FGV DIREITO SP
MESTRADO PROFISSIONAL

Estudo de caso do Hospital São Domingos Ltda: o Negócio Jurídico Processual como ferramenta de arrecadação

KÁSSIA BARROS BEZERRA

Projeto de pesquisa apresentado ao
Mestrado Profissional da FGV Direito SP.

Versão de 29.01.2025

1. Tema, contexto e delimitação de escopo

O Código de Processo Civil de 2015 inovou ao criar, em seus art. 190 e 191, o Negócio Jurídico Processual[1], que pode, inclusive, vir a ser aplicado à Fazenda Pública, nos termos do Enunciado n. 256 do Fórum Permanente de Processualistas Civis, in litteris: "*A Fazenda Pública pode celebrar negócio jurídico processual*".

Diante de tal inovação legislativa, a Procuradoria da Fazenda Nacional editou a Portaria PGFN nº 360, de 13 de junho de 2018, que passou a autorizar a realização, no âmbito da Procuradoria Geral da Fazenda Nacional, de modalidades específicas de negócio jurídico processual, inclusive instituindo a possibilidade de criação de plano de amortização do débito fiscal.

Portanto, a partir da publicação do mencionado instrumento normativo, passou a existir a possibilidade de contribuintes que se encontravam inadimplentes viessem a buscar meios para obter a regularização junto ao Fisco e, ainda, a possibilidade da Fazenda Nacional flexibilizar algumas de suas normas, diante de casos concretos específicos, com o objetivo de efetivamente vir a recuperar créditos, que antes eram considerados como irrecuperáveis.

A partir da publicação da Portaria PGFN nº 360, de 13 de junho de 2018, foi possível a recuperação de mais de trezentos e sessenta milhões de reais devidos pelo Hospital São Domingos Ltda., o maior hospital privado do Estado do Maranhão, que, por mais de uma década buscava se evadir do pagamento de tributos, por meio de decisões judiciais que determinavam a suspensão da exigibilidade dos créditos tributários e a emissão de certidão de regularidade fiscal, gerando um

[1] 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.

crescimento desproporcional dessa empresa comparada a outras empresas do ramo hospitalar na capital maranhense.

Após atuação efetiva de diversos setores da Procuradoria da Fazenda Nacional foi celebrado o Negócio Jurídico Processual – NJP, que estabeleceu, dentre as condições para sua existência, o reconhecimento de todo crédito tributário pelo devedor, a transformação em renda em favor da União de diversos bloqueios de valores nas contas da empresa, a inclusão da integralidade dos débitos em parcelamento e a utilização do maior contrato de plano de saúde firmado pelo hospital como garantia ao crédito tributário parcelado. Em contrapartida, a parte interessada voltou a obter certidão de regularidade fiscal, mantendo seu patrimônio imobiliário apto a ser ofertado em garantia junto à instituição financeira que estava financiando os custos de obra e a aquisição de equipamentos médicos, para a expansão do hospital.

A realização do referido Negócio Jurídico Processual realizado com a empresa em situação fiscal irregular só foi possível a partir da mudança legislativa advinda com a redação dada aos arts. 190 e 191, do Código de Processo Civil, com a instituição da Portaria PGFN nº 360/2018 e, principalmente, com a expansão da utilização do Negócio Jurídico Processual no âmbito das execuções fiscais, por meio da Portaria PGFN nº 742/2018.

Nos termos da Portaria nº 742/2018, é vedada a celebração de Negócio Jurídico Processual que venha a reduzir o montante dos créditos inscritos ou implique renúncia às garantias e aos privilégios do crédito tributário. No entanto, tal instrumento legislativo autoriza a calendarização da execução fiscal, prescrevendo a possibilidade de criação de um plano de amortização do débito fiscal, bem como a aceitação, a avaliação, a substituição e a liberação de garantias já ofertadas, além de estabelecer o modo de constrição ou de alienação de tais bens.

Deve-se mencionar que, como previsto na legislação, a celebração do Negócio Jurídico Processual deve estar condicionada ao interesse da Fazenda Nacional, logo, é obrigatório que se observe a capacidade econômico-financeira do devedor, o perfil da dívida e as peculiaridades do caso em concreto, assim como a previsão de prazo certo para liquidação das dívidas, quando for o caso, ou concretização de garantias e demais condições do negócio, devendo ainda ser prevista a imposição de obrigações ou meios indiretos que facilitem ou otimizem a fiscalização ou acompanhamento do cumprimento das condições do acordo. A portaria também trouxe condições a serem seguidas pelo NJP quando estabelecer plano de amortização de débito fiscal.

Assim, a partir da metodologia de um “estudo de caso”, o presente trabalho pretende responder à questão central da pesquisa: como o Negócio Jurídico Processual – NJP pode ser utilizado como ferramenta para aumento da arrecadação?

Além de responder à questão central da pesquisa, tem-se também como objetivo apresentar o caso em estudo, além de outros casos com características peculiares, que possam ser

utilizados para o aprimoramento na celebração de novos negócios jurídicos processuais por outras unidades da Procuradoria da Fazenda Nacional.

2. Quesitos, fontes de pesquisa e formas de acesso

A partir da questão central proposta, foram elaborados os seguintes quesitos:

Contextualização fática

[Q1] Em que consiste o NJP?

- [F1] Doutrina
- [F2] Legislação

[Q2] Qual a relevância do NJP em matéria tributária?

- [F1] Doutrina

[Q3] Que tipos de créditos podem ser incluídos em um NJP?

- [F1] Legislação
- [F2] Doutrina
- [F3] Jurisprudência

[Q4] O NJP se aplica exclusivamente às execuções fiscais? É possível a utilização de NJP em débitos não inscritos em Dívida Ativa?

- [F1] Legislação
- [F2] Jurisprudência
- [F3] Doutrina

[Q5] Em que difere o NJP de um acordo de parcelamento ou transação?

- [F1] Doutrina

Referencial teórico-normativo

[Q1] Qual a legislação aplicável ao NJP?

- [F1] Legislação

[Q2] Qual a evolução histórica da legislação aplicada ao NJP?

- [F1] Legislação
- [F2] Doutrina

[Q3] A regulamentação do NJP instituído pela União pode ser aplicada, por analogia, aos Estados e Municípios?

- [F1] Jurisprudência
- [F2] Doutrina

[Q2] Segundo a legislação vigente, quais os possíveis objetos do NJP?

- [F1] Legislação

[Q2] Qual o entendimento da jurisprudência sobre o NJP?

- [F1] Jurisprudência

Abordagem analítica

[Q1] Quais as vantagens e desvantagens trazidas com a regulamentação do NJP?

- [F1] Legislação
- [F2] Doutrina

[Q2] Quais os principais desafios encontrados pelos contribuintes ao propor um NJP? E pela Administração Pública para firmar um NJP vantajoso para ambas as partes?

- [F1] Doutrina

[Q3] Quais fatores são levados em consideração pelas partes (União e contribuinte) ao ser firmado um NJP?

- [F1] Doutrina

[Q4] Quais incentivos os contribuintes têm para realizar um NJP?

- [F1] Doutrina

[Q5] Em que medida o NJP poderia ser visto como instrumento de redução de litigiosidade e aumento da arrecadação?

- [F1] Legislação
- [F2] Jurisprudência
- [F3] Doutrina

Recomendações finais

[Q1] Qual a relevância prática do NJP e quais ganhos a Fazenda Nacional teve a partir da regulamentação do NJP?

- [F1] Doutrina
- [F2] Jurisprudência

[Q2] Quais mecanismos podem ser utilizados pela União para incentivar o uso do NJP?

- [F1] Doutrina

[Q3] Como o NJP realizado no estudo de caso pode ser aperfeiçoado? E quais atos realizados podem ser disseminados como boas práticas para outras unidades da PGFN?

- [F1] Doutrina

3. Relevância prática, caráter inovador e potencial de impacto

O presente trabalho, realizado sob a metodologia de estudo de caso, demonstra como a atuação da Procuradoria da Fazenda Nacional, de forma sistêmica (vários setores e unidades da PGFN) e empreendedora, tratou o caso que culminou na regularização fiscal do maior hospital privado do Maranhão, levando em consideração a situação socioeconômica do devedor e mantendo a prestação de serviços de saúde nesse Estado, sem prejudicar a população.

Após negociações e concessões recíprocas, foi oferecida proposta de NJP pelo devedor, no qual, entre outras coisas, confessava integralmente o débito inscrito em dívida, concordava com a transformação em pagamento definitivo de todos os valores bloqueados judicialmente, desistindo de impugnações, recursos administrativos e ações judiciais referentes aos débitos incluídos em parcelamento, parcelava o débito em sessenta meses, oferecendo como garantia o maior contrato de plano de saúde vigente, além de prever cláusulas de vinculação da manutenção do NJP à prestação de informações periódicas sobre a garantia ofertada e ao regular adimplemento do débito.

Em contrapartida, a parte contratante passou a emitir novamente certidão de regularidade fiscal e teve a substituição da garantia aceita pela Procuradoria da Fazenda Nacional. Houve a desconstituição da penhora do imóvel sede do hospital, garantia esta substituída pelo maior contrato de plano de saúde firmado pelo devedor, o qual equivalia a um repasse mensal de cerca de 5 milhões de reais.

Como se pode ver, o Negócio Jurídico Processual celebrado foi de grande relevância para a PGFN por ter possibilitado a regularização do devedor, sem redução do montante devido, mas com flexibilização na aceitação da garantia, que estava fora da ordem de preferência das hipóteses previstas no art. 11 da Lei n° 6.830/80, mas com alta margem de segurança, com a possibilidade de bloquear os repasses do maior contrato de plano de saúde recebido pelo hospital.

Além disso, havia um contexto social sensível, pois a realização de um acordo que se mostrasse impossível de ser cumprido traria consequências para toda a saúde do Estado (capital e interior), visto que, além de ser o maior hospital privado da capital, essa sociedade hospitalar também realiza parte do atendimento público do Estado, com destaque para os atendimentos na área oncológica.

Dessa forma, a celebração do mencionado Negócio Jurídico Processual alcançou um notável impacto social no Estado, gerando um benefício social para a sociedade, sobretudo na região metropolitana de São Luís, além de um notável impacto financeiro para a União, já que possibilitou a recuperação de um crédito antes tido por irrecuperável.

Nesse contexto, a disseminação da prática de resolução de conflito de forma consensual, na qual há a proposta de cláusulas por ambas as partes, desde que não implique em redução do valor do crédito inscrito ou renúncia às garantias e privilégios do crédito tributário, traz importantes benefícios à União, visto que a própria empresa devedora negocia seu débito de uma maneira que efetivamente possa honrar com o acordo celebrado. Daí se verifica a relevância prática da elaboração de um negócio jurídico processual.

Além disso, a atuação proativa da Procuradoria Geral da Fazenda Nacional, que, flexibilizando regras, possibilitou a arrecadação de um crédito milionário que era, na prática, considerado irrecuperável, cumprindo assim a sua função social, proporcionando condições para que uma grande empresa da área da saúde pudesse se manter em funcionamento.

Nesse aspecto, o caráter inovador deste estudo de caso pode ser utilizado na disseminação de boas práticas para outras unidades da Procuradoria Geral da Fazenda Nacional e também para outras procuradorias estaduais e municipais, ao possibilitar a utilização dos instrumentos normativos para realizar acordos que tragam aumento de arrecadação para a União, Estados e Municípios, por meio de negociações, reduzindo a litigiosidade e assegurando a solução de conflitos tributários e o

aumento da arrecadação, constituindo atos que devem se tornar práticas reiteradas, diante do atual cenário de inadimplência e sonegação fiscal.

4. Familiaridade com objeto da pesquisa

O conhecimento profundo do devedor é de extrema importância quando da elaboração de um negócio jurídico processual. No presente caso, atuei nos processos judiciais de defesa, desde quando a empresa devedora começou a buscar prestação jurisdicional que viesse a impedir a cobrança do crédito público. Juntamente com a Receita Federal, foi possível demonstrar ao Judiciário o esquema fraudulento adotado pelo contribuinte e seus advogados, a fim de conseguir decisões judiciais favoráveis.

A partir do momento que a União passou a reverter a situação no Judiciário, quando a empresa passou a ter decisões desfavoráveis, com a consequente consolidação de sua situação fiscal irregular, o contribuinte passou a buscar uma solução consensual, com a proposta de um negócio jurídico processual.

Dessa forma, tendo atuado nos processos de defesa e em todas as etapas das negociações para a elaboração do negócio jurídico processual firmado, me interessei em aprofundar o estudo sobre negócio jurídico processual, bem como em pesquisar diversas formas peculiares de outros negócios jurídicos processuais, que pudessem servir como importante fonte de arrecadação, principalmente quanto a créditos considerados irrecuperáveis.

Além disso, o conhecimento do devedor levou à concordância das propostas apresentadas no Negócio Jurídico Processual firmado, não apenas pelo fato de ser o maior hospital privado do estado, com visível capacidade financeira, mas também por se tratar de empresa da área da saúde que também presta serviço à população carente, por meio de convênios firmados com o Estado. Portanto, era de extrema importância que fosse levado em consideração sua realidade socioeconômica, de modo a manter o pleno funcionamento da empresa após firmado o Negócio Jurídico Processual.

5. Bibliografia preliminar

ARAUJO, Juliana Furtado Costa e CONRADO, Paulo Cesar (Coord.). Inovações da cobrança do crédito tributário. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2019.

BRASIL. Código de Processo Civil de 2015. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/l13105.htm>.

_____. Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional. Portaria PGFN nº 360 de 2018. Disponível em <http://www.intranet.pgfn/adjuntoria-contencioso-tributario2/coordenacao-geral-de-representacao-judicial/negocios-juridicos-processuais/portarias-2018>.

_____. Portaria PGFN nº 742 de 2018. Disponível em <http://www.intranet.pgfn/adjuntoria-gestao-dau-fgts/PGDAU/atos-cgd/portaria/2018>.

CONRADO, Paulo Cesar. *Execução Fiscal*. 5 Edição. São Paulo: Editora Noeses, 2021.

DIDIER JR., Fredie. *Ensaios sobre os Negócios Jurídicos Processuais*. 3 Edição. São Paulo: Editora Jus Pudivm, 2023.

JESUS, Isabela Bonfá de, PINTO, Edson Antônio Sousa Pontes. "Da Realização do Negócio Jurídico Processual pela Fazenda Nacional e a Impossibilidade de sua Utilização como Hipótese de Suspensão da Exigibilidade do Crédito Tributário." In: Silva Ricetti Marques, Renata Elaine (org. ou ed.). *Novos rumos do processo tributário: Judicial, Administrativo e Métodos Alternativos de Cobrança do Crédito Tributário*. Volume 1. 1 Edição. São Paulo: Editora Noeses, 2020, páginas 987-1007.

MARANHÃO. Procuradoria da Fazenda Nacional no Estado do Maranhão. Processo SEI nº 11523.100844/2019-95. São Luís, MA: Procuradoria da Fazenda Nacional no Estado do Maranhão, 17 de maio de 2019.

MASCITTO, Andréa. "Negócio Jurídico Processual em Matéria Tributária: Uma Porta Aberta ao Diálogo." In: Silva Ricetti Marques, Renata Elaine (org. ou ed.). *Novos rumos do processo tributário: Judicial, Administrativo e Métodos Alternativos de Cobrança do Crédito Tributário*. Volume 1. 1 Edição. São Paulo: Editora Noeses, 2020, páginas 1009-1025.

PEREIRA, Fabio Caon. *Negócio Jurídico Processual na execução Fiscal*. 1 Edição. São Paulo: Editora Lumen Juris, 2023.

PINHO, Marianna Corrêa de Andrade. "O Negócio Jurídico Processual na Cobrança Administrativa do Crédito Tributário: Uma Análise da Portaira PGFN n. 742/2018." In: Silva Ricetti Marques, Renata Elaine (org. ou ed.). *Novos rumos do processo tributário: Judicial, Administrativo e Métodos Alternativos de Cobrança do Crédito Tributário*. Volume 1. 1 Edição. São Paulo: Editora Noeses, 2020, páginas 1027-1049.

PINTO JUNIOR, Mario Engler. *Pesquisa jurídica aplicada no mestrado profissional*. In: QUEIROZ, Rafael Maffei Rabelo; FEFERBAUM, Marina (org.). Metodologia da pesquisa em Direito: técnicas e abordagens para elaboração de monografias, dissertações e teses. São Paulo: Saraiva, 2019, p. 37-52.

RENNO, Gabriela Machado, CARVALHO, Silzia Alves. "Negócio Jurídico Processual em sede de Execução Fiscal de Créditos Tributários como forma de acesso à Justiça." *Revista Eletrônica de Direito Processual - REDP*. Volume 23, ano 16, 2022, pp. 524-546.

SILVEIRA, Artur de Barbosa da. “Recuperação dos Créditos Tributários pela Fazenda Pública: a Quebra do Paradigma da Judicialização e os Novos Rumos para a Implementação de Métodos de Cobrança e de Fiscalização Mais Eficientes.” In: Silva Ricetti Marques, Renata Elaine (org. ou ed.). *Novos rumos do processo tributário: Judicial, Administrativo e Métodos Alternativos de Cobrança do Crédito Tributário*. Volume 1. 1 Edição. São Paulo: Editora Noeses, 2020, páginas 1105-1138.

6. Sumário

1. INTRODUÇÃO
2. A CONSENSUALIDADE NO SISTEMA TRIBUTÁRIO NACIONAL
3. NEGÓCIO JURÍDICO PROCESSUAL
    a. Considerações iniciais
    b. O Negócio Jurídico Processual como forma de resolução de conflitos
    c. O Negócio Jurídico Processual como ferramenta de arrecadação
    d. Art. 190 do Código de Processo Civil no âmbito da Execução Fiscal
4. ESTUDO DE CASO: ANÁLISE DO NJP DO HOSPITAL SÃO DOMINGOS LTDA
    a. Negociações
    b. Requisitos
    c. O Negócio Jurídico Processual
    d. Sugestões de aperfeiçoamento e disseminação do NJP como boas práticas da PGFN
5. ANÁLISE DE OUTROS NJPs REALIZADOS PELA PROCURADORIA DA FAZENDA NACIONAL
6. SUGESTÕES PARA FUTUROS NJPs A PARTIR DO CASO ESTUDADO
7. CONCLUSÃO

7. Cronograma de execução

	2025												2026			
Atividade	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	1	2	3	Horas
Pesquisa bibliográfica e fichamentos																[90h]
Análise de Legislação e Jurisprudência																[30h]
Desenvolvimento da Versão Preliminar do Trabalho																[30h]
Revisão e debate de apontamentos com o Orientador																[20h]
Desenvolvimento da Versão Intermediária																[30h]

Revisão e debate de apontamentos com o Orientador																[20h]
Desenvolvimento da Versão Provisória																[30h]
Revisão e debate de apontamentos com o Orientador																[20h]
Depósito do Trabalho para Banca de Qualificação																[10h]
Ajustes para Versão Definitiva																[20h]
Depósito da Versão Final para Banca Examinadora																[10h]
Ajustes da Versão Final após Banca Examinadora e entrega à FGV																[10h]