

RECEBIDO EM: 13/03/2022

APROVADO EM: 24/05/2022

DOSSIÊ

O SISTEMA DE PRECEDENTES E A LITIGIOSIDADE DA FAZENDA PÚBLICA

THE SYSTEM OF PRECEDENTS AND THE LITIGIOUSNESS OF THE STATE

Ana Karenina Silva Ramalho Andrade

Doutoranda e mestre em Direito pela Universidade de Brasília. Advogada da União. Diretora do Departamento de Servidores Cíveis e de Militares da Procuradoria-Geral da União da AGU. Professora na Graduação da Faculdade de Direito da Universidade de Brasília (FD/UnB).

Maria Helena Martins Rocha Pedrosa

Mestre em Direito, Estado e Constituição pela UnB e doutoranda no Programa de Pós-Graduação da Faculdade de Direito da Universidade de Brasília (FD/UnB). Especialista em Direito e Processo do Trabalho pela Escola Superior da Magistratura do Trabalho da 13ª Região (ESMAT/13). Graduada em Direito pela Universidade Federal da Paraíba (UFPB). Advogada da União lotada no Departamento de Controle Concentrado da Secretaria-Geral de Contencioso.

Rebeca Peixoto Leão Almeida González
Mestranda no Programa de Pós-Graduação da Faculdade de
Direito da Universidade de Brasília
(FD/UnB). Advogada da União. Coordenadora adjunta, responsável pelo núcleo
estratégico, da Coordenação Regional de Militares da 4ª Região.

SUMÁRIO: Introdução. 1. A replicabilidade como justificativa para a observância dos precedentes e fator de redução de litígios. 2. O sistema de precedentes inaugurado pelo Código de Processo Civil e o papel da advocacia pública na formação do precedente. 3. A redução de litígio na AGU a partir do novo sistema de precedentes brasileiro. 4. Conclusão.

RESUMO: O objetivo geral deste trabalho é investigar o impacto do sistema de precedentes na atuação do Poder Público em juízo sob a perspectiva da redução da litigiosidade. Inicialmente, analisa-se, a partir de levantamento bibliográfico, como a estabilidade do ordenamento jurídico e a replicabilidade dos precedentes contribuem para a redução de litígios por meio da confiabilidade no direito. Considera-se que, ante as previsões do Código de Processo Civil (CPC), a Fazenda Pública, ao compor a relação processual, como parte ou como terceira interessada, garante aos advogados públicos posição de destaque no escopo de conferir, por meio do contraditório, a racionalidade das decisões que darão ensejo à formação do precedente obrigatório. Na sequência, volta-se ao estudo das conformações realizadas no âmbito da Advocacia-Geral da União (AGU) para adaptar-se ao novo sistema de precedentes. Mediante análise comparativa entre atividades de redução de litígio realizadas pelos órgãos de execução da Procuradoria-Geral da União em 2019 e 2020, o trabalho filtrou dados referentes aos dispositivos da Portaria nº 487/2016 que correspondem aos precedentes previstos no artigo 927 do CPC. Verificou-se um aumento das atividades de abstenção fundamentadas nos referidos dispositivos no ano de 2020, bem como uma elevada participação das atividades das Procuradorias Regionais da União no reconhecimento da força normativa dos precedentes, especialmente aqueles estabelecidos em recursos repetitivos. Indica-se que a positivação do microsistema de precedentes vinculantes impactou a atuação do Poder Público em juízo, ofertando a possibilidade de uma atuação mais racional da força de trabalho dos advogados públicos a partir da estabilidade necessária para conformação com as teses fixadas.

PALAVRAS-CHAVE: Precedentes. Fazenda Pública. Advocacia Pública. Redução de litígios. Advocacia-Geral da União.

ABSTRACT: This paper aims to investigate the impact of the precedent system on the State's actions in court from the perspective of litigation reduction. Initially, analyses how the stability of the legal system and the replicability of precedents contribute to the reduction of litigation through reliability in the law. Due to the rules of the Civil Procedure Code (CPC), the State, by composing the procedural relationship, as a part or as interested third party, guarantees to the public lawyers a prominent position to contribute, through the adversarial process, with the rationality of the decisions that will give rise to the formation of binding precedents. Some conformations took place in the Brazilian Attorney General's Office (AGU) to adapt to the new precedent system. Through a comparative analysis between the activities to reduce litigation carried out by the Solicitor General's Office in 2019 and 2020, the work filtered data relative to the dispositions of the Ordinance n° 487/2016 that correspond to the precedents listed in the CPC. We identified an increase on the number of abstention activities founded on these rules in 2020, as well as an elevated participation of the Solicitor Regional's Offices in the recognition of the normative force of precedents, especially those fixed in repetitive appeals. The establishment of the precedents micro-system has impacted the performance of the State in court, offering the possibility of a more rational performance of the public lawyers' work force based on the stability that is necessary to conform to the established theses.

KEYWORDS: Precedents. State. State's Attorneys. Litigation Reduction. Advocacia-Geral da União.

INTRODUÇÃO

O relatório Justiça em Números de 2020 do Conselho da Nacional de Justiça (BRASIL, 2020) informa a existência de cerca de 77.000.000 (setenta sete milhões) de processos em tramitação¹. Não é novidade que esse número astronômico impacta a prestação jurisdicional e o efetivo acesso ao

1 De acordo com o Relatório Justiça em Números de 2020, "O Poder Judiciário finalizou o ano de 2019 com 77,1 milhões de processos em tramitação, que aguardavam alguma solução definitiva. Desses, 14,2 milhões, ou seja, 18,5%, estavam suspensos, sobrestados ou em arquivo provisório, e esperavam alguma situação jurídica futura. Dessa forma, desconsiderados tais processos, tem-se que, em andamento, ao final do ano de 2019 existiam 62,9 milhões ações judiciais". (BRASIL, 2020, p. 5).

Judiciário, devido ao aumento significativo na taxa de congestionamento judicial.

Além disso, considerando que dentre os maiores litigantes está a Fazenda Pública (BRASIL, 2020b) e que o Objetivo de Desenvolvimento Sustentável n. 16 da Organização das Nações Unidas, a ser implementado até 2030, busca proporcionar o acesso à justiça para todos e construir instituições eficazes, responsáveis e inclusivas em todos os níveis (ONU, 2022), é natural que todos os holofotes se voltem para a atuação do Poder Público em juízo, com a implementação do sistema de precedentes no ordenamento jurídico brasileiro.

Essa especial atenção decorre tanto dos tipos de litígios que envolvem a Fazenda Pública quanto dos estudos que apontam a falta de uniformidade das decisões, especialmente aquelas relacionadas à litigância de massa, como causadora da judicialização predatória e como grande obstáculo à efetiva redução da litigiosidade.

Diante da instauração do novo marco legal inaugurado pelo Código de Processo Civil de 2015 (CPC/15), este artigo visa contribuir com a análise de impactos e interpretações acerca do sistema de precedentes, em especial no que diz respeito à sua repercussão na estabilidade e na harmonização da jurisprudência nos tribunais e os seus reflexos na atuação do Poder Público em juízo. Assim, busca-se investigar se o sistema de precedentes é capaz de influir na redução de litigiosidade da Fazenda Pública, especialmente a partir da análise comparativa de dados de atividades de abstenção de advogados públicos motivadas pela existência de precedentes.

O trabalho está dividido em quatro seções. Na primeira, a partir de pesquisa bibliográfica, analisa-se um particular aspecto justificador da observância dos precedentes, que é a sua característica de replicabilidade, refletindo-se como tal aspecto se relaciona intrinsecamente à redução de litígios. No segundo item, o artigo se volta para o sistema de precedentes inaugurado pelo Código de Processo Civil e, de modo específico, para o papel da advocacia pública na formação do precedente. Em um terceiro ponto, mediante levantamento documental, são discutidas as conformações realizadas no âmbito da Advocacia-Geral da União para adaptar-se ao novo sistema de precedentes, e, na sequência, uma análise comparativa de dados quantitativos sobre a redução da litigiosidade no âmbito da Procuradoria-Geral da União a partir da aplicação da Portaria nº 487/2016, que estabelece os procedimentos a serem observados pelos Advogados

da União para reconhecimento da procedência do pedido, abstenção de contestação e de recurso e desistência de recurso já interposto. Para tanto, serão comparados os números de atividades de redução de litígios realizadas no ano de 2019 com as realizadas no ano de 2020 pelos órgãos de execução da Procuradoria-Geral da União, por meio de dados extraídos do Painel de Redução de Litígios da Procuradoria Geral da União, que compila as atividades de abstenção de atuação lançadas no sistema *sapiens* (responsável pela gestão interna dos processos), referentes aos dispositivos da Portaria nº 487/2016, em sua redação atual, que correspondem aos precedentes previstos no art. 927 do Código de Processo Civil. No último item, são apresentadas as considerações finais a respeito do tema tratado ao longo do trabalho.

1. A REPLICABILIDADE COMO JUSTIFICATIVA PARA A OBSERVÂNCIA DOS PRECEDENTES E FATOR DE REDUÇÃO DE LITÍGIOS

Embora não exista uma definição legal ou doutrinária uníssona acerca dos precedentes, as variações de intensidade e extensão dos conceitos relacionam-se à ideia sintetizada por Lamond (2016): “o precedente envolve uma decisão anterior sendo seguida em um caso posterior porque ambos os casos são o mesmo”. Essa afirmação desafia uma série de questionamentos sobre a natureza da decisão anterior, o que significa segui-la e como considerar que dois casos tratam do mesmo assunto. As respostas a essas perguntas moldam as diversas definições do instituto, com o necessário reconhecimento de que a sua aplicação dependerá de cada cultura jurídica.

No Brasil, o debate sobre a existência de um sistema de precedentes é extenso e, em razão das múltiplas possibilidades de embasamento teórico para defender as presenças e ausências que lhe são características, tende a prostrar-se no tempo. Isso é assim porque, nas palavras de Lamond (2016), “a operação precisa do *stare decisis* varia de um sistema legal para outro”. Dessa forma, é necessário reconhecer que as nuances das normas e práticas sobre precedentes no direito brasileiro observam as especificidades de nosso sistema jurídico.

Assim é que Mello e Barroso (2016) afirmam que, no Brasil, os precedentes têm três tipos de eficácia: persuasiva, normativa e intermediária. Para os autores, “o cabimento de reclamação é essencial, em nosso sistema, para a efetividade do respeito ao precedente”, razão por que a eficácia normativa forte seria reservada aos precedentes cujo descumprimento desafia a reclamação (MELLO; BARROSO, 2016, p. 20). Essa tipologia é

um exemplo das particulares lentes através das quais o instituto é aplicado e estudado no direito brasileiro.

A despeito da dificuldade conceitual, há um relativo consenso a respeito da ascensão dos precedentes no direito brasileiro (MELLO; BARROSO, 2016), notadamente em razão do reconhecimento legal do papel das decisões judiciais como fonte do direito, o que, se já se inferia de diplomas legislativos anteriores, foi consagrado definitivamente pelo Código de Processo Civil de 2015.

Antes, porém, de estudar a positivação desse instituto, é válida uma digressão sobre o seu papel na redução da litigiosidade, que é o tema central do presente trabalho. Essa discussão está no cerne das justificações para a observância dos precedentes.

De fato, como observam Barboza e Pugliese (2018, p. 409), a redução do número de processos não decorre automaticamente das previsões legais que conferem caráter vinculante a determinadas decisões, mas “depende, antes de mais nada, da compreensão do próprio funcionamento da teoria dos precedentes e dos princípios nos quais ela está fundada”.

Sobre o assunto, Lamond (2016), enumera as respostas comumente oferecidas às questões sobre por que seguir decisões de cortes como constituintes do direito. Essas justificativas orbitam em torno de quatro valores. O primeiro deles é a consistência, que, relacionada a argumentos de justiça formal, também é enunciada como forma de respeito à igualdade. O segundo é a proteção de expectativas. Em terceiro lugar, há a replicabilidade, a significar que as decisões são mais previsíveis do que seriam se fossem refeitas a cada vez. Por fim, figura a necessidade de produzir normas jurídicas, conferindo-se às cortes poder para melhorar e suplementar a lei. Este último argumento, para o autor, se não coincidir com a igualdade ou a replicabilidade, advoga a favor do poder de *overruling*, mas não é um argumento a favor do *stare decisis* em si.

Destacam-se a consistência e a replicabilidade como justificativas fortes para considerar os precedentes como fontes do direito (LAMOND, 2016). Especificamente em relação à replicabilidade, Lamond ressalta a possibilidade de calcular-se a probabilidade de um determinado resultado, considerando o sistema jurídico no geral. Essa circunstância, para o autor, permite “que os indivíduos façam planos que sejam consistentes com o direito e evitem transgredi-lo e, conseqüentemente, permite que eles sejam guiados pelo direito” (LAMOND, 2016).

Em sentido semelhante, ao enunciar argumentos consequencialistas a favor do respeito aos precedentes, Duxbury (2008, p. 159) refere-se, dentre outros, à certeza e previsibilidade do direito. Embora esses valores não sejam plenamente garantidos pelo *stare decisis*, o referido autor expõe que esse argumento considera a certeza gerada pelo precedente como um fator que permite aos jurisdicionados administrarem melhor suas expectativas. A previsibilidade, além dessa organização dos assuntos individuais, contém um benefício público, pois a consistência na tomada de decisões permite que os indivíduos se sintam mais confiantes quando estiverem lidando com o sistema jurídico (DUXBURY, 2008, p. 162).

A estabilidade e a previsibilidade do comportamento das cortes sobre determinada questão jurídica influenciam diretamente a forma de litigância, especialmente para partes que são demandadas com frequência. Como afirmam Che e Yi (1993, p. 400), em estudo sobre o papel dos precedentes na litigância repetitiva, “para um jogador repetitivo, portanto, ir a julgamento significa não apenas enfrentar uma determinada decisão judicial, mas também fixar um precedente bom ou ruim para os casos futuros”.

Sabe-se que, diante de determinadas situações, sobretudo quando houver margem para reversão de entendimentos estabelecidos que repute injustos ou que não correspondam a uma nova realidade fática ou normativa, permanece aberta aos litigantes a possibilidade de pleitear o *overruling* ou o *distinguishing*. De fato, a força da doutrina do precedente não está no compromisso irrestrito em seguir decisões anteriores, mas no efeito de, ao mesmo tempo, criar uma restrição e abrir uma margem de discricionariedade judicial, uma espécie de presunção de que os precedentes devem ser seguidos, mas não a imposição de que erros passados sejam repetidos (DUXBURY, 2008, p. 183).

Assim, apesar de os litigantes não estarem obrigados a aceitar, como pacíficas, todas as teses firmadas em decisões judiciais, é possível reconhecer que, estabelecido um precedente e desde que o sistema respeite a sua força normativa, os litigantes organizarão suas estratégias de acordo com a expectativa legítima de que o entendimento fixado seja observado.

Dessa forma, se os litigantes acreditarem que a autoridade dos precedentes será respeitada, é natural que, quanto aos assuntos estabelecidos, haja menos instaurações de conflitos judiciais ou resistência às pretensões deduzidas em juízo. Nesse sentido, Barboza e Pugliese, baseando-se na teoria de Richard Posner, asseveram o seguinte:

O litígio só prossegue se as partes acreditarem que têm chance de receber uma decisão favorável. Assim, a incerteza é uma condição necessária para que se dê continuidade ao processo judicial. Se a incerteza é grande, haverá um alto número de litígios, inclusive no âmbito recursal. No entanto, se as decisões judiciais passam a ser respeitadas como precedentes, a incerteza é reduzida e, por consequência, o número de litígios se torna menor. (BARBOZA; PUGLIESE, 2018, p. 433).

Esse, como se afirmou anteriormente, é um ponto de chegada que depende de uma mudança não apenas legislativa, mas de mentalidade sobre os precedentes, a qual se refletirá, inclusive, nos mecanismos institucionais estabelecidos para navegar o sistema de justiça. Nesse sentido, comparando o âmbito de surgimento e aplicação dos precedentes no direito inglês e no direito brasileiro, Becho (2017) reconhece que “um dos desafios do novo CPC será fazer com que juízes, advogados e grandes litigantes, notadamente a administração pública, mudem suas culturas jurídicas” (BECHO, 2017, p. 527).

Dessa forma, se afirmar a vinculação dos precedentes pela via legislativa, como argumentamos a seguir, foi um marco significativo, o efetivo impacto da fixação de entendimentos judiciais estáveis na redução dos litígios depende da internalização das justificativas e características do sistema de precedentes pelos diversos atores processuais e, de forma especial, pelos grandes litigantes.

2. O SISTEMA DE PRECEDENTES INAUGURADO PELO CÓDIGO DE PROCESSO CIVIL E O PAPEL DA ADVOCACIA PÚBLICA NA FORMAÇÃO DO PRECEDENTE

Há muito o Poder Judiciário brasileiro enfrenta uma sobrecarga excessiva de processos, o que gera crise de desempenho e perda de credibilidade institucional (WATANABE, 2019). Com o objetivo de enfrentar tais problemas e de racionalizar a atividade jurisdicional, foi promulgado o CPC/15, que trouxe uma série de mecanismos que visam contribuir com a redução dos expressivos números de litígios judiciais.

A previsão normativa do precedente vinculante e da obrigatoriedade de sua observância pelos tribunais e juízes singulares pode ser considerada como uma das mais relevantes medidas de racionalidade da atividade judicial adotadas para o enfrentamento da crise de asoberbamento e de

morosidade do Poder Judiciário brasileiro, bem como para combater a existência de decisões judiciais díspares.

A estabilidade é uma preocupação manifesta do legislador brasileiro, como esclarece a Exposição de Motivos do Anteprojeto de Reforma Código de Processo Civil, na qual consta que “a segurança jurídica fica comprometida com a brusca e integral alteração do entendimento dos tribunais sobre questões de direito” (BRASIL, 2010, p. 25). A positivação pelo CPC/15, em seu artigo 489, do dever de fundamentação na utilização de um precedente, não se considerando suficiente a sua mera reprodução, revela a preocupação do legislador em se manter a coerência sistêmica e em conferir segurança jurídica aos jurisdicionados.

A adoção do precedente obrigatório além de ser considerada como instrumento de política de redução de litigiosidade, justifica-se por uma razão de justiça: “se você deve tratar igualmente casos iguais e diferentemente casos distintos, então novos casos que tenham semelhanças relevantes com decisões anteriores devem (*prima facie*, pelo menos), ser decididos de maneira igual ou análoga aos casos passados” (MACCORMICK, 2008, p. 191).

O CPC/15 prevê ainda, expressamente, balizas para a utilização de precedentes pelos magistrados em seu artigo 489, § 1º, incisos V e VI, que preceitua que não se considera fundamentada qualquer decisão judicial que invoque precedente ou súmula, mas não identifique os fundamentos relevantes ou deixe de seguir súmula, jurisprudência ou precedente, sem realizar distinção ou superação.

Em que pese o reconhecido esforço legislativo em garantir estabilidade nas decisões judiciais e, assim, conferir previsibilidade às relações jurídicas, Streck (2016, p. 169) afirma que não é suficiente falar em segurança jurídica e proteção de confiança, se as decisões não obedecerem à coerência e à integridade. A confiabilidade inerente ao sistema de precedente só existirá em caso de respeito pelos próprios órgãos judiciais da força vinculante dos precedentes e se houver a manutenção da coerência e da integridade do ordenamento jurídico.

Portanto, destaca-se no novo Código de Processo Civil a previsão contida no artigo 926, que afirma a necessidade de formação de uma jurisprudência estável, íntegra e coerente. A disposição, conforme Mitidiero (2018, p.78), estabelece o dever de as Cortes Supremas outorgarem unidade ao direito com o objetivo de garantir a segurança da ordem jurídica e a sua

capacidade de prover a liberdade e igualdade de todos perante o direito, sendo instrumentos para tanto os precedentes previstos no artigo 927².

Marinoni (2019, p. 103) elenca ainda como uma das justificativas da existência de um sistema de precedentes a clareza, contrapondo-se à indeterminabilidade dos textos legais. O precedente que não observar tal atributo não estará apto a produzir a estabilização e a segurança jurídicas almejadas, uma vez que não impedirá que novas demandas jurídicas sejam instauradas a fim de delimitar o seu conteúdo.

Caberá, portanto, àqueles que postulam perante o sistema de justiça, inclusive ao advogado público, a relevante missão de submeter ao Poder Judiciário os elementos e os fundamentos que entendem ser necessários para a correta conformação da decisão judicial, para que o precedente se revista dos atributos de precisão e clareza quanto ao seu alcance e, ainda, que garanta a integridade e a coerência do ordenamento jurídico.

A opção legislativa pela adoção de um sistema de precedentes vinculantes inaugura um cenário que, além de reduzir a instauração de novos conflitos, permite aos grandes litigantes buscarem a estabilidade e a uniformidade na solução de seus litígios judicializados. É nesse contexto que se mostra relevante a atuação da Advocacia Pública, enquanto representante das maiores entidades litigantes, na consolidação dessa nova cultura judicial, por meio da atuação junto ao Poder Judiciário para a formação do precedente vinculante a fim de uniformizar a solução de seus conflitos e, posteriormente, na busca da correta aplicação do precedente.

Ao analisar as decisões elencadas no artigo 927 do CPC, às quais se confere obrigatória observância pelos magistrados, revela-se o papel ímpar

2 “Art. 927. Os juízes e os tribunais observarão: I - as decisões do STF em controle concentrado de constitucionalidade; II - os enunciados de súmula vinculante; III - os acórdãos em incidente de assunção de competência ou de resolução de demandas repetitivas e em julgamento de recursos extraordinário e especial repetitivos; IV - os enunciados das súmulas do STF em matéria constitucional e do STJ em matéria infraconstitucional; V - a orientação do plenário ou do órgão especial aos quais estiverem vinculados. § 1o Os juízes e os tribunais observarão o disposto no art. 10 e no art. 489, § 1o, quando decidirem com fundamento neste artigo. § 2o A alteração de tese jurídica adotada em enunciado de súmula ou em julgamento de casos repetitivos poderá ser precedida de audiências públicas e da participação de pessoas, órgãos ou entidades que possam contribuir para a rediscussão da tese. § 3o Na hipótese de alteração de jurisprudência dominante do STF e dos tribunais superiores ou daquela oriunda de julgamento de casos repetitivos, pode haver modulação dos efeitos da alteração no interesse social e no da segurança jurídica. § 4o A modificação de enunciado de súmula, de jurisprudência pacificada ou de tese adotada em julgamento de casos repetitivos observará a necessidade de fundamentação adequada e específica, considerando os princípios da segurança jurídica, da proteção da confiança e da isonomia. § 5o Os tribunais darão publicidade a seus precedentes, organizando-os por questão jurídica decidida e divulgando-os, preferencialmente, na rede mundial de computadores.”

que a Advocacia Pública possui na formação dessas decisões, em especial as oriundas de controle concentrado de constitucionalidade e de incidente de assunção de competência ou de resolução de demandas repetitivas e em julgamento de recursos extraordinário e especial repetitivos.³ A Fazenda Pública, ao compor a relação processual, como parte ou como terceira interessada, garante aos advogados públicos posição de destaque no escopo de conferir, por meio do contraditório, a racionalidade das decisões que darão ensejo à formação do precedente.

O precedente deve ser concebido pela Administração Pública como importante mecanismo apto a gerar racionalização em sua atuação e economia aos cofres públicos e que, portanto, está em total consonância com os princípios constitucionais que regem sua atividade, em especial o da impessoalidade e da eficiência. É a partir dessa concepção que o precedente tem se mostrado como eficiente fator de redução da litigiosidade, em especial no âmbito da Advocacia-Geral da União (AGU), conforme será abordado a seguir.

3. A REDUÇÃO DE LITÍGIO NA AGU A PARTIR DO NOVO SISTEMA DE PRECEDENTES BRASILEIRO

A implementação do microssistema de casos repetitivos e do microssistema de precedentes vinculantes influencia na atuação da AGU em juízo, especialmente, por dois motivos: tipos de demandas em que o Poder Público é parte e a margem de liberdade de atuação em juízo em decorrência da indisponibilidade do interesse público.

A primeira questão é de fácil constatação. Grande parte dos processos em que o Poder Público figura no polo passivo e ativo são demandas repetitivas, ou seja, um ato do Poder Público tem a possibilidade de lesionar a um direito individual ou coletivo e atingir um grande número de pessoas de forma semelhante, ensejando o ajuizamento de centenas ou milhares de demandas com o mesmo objeto.

O segundo ponto é a margem de liberdade que o advogado público possui para a conformação da atuação. Nesse contexto, é imperioso analisar

3 É preciso ter em mente que as decisões elencadas pelo artigo 927 do CPC não se confundem com o conceito de precedente tradicionalmente trabalhado pela doutrina. Mitidieiro (2018, p. 103) classifica o dispositivo como incompleto, meramente exemplificativo, uma vez que faz referência a acórdão de julgamentos, quando deveria ter feito alusão às razões necessárias e suficientes para a solução da questão. Inobstante as críticas feitas ao dispositivo, a relevância das decisões ali elencadas decorre da opção feita pelo legislador de imprimir-lhes eficácia vinculante.

a seara da indisponibilidade do interesse público,⁴ o que faz constatar que a abstenção de recorrer ou contestar e o reconhecimento jurídico do pedido precisaria de autorização sumular fundamentada, muitas vezes, na estabilidade jurisprudencial.⁵

Ocorre que o tamanho da instabilidade das decisões proferidas pelo Judiciário brasileiro incentivava uma postura do Poder Público como litigante contumaz, uma vez que a AGU não conseguia obter a previsibilidade e a coerência da jurisprudência, o que levava os advogados públicos ao esgotamento de toda as instâncias possíveis.

Neste diapasão, é clarividente que a conformação por parte do Poder Público em juízo está ligada à existência de manutenção de uma jurisprudência estável, íntegra e coerente.

Então, constata-se que o tipo de demanda e a instabilidade da jurisprudência são fatores que colocam o Poder Público na liderança da lista dos maiores demandantes no STJ, de acordo com o já mencionado boletim estatístico de novembro de 2020.

Reforça tal constatação a informação de que dos 1.076 temas afetados no STJ, 613 (seiscentos e treze repetitivos) – ou seja, mais de 60% (sessenta por cento) – são provenientes da Primeira Seção – órgão competente para julgar demandas de direito público (BRASIL, 2020c).

A partir de tal dado, é nítida a importância participação do Poder Público na construção e conformação dos microssistemas citados, uma vez que ele é um dos principais atingidos pelo malefício das demandas de massa, seja pelo volume de processos, seja pela possibilidade da quebra da isonomia e da segurança jurídica.

Com base nisso, é possível investigar o impacto da implementação do sistema de precedentes na atuação da Fazenda Pública em juízo, adotando-se como recorte a atuação da AGU.

4 Sobre o interesse público: “O interesse público, então, numa só toada, é satisfeito com a imediata entrega da justa pretensão do indivíduo, mas também com a economia de recursos públicos gerada pela não utilização inócua do aparato das Advocacias-Gerais, Defensorias Públicas, Ministérios Públicos e Poder Judiciário, pelos deságios próprios das transações e a pela fuga das condenações a multas, juros moratórios e honorários advocatícios.” (RAMALHO ANDRADE; ANDRADE, 2018, p. 42).

5 O primeiro ato normativo que disciplina a conformação na atuação dos Advogados da União em juízo é o Ato Regimental AGU n. 01 de 2/07/2008 que estabelece, no seu artigo 2º, que as súmulas administrativas representam a consolidação da jurisprudência iterativa dos tribunais.

Como já amplamente abordado, a jurisprudência difusa é um dos principais fatores da litigância serial, principalmente naquelas demandas em que o Poder Público é parte, visto que a conformação com a lide, de forma antecipada, é autorizada apenas nos casos da jurisprudência estável, capaz de fundamentar as súmulas administrativas. Em outras palavras, o advogado público tem o dever funcional de exaurir todas as instâncias judiciais.

Com a vigência do Código de Processo Civil de 2015, o cenário de jurisprudência difusa mudou, e a AGU precisou adaptar a sua atuação contenciosa ao novo marco processual, ou seja, à instituição dos microssistemas dos precedentes vinculantes no ordenamento jurídico brasileiro.

A partir de então, foi editada a Portaria nº 487, de 27 de julho de 2016 que instituiu a 3ª Geração do Programa de Redução de Litígio.⁶ Essa geração é dirigida principalmente aos Advogados da União que atuam no primeiro grau de jurisdição de todo o país, os quais, além de se abster de recorrer e de desistir de recurso já interposto, podem reconhecer a procedência do pedido da parte adversa na fase inicial do processo, ou seja, a partir da fase de contestação.

A citada portaria representou uma quebra de paradigma na AGU, pois elenca várias hipóteses autorizativas e incentivadores da redução de litígio, para além das súmulas administrativas. Porém, por uma questão metodológica e pelo objetivo do artigo, a investigação do impacto do sistema de precedentes na atuação da AGU se restringiu a redução de litigiosidade decorrente de precedentes qualificados.

Para tanto, foram comparadas as atividades de redução de litígios realizadas no ano de 2019 com as realizadas no ano de 2020 pelos órgãos de execução da Procuradoria-Geral da União.

A base de dados utilizada é o Painel de Redução de Litígios da Procuradoria Geral da União, que compila as atividades lançadas no sistema *sapiens* (responsável pela gestão interna dos processos), com o fundamento normativo respectivo.

6 O Programa de Redução de Litígio da AGU tinha implementado a 1ª Geração do Programa, desenvolvida a partir de julho 2012 que foi direcionada, principalmente, à atuação perante o STJ e a 2ª Geração do Programa, no primeiro semestre de 2014, com foco na atuação dos Advogados da União perante os Tribunais Regionais Federais (TRFs). Porém, a grande concentração dos casos se resumia a questões processuais, ou seja, juízo de admissibilidade recursal.

As atividades disponíveis no painel iniciam-se em abril de 2019, sendo a data final dos dados colhidos o dia 06/12/2020. Foram filtrados os dados referentes aos dispositivos da Portaria nº 487/2016, em sua redação atual, que correspondem aos precedentes previstos no art. 927 do Código de Processo Civil⁷.

A presente pesquisa segmentou os dados em seis grupos, levando em consideração as autorizações para abstenção de atuação e reconhecimento da procedência do pedido que se relacionam à existência de: a) súmula vinculante (art. 2º, inciso II); b) acórdão proferido em controle concentrado de constitucionalidade (art. 2º, III); c) acórdão em recurso extraordinário, especial ou de revista repetitivo (art. 2º, IV e 3º, I e VI); d) acórdão em sede de incidente de resolução de demandas repetitivas no STF, STJ ou TST (art. 2º, V e 3º, II e VII); e) acórdão proferido em sede de incidente de assunção de competência no STF, STJ ou TST (art. 2º, VI e 3º, III e VIII) e f) acórdãos transitados em julgado proferidos pelo Pleno do TST e do TSE.

Do total de 12.396 atividades analisadas, 11.290 se fundamentaram na existência de acórdãos transitados em julgado em sede de recursos repetitivos (RE, REsp e recurso de revista); 627, julgados em IRDR; 236, em súmula vinculante; 157, em IAC; 59 em julgamentos de controle concentrado e 27 em julgados do Plenário do TST e TSE.

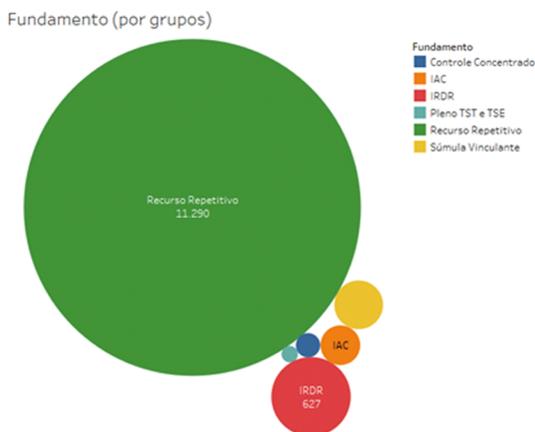
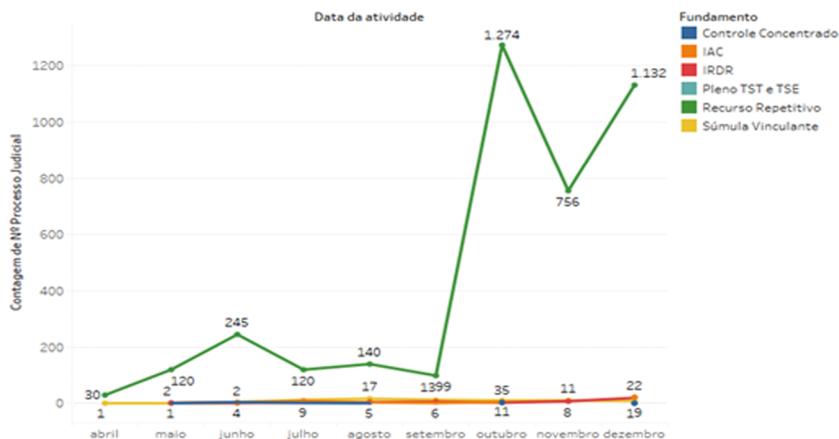


Gráfico 1: Fundamentos das atividades de abstenção (por grupos).

7 Não foram incluídos os dados referentes às decisões do Plenário do STF e STJ, pois os incisos da Portaria nº 487/2016 que as disciplinam também se referem à aplicação de súmulas em geral ou a julgamentos de seções, que não constituem precedentes nos termos do art. 927 do CPC. Assim, por uma opção metodológica, não foram considerados os incisos da referida portaria que tratam sobre o assunto (arts. 2º, VII e 3º, IV).

Pode-se verificar, ainda, a evolução na utilização dos fundamentos normativos para as atividades de abstenção ao longo do período analisado, mês a mês.

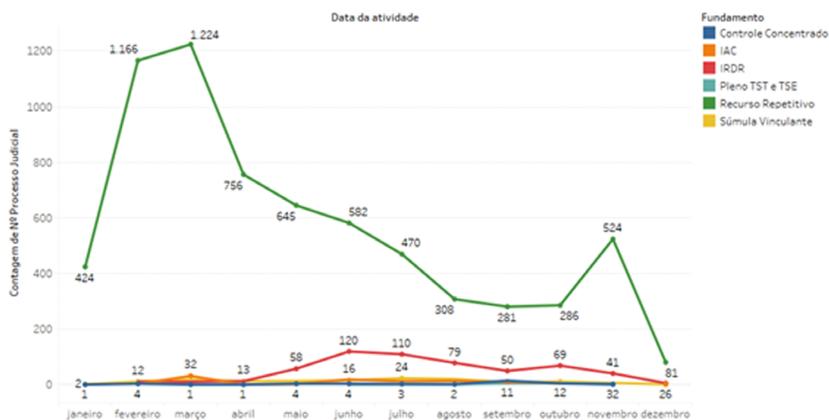
Fundamentos normativos (abril a dezembro de 2019)



A tendência de contagem de NR Processo Judicial para Data da atividade mês. A cor mostra detalhes sobre Fundamento. As marcas são rotuladas por contagem de NR Processo Judicial. Os dados estão filtrados em Data da atividade, que vai de 24/04/2019 a 31/12/2019.

Gráfico 2: Evolução dos fundamentos normativos utilizados nas abstenções (2019).

Fundamentos normativos (janeiro a dezembro de 2020)



A tendência de contagem de NR Processo Judicial para Data da atividade mês. A cor mostra detalhes sobre Fundamento. As marcas são rotuladas por contagem de NR Processo Judicial. Os dados estão filtrados em Data da atividade, que vai de 24/01/2020 a 06/12/2020.

Gráfico 3: Evolução dos fundamentos normativos utilizados nas abstenções (2020).

O valor especialmente baixo observado em relação ao mês de dezembro de 2020 está relacionado ao fato de que os dados tiveram como termo final o dia 06/12/2020.

Note-se, também, que, mesmo considerando que os dados referentes a 2019 não englobam a mesma quantidade de meses que os referentes a 2020, é possível perceber o aumento das atividades de abstenção⁸ fundamentadas nesses dispositivos da Portaria nº 487/2020 entre um e outro ano. Confira-se:



Gráfico 4: Contagem de atividades de abstenção por ano.

É interessante, também, constatar que o reconhecimento da força normativa dos precedentes ocorreu massivamente nas Procuradorias Regionais da União, o que também descongestiona o fluxo de processos nos Tribunais Superiores. Veja-se, nesse sentido, a seguinte tabela⁹:

Fundamento das atividades por origem

Unidade (grupo)	Fundamento					
	Controle Concentrado	IAC	IRDR	Pleno TST e TSE	Recurso Repetitivo	Súmula Vinculante
PRU	36	127	558	11	9.395	74
PU/PSU	20	3	49	8	979	101
PGU	3	22	12		579	1
EQUAD/GRAP		5	8	8	337	60

Tabela 1: Fundamento das atividades de abstenção por origem.

- 8 As atividades consideradas estão assim catalogadas no sistema *sapiens*: “ciência de acórdão desfavorável (abstenção de atuação), oposição de”; “ciência de decisão desfavorável (abstenção de atuação), oposição de”; “ciência de sentença desfavorável (abstenção de atuação), oposição de”; “recurso, petição de abstenção de”; “contestação, petição de abstenção de”; “procedência do pedido, petição de reconhecimento da”; “recurso interposto, petição de desistência de”.
- 9 As unidades indicadas referem-se aos órgãos e equipes vinculados à Procuradoria Geral da União (PGU), quais sejam, Procuradorias Regionais da União (PRUs), Procuradorias da União (PUs) e Procuradorias Seccionais da União (PSUs), Equipes de Alto Desempenho (EQUADs) e Grupo de Recuperação de Ativos e defesa da Probidade (GRAP).

Revela-se, assim, a importância do fortalecimento dos precedentes, destacando-se, especialmente, o julgamento dos recursos repetitivos, para a redução da litigiosidade da Fazenda Pública.

De fato, a conformação do Advogado da União na atuação judicial, com fundamento em precedente vinculante cresceu entre 2019 e 2020, o que já demonstra impactos positivos na redução de litigiosidade. Uma dessas possíveis correlações é a posição da União no ranking dos maiores demandantes do STJ.



Gráfico 5: Relatório Estatístico. Maiores demandantes STJ. (Fonte: STJ, 2017).

Em 2017, um ano após a vigência do Código de Processo Civil, a União estava na terceira posição, com um acervo de 72.064 processos. Entretanto, o boletim estatístico de novembro de 2020, informa que a União caiu para quarta posição, com o acervo de 64.032 processos, o que denota uma queda de posição e do acervo. Outra informação importante que se extrai do referido boletim é a real possibilidade de mais uma queda de posição, uma vez que enquanto o estoque de processos da União diminuiu, o do Banco do Brasil, que está na quinta posição, aumentou de 51.967 em 2017 para 62.308 processos em 2020.



Gráfico 6: Relatório Estatístico. Maiores demandantes STJ (Fonte: STJ, 2020).

Os dados apresentados, analisados em sua provável correlação com os relatórios estatísticos do STJ, indicam que os precedentes vinculantes do art. 927 do Código de Processo Civil têm impacto significativo na abstenção dos Advogados da União em diversos níveis de atuação. Essa característica está intrinsecamente relacionada à internalização, na AGU, de mecanismos relacionados ao respeito aos precedentes, o que contribui para a redução da litigiosidade por parte da União.

CONCLUSÃO

A estabilidade do ordenamento jurídico e a replicabilidade das decisões judiciais são fundamentos relevantes para a observância dos precedentes, os quais, na medida em que permitem a gerência das expectativas dos sujeitos processuais, em especial os litigantes em massa, contribuem para a redução de litígios.

O Código de Processo Civil de 2015 positivou uma série de decisões judiciais e enunciados considerados como precedentes vinculantes. A Advocacia Pública, como responsável pela defesa em juízo de grandes litigantes, busca implementar mecanismos para adaptar-se à nova sistemática.

Especificamente no âmbito da AGU, foram editados atos normativos que ampliam as possibilidades de abstenção de atuação ou desistência de recursos por parte dos Advogados da União, o que representa o esforço institucional na internalização da cultura de respeito ao precedente.

Os dados levantados no presente estudo revelam que, entre 2019 e 2020, houve um incremento na quantidade de atividades de abstenção por parte dos Advogados da União, a maioria das quais se fundamenta em acórdãos proferidos em recursos repetitivos pelo STJ, STF e TST.

Esses dados podem ser correlacionados aos relatórios estatísticos do STJ, os quais demonstram que, entre 2017 e 2020, a União perdeu posições no ranking dos maiores litigantes.

A análise realizada neste trabalho indica que a positivação do *stare decisis* brasileiro - o microsistema de precedentes vinculantes previsto no art. 927 - impactou a atuação do Poder Público em juízo, ofertando a possibilidade de uma atuação mais racional da força de trabalho dos advogados públicos a partir da estabilidade necessária para conformação com as teses fixadas.

REFERÊNCIAS

- BARBOZA, Estefânia de Queiroz; PUGLIESE, William. O stare decisis como técnica de redução da litigiosidade dos entes públicos no Brasil. In: KOZICKI, Katia et al (coord.); BARBOZA et al (org.). *Direito Comparado: Diálogos de Direito Constitucional e Administrativo entre Brasil e Itália*. Curitiba: Instituto Memória, 2018.
- BECHO, Renato Lopes. A aplicação dos precedentes judiciais como caminho para a redução dos processos tributários. *Revista da Faculdade de Direito da UFMG*, n. 71, p. 499-530, jul./dez. 2017.
- BRASIL. Congresso Nacional. Senado Federal. *Comissão de juristas responsáveis pelo anteprojeto de reforma do Código de Processo Civil*. Brasília: Senado Federal, 2010. Disponível em: <<https://www2.senado.leg.br/bdsf/handle/id/496296>> Acesso em 06 dez. 2020.
- BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. *Justiça em Números 2020: ano-base 2019*. Brasília: Conselho Nacional de Justiça, 2020.
- BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. *Boletim Estatístico Novembro 2020*. Assessoria de Modernização e Gestão Estratégica. Brasília: Superior Tribunal de Justiça, 2020b.
- BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Pesquisa de Temas Repetitivos. Disponível em: <https://processo.stj.jus.br/repetitivos/temas_repetitivos/pesquisa.jsp>. Acesso em 07 de dezembro de 2020. Brasília: Superior Tribunal de Justiça, 2020c.
- BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Disponível em: https://processo.stj.jus.br/repetitivos/temas_repetitivos/?pesquisarPlurais=on&pesquisarSinonimos=on Acesso em 04 dez. 2020.
- CHE, Yeon-Koo; YI, Jong Goo. The Role of Precedents in Repeated Litigation. *Journal of Law, Economics, & Organization*, v. 9, n. 2, p. 399-424, out. 1993.
- DUXBURY, Neil. *The Nature and Authority of Precedent*. Cambridge: Cambridge University Press, 2008.
- LAMOND, Grant. Precedent and Analogy in Legal Reasoning. *The Stanford Encyclopedia of Philosophy*, (Spring 2016 Edition), Edward N. Zalta (ed.).

Disponível em: <<https://plato.stanford.edu/entries/legal-reas-prec/>>. Acesso em 12 mar. 2022.

MACCORMICK, D.Neil. *Retórica e o Estado de Direito*. Rio de Janeiro: Elsevier, 2008.

MARINONI, Luiz Guilherme. *A ética dos precedentes*. 3ª edição revista, atualizada e ampliada. São Paulo: Thomas Reuters, 2019.

MELLO, Patrícia Perrone Campos; BARROSO, Luís Roberto. Trabalhando com uma nova lógica: a ascensão dos precedentes no direito brasileiro. *Revista da AGU*, v. 15, n. 3, p. 09-52, jul./set. 2016.

MITIDIERO, Daniel. *Cortes superiores e cortes supremas: do controle à interpretação da jurisprudência ao precedente*. São Paulo: Editora RT, 2013.

MITIDIERO, Daniel. *Precedentes: da persuasão à vinculação*. 3ª edição revista, atualizada e ampliada. São Paulo: Thomas Reuters, 2018.

ONU. *Objetivo de Desenvolvimento Sustentável n. 16*. Disponível em: <<https://brasil.un.org/pt-br/sdgs/16>>. Acesso em 12 mar. 2022.

RAMALHO ANDRADE, Ana Karenina Silva; ANDRADE, Cássio Cavalcante. *A participação da Fazenda Pública na audiência do artigo 334 do NCPC*. In: Mediação e arbitragem na administração pública. PINHO, Humberto Dalla Bernardinha; e RODRIGUES, Roberto de Aragão Ribeiro (orgs.). Curitiba: CRV, 2018.

STRECK, Luiz Lenio. O que é isto – a exigência de coerência e integridade novo código de processo civil? In: Hermenêutica e jurisprudência no novo código de processo civil. Coerência e integridade. STRECK, Luiz Lenio, ALVIM, Eduardo Arruda, SALOMÃO, George (coords.). São Paulo: Ed. Saraiva, 2016.

WATANABE, Kazuo. *Acesso à ordem jurídica justa: conceito atualizado de acesso à justiça, processos coletivos e outros estudos*. Belo Horizonte: Del Rey, 2019.