procuradoria editada ao final do ano cria espaço para negociação. 2020. Disponível em: <https://www.jota.info/opiniao-e-analise/artigos/negociacao-entre-municipio-de-sao-paulo-e-contribuintes-15012020>. Acesso em: 29 set. 2020.

MINISTÉRIO DA ECONOMIA. **PGFN e cooperativa médica celebram acordo inédito para composição de dívidas de aproximadamente R\$ 309 milhões.** 2020. Disponível em: <https://www.gov.br/economia/pt-br/assuntos/noticias/2020/agosto/pgfn-e-cooperativa-medica-celebram-acordo-inedito-para-composicao-de-divididas-de-aproximadamente-r-309-milhoes>. Acesso em: 12 out. 2020.

PASQUALIN, Roberto. Arbitragem tributária no Brasil: aprendendo com a experiência pioneira em Portugal. In: MOREIRA, António Júdice; NASCIMBENI, Asdrubal Franco; BEYRODT, Christiana; TONIN, Mauricio Morais (org.). **Mediação e Arbitragem na Administração Pública.** São Paulo: Almedina, 2020. Cap. 13. p. 278-295.

PAULA, Débora Giotti de. **Os reflexos da Covid-19 na relação entre fisco e contribuintes.** 2020. Disponível em: <https://www.jota.info/opiniao-e-analise/artigos/os-reflexos-da-covid-19-na-relacao-entre-fisco-e-contribuintes-27072020>. Acesso em: 17 out. 2020.

PAULSEN, Leandro. **Curso de direito tributário completo.** 11. ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2020.

PEREIRA, Flavia Antonella Godinho. Os métodos adequados de solução de conflitos são trabalhados como uma nova forma de gestão dos conflitos empresariais. In: MAILLART, Adriana Silva;

OLIVEIRA, José Sebastião de; BEÇAK, Rubens (coord.). **Formas Consensuais de Solução de Conflitos**. Florianópolis: Conpedi, 2016. p. 48-68.

PERNAMBUCO (Estado). **Portaria nº 24, de 14 de Fevereiro de 2019**. Disponível em: <https://www.legisweb.com.br/legislacao/?id=374853>. Acesso em: 20 out. 2020.

PERPETUO, Rafael Silva; MIRANDA, Vanessa Diniz Mendonça; NABHAN, Francine A. Rodante Ferrari; ARAUJO, Jakeline Nogueira Pinto de. OS MÉTODOS ADEQUADOS DE SOLUÇÃO DE CONFLITOS: mediação e conciliação. **Rev. Fac. Direito São Bernardo do Campo**, São Bernardo do Campo, v. 24, n. 2, p. 1-21, 18 dez. 2018. Disponível em:

[http://www.mpsp.mp.br/portal/page/portal/documentacao\\_e\\_divulgacao/doc\\_biblioteca/bibli\\_servicos\\_produtos/bibli\\_informativo/bibli\\_inf\\_2006/Rev-FD-SBC\\_v.24\\_n.2.01.pdf](http://www.mpsp.mp.br/portal/page/portal/documentacao_e_divulgacao/doc_biblioteca/bibli_servicos_produtos/bibli_informativo/bibli_inf_2006/Rev-FD-SBC_v.24_n.2.01.pdf). Acesso em: 17 set. 2020.

PGFN, Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional. **PGFN em Números. 2020**. Disponível em: <https://www.gov.br/pgfn/pt-br/acesso-a-informacao/institucional/pgfn-em-numeros-2014/pgfn-em-numeros-2020/view>. Acesso em: 18 jul. 2020.

PGFN, Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional. **No primeiro semestre de 2019, PGFN recupera R\$ 116,7 milhões em débitos de FGTS**. 2019. Disponível em: <https://www.gov.br/pgfn/pt-br/assuntos/noticias/2019/no-primeiro-semestre-de-2019-pgfn-recupera-r-116-7-milhoes-em-debitos-de-fgts>. Acesso em: 11 set. 2020.

PGFN, Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional. **Acordos de transação já viabilizaram renegociações no valor total de R\$ 28 bilhões, desde a sua regulamentação**. 2020. Disponível em: <https://www.gov.br/pgfn/pt-br/assuntos/noticias/2020/acordos-de-transacao-ja-viabilizaram-renegociacoes-no-valor-total-de-r-28-bilhoes-desde-a-sua-regulamentacao>. Acesso em: 30 set. 2020.

PGFN, Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional. **Negócio Jurídico Processual**. 2020. Disponível em: <https://www.gov.br/pgfn/pt-br/servicos/orientacoes-contribuintes/negocio-juridico-processual>. Acesso em: 22 set. 2020.

PINHO, Humberto dalla Bernardina de; MAZZOLA, Marcelo. **Manual de mediação e arbitragem**. São Paulo: Saraiva Educação, 2019.

PISCITELLI, Tathiane; MASCITTO, Andréa; FERNANDES, André Luiz Fonseca. **Transação tributária federal e os avanços da MP nº 899/19**: passa-se de postura de oposição e confronto para o diálogo e a negociação. Passa-se de postura de oposição e confronto para o diálogo e a negociação. 2019. Disponível em: <https://www.jota.info/opiniao-e-analise/columnas/pauta-fiscal/transacao-tributaria-federal-e-os-avancos-da-mp-no-899-19-21112019#sdfootnote6sym>. Acesso em: 15 set. 2020.

RIO DE JANEIRO (Estado). **Resolução PGE nº 4234 de 07 de Janeiro de 2019**. Disponível em: <https://pge.rj.gov.br/comum/code/MostrarArquivo.php?C=MTE4MDg%2C>. Acesso em: 21 out. 2020. RODAS, Sérgio. **PGE-RJ agora pode celebrar negócio jurídico processual em execução fiscal**. 2019. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2019-jan-11/pge-rj-celebrar-negocio-juridico-processual-execucao-fiscal>. Acesso em: 28 out. 2020.

SALLES, Carlos Alberto. INTRODUÇÃO À ARBITRAGEM. In: SALLES, Carlos Alberto de; LORENCINI, Marco Antônio Garcia Lopes; SILVA, Paulo Eduardo Alves da (cord.). **Negociação, mediação, conciliação e arbitragem: curso de métodos adequados de solução de controvérsias**. 3. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2020. Cap. 9. p. 236-260.

SÃO PAULO (Município). **Portaria Procuradoria Geral do Município – PGM n° 128 de 23 de Outubro de 2019.** Disponível em: <http://legislacao.prefeitura.sp.gov.br/leis/portaria-procuradoria-geral-do-municipio-pgm-128-de-23-de-outubro-de-2019>. Acesso em: 21 out. 2020.

SCAVONE JUNIOR, Luiz Antonio. **Arbitragem: mediação, conciliação e negociação.** Rio de Janeiro: Forense, 2019.

SENADO, Agência do. **Lei que regulamenta negociação de dívida tributária com a União é sancionada.** 2020. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2020/04/15/lei-que-regulamenta-negociacao-de-dvida-tributaria-com-a-uniao-e-sancionada>. Acesso em: 15 set. 2020.

SILVA, Jules Michelet Pereira Queiroz e. **Execução fiscal: eficiência e experiência comparada.** 2016. Disponível em: [https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/estudos-e-notas-tecnicas/publicacoes-da-consultoria-legislativa/areas-da-conle/tema20/2016\\_12023\\_execucao-fiscal-eficiencia-e-experiencia-comparada\\_jules-michelet](https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/estudos-e-notas-tecnicas/publicacoes-da-consultoria-legislativa/areas-da-conle/tema20/2016_12023_execucao-fiscal-eficiencia-e-experiencia-comparada_jules-michelet). Acesso em: 17 jul. 2020.

SIMÃO, Edna. **Relatório do Tesouro aponta ‘rombo’ de R\$ 3,6 tri da União.** 2020. Disponível em: <https://valor.globo.com/brasil/noticia/2020/07/06/relatorio-do-tesouro-aponta-rombo-de-r-36-tri-da-uniao.ghtml>. Acesso em: 26 out. 2020.

SOUZA, Alysson Paulo Melo de. **Câmaras de prevenção e resolução administrativa de conflitos: desafios da advocacia pública na idealização e estruturação desses ambientes de consensualidade.** 2020. Disponível em: <https://www.jota.info/opiniao-e-analise/columnas/tribuna-da-advocacia-publica/camaras-de-prevencao-e-resolucao-administrativa-de-conflitos-26092020>. Acesso em: 15 set. 2020.

STF. **Em seminário na AGU, presidente do STF defende mudança na cultura da judicialização.** 2018. Disponível em: <http://www.stf.jus.br/portal/cms/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=396981>. Acesso em: 17 ago. 2020.

STIPANOWICH, Thomas J; LAMARE, Ryan. **Living with ADR: Evolving Perceptions and Use of Mediation, Arbitration, and Conflict Management in Fortune 1000 Corporations.** In: Harvard Negotiation Law Review. Disponível em:<[http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract\\_id=2221471##](http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2221471##)>. Acesso em: 20 set. 2020.

STJ. **Em seminário no STJ, ministro Luiz Fux destaca importância da eficiência do Judiciário para a economia.** 2019. Disponível em: <https://www.stj.jus.br/sites/portalp/Paginas/Comunicacao/Noticias/Em-seminario-no-STJ--ministro-Luiz-Fux-destaca-importancia-da-eficiencia-do-Judiciario-para-a-economia.aspx>. Acesso em: 17 ago. 2020.

TAPARELLI, Gustavo; TENÓRIO, Mayra. **Os caminhos para a negociação de dívidas tributárias.** 2020. Disponível em: <https://www.jota.info/opiniao-e-analise/artigos/os-caminhos-para-a-negociacao-de-divididas-tributarias-28062020>. Acesso em: 21 ago. 2020.

TARTUCE, Fernanda. **Mediação no Novo CPC: questionamentos reflexivos.** In Novas Tendências do Processo Civil: estudos sobre o projeto do novo Código de Processo Civil. Org.: Freire, Alexandre; Medina, José Miguel Garcia; Didier Jr, Fredie; Dantas, Bruno; Nunes, Dierle; Miranda de Oliveira, Pedro (no prelo). Acesso em :<<http://www.fernandatartuce.com.br/wp-content/uploads/2016/02/Media%C3%A7%C3%A3o-no-novo-CPC-Tartuce.pdf>>. Acesso em: 18 set. 2020.

TARTUCE, Fernanda. **O novo marco legal da mediação no direito brasileiro.** Revista de Processo, São Paulo, v. 41, n. 258, p. 495-516, ago. 2016

TARTUCE, Flávio. Direito Civil: teoria geral dos contratos e contratos em espécie - v.3. 15. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2020.

TESOURO NACIONAL. **Relatório Contábil do Tesouro Nacional:** uma análise dos ativos, passivos e fluxos financeiros da união. Brasil: Ascom/stn, 2020. Disponível em:  
[https://sisweb.tesouro.gov.br/apex/f?p=2501:9::::9:P9\\_ID\\_PUBLICACAO:33496](https://sisweb.tesouro.gov.br/apex/f?p=2501:9::::9:P9_ID_PUBLICACAO:33496). Acesso em: 10 set. 2020.

TESOURO NACIONAL. **Patrimônio líquido da União fica negativo em R\$ 2,982 trilhões em 2019, mostra Relatório do Tesouro.** 2020. Disponível em: <https://www.gov.br/tesouronacional/pt-br/noticias/patrimonio-liquido-da-uniao-fica-negativo-em-r-2-982-trilhoes-em-2019-mostra-relatorio-do-tesouro>. Acesso em: 10 set. 2020.

VENOSA, Sílvio de Salvo. **Direito civil: obrigações e responsabilidade civil.** 20. ed. São Paulo: Atlas, 2020.