

O PAPEL DA ADVOCACIA PÚBLICA NA GESTÃO DE PRECEDENTES

THE ROLE OF PUBLIC ADVOCACY IN PRECEDENT MANAGEMENT

Murilo Teixeira Avelino¹

¹Universidade Federal da Bahia - UFBA, Brasil

Resumo

O artigo analisa o papel estratégico da Advocacia Pública na gestão do sistema de precedentes, fundamentado nos princípios constitucionais da segurança jurídica e isonomia. Defende-se que os advogados públicos devem atuar preventivamente, evitando a formação de precedentes contrários à Administração através de técnicas como transação tributária e disposição de remessa necessária. Na atuação reativa, deve-se respeitar precedentes vinculantes ou trabalhar estrategicamente para sua superação. O texto busca destacar a importância da cooperação entre Judiciário e Advocacia Pública para redução da litigiosidade, o que já se observa em acordos de cooperação bem-sucedidos. Conclui-se que a gestão adequada de precedentes pela Advocacia Pública promove eficiência, isonomia e segurança jurídica, beneficiando tanto a Administração quanto os administrados através da desjudicialização de conflitos e do tratamento uniforme de situações análogas.

Palavras-chave: precedentes vinculantes; Advocacia Pública; redução de litigiosidade

Abstract

The article analyzes the strategic role of Public Advocacy in managing the precedent system, grounded in the constitutional principles of legal certainty and equality. It is argued that public attorneys should act preventively, avoiding the formation of precedents contrary to the Administration through techniques such as tax settlement and waiver of mandatory appeal. In reactive action, binding precedents should be respected or strategically worked towards their overruling. The text seeks to highlight the importance of cooperation between the Judiciary and Public Advocacy for litigation reduction, which is already observed in successful cooperation agreements. It is concluded that proper precedent management by Public Advocacy promotes efficiency, equality, and legal certainty, benefiting both the Administration and citizens through conflict dejudicialization and uniform treatment of analogous situations.

Keywords: binding precedents; Public Advocacy; litigation reduction

Como citar: AVELINO, Murilo Teixeira. O PAPEL DA ADVOCACIA PÚBLICA NA GESTÃO DE PRECEDENTES. **Revista ANNEP de Direito Processual**, [S. l.], v. 7, n. 1, p. 046–061, 2026. DOI: 10.34280/annep/2026.v7i1.227. Disponível em: <https://revistaannep.com.br/index.php/radp/article/view/227>.

Recebido em: 10/Junho/2025. **Aceite em:** 01/Abril/2026. **Publicado em:** 07/Setembro/2026.



INTRODUÇÃO

É comum que ao tratar sobre o tema *precedentes* foquemos na atividade judicante, no papel de decidir que os magistrados exercem no processo. É a partir das decisões judiciais, mais precisamente das razões de decidir, que podemos falar em *precedente* e, daí então, debater a respeito de sua eficácia. O sistema de precedentes brasileiro – e não é de se surpreender – orbita a figura do magistrado. Cabe aos Tribunais uniformizar sua jurisprudência e mantê-la estável, íntegra e coerente (art. 926).

Não se descuida, todavia, do papel fundamental dos demais sujeitos do processo. A participação é, sem dúvida alguma, peça fundamental para a legitimidade de um sistema que reconhece eficácia vinculante a certos precedentes (como tratado no art. 927 do código)¹. É elemento de legitimação democrática do Judiciário a garantia do amplo contraditório. Precedentes são legitimamente formados, então, quando há ampla participação.

Os *precedentes*, especialmente aqueles que a ordem jurídica concede eficácia vinculante, são fundamentais para a *gestão do acervo* de demandas submetidas ao Judiciário. Diversas técnicas de sumarização do rito – e, portanto, de tornar o processo mais célere, reduzindo o congestionamento do Judiciário – baseiam-se na formação de precedentes obrigatórios. Para que tais técnicas de sumarização sejam constitucionais, impõe-se a ampla participação da sociedade na formação das razões de decidir que serão aplicadas em *casos futuros e semelhantes*².

Tudo isso faz bastante sentido. Formam-se padrões decisórios vinculantes, que pautam a atuação do Judiciário perante a sociedade, protegendo expectativas legítimas e oferecendo tratamento *o mais uniforme possível*.

Não se pode negligenciar o papel dos demais sujeitos do processo *na gestão do sistema* de precedentes vinculantes. Não há dúvida da importância da participação das partes na formação do precedente, mas também é preciso pensar no seu comportamento quando um entendimento é fixado.

O contraditório é norma fundamental, atribuindo aos sujeitos do processo a posição de influência na decisão. Após a decisão, a norma do precedente é publicizada. Há os informativos dos Tribunais, os enunciados de súmula, os temas julgados pela sistemática dos recursos repetitivos e as teses fixadas pelo Supremo Tribunal Federal em repercussão geral (o que, espera-se, também ocorra em relação ao regime da *relevância da questão federal no recurso especial*, ainda pendente de regulação). Os demais sujeitos do sistema de justiça, portanto, *conhecem o precedente* e o precedente obrigatório é fonte formal do direito³.

Em suma: precedentes vinculantes são fontes de normas jurídicas que devem ser seguidas em casos futuros e semelhantes. Trata-se de fonte formal do Direito legitimada pelo aspecto participativo do processo cooperativo.

Aqui será abordado um recorte específico: o papel da Advocacia Pública na gestão do sistema de precedentes sob um olhar estratégico durante e após a sua fixação, pois não apenas os magistrados devem respeitar os padrões decisórios vinculantes.

1 A eficácia *vinculante* ou a *obrigatoriedade*, pois, desempenha o mesmo papel do *stare decisis*: trata-se de *eficácia jurídica do precedente* (em verdade, da *ratio decidendi*), decorrente da regulação que o sistema jurídico lhe oferece. Como aponta Lucas Buril: “A Lei 13.105/2015, portanto, entra para a história como a primeira lei a prever de forma plena e manifesta a obrigatoriedade dos precedentes em geral, inaugurando o *stare decisis* brasileiro” (MACÊDO, Lucas Buril de. *Precedentes judiciais e o direito processual civil*. Salvador: JusPodivm, 2016. p. 192).

2 Dentre tais técnicas de sumarização baseadas em precedentes podemos citar, por exemplo: i) as hipóteses de improcedência liminar do pedido previstas no art. 332; ii) limitações à remessa necessária previstas no art. 496, §4º; iii) julgamento monocrático de recursos, conforme previsto no art. 932, IV e V; iv) julgamento monocrático do conflito de competência previsto no art. 955, p.ú.; v).

3 O precedente possui ao menos duas normas: aquela que resolve o caso concreto e vincula as partes e a *norma jurídica geral*, que pode possuir eficácia obrigatória para outros casos concretos e semelhantes. Como anota Paula Sarno Braga: “A decisão judicial é, então, dupla fonte normativa, com a criação da norma individual que vincula as partes do caso e da norma geral que vincula ou persuade também outros juízes e jurisdicionados no bojo de julgamentos de casos futuros, ainda mais quando produzidas por tribunais superiores” (BRAGA, Paula Sarno. *Norma de processo e normas de procedimento: o problema da repartição de competência legislativa no Direito Constitucional brasileiro*. Salvador: JusPodivm, 2015. p. 57).

É possível pensar na gestão de precedentes pela Advocacia Pública em duas perspectivas.

Em uma *atuação preventiva*, evitando a formação de precedentes contrários à administração pública. Por outro lado, em uma *atuação reativa*, pode-se curvar aos entendimentos, deixando de litigar em matérias resolvidas onde não haja mais possibilidade ou oportunidade de reversão do entendimento vinculante ou, por outro lado, pode trabalhar estrategicamente para o *overruling*. Em ambos os casos, todavia, considerando a representação judicial e a consultoria das pessoas jurídicas de Direito Público, impõe-se a garantia de tratamento isonômico em relação a todos os administrados.

1. FUNDAMENTOS PARA UM SISTEMA DE PRECEDENTES E SUA RELAÇÃO COM OS PRINCÍPIOS DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

1.1. Segurança jurídica, isonomia e precedentes

Segurança jurídica e isonomia fundamentam o sistema de precedentes. A Constituição da República de 1988 consagra, ambas, como direitos fundamentais.

A garantia constitucional da *segurança jurídica* (art. 5º, *caput*) respeita à atuação dos três Poderes. O *direito fundamental à segurança jurídica no processo* implica necessariamente a valorização da *previsibilidade da atuação judicial*. “O direito à segurança jurídica no processo constitui direito à *certeza*, à *estabilidade*, à *confiabilidade* e à *efetividade* das situações jurídicas processuais. Ainda, a segurança jurídica determina não só *segurança no processo*, mas também *segurança pelo processo*”⁴.

Ora, no momento em que o sujeito se depara com um problema de direito, a *jurisprudência uniforme* permite conhecer desde logo a possível solução que será adotada caso leve o problema à solução jurisdicional. Segurança, porém, não se confunde com imutabilidade. Segurança impõe estabilidade e previsibilidade. Admitem-se, contudo, mudanças. Todo sistema precisa se atualizar e não petrificar. Por isso, todo sistema de precedentes, ao tempo em que exige segurança, garante também flexibilidade⁵. Haverá de se analisar sempre as técnicas que garantem a estabilidade e também as que garantem as mudanças. Há um ditame, portanto, de previsibilidade⁶⁻⁷.

Permite-se assim que o cidadão defina seu comportamento a partir das expectativas de como a ordem jurídica reagirá aos atos por si praticados. É preciso haver “univocidade na qualificação de

4 SARLET, Ingo; MARINONI, Luiz Guilherme; MITIDIERO, Daniel. *Curso de Direito Constitucional*. São Paulo: RT, 2012. p. 671.

5 Sistemas *imutáveis* não resistem a testes de racionalidade e permitem, inclusive, promoção de tratamentos desiguais, na medida em que não se adaptam às mudanças da própria sociedade que pretendem regular. Por isso, todo o desenvolvimento de um sistema de precedentes baseado em segurança jurídica e igualdade, além do método de aplicação, deve se preocupar também com os métodos de alteração e superação. Buril anota com precisão ao tratar da segurança jurídica: “Como princípio, sua propriedade de flexibilidade é inviolável. É dizer, a visão petrificada de segurança deve ser abandonada em favor da construção de um ideal de segurança que comporta a flexibilização do direito, *especialmente através da regulação da mudança, submetendo-a ao devido processo legal, garantindo-lhe razoabilidade e coerência, e evitando os seus efeitos deletérios, sobretudo através da proteção das expectativas legítimas*” (MACÊDO, Lucas Buril. *Precedentes judiciais e o direito processual civil*. Salvador: JusPodivm, 2016. p.97.)

6 Como aponta Frederick Schauer, a previsibilidade é uma das principais razões para a vinculação dos precedentes, pois “When a decisionmaker must decide this case in the same way as the last, parties will be better able to anticipate the future. The ability to predict what a decisionmaker will do help us plan our lives, have some degree of repose, and avoid the paralysis of foreseeing only the unknown”. SCHAUER, Frederick. *Precedent*. *Stanford Law Review*. Vol. 39, No. 3 (Feb., 1987), p. 597.

7 Apontando ainda uma função econômica, no sentido de a previsibilidade permitir, inclusive, que se evite recorrer ao judiciário para solução de conflitos, TARUFFO, Michele. Le funzioni delle Corti Supreme tra uniformità e giustizia. In: DIDIER JR., Fredie, et al (coords). *Coleção grandes temas do novo CPC – vol. 3 – Precedentes*. Salvador: JusPodivm, 2015. pp. 251-252.

situações jurídicas” e “previsibilidade em relação às consequências de suas ações”⁸. É sob esta perspectiva que a segurança jurídica fundamenta um sistema de precedentes.

Por outro lado, o art. 7º do CPC reforça a isonomia no processo, ao assegurar paridade de tratamento (igualdade formal) e determinar que o juiz reequilibre as partes que se encontrem em desequilíbrio (igualdade substancial).

Marinoni afirma que a igualdade é elemento indissociável da noção de Estado Democrático de Direito⁹, encontrando consagração expressa no art. 5º, caput, da Constituição. Não basta que o processo garanta o respeito aos direitos fundamentais a partir de um processo justo. É preciso que a decisão judicial – inserida como parte de um sistema racional de proteção de expectativas – ofereça tratamento isonômico. Ora, se a situação é semelhante, deve-se atrair a incidência do precedente. Uma organização racional, que se pressupõe *sistemática* (sistema, portanto), não pode abrir mão de um discurso racional na prestação da jurisdição. Decisões dissonantes para casos consonantes minam a própria existência de um *sistema de precedentes*. Impõe-se que todos os jurisdicionados recebam tratamento materialmente indistinto, caso a situação de fato seja, naturalmente, indistinta¹⁰.

A isonomia garante que situações semelhantes receberão solução semelhante.

Assim, a *jurisprudência uniforme* dará tratamento isonômico aos casos análogos que se lhes apresentem, subsumindo-se a mesma regra do precedente anterior aos casos futuros informados pelo mesmo suporte fático.

O CPC, em seu art. 926, impõe aos tribunais o dever de uniformizar sua jurisprudência, eliminando a divergência de entendimentos. Tal exigência decorre eminentemente das razões de segurança jurídica e isonomia. Reflete-se, como aponta Taruffo, “l’esigenza di assicurare la certezza del diritto, dato che una giurisprudenza uniforme evita l’incertezza nell’interpretazione del diritto e la conseguente varietà e variabilità delle decisioni giudiziarie”¹¹.

A estruturação de um sistema de precedentes, pois, é fundamentada nos *princípios da segurança jurídica, da proteção da confiança e da isonomia*. Trata-se dos fundamentos constitucionais do sistema de precedentes no Brasil. Independentemente de previsão legal (o que se deu com o CPC), a Constituição da República fundamenta o dever de respeitar os precedentes.

1.2. A compatibilização dos princípios da administração pública com o sistema de precedentes

O respeito ao precedente, como norma jurídica, reflete a materialização do princípio da legalidade inscrito no art. 37 da CF, hoje percebido através das lentes da juridicidade. Altera-se aqui a perspectiva de vinculação do administrador à legalidade. Fica para trás a noção de vinculação apenas à fonte formal

8 MARINONI, Luiz Guilherme. O Precedente na Dimensão da Segurança Jurídica. In: MARINONI, Luiz Guilherme (org.). *A força dos precedentes*. Salvador: JusPodivm, 2012. p. 560. Continua: “(...) a previsibilidade das consequências oriundas da prática de conduta ou ato pressupõe univocidade em relação à qualificação das situações jurídicas, o que torna esses elementos indissociavelmente ligados”.

9 MARINONI, Luiz Guilherme. O Precedente na Dimensão da Igualdade. In: MARINONI, Luiz Guilherme (org.). *A força dos precedentes*. Salvador: JusPodivm, 2012. p. 577.

10 Nesse ponto, Marinoni faz uma ressalva para diferenciar o *direito ao processo justo* e o *direito à decisão racional e justa*. “O direito ao processo justo é satisfeito com a realização de direitos fundamentais de natureza processual, como o direito à efetividade da tutela jurisdicional e o direito ao contraditório”. Este é o aspecto *endoprocessual*. Processo justo é aquele regido pelo devido processo legal e que patrocina o contraditório. Distinta é a garantia de uma *decisão racional e justa*. Nesse caso “a legitimação da jurisdição depende do conteúdo da decisão e, portanto (...) de um ‘consenso’ acerca do significado do direito fundamental nela afirmado. Sendo assim, é evidente que a jurisdição não encontra legitimação ao oferecer decisões diversas para caso iguais ou ao gerar decisões distintas da que foi formada no tribunal competente para a definição do sentido e do significado das normas constitucionais e dos direitos fundamentais”. A nós interessa esta segunda perspectiva. MARINONI, Luiz Guilherme. O Precedente na Dimensão da Igualdade. In: MARINONI, Luiz Guilherme (org.). *A força dos precedentes*. Salvador: JusPodivm, 2012. pp. 580-583.

11 TARUFFO, Michele. Le funzioni delle Corti Supreme tra uniformità e giustizia. In: DIDIER JR., Fredie, *et al* (coords). *Coleção grandes temas do novo CPC – vol. 3 – Precedentes*. Salvador: JusPodivm, 2015. p. 251.

lei, reconhecendo-se que outras fontes formais compõem o conteúdo do que se entende por *legalidade* ou *juridicidade*. Assim, reconhecendo-se os precedentes obrigatórios como fonte do direito¹², cabe à Administração segui-los ou, *fundamentadamente*, levantar-se contra eles se valendo dos instrumentos processuais que a ordem jurídica oferece.

Imprescindível para que se obedeça aos princípios da publicidade e, especialmente, da impessoalidade (art. 37, CF) que se ofereça tratamento comum às situações comuns. Deve haver publicidade quanto às posições adotadas pela Administração Pública, para que existam elementos de controle das posições adotadas pela administração. Até como forma de permitir um controle adequado, tanto do ponto de vista interno como externo, as posições dos entes públicos devem necessariamente ser fundamentadas e, como regra, publicizadas.

A partir da Lei de Acesso à Informação (Lei 12.527/2011), o sigilo será apenas excepcional. Deve prevalecer, como regra, a publicidade. Além do art. 37, *caput*, da CF, há menção à publicidade no Poder Judiciário (art. 93, IX, da CF), reforçada e densificada pelo art. 8º do CPC/2015.

Dando-se o devido conhecimento quanto ao posicionamento adotado pelo Poder Público perante os administrados, a sociedade poderá verificar se a todos está sendo oferecido o mesmo tratamento, sem a criação de privilégios. E aqui há um detalhe relevante: não se trata de reconhecer ao administrado o direito de obter a mesma resposta a partir de um requerimento administrativo, a mesma decisão em um processo administrativo ou as mesmas condições de uma negociação anterior, mas sim de oferecer resposta devida e fundamentada, com a mesma oportunidade de exercício do contraditório (ou, no caso da atuação consensual, mesma oportunidade de negociação), que justificará posição em iguais ou variadas condições a depender do caso concreto. Publicidade e impessoalidade, portanto, são instrumentos para a garantia da igualdade entre os administrados.

A concretização da igualdade demanda a identificação de critérios distintivos. É que a partir da noção de *igualdade material*, deve-se oferecer tratamento igual àqueles que se encontram na mesma situação, mas tratamento distinto aos que se encontram em situação distinta. Este elemento de *distinção* é indispensável à construção do conteúdo normativo da igualdade¹³.

A noção de igualdade é eminentemente relacional. E a diferenciação “somente adquire relevo *material* na medida em que se lhe agrega uma finalidade, de tal sorte que as pessoas passam a ser iguais ou diferentes de acordo com um mesmo critério, dependendo da finalidade a que ele serve”¹⁴. O critério diferenciador aqui diz respeito aos *atos jurídicos*. Fatos semelhantes demandam consequências jurídicas semelhantes em casos futuros e análogos.

A materialização da igualdade “não exige apenas uma explicação do tratamento desigual. Ela exige uma justificação, assim entendida aquela razão que demonstra fundamentos jurídicos suficientes para o tratamento desigual”¹⁵.

A moralidade, da mesma forma, é um elemento necessário na atuação do agente público responsável pela gestão dos precedentes. A conduta baseada na boa-fé e lealdade com o administrado é de suma importância para justificar a postura combativa ou consensual na formação e aplicação dos precedentes. É possível que diversos conflitos sejam *desjudicializados*, valendo-se de técnicas adequadas de solução de conflitos entre administração e administrados, baseando-se numa atuação leal e cooperativa.

12 DIDER JR., Fredie. *Curso de Direito Processual Civil – vol. 1*. Salvador: JusPodivm, 2020, p. 77-84.

13 Ávila afirma peremptoriamente que a igualdade pode funcionar como regra, como princípio ou como postulado. Aqui, nos dedicaremos à análise da igualdade como princípio, “instituinto um estado igualitário como fim a ser promovido”. ÁVILA, Humberto. *Teoria dos Princípios*. São Paulo: Malheiros, 2013. p. 171.

14 ÁVILA, Humberto. *Teoria dos Princípios*. São Paulo: Malheiros, 2013. p. 172.

15 ÁVILA, Humberto. *Teoria da Igualdade Tributária*. São Paulo: Malheiros, 2009. p. 152. Prossegue o autor (p. 153): “Essas considerações revelam aquilo que é fundamental para a realização da igualdade: a desigualdade de tratamento precisa ser, mais do que explicada, justificada. Para haver justificação não basta que seja explicado o que o ente estatal fez, nem apenas porque fez. É preciso que seja patenteada a correção da atuação estatal. E a correção da atuação estatal – aqui o núcleo da questão – depende de uma relação fundada e conjugada entre uma medida de comparação permitida e uma finalidade imposta”.

A negociação direta pode permitir, inclusive, que se evite a formação de um precedente vinculante pela atuação leal e consensual.

Esta percepção fomenta a reaproximação da administração com os cidadãos, reforçando a confiança e materializando os ditames da administração dialógica, refletindo uma postura preventiva diante de um sistema que consagra precedentes com força obrigatória.

A eficiência também não pode ficar de fora. Deve promover a obtenção dos melhores resultados com os menores custos administrativos. Uma administração eficiente encontra na gestão de precedentes instrumentos para a melhor alocação de recursos financeiros e temporais, gastando menos (tempo e dinheiro) e oferecendo melhores resultados aos administrados. Patrocinam-se assim tanto o interesse público *primário* quanto o *secundário*. A decisão sobre quais temas devem ser *desjudicializados*, quais serão rediscutidos e quais serão efetivamente seguidos envolve um juízo de eficiência na alocação de riscos.

2. O PAPEL DA ADVOCACIA PÚBLICA NA GESTÃO DOS PRECEDENTES

2.1. Atuação preventiva

Há um destacado papel preventivo na gestão de precedentes pela Advocacia Pública. Trata-se de um típico papel de advocacia estratégica: evitar a formação de precedentes contrários à administração pública.

Essa é talvez a atividade que mais desafia uma organização (como são as procuradorias de âmbito municipal, estadual e federal), por demandar o manejo de dados e desenvolvimento de jurimetria, análise de risco e estudos prognósticos a respeito do comportamento dos tribunais em matéria de Direito Público. Não se pode duvidar, todavia, da importância desta atuação preventiva.

Há diversas técnicas que podem ser utilizadas em um momento prévio à formação do precedente. Destacadamente – especialmente por se tratar de atividade absolutamente afeta à advocacia – trabalhar as teses e selecionar os feitos específicos onde os esforços serão dedicados para levar aos Tribunais Superiores o entendimento da administração, é absolutamente importante para que a decisão que servirá de padrão decisório seja favorável ao Poder Público. Destacar certo corpo de procuradores para atuação específica perante STJ e STF, apresentando memoriais, realizando sustentações e despachos, é estratégia comum e eficaz.

Porém, não é só perante os tribunais que se pode gerir a formação de precedentes, evitando que decisões sejam tomadas em sentido contrário aos interesses da Fazenda Pública. Aqui, ocupamo-nos de destacar duas outras importantes técnicas de *desjudicialização*: a transação resolutiva de litígios no contencioso repetitivo e a dispensa de remessa necessária.

2.1.1. Transação no contencioso tributário de relevante e disseminada controvérsia jurídica¹⁶

A lei nº 13.988/2020 estabelece os requisitos e as condições para que a União, as suas autarquias e fundações, e os contribuintes realizem transação resolutiva de litígio relativo à cobrança de créditos da Fazenda Pública, de natureza tributária ou não tributária (art. 1º). A análise que realizaremos aqui restringe-se a um específico eixo dessa atuação consensual: a transação no contencioso tributário repetitivo ou, como trata a lei, o contencioso tributário de relevante e disseminada controvérsia jurídica.

A “relevante e disseminada controvérsia jurídica” é definida pela lei como aquela que ultrapassa os interesses subjetivos da causa (art. 16, §3º, da Lei 13.988/2020), o que aparenta ser um conceito consideravelmente indefinido. A utilização do conceito jurídico indeterminado é útil na definição das matérias que a administração tributária elegerá para submissão à transação por adesão no contencioso.

¹⁶ Este tópico é trecho adaptado do tratamento dado ao tema na seguinte obra: AVELINO, Murilo Teixeira; PEIXOTO, Ravi. *Consensualidade e Poder Público*. 3. ed. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2026. p. 138-148.

Para a gestão do contencioso, o eixo de relevante e disseminada controvérsia jurídica é dos mais interessantes. Ele permite a gestão estratégica dos precedentes pela Advocacia Pública Federal, na medida em que temas controversos e repetitivos podem ser objeto de programas e propostas de transação terminativas de litígio. Evita-se a formação de precedente persuasivo ou vinculante contrário aos interesses da Administração, em questões onde houver perspectiva de derrota da União.

A avaliação do risco de restar derrotada quanto à tese discutida é um dos principais critérios de eleição dos temas a serem submetidos à transação no contencioso tributário de relevante e disseminada controvérsia.

É, nesta medida, via de mão dupla. O contribuinte-administrado realiza o mesmo juízo: questiona se vale a pena transigir e encerrar o litígio neste momento, concedendo sobre parcela do interesse, para solucionar o conflito imediatamente e evitar a prolatação de decisão eventualmente desfavorável à tese defendida por si¹⁷.

Este eixo funciona como uma das técnicas disponíveis para gestão de casos repetitivos. Mas aqui a lógica é inversa se comparada com as técnicas consagradas pelo Código de Processo Civil. No CPC, o legislador promove a formação de precedentes vinculantes em matéria repetitiva. Aqui, evita-se a formação de precedente tendo em conta o risco de fixação de tese desfavorável. Em outros termos, busca-se retirar o Judiciário da equação, antes da formação do precedente.

A transação tributária no contencioso reforça a previsão do sistema multiportas de solução de conflitos, inserindo a Administração Pública como protagonista na redução de litigiosidade pela negociação. Prevalece um tratamento adequado do contribuinte, fomentando a eficiência na arrecadação¹⁸.

Permitir-se-á, por um lado, a melhor gestão das demandas que envolvam teses relevantes por meio das quais os contribuintes debatem a exação tributária. São as teses discutidas nos tribunais administrativos e no judiciário, sem formação de jurisprudência dominante a favor ou contra o Erário.

Mas o maior desafio enfrentado é reduzir o âmbito de subjetividade, definindo os limites das controvérsias que poderão ser objeto da transação no contencioso *de relevante e disseminada controvérsia jurídica*. A questão eleita para transação, além de ultrapassar os interesses subjetivos da causa, *preferencialmente*, deve refletir matéria ainda não submetida ao microssistema de solução de causas repetitivas ou de formação de precedentes vinculantes.

A razão é simples: havendo precedente firmado a respeito da controvérsia, não há justificativa para a transação. Seja em razão do dever de a Administração Pública respeitar os precedentes obrigatórios (conforme previsto na Lei nº 10.522/2002), seja mesmo em razão do desinteresse econômico do Fisco ou dos contribuintes de se submeterem à transação – e, portanto, a concessões mútuas – quando já há precedente vinculante firmado ou mesmo jurisprudência dominante para a matéria¹⁹.

A eleição de uma tese para que se ofereça transação não significa a admissão, pela Administração Pública, de quaisquer dos elementos relativos ao litígio. Muito pelo contrário, o juízo é de *conveniência e oportunidade*, visando fomentar a economicidade e a eficiência na gestão do crédito público.

Trata-se de solução consensual de conflitos, com foco em redução de litigiosidade e redução dos custos do processo. A transação é exatamente isso: autocomposição de interesses a partir de concessões mútuas.

17 Como anota Bianca Bez Goulart: “(...) uma das variáveis capazes de influenciar a celebração de acordos consubstancia-se na estimativa que as partes fazem acerca da (im)procedência da ação judicial e da quantificação do possível benefício/pagamento dela advindo na hipótese de o potencial litigante efetivamente propô-la” (GOULART, Bianca Bez. *Análise econômica do litígio*. Salvador: JusPodivm, 2019, p. 50).

18 OLIVEIRA, Phelippe Toledo Pires de. *A Transação em Matéria Tributária*. São Paulo: Quartier Latin, 2015, p. 40.

19 No mesmo sentido: DINIZ, Geila Lúcia Barreto Barbosa. A transação na lei nº 13.988/2020: o novo modelo de solução de conflitos tributários e suas interações com o sistema de precedentes do CPC/2015. In: SEEFELDER FILHO, Claudio Xavier *et al* (coords). *Comentários sobre a transação tributária: à luz da Lei 13.988/20 e outras alternativas de extinção do passivo tributário*. São Paulo: RT, 2021, pp. 212-215.

2.1.2. Disposição de remessa necessária

As *prerrogativas* não são dos procuradores e advogados públicos, não são dos governos. As prerrogativas são dos próprios entes incumbidos da tutela da *res publica*. É possível identificar, nesse contexto, duas espécies: i) as prerrogativas processuais da Advocacia Pública como órgão de (re) apresentação judicial da Fazenda Pública; ii) as prerrogativas materiais da própria Fazenda Pública como ente personalizado.

Como exemplos da primeira espécie, temos a previsão de prazos judiciais em dobro e a intimação pessoal (art. 184, do CPC); como exemplos da segunda espécie, o pagamento de honorários em patamares diferenciados (art. 85, §3º, do CPC) e o pagamento de suas dívidas acertadas judicialmente pelo sistema de precatórios (art. 100 da Constituição Federal).

Como regra, não há limitação à disposição de prerrogativas processuais, pois especialmente instituídas em atenção à atuação dos órgãos de representação judicial da Fazenda Pública. Por outro lado, as prerrogativas materiais não podem ser objeto de disposição, salvo se houver norma autorizativa expressa.

Há um ponto de polêmica quanto a uma específica prerrogativa: a remessa necessária (art. 496 do CPC). A lei prevê um requisito específico para que as sentenças proferidas contra o Poder Público sejam atingidas pelo manto da coisa julgada: o reexame de seu conteúdo pelo órgão colegiado ao qual o juiz singular está submetido. A dificuldade está em identificar qual o aspecto que prevalece nesta prerrogativa, ou seja, se ela garante um tratamento diferenciado para a Advocacia Pública ou se está ligada à proteção do próprio ente público parte da demanda.

Ainda que prevaleça compreensão pela impossibilidade de dispor sobre a remessa necessária²⁰, defende-se a possibilidade de disposição desta prerrogativa como instrumento efetivo de gestão de precedentes pela Advocacia Pública.

Há três razões fundamentais que justificam um posicionamento favorável à disposição dessa prerrogativa.

Em primeiro lugar, o §4º, IV, do art. 496 do CPC limita a remessa necessária nos casos em que houver orientação administrativa vinculante no mesmo sentido da sentença desfavorável à Fazenda Pública. Veja-se:

Art. 496, § 4º Também não se aplica o disposto neste artigo quando a sentença estiver fundada em: (...)

IV - entendimento coincidente com orientação vinculante firmada no âmbito administrativo do próprio ente público, consolidada em manifestação, parecer ou súmula administrativa.

Conclui-se daí, portanto, que através de ato unilateral vinculante (edição de manifestação, parecer ou súmula administrativa), pode a Administração Pública evitar a remessa necessária. Trata-se, claramente, de ato de disposição.

Em segundo lugar, não se pode esquecer da previsão contida no art. 19, §2º, da lei nº 10.522/2002²¹, que dispensa a remessa necessária quando o Advogado Público reconhece o pedido ou aplica uma causa de dispensa de contestar e recorrer.

²⁰ BRANCO, Janaína Soares Noletto Castelo. *Advocacia pública e solução consensual dos conflitos*. Salvador: Juspodivm, 2018, p. 178-182.

²¹ Para melhor compreensão da norma, optamos por colacionar, em rodapé, o art. 19, *caput* e §§ 1º e 2º: Art. 19. Fica a Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional dispensada de contestar, de oferecer contrarrazões e de interpor recursos, e fica autorizada a desistir de recursos já interpostos, desde que inexistam outros fundamentos relevantes, na hipótese em que a ação ou a decisão judicial ou administrativa versar sobre: I - matérias de que trata o art. 18; II - tema que seja objeto de parecer, vigente e aprovado, pelo Procurador-Geral da Fazenda Nacional, que conclua no mesmo sentido do pleito do particular; III - (VETADO); IV - tema sobre o qual exista súmula ou parecer do Advogado-Geral da União que conclua no mesmo sentido do pleito do particular; V - tema fundado em dispositivo legal que tenha sido declarado inconstitucional pelo Supremo Tribunal Federal em sede de controle difuso e tenha tido sua execução suspensa por resolução do Senado Federal, ou tema sobre o qual exista enunciado de súmula vinculante ou que tenha sido definido pelo Supremo Tribunal Federal em sentido desfavorável à Fazenda Nacional em sede de controle concentrado de constitucionalidade; VI - tema decidido pelo Supremo

Então, o Advogado Público (e, portanto, a Fazenda Pública em juízo) pode optar por não contestar ou abrir mão de um recurso, caso em que estará dispensada a remessa necessária. Se a Fazenda Pública pode desistir de um litígio para que o processo não chegue ao Tribunal, é consequência lógica que poderá abrir mão da remessa para não sofrer com os impactos da formação de um precedente vinculante contra si.

A terceira razão – associada, inclusive, ao dever de cumprimento dos precedentes pela Administração Pública – reside na própria previsão do sistema previsto no CPC. Se os Tribunais podem formar precedentes vinculantes contra a Fazenda Pública, é estratégico que em determinadas situações, para determinados temas, a própria Fazenda Pública entenda que determinada questão não deve chegar aos Tribunais.

A própria Advocacia Pública, em um juízo eminentemente voltado à litigância estratégica, se duvidosa da higidez de sua posição, pode entender que não é oportuno que a questão seja tratada pelos Tribunais. Muitos temas com os quais a Advocacia Pública se depara são novos, exigindo ainda certa maturação para a tomada de um posicionamento definitivo. Os prazos processuais, se comparados com o tempo necessário para a formulação de um entendimento comum, são exíguos. Nem sempre as primeiras manifestações refletem o que, ao fim e ao cabo, acabará por prevalecer como entendimento final da administração.

Não reconhecer à Advocacia Pública este papel de advocacia estratégica, é tolher uma função essencial à própria prática da advocacia: a definição da melhor estratégia de ação processual. Trata-se de atividade primária do advogado, que não se pode negar ao advogado público.

Ainda que a posição aqui defendida seja, ainda, minoritária, não se pode duvidar que vai ao encontro do disposto no §4º do art. 496 do CPC e à tendência atual de redução de litigiosidade encampada no CPC, seja através do sistema de precedentes ou da atuação da Fazenda Pública voltada à racionalidade, ampliando-se as hipóteses de dispensa de contestar e recorrer a partir de atos unilaterais praticados pelos órgãos de representação judicial da Fazenda Pública.

2.2. Atuação reativa

Existe, sem dúvida alguma, um dever de a Administração Pública respeitar os precedentes, inclusive em sua atuação judicial. Mas este respeito não significa necessariamente subserviência. A administração pode se manter contrária a um precedente vinculante, mas isso reforça o seu ônus argumentativo perante a sociedade. É preciso assim, para discordar e não seguir um precedente vinculante na representação judicial, dialogar de maneira mais profunda. Não se trata apenas de um discurso para o processo. É, sem dúvida alguma, um risco para o administrado, para a sociedade.

Assim, após a fixação do precedente, caberá à Advocacia Pública reagir a ele, seja atuando a partir dele, uniformizando seus posicionamentos e curvando-se ao que foi decidido, seja mantendo-se justificada e fundamentadamente contrária a ele.

Em certa situação, como é óbvio, superadas todas as técnicas disponíveis para a realização do *overruling*, não haverá outra opção que não curvar-se ao precedente desfavorável, deixando de litigar em matérias resolvidas onde não haja mais possibilidade ou oportunidade de reversão do entendimento vinculante. Na verdade, uma vez formando-se precedente vinculante, cabe à Administração respeitá-lo, mesmo que ainda trabalhando estrategicamente para o *overruling*.

Tribunal Federal, em matéria constitucional, ou pelo Superior Tribunal de Justiça, pelo Tribunal Superior do Trabalho, pelo Tribunal Superior Eleitoral ou pela Turma Nacional de Uniformização de Jurisprudência, no âmbito de suas competências, quando:a) for definido em sede de repercussão geral ou recurso repetitivo; ou b) não houver viabilidade de reversão da tese firmada em sentido desfavorável à Fazenda Nacional, conforme critérios definidos em ato do Procurador-Geral da Fazenda Nacional; e VII - tema que seja objeto de súmula da administração tributária federal de que trata o art. 18-A desta Lei. § 1º Nas matérias de que trata este artigo, o Procurador da Fazenda Nacional que atuar no feito deverá, expressamente: I - reconhecer a procedência do pedido, quando citado para apresentar resposta, inclusive em embargos à execução fiscal e exceções de pré-executividade, hipóteses em que não haverá condenação em honorários; ou II - manifestar o seu desinteresse em recorrer, quando intimado da decisão judicial. § 2º A sentença, ocorrendo a hipótese do § 1º, não se subordinará ao duplo grau de jurisdição obrigatório.

É, pois, uma posição de deferência, mesmo na discordância. Se a ordem jurídica oferece técnicas para reforma ou superação das teses, é legítima sua utilização. Enquanto isso, deve-se seguir o que foi decidido.

Não há propriamente qualquer problema em rediscuti-los, valendo-se das técnicas processuais adequadas que a ordem jurídica oferece; problema haverá em seu descumprimento o que, se materializado em decisão administrativa, poderá fundamentar sua impugnação via mandado de segurança, reclamação e outros instrumentos processuais cabíveis, aptos a alinhar a posição administrativa à norma do precedente obrigatório.

Mas a atuação *reativa* da Advocacia Pública não se exaure no cumprimento dos padrões decisórios vinculantes ou na tentativa de superá-los. Há um distintivo aspecto também de *gestão* na lida com os precedentes, especialmente perante os Tribunais Superiores.

É que o sistema de precedentes vinculantes oferece aos órgãos da Advocacia Pública a oportunidade de funcionarem ao lado do Judiciário como gestores de demandas. O enorme volume de processos, que congestionam o Poder Judiciário, não é apenas um problema afeto ao *serviço público jurisdição*. Os Advogados Públicos são, assim como os magistrados, servidores públicos, responsáveis por oferecer à sociedade o tratamento mais eficiente possível. Assim, Judiciário e Advocacia Pública podem (devem, na verdade) cooperar para o tratamento do acervo.

Aqui a perspectiva deixa de ser focada na relação entre sujeitos do processo e passa a ser vista sob a ótica da cooperação entre agentes públicos, para o oferecimento de um serviço público de melhor qualidade.

O aspecto eficiente desta relação cooperativa traz inúmeros benefícios: oferece previsibilidade na atuação do administrado perante a administração pública e o judiciário, reduz o congestionamento do Judiciário, reduz os custos temporais e financeiros na atuação da Fazenda Pública²² etc.

Mais importante, todavia, é que o alinhamento entre Administração Pública e Judiciário, quanto aos entendimentos firmados em sede de precedentes vinculantes, é um elemento de reforço à isonomia no tratamento do Jurisdicionado. Vistas bem as coisas, em um estado ideal de administração pública, as *negativas administrativas* e posteriores *concessões judiciais* deveriam ocorrer em casos bastante específicos. Tanto as negativas administrativas quanto as concessões judiciais não podem (ou, ao menos, não deveriam) ser frívolas.

A deferência entre os Poderes (ou *funções*) da República deveria nos levar a um estado em que as negativas administrativas seriam mantidas em sede judicial, enquanto as concessões administrativas dos pleitos evitariam a judicialização das demandas. Seria um jogo de *ganha-ganha-ganha*. Ganharia o Judiciário com a redução do acervo e, conseqüentemente, do congestionamento que o assoberba; a Advocacia Pública com a redução de litigiosidade, permitindo a melhor alocação de sua força de trabalho e o oferecimento de um serviço público mais eficiente.

Acima de tudo, ganharia o administrado com isonomia e segurança jurídica.

2.2.1. O papel da Advocacia Pública em face dos precedentes e da redução de litigiosidade

O sistema de precedentes vinculantes já impacta na atuação da Fazenda Pública em juízo, seja influenciando uma mudança de postura em face dos padrões decisórios vinculantes, seja impactando na própria regulação positiva de sua atuação.

Há, não se pode negar, um dever de respeitar os precedentes judiciais no Direito brasileiro.

O art. 985, §2º, do CPC, prevê uma hipótese específica em que o IRDR terá por objeto questão relativa a prestação de serviço concedido, permitido ou autorizado. É muito comum que serviços oferecidos ao público em mercados controlados gerem demandas repetitivas. Serviços oferecidos ao

²² Nos termos do art. 19, §1º, I, da lei nº 10.522/2022, o reconhecimento do pedido pela Fazenda Pública isenta a pessoa jurídica do pagamento de honorários.

grande público, como telefonia, internet, TV a cabo, aviação civil, etc. se submetem à regulação estatal, mormente através das *agências reguladoras*. As condutas dos prestadores de serviço, quando danosas, normalmente atingem uma ampla gama de tomadores do serviço.

Assim, impõe-se que os prestadores de serviço público conheçam e respeitem os precedentes. A norma em comento é mais uma previsão que se desdobra a partir do dever de observância dos precedentes obrigatórios, inclusive em âmbito externo ao Judiciário. Esta regra, apesar de consagrada na regulação do IRDR, é geral para o sistema de precedentes, sob pena de incoerência ao sistema. Dessa forma, se houver fixação de precedente vinculante sobre questão relativa a prestação de serviço concedido, permitido ou autorizado, a *ratio* definida será comunicada ao órgão, ao ente ou à agência reguladora competente para fiscalização da efetiva aplicação, por parte dos entes sujeitos a regulação, da tese adotada.

O tema, claro, não se exaure no código.

Esta deferência ao sistema de precedentes vinculantes promove uma postura menos belicosa por parte da Advocacia Pública. Nessa linha, a Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional é paradigmática no desenvolvimento de uma política institucional pautada pela eficiência, efetividade e economicidade. A Portaria PGFN nº 502/2016 prevê diversas hipóteses de dispensas para contestar e recorrer, que oferecem subsídios ao Procurador para que só insista na litispendência quando houver, de fato, fundamento sólido para tanto. Em vista que a União é a maior litigante do país, a adoção desta nova postura perante os conflitos *deve* refletir na redução das execuções fiscais pendentes²³.

Tudo isso é corroborado pela lei nº 9469/97, que expressamente prevê a realização de acordos visando a prevenção ou resolução de conflitos envolvendo o Poder Público. A mesma lei dispõe também sobre a autorização de não propositura de ações e dispensa de recursos por parte da advocacia pública federal. No mesmo sentido, as leis nº 10.259/2001 e nº 12.152/2009, que autorizam os representantes judiciais da Fazenda Pública a conciliar, transigir ou desistir, nos processos da competência dos Juizados Especiais.

Em um passado mais recente, a lei nº 13.874/2019 (Declaração de Direito de Liberdade Econômica), alterando a lei nº 10.522/02, consagrou legalmente a política de redução de litigiosidade capitaneada pela Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional desde a Portaria PGFN nº 502/2016, reafirmando que a postura de gestão judicial do crédito público deve ser eficiente. Inclusive, está expressamente previsto que os posicionamentos administrativos devem se adequar à jurisprudência pacífica dos Tribunais Superiores.

Autoriza-se a Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional a deixar de contestar ou recorrer em face de tema decidido pelo Supremo Tribunal Federal, em matéria constitucional, ou pelo Superior Tribunal de Justiça, pelo Tribunal Superior do Trabalho, pelo Tribunal Superior Eleitoral ou pela Turma Nacional de Uniformização de Jurisprudência, no âmbito de suas competências, quando for definido em sede de repercussão geral ou recurso repetitivo (art. 19, VI).

A Lei de Liberdade Econômica impõe também à administração respeitar os precedentes administrativos. Aqui, há forte associação do tema com o art. 23 da *nova LINDB* e com o art. 926 do CPC. O art. 3º, IV, da LLE institui o direito de *toda pessoa, natural ou jurídica, de receber tratamento isonômico da administração, que restará vinculada aos mesmos critérios e interpretação adotados em decisões administrativas*

23 O Relatório Justiça em Números 2021, anotava uma redução no número de execuções fiscais pendentes. Pelo terceiro ano consecutivo, em 2021, atingiu um percentual de 11,2%, o que representou a maior redução histórica dentro da série temporal avaliada pelo CNJ (CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. *Justiça em números 2021: ano-base 2020*. Brasília: CNJ, 2021, p. 176). Todavia, O Relatório divulgado em 2022, refletiu um aumento no número de execuções fiscais pendentes: “(...) é possível identificar que o aumento em 1,7% das execuções pendentes deve-se, em grande medida ao incremento nas execuções judiciais, que registrou aumento de 9% no último ano, com as execuções fiscais mantidas estáveis praticamente em todo o período), com crescimento sutil de 0,8%. Os casos novos de execução fiscal cresceram, em 2021, em 39,4%, comparativamente ao ano de 2020, retornando a um patamar próximo ao observado nos anos anteriores à pandemia” (CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. *Justiça em números 2022: ano-base 2021*. Brasília: CNJ, 2022, p. 171).

*análogas e anteriores*²⁴. Há para a administração um dever de respeitar seus próprios precedentes. Este dever é reforçado pela inclusão do art. 18-A na lei 10522/0225, ao prever a formação de comitê para edição de enunciados de súmula da administração tributária federal, que *deverão ser observados nos atos administrativos, normativos e decisórios*. Eis aí norma que consagra um *stare decisis* administrativo no Brasil.

Note que este regramento está conectado com todo o conteúdo do art. 19 da lei nº 10.522/02. É possível falar, portanto, que a Lei de Liberdade Econômica constitui o marco inicial de um sistema de precedentes administrativos vinculantes.

Ainda, na LINDB, a lei nº 13.655/2018 incluiu o art. 24, dispondo que a revisão, nas esferas administrativa, controladora ou judicial, quanto à validade de ato, contrato, ajuste, processo ou norma administrativa cuja produção já se houver completado levará em conta as orientações gerais da época, sendo vedado que, com base em mudança posterior de orientação geral, se declarem inválidas situações plenamente constituídas. Consideram-se orientações gerais, nesse contexto, as interpretações e especificações contidas em atos públicos de caráter geral ou em jurisprudência judicial ou administrativa majoritária, e ainda as adotadas por prática administrativa reiterada e de amplo conhecimento público.

Trata-se de um marco para a redução de litigiosidade em Direito Público. Impõe-se, portanto, que a prática administrativa respeite os precedentes vinculantes. Como bem aponta Marco Aurélio Peixoto, “decidir, na esfera administrativa, em sentido contrário à *ratio decidendi* do precedente, traz como consequência a multiplicação de demandas judiciais”²⁶, o que obviamente está em desacordo com os ditames de uma Advocacia Pública que atua com eficiência.

Todo esse processo levou, recentemente, a um excelente exemplo de atuação cooperativa entre Judiciário e Advocacia Pública na gestão de precedentes e consequente redução de litigiosidade²⁷. Trata-se do acordo de cooperação firmado entre a Advocacia-Geral da União e o Superior Tribunal de Justiça, em prol da redução de litigiosidade a partir da identificação de precedentes vinculantes. A ideia é que a AGU auxilie o Judiciário na identificação de temas potencialmente repetitivos e, doutro lado, uniformize a atuação da Fazenda Pública em temas já decididos, fazendo com que os feitos já se encerrem desde a primeira instância ou mesmo deixem de existir em razão do alinhamento administrativo com as posições definidas jurisprudencialmente.

O objeto do acordo é promover a prevenção de litígios, gerenciar a seleção de temas para a formação de precedentes qualificados e promover a resolução consensual de controvérsias²⁸.

Em agosto de 2023, o acordo já havia impactado mais de 2 milhões de processos (desistência de recurso ou dispensa de recurso), tornando-se uma das maiores iniciativas de redução de litigiosidade do país²⁹. Foi assinado um aditivo que estende a validade do acordo até 2025, reconhecendo a iniciativa

24 Art. 3º São direitos de toda pessoa, natural ou jurídica, essenciais para o desenvolvimento e o crescimento econômicos do País, observado o disposto no parágrafo único do art. 170 da Constituição Federal: (...)IV - receber tratamento isonômico de órgãos e de entidades da administração pública quanto ao exercício de atos de liberação da atividade econômica, hipótese em que o ato de liberação estará vinculado aos mesmos critérios de interpretação adotados em decisões administrativas análogas anteriores, observado o disposto em regulamento;

25 Art. 18-A. Comitê formado de integrantes do Conselho Administrativo de Recursos Fiscais, da Secretaria Especial da Receita Federal do Brasil do Ministério da Economia e da Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional editará enunciados de súmula da administração tributária federal, conforme o disposto em ato do Ministro de Estado da Economia, que deverão ser observados nos atos administrativos, normativos e decisórios praticados pelos referidos órgãos.

26 PEIXOTO, Marco Aurélio Ventura. *Súmulas administrativas e pareceres normativos como fontes do Direito Processual: por uma intrínseca efetivação da redução de litigiosidade pelo Poder Público*. Londrina: Thoth, p. 182.

27 Diversos outros casos de cooperação entre Advocacia Pública e Poder Judiciário estão em: PEIXOTO, Marco Aurélio Ventura. *Súmulas administrativas e pareceres normativos como fontes do Direito Processual: por uma intrínseca efetivação da redução de litigiosidade pelo Poder Público*. Londrina: Thoth, p. 152-158.

28 Conforme noticiado pelo próprio STJ em < <https://www.stj.jus.br/sites/portalp/Paginas/Comunicacao/Noticias/STJ-e-AGU-assinam-acordo-para-reducao-de-processos.aspx> >. Acesso em 19/09/2023.

29 Conforme noticiado pelo próprio STJ em < <https://www.stj.jus.br/sites/portalp/Paginas/Comunicacao/Noticias/2023/17082023-Acordo-com-AGU-intensifica-desjudicializacao.aspx> >. Acesso em 19/09/2023.

como absolutamente bem-sucedida no compromisso da Advocacia Pública com a gestão dos precedentes judiciais e na garantia da segurança jurídica aos administrados³⁰.

Não é só isso.

Impõe-se destacar uma medida bastante relevante que reforça o compromisso das instituições com a redução de litigiosidade e com a gestão de precedentes. Trata-se da Portaria Conjunta n° 7, que dispõe sobre “procedimentos, iniciativas e estratégias para racionalizar e aprimorar o fluxo de execuções fiscais promovidas pela Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional”³¹. O ato é bastante rico e cheio de potencialidades. Estamos diante de ato de cooperação interinstitucional firmado pelo Conselho Nacional de Justiça, o Conselho da Justiça Federal, a Advocacia-Geral da União, a Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional e os Tribunais Regionais Federais das seis regiões do país.

Em suas considerações, há expressa menção a alguns temas fundamentais: i) o enorme congestionamento causado pelas execuções fiscais na Justiça Federal (30% dos processos, alto congestionamento e baixa satisfatividade) e ao benefício para o contribuinte da extinção das execuções; ii) à possibilidade de realização de cooperação interinstitucional (conforme previsto na Resolução n° 350 do CNJ) e à Política Judiciária Nacional de Tratamento Adequado à Alta Litigiosidade do Contencioso Tributário; iii) ao estabelecimento de processos baseados em dados, como forma de promover a eficiência e a desjudicialização.

A Portaria se propõe a regular um fluxo simplificado de análise de quaisquer hipóteses de extinção ou inviabilidade da cobrança, priorizando as execuções fiscais e demandas correlatas.

Um dos grandes eixos da Portaria (art. 1º, III) prevê a criação de uma “central de controle e apoio às varas federais” para gestão de processos submetidos ao rito do art. 40 da lei n° 6.830/80 (rito da prescrição intercorrente) ou suspensos em razão de negociação com a PGFN (parcelamento e transação tributária).

Há previsão de especialização, por cada um dos TRFs, de unidades judiciárias ou Núcleos de Justiça 4.0 para atuar como “centrais de controle e apoio” ao fluxo previsto na Portaria, que receberá, por redistribuição, os feitos submetidos ao rito simplificado.

Note, de maneira interessante, que estamos diante de uma hipótese de deslocamento de competência sem previsão expressa no art. 43 do CPC.

Outro grande eixo da Portaria (art. 1º, I) é a regulação de um fluxo baseado na troca e acesso recíproco de dados (não sigilosos), sem necessidade de peticionamento direto e individualizado nas execuções fiscais, objetivando sentenciar e baixar definitivamente os processos de forma mais eficiente.

Aqui, caberá ao CNJ enviar à PGFN “listagem inicial” extraída da Base Nacional de Dados do Poder Judiciário (DataJud) com as execuções potencialmente adequadas ao rito simplificado. De posse da lista, caberá à PGFN – após consulta à base de dados da Dívida Ativa da União (Data Lake da PGFN) – devolver ao CNJ a lista de execuções fiscais que devem ser extintas desde logo (seja em razão de pagamento, prescrição ou qualquer outra razão que justifique a inviabilidade do prosseguimento da cobrança).

Na chamada “listagem-resposta”, a PGFN requererá a extinção dos processos, renunciará à intimação da sentença de extinção e ao respectivo prazo recursal.

(art. 1º, II) Por outro lado, o Judiciário se compromete a dar prioridade de tramitação às Execuções Fiscais cujos créditos são considerados recuperáveis e às demandas associadas a estes processos.

CNJ e PGFN tramitarão as respectivas listagens semestralmente. Inicialmente, a Portaria prevê o prazo de 48 meses para a cooperação, podendo ser prorrogada.

³⁰ Conforme noticiado pelo próprio STJ em < <https://www.stj.jus.br/sites/portalp/Paginas/Comunicacao/Noticias/2023/18092023-Em-busca-de-novas-solucoes-administrativas-STJ-e-AGU-assinam-termo-aditivo-a-acordo-de-cooperacao-tecnica.aspx> >. Acesso em 19/09/2023.

³¹ Disponível em: < https://www.cjf.jus.br/cjf/noticias/2023/outubro/cjf-cnj-agu-e-os-seis-trfs-assinam-normativo-para-aprimorar-o-fluxo-de-execucoes-fiscais/SEI_1691240_Portaria_Conjunta_77.pdf >

De acordo com notícia veiculada na página oficial da AGUI, a iniciativa poderá levar à extinção de 400 mil execuções fiscais em todo o país.

Por fim, não há dúvida que a Portaria Conjunta nº 7 encontra inspiração em dois atos que lhe antecedem. Primeiro, o acordo de cooperação firmado entre a PGFN e o TRF5, para a “análise simplificada de prescrição intercorrente”² que, inclusive, é reconhecido como boa prática pelo FPPC. Segundo, o Provimento nº 129/2023 do TRF4, que criou a “central de controle e apoio às Varas Federais da 4ª Região para os processos suspensos e arquivados pelo artigo 40 da Lei nº 6.830/1980 ou por parcelamento”.

A Portaria Conjunta nº 7 é um ato riquíssimo. Há diversos temas que podem ser trabalhados a partir de suas previsões: i) cooperação interinstitucional (Resolução CNJ nº 350/2020, arts. 15 e 16). Fala-se de “engajamento” (art. 11) e de “pontos focais” que podem, sem dúvida, ser os juízes de cooperação; ii) utilização de dados na gestão judiciária; iii) desjudicialização; iv) protocolos institucionais envolvendo Judiciário e Poder Público; v) avaliação de recuperabilidade da Dívida Ativa da União; vi) renúncia de prerrogativas; vii) criação de Núcleos de justiça 4.0 (Resolução CNJ nº 385/2021); viii) disposição de competência, inclusive decisória.

Pois bem, considerando-se o arcabouço normativo aqui trabalhado, não há dúvida que a ordem jurídica nacional já oferece os instrumentos necessários para iniciativas de inserção da Advocacia Pública em todos os níveis como agentes na gestão de precedentes e redução de litigiosidade.

CONCLUSÃO

Cuidamos, nesse pequeno texto, de analisar o papel da Advocacia Pública na gestão do sistema de precedentes. Os órgãos de representação da Fazenda Pública se posicionam, assim, como importantes agentes do sistema de justiça.

A título de conclusão, apresentam-se algumas proposições para a boa atuação da Advocacia Pública na gestão de precedentes.

Em primeiro lugar, não há dúvida de que os precedentes vinculantes são fontes formais do Direito. Esta lição encontra base constitucional (na garantia de isonomia e segurança jurídica) e legal (na previsão de um *sistema* pelo CPC). Portanto, se vinculam, impõe-se sejam respeitados pelos sujeitos que compõem o sistema de justiça.

O respeito, todavia, não implica que sejam seguidos cegamente ou que os demais interessados não atuem durante seu processo de formação, interpretação e alteração.

Nesse sentido, a gestão de precedentes pela Advocacia Pública impõe uma atuação preventiva: deve-se atuar estrategicamente para evitar a formação de precedentes vinculantes contrários à administração pública.

Uma dessas técnicas de gestão é a transação tributária no contencioso de relevante e disseminada controvérsia jurídica. A eleição de temas para a realização de transação deve passar por um juízo de oportunidade, buscando evitar que determinadas matérias cheguem aos Tribunais Superiores dado o prognóstico de formação de tese contrária à administração pública.

Outra necessária mudança de perspectiva diz respeito a um repensar doutrinário para admitir que a administração pública disponha, unilateralmente, da remessa necessária. Este já é um fenômeno que se observa na prática e, não se pode negar, assume o papel de instrumento para a gestão de acervo (e, consequentemente, de precedentes) pela Fazenda Pública em juízo.

De toda sorte, mesmo com a possibilidade de atuar estrategicamente para a (não) formação de precedentes, uma vez definidos, há um dever de a administração pública respeitá-los. Este dever, todavia, não retira dos órgãos de representação judicial da Fazenda Pública a prerrogativa de, fundamentadamente, valer-se das técnicas processuais disponíveis para promoção do *overruling*.

Exaurindo-se as vias processuais para superação do precedente ou enquanto não há a apreciação dos pedidos realizados pela Advocacia Pública para reforma do padrão decisório, impõe-se o respeito aos precedentes vinculantes.

Os Advogados Públicos são, assim como os magistrados, agentes públicos responsáveis por oferecer à sociedade um tratamento eficiente e isonômico, buscando evitar a judicialização de conflitos se já houver precedente vinculante firmado na matéria a ser seguido pela administração.

Atualmente o cenário é favorável a uma realidade de conscientização das carreiras jurídicas quanto ao respeito e concretização do sistema de precedentes. Os atos de cooperação firmados entre Judiciário e Advocacia Pública visando a promover a prevenção de litígios, gerenciar a seleção de temas para a formação de precedentes qualificados e promover a resolução consensual de controvérsias refletem uma boa prática que deve ser fomentada em todos os níveis.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- AVELINO, Murilo Teixeira; PEIXOTO, Ravi. *Consensualidade e Poder Público*. 3. ed. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2026. p. 138-148.
- ÁVILA, Humberto. *Teoria da Igualdade Tributária*. São Paulo: Malheiros, 2009.
- _____, Humberto. *Teoria dos Princípios*. São Paulo: Malheiros, 2013.
- BRAGA, Paula Sarno. *Norma de processo e normas de procedimento: o problema da repartição de competência legislativa no Direito Constitucional brasileiro*. Salvador: JusPodivm, 2015.
- CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. *Justiça em números 2021: ano-base 2020*. Brasília: CNJ, 2021.
- CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. *Justiça em números 2022: ano-base 2021*. Brasília: CNJ, 2022.
- BRANCO, Janaína Soares Noletto Castelo. *Advocacia pública e solução consensual dos conflitos*. Salvador: Juspodivm, 2018.
- DIDIER JR., Fredie. *Curso de Direito Processual Civil – vol. 1*. Salvador: JusPodivm, 2020.
- DINIZ, Geila Lúcia Barreto Barbosa. A transação na lei nº 13.988/2020: o novo modelo de solução de conflitos tributários e suas interações com o sistema de precedentes do CPC/2015. In: SEEFELDER FILHO, Claudio Xavier *et al* (coords). *Comentários sobre a transação tributária: à luz da Lei 13.988/20 e outras alternativas de extinção do passivo tributário*. São Paulo: RT, 2021.
- GOULART, Bianca Bez. *Análise econômica do litígio*. Salvador: JusPodivm, 2019.
- MACÊDO, Lucas Buril de. *Precedentes judiciais e o direito processual civil*. Salvador: JusPodivm, 2016.
- MARINONI, Luiz Guilherme. O Precedente na Dimensão da Segurança Jurídica. In: MARINONI, Luiz Guilherme (org.). *A força dos precedentes*. Salvador: JusPodivm, 2012.
- MARINONI, Luiz Guilherme. O Precedente na Dimensão da Igualdade. In: MARINONI, Luiz Guilherme (org.). *A força dos precedentes*. Salvador: JusPodivm, 2012.
- OLIVEIRA, Phelippe Toledo Pires de. *A Transação em Matéria Tributária*. São Paulo: Quartier Latin, 2015.
- PEIXOTO, Marco Aurélio Ventura. *Súmulas administrativas e pareceres normativos como fontes do Direito Processual: por uma intrínseca efetivação da redução de litigiosidade pelo Poder Público*. Londrina: Thoth.
- SARLET, Ingo; MARINONI, Luiz Guilherme; MITIDIERO, Daniel. *Curso de Direito Constitucional*. São Paulo: RT, 2012.
- SCHAUER, Frederick. Precedent. *Stanford Law Review*. Vol. 39, No. 3 (Feb., 1987).

TARUFFO, Michele. Le funzioni delle Corti Supreme tra uniformità e giustizia. *In*: DIDIER JR., Fredie, *et al* (coords). *Coleção grandes temas do novo CPC – vol. 3 – Precedentes*. Salvador: JusPodivm, 2015.