



**UNIVERSIDADE FEDERAL DO CEARÁ**  
**FACULDADE DE DIREITO**  
**CURSO DE GRADUAÇÃO EM DIREITO**

**RUBENILSON ANTONIO DE SOUSA VASCONCELOS JÚNIOR**

**UMA ANÁLISE DOS NEGÓCIOS JURÍDICOS PROCESSUAIS ATÍPICOS**  
**APLICADOS EM MATÉRIA TRIBUTÁRIA**

**FORTALEZA**

**2019**

RUBENILSON ANTONIO DE SOUSA VASCONCELOS JÚNIOR

UMA ANÁLISE DOS NEGÓCIOS JURÍDICOS PROCESSUAIS ATÍPICOS APLICADOS  
EM MATÉRIA TRIBUTÁRIA

Monografia apresentada ao Curso de Direito da  
Faculdade de Direito da Universidade Federal  
do Ceará, como requisito parcial para obtenção  
do título de Bacharel em Direito.

Orientador: Prof. Dr. Hugo de Brito Machado  
Segundo.

FORTALEZA

2019

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação  
Universidade Federal do Ceará  
Biblioteca Universitária

Gerada automaticamente pelo módulo Catalog, mediante os dados fornecidos pelo(a) autor(a)

---

- V451a Vasconcelos Júnior, Rubenilson Antonio de Sousa.  
Uma análise dos negócios jurídicos processuais atípicos aplicados em matéria tributária / Rubenilson Antonio de Sousa Vasconcelos Júnior. – 2019.  
51 f.
- Trabalho de Conclusão de Curso (graduação) – Universidade Federal do Ceará, Faculdade de Direito, Curso de Direito, Fortaleza, 2019.  
Orientação: Prof. Dr. Hugo de Brito Machado Segundo.
1. Negócios jurídicos processuais. 2. Microsistema de negociação processual. 3. Direito processual civil. 4. Direito tributário. 5. Autorregramento da vontade no processo. I. Título.

CDD 340

---

RUBENILSON ANTONIO DE SOUSA VASCONCELOS JÚNIOR

UMA ANÁLISE DOS NEGÓCIOS JURÍDICOS PROCESSUAIS ATÍPICOS APLICADOS  
EM MATÉRIA TRIBUTÁRIA

Monografia apresentada ao Curso de Direito da  
Faculdade de Direito da Universidade Federal  
do Ceará, como requisito parcial para obtenção  
do título de Bacharel em Direito.

Orientador: Prof. Dr. Hugo de Brito Machado  
Segundo.

Aprovada em \_\_\_/\_\_\_/\_\_\_\_\_.

BANCA EXAMINADORA

---

Prof. Dr. Hugo de Brito Machado Segundo (Orientador)  
Universidade Federal do Ceará (UFC)

---

Prof.<sup>a</sup> Dra. Janaína Soares Noleto Castelo Branco  
Universidade Federal do Ceará (UFC)

---

Prof.<sup>a</sup> Dra. Raquel Cavalcanti Ramos Machado  
Universidade Federal do Ceará (UFC)

A Jeová.

Aos meus pais, Rubenilson e Maria Lucrecia.

“Cuidado com seus pensamentos, pois eles se tornam palavras.

Cuidado com suas palavras, pois elas se tornam ações.

Cuidado com suas ações, pois elas se tornam hábitos.

Cuidado com seus hábitos, pois eles se tornam o seu caráter.

E cuidado com o seu caráter, pois ele se torna o seu destino.”

(Frank Outlaw)

## RESUMO

A introdução de cláusula geral de negociação pelo Código de Processo Civil de 2015 que, por sua vez, ocasionou a construção de um microsistema de negociação processual, significou o vislumbre de um modelo cooperativo de processo em que um maior protagonismo é conferido às partes que, a partir de agora, assumirão poderes de adequar o procedimento, segundo a sua vontade. Assim, a lei albergou mecanismo que permitirá uma maior adequação entre o instrumento processual e o direito material correspondente. Para isso, pretende-se avaliar a eventual possibilidade de o Poder Público celebrar acordos processuais, acionando, para isso, tal cláusula geral de negociação prevista no art. 190 do Código de Processo Civil de 2015. Após superados os fatores identificados por parcela da doutrina como obstáculos a tais pactuações, analisar a aplicação da hipótese normativa nas demandas judiciais tributárias, a fim de verificar os seus efeitos quanto a uma maior celeridade e economia processuais. Pesquisa qualitativa com a investigação dos instrumentos normativos editados pelos órgãos de representação judicial dos entes públicos visando à regulamentação interna da matéria. Exploração de casos concretos de negócios jurídicos processuais pactuados pela Procuradoria da Fazenda Nacional no Ceará, obtidos mediante autorização de sua Chefia. A partir dos dados concretos obtidos, empreendeu-se análise jurídica das cláusulas e termos avençados, à luz das premissas doutrinárias pré-fixadas na presente monografia. Os casos de convenções processuais analisados revelaram uma inesperada disposição da Fazenda Pública em celebrá-los, segundo condições mutuamente benéficas às partes envolvidas. A busca resultou na obtenção de acordos com pactuações de caráter procedimental, e que versavam também acerca do direito material. Entretanto, os casos analisados, em sua maioria, foram embrionários, ainda sem formalização em instrumento escrito. O único acordo com resultado conhecido foi eficaz na rápida solução da lide, com a demanda, rapidamente solucionada. Tal dado, ainda que muito precário em termos quantitativos, revelou a enorme potencialidade dos negócios jurídicos processuais quanto a efeitos na duração do processo e na efetividade da prestação jurisdicional.

**Palavras-chave:** Negócios Jurídicos Processuais; Microsistema de Negociação Processual; Direito Processual Civil; Direito Tributário; Autorregramento da Vontade no Processo.

## ABSTRACT

The insertion of a general clause of negotiation by the Civil Procedure Statute of 2015 led to the construction of a procedural bargaining microsystem, meaning the glimpse of a cooperative procedure model in which a greater role is given to the parties who, from now on, will assume the power to adjust the procedure according to their will. Thus, the law hosted a mechanism that would allow a better adaptation between the procedural instrument and the corresponding right. This paper evaluates the possibility of the Public Authorities entering into procedural agreements, triggering, for this, the general negotiation clause set forth in article n° 190 from the Civil Procedure Statute of 2015. After overcoming the reasons identified by a portion of the doctrine as obstacles to such agreements, the present work will analyze the application of the legal hypothesis in Tax lawsuits, in order to verify its effects regarding a greater celerity and procedural economy. Qualitative research with the investigation of the internal regulations of the matter issued by the public entities' legal representation bodies. Exploring concrete cases of these transactions agreed by the Attorney of the National Treasury in Ceará, obtained with authorization from its Chief. Based on the concrete data obtained, a legal analysis of clauses and agreed terms was undertaken, in the light of the doctrinal premises preset in this work. The cases of procedural agreements analyzed revealed an unexpected willingness of the Treasury to conclude them, under conditions mutually beneficial to the parties involved. Were found agreements of procedural nature, which also dealt with material rights. However, the cases analyzed were mostly embryonic, not yet written. The only agreement with known result was effective, having quickly solved the demand. This fact, although very precarious in quantitative terms, revealed the enormous potential of the legal proceedings in relation to effects on the duration of lawsuits and on the effectiveness of the jurisdictional provision.

**Keywords:** Legal Business Process; Procedural Trading System; Civil Procedural Law; Tax Law; Self-Willing Will in the Process.

## SUMÁRIO

<b>1 INTRODUÇÃO</b> .....	11
<b>2 OS NEGÓCIOS JURÍDICOS PROCESSUAIS</b> .....	14
<b>2.1 Conceito</b> .....	15
<b>2.2 O autorregramento da vontade</b> .....	15
<b>2.3 Breve classificação dos negócios jurídicos processuais</b> .....	17
<b>2.3.1 Negócios jurídicos processuais típicos</b> .....	17
<b>2.3.2 Negócios jurídicos processuais atípicos</b> .....	18
<b>2.4 Os negócios processuais no Código de Processo Civil</b> .....	18
<b>2.4.1 A cláusula geral de negociação</b> .....	18
<b>2.5 O papel de magistrado</b> .....	19
<b>2.6 Da importância em se tratar dos negócios jurídicos processuais em causas tributárias</b> .....	22
<b>3 OS NEGÓCIOS JURÍDICOS PROCESSUAIS E A FAZENDA PÚBLICA</b> .....	24
<b>3.1 A (im)possibilidade de o Poder Público celebrar negócios jurídicos processuais</b> .....	24
<b>3.1.1 A indisponibilidade do interesse público como suposto fator impeditivo à celebração de negócios jurídicos processuais pela Administração Pública: uma análise crítica</b> .....	24
<b>3.1.2 O interesse público nas relações tributárias: a necessidade de distinção com o interesse fazendário</b> .....	28
<b>4 OS NEGÓCIOS JURÍDICOS PROCESSUAIS EM MATÉRIA TRIBUTÁRIA</b> .....	32
<b>4.1 Os negócios jurídicos processuais e as relações tributárias</b> .....	32
<b>4.2 A disciplina processual cível como fundamento da celebração de acordos processuais pelo Poder Público</b> .....	33
<b>4.3 A hipótese de celebração de negócio jurídico processual figurar como precedente vinculante à Administração</b> .....	35

<b>4.4 A hipótese em que a celebração de negócio jurídico processual não configure precedente vinculante à Administração: acordos processuais como estratégia de atuação e gestão no processo.....</b>	<b>36</b>
<b>4.5 A aplicação dos negócios jurídicos processuais: uma análise prática.....</b>	<b>38</b>
<b>4.5.1 Negócio processual celebrado extrajudicialmente sob forma não escrita.....</b>	<b>38</b>
<b>4.5.2 O caso da Portaria PGFN n.º 360, de 2018.....</b>	<b>41</b>
<b>4.5.2.1 O primeiro caso em que aplicada a Portaria PGFN n.º 360, de 2018.....</b>	<b>44</b>
<b>5 CONCLUSÃO.....</b>	<b>46</b>
<b>REFERÊNCIAS.....</b>	<b>48</b>

## INTRODUÇÃO

A entrada em vigor da Lei n.º 13.105 (Código de Processo Civil), em 18 de março de 2016, apesar das muitas inovações introduzidas no ordenamento, não demorou por demonstrar aquele que, talvez fosse o seu maior propósito: a construção de um modelo cooperativo de processo, com a superação da malfadada doutrina publicista; às partes, passavam a ser conferidos verdadeiro protagonismo e oportunidade ao melhor exercício de suas vontades no plano processual, proporcionando também, via de consequência, uma maior paridade entre esses mesmos agentes integrantes do processo.

Tal estruturação cooperativa veio se afirmar em seu mais elevado grau com a introdução da cláusula geral de negociação, o que significaria, por sua vez, a estruturação de um microsistema de negociação processual visando a sedimentar os espaços de liberdade na conformação das situações processuais e do procedimento.

Em outras palavras, significa que as partes poderão assumir poderes que lhes permitirão modificar o procedimento, adequando-o às peculiaridades da causa, conforme as suas vontades anunciadas, valendo-se para tal, dos chamados negócios jurídicos processuais.

Todavia, tal mecanismo de negociação albergado no art. 190 do Código de Processo Civil de 2015 (CPC/2015), bem como as suas implicâncias na metodológica processual, decerto que não poderiam vir desacompanhados de questionamentos, dentre os quais, cite-se aqueles afeitos aos limites subjetivos e objetivos de sua aplicação.

Entre os muitos imbróglios a que se apontam, merece especial destaque aquele relativo à sujeição (ou não) do Poder Público a essa liberdade de pactuação concedida pelo CPC/2015. Mas, não só. Pois, ainda que se admita tal possibilidade, persistem variados entraves, agora, quanto à aplicação de tal instituto jurídico, segundo as regras próprias do regime de direito público.

Pode-se dizer que tais entraves se revestem de notáveis contornos, quando avaliadas pactuações, como as que descritas anteriormente, que tenham se configurado no afã de conflitos originários nas relações tributárias, onde possível se visualizar de forma tão evidente a potencialidade dos arbítrios estatais nas esferas patrimonial e dos direitos dos indivíduos contribuintes.

E são justamente sobre esses problemas, que o presente trabalho pretende se debruçar, tomando a figura da Fazenda Pública como peça chave e parte diretamente interessada na celebração de acordos processuais – se admitida a sua possibilidade – que visem à modificação do procedimento previsto em lei.

Tão imediatamente tenham sido esclarecidas as questões quanto a essa viabilidade, o trabalho teve redirecionada a sua análise às relações jurídico-tributárias, deslindando acerca de seus fatores identitários, os quais poderiam se configurar meios a (in)viabilizar a celebração de negócios jurídicos processuais atípicos (as modalidades não previstas em lei, mas construídas pelas partes).

Sendo assim, imediatamente se evidenciaram os vários objetivos perseguidos por este trabalho acadêmico, os quais, menciona-se: a) avaliar a aplicabilidade ao Poder Público das normas que compõem o microsistema de negociação, mais especificamente, a cláusula de negociação contida no art. 190; b) apreciar os limites (formais e materiais) a que o Poder Público eventualmente possa se sujeitar; c) analisar os efeitos dos acordos processuais quanto à gestão e racionalização processuais; e d) mensurar o grau de eficácia das negociações processuais para as partes envolvidas, inclusive para a solução do litígio.

A metodologia empregada teve por base a exploração e análise crítica da dogmática nacional referentes ao tema e aos objetivos propugnados pelo trabalho, bem como pesquisa qualitativa voltada à análise dos instrumentos normativos editados por órgãos de representação judicial dos entes públicos e responsáveis pela regulação da matéria em suas respectivas esferas. Mas não apenas. Tal pesquisa também se pautou nas análises de casos concretos de negócios processuais celebrados por esses mesmos órgãos, e seus respectivos conteúdos.

Convém ressaltar que, para que se viabilizasse o estudo do tema e a sua melhor apresentação ao longo das páginas deste trabalho, optou-se por uma organização que melhor delimitasse as distintas problemáticas a que se propôs enfrentar, sem que se incorresse em exageros de uma organização muito compartimentada; razão por que se adotou a divisão do presente trabalho em apenas três capítulos: no capítulo 2, preferiu-se por promover breve exposição dos negócios jurídicos processuais enquanto instituto normativo, e respectivo delineamento doutrinário; no capítulo 3, versou-se tão apenas acerca das implicações decorrentes da incidência do regime próprio do Poder Público, em acordos processuais dos quais faça parte. E por último, no capítulo 4, promoveu-se abordagem mais direcionada do tema, analisado sob o contexto das relações tributárias.

Por último, há que se ressaltar que conquanto tenham sido utilizadas ao longo do trabalho distintas terminologias referentes aos acordos processuais, o presente trabalho tem por abordagem única e exclusiva dos negócios jurídicos processuais na sua forma atípica, na modalidade de convenção processual; a utilização de variáveis nomenclaturas não subverte o verdadeiro sentido com que empregadas ao longo de toda a exposição do tema.

Tão somente após fixadas tais balizas introdutórias, é que se convida à imersão na temática objeto da presente pesquisa.

## 2 OS NEGÓCIOS JURÍDICOS PROCESSUAIS

### 2.1 Conceito

Pode-se dizer que o ambiente de consolidação da ordem democrática inaugurado com a promulgação da Constituição de 1988 frutificou um conjunto de novas modalidades de estruturação do processo em que cabe às partes um natural protagonismo, que lhes permita celebrar negócios jurídicos, reconhecendo-lhes um legítimo espaço de participação democrática com o propósito à livre cooperação.<sup>1</sup>

E nesse ambiente, não seria errático afirmar que o vislumbre do Código de Processo Civil de 2015 (CPC/2015), dentre as muitas inovações inauguradas, imprimiu uma nova sistemática ao modelo processual, à medida em que estabeleceu uma inovadora modalidade de procedimento, no qual é conferida às partes do processo a prerrogativa de determinar a sua forma, promovendo ajustes no procedimento com visio a adequá-lo às especificidades da demanda.

Em outras palavras, significa que às partes foram conferidas o poder de convencionar sobre variados temas de ordem processual, a exemplo do ônus da prova, a eleição negocial do foro, questões relativas ao prazo, como a sua renúncia, ou ainda, pactuações relativas ao próprio objeto litigioso do processo<sup>2</sup>, podendo tal negociação, inclusive, preceder ao ajuizamento da ação<sup>3</sup>.

Muito nos agrada a conceituação precisa dada por Fredie Didier Jr., em conjunto com Pedro Henrique Nogueira, para quem o negócio processual se caracteriza como “fato jurídico voluntário, em cujo suporte fático se confere o poder de regular, dentro dos limites fixados no próprio ordenamento jurídico, certas situações processuais ou alterar o procedimento.”<sup>4</sup>

<sup>1</sup> NOGUEIRA, Pedro Henrique. **Negócios jurídicos processuais**. Salvador: JusPodivm, 2016. p. 224.

<sup>2</sup> DIDIER JR. Fredie. Negócios jurídicos processuais atípicos no CPC-2015. *In: \_\_\_\_\_*. **Ensaio sobre os negócios jurídicos processuais**. Salvador: JusPodivm, 2018. p. 26.

<sup>3</sup> Quanto a essa hipótese, Luiz Wambier e Ana Tereza Basilio explicam que “significaria inserir em contrato, público ou privado, negócio jurídico de natureza processual, que vai muito além da mera eleição de foro, admitida pelo código [de 1973] (...). Se, no curso ou depois de extinta a relação jurídica, houver necessidade de ir a juízo, os contratantes, agora partes, irão submeter-se a procedimento, que deverá ser processado na forma e nos moldes ali pactuados.” (*In: O negócio processual: inovação do Novo CPC*. Revista EMERJ, Rio de Janeiro, v. 19, n. 74, p. 141).

<sup>4</sup> DIDIER JR. Fredie; NOGUEIRA, Pedro Henrique Pedrosa. **Teoria dos fatos jurídicos processuais**. 2. ed. Salvador: Editora JusPodivm, 2012. p. 59-60.

Cumpra ressaltar que o mais salutar no que diz respeito à caracterização do ato enquanto negócio jurídico reside no fato de a vontade ser não apenas elemento diretivo à prática do ato, mas também à produção de um efeito jurídico determinado.

Ou ainda, em outras palavras, cuida-se de hipótese em que a regra jurídica tem como fator imprescindível para a concretização do suporte fático a manifestação de vontade direcionada à produção de efeitos, ainda que não sujeitos à inteira disposição do manifestante.<sup>5</sup>

Outra questão, conquanto já ultrapassada, mas sob a qual não se pode deixar de mencioná-la, por questão de compromisso acadêmico, é a existência de uma respeitável parcela da doutrina para quem não se reputa admissível a existência de negócios jurídicos processuais<sup>6</sup>. Todavia, em que pese a divergência, cremos que tal posicionamento já se encontra superado, notadamente quando se considera a sistemática adotada pelo CPC/2015 quanto à matéria, a qual será um dos enfoques de nosso estudo. De tal forma, julgamos desnecessária qualquer análise mais aprofundada sob o cerne da discussão.

## 2.2 O autorregramento da vontade

Cabe ponderar, de imediato, que não é propósito deste trabalho realizar uma análise que possibilite o esgotamento do tema, pois se assim fosse, certamente se incorreria em fuga à verdadeira intenção da obra, relativa à negociação pactuada no âmbito do universo tributário.<sup>7</sup>

Mas o que se reputa de salutar importância para o estudo da presente matéria é a necessária compreensão acerca do fenômeno pelo qual a vontade humana se constitui meio apto a produzir efeitos jurídicos, importante, se partirmos do fundamento de que os negócios jurídicos encerram justamente uma declaração de vontade com repercussão no plano jurídico.

Nessa seara, o autorregramento da vontade, também denominado pela doutrina de autonomia privada constitui importante fator diferenciador entre os negócios jurídicos e os atos jurídicos, à medida que se caracteriza como um complexo de poderes passíveis de serem exercidos pelos sujeitos de direito em variados níveis de amplitude, conforme previamente definido no ordenamento.<sup>8</sup>

---

<sup>5</sup> DIDIER JR. Fredie. Negócios jurídicos processuais atípicos no CPC-2015. In:\_\_\_\_\_. **Ensaios sobre os negócios jurídicos processuais**. Salvador: JusPodivm, 2018. p. 27.

<sup>6</sup> DINAMARCO, Cândido Rangel. **Instituições de direito processual civil**. São Paulo: Malheiros, 2001. v. 2. p. 472; ROCHA, José Albuquerque. **Teoria geral do processo**. São Paulo: Atlas, 2003. p. 242.

<sup>7</sup> Cf. DIDIER JR. Fredie. Princípio do respeito ao autorregramento da vontade no Processo Civil. In: **Negócios processuais**. CABRAL, Antonio do Passo; NOGUEIRA, Pedro Henrique (Coords.). Salvador: JusPodivm, 2015.

<sup>8</sup> NOGUEIRA, Pedro Henrique. **Negócios jurídicos processuais**. Salvador: JusPodivm, 2016. p. 136.

Em outras palavras, poder-se-ia dizer que a autonomia privada diz respeito à autodeterminação, autorregulação, autovinculação, constituindo-se como um “um poder criador ou fonte de direito, ou, pelo menos, de produção de efeitos que incidam sobre situações jurídicas.”<sup>9</sup>

Nesse sentido, preciso é o conceito adotado por Marcos Bernardes de Mello, para quem negócio jurídico:

é o fato jurídico cujo elemento nuclear do suporte fático consiste em manifestação ou declaração consciente de vontade, em relação à qual o sistema jurídico faculta às pessoas, dentro de limites predeterminados e de amplitude vária, o poder de escolha de categoria jurídica e de estruturação do conteúdo eficaz das relações jurídicas respectivas, quanto ao seu surgimento, permanência e intensidade no mundo jurídico.<sup>10</sup>

Logo, poder-se-ia dizer que o sistema jurídico, ao estabelecer o conteúdo das relações jurídicas, poderá permitir que a vontade negocial do emissor escolha, dentre as espécies, variações quanto à sua irradiação e intensidade, admitindo-lhe a escolha da categoria negocial, mas também lhe concedendo o poder de estruturação do conteúdo eficaz da relação jurídica.

É esse o arcabouço em que inserido os negócios jurídicos, os quais deverão compor o objeto de estudo do presente trabalho.

No entanto, cumpre ressaltar que a presente monografia deverá se debruçar especificamente nas hipóteses de pactuações celebradas nas relações jurídico-tributárias, em que o Poder Público, obrigatoriamente, deverá figurar como um dos polos da relação constituída. E ao se considerar tal configuração, uma análise da presente matéria sob uma ótica diferenciada, publicística, diga-se, é fator que se impõe.

Todavia, optou-se, por questão de melhor organização da matéria, reservar-se uma análise sob tais parâmetros, a um capítulo específico, onde será retomada esta temática.

---

<sup>9</sup> CUNHA, Leonardo Carneiro da. **Negócios jurídicos processuais no processo civil brasileiro**. [online] Academia.edu. Disponível em: <[https://www.academia.edu/10270224/Negócios-jurídicos-processuais-no-processo-civil-brasileiro?auto\\_download=true](https://www.academia.edu/10270224/Negócios-jurídicos-processuais-no-processo-civil-brasileiro?auto_download=true)>. Acesso: 11 maio 2019.

<sup>10</sup> *In: Teoria do fato jurídico: plano da existência*. 19. ed. São Paulo: Saraiva, 2013, p. 225.

## 2.3 Breve classificação dos negócios jurídicos processuais

Em linhas gerais, os negócios jurídicos processuais são comumente classificados em típicos, ou atípicos, a depender da (in)existência de prévia regulação legal de seu regime. Convém descrevê-los em breves linhas.

### 2.3.1 Negócios jurídicos processuais típicos

No caso dos negócios ditos típicos, a sua regulação é prevista em lei, de tal forma que se figura dispensável o esforço das partes quanto à formatação de seu modelo. Inúmeras são as hipóteses previstas pelo CPC/2015, a exemplo da eleição negocial do foro (art. 63), o calendário processual (art. 191, §§ 1.º e 2.º), o acordo para a suspensão do processo (art. 313, II), a organização consensual do processo (art. 357, § 2.º), a desistência do recurso (art. 999), entre outras.

Os negócios típicos poderão ter por objeto a estrutura processual, passível de reformulação, como no caso do acordo para a suspensão convencional do processo, como também poderão recair sob as situações jurídicas processuais (ônus e deveres processuais), redefinindo-as de acordo com a vontade das partes.<sup>11</sup>

Além desses, há também os negócios jurídicos relativos ao objeto litigioso do processo, como o reconhecimento da procedência do pedido.

Pode-se falar também em negócios unilaterais<sup>12</sup>, os quais se perfectibilizam pela manifestação de uma vontade, em bilaterais e, ainda, em plurilaterais.<sup>13</sup>

Os negócios jurídicos bilaterais são comumente divididos em contratos<sup>14</sup>, quando as vontades encerram interesses contrapostos entre si, e convenções<sup>15</sup> quando as vontades se fundem com visio a um interesse comum.

<sup>11</sup> BARREIROS, Lorena Miranda Santos. **Convenções processuais e Poder Público**. Tese (Doutorado em Direito) – Faculdade de Direito, Universidade Federal da Bahia, Salvador, 2016. p. 88.

<sup>12</sup> A prerrogativa de desistência do recurso e reconhecimento da procedência do pedido são dois exemplos possíveis.

<sup>13</sup> São exemplos de negócios plurilaterais mencionados por Leonardo Carneiro da Cunha, tomando por base o CPC/1973, a modificação do réu na nomeação à autoria (arts. 65 e 66) e a sucessão do alienante ou cedente pelo adquirente ou cessionário da coisa litigiosa (art. 42, § 1.º). *In: Negócios jurídicos processuais no processo civil brasileiro*. [online] Academia.edu. Disponível em: <[https://www.academia.edu/10270224/Negócios-jurídicos-processuais-no-processo-civil-brasileiro?auto\\_download=true](https://www.academia.edu/10270224/Negócios-jurídicos-processuais-no-processo-civil-brasileiro?auto_download=true)>. Acesso: 11 de maio 2019.

<sup>14</sup> Ainda que de difícil ocorrência, não se pode negar a sua existência, tendo como melhor exemplo, comumente citado pela doutrina brasileira, a colaboração premiada no processo penal, prevista na Lei n.º 12.850, de 2013.

<sup>15</sup> Mais precisamente “convenção processual”, na terminologia sugerida por José Carlos Barbosa Moreira. (*In: Temas de direito processual – terceira série*. São Paulo: Saraiva, 1984. v. 3. p. 87-98. *Apud* DIDIER JR. Fredie.

Os negócios jurídicos típicos apresentam como qualidade comum a produção de efeitos imediatos, à exceção da desistência da ação, que tão somente apresenta efeitos depois que homologada pelo juiz<sup>16</sup>.

### **2.3.2 Negócios jurídicos processuais atípicos**

Para além das hipóteses de negociação previstas pela legislação, é dada às partes a prerrogativa de pactuarem negócios com estruturação não estabelecida na lei, mas livremente formatada pelas partes, de acordo com as suas conveniências e necessidades.

Tal possibilidade é lastreada pela cláusula geral de negociação insculpida no art. 190, do CPC/2015, sob a qual teceremos maiores comentários logo adiante.

Só convém pontuar desde já, como brilhantemente observado por Fredie Didier Jr., que muito embora o art. 190 haja usado o verbo “convencionar”, a cláusula alberga a possibilidade dos negócios processuais, gênero de que as convenções se colocam como espécie.<sup>17</sup>

## **2.4 Os negócios processuais no Código de Processo Civil**

### **2.4.1 A cláusula geral de negociação sobre o processo**

Muito embora a disciplina dos negócios processuais não tenha sido inaugurada pelo Código de Processo Civil vigente, posto que já anteriormente prevista no ordenamento, inclusive no CPC/1973<sup>18</sup>, pode-se dizer que é com o CPC/2015 que se abre um novo patamar, tamanho o espaço de participação conferido aos litigantes em toda a trajetória da atividade jurisdicional, legando-lhes o papel de construção, do ponto de vista negocial, do próprio procedimento.

---

Negócios jurídicos processuais atípicos no CPC-2015. *In*: \_\_\_\_\_. **Ensaio sobre os negócios jurídicos processuais**. Salvador: JusPodivm, 2018. p. 27.

<sup>16</sup> CUNHA, Leonardo Carneiro da. **Negócios jurídicos processuais no processo civil brasileiro**. [online] Academia.edu. Disponível em: <[https://www.academia.edu/10270224/Negócios-jurídicos-processuais-no-processo-civil-brasileiro?auto\\_download=true](https://www.academia.edu/10270224/Negócios-jurídicos-processuais-no-processo-civil-brasileiro?auto_download=true)>. Acesso: 11 maio 2019.

<sup>17</sup> *In*: **Ensaio sobre os negócios jurídicos processuais**. Salvador: JusPodivm, 2018. p. 29.

<sup>18</sup> Fartas eram as modalidades de negócios processuais admitidas pelo revogado Código de 1973, havendo inclusive quem defendesse, já àquela época, a possibilidade de convenções processuais atípicas, com esteio no teor previsto em seu art. 158. Nesse sentido, era a opinião de José Carlos Barbosa Moreira, melhor explanada por Adriana Buchmann (*In*: **Limites objetivos ao negócio jurídico processual atípico**. Dissertação (mestrado) – Centro de Ciências Jurídicas, Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2017. p. 86-87).

E foi primando por um modelo de adoção de uma cláusula geral, “caracterizada por revelar disposições normativas que utilizam em sua linguagem uma tessitura aberta e vaga”, de forma a permitir uma natural flexibilidade e abertura do sistema, que o CPC/2015 acomodou as mais amplas possibilidades de arranjos procedimentais com vistas a conferir amplo protagonismo aos polos da demanda, como parte de uma lógica muito maior de promoção à autocomposição.<sup>19</sup>

Dessa cláusula geral, prevista no *caput* do art. 190 do CPC/2015, extrai-se o que, nos dizeres de Fredie Didier Jr., denomina-se “subprincípio da atipicidade da negociação processual”, o qual se afirma decorrência do princípio de respeito ao autorregramento da vontade no processo.<sup>20</sup>

Para uma análise mais direta do contido no dispositivo legal referenciado, temos adiante a sua transcrição:

**Art. 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.

É nesse cenário previsto pelo Código que há de se cogitar em variadas configurações atípicas de negociação processual, as quais poderão assumir formas tão mais ou menos dinâmicas, por exclusiva deliberação das partes, de tal forma que se possibilite a construção de acordos ditos fechados ou limitados, à medida que direcionados a uma deliberação restrita aos meios procedimentais já previstos em lei, ou ainda, os chamados acordos dinâmicos, pactuações de maior dinamismo que importam em um ajuste procedimental de maior consistência, capazes de produzir, por exemplo, uma redefinição no modo com que os atos processuais são praticados, moldando o procedimento aos interesses dos litigantes.<sup>21</sup>

Não custa mencionar que o art. 188 do CPC/2015 estabeleceu, de forma prévia, os fundamentos que possibilitaram a negociação processual a que se menciona, ao prever que “os atos e os termos processuais independem de forma determinada, salvo quando a lei

<sup>19</sup> NOGUEIRA, Pedro Henrique. **Negócios jurídicos processuais**. Salvador: JusPodivm, 2016. p. 225-226.

<sup>20</sup> DIDIER JR. Fredie. Princípio do respeito ao autorregramento da vontade no Processo Civil. In: **Negócios processuais**. CABRAL, Antonio do Passo; NOGUEIRA, Pedro Henrique (Coords.). Salvador: JusPodivm, 2015. Comentando sobre tal princípio, Leonardo Carneiro da Cunha dispôs: “Põe-se a descoberto, no novo CPC, o prestígio da autonomia da vontade das partes, cujo fundamento é a liberdade, um dos principais direitos fundamentais previstos no art. 5.º da Constituição Federal. O direito à liberdade contém o direito ao autorregramento, justificando o chamado princípio do respeito ao autorregramento da vontade no processo.” (Comentários ao art. 190. In: **Comentários ao novo Código de Processo Civil**. CABRAL, Antonio do Passo; CRAMER, Ronaldo (Coords.). Rio de Janeiro: Forense, 2016. p. 381.

<sup>21</sup> Na nomenclatura adotada por Pedro Henrique Nogueira, fala-se precisamente em acordos estáticos, em lugar de acordos fechados ou limitados. (*Op., cit.*, p. 228).

expressamente a exigir, considerando-se válidos os que, realizados de outro modo, lhe preenchem a finalidade essencial.”<sup>22</sup>

Inclusive, comentando acerca do teor do art. 188, Leonardo Carneiro da Cunha pontificou que “não há, enfim, fórmulas rígidas, sacramentais a serem seguidas. Existem, entretanto, exigências formais a serem seguidas, que conferem segurança e previsibilidade para a atuação das partes.”<sup>23</sup>

Por essa razão, ao se tomar como diretriz do processo moderno o modelo cooperativo a que mencionamos anteriormente, é que se justifica a existência de variados procedimentos especiais, concebidos em razão das particularidades inerentes ao direito material; pois, desejou o novo diploma processual tomar como imperativo legal a perfeita conformação entre o direito subjetivo pretendido e o respectivo procedimento apto a assegurá-lo.<sup>24</sup>

À prerrogativa de ajustar o procedimento às peculiaridades da causa, previu-se também a possibilidade de negociações que recaiam sobre ônus, poderes, faculdades e deveres processuais.<sup>25</sup>

## 2.5 O papel do magistrado

Para muito além do papel de controlar a validade dos negócios jurídicos, bem como conceder a chancela a algumas das pactuações firmadas, necessárias para que possam produzir seus efeitos<sup>26</sup>, certo é que os poderes do magistrado se mostram no mínimo reconfigurados à nova realidade em que inserido o processo, pautado no modelo cooperativo em que, de um lado, tolheu-se do magistrado o protagonismo a que antes lhe cabia no modelo publicista, ao mesmo tempo que se pretendeu restringir-lhe a passividade, própria do modelo garantista.<sup>27</sup>

<sup>22</sup> Tal dispositivo reproduz fielmente o texto contido no art. 154 do CPC/1973 (*In*: BRASIL, **Lei n.º 5.869, de 11 de janeiro de 1973**. Institui o Código de Processo Civil. Diário Oficial da União, Poder Legislativo, Brasília, DF, 17 jan. 1973). Aliás, comentando acerca de seu conteúdo, Pontes de Miranda taxou que o dispositivo dispensava “as formas tabelares, as fórmulas enfáticas, solenes, com que a prática medieval e dinástica conservava ou criava o formalismo dos euresmas”. (*In*: **Comentários ao Código de Processo Civil**. 2. ed. Rio de Janeiro: Forense, 1974. t. 3. p. 59).

<sup>23</sup> *In*: **Comentários ao novo Código de Processo Civil**. CABRAL, Antonio do Passo; CRAMER, Ronaldo (Coords.). Rio de Janeiro: Forense. p. 375.

<sup>24</sup> CUNHA, Leonardo Carneiro da. **Negócios jurídicos processuais no processo civil brasileiro**. [online] Academia.edu. Disponível em: <[https://www.academia.edu/10270224/Negócios-jurídicos-processuais-no-processo-civil-brasileiro?auto\\_download=true](https://www.academia.edu/10270224/Negócios-jurídicos-processuais-no-processo-civil-brasileiro?auto_download=true)>. Acesso em 11 maio 2019.

<sup>25</sup> Nesse sentido, é o **Enunciado 257 do FPPC**: “O art. 190 autoriza que as partes tanto estipulem mudanças do procedimento quanto convençionem sobre os seus ônus, poderes, faculdades e deveres processuais.”

<sup>26</sup> DIDIER JR. Fredie. **Negócios jurídicos processuais atípicos no CPC-2015**. *In*: \_\_\_\_\_. **Ensaio sobre os negócios jurídicos processuais**. Salvador: JusPodivm, 2018. p. 28.

<sup>27</sup> *Op., cit.*

Convém ponderar, entretanto, que não é intuito deste trabalho realizar análise mais aprofundada acerca dos distintos modelos processuais aludidos, razão por que remetemos às obras apropriadas na doutrina.

No âmbito dessa nova realidade processual, gestada em um ambiente de constitucionalização do direito verificado no pós-Constituição de 1988, é que se construiu na doutrina brasileira a ideia da “compartição dos sujeitos processuais na construção da decisão que deva solucionar os casos submetidos ao crivo judicial”<sup>28</sup>. Fundamento esse que mais tarde serviu à reconstrução do conteúdo do princípio do contraditório, que impôs ao juiz o dever de estabelecer diálogo com as partes. Assim, surgia a ideia pela qual o processo deveria ser entendido, nos dizeres de Leonardo Carneiro da Cunha, como uma “comunidade de comunicação”<sup>29</sup>

Cuidava-se, em verdade, do modelo cooperativo de processo, pelo o qual, a técnica processual se configura instrumento de participação dos interessados no julgamento, dando-lhes a oportunidade a influir na convicção do juiz. E por esse modelo, o contraditório figura como elemento de legitimação do resultado alcançado no processo.<sup>30</sup>

E é nessas condições que se assenta a discussão quanto ao papel do magistrado nesse novo modelo processual, em que se insere a livre pactuação entre as partes.

Comentando acerca da nova realidade em que inserida a atuação judicante, Antonio do Passo Cabral, assim esclarece:

O tema dos acordos processuais está intimamente ligado à discussão sobre a divisão de trabalho entre os sujeitos do processo e sobre os poderes do juiz. Com efeito, os poderes do juiz devem ser conjugados com as prerrogativas das partes, com equilíbrio, equivalência e coordenação, não numa ultrapassada relação de hierarquia e supremacia.

(...)

O uso de instrumentos convencionais contribui para a contenção do arbítrio, para o controle e a mais adequada repartição do poder no processo, numa relação de coordenação própria do formalismo processual contemporâneo.<sup>31</sup>

Na doutrina, um debate que tem alcançado especial relevância é aquele que trata da eventual capacidade do juiz para celebrar acordos, de tal forma que sua vontade viesse a se somar a dos demais interessados como elemento essencial para a celebração do negócio jurídico.

<sup>28</sup> NUNES, Dierle José Coelho. **Processo jurisdicional democrático**. Curitiba: Juruá, 2008.

<sup>29</sup> *Op., cit.*

<sup>30</sup> BEDAQUE, José Roberto dos Santos. **Direito e processo – influência do direito material sobre o processo**. 6. ed., São Paulo: Malheiros, 2011. p. 28.

<sup>31</sup> *In: Convenções processuais*. Salvador: JusPodivm, 2016. p. 136-138.

Importante defensor dessa possibilidade tem sido Fredie Didier Jr., que assim aborda seu posicionamento:

Embora o *caput* do art. 190 do CPC mencione apenas os negócios processuais atípicos celebrados pelas partes, não há razão alguma para não se permitir negociação processual atípica que inclua o órgão jurisdicional. Seja por que há exemplos de negócios processuais plurilaterais típicos envolvendo o juiz, como já examinado, o que significa que não é estranha ao sistema essa figura; seja porque não há qualquer prejuízo (ao contrário, a participação do juiz significa fiscalização imediata da validade do negócio), seja porque negociar sem a interferência do juiz é mais do que poder negociar com a participação do juiz.<sup>32</sup>

Em sentido contrário, é o entendimento de Antonio do Passo Cabral, para quem os acordos processuais somente poderão ser celebrados por aqueles capazes de tomar parte a favor de interesses, o que não incluiria o Estado-juiz.<sup>33</sup>

Decerto que ao juiz caberá o papel de garantir a aplicação das normas jurídicas, razão por que não lhe é facultado o cumprimento dos acordos processuais celebrados pelas partes, mas, ao contrário, deles participará na forma do incentivo ao uso desses instrumentos autocompositivos, bem como ao exercer as funções de controle e fiscalização.<sup>34</sup>

## 2.6 Da importância em se tratar dos negócios jurídicos processuais em causas tributárias

Particulares e extremamente dinâmicas são as relações jurídicas estabelecidas entre a Administração Tributária e os sujeitos a quem recaem as obrigações próprias da tributação, a qual se configura em um conjunto de deveres legais voltados a viabilizar, ainda que indiretamente, a arrecadação em prol do ente estatal.<sup>35</sup>

Tal relação de direito material, quando contrapostas às relações de natureza privada, revelam-se singulares na forma e no conteúdo, visto que aos contribuintes, antes de tudo, não é dada a faculdade de se eximir do pagamento de tributos; e essa singularidade do direito material, por sua vez, ocasiona repercussões relevantes ao processo, quando acionado com o escopo a dirimir os conflitos daí decorrentes.<sup>36</sup>

<sup>32</sup> DIDIER JR. Fredie. Negócios jurídicos processuais atípicos no CPC-2015. In: \_\_\_\_\_. **Ensaio sobre os negócios jurídicos processuais**. Salvador: JusPodivm, 2018. p. 32.

<sup>33</sup> *Op., cit.*, p. 223.

<sup>34</sup> *Ibid.*, p. 227.

<sup>35</sup> PAULSEN, Leandro. **Curso de direito tributário completo**. 8. ed. São Paulo: Saraiva. p. 16-17.

<sup>36</sup> Conquanto esteja a se falar do caráter próprio das relações jurídico-tributárias, não é igualmente verdade que se esteja defendendo a existência de uma modalidade autônoma do processo, voltada a efetivar a tutela jurisdicional em matéria tributária. No entanto, haverá o momento apropriado para que se verse sobre tal temática. Para maiores informações, Cf. COSTA, Regina Helena. **Direito tributário – Constituição e Código Tributário Nacional**. São Paulo: Saraiva, 2017. p. 421.

No entanto, uma discussão que se restrinja a eventual celebração de acordos entre o Poder Público e o particular, com vistas à solução de litígios, ou à determinação do procedimento processual em que inserida a lide, já são suficientes para desencadear acalorado debate não apenas quanto à viabilidade e efetividade de tais proposições, mas também quanto aos seus limites, no caso de se considerar admissíveis tais pactuações.

E neste debate se inserem não somente as possibilidades quanto às convenções processuais, mas também as celebrações de acordos e transações em juízo que importem na solução definitiva do litígio.

Todavia, em que pese a riqueza das discussões afeitas à matéria, certo é que o presente trabalho se limitará ao estudo do vasto campo, ainda pouco explorado, dos negócios jurídicos processuais celebrados pelo Poder Público, enquanto sujeito ativo detentor das prerrogativas inerentes à tributação.

É que tais pactuações se revestem de notáveis particularidades, quando confrontadas com os acordos celebrados unicamente entre particulares, especialmente quanto ao regime de direito público a que se submetem os negócios jurídicos celebrados pela Administração.

E é sobre as particularidades e os desafios impostos por tal regime, que se pretende debruçar, com vias a produzir, senão uma análise aprofundada da temática, ao menos um estudo minimamente propositivo a um debate profícuo entusiástico do tema.

### 3 OS NEGÓCIOS JURÍDICOS PROCESSUAIS E A FAZENDA PÚBLICA

É pretensão do presente capítulo abordar de maneira mais aprofundada as questões que cercam a pactuação de acordos processuais atípicos pelo Poder Público, as implicações daí decorrentes, bem como o regime jurídico aplicável na hipótese. Tem-se também por propósito, explanar os distintos posicionamentos aos quais a doutrina tem adotado quanto à matéria, bem como os desafios e resistências que obstaculizam a aplicação de tal instituto jurídico.

Contudo, convém ressaltar que o presente estudo não terá como propósito a construção de análise que conduza esgotamento da matéria, até pela impossibilidade em termos concretos, dada a amplitude das questões passíveis de serem abordadas.

Mas certamente, deverá contribuir ao delineamento das premissas básicas a que se reputam fundamentais para a melhor compreensão do tema.

#### 3.1 A (im)possibilidade de o Poder Público celebrar negócios jurídicos processuais

##### *3.1.1 A indisponibilidade do interesse público como suposto fator impeditivo à celebração de negócios jurídicos processuais pela Administração Pública: uma análise crítica*

Muito já se discutiu na doutrina acerca de assistir ou não ao Poder Público a prerrogativa de celebrar acordos processuais.

Na verdade, era de compreensão quase uníssona, à exceção de algumas opiniões divergentes, que os entes públicos eram inabilitados a atuar negocialmente, em observância à ideia republicana de interesse público, da qual se extraíam os princípios da supremacia e indisponibilidade.<sup>37</sup>

Com o vislumbre do fenômeno contemporâneo a que alguns autores denominaram de “crise do conceito de interesse público”, pois certo que até mesmo em “sociedades simples” seria muito difícil estabelecer o sentido de um interesse comum,<sup>38</sup> é que se lançaram novas bases teóricas que imprimiram ao interesse público novo sentido, segundo um também novo contexto histórico, a que Emerson Gabardo assim expôs:

<sup>37</sup> MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de direito administrativo**. 33. ed. São Paulo: Malheiros, 2016, p. 70-71.

<sup>38</sup> GABARDO, Emerson. **O princípio da supremacia do interesse público sobre o interesse privado como fundamento do Direito Administrativo Social**. Revista de Investigações Constitucionais, Curitiba, v. 4, n. 2, p. 101, maio/ago. 2017. Disponível em: <<https://revistas.ufpr.br/rinc/article/view/53437/33212>>. Acesso em: 24 maio 2019.

A perspectiva contemporânea e que é suscitada simultaneamente ao Estado Social interventor do pós-guerra decorre de uma visão conceitual do Direito administrativo pautada no seu regime jurídico (portanto, mediante a identificação de um interesse público que é encontrado não diretamente na vontade do povo ou na ontologia da solidariedade social, mas sim nos termos de um sistema constitucional positivo e soberano, cujo caráter sócio-interventor precisa conviver em um equilíbrio complexo com direitos subjetivos). Sendo assim, no Direito administrativo contemporâneo, em certa medida, recoloca-se a ênfase na noção de “poder público”, porém, a partir de novos contornos.

Em que pese fixados tais contornos paradigmáticos e históricos, a verdade é que o fundamento pelo qual o interesse público se configuraria indisponível, nunca deixou de ser aventado como fator obstativo a que o Poder Público viesse a conciliar e/ou mesmo transacionar, por exemplo, ainda que visando a uma resolução consensual dos conflitos, com maior celeridade.<sup>39</sup>

Todavia, é de suma importância compreender que o interesse público, em que pese se configure interesse do Estado, não importa dizer que qualquer direito do Estado e demais pessoas de direito público, se constitua “*ipso facto*” interesse público.<sup>40</sup>

Isso, porque não se trata nada mais do que um interesse que, em verdade, emerge da vida em comunidade e no qual a grande parcela dos indivíduos é capaz de reconhecer, também, um interesse que lhe seja próprio e para si, legítimo.<sup>41</sup>

Também, igualmente importante que seja desconstruída a equivocada postura referendada pela moderna doutrina administrativista, tendente a incentivar um antagonismo entre, de um lado, o interesse público e, de outro, o interesse particular, posicionando-os em polos inconciliáveis.

Contrapondo-se a tal visão encorajadora desse insustentável antagonismo, Celso Antônio Bandeira de Mello, com a lucidez de sempre, destacou:

(...) Acentua-se um falso antagonismo entre o interesse das partes e o interesse do todo, propiciando-se a errônea suposição de que se trata de um interesse a stante, autônomo, desvinculado dos interesses de cada uma das partes que compõem o todo.

<sup>39</sup> VOLPI, Elon Kaleb Ribas. Conciliação na Justiça Federal. A indisponibilidade do interesse público e a questão da isonomia. **Revista da PGFN**, Brasília, v. 1, n. 2, p. 149, dez. 2012. Disponível em: <<http://www.pgfn.fazenda.gov.br/centrais-de-conteudos/publicacoes/revista-pgfn/ano-i-numero-ii-2011/012.pdf>>. Acesso em: 15 jun. 2019.

<sup>40</sup> MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de direito administrativo**. 33. ed. São Paulo: Malheiros, 2016. p. 62.

<sup>41</sup> ESCOLA, Hector Jorge. El interés publico como fundamento del derecho administrativo. Buenos Aires: Del Palma, 1989 *apud* DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Discricionariedade administrativa na Constituição de 1988**. 2. ed. São Paulo: Atlas, 2007. p. 215.

Donde, o interesse público deve ser conceituado como o interesse resultante do conjunto de interesses que os indivíduos pessoalmente têm quando considerados em sua qualidade de membros da Sociedade e pelo simples fato de o serem. (...) <sup>42</sup>

A partir daí, é possível inferir que ao se desconsiderar uma obrigatória contraposição entre interesses público e privado, certo também, portanto, que não apenas ao Estado caberia a titularidade da defesa desse mesmo interesse público.

Todavia, reconhece-se que essa não é visão inteiramente referendada pela doutrina, havendo uma considerável corrente, para quem, caberá tão somente ao Estado a tutela do interesse público. <sup>43</sup>

Tecendo contundentes críticas a esse posicionamento, João Catarino e Guilherme Rossini esclarecem:

Realmente, há toda uma construção teórica – porém de duvidosa juridicidade – para resguardar em monopólio estatal a defesa do interesse público, e que é reverberada tanto na manualística quanto em preocupante vetor jurisprudencial. Ainda, resta implícita (...), conquanto não haja qualquer norma garantindo ao ente público, benefício especial ou qualquer preferência, que, de todo modo, vêm a ser concedidos. <sup>44</sup>

Tal entendimento, muito justamente, é também referendado por Celso Antônio Bandeira de Mello, o qual tece algumas ponderações, as quais se encontram reproduzidas adiante:

(...) enseja mais facilmente desmascarar o mito de que interesses qualificados como públicos são insuscetíveis de serem defendidos por particulares (salvo em ação popular ou civil pública) mesmo quando seu desatendimento produz agravo pessoalmente sofrido pelo administrado, pois aniquila o pretense calço teórico que o arrimaria: a indevida suposição de que os particulares são estranhos a tais interesses; isto é: o errôneo entendimento de que as normas que os contemplam foram editadas em atenção a interesses coletivos, que não lhes diriam respeito, por irrelatos a interesses individuais.

Portanto, é de se concluir pelas seguintes premissas: a) não se poderá afirmar que todo direito do Estado e demais pessoas de direito público necessariamente se configure interesse público, posto que não coincidentes entre si; b) o interesse público não obrigatoriamente se contrapõe ao interesse particular; c) mesmo a tutela do interesse público

<sup>42</sup> MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de direito administrativo**. 33. ed. São Paulo: Malheiros, 2016. p. 59-62.

<sup>43</sup> DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito administrativo**. 30. ed. São Paulo: Atlas, 2017. p. 106.

<sup>44</sup> CATARINO, João Ricardo; ROSSINI, Guilherme de Mello. **A transação tributária e o mito da (in)disponibilidade dos interesses fazendários**. Revista da AGU, Brasília, v. 15, n. 2, p. 172, abr./jun. 2016.

não cabe exclusivamente ao Estado, podendo, mesmo o particular, defendê-lo, em hipóteses nas quais se veja prejudicado pelo seu desatendimento.

Fixadas tais premissas iniciais, passa-se, agora, a análise mais direcionada ao contexto e circunstâncias em que o interesse público de fato repercute nas pretensões autocompositivas e negociais do ente estatal.

Sabe-se que os direitos do Estado os quais se revestem do atributo da indisponibilidade, apenas serão objeto de autocomposição, quando a lei assim o determinar.

Tomada a discussão sob outro prisma, vozes relevantes da doutrina passaram a ponderar que a indisponibilidade do interesse público, o qual figuraria como obstáculo à construção de acordos processuais, como bem descrito anteriormente, não implicaria em uma automática indisponibilidade de todos os direitos da Administração.<sup>45</sup> Pelo contrário. Tal disponibilização se faria possível, ainda que condicionada à prévia autorização legal, mas desde que realizada por autoridade competente.<sup>46</sup>

Tomando tais premissas por fundamento, certo é se conceber que ao Poder Público, assiste a prerrogativa em negociar, ao passo que não se possa conceber a indisponibilidade necessariamente como obstáculo a que o ente estatal adote quaisquer dos métodos de autocomposição.

Inclusive, não se pode deixar de mencionar que, conquanto se afirme o Poder Público como destinatário do conteúdo da norma do art. 190 do CPC/2015, a qual admite celebração de acordos em processo que verse sobre direito passível de autocomposição; e considerando, ainda, que mesmo direitos indisponíveis admitem a mesma autocomposição<sup>47</sup>, não poderá ser a indisponibilidade do interesse público a figurar como elemento a obstaculizar a prerrogativa do ente estatal à celebração de acordos processuais.

Ademais, há muito a Administração já conta com autorização legal para autocompor, em razão da Lei n.º 9.307, de 1996, a qual estabeleceu o uso da arbitragem como meio de solução de conflitos.

Daí é que se conclui que não se poderá admitir o uso indiscriminado e, por vezes, sem qualquer fundamento teórico sustentável, do interesse público como fator a obstar a utilização pelo Poder Público, por exemplo, dos mecanismos voltados à resolução consensual dos conflitos — e aqui cite-se, inclusive, os negócios jurídicos processuais, visto que o art. 190

---

<sup>45</sup> CIANCI, Mirna; MEGNA, Bruno Lopes. **Fazenda pública e negócios jurídicos processuais no novo CPC: ponto de partida para o estudo.** In CABRAL, Antonio do Passo; NOGUEIRA, Pedro Henrique. Negócios processuais. Salvador: JusPodivm, 2015, p. 492.

<sup>46</sup> *Op., cit.*, p. 347.

<sup>47</sup> CASTELO BRANCO, Janaína Noletto.

do CPC/2015 condiciona a sua celebração às hipóteses em que o direito versado admita a autocomposição.

É de salutar importância ponderar, entretanto, que a relação conflitiva a que se estabeleceu entre interesse público e interesse particular, assume contornos um tanto diferenciados, quando inserida no contexto das relações tributárias, merecendo assim, uma análise mais direcionada, promovida em tópico específico, logo adiante.

Ademais, já se tem por superada a compreensão segundo a qual seria o interesse da Administração indisponível, apenas por ser público, quando na verdade já se identificam graus de (in)disponibilidade, inclusive com a permissão, em alguma medida, da flexibilização de regras estabelecidas no interesse público.<sup>48</sup>

### ***3.1.2 O interesse público nas relações tributárias: a necessidade de distinção com o interesse fazendário***

Questão que se reputa da maior importância diz respeito à delimitação do que venha a ser o chamado interesse fazendário o qual, adianta-se, não se confunde com o interesse público.

Antes de tudo, cumpre salientar que já é sabido que a atividade de tributação corresponde a um conjunto de atribuições próprias do Estado, direcionada precipuamente à arrecadação, mas não apenas, posto que também engloba a atividade de fiscalização.<sup>49</sup>

Face a esse poder estatal de tributação, previu-se um conjunto de princípios, os quais constituem elementos estabilizadores da atividade estatal, salvaguardando, assim, os direitos dos contribuintes e figurando, ao mesmo tempo, como instrumento de tutela contra eventuais excessos do Estado.<sup>50</sup>

E é em razão de tais elementos estabilizadores que a atividade de tributação conhece determinados limites, os quais não poderão jamais ser ultrapassados pela Fazenda Pública. De tal forma, pode-se dizer que não poderá a Administração se furtar a realizar a cobrança de tributo, quando satisfeitos os pressupostos fáticos que autorizam a incidência da norma

---

<sup>48</sup> CABRAL, Antonio do Passo. **A resolução n.º 118 do Conselho Nacional do Ministério Público e as Convenções Processuais.** In CABRAL, Antonio do Passo; NOGUEIRA, Pedro Henrique. Negócios processuais. Salvador: JusPodivm, 2015, p. 543.

<sup>49</sup> COSTA, Regina Helena. **Curso de direito tributário – Constituição e Código Tributário Nacional.** 7. ed. São Paulo: Saraiva, 2017. p. 33.

<sup>50</sup> ARAÚJO, Joana Marta Onofre. **A legitimação do tributo como pressuposto para a concretização do Estado Social.** Dissertação (Mestrado em Direito) – Centro de Ciências Jurídicas, Universidade de Fortaleza, Fortaleza, 2012, p. 97.

tributária, como também não é dado ao contribuinte pagar além do que lhe seja obrigado, de acordo com a lei.

Na hipótese de o Poder Público incorrer em equívoco, por exemplo, ao realizar cobrança a maior, é legítimo que o contribuinte se insurja, resistindo ao seu pagamento. Em casos tais, é possível identificar de forma precisa a pretensão da Fazenda em recolher os valores a que tenha lançado – interesse meramente arrecadatório –, pretensão essa que não se confunde com o interesse público.

Nesse sentido, é a lição de Roque Carrazza:

Convém, neste ponto, afastarmos, de uma vez por todas, a superadíssima ideia de que o interesse fazendário (meramente arrecadatório) equivale ao interesse público. Em boa verdade científica, o interesse fazendário não se confunde nem muito menos sopra o interesse público. Antes, subordina-se ao interesse público e, por isso, só poderá prevalecer quando em perfeita sintonia com ele<sup>51</sup>.

Paralelamente, assistiu-se no Brasil à adoção de um modelo de Administração Pública gerencial que conferia inédito protagonismo da eficiência administrativa, ao mesmo tempo que demandava de si uma postura “mais flexível, paritária e dialógica com o particular”.<sup>52</sup>

Logo, o estímulo à utilização de métodos que possibilitassem uma atuação consensual pela Administração Pública se mostrou possível a partir de algumas inovações no campo legal, como as que inauguradas pela Lei n.º 13.129, de 2015 que expressamente albergou a hipótese de instauração de arbitragem pela Administração, quando versados direitos patrimoniais disponíveis.

Apesar de que a celebração pelo Poder Público das chamadas convenções processuais não é algo necessariamente recente, já tendo a doutrina apontado para algumas hipóteses de pactuações há muito celebradas, a exemplo dos “protocolos institucionais entre procuradorias e Poder Judiciário acerca do momento e forma como se dava a carga dos autos”<sup>53</sup>, ou ainda aquelas referentes à suspensão do processo com o intuito à realização de conciliação.<sup>54</sup>

A partir daí, com a previsão normativa estampada no art. 190 do CPC/2015 que não apenas introduziu cláusula geral de negociação, mas abrigou de maneira singular hipóteses de

<sup>51</sup> CARRAZZA, Roque. **Curso de direito constitucional tributário**. 26. ed. São Paulo: Malheiros, 2010. p. 154.

<sup>52</sup> BARREIROS, Lorena Miranda Santos. **Convenções processuais e Poder Público**. Tese (Doutorado em Direito) – Faculdade de Direito, Universidade Federal da Bahia, Salvador, 2016, p. 88.

<sup>53</sup> CASTELO BRANCO, Janaína Soares Noleto. **A adoção das práticas cooperativas pela Advocacia Pública: fundamentos e pressupostos**. Tese (Doutorado em Direito) – Faculdade de Direito, Universidade Federal do Ceará, Fortaleza, 2018, p. 133.

<sup>54</sup> BUCHMANN, Adriana. **Limites objetivos ao negócio processual atípico**. Dissertação (Mestrado em Direito) – Faculdade de Direito, Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2017, p. 346.

acordos processuais típicos e atípicos, é que se verificou a construção de um microsistema de negociação processual, considerado também o art. 191.

Estabelecidas as balizas teórico-normativas para a celebração dos negócios jurídicos processuais, a dúvida imediata que logo se concebeu tinha por questão o seguinte: poder-se-ia conceber o ente público como destinatário da regra conformada no art. 190 do CPC/2015?

Logo em seguida ao afã da discussão, seguiram-se as opiniões favoráveis, como a de Janaína Noleto Castelo Branco, para quem seria “possível a afirmação de que ao Estado aplicam-se as regras e princípios integrantes do microsistema de proteção do princípio do respeito ao autorregramento da vontade no processo.”<sup>55</sup>

De igual forma, posicionou-se também Flávio Luiz Yarshell.<sup>56</sup>

Assim, não haveria razão alguma para se questionar a possibilidade de as pessoas de direito público celebrarem negócios processuais unilaterais ou bilaterais (convenções).<sup>57 58</sup>

Houve quem destacasse que, buscando o CPC/2015 a introdução de um modelo em que pautado pela busca de soluções consensuais aos conflitos, seria de enorme contradição lógica que o Estado, a quem o editou, se furtasse a se submeter.<sup>59</sup>

Lorena Barreiros, manifestando-se igualmente favorável à matéria, o fez sob as seguintes premissas, as quais se julga de grande pertinência reproduzi-las:

O cabimento, porém, do uso da cláusula geral de negociação processual pelos entes públicos é conclusão de logo adotada e que se assenta sobre premissas diversas. (...) destacam-se: a) o princípio do consenso ínsito ao Estado Democrático de Direito, a impor a construção de uma cultura consensual em lugar de uma cultura impositiva; b) o modelo de administração gerencial haurido a partir da reforma administrativa de 1995, que se pauta em uma atuação mais paritária e dialógica da Administração Pública em sua relação com o particular; c) as mudanças encetadas no Direito Administrativo a partir da associação do modelo de administração gerencial com o Estado Democrático de Direito, especialmente o reconhecimento de submissão dos entes públicos à juridicidade administrativa, o que conduz ao reconhecimento de que

<sup>55</sup> *Op., cit.*, p. 134.

<sup>56</sup> Convenção das partes em matéria processual: rumo a uma nova era? *In*: CABRAL, Antonio do Passo; NOGUEIRA, Pedro Henrique (Coords.). **Negócios processuais**. Salvador: JusPodivm, 2015, p. 70.

<sup>57</sup> CASTELO BRANCO, Janaína Soares Noleto. **A adoção das práticas cooperativas pela Advocacia Pública: fundamentos e pressupostos**. Tese (Doutorado em Direito) – Faculdade de Direito, Universidade Federal do Ceará, Fortaleza, 2018, p. 136.

<sup>58</sup> Referendando tal posicionamento, o Fórum Permanente dos Processualistas Civis editou o Enunciado 265, que assim dispõe: “A Fazenda Pública pode celebrar negócio processual”. ENUNCIADOS do Fórum Permanente de Processualistas Civis. *In*: ENCONTRO DO FÓRUM PERMANENTE DE PROCESSUALISTAS CIVIS, VIII., 2017, Florianópolis. Anais... Florianópolis: CESUSC, 2017. Disponível em: <[http://www.cpcnovo.com.br/wpcontent/uploads/2017/05/FPPC-Carta-de-Florianopolis.pdf?inf\\_contact\\_key=d7cef03802afe2c25acb93ce56a44e47](http://www.cpcnovo.com.br/wpcontent/uploads/2017/05/FPPC-Carta-de-Florianopolis.pdf?inf_contact_key=d7cef03802afe2c25acb93ce56a44e47)>. Acesso em: 12 ago. 2017.

<sup>59</sup> BARREIROS, Lorena Miranda Santos. **Convenções processuais e Poder Público**. Tese (Doutorado em Direito) – Faculdade de Direito, Universidade Federal da Bahia, Salvador, 2016, p. 90.

há outras fontes normativas capazes de imputar obrigações aos entes públicos, além da lei, inclusive negociais.<sup>60</sup>

Convém ponderar, entretanto, em que pese se reconheça ser o ente estatal detentor de vontade que é<sup>61</sup>, decerto que a prerrogativa em dela dispor a fim de configurar relações e obter os efeitos jurídicos que lhe convenha, conhece um conjunto de limitações, estranhas à esfera privada, e que acabam por reduzir à Administração sua margem de negociabilidade, quando comparada com as possibilidades reconhecidas aos particulares.<sup>62</sup>

Talvez a maior dificuldade que se visualize, superada a questão quanto à viabilidade das negociações processuais pelo Poder Público, diz respeito aos limites a que se submetem essas negociações, inclusive quanto ao objeto. E é o que se busca delinear, logo adiante.

---

<sup>60</sup> *Ibid.*, p. 89.

<sup>61</sup> *Ibid.*, p. 134.

<sup>62</sup> BUCHMANN, Adriana. **Limites objetivos ao negócio processual atípico**. Dissertação (Mestrado em Direito) – Faculdade de Direito, Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2017, p. 347.

## 4 OS NEGÓCIOS JURÍDICOS PROCESSUAIS EM MATÉRIA TRIBUTÁRIA

### 4.1 Os negócios jurídicos processuais e as relações tributárias

Notavelmente singulares são as relações jurídicas de direito público estabelecidas pelo exercício da tributação pela Administração, e configuradas pela incidência e aperfeiçoamento de uma hipótese abstrata<sup>63</sup> prevista em norma tributária preexistente, ao plano concreto<sup>64</sup>, ensejador, por sua vez, de uma obrigação também tributária<sup>65</sup>. Essa obrigação se traduz a “um dever jurídico tipificado no Código Tributário Nacional (CTN) e, assim, terá o perfil que este traçar.<sup>66</sup>

Tal obrigação tributária, vale dizer, reveste-se de nuances bastante peculiares da disciplina imprimida na esfera civil, a qual não lhe poderá servir de parâmetro doutrinário, e poderá, ainda, revelar-se sob três espécies<sup>67</sup> de relações jurídicas<sup>68</sup>.

A primeira, pela qual o Fisco mediante o vínculo abstrato estabelecido por uma imputação normativa, exige do sujeito passivo uma prestação de caráter patrimonial, qual seja, o tributo. Cuida-se aqui da obrigação principal.

A segunda, a qual se configura na hipótese de o Fisco exigir do sujeito passivo uma prestação que se traduzirá em um comportamento positivo ou negativo estabelecido em lei no interesse da arrecadação tributária. É o que se denomina de obrigação acessória, a qual tem por escopo possibilitar “a operatividade da instituição tributária: são os deveres instrumentais ou formais”.<sup>69</sup>

E, por último, identifica-se a relação jurídica sancionatória, de natureza administrativa, que surge pelo descumprimento do contribuinte à prestação delimitada, quer na obrigação principal, quer na acessória, e que autoriza a aplicação de uma sanção pelo Fisco.

A esse conjunto de relações jurídicas que interessa ao direito tributário, portanto, somam-se as mais consideráveis particularidades, produto tão apenas do diploma normativo

<sup>63</sup> Denominada de “hipótese de incidência”, na clássica lição de Geraldo Ataliba. *In: Hipótese de incidência tributária*. 6. ed. 12. tir. São Paulo: Malheiros, 2018. p. 53.

<sup>64</sup> “Fato imponível”, também nos dizeres de Geraldo Ataliba. (*Ibid.*, p. 59).

<sup>65</sup> COSTA, Regina Helena. *Curso de direito tributário – Constituição e Código Tributário Nacional*. 7. ed. São Paulo: Saraiva, 2017. p. 206.

<sup>66</sup> *Ibid.*, p. 201.

<sup>67</sup> *Ibid.*, p. 202-204.

<sup>68</sup> A relação jurídica aqui considerada como referencial tem o seu perfil assim traçado por Paulo de Barros Carvalho, para quem “é definida como o vínculo abstrato segundo o qual, por força de interpretação normativa, uma pessoa, chamada de sujeito ativo, tem o direito subjetivo de exigir de outra, denominada sujeito passivo, o cumprimento de certa prestação”. (*In: Curso de direito tributário*. 28. ed. São Paulo Saraiva, 2017. p. 305).

<sup>69</sup> *Ibid.*, p. 309.

que lhes confere um regramento jurídico próprio, consoante aquilo a que José Souto Maior Borges chamava de lógica jurídico-positiva, pela qual caberia ao direito positivo determinar o perfil jurídico a que determinada matéria assumiria.<sup>70</sup>

E em razão dessas singularidades, é de se inferir que as pactuações a serem celebradas em demandas que configuram produto dessas relações jurídicas, assumam características distintas, visto a necessidade de adequação do regramento processual, bem como as próprias convenções, ao regime de direito público, obrigatoriamente incidentes nos casos em discussão.

Por isso é que se optou por direcionar o presente estudo aos negócios jurídicos processuais em matéria tributária, ao invés de se realizar análise mais geral e abrangente que tivesse por ótica eventuais pactuações celebradas pelo Poder Público, muito embora tal questão tenha sido enfrentada ao longo do trabalho, tendo merecido, inclusive, abordagem específica em capítulo próprio.

#### **4.2 A disciplina processual cível como fundamento da celebração de acordos processuais pelo Poder Público**

No que se refere às normas processuais aplicáveis em matéria relativa à tributação, cabe ponderar que apesar de se restringirem à disciplina de matéria processual civil, não dizem respeito tão somente a questões cíveis de esfera privada, as quais se reputariam inaplicáveis em demandas nas quais figure o ente público como parte.

Ao contrário, como bem destacado por Hugo de Brito Machado Segundo, valendo-se das lições de Pontes de Miranda,

o nome “processo civil” já hoje não corresponde ao velho processo civil em que só se apresentavam pedidos de direito civil. Litígios que, nos nossos dias, se travam em processo civil, pertencem, em grande parte, ao direito público, e nada têm com o direito civil.<sup>71</sup>

E em que pese tenha se verificado mais recentemente o forte desenvolvimento de uma doutrina relativa ao chamado processo judicial tributário, não se considera adequada tal denominação, visto que as lides de natureza tributária não se configuram suficientemente distintas às demais lides; eventuais singularidades que possam ser invocadas ficam restritas ao

---

<sup>70</sup> BORGES, José Souto Maior. **Obrigação tributária (uma introdução metodológica)**. 3. ed. São Paulo: Malheiros, 2015. p. 37-42.

<sup>71</sup> MACHADO SEGUNDO, Hugo de Brito. **Processo tributário**. 10. ed. São Paulo: Atlas, 2018. p. 220.

regime especial próprio das demandas em que a Fazenda Pública figure em um de seus polos.<sup>72</sup>

73

Em suma, o processo judicial tributário — com todas as críticas a que se pode fazer ao termo, ainda assim, optou-se por utilizá-lo, ante a sua consagração na doutrina — “é regido em grande parte pelas normas gerais aplicáveis ao processo civil, que convivem paralelamente com normas específicas, a exemplo da lei de execução fiscal”.<sup>74</sup>

E por tal é que os negócios processuais, mesmo quando celebrados pelo Poder Público, encontram guarida do ponto de vista normativo, na cláusula geral de negociação prevista no art. 190 do CPC/2015 — que trata da hipótese de celebração de negócios processuais atípicos —, sob a qual se versou em maior profundidade no capítulo 3.

Todavia, não se pode desconsiderar a necessidade de uma leitura que imprima maior adequação e conformidade da hipótese albergada por tal cláusula geral, com o regime próprio de direito público, inerente à Fazenda.

Decerto que a bipolaridade com que se caracterizam as relações de direito público, ou seja, a constante tensão existente entre a autoridade do Estado, de um lado, e a liberdade individual do cidadão, de outro, obriga a imposição de certos limites, a exemplo da vedação a pactuações que porventura possam acarretar renúncia aos bens e direitos próprios do Estado, sem prévia autorização legal.<sup>75</sup>

Dessa forma, pode-se concluir que a análise ora empreendida no presente trabalho quanto aos negócios processuais, faz-se no âmbito das demandas relativas às relações jurídico-tributárias, segundo a disciplina processual cível, mas observadas as peculiaridades da própria relação de direito material, entre as quais, mencione-se a presença da Fazenda Pública em juízo.

---

<sup>72</sup> COSTA, Regina Helena. **Curso de direito tributário – Constituição e Código Tributário Nacional**. 7. ed. São Paulo: Saraiva, 2017. p. 429-430.

<sup>73</sup> Pertinente são os comentários de Hugo de Brito Machado Segundo: “(...) o processo judicial tributário é, em quase toda a sua extensão, o mesmo *processo civil* no qual são solucionadas as lides de uma maneira geral. Não há um processo e um Direito Processual específicos (...), mas apenas o *processo* e o *Direito Processual Civil* aplicados à solução de litígios verificados nas relações jurídicas tributárias.” (*In: Processo tributário*. 10. ed. São Paulo: Atlas, 2018. p. 220, grifo do autor).

<sup>74</sup> *Ibid.*, p. 11

<sup>75</sup> AVELINO, Murilo Teixeira. **A Fazenda Pública e os negócios jurídicos processuais**. Disponível em: <<https://congressoemfoco.uol.com.br/opiniaio/colunas/a-fazenda-publica-e-os-negocios-juridicos-processuais/>>. Acesso em: 04 jun. 2019.

### 4.3 A hipótese de celebração de negócio jurídico processual figurar como precedente vinculante à Administração

Reputa-se da maior importância questão relativa à forma como o Poder Público exerce a sua capacidade processual de negociação. Nesse sentido, referencial é a lição de Lorena Barreiros, para quem tal capacidade “vincula-se ao exercício de uma competência lastreada em um poder-dever discricionário. (...) Do ente público exige-se que aquele exercício de competência se dê de modo impessoal”<sup>76</sup>.

Reputando tal premissa por fundamento, associada à isonomia como elemento a pautar a ação estatal, é que a autora busca estabelecer a forma com que também a igualdade exerce limites e diretrizes à celebração de negócios jurídicos processuais pelo Poder Público, à medida que configure elemento a condicionar todo o modo de atuar da Administração.

Para isso é que, ao se valer da teoria do precedente administrativo cunhada pela doutrina espanhola — com a qual se pretende dar bases concretas à igualdade —, se busca posicionar a atuação da Administração Pública, tanto a de natureza imperativa quanto consensual, como um elemento a condicionar os atos posteriores que venha a praticar em bases similares, de forma a limitar a sua própria atuação.<sup>77</sup>

Ao final a autora, baseando-se nas premissas anteriormente descritas, assim expõe a sua tese:

Diante de uma situação concreta, avaliando as consequências extraíveis do negócio a ser celebrado e em que medida esse negócio promove, satisfaz ou recupera o interesse público, a Administração Pública decide se deve ou não celebrá-lo e em que termos. Assim agindo, o Poder Público faz nascer um precedente administrativo capaz de vinculá-lo, no sentido de lhe impor a mesma conclusão (celebração de negócio processual) quando diante de situação similar.

(...)

O espaço de autorregramento da vontade do particular mantém-se intacto, podendo ele vindicar ou não para si a aplicação do precedente negocial; o Poder Público, porém, vincula-se ao seu precedente e, em respeito ao princípio da isonomia, deve adotá-lo em casos semelhantes. Tal como a proposta vincula o proponente, como regra, também o precedente, vincula a Administração Pública.<sup>78</sup>

Mais adiante, porém, ressalva Lorena Barreiros que tal vinculação a que estaria a Administração Pública submetida, não se assume absoluta; mas, ao contrário, deve remanescer

<sup>76</sup> BARREIROS, Lorena Miranda Santos. **Convenções processuais e Poder Público**. Tese (Doutorado em Direito) – Faculdade de Direito, Universidade Federal da Bahia, Salvador, 2016. p. 320.

<sup>77</sup> *Ibid.*, p. 324.

<sup>78</sup> *Ibid.*, p. 333-335.

ao Poder Público a prerrogativa de modificação de seu próprio posicionamento, respeitados os direitos adquiridos e atos jurídicos perfeitos.

Em que pese o brilhantismo com que esposado tal entendimento, pretende-se, por enorme amor ao debate, estabelecer-lhe um contraponto.

Contudo, avalia-se pertinente ressaltar que não caberá ao presente trabalho endossar quaisquer dos posicionamentos delineados, mas tão apenas expô-los, estabelecendo, assim, uma natural diversidade de posições e ideias que proporcionem um enriquecimento da discussão.

Ademais, a proposição a que se pretende delinear ainda não alcançou o amadurecimento necessário, razão por que se fará em bases reconhecidamente limitadas, posto que imprescindível um maior aprofundamento nas balizas teóricas que lhe emprestam fundamento.

#### **4.4 A hipótese em que a celebração de negócio jurídico processual não configure precedente vinculante à Administração: acordos processuais como estratégia de atuação e gestão no processo**

De início, é necessário pontuar que os negócios jurídicos processuais apenas alcançam bases concretas pelo exercício do conjunto de poderes que constitui o chamado autorregramento da vontade, que possibilita às partes autorregular-se no processo, disciplinando suas condutas processuais e exercitando, via de consequência, a liberdade que lhes é intrínseca.<sup>79</sup> E justamente por ser consectário da liberdade, é que o autorregramento da vontade pode ser verificado em todos os ramos do direito, e não apenas na esfera privada.

Nesse sentido, divergindo à época de parcela da doutrina, para quem a autonomia seria afeta às relações estabelecidas entre particulares, Pontes de Miranda já destacava:

Evite-se, outrossim, chamá-la autonomia privada, no sentido de autorregramento de direito privado, porque, com isso, se elidiria, desde a base, qualquer autorregramento da vontade em direito público — o que seria falsíssimo. O que caracteriza o autorregramento da vontade é poder-se, com ele, compor o suporte fático dos atos jurídicos com o elemento nuclear da vontade. Não importa em que ramo do direito.<sup>80</sup>

<sup>79</sup> DIDIER JR, Fredie. **Princípio do respeito ao autorregramento da vontade no processo civil**. Disponível em: <<https://www.paginasdedireito.com.br/index.php/artigos/306-artigos-jun-2015/7187-principio-do-respeito-ao-autorregramento-da-vontade-no-processo-civil>>. Acesso em 24 maio 2018.

<sup>80</sup> MIRANDA, Pontes de; ALVES, Wilson Rodrigues. **Tratado de direito privado: parte geral**. Campinas: Bookseller, 2000. t. 3. p. 83.

Igualmente, Orlando Gomes, ao se debruçar sobre a temática, destacou que em essência o poder que têm os particulares para celebrar acordos entre si apenas se vislumbraria como de caráter privado, quando analisado sob o ponto de vista dos próprios sujeitos que o exercem, pois em sua essência, figura-se um poder de direito público.<sup>81</sup>

Por certo que ao Poder Público aplicam-se as regras e princípios que constituem o microsistema do princípio do respeito ao autorregramento da vontade. E, conquanto o art. 190 do CPC/2015 tão apenas albergue a previsão de que as convenções processuais devam ocorrer em processos nos quais se discutam direitos passíveis de autocomposição, certo que não se vê afastada a aplicabilidade de tais avenças aos entes públicos.<sup>82</sup>

Logo, concluir-se-ia, por clara obviedade, que “o ente estatal, detentor de vontade que é, aferível mediante investigação do que seja o interesse público (...), pode e deve submeter-se aos negócios jurídicos processuais (...)”<sup>83</sup>.

Não sendo o caso de se insurgir quanto à possibilidade de a Fazenda celebrar tais acordos, questão mais delicada se assenta quanto ao dever de a Administração estabelecer tratamento isonômico a todos os contribuintes.

Considere-se em termos exemplificativos que em caso específico, o Poder Público se convença de uma maior vantagem em celebrar com o contribuinte, convenção processual que lhe permitisse dilatar o prazo para o oferecimento de prova pericial em demanda patrocinada pela parte contrária.

Tendo se viabilizado o acordo, seria correto afirmar que à Fazenda recairia o dever de celebrar idêntica pactuação, em caso de demanda judicial patrocinada por contribuinte diverso, em que presentes as mesmas condições do caso originário?

Se tomada a tese sustentada por Lorena Barreiros, a resposta seria positiva.

Todavia, contra-argumentando, poder-se-ia sustentar o seguinte: é certo que se reputa legítima a adoção pela Fazenda de estratégia processual a que julgue mais benéfica ao interesse da arrecadação a que deverá perseguir enquanto parte, em um ato de verdadeira gestão processual, conforme o caso específico.<sup>84</sup> A automática adoção de mesma estratégia – diga-se, igual acordo processual – não acabaria por penalizar o mesmo interesse público<sup>85</sup>? Pois, ainda

<sup>81</sup> GOMES, Orlando. **Contratos**. 26 ed. Rio de Janeiro: Forense, 2007. p. 42.

<sup>82</sup> CASTELO BRANCO, Janaína Soares Noleto. **A adoção das práticas cooperativas pela Advocacia Pública: fundamentos e pressupostos**. Tese (Doutorado em Direito) – Faculdade de Direito, Universidade Federal do Ceará, Fortaleza, 2018. p. 134.

<sup>83</sup> *Ibid.*, p. 134.

<sup>84</sup> *Ibid.*, p. 136.

<sup>85</sup> No que se refere ao sentido a que se imprime ao interesse público, adotou-se a doutrina de José dos Santos Carvalho Filho, que assim preceituou: “a despeito de não ser um conceito exato, aspecto que leva a doutrina em geral a configurá-lo como *conceito jurídico indeterminado*, a verdade é que, dentro da análise específica das

que presentes os mesmos pressupostos fáticos do caso em que primeiro celebrado o negócio processual, decerto que as condições de fundo a que deverão determinar a estratégia a ser adotada em caso diverso não se revelariam igualmente idênticas, o que justificaria a adoção de plano diferenciado que pudesse satisfazer os legítimos interesses do Poder Público enquanto parte.

E cumpre salientar que não se cuida aqui da defesa de uma hipótese que venha a amparar qualquer prerrogativa arbitrária a ser adotada pela Fazenda, em face do contribuinte. Ao contrário, trata-se tão apenas de assegurar ao próprio ente público o direito de se valer de atuação processual que melhor resguarde os seus legítimos interesses enquanto parte, prerrogativa a que igualmente é conferida ao contribuinte. Por isso é que não há se falar em sobreposição de um em relação ao outro, no processo.

#### **4.5 A aplicação dos negócios jurídicos processuais: uma análise prática**

É pretensão do presente tópico debruçar-se sobre alguns casos concretos em que pactuados negócios jurídicos processuais em matéria de natureza tributária, esmiuçando-os à luz das premissas doutrinárias estabelecidas ao longo do trabalho. Mas não só.

Pretende-se, antes disso, também partir a uma análise da forma como a presente matéria tem sido regulamentada por alguns dos entes federados no âmbito administrativo.

Com tal abordagem, pretende-se apresentar um claro viés prático de toda a matéria apresentada ao longo deste trabalho, a fim de que o leitor tenha a oportunidade de visualizar as notáveis repercussões e potencialidades de tal instrumento processual.

##### ***4.5.1 Negócio processual celebrado extrajudicialmente sob forma não escrita***

De grande relevância, foram os detalhes obtidos acerca de uma causa processada no âmbito da Fazenda Nacional em que celebrado um acordo nos moldes de uma convenção processual.

Devido a uma natural cautela, opta-se à exposição no próximo tópico dos fatos circunscritos ao processo sem a revelação de quaisquer dos agentes envolvidos, tampouco dos dados a ele relativos, empreendendo-se, assim, uma narrativa com pano de fundo fictício. Óbvio

---

situações administrativas, é possível ao intérprete, à luz de todos os elementos do fato, identificar o que é e o que não é interesse público". (*In: Manual de direito administrativo*. 30. ed. São Paulo: Atlas, 2016. p. 85-86, grifo do autor).

que o teor do acordo — aquilo que realmente importa para a nossa análise — será inteiramente preservado, tal qual realizado no caso concreto.

Segue-se à narrativa do caso a ser analisado.

A sociedade empresária AB Farmacêutica Ltda., ao discutir em juízo um conjunto de débitos fiscais com a Fazenda, empreendeu um depósito prévio de R\$ 7 milhões a título de garantia da dívida.

Ao final da demanda, o magistrado reconheceu a exigibilidade tão apenas de parcela da dívida, no importe de R\$ 4 milhões, valor a que caberia à Fazenda levantar do total oferecido como garantia.

Não houve irresignação quanto ao teor da sentença, que transitou em julgado.

Todavia, quando do levantamento dos valores e sua posterior alocação às respectivas inscrições dos débitos registrados em Dívida Ativa, incorreu-se em equívoco ao se promover o resgate de todo o montante, inclusive quanto aos débitos reconhecidos como inexigíveis pelo judiciário, erro esse não identificado prontamente por nenhuma das partes do processo, o que só viria a ocorrer após o transcurso do intervalo de alguns anos.

Posteriormente, a empresa ao tomar conta do equívoco, mas antes que tivesse sua pretensão em reaver os valores recolhidos a maior alcançada pela prescrição, ajuizou a competente ação ordinária que lhe permitisse a obtenção da quantia a que lhe faria jus.

Quando analisado o caso pela Procuradoria responsável em sede de processo administrativo interno, chegou-se à conclusão do erro por parte da Fazenda, quando da alocação dos valores oferecidos em garantia na primeira demanda.

Em razão das conclusões alcançadas pela própria Procuradoria em conjunto com o órgão estatal de arrecadação, quanto à procedência do direito do contribuinte em reaver os valores pleiteados, procedeu-se a uma negociação informal, posto que não estabelecida mediante acordo escrito, consoante os seguintes moldes: (a) a Fazenda se comprometeria a reconhecer a existência do crédito em favor do contribuinte; (b) por sua vez, o contribuinte protocolaria um pedido de desistência da ação dispensando, inclusive, a quantia relativa a honorários advocatícios a que eventualmente tivesse direito ao fim do processo.

Saliente-se, mais uma vez, que a negociação não envolveu um documento escrito, à medida que pactuado oralmente entre as partes em caráter extrajudicial, hipótese acolhida na doutrina<sup>86</sup>. Nada acerca do negócio constou nos autos.

---

<sup>86</sup> Argumentando pela desnecessidade de forma escrita, Antonio do Passo Cabral pontua: “Consoante o princípio da liberdade das formas, vigente no sistema processual brasileiro, não há exigência de que os acordos processuais tenham forma escrita para que sejam considerados válidos. A convenção processual pode ser escrita ou verbal,

Partindo-se a uma análise jurídica do caso, tem-se na presente hipótese, caso em que certamente não seria dada à Fazenda a prerrogativa de celebrar tal acordo. Pois, conquanto haja sido o direito do contribuinte reconhecido judicialmente quanto ao pagamento apenas da quantia de R\$ 4 milhões, o levantamento do depósito pela Fazenda em valor superior ao que lhe cabia configura um erro da Administração que, tão logo fosse identificado, demandaria a sua imediata devolução de ofício, com a consequente devolução dos valores.

Inclusive, não se pode deixar de pontuar que a Fazenda, ao celebrar tal acordo, pretendeu tão apenas a obtenção de benefícios a que não lhe cabiam, em ato de inolvidável deslealdade processual.

Deve-se ressaltar que, ainda que o presente trabalho defenda a celebração de tais acordos pelo Poder Público, por entender que inesgotáveis são os benefícios a que as partes poderão colher com a negociação processual, também não se pode desconsiderar a eventual atuação desleal e desarrazoada da Fazenda, razão por que, nesse caso específico, reputa-se pela invalidade do citado acordo, à medida que violador do princípio da legalidade, posto que não é dado ao Estado perquirir o que, legalmente, não lhe é cabível.

Todavia, sendo possível desconsiderar tal atuação da Fazenda Pública, pouco condizente com a necessária boa-fé processual, não se pode negar que tal negociação, nos termos em que pactuada, dispôs acerca de direito material. E é sabido que muito se questiona na doutrina quanto à possibilidade de o Poder Público celebrar acordos sob tais condições, dispondo-o de um direito material, ainda que passível de autocomposição.<sup>87</sup> Se tomada por fundamento a Portaria PGFN n.º 360, de 2018, a qual analisaremos com maior profundidade no próximo tópico, concluir-se-ia impossível negociação que dispusesse acerca do direito material, posto que expressamente vedada, à exceção das hipóteses já previstas na Portaria PGFN n.º 33, de 2018.

Pois, certo é que a Fazenda, ao reconhecer um equívoco seu e, por via de consequência, chancelar a existência de um crédito em favor do contribuinte, inequivocamente versa sobre direito material.

---

podendo ser celebrada oralmente tanto em procedimentos informais e simplificados, como os Juizados Especiais, quanto no procedimento comum (em audiência)". (*In: Convenções processuais*. Salvador: JusPodivm, 2016, p. 288-289).

<sup>87</sup> Nesse sentido: TEIXEIRA, José Roberto Fernandes. Negócios jurídicos processuais e Fazenda Pública. *In: ARAÚJO, José Henrique Mouta; CUNHA, Leonardo Carneiro da; RODRIGUES, Marco Antônio (Coords). Fazenda Pública*. Salvador: JusPodivm, 2016. v. 3. p. 289.

#### 4.5.2 O caso da Portaria PGFN n.º 360, de 2018

Visando alcançar um modelo processual em que um maior protagonismo é conferido às partes, a Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional (PGFN), órgão de representação jurídica da União na execução de sua dívida ativa de caráter tributário e demais causas de natureza fiscal, sinalizou sua disposição para celebrar negócios jurídicos processuais mediante a previsão estabelecida na Portaria PGFN n.º 33, de 2018, em seu art. 38.<sup>88</sup>

Mais tarde, com o objetivo de reafirmar e consolidar tal movimento, editou-se a Portaria n.º 360, de 13 de junho de 2018, a qual “autoriza a realização, no âmbito da Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional, de modalidades específicas de negócio jurídico processual, inclusive calendarização”.

Em seu art. 1.º (com as alterações promovidas pela Portaria n.º 515, de 20 de agosto de 2018), a Portaria estabeleceu modalidades específicas de negócios jurídicos passíveis de celebração:

Art. 1.º Sem prejuízo do disposto no art. 12 da Portaria PGFN N.º 502<sup>89</sup>, de 12 de maio de 2016, e nos arts. 9.º e 10 da Portaria PGFN N.º 985, de 18 de outubro de 2016, e noutros atos normativos da PGFN, fica 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 — NJPs, 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.
- V – prazos processuais; e
- VI – ordem de realização dos atos processuais, inclusive em relação à produção de provas.

(...)

<sup>88</sup> “Art. 33. 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.” *In*: BRASIL, Portaria n.º 360, de 13 de junho de 2018. Autoriza a realização, no âmbito da Procuradoria Geral da Fazenda Nacional, de modalidades específicas de negócio jurídico processual, inclusive calendarização. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 12 jul. 2018.

<sup>89</sup> As alusões realizadas à Portaria PGFN 502, de 2016, dizem respeito, em síntese, a hipóteses de dispensa de atuação contenciosa judicial, quando enfrentada matéria sob a qual os Tribunais Superiores já tenham se manifestado desfavoravelmente à Fazenda Nacional, firmando entendimento consolidado e/ou sumulado, inclusive na sistemática de julgamentos repetitivos.

Dada a extensão do texto contido em seu art. 2.º, opta-se por deixar de transcrevê-lo à sua integralidade, cujo inteiro teor poderá ser consultado em página de internet, sob o seguinte endereço: <<http://www.pgfn.fazenda.gov.br/assuntos/legislacao-e-normas/portaria-502-atualizado-em-20-12-2018.pdf>>

A mesma Portaria, todavia, impediu pactuações nas hipóteses adiante descritas:

Art. 1.º (...)

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 a penalidade pecuniária;

III – que envolva qualquer disposição de direito material por parte da União, ressalvadas as hipóteses previstas Portaria PGFN N.º 502, de 12 de maio de 2016, e na Portaria PGFN N.º 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 Procuradora-Geral Adjunta competente.

Por tal instrumento de regulação, e baseando-se unicamente no citado dispositivo, seria correto pontificar que não se vislumbrou hipótese a albergar a pactuação de acordos que disponham acerca do direito material, à exceção das hipóteses previstas na Portaria PGFN n.º 502, de 2016 (vide nota de rodapé 91).

Comentando acerca da aplicação do disposto na Portaria, o Procurador da Fazenda Nacional, Rogério Campos, integrante do Escritório Avançado de Estratégia da Representação Judicial da PGFN, em entrevista ao jornal Valor Econômico, exemplificou a hipótese prevista no inc. I, do art. 1.º:

Muitas vezes, há dificuldade no cumprimento da decisão e liberação da mercadoria porque a Inspetoria não foi notificada. Em um negócio jurídico, a Fazenda poderá acordar com contribuinte que ele comunique com 24 horas de antecedência por qual porto o produto chegará para garantir o cumprimento da decisão sem problemas. Racionaliza o cumprimento da decisão e evita o litígio.<sup>90</sup>

Nesse sentido, o Procurador da Fazenda Nacional Filipe Aguiar de Barros, coordenador-geral da representação judicial da PGFN, à época da edição do texto regulamentar em análise, também exemplificou, desta feita em questões relativas a cálculos de dívidas fiscais:

Hoje há litígios judiciais por diferenças nas metodologias de cálculos de dívidas fiscais que chegam a resultados diferentes. Pela portaria, o contribuinte pode combinar com a Fazenda de apresentar os cálculos para a Procuradoria conferir antes de efetuar o pagamento, evitando um litígio desnecessário.<sup>91</sup>

<sup>90</sup> CAMPOS, Rogério. **Contribuinte poderá fechar acordos com a Fazenda**. Valor, São Paulo, jul. 2018. Entrevista concedida a Zínia Baeta.

<sup>91</sup> AGUIAR, Filipe. **Portaria autoriza Procuradoria da Fazenda a fazer acordos com contribuintes**. Disponível em: <<https://www.conjur.com.br/2018-jul-14/portaria-autoria-pgfn-acordo-contribuintes>> Acesso em: 29 maio 2019.

Prosseguindo a uma análise exegética do texto, não seria demais afirmar que a redação adotada deixa transparecer uma certa cautela quando de sua elaboração, dada a superficialidade com que regulada a matéria; talvez pelos naturais receios que o tema implique, notadamente nos profissionais que atuam na representação dos interesses da União e lidam na prática com causas judiciais de notável valor econômico, típicas em matéria fiscal.

Nesse sentido, Júlia Carneiro e Daniela Costa pontuam pela necessidade de uma interpretação ampliativa das hipóteses de incidência do negócio jurídico processual, “de modo a abarcar campos profícuos para a celebração de acordos entre contribuintes e Fisco”, a exemplo das garantias e perícias.<sup>92</sup>

Decerto, não se desconhece dos cuidados que a redação de tais normativos exige, em virtude da necessidade de equilíbrio a ser alcançado entre, de um lado, a regulação necessária que os acordos exigem a fim de assegurar o interesse público e imprimir segurança à atuação dos representantes do ente estatal, e, de outro, a discricionariedade própria da atividade desses mesmos representantes.

Nesse sentido, Janaína Noleto Castelo Branco sugere:

Obviamente que a regulamentação exaustiva da matéria retiraria a desejável margem de discricionariedade do advogado público ou mesmo serviria de argumento técnico à resistência de tais profissionais a uma postura conciliatória. O objetivo da regulamentação não seria o de incutir temor ao advogado. Muito pelo contrário. Objetivaria garantir-lhe maior margem de segurança quanto a possíveis questionamentos futuros acerca da postura adotada. A ausência de regulamentação da matéria é sem dúvida a pior das alternativas. O meio termo é o que se deve buscar.

Em que pese as críticas possíveis de serem realizadas, notadamente quanto à limitação um tanto conservadora das hipóteses admitidas no texto da Portaria, é inegável, contudo, os avanços por ela proporcionados não só no intuito de conferir às partes o protagonismo que lhes pertence, mas também em reduzir o volume desnecessário de litígios que afogam o judiciário.

Cuida-se no próximo subtópico da análise de caso concreto — o primeiro, diga-se — em que aplicado o regulamento da Portaria n.º 360, de 2018.

---

<sup>92</sup> CARNEIRO, Júlia Silva Araújo; COSTA, Daniela Fernanda Caseiro. **PGFN quer celebrar acordos processuais com os contribuintes**. Disponível em: <<https://www.jota.info/opiniao-e-analise/colunas/pauta-fiscal/pgfn-quer-celebrar-acordos-processuais-com-os-contribuintes-06092018#sdfootnote1sym>>. Acesso em: 29 maio 2019.

#### *4.5.2.1 O primeiro caso em que aplicada a Portaria PGFN n.º 360, de 2018*

De início, reputa-se pertinente que se realize algumas ponderações. O caso a ser analisado neste tópico diz respeito à primeira aplicação prática da Portaria n.º 360, de 2018, mais precisamente em causa patrocinada pela Procuradoria da Fazenda Nacional do Ceará (PFN-CE).

Inicialmente, conforme reportado pela imprensa à época, soube-se que um acordo havia sido negociado com um contribuinte do setor de distribuição de alimentos para a dilatação do prazo — para 120 dias — legal ao oferecimento de contestação em ação anulatória. A causa envolvia um montante de R\$ 14 milhões. O imbróglio teria origem em uma divergência de valores estimada em R\$ 8 milhões.

Àquela oportunidade, colheu-se declaração da procuradora-chefe da PFN-CE, Joana Marta Onofre, que assim se pronunciou: “na hipótese de consenso expresso quanto à confecção dos cálculos, as partes se comprometeram a encerrar o litígio, mediante a homologação dos valores aceitos, renunciando a autora integralmente aos honorários advocatícios eventualmente devidos”.

Com o fim de empreender-se uma análise mais criteriosa e obter maiores detalhes do acordo celebrado, entrou-se em contato com a procuradora-chefe da PFN-CE, obtendo-se permissão para audiência, efetivamente realizada em 06 de setembro de 2018, nas dependências daquela Procuradoria, na cidade de Fortaleza/CE.

Apesar do empenho e enorme gentileza com que se oportunizou tal encontro, não se obteve a autorização necessária para a publicação dos termos firmados no negócio processual, em razão do sigilo fiscal, mas notadamente pelo enorme cuidado imprimido pela Procuradoria ao caso.

Apesar de visualizados os termos do acordo, avaliou-se proibitiva qualquer reprodução do documento, bem como de seu conteúdo.

Dada a enorme repercussão, mas também em razão de tratar-se da primeira aplicação concreta de um instituto sob o qual ainda pairam muitas dúvidas e resistências, compreende-se que casos como esse demandam um elevado zelo e notável discrição por parte de órgãos da Fazenda, importando, via de consequência, em maior diligência com informações.

Entretanto, tomou-se confirmação do inteiro teor do que fora reportado pela imprensa, inclusive quanto ao prazo de dilatação de 120 dias. Mas não apenas.

Relatou-se, ainda, que previamente à discussão no âmbito judicial, o contribuinte suscitara em âmbito administrativo questionamentos quanto à forma de cálculo dos débitos, obtendo, à ocasião, por parte da Receita Federal, avaliação negativa ao seu requerimento.

Dessa forma, com o ajuizamento da ação anulatória pelo contribuinte, optou-se pela celebração de um acordo que permitisse à Fazenda maior tempo e, via de regra, melhores condições para a análise do caso, a fim de que fosse avaliada a metodologia empregada na contabilização do débito.

Caso as partes chegassem a um entendimento quanto aos valores, protocolar-se-ia um pedido de desistência da ação a ser homologado pelo juiz, com eventual levantamento pelo contribuinte dos valores em disputa, e a dispensa da obrigação da Fazenda em pagar honorários advocatícios.

Vê-se que, no caso em apreço, acionou-se as hipóteses previstas nos incs. V e VI do art. 1.º da Portaria PGFN n.º 360, de 2018, tendo em vista a mudança produzida no prazo processual a que a Fazenda dispunha para contestar a ação anulatória proposta, bem como a inversão da ordem em que serão praticados os atos processuais.

Tendo em vista que ao final do prazo pactuado de 120 dias a PFN-CE já vai ter promovido importante análise da matéria, na hipótese de se prosseguir com a lide, seguir-se-ia, então, diretamente à fase instrutória para o oferecimento de prova pericial, perfazendo uma alteração na ordem sequencial dos atos prevista na legislação.

## 5 CONCLUSÃO

É certo afirmar que os negócios jurídicos processuais, conquanto se constituam máxima expressão da vontade das partes no processo, importam em clara concreção de um modelo cooperativo de processo, do qual o Poder Público não haveria de ser excluído.

É de se ressaltar que tais pactuações negociais, quando celebradas na forma atípica, têm por fundamento normativo o comando expresso no art. 190 do CPC/2015, o qual tem o ente estatal como destinatário. Logo, não há de se negar ao ente público a prerrogativa em celebrar, mais especificamente, convenções processuais.

Aliás, na avaliação dos fundamentos que lastreiam a atuação do Poder Público com vias a uma solução consensual de conflitos, negócios jurídicos processuais aí incluídos, não se reputa como correta a oposição muitas vezes suscitada tão apenas sob o argumento de que ao Estado não é dada a prerrogativa em transigir acerca de direitos afetos pelo interesse público, posto que indisponíveis.

Todavia, decerto que o regime de direito público a que se submete a Administração impõe que o exercício da prática de negociação se sujeite a um regime jurídico diferenciado, quando confrontado com aquele a que estão submetidos os particulares. Mas não o obstaculiza.

A sua celebração, quanto ao critério da capacidade processual negocial, demanda a prática por agente público a quem couber a competência funcional para tal, lastreada em um poder-dever discricionário.

E justamente pelo caráter discricionário do ato de celebração praticado pelo agente público competente, é que se conclui por desnecessária a regulamentação interna da matéria pelos órgãos de representação judicial das pessoas de direito público, ainda que se considere a sua importância, no sentido de estabelecer não apenas critérios claros para a celebração dos acordos, mas também maior segurança a esses agentes, no que diz respeito a um possível escrutínio e avaliação de sua conduta.

Mas, ainda quanto ao conteúdo dos instrumentos normativos de regulamentação interna dos negócios jurídicos processuais, muito mais que conclusões alcançadas, mais adequado seria falar em avaliação crítica. Isto porque, por se tratar de tema novo ainda não plenamente amadurecido, não são muitos os exemplos disponíveis para análise no âmbito da Administração Pública, o que inviabiliza, grosso modo, uma conclusão segura. Até a finalização deste trabalho, cabe ressaltar, apenas a União (no âmbito da Procuradoria-Geral da Fazenda

Nacional) e mais dois estados federados (Rio de Janeiro e Rio Grande do Sul) haviam editado algum instrumento para a regulamentação interna do tema.

Ainda assim, tomando por base as Portarias editadas pela PGFN (diga-se, Portarias n.ºs 360 e 512), percebe-se que a redação deixa um tanto a desejar, sendo contraditória, às vezes. Pois, visualiza-se em um certo momento, uma clara tentativa do texto em ser um tanto vago, talvez para assegurar uma certa maleabilidade quando de sua aplicação pela Administração.

Porém, ao mesmo tempo, as Portaria da PGFN (em especial, a de n.º 360, de 2018) limitaram consideravelmente as hipóteses de celebração, restringindo-as desarrazoadamente; inclusive, albergando possibilidades com pouca ou nenhuma aplicabilidade prática.

Passando aos casos práticos de negócios jurídicos processuais, partindo-se dos dados obtidos, não se tem panorama inteiramente animador. Não, quando se verifica que o que seria tão apenas uma infeliz possibilidade, toma contornos concretos: a pactuação de negócios jurídicos com a intenção de mascarar erros ou condutas da Administração que se sabe não ter qualquer fundamento legal, para, ao final, evitar a Fazenda prejuízos maiores, advindos de um pronunciamento judicial, inclusive os ônus decorrentes da sucumbência.

Tem-se por inadmissível que a Fazenda, primeiro adotando condutas sabidamente ilegais em âmbito administrativo, que forcem o cidadão a recorrer ao judiciário, para depois, com o falso pretexto de obter a rápida solução do conflito, conduza a parte contrária à pactuação de um acordo que, verdadeiramente, não lhe seja nada favorável, conquanto calcado em sabida ilegalidade.

Ademais, tem-se que, se não celebrado, certamente conduzirá a uma atuação impreterivelmente desonesta por parte do Poder Público, e desapegada de qualquer dos princípios que o regem.

Nesse contexto, de grande importância que o juiz, quando da celebração dos acordos, efetue rigoroso controle de validade dos acordos firmados, ainda mais quando o direito do contribuinte se ache respaldado por provimento jurisdicional anteriormente concedido.

E por fim, conquanto não se deva desconsiderar o princípio da isonomia, também não se deve desconsiderar a legítima prerrogativa da Fazenda em pretender a adoção de estratégia processual a que julgue mais benéfica ao interesse da arrecadação, a que deverá perseguir enquanto parte. De tal forma, não assiste ao Poder Público a obrigatoriedade de celebrar acordos processuais em todos os casos, quando idênticos os mesmos pressupostos de caso anterior em que haja sido celebrado; por se compreender em ato de verdadeira gestão processual.

## REFERÊNCIAS

- AGUIAR, Filipe. **Portaria autoriza Procuradoria da Fazenda a fazer acordos com contribuintes**. Disponível em: <<https://www.conjur.com.br/2018-jul-14/portaria-autoria-pgfn-acordo-contribuintes>> Acesso em: 29 maio 2019.
- ATALIBA, Geraldo. **Hipótese de incidência tributária**. 6. ed. 12. tir. São Paulo: Malheiros, 2018.
- AVELINO, Murilo Teixeira. **A Fazenda Pública e os negócios jurídicos processuais**. Disponível em: <<https://congressoemfoco.uol.com.br/opiniao/colunas/a-fazenda-publica-e-os-negocios-juridicos-processuais/>>. Acesso em: 04 jun. 2019.
- BARREIROS, Lorena Miranda Santos. **Convenções processuais e Poder Público**. Tese (Doutorado em Direito) – Faculdade de Direito, Universidade Federal da Bahia, Salvador, 2016.
- BEDAQUE, José Roberto dos Santos. **Direito e processo – influência do direito material sobre o processo**. 6. ed., São Paulo: Malheiros, 2011.
- BORGES, José Souto Maior. **Obrigação tributária (uma introdução metodológica)**. 3. ed. São Paulo: Malheiros, 2015.
- BRASIL, **Lei n.º 5.869, de 11 de janeiro de 1973**. Institui o Código de Processo Civil. Diário Oficial da União, Poder Legislativo, Brasília, DF, 17 jan. 1973.
- BRASIL, Portaria n.º 360, de 13 de junho de 2018. Autoriza a realização, no âmbito da Procuradoria Geral da Fazenda Nacional, de modalidades específicas de negócio jurídico processual, inclusive calendarização. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 12 jul. 2018.
- BRASIL, Portaria n.º 502, de 12 de maio de 2016. Revoga as Portarias PGFN n.º 294, de março de 2010, PGFN n.º 276, de maio de 2015 e o item 3.8, coluna “múltiplas necessárias (item 3.6.5)”, (sic – item 3.7.5) no que se refere à nota justificativa, da Portaria PGFN n.º 870, de 24 de novembro de 2014, e dispõe sobre a atuação contenciosa judicial e administrativa dos Procuradores da Fazenda Nacional. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 12 maio 2016.
- BUCHMANN, Adriana. **Limites objetivos ao negócio processual atípico**. Dissertação (Mestrado em Direito) – Faculdade de Direito, Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2017.
- CABRAL, Antonio do Passo. **A resolução n.º 118 do Conselho Nacional do Ministério Público e as Convenções Processuais**. In CABRAL, Antonio do Passo; NOGUEIRA, Pedro Henrique. *Negócios processuais*. Salvador: JusPodivm, 2015.
- \_\_\_\_\_. **Convenções processuais**. Salvador: JusPodivm, 2016.
- CAMPOS, Rogério. **Contribuinte poderá fechar acordos com a Fazenda**. Valor, São Paulo, jul. 2018. Entrevista concedida a Zínia Baeta.

CARNEIRO, Júlia Silva Araújo; COSTA, Daniela Fernanda Caseiro. **PGFN quer celebrar acordos processuais com os contribuintes**. Disponível em: <<https://www.jota.info/opiniao-e-analise/colunas/pauta-fiscal/pgfn-quer-celebrar-acordos-processuais-com-os-contribuintes-06092018#sdfootnote1sym>>. Acesso em: 29 maio 2019.

CARRAZZA, Roque. **Curso de direito constitucional tributário**. 26. ed. São Paulo: Malheiros, 2010. p. 154.

CARVALHO. Paulo de Barros. **Curso de direito tributário**. 28. ed. São Paulo Saraiva, 2017.

CARVALHO FILHO, José dos Santos Carvalho. **Manual de direito administrativo**. 30. ed. São Paulo: Atlas, 2016.

CASTELO BRANCO, Janaína Soares Noletto. **A adoção das práticas cooperativas pela Advocacia Pública: fundamentos e pressupostos**. Tese (Doutorado em Direito) – Faculdade de Direito, Universidade Federal do Ceará, Fortaleza, 2018.

CATARINO, João Ricardo; ROSSINI, Guilherme de Mello. **A transação tributária e o mito da (in)disponibilidade dos interesses fazendários**. Revista da AGU, Brasília, v. 15, n. 2, p. 155-184, abr./jun. 2016.

CIANCI, Mirna; MEGNA, Bruno Lopes. Fazenda pública e negócios jurídicos processuais no novo CPC: ponto de partida para o estudo. *In*: CABRAL, Antonio do Passo; NOGUEIRA, Pedro Henrique. **Negócios processuais**. Salvador: JusPodivm, 2015.

COSTA, Regina Helena. **Curso de direito tributário – Constituição e Código Tributário Nacional**. 7. ed. São Paulo: Saraiva, 2017.

CUNHA, Leonardo Carneiro da. Comentários ao art. 190. *In*: **Comentários ao novo Código de Processo Civil**. CABRAL, Antonio do Passo; CRAMER, Ronaldo (Coords.). Rio de Janeiro: Forense, 2016. p. 381.

\_\_\_\_\_. **Negócios jurídicos processuais no processo civil brasileiro**. [online] Academia.edu. Disponível em: <[https://www.academia.edu/10270224/Negócios-jurídicos-processuais-no-processo-civil-brasileiro?auto\\_download=true](https://www.academia.edu/10270224/Neg%C3%B3cios-jur%C3%ADdicos-processuais-no-processo-civil-brasileiro?auto_download=true)>. Acesso: 11 maio 2019.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Discricionariedade administrativa na Constituição de 1988**. 2. ed. São Paulo: Atlas, 2007.

DIDIER JR. Fredie. Negócios jurídicos processuais atípicos no CPC-2015. *In*: \_\_\_\_\_. **Ensaios sobre os negócios jurídicos processuais**. Salvador: JusPodivm, 2018. p. 25-46.

\_\_\_\_\_. Princípio do respeito ao autorregramento da vontade no Processo Civil. *In*: **Negócios processuais**. CABRAL, Antonio do Passo; NOGUEIRA, Pedro Henrique (Coords.). Salvador: JusPodivm, 2015.

\_\_\_\_\_. **Princípio do respeito ao autorregramento da vontade no processo civil**. Disponível em: <<https://www.paginasdedireito.com.br/index.php/artigos/306-artigos-jun->

2015/7187-principio-do-respeito-ao-autorregramento-da-vontade-no-processo-civil>. Acesso em 24 maio 2018.

\_\_\_\_\_; NOGUEIRA, Pedro Henrique Pedrosa. **Teoria dos fatos jurídicos processuais**. 2. ed. Salvador: Editora JusPodivm, 2012.

DINAMARCO, Cândido Rangel. **Instituições de direito processual civil**. São Paulo: Malheiros, 2001. v. 2. p. 472. ROCHA, José Albuquerque. **Teoria geral do processo**. São Paulo: Atlas, 2003. p. 242.

ENUNCIADOS do Fórum Permanente de Processualistas Cíveis. *In*: ENCONTRO DO FÓRUM PERMANENTE DE PROCESSUALISTAS CÍVILS, VIII., 2017, Florianópolis. **Anais...** Florianópolis: CESUSC, 2017. Disponível em: <[http://www.cpcnovo.com.br/wpcontent/uploads/2017/05/FPPC-Carta-de-Florianopolis.pdf?inf\\_contact\\_key=d7cef03802afe2c25acb93ce56a44e47](http://www.cpcnovo.com.br/wpcontent/uploads/2017/05/FPPC-Carta-de-Florianopolis.pdf?inf_contact_key=d7cef03802afe2c25acb93ce56a44e47)>. Acesso em: 12 ago. 2017.

GABARDO, Emerson. O princípio da supremacia do interesse público sobre o interesse privado como fundamento do Direito Administrativo Social. **Revista de Investigações Constitucionais**, Curitiba, v. 4, n. 2, p. 101, maio/ago. 2017. Disponível em: <<https://revistas.ufpr.br/rinc/article/view/53437/33212>>. Acesso em: 24 maio 2019.

GOMES, Orlando. **Contratos**. 26 ed. Rio de Janeiro: Forense, 2007.

MACHADO SEGUNDO, Hugo de Brito. **Processo tributário**. 10. ed. São Paulo: Atlas, 2018.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de direito administrativo**. 33. ed. São Paulo: Malheiros, 2016.

MELLO, Marcos Bernardes de. **Teoria do fato jurídico: plano da existência**. 19. ed. São Paulo: Saraiva, 2013.

MIRANDA, Pontes de. **Comentários ao Código de Processo Civil**. 2. ed. Rio de Janeiro: Forense, 1974. t. 3.

\_\_\_\_\_; ALVES, Vilson Rodrigues. **Tratado de direito privado: parte geral**. Campinas: Bookseller, 2000. t. 3.

NOGUEIRA, Pedro Henrique. **Negócios jurídicos processuais**. Salvador: JusPodivm, 2016.

NUNES, Dierle José Coelho. **Processo jurisdicional democrático**. Curitiba: Juruá, 2008.

PAULSEN, Leandro. **Curso de direito tributário completo**. 8. ed. São Paulo: Saraiva.

ROCHA, José Albuquerque. **Teoria geral do processo**. São Paulo: Atlas, 2003. p. 242.

TEIXEIRA, José Roberto Fernandes. Negócios jurídicos processuais e Fazenda Pública. *In*: ARAÚJO, José Henrique Mouta; CUNHA, Leonardo Carneiro da; RODRIGUES, Marco Antônio (Coords). **Fazenda Pública**. Salvador: JusPodivm, 2016. v. 3.

VOLPI, Elon Kaleb Ribas. Conciliação na Justiça Federal. A indisponibilidade do interesse público e a questão da isonomia. **Revista PGFN**, Brasília, v. 1, n. 2, p. 139-164, dez. 2012. Disponível em: <<http://www.pgfn.fazenda.gov.br/centrais-de-conteudos/publicacoes/revista-pgfn/ano-i-numero-ii-2011/012.pdf>>. Acesso em: 15 jun. 2019.

WAMBIER, Luiz; BASILIO, Ana Tereza. O negócio processual: inovação do Novo CPC. **Revista EMERJ**, Rio de Janeiro, v. 19, n. 74, 2016, p. 141

YARSHELL, Flávio Luiz. Convenção das partes em matéria processual: rumo a uma nova era? *In*: CABRAL, Antonio do Passo; NOGUEIRA, Pedro Henrique (Coords.). **Negócios processuais**. Salvador: JusPodivm, 2015.