
MÉTODOS DE RESOLUÇÃO CONSENSUAL
DE CONFLITOS E O PODER PÚBLICO:
COMO CONCILIAR O PRINCÍPIO DA
ISONOMIA E A ATUAÇÃO CONSENSUAL?
A NECESSÁRIA OBSERVÂNCIA DOS
PRECEDENTES ADMINISTRATIVOS.

*CONSENSUS CONFLICT RESOLUTION METHODS AND
PUBLIC POWER: HOW TO CONCILIATE THE PRINCIPLE
OF ISONOMY AND CONSENSUS ACTION? THE NECESSARY
OBSERVANCE OF ADMINISTRATIVE PRECEDENTS.*

Luciana Roffé de Vasconcelos

*Procuradora do Estado de Pernambuco. Especialista em Direito Tributário pela
UFPE/SEFAZ/PGE/PE. Especialista em Advocacia Pública pela Escola da
Advocacia-Geral da União (EAGU).*

SUMÁRIO: Introdução; 1. Aspectos da judicialização envolvendo a Fazenda Pública em contraponto ao novo conceito da Administração Pública e o princípio da eficiência; 2. Autocomposição de litígios pela Administração Pública, o sistema multiportas e suas diversas formas de apresentação, no âmbito da União Federal; 3. Princípio da isonomia na atuação consensual do Poder Público e a importância dos precedentes

administrativos, como forma de concretizar este princípio e suas técnicas de superação; 4. Conclusão; Referências.

RESUMO: O propósito deste artigo é, ao lado de estudar aspectos da judicialização envolvendo o poder público, através da análise de dados empíricos que demonstram que o poder judiciário encontra-se esgotado em sua função de dirimir muitos destes conflitos, analisar as diversas formas utilizadas, pela União Federal, de autocomposição de litígios, em que demonstra o amadurecimento da gestão pública através da abertura do diálogo com os cidadãos, concluindo o artigo com a análise da efetiva aplicação destas técnicas de negociação com responsabilidade, diante, especificamente, do princípio da isonomia, a que deve respeito o poder público, através, sobretudo, da observância dos precedentes administrativos.

PALAVRAS-CHAVE: Direito Administrativo. Autocomposição de litígios. Fazenda Pública. Princípio da Isonomia. Precedentes.

ABSTRACT: The purpose of this article is, in addition to studying aspects of judicialization involving the public authorities, through the analysis of empirical data that show that the judiciary is exhausted in its function to settle many of these conflicts, to analyze the various forms used by the Federal Union of self-composition of disputes, in which it demonstrates the maturity of public management through the opening of dialogue with citizens, concluding the article with an analysis of the effective application of these techniques of negotiation with responsibility, specifically in the face of the principle of isonomy, which the public authorities must respect, especially through compliance with administrative precedents.

KEYWORDS: Administrative Law. Self-composition of Disputes. Public Authority. Principle of Isonomy. Precedents.

INTRODUÇÃO

Considera-se, neste trabalho, que uma das maiores e melhores mudanças do Código de Processo Civil de 2015 foi incorporar a autocomposição de conflitos como norma fundamental do processo, passando a ter como um de seus pilares, o estímulo à consensualidade.

Assim está disposto nos §2º e §3º do art. 3º do CPC/15, artigo este inserido no capítulo que trata das normas fundamentais do processo civil.

A ideia da consensualidade está, cada vez mais, espalhada não somente dentro do processo judicial, mas em toda a atividade administrativa, reforçando a valorização da participação popular nos atos e procedimentos estatais, ao lado da tradicional atuação imperativa da administração.

O que se percebe é que, quanto maior a participação do cidadão, mais eficiente e legítimo será o ato. Por isso, apesar de sempre termos tido figuras de consensualidade no direito administrativo, mesmo que de forma tímida, a exemplo da desapropriação amigável, prevista desde 1941, no Dec. Lei nº 3.365, podemos afirmar que foi com a CF/88, com a reforma da gestão pública, através da Emenda Constitucional nº 19/1998 (que incluiu o princípio da eficiência ao art. 37 da CF/88) e com o atual Código de Processo Civil de 2015, que passamos a viver uma verdadeira mudança de paradigma no direito público brasileiro (BARREIROS, 2016) (UHDRE, 2016).

Se é certo que as formas de autocomposição de conflitos com o Poder Público levam a uma maior eficiência no resultado obtido, também é certo que o Poder Público, diferentemente do particular, deve obediência aos princípios constitucionais regidos pelo art. 37 da CF/88, dentre eles, o princípio da isonomia.

Como então conciliar a autocomposição de conflitos, onde as situações peculiares devem ser tratadas caso a caso, com o inafastável princípio da isonomia? Esta necessária observância não tiraria a possibilidade de acordos mais vantajosos para a Administração?

Ou seja, teria a Administração Pública liberdade para fazer o melhor acordo, em um determinado caso, sem que configure privilégio ao seu destinatário, desde que justificada pelos critérios de conveniência e oportunidade dos atos administrativos?

O tema tratado neste trabalho, portanto, visa responder a esta pergunta: quando a Administração Pública atua consensualmente submetete-se a regime jurídico com maior grau de rigidez do que o particular, de modo a prejudicar a fluidez e liberdade necessárias para um bom acordo?

Para tanto, analisou-se a doutrina e legislação nacional sobre o tema, bem como a legislação de alguns Estados, a exemplo do Estado de Pernambuco, que já trabalham com estas novas ferramentas consensuais.

Entrevistou-se também a Coordenadora do Núcleo de Negociação da AGU, Dra. Clara Nitão, que trouxe uma visão prática e atual das atividades nesta área, que certamente ajudou na compreensão global das questões tratadas nesta pesquisa.

Para a organização dos temas a serem abordados, o trabalho está dividido em 3 partes.

Na primeira parte, abordaremos a realidade atual do processo judicial envolvendo a Fazenda Pública em contraponto ao novo conceito da Administração Pública e o princípio da eficiência.

Em seguida, na segunda parte, abordaremos as diversas modalidades de autocomposição de litígios pela Administração Pública, o sistema multiportas e suas diversas formas de apresentação, no âmbito da União Federal.

E, por fim, na última parte deste trabalho, estudaremos como deve ser interpretado e aplicado o princípio da isonomia nas situações em que o Poder Público atua de forma consensual e a importância dos precedentes administrativos, como forma de concretizar este princípio e suas técnicas de superação.

1. ASPECTOS DA JUDICIALIZAÇÃO ENVOLVENDO A FAZENDA PÚBLICA EM CONTRAPONTO AO NOVO CONCEITO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E O PRINCÍPIO DA EFICIÊNCIA

O Poder Judiciário encontra-se esgotado em sua função de dirimir conflitos. Em contradição a este fato, todos os anos as demandas novas só aumentam (em 2019 houve um incremento de 6,8%), mesmo diante do esforço do Poder Judiciário em diminuir seu estoque de processos, conforme edição do Relatório Justiça em Números que sumariza os principais resultados alcançados pelo Poder Judiciário em 2019.¹

Informa o referido Relatório que “em uma situação hipotética, sem ingresso de novas demandas e mantida a produtividade atual, seriam necessários 1 ano para zerar o estoque do 2º grau e 2 anos e 5 meses para zerar o estoque do 1º grau (tempo de giro do acervo)” (BRASIL, 2021a, p. 141).

1 “O estoque processual diminuiu em 2,4 milhões de processos nos últimos dois anos (-3%). Esse resultado foi extremamente positivo, pois, até 2016, o aumento do acervo era recorrente. Em 2017 houve estabilização do estoque, culminando com a queda verificada em 2018 e 2019. Os dados são reflexo do aumento no total de processos baixados, que atingiu o maior valor da série histórica no ano de 2019, apesar do aumento dos casos novos (6,8%)”. (BRASIL, 2021a, p. 257).

E o setor Público é um dos maiores litigantes da justiça. Somente a execução fiscal é responsável por grande parte do acervo e da morosidade do Poder Judiciário.²

Estamos, portanto, num impasse: a Administração Pública não tem capacidade de resolver seus conflitos *sponte propria* e o Poder Judiciário está sufocado com tantas demandas, prestando um serviço lento e muitas vezes, ineficiente.

E pior. Conforme afirma Kaline Ferreira Davi (2017) os conflitos repetitivos, que formam o contencioso de massa, os falsos litígios e o contencioso de série transformam o Poder Judiciário quase numa extensão do guichê administrativo. Afirma a autora que:

O aumento de litígios de massa não é o resultado de uma grande democratização da Administração, mas, bem ao contrário, é justamente a ausência de diálogo com os cidadãos, que é a causa do aumento do contencioso de massa. A falta do diálogo faz aumentar o número de demandas repetitivas e pouco complexas, demandas que poderiam ser facilmente resolvidas sem intervenção do juiz se a Administração se aproximasse e dialogasse com os cidadãos.

E este fenômeno do contencioso de massa no Brasil é, conforme afirma a referida autora, “um problema predominantemente estatal, ou seja, o Poder Público é o maior vocacionado a produzir essas demandas repetitivas e sem complexidade jurídica” (DAVI, 2017).

Durante muitos anos a Administração atuou de modo reativo a estas demandas que foram se avolumando no Judiciário. A ideia ultrapassada de que a Fazenda Pública deveria continuar recorrendo até quando findo o prazo da ação rescisória, gerou um custo desnecessário, fortalecendo a imagem de uma Administração distante, fria e inacessível.

Ou seja, além da Administração Pública, através de seus órgãos internos, não ter gerência para compor os seus conflitos com os cidadãos, ou grande parte deles, utilizava o Poder Judiciário para, muitas vezes, adiar os efeitos negativos de uma decisão desfavorável, para as gestões futuras, como se a Administração não fosse única e como se a pacificação de conflitos não fosse, a curto, médio e longo prazo, um vetor de segurança jurídica apto a acelerar o crescimento do próprio Estado.

E qual o benefício que esse caminho trouxe à Administração Pública? Não identificamos nenhum. Pelo contrário. Essa escolha só levou a um maior distanciamento entre a Administração e o cidadão. O que sabemos

² “O tempo médio de uma execução judicial ou de um título executivo extrajudicial que não contenha a execução fiscal é de 3 anos e 3 meses. Na execução fiscal, o tempo é de 8 anos”. (BRASIL, 2021a, p. 259).

é que existe um gargalo quase intransponível para a boa resolução das causas que estão à espera do julgamento pelo Poder Judiciário, prejudicando, diretamente, a própria Administração, a exemplo das ações de execução fiscal do Estado de Pernambuco que representam uma boa amostra do que acontece no restante do país.

Atualmente, o estoque de dívida ativa do Estado de Pernambuco é de R\$ 20.565.772.662,00 bilhões de reais (PERNAMBUCO, 2021). No entanto, de acordo com relatórios produzidos internamente (WEBINAR..., 2021), 80% deste estoque representa, apenas, 5% do valor da dívida, ou seja, o Estado gasta mais na cobrança judicial para recuperar estes créditos do que o valor dos próprios créditos a recuperar.

No campo federal, importante pesquisa, realizada em processos de execução fiscal da União, pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – IPEA, em parceria com o CNJ, trouxe um cenário preocupante, para não dizer desolador destes processos. De acordo com dados da pesquisa, nos processos de execução fiscal da União, realizada entre 2009 e 2011, os devedores não são encontrados em 43,5% dos casos. A pesquisa também indica que os mandados de penhora são cumpridos em 15% das execuções fiscais, mas somente 2,6% vão a leilão e praticamente zero é o resultado destes leilões: em 0,2% há arrematação e em 0,3%, adjudicação (SILVA, 2013).

De acordo com essa mesma pesquisa, nas execuções extintas por pagamento (33,9%), houve citação por oficial de justiça em 38,8% dos casos, citação pelos correios em 36,9% e penhora em 21,47% dos casos. Ou seja, em muitos casos, o pagamento não dependeu nem da citação, nem da penhora (provavelmente, decorreu de estímulos de programas de parcelamentos, entre outros benefícios concedidos pelo Poder Público).

Depreende-se, portanto, desses dados, o fato de que o processo de execução fiscal, meio tradicional de cobrança dos débitos inscritos em dívida ativa, há muito deixou de ser um meio eficaz de persuasão para o pagamento destes débitos.

O problema é que a ineficiência deste meio de cobrança não só prejudica o Estado credor, como também prestigia os maus pagadores de impostos, corroborando para uma concorrência desleal.

Em contraponto a este cenário, e em boa hora, estamos observando o amadurecimento, no setor Público, da utilização de outros meios adequados de solução de conflitos, especialmente após a Resolução nº 125/2010 do CNJ, do Novo Código de Processo Civil (Lei 13.105/2015), da Lei de Mediação (Lei 13.140/2015), bem como de Portarias que regulamentam a utilização de negócios jurídicos processuais, a exemplo da Portaria PGFN nº 360/18 e Portaria PGE/PE nº 70/20.

De fato, a utilização de métodos consensuais de resolução de conflitos passou a ser não somente mais aceito, como expressamente incentivado pelo ordenamento jurídico brasileiro, de forma a tornar a Administração Pública menos excludente e unilateral, gerindo os interesses públicos de forma mais harmoniosa e eficiente com seus administrados.

No entanto, para mudar esta realidade, a Administração Pública, através de seus agentes, deve reassumir seu papel de gestor da coisa pública, garantindo a governabilidade com as escolhas estrategicamente pensadas, tirando do Poder Judiciário e do Ministério Público essa função.³

Com efeito, se a Administração Pública não age, o Poder Judiciário agirá.

Obviamente, o Poder Judiciário terá sempre sua inegável importância e atuação, mas, somente, para os casos que necessariamente sejam mais adequados na instância judiciária. Não mais para preencher o espaço vazio deixado pelos gestores públicos ao longo dos anos, de modo que agora, como se dá na vida em geral, só nos resta aguardar o tempo de amadurecimento como sociedade para aplicarmos em toda sua extensão e profundidade, estas soluções de resolução de conflitos sem que se precise mais recorrer ao judiciário em todos os casos.

O tempo de amadurecimento para a efetiva aplicação destes institutos de resolução consensual de conflitos justifica-se pelas muitas angústias, medos e incertezas que ainda pairam sobre quem atua, de fato, com esta matéria, permeada pela cultura de hipercontrole administrativo.

E, de fato, a mudança é grande.

A formação jurídica, voltada ao discurso dogmático, está em plena fase de mudança para um discurso mais científico, mais preocupado em avaliar as causas e consequências fáticas das situações normativas e não, simplesmente, quais as consequências normativas dos fatos da vida.

A pergunta agora não é mais “qual a natureza jurídica de X - exemplo acabado do conceitualismo do estilo tradicional -, mas quais os efeitos práticos de X no contexto Y”, como ressalta José Vicente Santos de Mendonça (2018, p.162). E isto implica numa mudança de atitude do gestor público, que passa a ser mais pragmático, empiricista.

É certo que preocupações com estabilidade e previsibilidade são importantes para o equilíbrio e desenvolvimento social, mas não podem ser obstáculos para a inovação. Este é o equilíbrio desejado. Portanto, sair da zona do conforto da prática administrativa através de um legalismo literal, que não dimensiona as possibilidades dentro da legalidade, vem a ser a

3 O número de acordos judiciais na esfera contenciosa da União era praticamente inexistente até 2011. Em 2015 a AGU ganhou o prêmio Innovare, Edição XII, com o programa Centrais de Negociação (INSTITUTO INNOVARE, 2021).

solução necessária para o destravamento do serviço público, aproximando-o do cidadão, que é, ao final das contas, o real motivo de sua existência.

O excesso de timidez, no entanto, na atuação administrativa, não pode gerar o excesso oposto, que seria a atuação irresponsável, ainda mais quando se trata de conflitos repetitivos enfrentados pelo poder público, ou de conflitos que envolvam políticas públicas, considerando as consequências daí advindas.

Inovar, na atuação administrativa, nem sempre pode ser a melhor solução. Segundo José Vicente Santos de Mendonça (2018, p. 305):

A inovação não é postura cujo valor seja absoluto; embora quase sempre desejável, há momentos em que, quando se fala do Direito, não inovar é permitir que normas e práticas se consolidem. No mundo do Direito, o contrário da inovação não deve ser a estagnação, mas a inovação responsiva à qualidade do presente.

E, segue este mesmo autor afirmando que, a prática inovadora, por definição, não está prevista em lei e, como o direito administrativo tem, por definição tradicional a compreensão de que na administração só é permitido fazer o que a lei autoriza, esta prática inovadora seria, a rigor, ilegal (MENDONÇA, 2018, p. 305).

E assim, seja porque é mais seguro, seja porque conforta, a prática inovadora nunca foi celebrada pelos Agentes Públicos. “O direito administrativo do medo é o Direito administrativo legalista” (MENDONÇA, 2018, p. 305).

Afinal, não se pune a ineficiência. Pune-se a ousadia. O problema é que o controle meramente burocrático, além de travar a eficiência, não vem sendo suficiente para evitar comportamentos ilegais dos Agentes Públicos, como bem sabemos.

No entanto, conforme afirma Kaline Ferreira Davi (2008, p. 191):

Vários são os autores que há muito defendem a substituição da legalidade administrativa que pressupõe a lei como cerne do regime jurídico-administrativo, para a versão juridicidade administrativa que se mostra muito mais consentâneo com o constitucionalismo, pois rejeita uma ideia meramente formal de direito e justiça, para adotar como pilar básico da vinculação administrativa, a Constituição.

E conclui a autora que “é justamente dessa superação de paradigma, que afasta o simples dever de legalidade administrativa para originar o dever de juridicidade da Administração, que surge o outro lado da moeda,

os direitos fundamentais do indivíduo, em face do Estado” (DAVI, 2008, p. 191).

Se a função administrativa tem estreita vinculação à prossecução do interesse público, se este interesse está diretamente ligado ao atendimento dos princípios consagrados constitucionalmente (art. 37 da CF/88), se a eficiência de sua atuação está entre esses princípios, pode-se, perfeitamente, concluir, que em determinadas situações, atender ao interesse particular de um cidadão é atender ao interesse público.

Em uma sociedade tão plural e dinâmica como a atual, esta atuação deve dotar-se de garantias contra subjetivismos e arbítrios. Sua maior eficiência, portanto, não deve ser a porta de entrada para desigualdades.

Como, então, a Administração deve agir para lograr mais eficiência e maturidade em sua gestão, ao assumir o protagonismo de resolver os conflitos gerados com os administrados, sem que importe em ofensa ao princípio da isonomia?

Antes de investigarmos a resposta a esta pergunta, faremos, no item seguinte, uma abordagem geral sobre como a União Federal tem se estruturado internamente para resolver seus conflitos de forma consensual.

2. AUTOCOMPOSIÇÃO DE LITÍGIOS PELA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA, O SISTEMA MULTIPORTAS E SUAS DIVERSAS FORMAS DE APRESENTAÇÃO, NO ÂMBITO DA UNIÃO FEDERAL

Após a Resolução nº 125/CNJ e a entrada em vigor do Código de Processo Civil de 2015, a atuação consensual do Estado passou a ser estimulada pelo novo ordenamento jurídico⁴. A consensualidade e estímulo à utilização de métodos autocompositivos, inclusive, estão inseridos no capítulo que trata das normas fundamentais do processo (Lei 13.105/2015, art. 3º, §2º e §3º) revelando sua importância.⁵

4 Mesmo antes da publicação do CPC, A União e alguns Estados e Municípios, ainda que timidamente, já atuavam de forma consensual em algumas situações. Nosso regime jurídico nunca proibiu a formalização de acordos e o exercício do diálogo entre as partes, mesmo em se tratando de Poder Público. Em 2002, através de uma decisão considerada paradigma no direito brasileiro, de relatoria da Ministra Ellen Gracie, houve o reconhecimento, pelo Supremo Tribunal Federal, da desnecessidade de lei autorizativa para o exercício da consensualidade, bastando que a análise do caso concreto confirme a real e concreta chance de maximização do interesse público pela composição. RE nº 253.885/MG, Julgamento em 04/06/2002, primeira Turma.

5 Art. 3º Não se excluirá da apreciação jurisdicional ameaça ou lesão a direito.

§1º (omissis)

§ 2º O Estado promoverá, sempre que possível, a solução consensual dos conflitos.

§ 3º 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.

E não somente da autocomposição do mérito do objeto litigioso preocupou-se o CPC, mas também da flexibilização das regras de procedimento para ajustá-las às especificidades da causa, viabilizando, assim, de forma mais abrangente, a autocomposição dos atos processuais através do chamado Negócio Jurídico Processual.

O art. 190 do CPC/2015, nas palavras de Lorena Miranda Santos Barreiros, “é parte integrante de um verdadeiro microssistema de negociação processual, de cujo núcleo faz parte, ainda, o art. 200 do CPC/2015” (2017, p. 23). A União Federal e vários Estados da federação já regulamentaram internamente o uso desse importante instrumento de negociação, através de Portarias.⁶

Assim, podemos dizer que o CPC de 2015 deu um passo importante tanto para o estímulo à solução negociada dos direitos em si, quanto para a negociação do procedimento para a efetivação destes direitos.

E, a despeito das várias discussões travadas na doutrina sobre o alcance destes institutos pelo Poder Público, não há mais dúvida alguma sobre sua aplicação neste ramo do direito. Aos poucos, várias Leis, Decretos e Portarias foram sendo editadas, em todos os níveis da federação, regulamentando estas situações, a exemplo da Lei Federal 13.140/2015, que dispõe sobre a mediação entre particulares como meio de solução de controvérsias e sobre a autocomposição de conflitos no âmbito da Administração Pública.⁷

A atividade consensual já é pensada como uma política institucional de atuação das Advocacias Públicas em todo o país, estando mais organizada, atualmente, no âmbito da Advocacia-Geral da União.

O sistema multiportas da AGU – Advocacia-Geral da União está estruturado com a CCAF – Câmara de Conciliação e Arbitragem da União Federal⁸, com as Centrais de Negociação e com o NEA – Núcleo Especializado em Arbitragem.

A Câmara de Conciliação e Arbitragem da Administração Federal – CCAF integra a Consultoria-Geral da União, órgão de direção superior da Advocacia-Geral da União, que tem a missão institucional de atuar, por de meio da autocomposição, na busca da prevenção e solução consensual

6 Por exemplo: Portaria PGFN nº 360/18, publicada em 13.06.2018 e Portaria PGE/PE nº 70, publicada em 18 de setembro de 2020.

7 Vide Lei nº 9.469 de 10 de julho de 1997 (autoriza a realização de acordos ou transações, pelo Advogado Geral da União e os dirigentes máximos das empresas públicas federais) e Lei nº 14057 de 11 de setembro de 2020 (disciplina, dentre outras coisas, o acordo com credores para pagamento de precatórios federais)

8 Apesar do nome, a Câmara não atua em procedimentos de Arbitragem – conforme Parecer 00001/2019/CCAF/CGU/AGU.

de conflitos que envolvam órgãos da Administração Pública Federal, autarquias ou fundações federais.⁹

A função da CCAF é atuar na conciliação e mediação em sede administrativa e no âmbito da Advocacia-Geral da União, das controvérsias de natureza jurídica entre a Administração Pública Federal e a Administração Pública dos Estados, Distrito Federal e dos Municípios e entre a Administração Pública Federal e os particulares. Neste caso, a Administração, através de sua Advocacia Pública, atua mediando conflitos envolvendo a própria Administração.

A CCAF, importante que se diga, não atua na harmonização do entendimento jurídico da AGU. Isto é atividade da Procuradoria consultiva quando chamada a dar seu parecer sobre alguma controvérsia jurídica. A CCAF atua quando instaurado o conflito, para mediar os interesses envolvidos de ambas as partes, geralmente conflitos que envolvem políticas públicas (a exemplo dos conflitos gerados pela integração do Rio São Francisco, que envolvem vários Estados da federação), conflitos estes que levariam anos para serem resolvidos no âmbito do Poder Judiciário e com grandes chances de não chegarem a um bom termo, simplesmente por não ser, o Poder Judiciário, a via mais adequada.

Já as Centrais de Negociação da Procuradora-Geral da União (CN/PGU) são centros permanentes de negociação, integrantes do Contencioso da AGU, que têm por objetivo prevenir ou encerrar litígios (judiciais ou extrajudiciais) contra a União. Neste caso, a União, através de sua Advocacia Pública, atua como parte interessada, negociando diretamente com o cidadão. As centrais atuam de duas formas: 1) através dos planos nacionais de negociação, resultantes da seleção prévia de matérias em que a União está autorizada a celebrar acordos, ou 2) através de negociação direta, com o particular.

Interessante anotar que as Centrais de Negociação iniciaram sua atuação em 2012 para atuar nos processos de massa, exclusivamente. O primeiro tema escolhido foi o da Gratificação de desempenho, obtendo mais de 17.000 (dezesete mil) acordos à época, já prenunciando um novo e eficaz meio de atuação pela Advocacia Pública. Havia, porém, uma dificuldade em levantar processos, por matéria, para uma atuação em massa da AGU (em decorrência da inadequação dos temas cadastrados nos sistemas de acompanhamento processual), levando à ideia da implantação dos Planos Nacionais de Negociação. Através deles, a AGU elege previamente os temas já definidos internamente e aptos à celebração de acordos, através da publicação de editais. Nestes casos, à medida que os processos vão

9 Desde o ano de 2007, a AGU criou, em sua estrutura, a Câmara de Conciliação e Arbitragem da Administração Federal (CCAF) criada pelo Ato Regimental AGU no 5, de 27 de setembro de 2007.

sendo movimentados e chegam à apreciação da AGU, o procurador oferece proposta no bojo dos autos judiciais. Atualmente são 17 planos nacionais de negociação.

A par das negociações dos processos em massa, em que são oferecidas propostas padrão a todos os interessados, as Centrais também atuam nos processos singulares, em que os acordos vão sendo construídos após as tratativas particulares com as partes envolvidas, tanto relativamente ao mérito do litígio, quanto questões processuais (NJPs). A recente Portaria 11 de 08 de junho de 2020, regulamentou o procedimento de celebração destes acordos, elencando, detalhadamente, as etapas e requisitos para a sua celebração, a exemplo da viabilidade jurídica do acordo, do exame de sua economicidade e da probabilidade de êxito das teses defendidas.

Conforme informação da própria AGU, desde que foram implantadas, em 2013, as Centrais de Negociação já celebraram cerca de 60 mil acordos em processos exclusivos da competência da União Federal (não computando as autarquias), possibilitando uma economia superior a R\$ 5 bilhões de reais para os cofres da União considerando apenas o deságio. Considerando também a economia indireta (duração e custo do processo), a cifra alcança R\$ 11 bilhões de reais (APRESENTAÇÃO..., 2021).

Computando, também, as autarquias federais, a Advocacia-Geral da União celebrou, em 2019, 200 mil acordos, o que representam uma média de quase 550 conciliações por dia, conforme depreende-se do Portal da AGU (BRASIL, 2019).

O Portal segue afirmando que:

O esforço da Procuradoria-Geral Federal (PGF) e da Procuradoria-Geral da União (PGU) – os dois órgãos da AGU que mais atuam em tribunais - para reduzir a litigiosidade em 2019, proporcionou uma economia de aproximadamente R\$ 2,3 bilhões aos cofres públicos”. Informa, ainda, que “a economia obtida com os acordos é oriunda do deságio, ou seja, o cidadão aceita receber a quantia a que tem direito com desconto em troca de um pagamento mais rápido. Além disso, as conciliações também evitam que o poder público tenha que pagar juros e correção monetária em condenações que ocorreriam caso os processos continuassem tramitando. (BRASIL, 2019).

Ao investir numa política consensual estruturada, com a mudança de paradigma da cultura do litígio, construindo novos caminhos de diálogo e resolução de seus conflitos, a União Federal, sem dúvida, tem colhido bons frutos. Todas essas medidas de adoção de meios consensuais para resolução de conflitos estão presentes, inclusive, nos objetivos estratégicos

da Advocacia da União e de diversos Estados Federados, como metas prioritárias a serem cumpridas pelos órgãos respectivos. Já é uma realidade, como visto.¹⁰

Estados e Municípios também já têm se organizado internamente para estruturar suas Câmaras de Conciliação, Mediação e Negociação, adaptadas à realidade de cada ente público e de cada órgão da advocacia pública. Não há modelo único. Já estão em funcionamento as Câmaras dos Estados do Rio Grande do Sul, Goiás e Pernambuco, por exemplo.¹¹

Também em relação aos créditos tributários, a Administração Pública, tanto federal, quanto estadual e municipal, vem adotando, paulatinamente, medidas concretas de diálogo. Interessante trabalho desenvolvido pelo grupo de pesquisa “Métodos Alternativos de Resolução de Disputa em matéria tributária”, do núcleo do mestrado profissional da Faculdade de Direito da FGV-SP, catalogou, ainda no ano de 2018, as legislações locais existentes sobre transação em matéria tributária, publicado no JOTA, pelas autoras Andrea Mascitto, Tathiane Piscitelli, Cristina Mari Funagoshi (2018).

De acordo com a pesquisa, tanto Estados, quanto Municípios, já previam, em suas legislações locais, a transação tributária, mesmo que de forma bastante tímida (em sua grande maioria, as legislações locais apenas reproduziam o art. 171 do CTN). O interessante da pesquisa é que houve uma constatação de que os Municípios, proporcionalmente, previam mais transações tributárias que os Estados (22% do Estados tinham alguma legislação sobre transação tributária contra 61% dos Municípios). Em matéria de transação tributária, portanto, os Municípios estavam, nestes últimos anos, muito à frente dos Estados e da União. A maioria dos Estados que adotaram leis de transação tributária, no entanto, o fizeram de forma muito tímida, sem a força, nem a segurança, necessárias aos gestores públicos para tornarem efetivas estas transações. Por isso, tão pouco utilizadas.

Finalmente, após longos 50 anos da publicação do CTN, houve a regulamentação, no âmbito federal, da transação tributária prevista no art. 171 do Código Tributário Nacional, através da Lei nº 13.988 publicada

10 Recentemente a União publicou a Portaria nº 11, de junho de 2020, regulamentando a forma consensual de resolução dos conflitos relacionados aos débitos da PGU e seus órgãos de execução mediante negociação, seja de modo a prevenir o ingresso de demanda judicial ou a obter o acordo judicial, que poderá ocorrer em qualquer fase do processo, inclusive após o trânsito em julgado da fase de conhecimento.

11 No Estado de Pernambuco, mais recentemente, foi publicada a Lei Complementar nº 417/2019 (regulamentada pelo Decreto nº 48.505/2020) criando a Câmara de Negociação, conciliação e Mediação da Administração Pública Estadual (CNCM), no âmbito da Procuradoria Geral do Estado, prevendo os seguintes princípios norteadores de sua atuação: imparcialidade, isonomia, oralidade, informalidade, autonomia da vontade das partes, busca do consenso, boa-fé e garantia do contraditório.

em 14 de abril de 2020 (fruto da conversão da MP 899/2019). Trata-se de um dos passos mais importantes dados no direito tributário nos últimos anos.¹² A Lei nº 13.988/20 criou um novo paradigma de diálogo na relação fisco-contribuinte (ainda que o limite mínimo para as transações por proposta individual tenha sido muito elevado, por razão, unicamente, da estrutura da PGFN em atender todos os casos, individualmente, é salutar que o primeiro passo tenha sido dado e que aos poucos, por certo, este limite será reduzido).

É que, historicamente, a relação tributária sempre foi de confronto e animosidade. Como explica Sérgio André Rocha (2018, p.508) “o ato de pagar tributo não é visto – como deveria ser – como um exercício de cidadania fiscal. É uma forma de evitar a ação repressiva do Estado, no mais das vezes vista como absurda, desproporcional e injusta”. E afirma o citado autor estar “absolutamente convencido de que não é possível reconstruir o Sistema Tributário Nacional nesse ambiente de isolamento e beligerância.”

Não é à toa que a estimativa de débitos tributários federais em discussão administrativa somam mais de um bilhão de reais e mais de 2 trilhões de reais de acervo em dívida ativa, segundo dados do PGFN em números de 2019 (BRASIL, 2021b).

A formação de um sistema tributário extremamente complexo, regressivo e voltado à coerção, punição e à falta de diálogo criou um passivo de débito absurdo, que emperra todo o setor produtivo do país, obstrui o poder judiciário e impede que a Administração Pública possa usar esses recursos para o cumprimento de seus objetivos constitucionais.

Nesta linha, provoca Sérgio André (2018, p. 521): “O debate posto acima gera uma discussão circular: a postura repressiva e sancionatória adotada pelas autoridades fiscais gera comportamentos de não adimplência pelos contribuintes, ou os comportamentos de não adimplência dos contribuintes geram uma postura repressiva e sancionatória pelas autoridades fiscais?”

Pela primeira vez, talvez, possamos responder a esta pergunta. É que em pouco tempo da vigência da Lei nº 13.988/20 – Lei do Contribuinte legal – houve um notável aumento dos acordos de transação – especificamente, 103 mil acordos até setembro de 2020 – envolvendo mais de trezentas mil inscrições em dívida ativa, no valor total de R\$ 35 bilhões de reais, conforme dados extraídos diretamente do site da PGFN (BRASIL, 2020).

Ou seja, em tão pouco tempo da promulgação da lei já é possível extrair a conclusão de que quanto mais próximo, transparente e acessível for

12 A Lei de transação tributária atende às recomendações da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico – OCDE para reformar o sistema tributário nacional no sentido de que sejam criadas soluções para reduzir a litigiosidade tributária e estimular o cumprimento da respectiva legislação.

a Administração Pública, mais fácil será para o contribuinte também mudar sua percepção em relação ao Fisco. No momento em que se acrescentarem a este sentimento, a percepção da prestação de serviço público eficiente, este hiato entre fisco – contribuinte reduzir-se-á ainda mais.

Mas o grande mérito da Lei de transação é outro. A partir de agora as negociações das dívidas levarão em conta o perfil de cada contribuinte individualmente. Assim, ao oferecer tratamentos distintos, a depender da análise da dívida, chega-se mais próximo a uma justiça fiscal, diferentemente do que vinha ocorrendo nos tradicionais programas de incentivo ao pagamento de débitos, os chamados Refis, que tratam, indistintamente, todos os contribuintes, de forma igualitária, sem considerar suas desigualdades, invertendo-se, assim, a razão e lógica do princípio da isonomia, como, inclusive, será melhor abordado no item seguinte.

A razão de ser da transação tributária, inserta na Lei nº 13.988/20, está em oferecer o remédio certo, na dose certa ao contribuinte. Não seria correto, nem adequado, oferecer o mesmo tratamento de débito às empresas que, por exemplo, na pandemia, obtiveram prejuízo (como as empresas do ramo de turismo, lazer, etc.) e às empresas que obtiveram lucro neste mesmo período (empresas de abastecimento de produtos de proteção, como álcool em gel, bombas de oxigênio, medicamentos, etc.).

Os desafios, portanto, estão postos e são grandes. Abre-se um leque de situações a serem analisadas e discutidas, num processo dialético que só aumenta a responsabilidade e a eficiência do Poder Público. A resposta simplesmente burocrática não tem mais espaço e levou, como vimos, a uma situação intransponível de conflitos.

Hoje a Advocacia Pública já se pergunta se deve um agente público ser responsabilizado por não fazer um bom acordo...

Feito este panorama dos métodos de resolução consensual dos conflitos envolvendo o Poder Público, faremos um corte na pesquisa apresentada para aprofundarmos o estudo desta atuação consensual, exclusivamente nos acordos individuais, seja em matéria cível ou tributária, no que se refere ao princípio da isonomia.

3. PRINCÍPIO DA ISONOMIA NA ATUAÇÃO CONSENSUAL DO PODER PÚBLICO E A IMPORTÂNCIA DOS PRECEDENTES ADMINISTRATIVOS, COMO FORMA DE CONCRETIZAR ESTE PRINCÍPIO E SUAS TÉCNICAS DE SUPERAÇÃO

Na mesa de negociação em que o Poder Público seja parte, tomam assento os princípios constitucionais. Esta é a grande diferença da negociação entre particulares. Mas, se uma negociação é boa por possibilitar

o sopesamento dos riscos e benefícios mútuos e atingimento de uma solução ganha-ganha, estas limitações a que está submetido o Poder Público não travariam a finalidade própria das negociações?

Segundo Juarez Freitas (2017, p. 35):

São os princípios constitucionais que moldam e condicionam a negociação proba. Justamente por essa razão, impende realçar que a autonomia do agente é, em larga medida, relativizada pela incidência de princípios como publicidade, proporcionalidade e moralidade pública. Nesse panorama, com particular destaque, a impessoalidade toma assento à cabeceira da mesa de negociações administrativas.

Imaginemos, assim, a seguinte situação hipotética: na mesa de negociação estão presentes os representantes do Poder Público, através de sua Advocacia Pública e, do outro lado, os representantes de uma indústria de alimentos. O Estado tem todo o interesse em manter a indústria em atividade em seu território e de viabilizar sua operação, com o aumento de sua eficiência, uma vez que isso aumentará sua arrecadação. A indústria, por outro lado, que já goza de benefício fiscal no Estado, solicita a ampliação deste benefício para insumo adquirido fora do Estado. E mais, ainda pede, na negociação, que o Estado crie uma barreira para a entrada de produtos de concorrentes de outros Estados, através do incremento da tributação.

Um acordo nas condições propostas pelo contribuinte, desde que justificadas a conveniência e oportunidade pelo Poder Público, atenderia aos princípios constitucionais referidos no art. 37 da CF/1988?¹³

O pano de fundo dessa indagação, portanto, consiste na concepção de como deve ser interpretado e aplicado o princípio da isonomia nas situações em que o Estado atua de forma consensual, já que são, justamente, nestas situações, que se relativizam os padrões normativos impostos a todos os destinatários da norma.

O princípio da igualdade, por certo, deve ser observado em todas as esferas de poder e, se cabe ao poder legislativo estabelecer padrões legais, considerando as características médias dos destinatários da norma, cabe ao poder executivo, por sua vez, detalhar esses padrões, a fim de concretizá-los de acordo com as especificidades destes destinatários. Em matéria tributária, por exemplo, quanto mais próximo à capacidade contributiva, mais justo e legítimo será o ato. E esta preocupação deve se dar tanto na

13 Art. 37: A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte: (EC nº 18/98, EC n 19/98, EC n 20/98, EC n 34/2001, EC n 41/2003, EC n 42/2003 e EC n 47/2005).

atuação vinculada (decretos, portarias, instruções normativas), quanto na atuação discricionária - e aqui é o nosso foco de interesse - como nos casos das transações administrativas.

Humberto Ávila (2008), em brilhante trabalho sobre a Teoria da Igualdade Tributária, classifica o princípio da igualdade como uma “super norma”, apta a influenciar na aplicação das outras normas. Ao falar sobre os elementos estruturais da igualdade, Ávila elenca três elementos imprescindíveis: 1) os sujeitos (a relação de igualdade pressupõe a comparação entre eles); 2) uma medida de comparação (os sujeitos devem ser comparados ou medidos com referência a uma medida comum de comparação e tal medida deve ser a mais apropriada para atingir a finalidade que se quer) e, 3) a finalidade da diferenciação (as que servirão de parâmetro para as medidas de comparação previstas no ordenamento jurídico). Sem esses requisitos, nas palavras de Ávila, não se realizaria a igualdade.

Desta forma, para que se justifique uma determinada relação como de igualdade ou não, deve-se indagar 1) qual a finalidade que se quer e saber se a medida de comparação usada é congruente com esta finalidade, 2) se a medida de comparação escolhida é a melhor opção, lembrando Ávila que os Poderes legislativo e executivo não são livres para escolher qualquer medida de comparação (ex.: sexo, idade, raça), a não ser que sejam justamente estas medidas que possam atingir a finalidade constitucional.¹⁴

No exemplo analisado neste trabalho, qual seria a medida de comparação que poderia ser usada pelo agente público (em outras palavras, o que justificaria um tratamento diferenciado em relação aos outros contribuintes?) A importância econômica da empresa em determinado local poderia justificar tratamento diferenciado mais benéfico? Esta análise também deve vir associada à análise da legitimidade do acordo, a exemplo das leis de Responsabilidade Fiscal – LRF (LC 101/00) e Leis de Transação Tributária (a exemplo da Lei Federal nº 13.988/20). Este é o caminho a ser percorrido pelo agente público, ao aplicar uma solução a um caso concreto, numa relação negocial.

Assim, as transações envolvendo os entes públicos sofrem uma limitação interna, donde as medidas de comparação escolhidas, a exemplo das condições do negócio, capacidade econômico-financeira do devedor, perfil da dívida, peculiaridades do caso concreto, vantajosidade ao erário e outros critérios normativos, devem ser necessariamente analisados e justificados adequadamente, em nome do interesse público. O dever de

14 Ávila apresenta o exemplo da concretização do princípio da igualdade quanto ao direito de votar. Usando como medida de comparação a capacidade de discernimento para julgamento dos cidadãos e a finalidade de atingir a maior participação democrática, utiliza-se, como critério de comparação, a idade, por ser o elemento mais significativo dentre todos os outros. (2008, p. 48).

fundamentar estes critérios individualmente é imprescindível para justificar a discriminação em casos particulares.

Para um acordo ser adequado, necessário e proporcional, portanto, deve a Administração Pública, ao analisar a proposta, verificar se a medida de comparação escolhida (perfil da dívida, por exemplo) mantém um vínculo de pertinência com a finalidade que justifica sua utilização. Humberto Ávila (2008) é categórico quando ensina que para a realização da igualdade, a desigualdade de tratamento precisa ser mais do que explicada, precisa ser justificada.

Qualquer negociação em que seja parte o Poder Público só pode ser viabilizada se devidamente justificada a diferenciação do tratamento e em sintonia com a finalidade constitucionalmente aferível, caso contrário, seria mera atribuição de vantagem, privilégio a alguém, em detrimento dos demais.

Não se pode confundir a necessidade de tratamento diferenciado, considerando as particularidades do caso concreto, com o objetivo de se atingir o princípio da igualdade (ou seja, tratar desigualmente, para que se atinja a igualdade), com o tratamento diferenciado, que se busca justamente o contrário: estabelecer tratamentos privilegiados a determinados cidadãos/empresas/contribuintes, em detrimentos de outros. No caso do exemplo trazido neste trabalho, a medida de comparação escolhida (importância da empresa na geração de economia no Estado), não seria apta a justificar, sozinha, tratamento diferenciado, porque não traduz a capacidade contributiva da empresa e teria o nítido propósito de usar a transação de forma abusiva, com a finalidade de prejudicar a livre concorrência, ofendendo, assim, o princípio da isonomia.¹⁵

No entanto, verificando-se a impossibilidade de aceitação da proposta do acordo, como, no exemplo trazido, de gozo de benefício fiscal (com a redução do imposto devido) e de tratamento diferenciado aos seus concorrentes, o agente público pode e deve trazer à mesa de negociação, outras opções legítimas para análise, como ideias para incentivar a produção do insumo dentro do Estado, sugerir outros benefícios legalmente viáveis, dentre outros. “A discricionariedade é um espaço de liberdade para apreciação da melhor forma de atendimento ao interesse público”, nas palavras de Lorena Barreiros (2017, p. 314).

Este é o grande diferencial dos bons acordos. Por trás das posições de cada lado há uma gama de interesses, muitas vezes não conhecidos e que, com boa técnica de negociação, podem vir à tona. Aquela posição que, de início levaria a um impasse na negociação pode ser substituída por outras opções, legalmente viáveis, e que atendam tanto o cidadão, quanto o

15 Situação vedada expressamente pelo art. 3º, I, da lei 13.988/20.

Poder Público. É a famosa negociação ganha-ganha. O desafio, portanto, não é eliminar o conflito, mas transformá-lo, como ensina Roger Fisher (2018), professor da Universidade de Harvard, que popularizou as técnicas de negociação em seu livro “Como chegar ao Sim”.

Uma vez obtido o acordo, nestas bases legais, nasce o precedente administrativo e a imposição de tratamento uniforme dentro da esfera da Administração Pública respectiva. O precedente é, assim, uma das ferramentas a assegurar o princípio da isonomia. A máxima *treat like cases alike* determina que casos iguais recebam o mesmo tratamento. O precedente invoca sentimento de justiça e confiança.

Desta forma, tanto no curso da negociação, quanto após o seu desfecho, é necessária e imprescindível a observância aos precedentes administrativos que são uns dos instrumentos garantidores da realização do princípio da isonomia.

A obediência aos precedentes está contida nos princípios constitucionais da igualdade (art. 3º, IV, e art. 5º, *caput*, da CF); da impessoalidade administrativa (art. 37, *caput*, da CF); da segurança jurídica e seu desdobramento no princípio da proteção da confiança legítima e boa-fé (art. 5º, *caput*, da CF) e funciona como uma técnica para controle da discricionariedade administrativa (LORENA, 2017).

Francisco de Barros e Silva (2016) afirma que, ao lado da tentativa de padronização das decisões judiciais, cresceu, *pari passu*, em nosso ordenamento jurídico, o estímulo às formas de resolução consensual de conflitos e que, para tanto, também são necessárias ferramentas para se manter a coerência das soluções administrativas, em homenagem aos princípios da segurança e igualdade.

Assim, se é certo que sem a consideração dos aspectos peculiares de cada caso concreto não se alcança a justiça na ordem administrativa, também é certo que o Poder público, no exercício de seu poder-dever discricionário, tem uma menor margem de liberdade que o particular, já que ao atuar, deve 1) verificar se a medida de comparação para o tratamento diferenciado atende a finalidade constitucional e se é a mais significativa dentre as opções legais e, 2) vincular-se aos precedentes formados, sempre que diante de casos absolutamente iguais (onde se tem a mesma *ratio*, deve-se ter a mesma decisão administrativa).

A necessária observância ao precedente administrativo, no entanto, não tira da administração pública sua capacidade de melhor negociar em cada caso concreto, nem lhe suprime a eficiência. O precedente deve ser aplicado aos casos absolutamente iguais, nas suas mesmas medidas. Quanto mais particularizada a análise e mais critérios sirvam de justificação para a tomada de decisão, maior será a probabilidade daquele caso específico não

vincular casos futuros. Ou seja, havendo a devida justificação de que há diferenças relevantes entre o caso analisado e o precedente administrativo, afasta-se o precedente, na medida de sua diferenciação, pela técnica do *distinguishing*.

Da mesma forma, o precedente que, posteriormente, revele-se ineficiente ou incapaz de atender a finalidade pública para a qual se destinou, deve ser superado, quando da aplicação em casos futuros, com a justificação adequada (técnica do *overruling*), sendo recomendável, inclusive, segundo Lorena Barreiros (2017), que a modificação seja precedida de ampla participação dos administrados na rediscussão da tese, inclusive com a possibilidade de a alteração ser modulada no tempo.

Nas palavras de Lorena Barreiros (2017, p.333):

Essa vinculação do Poder Público aos seus precedentes não é absoluta, hipótese que, se admitida, acarretaria um engessamento da atuação administrativa. À Administração Pública deve remanescer sempre a possibilidade (sem violação a direitos adquiridos e a atos jurídicos perfeitos) de modificação de posicionamento, revisando-se o precedente que se revelou ineficiente ou incapaz de atender à finalidade pública para a qual se destinou ou superando-se o que se tornou ultrapassado.

No entanto, para que os precedentes administrativos sejam aplicados, têm que ser de fácil conhecimento não só das Advocacias Públicas, dentro de seus respectivos órgãos de atuação, quanto do público em geral. Somente com publicidade e transparência, os precedentes são conhecidos, dando o suporte, como vimos, à concretização do princípio da isonomia, uma vez que possibilitam o controle da fundamentação dos atos e acordos celebrados.

Infelizmente, não vemos, ainda, nos órgãos de Advocacias Públicas, mecanismos que facilitem a consulta dos seus precedentes. Tão importante quanto a agilidade, eficiência e criatividade na resolução dos litígios envolvendo a Administração Pública, é a atividade de sistematização e controle de seus precedentes. A falta de um método de controle que permita esta pesquisa (ao contrário do que ocorre com o poder judiciário) pode levar à ofensa ao princípio da isonomia, pois impede o conhecimento prévio daquele ato pelos cidadãos que também gostariam e poderiam ser contemplados da mesma forma.

Rápida pesquisa nos sites das Procuradorias Estaduais e da própria União Federal é suficiente para perceber que ainda é escassa, quando não totalmente ausente a transparência destas informações. Não há, ainda, possibilidade do cidadão pesquisar os precedentes administrativos

formados nas decisões que envolvam a atuação consensual do ente público, infelizmente.¹⁶

A transparência destas informações, inclusive, fomenta a segurança jurídica nas manifestações do Poder Público, conforme determina o art. 30 da Lei 13.655/2019 (LINDB). A Administração Pública precisa assumir seu papel de protagonismo na formação de orientações gerais, de gerar uma cultura normativa interna, desonerando do custo/ônus da análise caso a caso. Assumir os riscos de suas decisões é assumir o seu protagonismo como órgão público e não ficar no aguardo do entendimento dos órgãos de controle sobre determinado tema.

É certo que temos uma grande dificuldade em abandonar nossa tradição litigiosa. Muitas vezes reconhecer um direito de um cidadão, na esfera administrativa, soava mesmo como uma traição ao próprio Estado. Passamos, como antes demonstrado, por um longo período de maturidade do conceito do que seria uma boa administração e chegamos no momento em que a atuação consensual tomou importante posição. Agora, precisamos ir além e assumir, de forma transparente e sem medo, o protagonismo das decisões tomadas nesta atividade consensual, com a devida divulgação nos sítios eletrônicos das respectivas Advocacias Públicas, possibilitando, assim, a transparência destas decisões.

4. CONCLUSÃO

O tema discutido neste artigo é daqueles que, por romperem paradigmas de atuação, nascem e vão amadurecendo aos poucos, à medida de sua aplicação no mundo prático. De fato, apesar de vermos uma mobilização pelo processo colaborativo e pela atuação consensual na doutrina e legislação pátrias, conforme discorreremos no item 1 deste trabalho, somente recentemente a Administração Pública tem despertado para esta nova realidade de atuação, descortinando para um novo conceito de administração pública.

E à medida que os órgãos públicos, através de suas respectivas advocacias, passam a implementar estas soluções consensuais, naturalmente, vão surgindo as dúvidas e receios normais de todo novo instituto, razão pela qual, reputamos tão relevante o apoio e esclarecimentos doutrinários para respaldar esta nova atuação.

16 Inobstante o dever de transparência, ressaltado, inclusive, na Lei Federal nº 13.988/20, art. 1º, §3º, verbis: "A observância do princípio da transparência será efetivada, entre outras ações, pela divulgação em meio eletrônico de todos os termos de transação celebrados, com informações que viabilizem o atendimento do princípio da isonomia, resguardadas as legalmente protegidas pelo sigilo."

É uma das grandes dúvidas que pairam sobre esta atuação consensual do Poder Público, especificamente nas negociações individualizadas, é justamente o tema deste trabalho: como conciliá-la com o inafastável princípio da isonomia e quais as técnicas para a sua implementação.

Assim, se é certo que sem a consideração dos aspectos peculiares de cada caso concreto não se alcança a justiça na ordem administrativa, também é certo que o Poder Público, no exercício de seu poder-dever discricionário, tem uma menor margem de liberdade que o particular, já que ao atuar, deve 1) verificar se a medida de comparação para o tratamento diferenciado atende a finalidade constitucional e se é a mais significativa dentre as opções legais e, 2) vincular-se aos precedentes formados, sempre que diante de casos absolutamente iguais (onde se tem a mesma *ratio*, deve-se ter a mesma decisão administrativa).

Ao impor tratamento uniforme dentro da esfera da Administração Pública respectiva, o precedente administrativo é uma das ferramentas a assegurar o princípio da isonomia. A máxima *treat like cases alike* determina que casos iguais recebam o mesmo tratamento. O precedente invoca sentimento de justiça e confiança.

É possível, assim, concluirmos este trabalho dizendo o seguinte: já é realidade que a boa administração deve compreender o seu protagonismo na resolução de seus próprios conflitos e assim, construir soluções administrativas que formarão um conjunto de precedentes administrativos cujo registro e sistematização são de suma importância não só para permitir pesquisas futuras sobre o tema, mas, principalmente, permitir o conhecimento destas decisões pelo cidadão interessado e que se encontre em situação similar, preservando, assim, o princípio da isonomia.

REFERÊNCIAS

APRESENTAÇÃO Centrais de Negociação. *Coordenações de Negociação PGU/AGU*. Disponível em: <https://prezi.com/p/dxx7llyfzpyc/apresentacao-centrais-de-negociacao/?frame=f077fbf52f32ffc40b325adbe44c41fd29197c82>. Acesso em: 21 jan. 2021.

ÁVILA, Humberto. *Teoria da igualdade tributária*. São Paulo: Malheiros, 2008.

BARREIROS, Lorena Miranda Santos. *Convenções Processuais e Poder Público*. Salvador: JusPodivm, 2016.

BRASIL. Advocacia-Geral da União. *Advocacia-Geral celebra mais de 500 acordos por dia em 2019*. 20 dez. 2019. Disponível em: <https://www.gov.br/agu/pt-br/>

comunicacao/noticias/advocacia-geral-celebra-mais-de-500-acordos-por-dia-em-2019--858634. Acesso em: 21 jan. 2021.

BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. *Relatório Justiça em Números - 2020: ano-base 2019*. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2020/08/WEB-V3-Justi%C3%A7a-em-N%C3%BAmeros-2020-atualizado-em-25-08-2020.pdf>. Acesso em: 24 jan. 2021a.

BRASIL. Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional. *Acordos de transação já viabilizaram renegociações no valor total de R\$ 35 bilhões*. 21 out. 2020. Disponível em: <https://www.gov.br/pgfn/pt-br/assuntos/noticias/acordos-de-transacao-ja-viabilizaram-renegociacoes-no-valor-total-de-r-35-bilhoes>. Acesso em: 21 jan. 2021.

BRASIL. Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional. *PGFN em números: Dados 2019*. Disponível em: <https://www.gov.br/pgfn/pt-br/aceso-a-informacao/institucional/pgfn-em-numeros-2014/pgfn-em-numeros-2020>. Acesso em: 08 fev. 2021b.

DAVI, Kaline Ferreira. Composição de litígios pela administração pública sem intervenção do judiciário. *Revista da AGU*, Brasília, v. 07 n. 16, 30 jun. 2008.

DAVI, Kaline Ferreira. Contencioso administrativo de massa, contencioso de série e os falsos litígios. Uma classificação importada da doutrina francesa. *Revista dos Tribunais*, São Paulo, v. 106, n. 981, p. 57-67, jul. 2017.

FISHER, Roger; URY William; PATTON, Bruce. *Como chegar ao Sim*. Tradução de Raquel Agavino. Rio de Janeiro: Sextante, 2018.

FREITAS, Juarez. Direito administrativo não adversarial: a prioritária solução consensual de conflitos. *Revista de Direito Administrativo*, Rio de Janeiro, v. 276, p. 25-46, set./dez. 2017.

INSTITUTO INNOVARE. *Prêmio Edição XII*. Disponível em: <https://www.premioinnovare.com.br/proposta/centrais-de-negociacao-da-procuradoria-geral-da-uniao-20150508172456151405/print>. Acesso em: 21 jan. 2021

MASCITTO, Andréa; PISCITELLI, Tathiane; FUNAGOSHI, Cristina Mari. *A realidade da transação Tributária no Brasil*. JOTA, 19 abr. 2018. Disponível em: <https://www.jota.info/opiniao-e-analise/artigos/a-realidade-da-transacao-tributaria-no-brasil-19042018>. Acesso em: 21 jan. 2021

MENDONÇA, José Vicente Santos de. A verdadeira mudança de paradigmas do direito administrativo brasileiro: do estilo tradicional ao novo estilo. *Revista de Direito da Procuradoria Geral*, Rio de Janeiro, Edição Especial n. 73, p.151-167, 2018.

MENDONÇA, José Vicente Santos de. Direito administrativo e inovação: limites e possibilidades. *Revista de Direito da Procuradoria Geral*, Rio de Janeiro, Edição n° 72, p.299-315, 2018.

PERNAMBUCO. Secretaria da Fazenda. *Dívida Ativa Tributária Estadual*. Disponível em: <https://www.sefaz.pe.gov.br/Transparencia/Transparencia%20e%20Cidadania%20Fiscal/Receita/Paginas/Divida-Ativa-Tributaria-Estadual.aspx>. Acesso em: 24 jan. 2021.

ROCHA, Sérgio André. Reconstruindo a confiança na relação Fisco-contribuinte. *Revista Direito Tributário Atual*, São Paulo, n. 39, p. 487-506, 2018.

SILVA, Paulo Eduardo Alves da. *A “morte lenta” da Execução Fiscal: isso é necessariamente ruim?* In: CUNHA, Alexandre dos Santos; SILVA, Paulo Eduardo Alves da (org.). *Gestão e jurisdição: o caso da execução fiscal da União*. Brasília: IPEA, 2013. v. 9, p. 29-40.

SILVA NETO, Francisco de Barros. *A conciliação em causas repetitivas e a garantia de tratamento isonômico*. In: DIDIER JUNIOR, Fredie; CUNHA, Leonardo Carneiro da (coord.). *Grandes temas do novo CPC: julgamento de casos repetitivos*. Salvador: JusPodivm, p. 167-180, 2016. v. 10.

UHDRE, Dayana de Carvalho. *Novo CPC e a mudança paradigmática na solução de conflitos tributários: Tendências e desafios da advocacia pública nesse novo cenário*. *Empório do Direito*, 2016. Disponível em: <https://emporiiodireito.com.br/leitura/novo-cpc-e-a-mudanca-paradigmatica-na-solucao-de-conflitos-tributarios-tendencias-e-desafios-da-advocacia-publica-nesse-novo-cenario>. Acesso em: 21 jan. 2021.

WEBINAR “*IA nas execuções fiscais: desafios e perspectivas*”. Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=EGEVEIWq-VQ>. Acesso em: 21 jan. 2021.