

**NEGÓCIO JURÍDICO PROCESSUAL E TRANSAÇÃO TRIBUTÁRIA  
COMO NOVAS PORTAS DE RESOLUÇÃO EFICIENTE DE INTERESSES  
DA ADMINISTRAÇÃO**

## RESUMO

Sendo o desenvolvimento nacional um dos seus objetivos fundamentais da República Brasileira, a Administração Pública tem o dever buscar novos meios que sejam úteis à resolução satisfativa de conflitos e que se mostrem tão ou mais eficientes que a antiga porta judiciária. Sob este aspecto, o presente trabalho busca apresentar as atuações tomadas pelos autores lançando mão do chamado sistema multiportas de solução de conflitos.

### 1 INTRODUÇÃO

O direito administrativo brasileiro teve, por muito tempo, o princípio da indisponibilidade do interesse público pautado por uma visão engessada de que a Administração, quando litigando no contencioso judicial, deveria buscar a obtenção do resultado favorável até a última instância de julgamento possível.

Tal fato levava os advogados públicos a recorrerem de todas as decisões proferidas, ainda que o resultado negativo tivesse sido mínimo, sob um pensamento de que “se o interesse público é indisponível, deve-se buscar integralmente o provimento jurisdicional da pretensão discutida”, sob pena de a atuação não ser considerada suficiente para concretizar a plena satisfação dos interesses do Estado e, portanto, da população a que representa.

Conduzido por esse pensamento e alinhado ao princípio processual da inafastabilidade da jurisdição, o resultado era que toda e qualquer resolução de interesses deveria ser levada para discussão no Poder Judiciário, acarretando, por consequência, o excesso de litigância e prejuízos claros para toda a sociedade.

Com a mudança de paradigmas provocada pela Constituição Federal de 1988, o ordenamento jurídico nacional passou a dar destaque a outros princípios que seriam de observância obrigatória pela Administração Pública, notadamente o princípio da eficiência administrativa, que ganhou relevância a partir da Emenda Constitucional nº 19 de 1998, bem como o princípio da razoável duração do processo, este introduzido no art. 5º, LXXVIII, da Carta Maior, através da Emenda Constitucional nº 45 de 2004.

A constitucionalização destes princípios se mostrou como uma verdadeira virada de chave no olhar da Administração Pública para a solução de conflitos. A partir de então, percebe-se que a indisponibilidade do interesse público não estaria mais balizada pela completa conquista judicial das pretensões em discussão, mas sim pela busca de outros meios de resolução de conflitos e atendimento dos interesses do Estado. A litigância como único meio de resolução de interesses já não se

apresentava mais como solução única, pelo contrário, passou a ser vista como empecilho à concretização dos novos princípios constitucionais.

Sobre o tema, Carlos Alberto Carmona afirma o seguinte:

o fenômeno da litigância máxima, especialmente quando perpetrado pelo poder público, revela um desvio preocupante do princípio da razoável duração do processo e do comprometimento com a eficiência e justiça. Quando o Estado, em suas várias formas, adota uma postura excessivamente defensiva e recorre a todas as possibilidades de apelação e outros mecanismos protelatórios, não apenas sobrecarrega o sistema judiciário, mas também prejudica o cidadão que busca a efetiva prestação jurisdicional. Essa conduta demonstra uma falta de comprometimento com a celeridade e a efetividade das decisões judiciais, desvirtuando o próprio propósito do processo civil.<sup>1</sup>

Temos, portanto, que os novos princípios constitucionais foram verdadeiros paradigmas para que o ordenamento jurídico nacional passasse a estabelecer normas que garantiriam eficácia a estes enunciados, levando a Administração a buscar portas distintas do judiciário para a solução de questões que igualmente atendessem o interesse público.

Nesse ponto, muito embora a Lei de Concessão e Permissão de Serviços Públicos (Lei nº 8.987/1995), em seu artigo 23, inciso XV, possa ser tida como um dos diplomas legais pioneiros acerca da possibilidade de o Poder Público lançar mão de meios amigáveis para a solução de divergências contratuais, o tema ganha destaque e a passa a ser efetivamente discutido e implementado com a Resolução nº 125 do Conselho Nacional de Justiça, que buscou promover um sistema de justiça mais eficiente e acessível, reduzindo o número de processos judiciais e oferecendo alternativas eficazes para a resolução de conflitos.

Pode-se dizer, em verdade, que esta normativa do CNJ impulsionou cada vez mais a necessidade de o Poder Público se inserir no contexto programático de celeridade e eficiência que lhe fora atribuído como dever constitucional.

Assim, é que a promulgação do Código de Processo Civil em 2015 fincou de vez as bases de um novo olhar da Administração Pública na resolução de conflitos, na medida em que, logo no seu início, infligiu ao Estado o dever de, sempre que possível, promover a solução consensual dos conflitos, seja por meio da conciliação, da mediação ou de outros métodos adequados, podendo utilizá-los, ainda, em qualquer fase do processo judicial (Art. 3º, §§ 2º e 3º, do CPC).

Sobre este ponto em específico, afirma Leonardo Carneiro da Cunha que “o objetivo do processo não é simplesmente julgar, mas resolver disputas”<sup>2</sup>. Buscou-se, por certo, reduzir os

---

<sup>1</sup> CARMONA, Carlos Alberto. *Processo Civil: Teoria e Prática*. 10. ed. São Paulo: Saraiva, 2024. p. 123.

<sup>2</sup> CUNHA, Leonardo José Carneiro da. *A Fazenda Pública em juízo*. 14. ed. São Paulo: Forense, 2017. p. 655.

formalismos inerentes ao processo, aproximando as partes para que cheguem a uma composição que atenda o interesse de ambas.

Ademais do contencioso judicial, a Administração Pública como um todo passou a enxergar também outros meios que dispensam a via judiciária para o trato de seus interesses, seja com os particulares, ou mesmo com outros entes públicos, no que se chamou de “administração pública consensual”, onde a ideia de hierarquia e autoritarismo cedem espaço para uma abordagem mais participativa e inclusiva.

Baseado na ideia do diálogo e cooperação entre os sujeitos envolvidos, esse modelo de administração pública busca maior proximidade entre as partes, que, através de ideias consensuais entre distintos sujeitos, promove mais transparência, aceitação e eficácia das políticas públicas.

Essa transição da forma como o poder público busca a resolução de seus interesses apresenta forte conexão com a independência e a autonomia funcional que são conferidas aos Advogados Públicos, atores a quem foi atribuído o dever legal de representação judicial e extrajudicial dos entes a que estão vinculados.

Sobre a importância da autonomia e da independência funcional, José Afonso da Silva aborda o tema da seguinte forma:

Os Procuradores de Estado, ao desempenharem suas funções, devem gozar da mais ampla autonomia. Tal autonomia é essencial para garantir a imparcialidade e a eficácia no desempenho de suas atividades, prevenindo a influência de interesses políticos ou administrativos que possam comprometer a defesa do interesse público. A independência dos Procuradores é um pilar fundamental para a estabilidade e a justiça no Estado democrático de direito.<sup>3</sup>

Nesse sentido, balizados pelos princípios da legalidade, da moralidade e da indisponibilidade do interesse público, seja este primário ou secundário, os representantes jurídicos da Administração Pública podem escolher, dentre os diversos meios previstos no ordenamento jurídico, aquele que mais seja conveniente para satisfazer e resolver o interesse resguardado, dentro ou fora do processo judicial, podendo, inclusive, valer-se de mais de um método em sua atuação.

Assim, em razão desse novo olhar do Poder Público para um integrado sistema múltiplo de resolução de conflitos, é que os capítulos seguintes deste trabalho são destinados a mostrar a atuação dos autores em seus respectivos Estados lançando mão de dois importantes métodos de satisfação dos interesses da Administração: o negócio jurídico processual e a transação tributária.

---

<sup>3</sup> SILVA, José Afonso da. Curso de Direito Constitucional Positivo. 34. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2021. p 953.

## 2 NEGÓCIO JURÍDICO PROCESSUAL

Consoante mencionado anteriormente, uma das mais importantes ferramentas de resolução de conflitos atualmente existentes é possibilidade de as partes, em um processo judicial, poderem realizar composições que melhor se adequem ao seu interesse e que tenham como objetivo a resolução mais célere do litígio.

E é nesta questão acerca da plena satisfação dos interesses e resolução definitiva das demandas que os negócios jurídicos processuais brotam como um mecanismo que dá destaque às partes para a tratativa de questões que anteriormente eram dadas somente ao juiz resolvê-las. As partes, antes expectadoras da condução e resolução da demanda, sobressaem-se à condição de protagonistas na resolução da lide.

O atual Código de Processo Civil, tendo em conta essa nova forma de atuação das partes, concebeu, de forma explícita, a possibilidade de realização de negócios jurídicos a serem realizados entre os sujeitos do processo no curso da lide, estabelecendo, em seu artigo 190, que “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”.

Neste ponto, voltando-se às situações em que a Fazenda Pública figura como parte no processo, muito foi questionado acerca da possibilidade de o Procurador do Estado realizar negócios processuais nas demandas em que atua.

Sobre o tema, atualmente não há mais questionamentos quanto à esta possibilidade, pois, sobretudo em processos de execução, o representante judicial da Fazenda Pública é constantemente levado a realizar negócios jurídicos dos mais diversos tipos, dentre os quais o mais comum é a suspensão processual. Dando holofotes para o assunto, destaca-se a elaboração do Enunciado 9 do I Fórum Nacional do Poder Público – Brasília/DF: “*A cláusula geral de negócio processual é aplicável à execução fiscal*” e do Enunciado 256 do Fórum Permanente de Processualistas Civis: “*A Fazenda Pública pode celebrar negócio jurídico processual*”.

Aqui, temos que a autonomia, aliada à independência funcional, conferem ao representante judicial da Fazenda Pública a possibilidade de ampliar o foco do processo para além do seu julgamento, dando destaque à efetiva solução do conflito.

E é neste ponto que esta parte do trabalho vai se debruçar sem, contudo, ter o intuito de esgotamento do assunto: a realização de negócio jurídico processual na fase de execução buscando

atender o pleno interesse das partes na resolução do conflito, sob análise de um caso específico que foi objeto de atuação de um dos autores.

Pois bem.

Ante o conflito de entendimentos entre o Estado do Paraná e o Município de Rio Negro / PR acerca da possibilidade de o Município computar, no cálculo do Valor Agregado Fiscal (VAF), as operações de energia elétrica fornecidas por concessionária sediada no Estado de Santa Catarina destinadas a não consumidores finais ou que estivessem abrangidos pelas hipóteses de imunidade conferidas pelo art. 158, §2º, X, “b”, da Constituição Federal, a municipalidade ajuizou demanda em que buscou a declaração do direito de cômputo no VAF de todo o consumo de energia elétrica realizado em seu território, ainda que a energia fosse fornecida por concessionária sediada em outro Estado da federação, no caso a CELESC (Centrais Elétricas de Santa Catarina).

Após toda a instrução processual, o Tribunal de Justiça do Estado do Paraná julgou procedente a ação determinando ao Estado do Paraná que computasse as operações e prestações de fornecimento de energia elétrica em que o consumo tivesse sido efetuado nos limites do Município de Rio Negro, tanto pelos consumidores finais, como no processo de industrialização ou de comercialização bem como nas operações imunes ao imposto, consoante previsão do art. 3º, §2º, II, da Lei Complementar 63/1990 durante os anos base de 2010 em diante.

Transitada em julgado a decisão de mérito, o Município de Rio Negro deu início à liquidação de sentença para apurar os valores que deveria ter recebido na repartição de receitas do ICMS no período compreendido entre os anos de 2012 a 2022, pretendendo que o Estado do Paraná, ao final, arcasse com o pagamento de tais verbas.

Nesse diapasão, considerando ser mais benéfico para o Estado tratar diretamente com o Município acerca do tema, dada as especificidades técnicas que envolvem temas de direito financeiro e constitucional para a apuração dos valores, o Procurador do Estado, valendo-se da independência funcional para a condução das demandas judiciais, realizou contato direto com a Procuradora do Município de Rio Negro, buscando a realização de reunião técnica com os representantes das Fazendas Estadual e Municipal a fim de levantar os pontos controvertidos e definir como a liquidação poderia ser processada extrajudicialmente, ressaltando os benefícios para ambas as partes que o ato traria, como a celeridade, menor litigiosidade, direcionamento dos recursos públicos, entre outros.

Ato contínuo, realizou-se a reunião inicial entre as partes em que foram abordados os seguintes pontos: a ausência da documentação integral para apuração dos valores que deveriam ser

computados no VAF dos respectivos anos objeto da liquidação, a fórmula de cálculo dos índices que não foram computados em cada ano, a fórmula de atualização desses valores e a sistemática de pagamento tanto do principal quanto dos honorários sucumbenciais.

Assim, atento às delicadas questões constitucionais que envolvem a matéria, o Procurador do Estado entendeu por bem lançar mão do que dispõe o art. 509, I, do Código de Processo Civil que dá às partes a possibilidade de definirem, de comum acordo, um meio para a correta liquidação do julgado.

Temos aqui a celebração do que a doutrina entende por um negócio jurídico processual típico, ou seja, caso em que a própria lei estabelece a possibilidade de partes acordarem em regulamentar certos aspectos do procedimento, no caso a forma como seria realizada a liquidação da sentença.

Convencionou-se, ademais, a apresentação de pedido de suspensão processual visando a total resolução da demanda diretamente entre as partes, conforme previsão do art. 313, II, do CPC.

Nesse diapasão, o Estado tomou a iniciativa de procurar a CELESC para a obtenção da documentação faltante para a apuração dos valores que não foram agregados ao VAF do Município de Rio Negro, tendo em vista que deveria ser obedecido o prazo previsto na Lei Complementar 63/1990 para a definição do VAF final de cada um dos municípios paranaenses para o ano de 2023, cujo pagamento teria início na segunda semana do ano de 2025.

Realizados os valores restantes, cabia a apuração do índice faltante a cada ano, o que não demandava maiores esforços, na medida em que este seria facilmente obtido através da relação entre o VAF residual apurado nas informações prestadas pela CELESC, descontado os valores que já haviam sido apurados de acordo com o entendimento do Estado que fora o objeto da controvérsia levada ao judiciário, e o VAF total do Estado apurado em cada um dos anos.

A partir deste ponto é que se encontra o aspecto mais sutil da questão e o motivo pelo qual o negócio jurídico processual teve sua razão de ser instaurado: a atualização dos valores e a sistemática de pagamento.

Definida a obrigação de pagar, instauraram-se as questões: quem deve pagar, qual a forma de atualização e como o pagamento deve ser realizado.

Para o primeiro questionamento, devemos ter em conta o que estabelece o art. 158, IV, “a” combinado com a redação do mesmo artigo em seu parágrafo primeiro “a” antes da alteração pela Emenda Constitucional 132/2023, cujo enunciado merece destaque:

Art. 158. Pertencem aos Municípios:

[...]

IV - 25% (vinte e cinco por cento):

a) do produto da arrecadação do imposto do Estado sobre operações relativas à circulação de mercadorias e sobre prestações de serviços de transporte interestadual e intermunicipal e de comunicação;

[...]

§ 1º As parcelas de receita pertencentes aos Municípios mencionadas no inciso IV, "a", serão creditadas conforme os seguintes critérios:

I - 65% (sessenta e cinco por cento), no mínimo, na proporção do valor adicionado nas operações relativas à circulação de mercadorias e nas prestações de serviços, realizadas em seus territórios; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 108, de 2020)

Como visto acima, o texto constitucional deixa claro que 25% da arrecadação estadual com o ICMS é verba pertencente aos Municípios, não havendo apropriação deste montante pelo erário Estadual, haja vista que o repasse se dá semanalmente pela instituição financeira, de acordo com o percentual de participação apurado nos termos da Lei Complementar 63/1990.

Dessa forma, sendo o Estado mero gestor da apuração do Índice de Participação dos Municípios (IPM), por certo não caberia ao erário estadual arcar com o pagamento dos valores cobrados pelo Município, devendo a quitação se dar mediante compensação dentro do próprio IPM, uma vez que a ausência de valores no VAF nos anos anteriores acarretou o aumento do índice dos demais Municípios em prejuízo da municipalidade de Rio Negro, sendo justo, portanto, que os valores retardatários do VAF, que não foram considerados nos seus respectivos anos, integrem o VAF de Rio Negro após o trânsito em julgado da ação, refletindo diretamente nos repasses às demais municipalidades que outrora foram beneficiadas.

Em um segundo momento, estando definida a fonte de pagamento dos valores, o passo seguinte seria como chegar à apuração do índice atualizado correspondente ao VAF que deixou de ser apurado.

Por certo, não há maiores dificuldades para apurar o índice que deixou de ser computado em cada um dos respectivos anos objeto da lide, porquanto este percentual é apurado a partir da divisão entre o VAF que foi reconhecido como devido e não fora incluído e o VAF total do Estado no respectivo ano.

Consolidados todos os índices referentes aos anos objeto da liquidação, somaram-se todos esses valores anuais, obtendo-se um índice específico total que seria utilizado para calcular o valor correspondente ao ano de 2023, apurado em 2024.



A continuação do cálculo se daria através da correspondência financeira que este índice teria de acordo com o VAF de Rio Negro no ano de 2023 e o índice que este representa no VAF total do Estado, mediante uma regra de três simples.

Exemplificando: tenha-se que o índice total decorrente do somatório dos anos objeto da discussão seja 0,003; o VAF de Rio Negro no ano de 2023 corresponda a R\$ 1.000.000,00, e o seu índice de participação apurado na relação entre este e o VAF total do Estado em 2023 foi de 0,02; assim o valor correspondente ao VAF dos valores adicionados das operações da CELESC seria de  $(1.000.000 \times 0,003) / 0,02$  que resulta no valor de R\$ 150.000,00, sendo este o valor correspondente ao VAF da CELESC atualizado para tempos presentes, que seria inserido, na forma de recurso, no cálculo total do VAF de Rio Negro para o ano de 2023, garantindo, portanto, a atualização dos valores.

Esse método se mostra interessante e compatível com os interesses do Município na medida em que teria revertido aos seus cofres os valores de acordo com a arrecadação dos anos de 2025 e 2026, uma vez que o índice apurado é utilizado no IPM dos dois anos subsequentes, na forma do art. 3º, §4º, da LC 63/1990.

É salutar destacar que essa forma de atualização garante que os valores a serem pagos ao município de Rio Negro levem em conta o constante incremento de arrecadação verificado ao longo do tempo, refletindo, portanto, na atualização dos valores pagos a destempo.

Ademais, evita-se embates judiciais acerca de qual índice deveria ser utilizado para atualizar os valores que deveriam ter sido pagos nos anos pretéritos, na medida em que, como dito acima, não se está diante de um débito da Fazenda Pública, sobre o qual poderiam ser utilizados índices consolidados como SELIC ou IPCA-e.

Por outro lado, esta forma de cálculo também garante a isonomia em relação aos demais municípios que, nos anos anteriores, receberam seus repasses de acordo com as arrecadações do ICMS nos anos seguintes aos da apuração do IPM, em que o único fator de certeza era tão somente o índice de participação apurado, tendo estes entes ficado à mercê de um evento futuro e incerto que é a arrecadação estadual nos anos posteriores, fato este que não seria aplicado ao Município de Rio Negro que, muito embora tenha, nos anos pretéritos deixado de arrecadar a parcela discutida, garantiria que o valor pago a destempo tivesse atualização certa, o que, por certo, não se mostra razoável.

A relevância de trazer à discussão e composição extrajudicial de todos esses temas é que, o embate judicial claramente levaria a um arrastamento do processo por anos, na medida em que

temos em pauta a discussão de temas sensíveis envolvendo matérias de relevante interesse constitucional e infraconstitucional, que, por certo, acarretaria a interposição de recursos até as últimas instâncias no STF e no STJ.

Ademais, esse distanciamento do sistema judicial traz outro benefício que é o gerenciamento eficiente de recursos, pois ambas as partes detêm, em seus quadros funcionais, servidores capacitados para analisar as questões técnicas que se apresentam, dispensando a nomeação de perito judicial nos autos, que, além de acarretar demasiada mora na condução do processo, gera altos custos que deveriam ser arcados pelo Estado, parte executada, conforme firme entendimento jurisprudencial.

Definidos os pontos controvertidos e apresentadas as soluções para a questão inerente à execução do crédito pelo Município de Rio Negro, uma outra questão a ser solucionada seria encontrar a forma como deveria ser resolvido o pagamento dos honorários sucumbenciais, buscando findar definitivamente a lide.

Isso porque, diferentemente da questão principal, os honorários decorrem da sucumbência no processo e, no caso, ante o princípio da causalidade, não há dúvidas de que o Estado, enquanto gestor do IPM, ao negar o creditamento do VAF referente ao consumo de energia elétrica em Rio Negro, foi quem deu causa à judicialização da questão, devendo, portanto, suportar o pagamento desta verba.

No que concerne a este ponto, os honorários devem ser pagos considerando o valor do proveito econômico, conforme art. 85, § 2º, do CPC. No caso, esse proveito econômico propriamente dito somente seria possível apurar após a finalização de todos os pagamentos de acordo com a arrecadação estadual nos anos de 2025 e 2026 em razão da forma de pagamento estabelecida pela LC 63/1990, na forma como acima apresentada.

Ocorre que, ante a possibilidade de cálculo do índice total residual referente aos valores que não foram apurados e sua multiplicação pelo VAF do Estado no ano de 2023, apurado em 2024, seria possível chegar a um denominador atualizado, correspondente ao proveito econômico do Município de Rio Negro para fins de fixação dos honorários sucumbenciais, o qual poderia ser levado ao juiz para estabelecer os percentuais incidentes sobre este montante, conforme prevê o artigo 85, §3º, do CPC.

Esse cálculo mostra-se interessante na medida em que a eventual diferença apurada ao final dos dois anos seguintes seria mínima, sendo compensada para ambas as partes com a solução

mais rápida da lide neste ponto, onde a Procuradoria do Município de Rio Negro teria o seu precatório expedido antecipadamente e o Estado do Paraná teria o benefício de pagar um valor possivelmente menor do que aquele que posteriormente viesse a ser apurado.

As medidas adotadas nesta atuação deixam evidentes os inúmeros benefícios decorrentes da adoção do negócio jurídico processual na liquidação e quitação dos valores a serem pagos a ambas as partes da demanda, notadamente a celeridade na resolução da disputa a facilitação da comunicação entre as partes, buscando a solução de seus interesses de forma amistosa e célere e a evidente economia de recursos para todos.

### **3 TRANSAÇÃO TRIBUTÁRIA**

O novo contexto de aproximação entre as partes litigantes anunciada pelo novo CPC possibilitou também a sua aplicação na esfera material tributária.

Os resultados publicados pelo Relatório Justiça em Números do CNJ constataram que a cobrança judicial dos créditos públicos tem se mostrado inefetiva e ineficiente e contribuíram para o fortalecimento de mecanismos administrativos de cobrança do crédito público.

No último relatório publicado, inclusive, apurou-se que a taxa de congestionamento do Poder Judiciário em relação aos processos de execução fiscal é de aproximadamente 87,8%, e esses processos representam aproximadamente 31% do total de casos pendentes no Poder Judiciário<sup>4</sup>.

Em outras palavras, verificou-se que boa parte das execuções fiscais não logram êxito em alcançar o fim ao qual se propõem, e acabam afogando o Poder Judiciário e comprometendo a eficiência da atividade jurisdicional.

Foi nesse contexto de comprovada ineficiência da cobrança judicial ostensiva dos créditos por meio de execuções fiscais frustradas, juntamente com a positivação dos princípios da cooperação e da solução consensual dos conflitos no CPC/15, que foi implementado à legislação nacional o instituto da transação.

Isso porque, conforme é sabido, embora a transação esteja prevista nos artigos 156 e 171 do Código Tributário Nacional desde a sua edição, foi apenas com a evolução do conceito de Administração Pública consensual, juntamente com as inovações trazidas pelo CPC/15, que o instituto encontrou espaço para ser concretizado.

---

<sup>4</sup>CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. Justiça em números 2024. Brasília, 2024. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2024/05/justica-em-numeros-2024.pdf>. Acesso em: 18 ago. 2024.

O artigo 156 do CTN anuncia a transação como hipótese de extinção do crédito tributário, enquanto o artigo 171 traz a sua definição como o instrumento que importa a terminação de litígio e a consequente extinção do crédito tributário, a partir de concessões mútuas entre sujeitos ativo e passivo da obrigação tributária, mediante previsão em lei.

Nas palavras de Leandro Paulsen, é da essência da transação que “ambas as partes cedam em alguma medida e que, com isso, se coloque fim a um conflito de interesses”<sup>5</sup>.

Importante destacar que o instituto também está previsto no Código Civil de 2002, classificando-se como tipo de contrato que pode ser utilizado pelas partes para prevenirem ou terminarem litígios, através de concessões mútuas.

Assim, resta inequívoca a intenção do legislador brasileiro em classificar a transação como instrumento negocial e de solução consensual de conflitos.

O requisito das concessões mútuas, por sua vez, é realizado através da adoção de comportamentos por ambas as partes.

No geral, do lado do Fisco, podem ser concedidos descontos para o pagamento do crédito público e/ou condições especiais de parcelamento, além de outras benesses que podem ser previstas em lei.

Do lado do devedor, deve haver o compromisso de reconhecer a existência e a exigibilidade do crédito transacionado, de evitar discussões judiciais futuras acerca desse crédito e de proceder a sua quitação perante o Fisco.

Ainda nas palavras de Paulsen, “é questão de praticabilidade e de eficiência buscar a realização dos créditos tanto quanto possível, ainda que sejam necessárias concessões, especialmente quanto aos créditos de difícil recuperação”<sup>6</sup>.

Ainda nos termos do do artigo 171 do CTN, a transação tributária exige a edição de lei do respectivo ente tributante para que seja implementada. Nesse ponto, destacam-se as palavras de Priscila Faricelli de Mendonça:

Para transigir, o administrador representante do fisco deverá ter poderes para renunciar a parcela do crédito tributário. A indisponibilidade do crédito tributário pode ser mitigada na medida em que haja lei autorizativa da sua cessão, o que se conclui sobretudo diante da

---

<sup>5</sup> PAULSEN, Leandro. **Curso de Direito Tributário Completo**. 15. ed. São Paulo: Editora SaraivaJur, 2024. p. 613

<sup>6</sup> PAULSEN, Leandro. **Curso de Direito Tributário Completo**. 15. ed. São Paulo: Editora SaraivaJur, 2024. p. 613

disposição expressa no sentido de que a lei poderá dispor sobre a transação tributária (artigos 156 e 171 do CTN).<sup>7</sup>

No caso do Estado de São Paulo, a transação dos créditos tributários e não tributários foi primeiramente prevista na Lei nº 17.293, de 15 de outubro de 2020.

Inicialmente, a transação dos créditos públicos no Estado de São Paulo foi instituída para créditos tributários e não tributários cuja inscrição incumbisse à Procuradoria Geral do Estado, bem como para os débitos de fundações e autarquias estaduais.

Ainda, previu-se a transação apenas para débitos que estivessem ajuizados e/ou fossem objeto de questionamento em ação antiexacional, limitando-se o conceito de “litígio” aos débitos que estivessem judicializados.

Referida lei foi importante marco para o Estado de São Paulo, na medida em que não só foi o primeiro instrumento de transação colocado à disposição do contribuinte paulista para retornar à conformidade fiscal, como vinculou as possibilidades de transigências à classificação do grau de recuperabilidade das dívidas objeto da transação.

Por sua vez, os critérios para aferição do grau de recuperabilidade da dívida foram estabelecidos na Resolução PGE nº 27, de 20 de novembro de 2020 e, dentre eles, destaca-se o desconto de 20% sobre juros e multas para as dívidas classificadas no rating A (hoje equivalentes a crédito recuperável, como será abordado a seguir), bem como o desconto máximo de 40% sobre juros e multas para as dívidas classificadas no rating D (hoje equivalente ao crédito irrecuperável), até o limite de 30% sobre o valor total do crédito.

Ocorre que os tetos dos descontos concedidos na primeira transação paulista foram mais tímidos em relação àqueles concedidos na Lei Federal nº 13.988/2020, que instituiu os parâmetros da transação no âmbito da Procuradoria Geral da Fazenda Nacional, acabando por colocar o Estado de São Paulo em desvantagem na recuperação dos seus créditos em relação aos federais.

Esse fator motivou a edição de uma nova lei de transação, que tornasse mais atrativo o instituto aos contribuintes que buscavam regularização junto ao Fisco Paulista: a Lei nº 17.843, de 07 de novembro de 2023, também denominada de “Acordo Paulista”, a qual traz os novos e atuais parâmetros para a transação tributária no Estado de São Paulo.

---

<sup>7</sup> MENDONÇA Priscila Faricelli de. **Arbitragem e transação tributárias**. Brasília: Editora Gazeta Jurídica, 2014. p. 154-155.

Dentre as inovações trazidas pelo Acordo Paulista, destacam-se: 1) a concessão de descontos para créditos irrecuperáveis e de difícil recuperação de até 65% (sessenta e cinco por cento) do valor total dos créditos a serem transacionados e prazo máximo de quitação de 120 (cento e vinte) meses; 2) a concessão de descontos de até 70% (setenta e cinco por cento) do valor total dos créditos a serem transacionados para pessoa natural, micro empresa, empresa de pequeno porte, empresas em processo de recuperação judicial, liquidação judicial, liquidação extrajudicial ou falência e prazo máximo de quitação 145 (cento e quarenta e cinco) meses.

Outrossim, foi inaugurada a possibilidade de: 1) utilização de créditos líquidos, certos e exigíveis, próprios ou adquiridos de terceiros, consubstanciados em precatórios, para compensação da dívida principal, da multa e dos juros, limitada a 75% (setenta e cinco por cento) do valor do débito transacionado; 2) utilização de créditos acumulados do Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços de Transporte Intermunicipal e Interestadual e de Comunicação ICMS, inclusive nas hipóteses de Substituição Tributária - ICMS/ ST e de créditos do produtor rural, próprios ou adquiridos de terceiros, devidamente homologados pela autoridade competente, para compensação da dívida tributária principal de ICMS, multa e juros, limitada a 75% (setenta e cinco por cento) do valor do débito; 3) transação dos débitos pertencentes à empresas públicas estaduais e outros entes estaduais; 4) transação de débitos de contribuintes em inadimplência sistemática, porém, sem a concessão de descontos.

Ademais, a Lei nº 17.843/23 elencou os dois tipos de transação possíveis: 1) por adesão, a ser realizada a partir da publicação de editais, e através da qual o devedor deverá anuir com os critérios previamente estabelecidos pela Procuradoria Geral do Estado; 2) individual, por proposta da Procuradoria Geral do Estado, ou do contribuinte, através de pedido administrativo.

São hipóteses de transação por adesão previstas na Lei: 1) transação por adesão no contencioso tributário de relevante e disseminada controvérsia jurídica e 2) transação por adesão no contencioso de pequeno valor.

Para o presente trabalho, destacar-se-á como exemplo de transação por adesão o Edital nº 01, de 07 de fevereiro de 2024, referente ao contencioso tributário de relevante e disseminada controvérsia referente à aplicação dos juros de mora sobre o débito de ICMS - Imposto sobre Operações relativas à Circulação de Mercadorias e sobre Prestações de Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação, e como exemplo de transação individual os pedidos referentes a empresas em recuperação judicial.

### 3.1 TRANSAÇÃO POR ADESÃO – EDITAL/TR 01/2024

Prevista como disposição transitória na Lei nº 17.843/23, a modalidade excepcional de transação por adesão no contencioso de relevante e disseminada controvérsia foi atinente aos juros de mora aplicados aos débitos de ICMS inscritos em dívida ativa e decorrentes da aplicação da Lei nº 13.918, de 22 de dezembro de 2009, e da Lei nº 16.497, de 18 de julho de 2017, no que alteraram o artigo 96, §1º, e §1º, item 2, respectivamente, da Lei nº 6.374, de 1º de março de 1989.

Em outras palavras, poderiam ser objeto de transação os débitos de ICMS com aplicação de juros de mora correspondentes à taxa de 0,13% (treze décimos por cento) ao dia, nos termos do artigo 96, §2º, da Lei nº 13.2918/09 ou com aplicação de juros de mora por mês, à taxa referencial do Sistema Especial de Liquidação e de Custódia - SELIC para títulos federais, acumulada mensalmente, nos termos do artigo 1º, §1º, da Lei nº 16.497/17.

Ao prever referida modalidade, o legislador paulista objetivou aliviar a judicialização que girava em torno da aplicação dos referidos juros de mora e conformar-se ao entendimento do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo, na Arguição de Inconstitucionalidade nº 0170909-61.2012.8.26.0000<sup>8</sup>, segundo o qual é inconstitucional a aplicação dos juros de mora acima da taxa SELIC, vez que aos Estados-membros não é permitido fixar índices de correção monetária e juros de mora em parâmetros superiores àqueles estabelecidos pela União para o mesmo fim.

Além disso, a referida hipótese de transação buscou atenuar as condenações da Fazenda Pública do Estado de São Paulo em honorários advocatícios nas ações antiexacionais que questionavam as aplicações dos juros a 0,13% ao dia e nas diversas exceções de pré-executividade julgadas procedentes pelos juízos das execuções fiscais.

Nesses termos, foi concedido ao devedor de ICMS no Estado de São Paulo, desde que atendidas as condições exigidas pelo Edital, o desconto de 100% (cem por cento) sobre os juros e mora e 50% (cinquenta por cento) sobre o valor remanescente das mesmas dívidas, excluídos os juros, tendo sido a maior rubrica de descontos já concedida pelo Estado e a mais atrativa oportunidade colocada à disposição dos contribuintes que buscavam a conformidade fiscal.

Importante destacar que a transação prevista no artigo 43 do Acordo Paulista foi autorizada pelo Convênio CONFAZ ICMS nº 210, de 8 de dezembro de 2023, em suas Cláusulas Décima e Décima Primeira, limitando sua vigência ao prazo de 120 (cento e vinte) dias contados da data da publicação da ratificação nacional do referido instrumento.

---

<sup>8</sup> BRASIL. Tribunal de Justiça de São Paulo. Arguição de Inconstitucionalidade 0170909-61.2012.8.26.0000, relator Paulo Dimas Mascaretti, Órgão Especial, julgado em 27 fev. 2013. Data de publicação: 07 mar. 2013. Disponível em: <https://esaj.tjsp.jus.br/cjsjg/getArquivo.do?cdAcordao=6553127&cdForo=0>. Acesso em 18 ago. 2024.

A Procuradoria Geral do Estado de São Paulo obedeceu às limitações impostas pelo convênio, e o Edital TR nº 01/2024 teve período de vigência de 07/02/2024 até o dia 30/04/2024.


Nesse sentido, a PGE-SP entendeu por bem acompanhar o entendimento do Supremo Tribunal Federal a respeito da exigência de convênio autorizador para a concessão de transação para débitos de ICMS que foi proferido no bojo do Recurso Extraordinário com Agravo nº 1390755/RJ, de relatoria da Ministra Carmen Lúcia.

No mencionado julgado, a Corte Suprema decidiu que a concessão de incentivo ou benefício fiscal referente a ICMS - aqui incluído o parcelamento, quando envolver anistia fiscal ou remissão do crédito tributário – só pode ser permitida com prévia celebração de convênio pelo CONFAZ<sup>9</sup>.

Esse entendimento vai ao encontro da previsão do artigo 10 da Lei Complementar nº 24, de 7 de janeiro de 1975, segundo o qual “Os convênios definirão as condições gerais em que se poderão conceder, unilateralmente, anistia, remissão, transação, moratória, parcelamento de débitos fiscais e ampliação do prazo de recolhimento do imposto de circulação de mercadorias”.

Como resultado, quase 10 mil empresas aderiram ao Edital 01/2024, e mais de 14 bilhões de débitos de ICMS foram negociados, consoante o demonstrativo abaixo:

Figura 1 – Resumo dos Dados das Transações

 <b>PROCURADORIA GERAL DO ESTADO</b> <b>PROCURADORIA DA DÍVIDA ATIVA</b> RESUMO DOS DADOS DAS TRANSAÇÕES - ATUALIZAÇÃO: JULHO/2024				
Dados Julho de 2024	DADOS DE TRANSAÇÕES FIRMADAS COM BASE NA LEI ESTADUAL N.º 17.843/2023 (LEGISLAÇÃO ATUAL)			
	Transação por Adesão	Transação por Proposta Individual		
	Edital PGE/TR n.º 1/2024	Transação por Proposta Individual - ICMS	Transação por Proposta Individual - IPVA	Transação por Proposta Individual - Recuperação Judicial
Acordos celebrados	9659	22	9	14
Débitos parcelados	142053	1076	35	811
Valor sem benefício	R\$ 44.315.023.662,78	R\$ 452.647.140,00	R\$ 277.761,21	R\$ 419.112.237,57
Valor com benefício	R\$ 14.459.444.663,74	R\$ 279.053.874,04	R\$ 212.538,39	R\$ 256.523.155,39
Adesões em parcela única	1368	0	3	0
Valor das adesões em parcela única sem benefício	R\$ 7.782.806.895,60	0	127156,41	0
Valor das adesões em parcela única com benefício	R\$ 758.883.293,25	0	84736,07	0
Adesões rompidas	1	0	0	0
Valor das adesões rompidas em parcela única sem benefício	R\$ 25.894,14	R\$ -	R\$ -	R\$ -
Valor das adesões rompidas em parcela única com benefício	R\$ 8.496,06	R\$ -	R\$ -	R\$ -
Valor arrecadado no programa	R\$ 1.716.841.050,40	R\$ 3.029.630,03	R\$ 116.633,41	R\$ 2.703.217,49

Fonte: Procuradoria Geral do Estado de São Paulo

<sup>9</sup> No entanto, cabe destacar o pronunciamento em sentido diverso do STF na Medida Cautelar na Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 2405/RS, ocasião na qual restou decidido que a transação, enquanto meio extintivo de crédito tributário, não se confunde com benefício fiscal, não estando sujeita aprovação por convênio (STF - ADI: 2405 RS, Relator: Min. CARLOS BRITTO, Data de Julgamento: 06/11/2002, Tribunal Pleno, Data de Publicação: DJ 17-02-2006 PP-00054 EMENT VOL-02221-01 PP-00071 LEXSTF v. 28, n. 327, 2006, p. 14-56)



Portanto, tratou-se de importante instrumento possibilitador de retorno dos contribuintes à regularidade fiscal, ao mesmo tempo em que diminuiu a litigiosidade em torno da cobrança do ICMS no Estado de São Paulo.

Imprescindível trazer à lume o fato de que, em sendo transação por adesão, a discricionariedade da Administração Pública é esgotada, em grande parte, no instrumento convocatório, a fim de atender à justa expectativa dos aderentes<sup>10</sup>.

E se, da parte do Fisco, foram concedidos significativos descontos nos débitos transacionados, ao contribuinte foram impostas concessões e obrigações elencadas no Edital, a serem verificadas após a adesão ao acordo.

No que se refere às ações antiexacionais, destaca-se a obrigação imposta ao devedor de renunciar à discussão judicial dos créditos objeto da transação, através de peticionamento requerendo a extinção do processo com resolução de mérito, nos termos da alínea "c" do inciso III do caput do artigo 487 do CPC.

Tal imposição decorre do entendimento já explanado de que a transação implica no reconhecimento da existência e exigibilidade do crédito por parte do devedor, sendo incompatível com a própria natureza do instituto a manutenção de discussões judiciais, quando tal acordo busca essencialmente a terminação do litígio.

No que concerne às execuções fiscais, para os débitos que foram pagos à vista, o aderente deverá cumprir com os demais termos do Edital, elencados especialmente no item 8<sup>11</sup>.

Após a verificação dessas obrigações, as execuções fiscais deverão ser extintas pelo pagamento, nos termos do artigo 924, II, do CPC/15.

Para os débitos que foram parcelados, as execuções deverão ser suspensas, até a satisfação integral do crédito e o cumprimento das obrigações acessórias da transação.

Como resultado, o Edital 01/2024 tornou-se importante instrumento de gestão de processos na Procuradoria Geral do Estado de São Paulo, vez que desafogou a demanda dos procuradores nas ações antiexacionais em teses já vencidas, além de ter possibilitado a suspensão das

---

<sup>10</sup> LUNARDELLI, Maria Rita Gradilone Sampaio; CONRADO, Paulo Cesar. Discricionariedade e Transação no Contencioso. Transação Tributária na Prática da Lei nº 13.988/2020. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2022, p. 409.

<sup>11</sup>SÃO PAULO. Procuradoria Geral do Estado. Editais. Dívida Ativa, [s.d.]. Disponível em: <https://www.dividaativa.pge.sp.gov.br/transacao/pages/legislacao/editais.jsf?param=9>. Acesso em: 18 ago. 2024.

execuções fiscais com débitos parcelados na transação e a extinção das execuções fiscais em relação aos débitos quitados.

Com isso, permitiu-se o direcionamento da cobrança judicial de maneira mais estratégica aos processos com maior perspectiva de retorno dos créditos em aberto ao Estado de São Paulo.

Porém, as condições do Edital 01/2024 acabaram não atendendo à expectativa de todos os contribuintes de ICMS no Estado, e um perfil específico de empresas optou por aderir à transação individual, mesmo com os descontos atrativos do referido instrumento convocatório: as empresas em recuperação judicial.

Isso porque o Edital exigia, de maneira uniforme, a todos os devedores do estado aderentes: a) entrada de 5% do valor a ser transacionado, b) apresentação de garantia de fiança bancária, seguro garantia ou imóvel para débitos a serem parcelados acima de 60 meses e c) parcelamento máximo de 120 meses.

De sua banda, a Resolução nº 06/2024 possibilita às empresas recuperandas, enquanto detentoras de créditos irrecuperáveis por presunção: a) a desnecessidade de entrada mínima, b) dispensa de apresentação de garantia (salvo se já constituída nos autos judiciais) e c) parcelamento máximo de 145 meses.

Assim, os contribuintes em recuperação judicial utilizaram-se da previsão do artigo 43, IV da Resolução e optaram pela via da transação individual, tendo em conta suas condições especiais não contempladas em edital similar aberto.

### 3.2 TRANSAÇÃO INDIVIDUAL – EMPRESAS EM RECUPERAÇÃO JUDICIAL

Conforme é sabido, a Lei nº 11.101, de 2005, introduziu ao ordenamento brasileiro o instituto da recuperação judicial, com o objetivo de fornecer rito processual especial e adequado àquelas empresas em dificuldades econômico-financeiras, para que consigam se soerguer e permanecer no mercado brasileiro.

Nas palavras da doutrina especializada:

“Não há dúvidas de que a Lei nº 11.101/05 representou, ao tempo de sua edição, inovação ao privilegiar o princípio da preservação da empresa, objetivando, com isso, conceder à pessoa jurídica efetivo contexto para buscar a superação da crise, mantendo postos de emprego e aquecendo o mercado brasileiro.”<sup>12</sup>

---

<sup>12</sup> COUTINHO, Daniele de Lucena Zanforlin et al. *Fazenda Pública na Recuperação Judicial e Falência*. 1. Ed. Rio de Janeiro: Forense, 2022, fl. 21.

Referida Lei de Recuperação e Falências (LRE) também trouxe dispositivos direcionados ao tratamento do crédito das Fazendas Públicas nos processos de recuperação, em especial o artigo 6º, o qual excepcionou as Fazendas da obediência ao prazo de 180 dias de suspensão das execuções em face das empresas recuperandas (também denominado de *stay period* ou período de respiro) e o artigo 57, que impõe como condição à concessão da recuperação judicial e à aprovação do plano a apresentação de certidão negativa de débitos (CND) pelas empresas recuperandas.

Ocorre que a inexistência, à época da edição da LRE, de condições especiais de parcelamento e de outros meios especiais de cobrança às empresas recuperandas levou o Poder Judiciário a flexibilizar a exigência da apresentação das CNDs para concessão da recuperação judicial.

No julgamento do REsp 1.864.625-SP<sup>13</sup>, o Superior Tribunal de Justiça invocou o princípio da proporcionalidade para flexibilizar a exigência prevista no artigo 57 da LRE.

Na ocasião, o STJ entendeu que a necessidade da apresentação de CND para concessão da recuperação judicial não era necessária, tendo em vista que a Fazenda Pública não está sujeita ao processo de recuperação, podendo prosseguir com a cobrança de seus créditos nas próprias execuções fiscais, nem era adequada, visto que não atendia ao fim que se propunha, qual seja, o adimplemento dos créditos pendentes.

Porém, o cenário jurisprudencial mudou com o advento da Lei nº 14.112, de 2020, a qual introduziu reformas na LRE. Ao julgar o REsp 2.053.240/SP<sup>14</sup>, o STJ entendeu ser exigível a comprovação da regularidade fiscal, com a apresentação de CND, para concessão da recuperação judicial, nos termos do artigo 57 da LRE e do artigo 191-A do CTN<sup>15</sup>.

Isso porque, embora o artigo 57 da LRE não tenha sido alterado na Reforma da Lei de Recuperação e Falências, houve uma significativa modificação legislativa no contexto da cobrança dos créditos públicos devidos pelas recuperandas, como: 1) a inclusão, pela própria Lei nº 14.112/20, do artigo 10-A à Lei nº 10.522/2020, permitindo a empresas em recuperação judicial parcelamento

---

<sup>13</sup> BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. REsp 1.864.625-SP, relatora. Ministra Nancy Andrighi, Terceira Turma, julgado em 23/06/2020. Disponível em: <https://www.stj.jus.br/websecstj/cgi/revista/REJ.cgi/ITA?seq=1958345&tipo=0&nreg=201902946319&SeqCgrmaSessa o=&CodOrgaoJgdr=&dt=20200626&formato=PDF&salvar=false>. Acesso em: 18 ago. 2024.

<sup>14</sup> BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. REsp n. 2.127.647/SP, relator Ministro Marco Aurélio Bellizze, Terceira Turma, julgado em 14/5/2024, DJe de 17/5/2024. Disponível em: [https://scon.stj.jus.br/SCON/GetInteiroTeorDoAcordao?num\\_registro=202400606731&dt\\_publicacao=17/05/2024](https://scon.stj.jus.br/SCON/GetInteiroTeorDoAcordao?num_registro=202400606731&dt_publicacao=17/05/2024). Acesso em: 18 ago. 2024.

<sup>15</sup> Art. 191-A. A concessão de recuperação judicial depende da apresentação da prova de quitação de todos os tributos, observado o disposto nos arts. 151, 205 e 206 desta Lei.

em até 120 meses; 2) a edição de leis de transação, como a Lei Federal nº 13.988/2020 e, no caso de São Paulo, da Lei nº 17.293/2020.

A seu turno, o Tribunal de Justiça de São Paulo vem se manifestando no mesmo sentido do STJ, entendendo ser legítima a prévia comprovação de regularidade fiscal para que seja proferida decisão judicial de concessão da recuperação judicial, especialmente por conta desse novo cenário legislativo com hipóteses especiais de cobrança dos créditos públicos devidos pelas empresas recuperandas, senão vejamos:

Recuperação judicial – Homologação de plano aprovado em assembleia de credores, com dispensa da prévia apresentação de certidões negativas de débitos fiscais – Pleito recursal fundado no art. 57 da Lei 11.101/2005 e tendente à revogação da dispensa concedida – Necessidade de consideração da disciplina legal do parcelamento especial de dívidas tributárias previsto nos artigos 155-A, §3º do CTN e 68 da Lei 11.101 – Histórico da legislação e da jurisprudência - Desde que a Lei 14.112/2020 entrou em vigor, conjugadas as regras fixadas para a transação tributária na Lei 13.998/2020 (regulamentada pela Portaria PGFN 14.402/2020), novas possibilidades de parcelamento de débitos fiscais foram abertas, já não se justificando mais afastar a exigência feita pelo artigo 57 da Lei 11.101, ao menos sem a demonstração de uma conduta positiva do devedor, que, num prazo razoável, não tenha sua situação tributária equalizada devido à contraposta inação da autoridade fiscal – Caso concreto em que, embora o pedido de recuperação judicial tenha sido ajuizado em 14 de maio de 2020, o plano de recuperação, somado posterior aditamento, apenas submetido à votação em Assembleia Geral de Credores e aprovado após a alteração legislativa, ocorrida em dezembro de mesmo ano – Decisão revogada, sendo devida a exigência de certidão regularidade da situação fiscal da recorrida, concedido, para tanto, o prazo de noventa dias - Recurso provido. (TJSP, 2022, online)<sup>16</sup>

Conforme se percebe, a legislação e a jurisprudência caminharam juntas para permitir uma gestão diferenciada de cobrança às empresas em recuperação judicial, ao mesmo tempo que garantiram ao Fisco uma janela de oportunidade de reaver os créditos públicos, com estratégias administrativas de cobrança, como condição ao prosseguimento do processo de recuperação judicial.

Nesse contexto que as empresas com dificuldades econômico-financeiras recorrem à transação individual para regularizarem seus créditos, para que possam proceder com o processo de recuperação, e o Estado de São Paulo, ao oferecer condições de parcelamento de transação com descontos similares aos da União, ocupa posição mais competitiva com o ente federal na hora de reaver seus créditos.

Desde que o Acordo Paulista entrou em vigor, já foram celebrados 14 (quatorze) acordos de transação individual com empresas em recuperação judicial e já foram negociados débitos que

---

<sup>16</sup> BRASIL. Tribunal de Justiça de São Paulo. Agravo de Instrumento 2091957-82.2022.8.26.0000, relator(a) Fortes Barbosa, 1ª Câmara Reservada de Direito Empresarial, Foro de Santa Rita do Passa Quatro - 1ª Vara, julgado em 09 jun. 2022. Data de registro: 09 jun. 2022. Disponível em: <https://esaj.tjsp.jus.br/cjsj/getArquivo.do?cdAcordao=15749468&cdForo=0>. Acesso em 18 ag. 2024.

totalizam R\$ 419.112.237,57 (quatrocentos e dezenove milhões, cento e doze mil, duzentos e trinta e sete reais e cinquenta e sete centavos) e um valor total arrecadado, até julho de 2024, de R\$ 2.703.217,49 (dois milhões, setecentos e três mil, duzentos e dezessete reais e quarenta e nove centavos) (Vide Figura 1).

Cuida-se de substancial estratégia alternativa de cobrança que atende tanto ao princípio da preservação da empresa, permitindo-se a continuidade do percurso da recuperanda no processo de soerguimento enquanto exerce sua atividade empresarial, como ao princípio da indisponibilidade do interesse público, na medida em que o legislador autoriza a concessão de descontos a essas empresas como estratégia de recuperar valores que, em circunstâncias tradicionais e ostensivas de cobrança judicial, jamais seriam recuperados.

#### **4 CONSIDERAÇÕES FINAIS**

Por um longo período, o conceito de Administração Pública restou atrelado à noção de autoritarismo vertical em relação aos administrados, cabendo aos advogados públicos, enquanto representantes do Estado, cobrar ostensivamente o crédito público em execuções fiscais como única forma de reaver os recursos necessários à realização das atividades essenciais do Estado, além de recorrer até as últimas instâncias judiciais como prova de consecução do princípio da indisponibilidade do interesse público.

Porém, a introdução do princípio da eficiência administrativa pela Emenda Constitucional 19/98 mudou esse paradigma. A ideia de Administração Pública autoritária foi sendo substituída pela chamada Administração Pública consensual, a qual envolve a participação substancial dos particulares e a ponderação entre os diversos interesses conflitantes como fatores essenciais à realização do interesse público, privilegiando-se a utilização de instrumentos de negociação postos à disposição pela própria legislação.

Como exemplo, o Código de Processo Civil de 2015 positivou o estímulo pela adoção de meios consensuais de solução dos conflitos, inclusive pelo Estado, como estratégia de eficiência processual e realização da justiça.

Tal comando foi encampado pelo Poder Judiciário, tendo em conta os resultados apurados nos relatórios Justiça em Números do Conselho Nacional de Justiça, os quais comprovaram, ano após ano, a ineficiência da judicialização excessiva e, conseqüentemente, a ineficiência da própria Administração.

No campo processual, buscou-se demonstrar que o negócio jurídico processual, previsto no artigo 190 do CPC/15, é importante instrumento de conciliação de interesses entre as partes litigantes, além de ser estratégico na gestão e racionalização dos processos judiciais, realizando não só o interesse das partes – dentre elas o Estado litigante -, como o do próprio Estado juiz.

Outrossim, a transação tributária surge como meio efetivo na terminação de litígios entre o Fisco e o contribuinte, através da utilização de concessões mútuas que fornecem ao contribuinte, de um lado, condições atrativas de regularização do passivo fiscal e de retorno à conformidade e, de outro, buscam diminuir a judicialização em torno da cobrança dos créditos tributários, desafogando o Poder Judiciário dos processos executivos comprovadamente ineficientes.

Ainda, no campo material, a transação surge como meio eficaz na recuperação dos créditos públicos – inclusive aqueles provenientes de empresas em dificuldades econômico-financeiras – para consecução de atividades essenciais ao funcionamento do Estado.

Temos, portanto, que a Administração Pública deve colocar em prática as normas programáticas estabelecidas no ordenamento jurídico que visem a gestão eficiente de seus recursos a fim de obter os resultados mais eficazes possíveis.

Neste aspecto, destaca-se a elaboração de normas e definição de procedimentos que garantam aos Procuradores dos Estados a possibilidade de, dentro de sua independência e autonomia funcionais, serem incentivados a lançarem mão dos diversos meios jurídicos para a resolução de conflitos indo além do sistema judiciário, que já não se mostra mais como a única porta a ser utilizada para satisfazer o interesse público objeto de dissídio.

Com tudo isso, comprova-se que a aproximação entre Administração Pública e administrado, ou até mesmo entre entes públicos distintos, sob a perspectiva processual e material, é o caminho a ser percorrido pela Advocacia Pública para a realização do interesse público e da justiça.

## REFERÊNCIAS

BRASIL. **Código de Processo Civil**. Lei nº 13.105, de 16 de março de 2015. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, 17 mar. 2015. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/113105.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/113105.htm). Acesso em: 06 ago. 2024.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF, 5 out. 1988. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm). Acesso em: 09 ago. 2024.

BRASIL. **Enunciado 256 do Fórum Permanente de Processualistas Civis**. São Paulo, 2020. Disponível em: <https://institutodc.com.br/wp-content/uploads/2017/06/FPPC-Carta-de-Florianopolis.pdf>. Acesso em: 10 ago. 2024.

BRASIL. **Enunciado 9 do I Fórum Nacional do Poder Público**. Brasília, DF, 2009. Disponível em: [https://d570e1eb-a10c-463a-9569-d50006b87218.filesusr.com/ugd/5436d1\\_35f8ac0a15f641c5be6d8174db943545.pdf](https://d570e1eb-a10c-463a-9569-d50006b87218.filesusr.com/ugd/5436d1_35f8ac0a15f641c5be6d8174db943545.pdf). Acesso em: [10 ago. 2024].

BRASIL. **Lei Complementar nº 63, de 11 de janeiro de 1990**. Dispõe sobre a criação de cargos de Procurador de Justiça e dá outras providências. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, 12 jan. 1990. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/lcp/lcp63.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp63.htm). Acesso em: 12 ago. 2024.

BRASIL. **Lei nº 8.987, de 13 de fevereiro de 1995**. Dispõe sobre o regime de concessão e permissão da prestação de serviços públicos e dá outras providências. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, 14 fev. 1995. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/18987cons.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/18987cons.htm). Acesso em: 06 ago. 2024.

BRASIL. **Superior Tribunal de Justiça**. REsp 1.864.625-SP, relatora. Ministra Nancy Andrichi, Terceira Turma, julgado em 23/06/2020. Disponível em: <https://www.stj.jus.br/websecstj/cgi/revista/REJ.cgi/ITA?seq=1958345&tipo=0&nreg=201902946319&SeqCgrmaSessao=&CodOrgaoJgdr=&dt=20200626&formato=PDF&salvar=false>. Acesso em: 18 ago. 2024.

BRASIL. **Superior Tribunal de Justiça**. REsp n. 2.127.647/SP, relator Ministro Marco Aurélio Bellizze, Terceira Turma, julgado em 14/5/2024, DJe de 17/5/2024. Disponível em: [https://scon.stj.jus.br/SCON/GetInteiroTeorDoAcordao?num\\_registro=202400606731&dt\\_publicacao=17/05/2024](https://scon.stj.jus.br/SCON/GetInteiroTeorDoAcordao?num_registro=202400606731&dt_publicacao=17/05/2024). Acesso em: 18 ago. 2024.

BRASIL. **Tribunal de Justiça de São Paulo**. Agravo de Instrumento 2091957-82.2022.8.26.0000, relator(a) Fortes Barbosa, 1ª Câmara Reservada de Direito Empresarial, Foro de Santa Rita do Passa Quatro - 1ª Vara, julgado em 09 jun. 2022. Data de registro: 09 jun. 2022. Disponível em: <https://esaj.tjsp.jus.br/cjsg/getArquivo.do?cdAcordao=15749468&cdForo=0>. Acesso em 18 ago. 2024.

BRASIL. **Tribunal de Justiça de São Paulo**. Arguição de Inconstitucionalidade 0170909-61.2012.8.26.0000, relator Paulo Dimas Mascaretti, Órgão Especial, julgado em 27 fev. 2013. Data

de publicação: 07 mar. 2013. Disponível em: <https://esaj.tjsp.jus.br/cjsg/getArquivo.do?cdAcordao=6553127&cdForo=0>. Acesso em 18 ago. 2024.

CARMONA, Carlos Alberto. **Processo Civil: Teoria e Prática**. 10. ed. São Paulo: Saraiva, 2024.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. **Justiça em números 2024**. Brasília, 2024. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2024/05/justica-em-numeros-2024.pdf>. Acesso em: 18 ago. 2024.

COUTINHO, Daniele de Lucena Zanforlin et al. **Fazenda Pública na Recuperação Judicial e Falência**. 1. Ed. Rio de Janeiro: Forense, 2022.

CUNHA, Leonardo José Carneiro da. **A Fazenda Pública em juízo**. 14. ed. São Paulo: Forense, 2017.

LUNARDELLI, Maria Rita Gradilone Sampaio; CONRADO, Paulo Cesar. **Discricionariedade e Transação no Contencioso. Transação Tributária na Prática da Lei nº 13.988/2020**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2022.

MENDONÇA Priscila Faricelli de. **Arbitragem e transação tributárias**. Brasília: Editora Gazeta Jurídica, 2014.

PAULSEN, Leandro. **Curso de Direito Tributário Completo**. 15. ed. São Paulo: Editora SaraivaJur, 2024.

SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. 34. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2021.