

ACORDO COM PENHORA DE FATURAMENTO NA EXECUÇÃO FISCAL: um caminho possível à luz da experiência da PGE/RS.

RESUMO: A execução fiscal gera 88% de congestionamento do Judiciário (CNJ, 2024), com baixa recuperabilidade do crédito (de 2% a 19%). Em busca da efetividade de tutela executória, a PGE/RS é percussora na celebração de Composição com Penhora de Faturamento (Res. 434/2019). O objetivo geral desta tese é analisar a (in)viabilidade jurídica e a (in)efetividade do dito instrumento transacional. Por fim, o estudo de caso revelou a transação de 3 bilhões em acordos (2019-2025.1)

PALAVRAS-CHAVE: Execução Fiscal. Transação. Autocomposição. Penhora de Faturamento.

INTRODUÇÃO

A execução fiscal é a forma, por excelência, pela qual o ente público busca, através da judicialização, a cobrança da dívida ativa. O plano de fundo de tal procedimento, especial é verdade, constitui-se na tentativa de reaver aos cofres públicos os tributos que lhe são devidos, mas que a eles não adentraram, em razão da, cada vez mais sofisticada, sonegação.

Embora, no que toca ao direito material, a Fazenda Pública, na maior parte dos casos, consiga sustentar a higidez da cobrança, bem como a legalidade da exação, em termos arrecadatórios, a maioria das execuções fiscais ajuizadas pela Procuradoria Fiscal resta frustrada, ante a não localização do devedor e, sobretudo, pela ausência de bens. Dados do CNJ (2024) informam que o grau de recuperabilidade do crédito varia entre 2% e 19%. É o famoso “ganhou, mas não levou”.

Diante de tal quadro, também marcado pelo congestionamento do Poder Judiciário (a execução fiscal representa 88%, conforme Relatório Justiça em Números, ano: 2024), a advocacia pública, enquanto função essencial à justiça, é instada a pensar alternativas para promover a eficiência arrecadatória (Art. 37, *caput*, CF/88) e a eficácia executiva (Art. 4º, CPC), especialmente a partir da compreensão de que a própria existência do ente público depende da recuperação dos recursos.

Nesse sentido, ganha espaço o fenômeno da transação tributária¹ (Art. 156, III do CTN c/c Art. 3º, §§2º e 3º do CPC), enquanto mecanismo de autocomposição que, em verdadeira desjudicialização da cobrança, coloca as partes envolvidas - Estado e Particular – para negociarem,

¹ No âmbito da União, há a Lei 13.988/2020 que regula a transação tributária. E, no âmbito dos Estados e do DF, o CONFAZ editou o Convênio 210/2023, autorizando a edição de regulamentos estaduais acerca da transação tributária. A título de exemplo, no Estado do Rio Grande do Sul foi publicada a lei nº 12.241/2024 (Lei do Acordo Gaúcho)

dentro dos limites legais, a construção de alternativas exequíveis e sustentáveis ao moroso, também custoso, contencioso judicial tributário.

Consciente disso, a Procuradoria Geral do Estado do Rio Grande do Sul (PGE/RS) é percursora no uso de técnicas de autocomposição tributária, cujo principal mecanismo de transação é a celebração de Acordos com Penhora de Faturamento e Compensação com precatórios, regulada pela resolução 434/2019. Em apertada síntese, o instrumento consiste no consentimento voluntário do devedor em penhorar percentual de seu faturamento mensal e na compensação de precatórios como forma de abater a dívida em prazo razoável, além do dever de regularidade com o vincendo tributário.

Dito isso, o presente artigo científico se propôs a abordar o seguinte problema: A composição com penhora de faturamento é uma alternativa juridicamente viável e efetiva para recuperação do crédito tributário no bojo da execução fiscal?

A fim de responder adequadamente a tal questionamento, o objetivo geral da pesquisa foi analisar a (in)viabilidade jurídica e a (in)efetividade do acordo de penhora de faturamento e compensação com precatórios para recuperação do crédito tributário no seio das execuções fiscais a partir da experiência da PGE/RS.

Intento esse devidamente densificado com a realização dos seguintes objetivos específicos: apresentar um quadro geral da execução fiscal no Brasil, com destaque ao conceito, ao rito processual, às diligências de bens e ao grau de recuperabilidade do crédito tributário; Situar o instituto da Composição da Penhora de Faturamento e Compensação com precatórios como mecanismo de autocomposição na execução fiscal; e, discutir a (in)viabilidade jurídica e a (in)efetividade do acordo de penhora de faturamento na execução fiscal à luz dos resultados obtidos pela PGE/RS, entre os anos de 2019 e 2025 (1º semestre).

Em termos metodológicos, trata-se de pesquisa do tipo bibliográfica (doutrina referenciada) e documental (análise da legislação, jurisprudência e regulamentos), com elementos do estudo de caso (PGE/RS), de natureza quanti-qualitativa, com emprego do método dedutivo com recursos do estudo analítico e estatístico e, quanto às análises, as abordagens assumiram a forma discursiva.

Ademais, com vistas a melhor organizar o resultado da pesquisa, bem como possibilitar a didática compreensão da tese, o artigo está dividido em 03 seções: na 1ª seção é apresentado um quadro geral da execução fiscal no Brasil; na 2ª seção, explica-se o instituto da Composição com Penhora de Faturamento e Compensação com precatórios; e, na 3ª seção, discute-se a (in)viabilidade jurídica e (in)efetividade do instrumento transacional à luz dos resultados da PGE/RS.

Por fim, em sede de considerações finais, são feitas reflexões importantes sobre a necessidade de (re)pensar o papel da advocacia pública, apresentando-se, enquanto proposição à carreira, a tese – *não final, mas em construção* – sobre os Acordos com Penhora de Faturamento

1. EXECUÇÃO FISCAL: O ÁRDUO CAMINHO PARA EFETIVAÇÃO DO CRÉDITO TRIBUTÁRIO NO BRASIL.

A execução fiscal é a forma tradicional, também habitual, da qual se vale a Fazenda Pública para cobrar judicialmente seus créditos, não adequadamente adimplidos pelos devedores do fisco, levando à administração fiscal a efetivar a inscrição em dívida ativa, com posterior remessa às procuradorias fiscais para patrocinarem o contencioso junto ao Poder Judiciário.

No Brasil, tal procedimento de cobrança é regulado pela Lei nº 6.830/1980², norma de caráter nacional e que, ante o critério hermenêutico da especialidade, aplica-se à cobrança judicial da Dívida Ativa da Fazenda Pública, com rito próprio, fazendo uso das normas gerais definidas pelo Código de Processo Civil (CPC), apenas em caráter subsidiário, conforme determina o artigo 1^o da norma *supra*.

No que toca ao rito processual, em apertadíssima síntese, após a inscrição em Dívida Ativa – com os requisitos do art. 202 do CTN c/c o Art. 2^o da LEF –, forma-se a Certidão de Dívida Ativa (CDA), documento formal, com natureza de título executivo extrajudicial, dotada dos atributos da certeza, liquidez (Art. 3^o da LEF), exequibilidade e executoriedade. Tais características autorizam e legitimam a cobrança judicial por parte das Procuradorias Fiscais, sem a necessidade de rediscutir a relação de direito material que levou à exação, pois, nos termos do art. 8^o da LEF, o devedor será citado para, no prazo de 5 dias, adotar apenas duas condutas: pagar ou indicar bens à penhora, havendo, inclusive, ordem preferencial para tal indicação, conforme art. 11 da LEF.

Caso o devedor não cumpra seu ônus (situação mais comum do que deveria ser), a execução fiscal prossegue em busca dos bens do executado – diligências patrimoniais – que sejam capazes de solver o valor da cobrança, passa-se à fase do requerimento judicial de penhoras. Nesse momento, conforme ensina a doutrina tributarista brasileira, “pode a penhora recair sobre qualquer dos bens do devedor, desde que não seja declarado como impenhorável por lei, conforme art. 10 da Lei nº 6.830/80” (ORTEGA, VIEIRA, 2021, p. 810).

A penhora é, sem sombra de dúvida, o aspecto mais importante da execução fiscal, sob a ótica da constrição de patrimônio com vistas à satisfação do crédito. Isso porque, etimologicamente, “penhora” vem do latim “*pignus*” que significa garantia, também ligada ao vocábulo “*pangere*” que quer dizer fazer um tratado, assim a penhora é um tratado de garantia. Em outras palavras, com a

² Lei de Execução Fiscal (LEF).

³ Art. 1^o - A execução judicial para cobrança da Dívida Ativa da União, dos Estados, do Distrito Federal, dos Municípios e respectivas autarquias será regida por esta Lei e, subsidiariamente, pelo Código de Processo Civil.

penhora, “ocorre a afetação do patrimônio do devedor ao resultado útil do processo” (GONÇALVES, 2025, p. 347).

No mundo ideal, o devedor, voluntariamente, apresentaria seus bens à penhora, reconhecendo seu débito e cumprindo o dever constitucional de pagar tributos, em prol da coletividade, pois “a tributação, em Estados democráticos e sociais, é instrumento da sociedade para a consecução dos seus próprios objetivos [...] não há direito sem Estado, nem Estado sem tributos [...] a tributação é inafastável” (PAULSEN, 2022, p. 25-27). Entrementes, a realidade enfrentada pelas Procuradorias Fiscais, em sua maioria, é lidar com a contumácia e com a ocultação patrimonial das formas mais criativas imagináveis.

A Fazenda Pública dispõe de mecanismos para buscar, identificar, quantificar, afetar e se apropriar – dentro de um juízo de estrita legalidade e razoabilidade – do patrimônio do devedor com vistas a satisfazer o crédito público.

Ordinariamente, as chamadas diligências patrimoniais seguem o seguinte fluxo: i. *Penhora Online de valores, através do convênio SISBAJUD (Art. 854 do CPC)*; ii. *Penhora de veículos através de identificação prévia junto ao DETRAN/SENATRAN e efetivação pelo convênio RENAJUD*; iii. *Penhora de imóveis através do Operador Nacional do Sistema de Registro Eletrônico de Imóveis (ONR)*; iv. *Transferência do sigilo fiscal à Procuradoria Fiscal por meio do convênio INFOJUD*⁴.

Apesar de, à primeira vista, o conjunto de possibilidades apresentadas acima darem a entender que existe uma espécie de “cerco” ao devedor, a ponto de pensar-se ser inevitável a apreensão efetiva do patrimônio, a realidade das execuções fiscais no Brasil é bastante diversa. Explica-se: embora haja mecanismos para busca de bens, não raramente, os resultados são frustrados e/ou irrisórios. É do dia a dia da execução, deparar-se com ausência de valores em contas bancárias, ausência de veículos (ou quando existem, não são localizados), imóveis impenhoráveis ou já alienados em fraude à execução, dentre outras práticas que, ao cabo, fazem a máquina pública se movimentar – com incremento do custo público – sem a efetiva recuperação do crédito perseguido.

Ao analisar os dados do Conselho Nacional de Justiça (CNJ), percebe-se o quão preocupante é a forma como, hodiernamente, conduz-se a execução fiscal, especialmente sobre o prisma da eficiência-efetividade e do custo-benefício. Conforme será explicado adiante, a execução fiscal, com as premissas atuais, apresenta resultado arrecadatório completamente aquém da energia e do investimento que o rito da lei 6.830/1980 impõem sobre os ombros das Procuradorias Fiscais, do Poder Judiciário e de toda a sociedade, fim último da atividade arrecadatória.

⁴ Regulado pelo Acordo de Cooperação Técnica nº 003/2024 CNJ/RFB.

Corrobora tal afirmação, o fato de que, conforme Relatório “Justiça em Números” (2024) do CNJ, o processo tributário é um dos maiores, senão o maior, fator de congestionamento do Poder Judiciário, pois o tempo média de baixa de uma única execução fiscal é de 7 anos e 9 meses (o triplo do tempo médio global). Ademais, os dados apontam que a execução fiscal corresponde a 31% do total de casos pendentes na Justiça e a 59% de todas as formas de execução, sendo a taxa de congestionamento de 87,8%, isto é, a cada 100 execuções fiscais, apenas 12 foram baixadas no ano de 2023 (ano-corte do relatório).

A fim de melhor elucidar o nível de congestionamento do Poder Judiciário em razão das execuções fiscais (87,8%), segue tabela elaborada pelo CNJ.

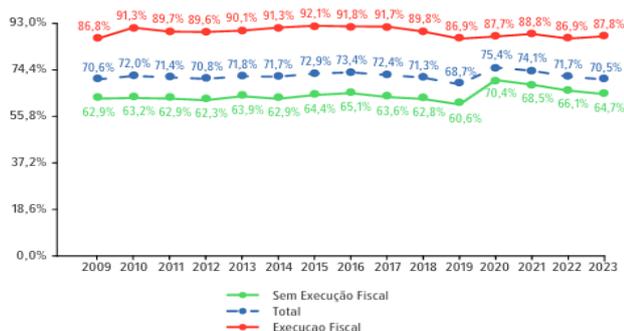
Tabela 4: Taxa de congestionamento, Casos Pendentes e Casos Novos por tipo de processo, ano 2023

Classificação	Taxa de Congestionamento	Casos Pendentes	Casos Novos
Conhecimento Criminal	65%	5.691.940	2.592.632
Conhecimento Não Criminal	64,8%	26.880.993	15.639.661
Total Conhecimento	64,8%	32.572.933	18.232.293
Execução Fiscal	87,8%	26.355.114	2.947.657
Execução Extrajudicial não fiscal	87,3%	3.171.081	595.628
Execução Judicial Não Criminal	69,7%	5.683.394	5.683.394
Execução Penal Não-Privativa de Liberdade	57,8%	343.602	343.602
Execução Penal Privativa de Liberdade	82,4%	255.850	255.850
Total Execução	80,6%	44.329.059	10.304.951
Total Geral	70,5%	83.805.438	35.282.179

Fonte: CNJ. Relatório “Justiça em Números” (2024, p. 194)

Debruçando-se sobre o dado, a série histórica demonstra que execuções fiscais “paradas”, com conseqüente “inchaço” do Judiciário e baixo nível de retorno efetivo aos cofres públicos, são uma realidade que vem ser perdurando, pelo menos, desde 2009 (início do estudo). Logo, a condução da execução fiscal, lastreada, quase que totalmente, numa litigância excessiva e num apego paralisador ao rito da LEF, não é capaz de dar à sociedade o que ela precisa e merece: resultado. Veja-se os gráficos:

Figura 117 - Série histórica do impacto da execução fiscal na taxa de congestionamento total



Fonte: CNJ. Relatório “Justiça em Números” (2024, p. 209)

O alto nível de judicialização da dívida tributária revela que quantidade não quer dizer qualidade, validando o brocardo *menos, às vezes, é mais*, pois, apesar do alto nível de congestionamento do Judiciário, o grau de sucesso da execução fiscal é aquém do esperado e longe do ideal. Segundo CNJ, o grau de recuperabilidade médio é entre 2% e 19% das execuções, sendo a Procuradoria Geral da Fazenda Nacional (PGFN) um exemplo de sucesso, com patamar de 25,8% com pagamento integral, segundo dados do Relatório “PGFN em números (2018)”⁵.

As razões pelas quais a execução fiscal tem baixo resultado são as mais variadas, tais como: alta sofisticação dos devedores quanto à criatividade para ocultar patrimônio; a paralisia de um regramento obsoleto (década de 1980), cujas premissas e instrumentos são dissociados da realidade presente das complexas relações tributárias; a existência de um burocrático rito processual que, por vezes, dá espaço à repetição de teses e argumentos já superados no contencioso administrativo, dentre outras.

Diante de tal quadro, faz-se necessário refletir: se o sistema posto para condução da execução fiscal, com o rito e instrumentos definidos pela Lei nº 6.830/1980, resulta no congestionamento de 87,8% do Poder Judiciário (empenho médio de 7 anos e 9 meses para baixa), com grau de êxito entre 2% e 19%, cujo melhor resultado registrado é de 25,8%, tal modelo funciona? É eficiência nos termos da EC 45/2004? Devolve à sociedade o que ela precisa? Situa a Procuradoria Fiscal em seu papel de viabilizadora da política pública para atividade arrecadatória? A resposta só pode ser negativa.

De fato, as Procuradorias Fiscais têm à frente o desafio de conseguir fazer da execução um meio efetivo e eficaz de obtenção do crédito público, não mero rito formal, cujo resultado seja o reconhecimento da prescrição intercorrente ou a desistência por inviabilidade. A própria razão de ser da advocacia pública é buscar meios juridicamente viáveis de atender aos interesses de seu cliente, qual seja, o Estado, ou melhor, a população. Da mesma forma que não existe direito, sem Estado e Estado sem tributo⁶, não há serviço público, não há Justiça, não há funções essenciais, não há Fazenda Pública sem arrecadação.

Portanto, quando os meios tradicionais (Sisbajud, Renajud, Infojud, etc.) não funcionam, é inadiável pensar caminhos e construir alternativas para tornar efetiva e eficiente a atuação da Procuradoria Fiscal junto à recuperação de créditos públicos, especialmente dos chamados devedores estratégicos, cujo montante devido é imprescindível ao custeio da estrutura à serviço da sociedade.

É da natureza da advocacia pública a inovação, está no DNA do advogado público, e não poderia ser diferente, procurar soluções práticas e eficientes para as mais diversas demandas que,

⁵ Disponível em: <chrome-extension://efaidnbmnnnibpcajpcgiclfefindmkaj/https://www.gov.br/pgfn/pt-br/aceso-a-informacao/institucional/pgfn-em-numeros/pgfnemnumeros2024.pdf>. Acesso em: 06/04/2025

⁶ PAULSEN. Leandro. **Curso de Direito Tributário Completo**. 13. ed. Saraiva Jur: São Paulo, 2022.

diuturnamente, batem à porta da administração pública. Cada vez mais é urgente à Procuradoria “pensar fora da caixa”, razão pela qual a composição com Penhora de Faturamento e Compensação com precatórios passa a ser uma alternativa possível, conforme será tratado na sessão seguinte.

2. COMPOSIÇÃO COM PENHORA DE FATURAMENTO E COMPENSAÇÃO COM PRECATÓRIOS: AUTOCOMPOSIÇÃO NA EXECUÇÃO FISCAL.

O maior desafio da Procuradoria Fiscal é conseguir efetividade na execução, conforme detalhado anteriormente, E ser efetivo, no sentido real do termo, não se resume à afirmação de teses, conseguir um “papel para pôr na parede do gabinete”, definitivamente não. Efetividade diz respeito à arrecadação, isto é, conseguir sucesso é garantir o retorno econômico aos cofres públicos, em benefício da sociedade. Afinal, a arrecadação não é um fim em si mesmo, mas um meio para consecução dos fins a que se propõe o Estado.

Nesse cenário, ante o baixo grau de recuperabilidade da execução fiscal pelas vias ordinárias (entre 2% e 19%, conforme dados do CNJ, 2024), é urgente pensar meios de reaver os valores devidos à Fazenda Pública em patamares que façam frente às necessidades públicas, cujo financiamento é *conditio sine qua non* da capacidade do ente público angariar recursos, especialmente os que devem ser recuperados em combate à sonegação.

Hodiernamente, fala-se em diversos caminhos à litigiosidade, com vistas à efetividade, tais como transação tributária, compensação tributária, arbitragem e autocomposição. Tais mecanismos, cada um a seu modo, buscam viabilizar a cobrança e o pagamento do crédito tributário, cujo rito processual da execução fiscal, muito raramente, resultaria em arrecadação satisfatória.

Frente o movimento de alternativas ao tradicionalismo da execução, a Advocacia Pública passa a (re)pensar seu papel institucional, especialmente pela necessidade de assumir o protagonismo como agente inovador competente a incrementar caminhos juridicamente possíveis para a efetividade arrecadatória. Da mesma forma que a essência do advogado é dar uma resposta ao seu cliente, aos advogados públicos cabe responder à toda à sociedade (o verdadeiro cliente). É dever da Procuradoria Fiscal, incessantemente, “incomodar-se” com a inefetividade, repelir o caminho mais fácil e construir soluções complexas para casos complexos, eis a *mens legis* do Art. 132 da CF/88⁷.

É neste contexto em que se insere a figura da Composição com Penhora de Faturamento e Compensação com precatórios. Uma opção à litigiosidade congestionante da contencioso fiscal,

⁷ Art. 132. Os Procuradores dos Estados e do Distrito Federal, organizados em carreira, na qual o ingresso dependerá de concurso público de provas e títulos, com a participação da Ordem dos Advogados do Brasil em todas as suas fases, exercerão a representação judicial e a consultoria jurídica das respectivas unidades federadas.

possibilitando, a partir da relação entre devedor e credor, que as execuções fiscais tenham níveis de arrecadação maiores, diminuição do custo operacional, alta probabilidade de quitação, eficiência, rapidez e respeito à menor onerosidade⁸.

A fim de melhor situar o instituto, tratar-se-á, nas subseções seguintes, da definição, dos fundamentos, da regulação normativa e dos efeitos sobre a relação entre a atividade arrecadatória (Estado) e a atividade produtiva (Particular).

2.1 Conceito e Definições.

A Penhora de Faturamento é a penhora da receita do devedor, ou seja, a constrição sobre o dinheiro presente e disponível, bem como dos valores ainda a receber num momento futuro (recebíveis), incluindo-se os direitos e créditos já existentes, além daqueles valores que venham a ser aferidos pela Pessoa Jurídica como consequência de sua atividade econômica.

o conceito de faturamento está atrelado à noção de receita bruta, que, por sua vez, envolve um conjunto de ativos e recebíveis da pessoa jurídica que vai muito além do simples numerário depositado em uma conta corrente bancária ou aplicado em instituições financeiras; **podendo envolver, por exemplo, recebíveis futuros oriundos de certa atividade da empresa.** Enquanto a penhora de dinheiro consiste na constrição de recursos existentes e já disponíveis para o devedor, em espécie ou em depósitos bancários e aplicações financeiras, a **penhora de faturamento envolve não só as disponibilidades em moeda, mas também implica na constrição de recebíveis futuros,** cujo exame, inclusive, é fundamental para a elaboração do plano de pagamento a ser elaborado e executado por um administrador (NETO, 2021, p. 23, grifo nosso)

Inicialmente, importante esclarecer o sentido do termo “faturamento”, o qual, apesar da discussão jurídica que envolve o tema, deve ser entendido como sinônimo de “receita bruta”, conforme fixado pelo Supremo Tribunal Federal (STF) no julgamento do RE 608.830 e RE 643.923. Inclusive, no julgamento do ARE 936.107, o pretório excelso fixou a tese de que receita bruta e faturamento são termos sinônimos e consistem na totalidade das receitas auferidas com a venda de mercadorias ou serviços, referentes ao exercício das atividades empresariais.

Ato contínuo, quando se fala em Penhora de Faturamento, engloba-se tanto a penhora em dinheiro, quanto em créditos, mas também do capital de giro e de outros direitos patrimoniais, isto é, engloba toda a receita bruta da pessoa jurídica, não descontado o custo. Uma vez definido tal valor, aplica-se uma alíquota (percentagem) em montante que não prejudique o funcionamento da atividade

⁸ Art. 805. Quando por vários meios o exequente puder promover a execução, o juiz mandará que se faça pelo modo menos gravoso para o executado.

empresarial, a partir dos filtros da razoabilidade e da proporcionalidade, conforme entendimento firmado pelo Superior Tribunal de Justiça (STJ)⁹.

Esclarecido isso, faz-se preciso realizar uma distinção fundamental: Os arts. 835 e 866 do CPC disciplinam a Penhora “forçada” do faturamento da empresa, por determinação judicial, cujas balizas e limitações foram fixadas pelo STJ no julgamento do Tema Repetitivo nº 769¹⁰, todavia, a presente pesquisa se refere a outra modalidade de Penhora de faturamento, qual seja, a negociada com a parte devedora, leia-se: transacionada.

Em outros termos: diferente da Penhora de faturamento forçada pelo Poder Judiciário (Art. 866 do CPC), há a Composição com Penhora de Faturamento e Compensação com precatórios, cujo *modus operandi* é diverso e os resultados tendem a ser mais efetivos. Nessa modalidade, a Fazenda Pública, através da Procuradoria Fiscal, e o devedor se sentam à mesa de negociação, buscando um meio-termo que seja capaz de solver a dívida perante o fisco e garantir o funcionamento da empresa.

Como o próprio nome sugere, ocorre uma composição – não uma intervenção judicial na empresa, com nomeação de administrador judicial –, um acordo, em que a empresa, voluntariamente, oferece percentual de seu faturamento em garantia da execução fiscal, como forma de evitar medidas constritivas expropriatórias mais graves e, num espaço razoável de tempo, conseguir adimplir seu débito e recuperar sua regularidade fiscal.

Nesse sentido, a Procuradoria Fiscal abre as portas para que os devedores possam negociar seu passivo tributário em patamar crível e realizável, com a assunção de compromissos compatíveis com sua realidade e com a continuidade de seus negócios. A devedora oferece à penhora percentual razoável e proporcional de seu faturamento, compensa precatórios (gerando economia ao ente público) e se compromete a manter a regularidade fiscal.

Trata-se, pois, de buscar o **justo equilíbrio entre o direito do credor à satisfação de seu crédito e a preservação da empresa**, o que exigirá do aplicador do direito muita atenção às peculiaridades do caso concreto (...) o **Procurador do ente público possui o dever** de agir, inclusive em juízo, pautado pelo interesse público, considerado em sua totalidade — que não se restringe à realização do crédito executado —, podendo abranger, também, **a necessidade de preservação da empresa** (TONIOLO, 2010, p. 51, grifo nosso)

Da forma como é pensada, a Composição com Penhora de Faturamento e Composição com precatórios, não foge ao crivo do Judiciário, pois o acordo firmado, com a definição do percentual da

⁹ RESp nº 1.666.542/SP

¹⁰ <https://www.stj.jus.br/sites/portalp/Paginas/Comunicacao/Noticias/2024/14052024-Repetitivo-define-diretrizes-para-penhora-sobre-faturamento-de-empresa-em-execucao-fiscal.aspx>. Acesso em: 12/04/2025

do faturamento e o valor da compensação com precatórios, deve ser homologado judicialmente, em atendimento aos artigos 190¹¹, parágrafo único e 862¹², parágrafo segundo do CPC.

Ademais, a Penhora de Faturamento por acordo nos autos é uma estratégia jurídica plausível com vistas à eficiência na execução fiscal, conforme aponta Araken de Assis “se mostra possível às partes acordarem plano consensual, o CPC permite a convocação do credor, do gestor da empresa e do executado. Neste caso, o juízo proferindo se ostentará homologatório” (ASSIS, 2007, p. 655).

Por fim, definidas as questões conceituais, passa-se à análise dos fundamentos e da regulação normativa do instituto, conforme tratado na sessão seguinte.

2.2 Fundamentos e Aspectos Normativos.

A construção do instrumento aqui referido decorre logicamente de fundamentos e princípios existentes na Constituição Federal de 1988 e na legislação processual, a saber: *dever de eficiência da máquina pública* (Art. 37, *caput*, CF/88); *o direito fundamental à efetiva tutela executória* (art. 4º do CPC); *standards* legais decorrentes de institutos símios previstos na legislação infraconstitucional; e *a cláusula aberta à celebração de negócio jurídico processual*, na forma do art. 190 do CTN.

Como ponto de partida, o artigo 37 da CF/88 é claro ao estabelecer que a Administração Pública obedecerá, dentre outros, ao princípio da eficiência. Ser eficiente está intrinsecamente ligado ao binômio custo-benefício, isto é, obter o melhor resultado possível, com o emprego racionalizado de recursos, revelando-se, assim, o tripé do postulado: eficiência, eficácia e efetividade. Nesse sentido, esclarecedor o ensinamento de Juliano Heinen (2023), *in verbis*:

Eficiência na esfera administrativa pressupõe racionalização de recursos, ou seja, deve-se qualificar o rendimento dos meios. E, em assim sendo, obrigação do Estado comprometer-se legalmente com metas e resultados eficientes. Assim, toda a sociedade pode cobrar um desempenho adequado às entidades públicas (...) Eficiência relaciona o resultado da ação administrativa, para com a quantidade de recursos empregados (...) Eficácia se preocupa com o atendimento do resultado planejado a contento (...) a Efetividade passa a avaliar a performance da atividade administrativa a partir do balanceamento destes dois critérios (HEINEN, 2023, p. 257; 267)

¹¹ 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.

Parágrafo único. De ofício ou a requerimento, o juiz controlará a validade das convenções previstas neste artigo, recusando-lhes aplicação somente nos casos de nulidade ou de inserção abusiva em contrato de adesão ou em que alguma parte se encontre em manifesta situação de vulnerabilidade.

¹² Art. 862 (...) § 2º É lícito às partes ajustar a forma de administração e escolher o depositário, hipótese em que o juiz homologará por despacho a indicação.

Daí surge uma indagação: a forma habitual de prosseguir na execução fiscal tem se mostrado eficiente? 2% a 19% de recuperabilidade e 88% de congestionamento do Judiciário concretizam o mandamento constitucional da eficiência? A resposta se impõe negativa. Em meio a tal quadro, é preciso, ou melhor, é urgente pensar alternativas que abram caminhos à concretização de medidas, de fato, eficientes e que façam *jus* ao mandamento constitucional.

A partir dessa perspectiva, a Composição com Penhora de Faturamento e Compensação com precatórios (assim como será destacado em sessão própria) apresenta resultados, no que toca à recuperabilidade de recursos e racionalização da execução, bem superiores ao rito processual comum, realidade essa que qualifica o instituto como uma opção crível ao problema crônico da inefetividade das execuções, justamente por buscar guarida junto a eficiência.

Ato contínuo, a execução fiscal, enquanto subespécie do gênero execução por quantia certa, e lastreada pelo direito fundamental à tutela jurisdicional efetiva em favor do credor, no caso, do Estado, no caso, da sociedade como destinatário final das políticas públicas custeadas pelos recursos que se busca recuperar.

Não estamos tratando aqui de simples garantia a tutela jurisdicional executória, mas sim de **direito fundamental a efetiva tutela executória**, prestada em tempo razoável. Por ser um direito fundamental processual constitucionalizado, impõe-se a sua realização pelo órgão judicial, **mesmo na ausência de regramento infraconstitucional específico** (TONIOLO, 2010, p. 47, grifo nosso).

O art. 4º do CPC prevê que “as partes têm o direito de obter em prazo razoável a solução integral do mérito, incluída a atividade satisfativa”, isto é, a tutela jurisdicional tem por objeto que seja proferida uma “decisão justa, adequada, efetiva e tempestiva” (MITIDIERO, 2022, p. 30). Portanto, o direito fundamental do credor à efetividade da tutela jurisdicional impõe que as normas sobre os meios executórios sejam integradas e interpretadas com o viés de viabilizar a plena satisfação do crédito público em recuperação.

Sobre tal perspectiva, salutar o ensinamento de Marcelo Lima Guerra (2003).

o que se denomina direito fundamental à tutela executiva corresponde à peculiar manifestação **do postulado da máxima coincidência possível no âmbito da tutela executiva**. No que diz com a prestação de tutela executiva, a máxima coincidência traduz-se **na exigência de que existam meios executivos capazes de proporcionar a satisfação integral de qualquer direito consagrado em título executivo**. É essa exigência, portanto, que se pretende “individualizar”, no âmbito daqueles valores constitucionais englobados no “*due process*”, denominado-o direito fundamental à tutela executiva e que consiste, repita-se, **na exigência de um sistema completo de tutela executiva, no qual existam meios executivos capazes de proporcionar pronta e integral satisfação a qualquer direito merecedor de tutela executiva** (GUERRA, 2003, p. 102, grifo nosso).

A composição com Penhora de Faturamento e Compensação com precatórios se insere nesse contexto da necessidade de pensar um sistema completo de tutela executiva, enquanto mecanismo

hábil a permitir a satisfação do crédito público, especialmente o de difícil recuperabilidade, cuja aplicabilidade se sustenta, como referido *supra*, fico, em razão da autoaplicabilidade dos direitos fundamentais mencionados, conforme regra do art. 5º, §1º da CF/88¹³.

Além disso, importante dizer que o instrumento da composição com penhora de faturamento e Compensação com precatórios também encontra azo a partir da aplicação sistemática, enquanto *standards* legais, de outros institutos símios com previsão expressa na legislação infraconstitucional, a partir dos quais é possível a construção de acordos voluntários que tenham por objeto a penhora de percentual do faturamento das empresas em débito com o fisco.

De antemão, importante lembrar a previsão do art. 9º, inciso III, da Lei nº 6.830/80, a qual diz caber ao devedor oferecer, em garantia à execução fiscal, dentre outros, bens à penhora. Observa-se que o texto legal usa uma expressão genérica, qual seja, “bens”, referindo-se à totalidade do patrimônio do qual dispõem o devedor, não necessariamente dinheiro, havendo apenas a advertência de observar a ordem do art. 11 da LEF, enquanto preferência, jamais exclusividade.

Corrobora tal interpretação a consagração, pela inteligência do art. 789 do CPC, do princípio da patrimonialidade, consoante o qual o devedor responderá, pelo cumprimento de suas obrigações, com todos os bens, sejam eles presentes ou futuros. Logo, são aptos a serem afetos à execução fiscal a totalidade de bens do devedor, sejam bens já conhecidos no ajuizamento, sejam aqueles que venham a ser incorporados ao devedor ao longo do trâmite processual.

No mesmo sentido, o art. 834 do CPC prevê que são sujeitos à constrição, na falta de outros, os frutos e os rendimentos de outros bens, ainda que estes inalienáveis. Por seu turno, o art. 11 da LEF autoriza a penhora de direitos com conteúdo econômico-patrimonial, (art. 835, XIII do CPC).

Ainda, o art. 862 do CPC trata do procedimento para penhora do estabelecimento comercial, industrial ou agrícola, cujo rito permite, inclusive, que as partes envolvidas (credor e devedor) possam ajustar entre si, ou seja, acordar, a forma de administração e até mesmo escolher o depositário (geralmente, o devedor), sujeitando-se a composição à homologação judicial (Art. 862, § 2º do CPC).

Todo esse arcabouço normativo revela que, em matéria de penhora, é, não apenas dever, mas direito do devedor poder utilizar de seu patrimônio – materializado de diversas formas – para fazer frente à cobrança do fisco. Atualmente, fala-se em verdadeira cláusula aberta de patrimônio, cuja riqueza pode ser expressa em modalidades cada vez mais distantes da cártula de papel, porém com valor econômico aferível e, como tal, no âmbito de incidência do fisco.

Ciente dessa realidade, o legislador infraconstitucional, inovando o ordenamento processual anterior, consagrou no artigo 835, X, do CPC que a penhora pode recair sobre percentual do

¹³ Art. 5º (...) § 1º As normas definidoras dos direitos e garantias fundamentais têm aplicação imediata.

faturamento da empresa devedora, isto é, o faturamento passou a ser reconhecido legalmente como patrimônio sujeito à constrição na execução, cujo procedimento vem regulado no artigo 866 do código, *ipsis litteris*:

Art. 866. Se o executado não tiver outros bens penhoráveis ou se, tendo-os, esses forem de difícil alienação ou insuficientes para saldar o crédito executado, o juiz poderá ordenar a penhora de percentual de faturamento de empresa.

§ 1º O juiz fixará percentual que propicie a satisfação do crédito exequendo em tempo razoável, mas que não torne inviável o exercício da atividade empresarial.

§ 2º O juiz nomeará administrador-depositário, o qual submeterá à aprovação judicial a forma de sua atuação e prestará contas mensalmente, entregando em juízo as quantias recebidas, com os respectivos balancetes mensais, a fim de serem imputadas no pagamento da dívida.

§ 3º Na penhora de percentual de faturamento de empresa, observar-se-á, no que couber, o disposto quanto ao regime de penhora de frutos e rendimentos de coisa móvel e imóvel.

Como referido, o CPC autoriza e regulamenta a chamada penhora “forçada” do faturamento, isto é, aquela em que o juiz se imiscui sobre o faturamento da empresa, à revelia da vontade do devedor, e fixa percentual razoável (algo entre 5% e 10%, conforme STJ)¹⁴ que deve ser repassado, mês a mês, ao juízo executório com vistas a satisfazer em tempo razoável o direito do credor

De outro lado, a presente pesquisa tem por objeto a Composição com Penhora de Faturamento e Compensação com precatórios, cujo procedimento não é, à primeira vista, tratado no CPC, pois, diferentemente daquela, não se trata de penhora forçada, mas de penhora consentida, em que Estado-Credor e Empresa-Devedora chegam ao consenso de utilizar percentual do faturamento desta em prol da satisfação do crédito daquela.

Aqui cabe um alerta: embora o art. 833, X c/c 866 do CPC não tratem propriamente da Composição com Penhora de Faturamento e Compensação com precatórios, o texto legal dá sustentáculo ao referido instrumento de autocomposição, frente à similaridade quanto aos fundamentos, diferenciando-se apenas quanto à operacionalização.

Explica-se: 1º) O CPC fala expressamente que o faturamento da empresa é penhorável, logo encerra-se a discussão sobre a viabilidade de tal modalidade de constrição, devendo, inclusive, no que couber, observar o procedimento da penhora de frutos e rendimentos (Art. 866, §3º do CPC); 2º) A legislação autoriza a penhora forçada do faturamento da empresa, isto é, flexibiliza o véu da proteção patrimonial para permitir que o direito do credor seja satisfeito, logo não há vedação para constrição sobre o faturamento. Claramente, medida muito mais gravosa do que aquela em que a

¹⁴(...) 2. A jurisprudência deste Superior Tribunal é firme quanto à possibilidade de fixação de penhoras no percentual de 5% a 10% do faturamento bruto da empresa, com vistas a, por um lado, disponibilizar forma menos onerosa para o devedor e, por outro lado, garantir forma idônea e eficaz para a satisfação do crédito, atendendo, assim, ao princípio da efetividade da execução. (STJ - AgInt no AREsp: 2234697 RS 2022/0336330-1, Relator.: MARCO AURÉLIO BELLIZZE, Data de Julgamento: 26/06/2023, T3 - TERCEIRA TURMA, Data de Publicação: DJe 29/06/2023. Acesso em: 20/04/2025)

empresa, de forma livre e voluntária (acordo), oferece percentual de seu faturamento mensal para pagar, mês a mês, seu débito.

Nessa seara, seria um contrassenso insuperável ao ordenamento jurídico a interpretação de que o CPC autoriza, em nome da concretização do interesse do credor e da efetividade do processo executivo, a penhora forçada do faturamento de empresas devedoras da Fazenda Pública (em que o Estado-Juiz passa a definir um patamar para afetação à execução, com nomeação de administrador judicial para controle e fiscalização dos valores). Mas que, por outro lado, em nome dos mesmos princípios, não permitisse a oferta voluntária pela empresa de parte de seu faturamento, após negociação com a Procuradoria Fiscal, para saldar, em tempo razoável, sua dívida ativa.

Cabe aqui o critério hermenêutico de que *quem pode o mais, pode o menos*, logo a previsão legal do CPC que autoriza a penhora forçada sobre o faturamento das empresas serve, e não poderia ser diferente, de base ao seu oferecimento eletivo no âmbito da autocomposição (conforme será tratado em sessão própria).

Por fim, a Composição com Penhora de Faturamento e Compensação com precatórios se revela, ainda, como verdadeiro negócio jurídico processual com fundamento no art. 190 do CPC. Segundo o qual, em se tratando de direitos que admitam autocomposição, é lícito às partes capazes estipular mudanças no procedimento para ajustá-lo às especificidades, leia-se: necessidades, da causa, recaindo a convenção sobre poderes, deveres, faculdades, ônus e outros elementos que sejam úteis à resolatividade da demanda.

A doutrina processualista brasileira entende que o CPC inovou ao permitir a celebração de negócios jurídicos “atípicos”, isto é, que não constam de um rol, mas que são pensados a partir da análise das peculiaridades do caso concreto em discussão. Nesse sentido, sábio o ensinamento de Cassio Scarpinella Bueno.

O caput do art. 190 admite que os acordos sejam feitos antes do processo (em cláusula de contrato, por exemplo, como sempre ocorreu com o chamado foro de eleição, clássico exemplo de negócio processual típico) **ou durante sua tramitação (razão pela qual é importante entender que o incentivo à autocomposição feito desde os §§ 2º e 3º do art. 3º deve se voltar também ao próprio processo, e não só ao direito material controvertido)**. Trata-se, portanto, da possibilidade de as **partes estabelecerem entre si negócios processuais atípicos**, para além daqueles já previstos e estabelecidos pelo CPC e pela legislação processual civil extravagante, que são os negócios processuais típicos (BUENO, ano, p.217, grifo nosso).

O art. 190 do CPC encerra uma cláusula geral de negociação processual com vistas a permitir a celebração de negócios jurídicos atípicos entre as partes (bilateral) e entre as partes e o juiz (plurilaterais), bastando para tanto que o direito em discussão admita autocomposição e que as partes

sejam capazes, cujas convenções ficam sob o crivo do Juiz, o qual apenas negará validade em caso de manifesta nulidade ou existência de abusividade.

Uma vez atendidos tais requisitos, a celebração de negócio jurídico processual é válida, inclusive quando parte a Fazenda Pública, tendo em vista que não se discute a capacidade processual e a legitimidade dos Procuradores Fazendários, especialmente nas demandas cujo plano de fundo seja a questão financeiro-arrecadatória, ante sua natureza disponível. Inclusive, o enunciado 256 do Fórum Permanente de Processualistas Cíveis é claro ao dizer “A Fazenda Pública pode celebrar negócio jurídico processual.”

Sobre a questão, o professor Leonardo Carneiro da Cunha explica que, na condição de parte em processo judicial, a Fazenda Pública está elegível à prática de atos negociais no bojo da lide, percebido que inexistente vedação legal. Além disso, se de um lado foi dado aos advogados públicos poder para celebrar atos processuais, de outro, por questão lógica, também foi conferida a competência para celebrar negócios jurídicos processuais, afinal “a quem é dados os fins, dá-se também os meios”, conforme a Teoria dos Poderes Implícitos¹⁵.

A Fazenda Pública é parte em processo judicial, podendo praticar atos negociais no processo. A Fazenda Pública pode celebrar convenção processual para suspender o processo (art. 313, II), para adiar uma audiência (art. 362, I), para definir a forma de liquidação da sentença (art. 509, I), entre tantos outros exemplos. **Não há vedação legal à celebração de negócios processuais pela Fazenda Pública. A indisponibilidade do interesse público não deve ser invocada como impedimento à celebração de negócio processual pela Fazenda Pública.** É possível, até mesmo, **haver negócios processuais para fortalecer situações jurídicas processuais do ente público.** A indisponibilidade do direito material não implica necessária indisponibilidade do direito processual. Mesmo quando os interesses em disputa sejam indisponíveis, **há margem para a celebração de convenções ou acordos processuais**, por exemplo, a eleição de foro, a suspensão do processo, a dilação de prazos e a redistribuição do ônus da prova (CUNHA, 2025, p. 389, grifo nosso).

A Composição com Penhora de Faturamento e Compensação com precatórios materializa a celebração de negócio jurídico processual, tendo em vista que, prestigiando a autonomia da vontade, a efetividade e a otimização de tempo e recursos, a Procuradoria Fiscal convencionou com a empresa devedora uma forma razoável de pagamento do débito (percentual do faturamento), por um prazo exequível, suspendendo-se a execução fiscal. Na convenção, ainda, abre-se caminho para resolver eventuais dificuldades processuais (tais como citação, intimação, solidariedade, penhora, dentre outras), de modo que o ato negocial se sujeita ao controle de legalidade por parte do Juiz, o qual, para validade, deverá homologar a transação, com lavratura do termo de penhora.

¹⁵ Princípio segundo o qual quando se estabelece um objetivo, os meios necessários para alcançá-lo também devem ser fornecidos. A lógica é que, para cumprir um objetivo, é fundamental que haja a disponibilidade de recursos, ferramentas e condições para isso.

Portanto, o acordo com Penhora de Faturamento e Compensação com precatórios como estratégia de atuação da Procuradoria Fiscal não viola, sob nenhuma ótica, a legislação de regência, ao revés, encontra guarida sólida a partir da compreensão sistemática de princípios constitucionais, institutos símios e cláusulas abertas consagradas expressamente no CPC.

2.3 Mecanismo de Autocomposição: A lógica do “ganha-ganha”.

O Art. 3º, § 2º, do CPC estabelece que “O Estado promoverá, sempre que possível, a solução consensual dos conflitos”, inserindo, dentre as normas fundamentais do processo civil, o princípio do estímulo da solução por emprego de técnicas de autocomposição, “a orientar a atividade estatal na solução das disputas (...) sendo possível, adequada ou recomendável, cumpre construir regras que contribuam para a obtenção da autocomposição” (CUNHA, 2025, p.11).

Nessa mesma linha, o parágrafo 3º do dispositivo *supra* aduz que “a conciliação, a mediação e outros métodos de solução consensual de conflitos deverão ser estimulados por juízes, advogados, defensores públicos e membros do Ministério Público, inclusive no curso do processo judicial”, logo existe o dever geral de estímulo à solução consensual do conflito, como alternativa à excessiva judicialização, por vezes morosa e com baixa eficácia satisfativa.

Daí por que há regras explícitas sobre a capacitação dos mediadores e conciliadores. A disciplina contida na Resolução 125/2010 do CNJ denota que **a conciliação e mediação devem ser organizadas com a finalidade não de solucionar a crise de morosidade da Justiça, mas como um método para se dar tratamento mais adequado aos conflitos de interesses que ocorrem na sociedade.** Tais meios são adequados para solução de controvérsias. O problema é que, tradicionalmente, estabeleceu-se, no Brasil, um excesso de litigância ou uma judicialização dos conflitos, acarretando uma quantidade avassaladora de processos instaurados perante o Poder Judiciário. Só que, muitas vezes, a solução adjudicada pelo juiz estatal não é a mais adequada, com resultados insatisfatórios. **É preciso estimular e orientar as pessoas a resolverem, por si próprias, seus conflitos, devendo o Judiciário, em algumas hipóteses, ser o meio alternativo** (CUNHA, 2025, p. 11, grifo nosso).

Dessa forma, a autocomposição é um caminho possível, adequado e efetivo para resolução dos conflitos, tendo em vista que, em tal modalidade, as partes ficam “frente a frente”, colocando as “cartas na mesa” na busca pelo, cada vez mais necessário, “meio termo”. Através de concessões recíprocas, é possível compor sobre a questão e evitar o custo, de tempo e de recursos, que a celeuma cobraria ao longo do burocrático, e pouco efetivo, rito processual tradicional.

Por essa linha, o art. 139, V, do CPC, reafirma o dever do Juiz em buscar solução consensual, ao lhe impor a obrigação de promover, a qualquer tempo, a autocomposição entre as partes, contando, inclusive, com o auxílio de mediadores e conciliadores. Na mesma linha, o Art. 784, IV, do diploma

processual, confere natureza de título executivo extrajudicial ao instrumento de acordo celebrados pelo Ministério Público, pela Defensoria Pública e pela Advocacia Pública, dentre outros.

Na verdade, há a construção de um verdadeiro macrosistema de resolução de disputas, para além do *judicial law*, revelando a existência do sistema de Justiça Multiportas¹⁶ (alternativas mais adequadas às especificidades do caso concreto), ao tempo que o CPC dedicou um capítulo inteiro sobre mediação e conciliação (Arts. 165 a 175), cujo teor é o estímulo redundante à autocomposição, inclusive no âmbito da Administração Pública, frente a previsão de instalação de câmaras administrativas de conciliação (Art. 174).

Em se tratando da Fazenda Pública¹⁷, há muito já foi superada a noção arcaica de que é vedado ao Poder Público transacionar, compor, pois a compreensão exata do interesse público não perpassa pelo apego reverencial à solução jurisdicional, mas sim por garantir efetividade e celeridade para atender à política pública subjacente. Nesse sentido, esclarecedor o pensamento de Renato Beneduzi, *ipsis litteris*:

O novo CPC, em boa hora, é explícito em afastar-se da concepção, hoje cada vez menos defendida, segundo a qual a tutela do interesse público impediria a administração de solucionar de modo consensual os litígios em que se envolvesse. Com efeito, **‘não há, para o Estado, nenhuma exigência de resolver seus conflitos unicamente através da intervenção jurisdicional** (BENEDUZI, 2020, p. 383, grifo nosso).

Inclusive, a Lei 13.129/2015 (Lei de Arbitragem) é clara ao prever a possibilidade de o Poder Público firmar acordos e fazer transações, inclusive por meio da arbitragem. O art.1º, §2º e 3º da norma diz que “a administração pública direta e indireta poderá utilizar-se da arbitragem para dirimir conflitos relativos a direitos patrimoniais disponíveis” e “a autoridade ou o órgão competente da administração pública direta para a celebração de convenção de arbitragem é a mesma para a realização de acordos ou transações”.

Sobre a questão, esclarecedora a conclusão de Cássio Scarpinella Bueno, segundo o qual a Lei de Arbitragem e o CPC “são inegáveis marcos legislativos, que se harmonizam por completo com os parágrafos do art. 3º do próprio CPC, no sentido de **permitirem e incentivarem a construção de soluções consensuais também pelo Poder Público**, independentemente de se estar em juízo ou não” (BUENO, 2022, p. 216, grifo nosso).

¹⁶ Há casos, então, em que o meio *alternativo* é que seria o da justiça estatal. A expressão *multiportas* decorre de uma metáfora: seria como se houvesse, no átrio do fórum, várias portas; a depender do problema apresentado, as partes seriam encaminhadas para a porta da mediação, ou da conciliação, ou da arbitragem, ou da própria justiça estatal (CUNHA, 2020, p. 893).

¹⁷ Enunciado 573/FPPC - Órgãos de Advocacia Pública. Hipóteses em que estão autorizados a aceitar autocomposição. Publicidade pela Fazenda Pública.

Especificamente no âmbito da execução fiscal, historicamente, a Procuradoria Fiscal se colocou na posição de antagonista, mesmo algoz das empresas em débito com a Fazenda Pública, especialmente ante o caráter incisivo e nada aberto ao diálogo que as prerrogativas da Lei de Execução Fiscal garantem ao Credor. Como resultado, a relação entre Fazenda e setor privado, ao longo do tempo, foi se tornando conflituosa, arredia, combativa e sem espaço alguma para outro caminho que não fosse a judicialização. O resultado? Empresas fechadas, processos frustrados e índice ínfimo de recuperação arrecadatória.

Em resposta a esse quadro, que se fala em Administração Pública Negocial, enquanto (re)visão do papel da Fazenda Pública com inserção de técnicas e instrumentos de promoção da consensualidade como mecanismo de resolução de disputas. Se antes, pregava-se que a indisponibilidade do interesse público e a sua supremacia sobre o particular impunham uma relação “arisca” com o contribuinte, pela lógica do *tudo ou nada*, a modernidade, com as complexas relações econômicas aviltantes, demonstra que o caminho a percorrer deve ser outro: a consensualidade.

com a mediação, **abandona-se a lógica do ‘ganha-perde’**, da impossibilidade de acordos (como no antigo mantra da indisponibilidade e supremacia), a famigerada cadeia de “soma zero” (em que tudo o que uma parte ganha implica a correspondente derrota da outra) [...] **passando-se à lógica do ‘ganha-ganha’** [...]. Isto é, para que um vença, é necessário que o outro não seja derrotado em absoluto (CUÉLLAR; MOREIRA, 2017, p. 15).

A partir de tal compreensão, a Composição com Penhora de Faturamento e Compensação com precatórios encontra espaço, já que seu objeto é fazer o Credor Fazendário (setor público) e o devedor tributário (setor privado), em transação, chegar ao consenso. Isto é, o objetivo não é *vencer a todo o custo*, mas encontrar o ponto de equilíbrio, em que o Fisco recupere o crédito e o devedor adimpla suas obrigações, sem sacrifício da atividade desenvolvida, enfim: *ganha-ganha*.

Nesse processo, a Procuradoria Fiscal assume papel fundamental para construção de um ambiente negocial aberto, acolhedor e profícuo à consensualidade. Ao abrir a porta do gabinete para que o devedor possa entrar, sentar e falar sua realidade, o advogado público contribui decisivamente com a construção de formas alternativas de resolução da disputa fiscal e promove a necessária aproximação com os agentes econômicos que geram emprego e renda.

Com práticas negociais, como a Penhora de Faturamento e Composição com precatórios, a Procuradoria assume o protagonismo, que de fato lhe cabe, o de ser parceira das empresas, não seu algoz, comprometida com a arrecadação e, também, com a continuidade da atividade empresarial, cuja permanência é imprescindível à geração de recursos atuais e futuros. Não há sentido, por não ser objetivo do Estado, partir para o “*eu contra eles*”, inaugura-se a era do *ganha e ganha*.

3. ACORDOS COM PENHORA DE FATURAMENTO: UM OLHAR SOBRE A PROCURADORIA GERAL DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL.

A Procuradoria Geral do Estado do Rio Grande do Sul (PGE/RS), há muito, tem se dedicado à busca de soluções inovadoras, juridicamente viáveis, para dar a resposta adequada à sociedade, com vistas a atender o fim último de sua existência: servir à população. Nessa seara, a PGE/RS, por vezes, atuou, e atua, na posição de vanguarda para viabilizar, a partir de um criterioso juízo de juridicidade, a eficácia da política pública e o atendimento dos fins constitucionais do ente público.

Em se tratando da recuperação de créditos públicos inscritos em Dívida Ativa, a postura também não é diferente. Na verdade, o baixo nível de recuperabilidade da execução fiscal pelas vias ordinárias tornou urgente a adoção de estratégias capazes de reverter tal quadro, permitindo que o Estado minimizasse suas perdas e potencializasse o recolhimento dos tributos em cobrança judicial.

Assim, dentre vários instrumentos implementados pela PGE/RS, merece destaque a celebração de Acordos com Penhora de Faturamento e Compensação com precatórios, enquanto mecanismo autocompositivo que, desde 2019, entrega resultados significados, em termos de eficiência arrecadatória, ao ente público, bem como para continuidade da atividade econômica (gerando emprego e renda) das empresas acordantes.

Nos últimos anos, uma sucessão de fatores externos, também internos, gerou sucessivas crises na economia. Desde a pandemia (2020-2022), com os *lockdown*, até instabilidades políticas e mercadológicas, diversas variantes afetaram o setor produtivo e a geração de riqueza. Em especial, o estado do Rio Grande do Sul viu grande parte de sua atividade econômica, lastreada no turismo, ser inativada em vários momentos, desde a crise sanitária até a crise das chuvas (2024)

Em meio a esse cenário de clara e inequívoca dificuldade das empresas, âmbito de geração de emprego e renda, não é dado à Advocacia Pública, função essencial ao estado de direito (Art. 132 da CF/88), ficar alheia aos conclames e necessidades do setor produtivo. A Procuradoria é chamada a pensar opções para equacionar interesses da Fazenda Pública com os das empresas em débito, num processo em que não haja sacrifício de um por outro, mas em que ambas, por assim dizer, “deem as mãos”, pois ao tempo que o Estado necessita arrecadar, a população precisa dos empregos gerados.

Nesse sentido, Ernesto Toniolo, Procurador do Estado do Rio Grande do Sul, alerta para a eminência de se criar um procedimento especial de cobrança dos créditos públicos, na qual a Procuradoria Fiscal, no bojo da execução fiscal, persiga a realização do interesse público como um todo, não com a cegueira míope pela expedição de um alvará.

Embora devamos atentar a circunstância de que o crédito cobrado por meio da execução fiscal destina-se a um fim muito caro ao ordenamento constitucional pátrio – o interesse público como bem comum —, **este último não é absoluto, não podendo ser entendido como “um gigante que se diverte ao lançar dardos sobre as cabeças dos pobres mortais contribuintes”** (TONIOLO, 2010, p. 51, grifo nosso)

Imbuídos de tal espírito, a PGE/RS, através das equipes que atuam junto à arrecadação, tem implementado, com mais ênfase a partir de 2019, a celebração de Acordos com Penhora de Faturamento e Compensação com precatórios, prestigiando a consensualidade como veículo hábil a promover a racional recuperação de recursos públicos, sem sacrifício da atividade econômica.

A composição com a Penhora de Faturamento, no âmbito da PGE/RS, tem um duplo objetivo muito bem definido: de um lado, possibilita a regularização fiscal dos contribuintes, cuja realidade econômica não lhes permite fazê-lo pelos meios ordinários; de outro, contribui com o reestabelecimento da saúde financeira dos cofres públicos, pelo fluxo mensal de recursos negociados.

A fim de melhor explicitar o trabalho desenvolvido pela PGE/RS, passar-se-á, nas subseções seguintes, a discutir a viabilidade jurídica da utilização do instituto (normatização, operacionalização e equipes de trabalho), bem como dos resultados obtidos a partir das composições com penhora de faturamento e Compensação com precatórios entre os anos de 2019 e 2025 (1º semestre).

3.1. PGE/RS na mesa de negociação: Portaria nº 434/2019.

A Composição com Penhora de Faturamento e Compensação com precatórios, conforme discutido anteriormente, busca seu fundamento no princípio da eficiência, bem como em diversos dispositivos do CPC (*vide item 2.2*), cujo procedimento, no âmbito da PGE/RS, é disciplinado pela Portaria nº 434, de 04 de junho de 2019¹⁸, a qual estabelece, em linhas gerais, os critérios para composição, os limites negociais dos procuradores, as condições e a forma de quitação dos valores.

Tal iniciativa surgiu a partir da constatação de que muitas empresas, especialmente aquelas definidas como Grandes Devedores, não atendiam aos critérios ordinários de parcelamento do débito inscrito em dívida ativa, pois, nos termos do Convênio CONFAZ, a dívida de ICMS apenas pode ser parcelada em até 60 vezes (5 anos), gerando um valor de parcela mensal acima do encargo que a empresa, naquele momento, era capaz de arcar.

O resultado de tal quadro levava a dois caminhos: ou a empresa não aderiria ao acordo e execução fiscal seguia (com baixíssima viabilidade de recuperação), ou a empresa aderiria, mas logo

¹⁸ Anteriormente, foi editar a Portaria nº 43/2009, a qual foi substituída pela Portaria nº 531/2012, a qual vigeu até a Portaria nº 434/2029

restava inadimplente. Em ambos os casos, o interesse público não era satisfeito, anotado que nem ocorria a arrecadação, tampouco a empresa mantinha regularidade fiscal para desempenhar atividade econômica. Enfim, Estado e particular compartilhavam o sentimento de frustração.

Então, a PGE/RS, consciente de seu papel institucional, sensível à necessidade de viabilizar meios que garantissem o pagamento em condições mais críveis de adimplemento (possibilitando as empresas honrarem a dívida tributária e, ao mesmo tempo, preservar empregos, gerando riqueza – consequentemente, arrecadação) buscou aperfeiçoar a celebração de Acordos com Penhora de Faturamento e Compensação com precatórios. Ao ponto de ser, hoje, tal estratégia a responsável pela maior parte da arrecadação negociada a encargo da Procuradoria.

Em termos de autorização legislativa, um dos fundamentos da Portaria 434/2019 é o artigo 130 da Lei Estadual nº 6.537, que autoriza expressamente a transação tributária, total ou parcial, por ato do Procurador Geral do Estado (naturalmente, delegável), fundamento esse que foi, agora em 2024, confirmado com a aprovação, pela Assembleia Legislativa do Estado do Rio Grande do Sul, da lei nº 16.241/2024 (Lei do Acordo Gaúcho), *in verbis*:

Art. 1º Esta Lei estabelece os requisitos e as condições para que o Estado do Rio Grande do Sul, suas autarquias e outros entes estaduais, e os devedores ou as partes adversas realizem transação resolutive de litígio relativo à cobrança de créditos vencidos da Fazenda Pública, de natureza tributária ou não tributária, inscritos em dívida ativa, instituindo o Programa Acordo Gaúcho.

Art. 14. A transação poderá ser proposta pela Procuradoria-Geral do Estado ou pela Receita Estadual, de acordo com as respectivas competências, de forma individual ou por adesão, ou por iniciativa do devedor.

Art. 16. O Estado do Rio Grande do Sul, suas autarquias e outros entes estaduais, representados pela Procuradoria-Geral do Estado, poderão propor transação, por adesão, aos devedores com litígios tributários decorrentes de relevante e disseminada controvérsia jurídica.

A portaria nº 434/2019 da PGE/RS tem, por plano de fundo, garantir a desburocratização, através da ação informada com vista à cooperação entre as partes em litígio tributário, cujas premissas do processo de composição são o respeito à boa-fé recíproca, negociação bilateral vantajosa e flexibilização na celebração de acordos complexos, especialmente como técnica de enfrentamento às crises em diversos setores econômicos.

Importante destacar que a celebração de Acordos com Penhora de Faturamento e Compensação com precatórios, nos termos do regulamento *supra*, é medida de natureza subsidiária e de uso estratégico, tendo em vista que há necessidade de atendimento de determinados requisitos para que o contribuinte possa fazer *jus* a tal modalidade de composição, cuja incidência deve se dar apenas em casos de absoluta inviabilidade de realização do parcelamento ordinário. Eis a inteligência do Art. 1º da Portaria nº 434/2019:

Art. 1º Ficam autorizados os Procuradores do Estado a acordar com os devedores de crédito tributário o pagamento por meio de penhora do faturamento, **quando inviável o parcelamento do débito pelas vias ordinárias previstas nos regulamentos da Procuradoria-Geral do Estado**, observando-se, cumulativamente, o seguinte:

I – **comprometimento mensal mínimo** para pagamento da parcela devida a título de penhora de faturamento de **1,5% da receita bruta da empresa** (item 31 da informação em GIA mensal da empresa);

II – definição da parcela mínima devida a título de penhora de faturamento correspondente a, no mínimo, 120% (cento e vinte por cento) do encargo mensal incidente sobre a dívida;

III – **recolhimento integral do ICMS vincendo nos três meses anteriores à formalização da negociação e, no mínimo, enquanto vigor a composição** (grifo nosso);

A primeira providência que cabe ao Procurador do Estado, antes de prosseguir com a composição com penhora de faturamento, é o necessário estudo da viabilidade econômica da empresa e do montante da dívida, aplicando-se um filtro simples: caso o valor total do débito, dividido por 60 parcelas, reste um montante inferior a 1,5% do faturamento mensal da empresa, não resta satisfeito o critério definido no Art. 1º, inciso I, da Portaria 434/2019.

Isto porque o percentual mínimo para negociação é de 1,5% do faturamento da empresa (receita bruta total), vedado negociar parcela mensal abaixo de tal patamar, podendo, naturalmente, ser superior, mas aqui tem-se o *standard* legal do limite transacional do Procurador do Estado.

Ao lado da parcela mínima mensal (1,5% do faturamento ou 120% do encargo mensal incidente sobre a dívida¹⁹), são requisitos, para que a empresa seja elegível à celebração da composição, a regularidade com o imposto vincendo nos três (03) meses anteriores à formalização da negociação e a manutenção da regularidade fiscal com o vincendo correspondente pelo período, no mínimo, de vigência do acordo, sob pena de imediata rescisão, nos termos do art. 8º da portaria.

Registre-se ainda a previsão do art. 2º da normativa, segundo o qual “o valor da parcela fixada poderá ser parcialmente quitado com precatórios da dívida do Estado do Rio Grande do Sul, suas autarquias ou fundações”, cujo pedido de compensação se dará através de protocolo administrativo dirigido à Câmara de Conciliação de Precatórios do Rio Grande do Sul, nos termos definidos pela Lei estadual nº 14.751/2015, através do Programa Compensa-RS (Lei nº 15.038/2017)

Logo, a Composição com Penhora de Faturamento e Compensação com precatórios atua em três frentes importantes para o Estado, a saber: *primeiro*, permite o pagamento negociado e exequível da dívida ativa tributária ajuizada, sem sacrificar a atividade empresarial; *segundo*, reforça a obrigação de a empresa manter regularidade fiscal com vincendo do tributo, sob pena de revogação da composição, fator de desestímulo à sonegação; e, *terceiro*, diminui a dívida passiva do Estado, ao passo que promove a redução do estoque de precatórios, liberando recursos no orçamento.

¹⁹ Art. 1º, §4º, Portaria 434/2019: § 4º Considera-se encargo mensal da dívida, para os fins do disposto no inciso II, o resultado da incidência dos índices de atualização do crédito tributário estadual sobre os componentes em relação aos quais possa legalmente incidir.

Em termos de operacionalização, o pedido de composição deve ser formalizado diretamente pelo devedor junto às equipes de negociação, com a juntada da documentação necessária para análise do pleito. Em seguida, a análise é feita pelo Procurador do Estado, preferencialmente, aquele que atua como titular da execução fiscal, ao qual deverá verificar, dentre outros, a situação patrimonial do devedor, a capacidade de pagamento da pessoa jurídica e dos sócios-administradores, conforme preceitua o Art. 3º, §4º da Portaria 434/2019, *in verbis*:

Art. 3º O pedido de composição com pagamento por meio de penhora de faturamento será formalizado diretamente pelo devedor, ou por procurador com poderes para tanto, que tramitará em processo administrativo eletrônico.

§ 4º A critério do Procurador do Estado, poderá ser exigida do devedor a apresentação de documentos que demonstrem a situação patrimonial e a capacidade econômico-financeira da empresa e dos seus sócios-administradores, tais como:

I — Balanço Patrimonial dos últimos dois exercícios; II — demonstração do resultado do exercício dos últimos dois exercícios; III — Balancete de Verificação do último exercício; IV — Declaração de Imposto de Renda Pessoa Física mais recente; V — Demonstrativo do Faturamento mensal dos últimos dois exercícios e do período atual (ano corrente); VI — Contrato Social atual; VII — Certidões de registro imobiliário e de veículos.

De posse da documentação, a equipe de negociação, sob o comando do Procurador do Estado, passa à fase de apuração da parcela ideal, com base nos critérios da normativa, considerando o montante total da dívida ativa, seja em cobrança judicial, seja em cobrança administrativa, e o faturamento comprovado da empresa acordante.

Definida a parcela ideal, passa-se à fase do alinhamento e negociação da proposta, a fim de entender a real situação do contribuinte, bem como apresentar as cláusulas e termos da composição, além de eventuais ajustes que se façam necessários ao longo das tratativas, a depender da complexidade do caso e dos valores envolvidos. Nessa fase, a equipe de negociação tenta ajustar a parcela mínima adequada ao montante devido e à capacidade financeira da empresa, respeitando o piso de 1,5%, porém, a mais das vezes, os acordos são firmados entre 2,0% e 3,5%, conforme o caso.

Durante as negociações, é fundamental que a Procuradoria se coloque próxima do contribuinte e atente aos seus reclames, enquanto canal aberto de comunicação essencial ao sucesso da composição, principalmente pelo dever de esclarecimento sobre a forma de repasse do percentual mensal do faturamento, da Compensação dos precatórios, a fim de garantir a exata compreensão, por parte da empresa, da autocomposição realizada.

Uma vez finalizado o acordo e recolhida a primeira guia da parcela do percentual de faturamento (Guia enviada mensalmente pela PGE/RS), a Procuradoria peticiona pela suspensão das execuções fiscais com fundamento na realização de negócio jurídico processual (Art. 190 do CPC) e comunica à SEFAZ/RS a conclusão e vigência da composição, determinando a suspensão da cobrança administrativa e a alteração da fase da dívida ativa para a numeração “76.05” (Suspensão por Penhora

de Faturamento)²⁰, de modo que a empresa passa a fazer *jus* a emissão de certidão de dívida ativa com efeito de negativa (Art. 6º da Portaria nº 434/2019).

Importante destacar que tal procedimento, pela própria natureza dos débitos negociados e das cifras envolvidas, demanda uma atenção especial da PGE/RS. A instituição realiza um trabalho acurado, quase que artesanal, de exame do atendimento dos critérios legais, pormenorização do faturamento das empresas e, posteriormente ao acordo, fiscalização do seu cumprimento, por meio de um controle rigoroso – manual, diga-se – de cada etapa com vistas a garantir a precisão e a conformidade em cada etapa do processo.

Inclusive, há previsão da necessidade de revisões periódicas dos acordos em curso, com vistas a identificar eventual necessidade de ajustes, termos aditivos ou renegociações, além da consistência dos pagamentos e do cumprimento das condições acordadas, a fim de prevenir o descumprimento e otimizar a gestão da dívida negociada (Art. 1º, VII, da Portaria nº 434/2019).

No que tange à alocação da força de trabalho, a PGE/RS, atualmente, desterritorializou a atividade negocial, passando as negociações sobre Composição com Penhora de Faturamento e Compensação com precatórios a se concentrarem em duas frentes: a Procuradoria Especializada Fiscal responsável pelas empresas que atuam na capital; e, a Equipe de Negociação do Interior a encargo das Procuradorias regionais de Caxias do Sul e de Pelotas, cujo coordenador é o Procurador do Estado Rafael Cândido Velasques Orozco, um vanguardista da técnica da negociação na execução fiscal.

Inclusive, conforme será abordado adiante, os números de acordos e de sucesso arrecadatário da Equipe de Negociação do Interior são, a depender do período, maiores do que os da equipe da Procuradoria Fiscal. Inclusive, historicamente, a Procuradoria Regional de Caxias do Sul (coordenada pelo Dr. Rafael Orozco), antes mesmo da unificação da negociação, ocupava o primeiro lugar no ranking de arrecadação efetiva na negociação fiscal, muito em razão das composições.

A PGE/RS deve sempre ser lembrada como uma das precursoras do país na busca de alternativas negociadas para a regularidade dos contribuintes. Além do significativo valor negociado, as penhoras de faturamento têm viabilizado a continuidade de inúmeros empreendimentos, com manutenção de empregos, movimentação da economia e incremento da arrecadação (OROZCO, 2025, p.1)

Por fim, a Composição com Penhora de Faturamento e Compensação com precatórios representa, no sentido próprio do termo, a ideia de “ganha-ganha” pela transação tributária, pois há

²⁰ Registre-se que referida fase é uma inovação da Procuradoria Geral do Estado do Rio Grande do Sul, não havendo notícia de casos similares em outras unidades da federação, cujo fundamento decorre da interpretação do art. 156, III, do CTN. Ademais, importante lembrar que tramita no Senado Federal o PL 372/2018, do Senador Pedro Chaves (REP/MS) que visa, com base na experiência da PGE/RS, incluir no rol do art. 151 do CTN, a penhora de faturamento em acordo homologado judicialmente como causa de suspensão do crédito tributário.

vantagens recíprocas claramente reconhecíveis. Pelo viés da devedora, é possível obter regularidade fiscal, evitar novas constrições patrimoniais, diminuir a litigiosidade da cobrança e obter previsibilidade do custo fiscal. Já, em relação à Fazenda Pública, a composição permite a eficácia arrecadatória (vencido e vincendo), sanar dificuldades processuais com cláusulas do acordo, reconhecer a existência de grupo econômico, assunção da responsabilidade solidária e pessoal dos sócios e desjudicialização da cobrança da dívida ativa.

Portanto, a Composição com Penhora de Faturamento e Compensação com precatórios, com base na realidade da PGE/RS, é um caminho sólido, consistente e juridicamente viável, capaz de apontar uma direção a ser seguido pela advocacia pública, enquanto carreira essencial do estado.

3.2. Penhora de Faturamento em números: resultados da PGE/RS (2019 -2025.1)

A Procuradoria do Estado do Rio Grande do Sul é precursora, no Brasil, em negociações alternativas em matéria tributária. De posse que um exemplo de eficácia arrecadatória é a celebração de Composições com Penhora de Faturamento e Compensação com precatórios, cujo *modus operandi* caracteriza o instrumento como espécie de transação tributária, com lastro no art. 156, III do CTN.

Dados do Órgão Gestor da Dívida Ativa do Estado do Rio Grande do Sul indicam que, atualmente, o total de débitos negociados pela PGE/RS através dos acordos com Penhora de Faturamento, ultrapassa os 3 bilhões de reais. Valores esse que estão, mês a mês, retornando aos cofres do estado, além daqueles vincendos dos impostos com regularidade mantida.

A fim de melhor demonstrar o resultado das negociações com penhora de faturamento, passar-se-á a expor os dados com base na matriz histórica de evolução da dívida ativa total, da dívida ativa viável, da dívida ativa negociada geral, do parcelamento ordinário (Fase 72) e da negociação pelo regramento da Portaria nº 434/2019 (Fase 76.05).

Inicialmente, no ano de 2023, a dívida ativa total do Estado do Rio Grande do Sul era R\$ 37.401.447.931,75, da qual o estoque viável (total da dívida ativa em cobrança judicial pela PGE/RS), era de R\$ 16.412.410.900,18, em relação ao qual o total da dívida negociada (geral) foi de R\$ 2.736.199.156,82 (representando 16,7% da dívida judicializada). Segue o Gráfico:



Gráfico 1: Elaborado pela Equipe de Negociação do Interior

Dentro da dívida negociada (geral), o parcelamento ordinário (Fase 72) correspondeu a R\$ 461.175.321,55 (17% da dívida negociada), ao passo que a Penhora de percentual do Faturamento (Fase 76.05) atingiu o valor de R\$ 2.275.023.835,27. Ou seja, o instrumento da Portaria nº 434/2019 permitiu a negociação de 83% do total da dívida negociada no ano de 2023, viabilizando a recuperação de um montante quase 5 vezes superior ao parcelamento ordinário. Segue gráfico.

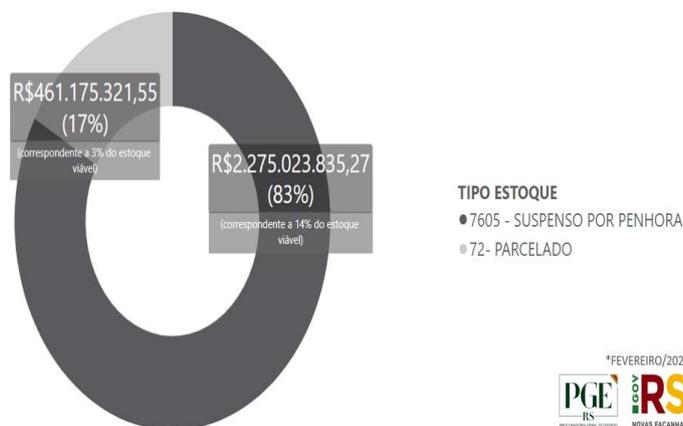


Gráfico 2: Elaborado pela Equipe de Negociação do Interior

Ainda em relação ao ano de 2023, do valor negociado em Penhora de Faturamento e Compensação com Precatórios, o montante R\$ 391.334.824,55 (17,2%) foi compensado através dos precatórios junto à câmara de compensação do Estado do Rio Grande do Sul e, o restante, R\$ 1.883.689.010,72 (82,8%), passou a retornar aos cofres públicos, mês a mês, através do pagamento de guias com base no percentual do faturamento acordado. Segue o gráfico:

DÉBITOS COMPENSADOS POR PRECATÓRIOS EM NEGOCIAÇÕES POR PENHORA DE FATURAMENTO



Critério: identificação na Conta Corrente do DAT como lançamento de tipo 50.

pge.rs.gov.br



Gráfico 3: Elaborado pela Equipe de Negociação do Interior

Embora o ano de 2023 tenha sido, notadamente, o grande pico, ante então, de eficácia arrecadatária promovida pelas Penhora de Faturamento, importante destacar que, desde a edição da resolução 434/2029, que a PGE/RS tem obtido bons resultados com o emprego da referida técnica

autocompositiva. Segue gráfico com a evolução da negociação por Penhora de Faturamento, considerando dados consolidados da Procuradoria Especializada Fiscal e da Procuradoria do Interior.

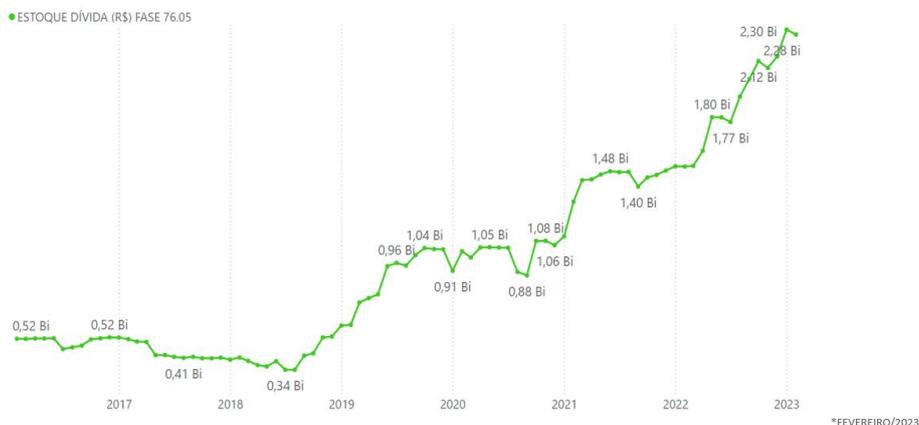


Gráfico 4: Elaborado pela Equipe de Negociação do Interior

Outro dado interessante é que se, anteriormente a 2019, o número de negociações por parcelamento ordinário chegou a ser o dobro dos acordos com penhora de faturamento, a partir de 2019 houve uma equalização e, daí em diante, as composições em acordos complexos se tornaram o principal instrumento de transação tributária no âmbito da PGE/RS. Segue gráfico comparativo.



Gráfico 4: Elaborado pela Equipe de Negociação do Interior

Prosseguindo, em relação ao ano de 2024, apenas a Equipe de Negociação do Interior, sem considerar os dados da Procuradoria Especializada Fiscal, firmou, através da composição com Penhora de Faturamento, o total de R\$ 847.100.876,02 em negociações. Inclusive, entre os meses de novembro de 2024 e fevereiro de 2025 foram celebrados, no âmbito do interior, 16 acordos complexos, no valor total de R\$ 218.318.603,76, gerando uma parcela mensal em dinheiro em favor do estado de R\$ 592.450,00 e uma parcela de compensação com precatórios de R\$ 707.200,00.

Valores negociados em 2024:

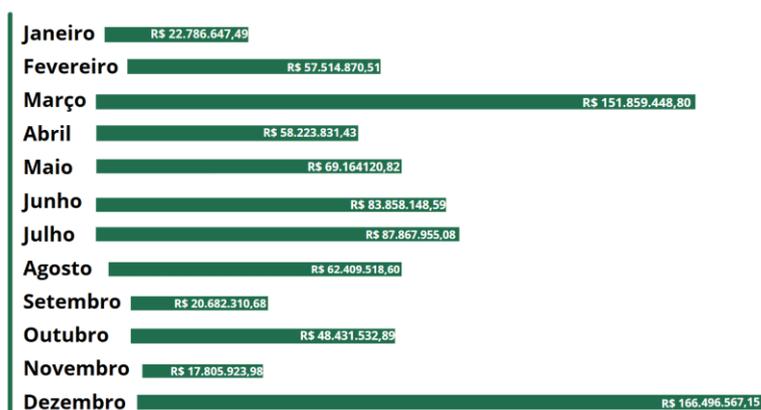


Gráfico 5: Elaborado pela Equipe de Negociação do Interior

Ato contínuo, em 2025, os dados consolidados até fevereiro, indicam que o total da dívida ativa negociada é de R\$ 4.719.650.360,320, da qual, apenas R\$ 896.263.226,47 são fruto de parcelamento ordinário, ao passo que R\$ 3.823.387.133,85 advém da composição com penhora de faturamento, isto é, 81% da transação tributária a cargo da PGE/RS, considerando apenas os dois primeiros meses do ano, é resultado direito do referido mecanismo consensual de negociação tributária, sem o qual o valor transacionado seria ínfimo. Segue gráfico:

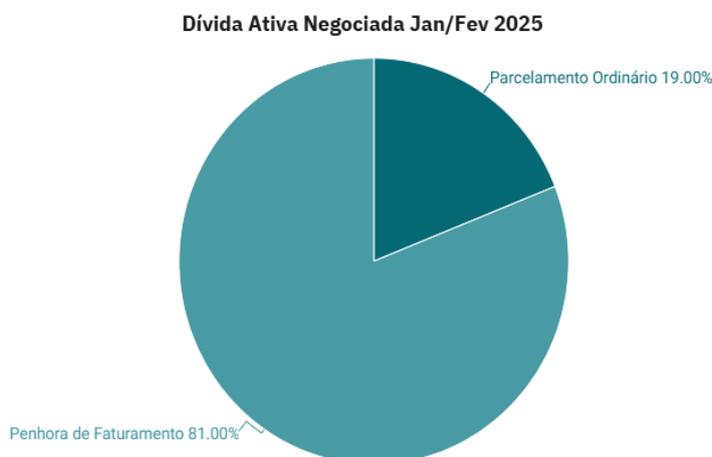


Gráfico 6: Elaboração do Autor

Além do valor negociado, cuja recuperação aos cofres do estado ocorre com o recolhimento mensal da guia sobre o percentual do faturamento, os sucessivos acordos realizados pela PGE/RS, entre os anos de 2019 e 2024, tem garantido que – como condição para suspensão das execuções fiscais e emissão da certidão positiva com efeito de negativas – as empresas acordantes honrem o vincendo do imposto devido, não gerando novos débitos. No que toca ao valor que o Estado passa a arrecadar ordinariamente, a atuação da PGE/RS, a partir das composições, representa um montante recolhido, como vincendo, na média de 500 milhões de reais por ano.

Por fim, resta claro que a Composição com Penhora de Faturamento e Compensação com precatórios é instrumento por deveras eficaz ao fim utilitário da Procuradoria Fiscal, qual seja: arrecadar. A experiência da PGE/RS demonstra que há alternativas à judicialização e ao engessamento da execução fiscal, através de estratégia, não apenas viável do ponto de vista teórico, mas capaz de fomentar os cofres do estado, em que os advogados públicos atuem pró-recuperação do crédito público, sem o qual não há política pública, não há serviço público, enfim, não há Estado.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O cenário da execução fiscal, com baixo nível de sucesso arrecadatário, impõe aos Procuradores, especialmente os da área fiscal, o dever de, ladeados pela juridicidade, construir alternativas válidas e eficazes de recuperação efetiva do crédito público, cuja morosidade do contencioso compromete a estrutura e as políticas públicas indispensáveis à sociedade.

Diante disso, a experiência da PGE/RS, conforme estudo de caso, demonstra que a transação tributária traz o melhor custo-benefício, dentre os mecanismos para recuperação do crédito inscrito em dívida ativa. E, mais, a Composição com Penhora de Faturamento e Compensação com precatórios, conforme dados, é instrumento inovador, válido e eficaz para satisfação da dívida tributária, fazendo com que a PGE/RS, entre 2019 e 2025.1, tenha negociado o montante total de 3 bilhões de reais, entre parcelas em dinheiro e compensação com precatórios.

Portanto, uma vez cumpridos os objetivos da pesquisa, o estudo, ora realizado, propõe a tese: *a celebração pela Procuradoria de Acordos com Penhora de Faturamento e Compensação com Precatórios é legítimo negócio jurídico processual, juridicamente viável e comprovadamente eficaz à recuperação da dívida ativa tributária.*

REFERÊNCIAS

ASSIS, Araken. **Manual da execução**. 11. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2007.

BENEDUZI, Renato. **Comentários ao Código de Processo Civil**, vol. II. 2. ed. 2020.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil (1988)**. Brasília: Senado Federal, 1988.

_____. **Código de Processo Civil: Lei nº 13.105, de 16 de março de 2015**. Brasília: Senado Federal, 2015.

_____. Lei nº 5.172, de 25 de outubro de 1966. **Código Tributário Nacional**. Brasília, DF: Imprensa Nacional, 1966.

_____. Lei nº 6.830, de 22 de setembro de 1980. **Dispõe sobre a cobrança judicial da Dívida Ativa da Fazenda Pública, e dá outras providências**. Brasília, DF: Planalto, 1980.

_____. Lei nº 9.307, de 23 de setembro de 1996. **Dispõe sobre a arbitragem**. Brasília: Planalto, 1996.

BUENO, Cassio Scarpinella. **Manual do Poder Público em Juízo**. São Paulo: SaraivaJur, 2022.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. **Justiça em Números 2024**. Brasília: CNJ, 2024.

CUÉLLAR, Leila; MOREIRA, Egon Bockmann. **Administração Pública e mediação: notas fundamentais**. vol.16. Belo Horizonte: Revista de Direito Público da Economia, 2017.

CUNHA, Leonardo Carneiro da. **Código de processo civil comentado: artigo por artigo**. 2. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2025.

_____. **Fazenda Pública em Juízo**. 17. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2020.

ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL. Lei nº 14.751, de 15 de outubro de 2015. **Institui a Câmara de Conciliação e Precatórios**. Porto Alegre: Assembleia Legislativa do Rio Grande do Sul, 2015.

_____. Lei nº 15.038, de 16 de novembro de 2017. **Institui o programa Compensa-RS**. Porto Alegre: Assembleia Legislativa do Rio Grande do Sul, 2017.

_____. Lei nº 16.241, de 25 de dezembro de 2024. **Institui o Programa Acordo Gaúcho**. Porto Alegre: Assembleia Legislativa do Rio Grande do Sul, 2024.

_____. Resolução n 434/2019, de 04 de junho de 2019. Regulamenta, no âmbito da PGE/RS, as composições consensuais com base na penhora do faturamento dos devedores. Porto Alegre, 2019.

GUERRA, Marcelo Lima. **Direitos Fundamentais e a proteção do credor na execução civil**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2003.

HEINEN, Juliano. **Curso de Direito Administrativo**. 4. ed. São Paulo: Editora JusPodivm, 2023.

MITIDIEIRO, Daniel. **Processo Civil**. 2.ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2022.

NETO, Elias Marques de Medeiros. **Penhora de Percentual do Faturamento: compreendendo o art. 866 do CPC**. São Paulo: Expressa, 2021.

ORTEGA, Evandro; VIEIRA, Leonardo. **Manual de Direito e Processo Tributário**. São Paulo: Editora JusPodivm, 2021.

PAULSEN, Leandro. **Curso de Direito Tributário Completo**. 13. ed. Saraiva Jur: São Paulo, 2022.

PROCURADORIA NACIONAL DA FAZENDA NACIONAL. **PGFN em Números 2018**. Brasília: PGFN, 2018.

TONIOLO, Ernesto José. **A Penhora do Faturamento da Empresa na Execução Fiscal**. Revista da Procuradoria Geral do Estado do Rio Grande do Sul. Vol. 2. ed. com. 45 anos. Porto Alegre, 2010.