
PRINCÍPIOS GERAIS DO NOVO CÓDIGO DE PROCESSO CIVIL E ATUAÇÃO PROATIVA DA ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO (AGU)

***PRINCIPLES OF THE NEW CIVIL PROCEDURAL CODE AND
THE FEDERAL ATTORNEY GENERAL OFFICE (AGU) JUDICIAL
PROACTIVENESS***

Cesar Jackson Grisa Júnior¹

Advogado da União. Mestre em Direito Público pela UNISINOS. Especialista em Direito do Estado pela UFRGS. Professor de Direito Constitucional e Direito Processual Civil em cursos de Graduação e Pós-Graduação em Direito.

SUMÁRIO: Introdução; 1 Atuação proativa da Advocacia-Geral da União; 1.1 Aspectos e finalidades da atuação proativa da AGU; 2 O novo Código de Processo Civil brasileiro e seus princípios; 2.1 Redução da litigiosidade; 2.2 A boa-fé objetiva no processo civil; 2.3 A busca pela solução processual conciliada e mediada e os negócios jurídicos processuais; 2.4 A aplicação dos precedentes vinculantes e atuação proativa da AGU; 3 Conclusão; Referências.

¹ E-mail:<cesar.grisajr@hotmail.com>

RESUMO: Diante da vigência do novo código de processo civil, é necessário analisar seus princípios para situar a atuação proativa da Advocacia-Geral da União nesse novo contexto. A atuação proativa da Advocacia-Geral da União deve estar preparada e em consonância com os novos desafios impostos pela lei processual inovadora e paradigmática já em vigor. O presente artigo quer colocar luz nas principais mudanças do novo código de processo civil, problematizando e posicionando a atuação proativa da AGU sobre cada uma delas. A inclusão de novos princípios que advém do novo paradigma processual faz surgir a necessidade de que a atuação proativa tenha posicionamento e dê efetividade ao que o código de processo civil delinea.

PALAVRAS-CHAVE: Processo Civil. Princípios. Advocacia-Geral da União. Atuação proativa.

Abstract: With the validity of the new code of civil procedure, it is necessary to analyze its principles and understand the role of the proactive group of the Federal Attorney's General office in this new context. the proactive group of the Federal Attorney's General office must be prepared in accordance with the new challenges posed by the innovative and paradigmatic the new procedural law, already in effectiveness. This essay wants to put light on the main changes found in the new code of civil procedure, questioning and positioning the performance of the proactive group of the Federal Attorney's General office on each one of these changes.

KEYWORDS: New civil procedural code. Principles. Federal Attorney's General Office. Proactive group.

INTRODUÇÃO

O novo código de processo civil brasileiro, em vigor desde março de 2016, foi criado e pensado para mudar paradigmas procedimentais e culturais do direito processual nacional.

As ideias base do código são respostas às necessidades da realidade e do futuro do processamento das questões materiais judicializadas.

E essas ideias, agora transformadas em legislação que rege o devido processo legal na justiça brasileira, tem finalidades bem claras: redução da litigiosidade judicial e a exigência de boa-fé objetiva dos litigantes.

Para que se alcancem esses objetivos nada modestos diante da situação atual da proliferação de litígios, o código de processo civil lança mão de princípios que norteiam sua aplicação.

Para este artigo foram escolhidos apenas três pontos de abordagem, a fim de expor os desafios da atuação proativa da Advocacia-Geral da União (AGU) sob o Código de Processo Civil.

Esses pontos serão vistos tendo como pressuposto as finalidades que o código quer alcançar na prática, de maneira efetiva.

A atuação proativa da Advocacia-Geral da União usa do código de processo civil como base para agir, seja judicial, seja extrajudicialmente, na consecução de seus propósitos.

Na qualidade de representantes judiciais da parte autora nos processos judiciais os membros da AGU que atuam no proativo devem ter claros os princípios processuais que agora norteiam a solução dos litígios. E, além disso, devem aplicá-los e exigir que se apliquem esses princípios.

O respeito ao direito e a vontade de que ele atinja seus objetivos de pacificação e solução de problemas sociais são também objetivos da atuação proativa da AGU.

Desse modo, abordar-se-á os pontos acima mencionados, salientando sua importância para a atuação proativa da AGU.

1 ATUAÇÃO PROATIVA DA ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO

A Advocacia-Geral da União (AGU), em janeiro de 2009, a partir da Portaria PGU15/2008², instituiu o funcionamento do seu Grupo Permanente de Atuação proativa.

Esse grupo teve e tem como finalidade efetivar, perfectibilizar, uniformizar e incrementar a atuação proativa da AGU desde então.

2 ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO. *Conheça o Grupo Permanente de Atuação Proativa da AGU*. Disponível em: <http://www.agu.gov.br/page/content/detail/id_conteudo/203115>.

A ele foram designadas tarefas nada modestas ou simples como: ajuizar e atuar em ações de improbidade administrativa, de ressarcimento ao erário, execuções de títulos do Tribunal de Contas da União, entre outras.

Todas as competências foram voltadas a criar uma cultura – institucional e processual – de não mais permitir ou mesmo dar espaço à impunidade e a irresponsabilidade daqueles que lesam o Estado.

Durante seus mais de seis anos de funcionamento foram se agregando novas formas de atuação, todas na busca de mais efetividade na defesa do patrimônio público.

Como exemplo disso, pode-se citar o incentivo à conciliação judicial e extrajudicial como forma de prevenção e solução de litígios, evitando ajuizamentos ou encerrando processos.

A atuação proativa da AGU sempre pautou pela busca de um agir com ética e honestidade, bem como tem como princípios expressos, entre outros: a uniformidade de atuação, a eficiência e efetividade, a especialização e a atuação responsável.³

Assim agindo, o Grupo permanente já obteve reconhecimento nacional, como, por exemplo, o prêmio Innovare de 2011⁴, e tem aumentado os resultados de arrecadação de valores desviados do erário ano a ano, bem como atingido patamares de ressarcimento antes sequer pensados.

Mas mais importante que os resultados e os prêmios, é o fato de que os alguns dos princípios expressos da atuação proativa da AGU agora virem como finalidades e previsões legais do código de processo civil.

A AGU, em sua atuação proativa, tem muito o que aproveitar desse novo paradigma legal processual na sua busca de efetividade – como a conciliação, por exemplo– e no atingimento da atuação proativa responsável, que agora é exigência legal do código de processo civil que pune quem aciona a justiça de forma temerária ou infundada.

As atividades do grupo permanente, na defesa do patrimônio público, devem respeitar o que pretende o novo código de processo civil, fazendo efetiva a implantação de seus ideais.

A redução de litigiosidade, a atuação com boa-fé, o respeito aos precedentes na busca da efetividade processual sempre foram princípios da atuação proativa, mas o anterior código de processo civil, por ser uma norma com muitos vícios na sua execução nem sempre favoreciam a implementação e prática desses princípios.

3 ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO. *Conheça o Grupo Permanente de Atuação Proativa da AGU*. Disponível em: <http://www.agu.gov.br/page/content/detail/id_conteudo/203115>.

4 INSTITUTO INNOVARE. *Premiação categoria Especial. Edição do ano 2011*. Disponível em: <<http://www.premioinnovare.com.br/praticas/grupo-permanente-de-atuacao-pro-ativa-da-agu>>. Acesso em: 25 ago.2016..

Acredita-se que o código de processo civil novo é, também, um paradigma novo que deve ser pensado e aplicado como tal. Olhar e atuar sob o novo paradigma como se estivesse sob a legislação anterior apenas manterá a situação como está e vedará a evolução.

A atuação proativa da AGU é um instrumento para centrar forças na busca da recomposição dos desvios de maneira efetiva, mas para isso deve se soltar de eventuais amarras ou pensamentos burocráticos que insistem sistematicamente na proliferação da litigiosidade.

Ainda, a AGU deve estar preparada para que possa atuar na prevenção de litígios, bem como na uniformização do respeito aos precedentes, por exemplo. A atuação uniforme de instituição nacional deve ser regulamentada e solucionada de forma rápida e clara, pois essa é a única forma de atuação que fará com que se possa alcançar a eficiência.

Em realidade a instituição AGU e a sua atuação proativa ainda deve agregar instrumentos de tecnologia de informação e de pacificação de teses de atuação para a concretização dos ideais do código de processo civil de efetividade e boa-fé objetiva.

Os enunciados de súmula da AGU, e o posicionamento uniforme sobre a aplicação dos vários tipos de precedentes vinculantes trazidos no código de processo civil⁵ são formas de se adequar ao novo paradigma e dar segurança aos membros que atuam proativamente.

Para isso que, nesse artigo, expõem-se as questões mais importantes e amplas do código de processo civil, contextualizando-as e problematizando-as com a atuação proativa da AGU, como se passará a fazer a seguir.

2 O NOVO CÓDIGO DE PROCESSO CIVIL BRASILEIRO E SEUS PRINCÍPIOS

O novo código de processo civil (CPC) trouxe muitas inovações e um sistema em que são expressamente previstos princípios que norteiam a sua aplicação.

Assim sendo, para o presente trabalho, foram escolhidos alguns deles, cuja aplicação influenciam diretamente a atuação proativa da AGU, sem prejuízo do estudo de outros pontos de forma mais apurada nessa mesma coletânea.

Toda a aplicação do novo código deve ser baseada nos princípios que dele emanam, criando um verdadeiro novo sistema processual civil para nosso país.

5 Incidentes de resolução de demanda repetitivas, súmulas, repercussão-geral, recursos repetitivos, Incidente de Assunção de competência e de Inconstitucionalidade.

Diante da gama extensa de modificações, escolheu-se os princípios da busca da solução mediada ou conciliatória, do comportamento com boa-fé objetiva processual, e do respeito aos precedentes vinculantes.

Todos esses princípios de aplicação têm como finalidade a redução da litigiosidade, a diminuição do tempo dos processos, e conseqüentemente , a maior efetividade no alcance dos direitos das pessoas envolvidas nos processos judiciais.

Uma difícil aplicação com vistas a esses ideais já se vislumbra, pois ao se trazer princípios e ideias centrais, abstrai-se a aplicação de uma regra, o que, em termos de regras procedimentais, traz ainda mais discussão.

Entretanto, pensa-se que a previsão desses princípios de conteúdo mais abstrato, alguns como verdadeira finalidade, vão auxiliar em muito na aplicação das regras processuais procedimentais novas, sobretudo para que elas superem o paradigma do código processual anterior, e a situação de fato em que se encontra o Poder Judiciário brasileiro e todos que com ele trabalham.

É o que sustenta Humberto Teodoro Júnior:

Assim, o Novo CPC somente pode ser interpretado a partir de suas premissas, *de sua unidade*, e especialmente de suas normas fundamentais, de modo que não será possível interpretar/aplicar dispositivos ao longo de seu bojo sem levar em consideração seus princípios e sua aplicação dinâmica(substancial).

Ademais, *não será possível analisar dispositivos de modo isolado*, toda a compreensão deve se dar mediante o entendimento pleno de seu sistema, sob pena de leituras apressadas e desprovidas de embasamento consistente.(grifo no original) ⁶

Diante dessa certeza de que devemos olhar o novo código de processo civil com conhecimento de causa, com estudo, bem como, e principalmente, com novos olhares, para que ele seja, de fato, uma novidade para o direito processual civil brasileiro.

Passa-se, adiante, para a abordagem dos pontos propostos para esse trabalho.

6 JUNIOR, Humberto Theodoro et al. *Novo CPC*. Fundamentos e sistematização. 2 ed. revista, atualizada e ampliada, Rio de Janeiro: Forense, 2015. p.19.

2.1 Redução da litigiosidade

Nossa Constituição Federal, democrática e cidadã, reconheceu a inafastabilidade da apreciação jurisdicional sobre todo e qualquer litígio, conforme artigo 5º, XXXV⁷.

Essa máxima constitucional, e o uso do processo judicial pelos cidadãos brasileiros fizeram com que se atingisse em 2015 mais de cem milhões de processos judiciais ativos. Apenas para efeito de comparação, eram cerca de oitenta milhões em 2009, um incremento de 25% em cerca de meia década⁸.

Não existe limitação de acesso ao Poder Judiciário, o que é democraticamente um grande avanço consolidado desde 1988, mas, ao mesmo tempo, não existe uma explicação jurídica para a explosão de litigiosidade que ocorreu desde então, pois a taxa de crescimento de processos ativos só faz crescer sem uma base social ou econômica em que se possa ancorá-la (por exemplo: crescimento populacional, ou econômico).

A maior parte desses processos seguem o rito do direito processual civil, que, até março de 2016, era regido por uma lei do ano de 1973, com muitas reformas pontuais e não sistemáticas.

A baixa resolutividade processual diagnosticada foi o principal problema a ser combatido na comissão que estava preparando projeto de lei do novo código de processo civil.

Resolver a questão do aparente conflito entre celeridade/resolutividade versus segurança jurídica/efetividade foi o principal desafio enfrentado.

O processo civil é o caminho procedimental em que a maioria dos temas da atuação proativa da AGU será julgada, é a via judicial para a defesa do patrimônio público que é seu mister.

Na representação judicial da Administração Pública, o direito em questão, buscado no judiciário, refletirá em prol da sociedade com um todo, direta ou indiretamente. Essa atuação permanente da AGU busca efetivar direitos e criar uma cultura de respeito às leis e ao patrimônio público.⁹

Essa cultura também é o que quer novo CPC. Ele quer criar uma cultura de menos litígios, seja evitando-o com medidas conciliatórias ou de

7 BRASIL. *Constituição Federal*. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm>. Acesso em: 1 set. 2016.

"Art. 5º [...]XXXV - a lei não excluirá da apreciação do Poder Judiciário lesão ou ameaça a direito; [...]"

8 CNJ-Conselho Nacional de Justiça. *Painéis*. Disponível em: <http://paineis.cnj.jus.br/QvAJAXZfc/opendoc.htm?document=qvw_1%2FPainelCNJ.qvw&host=QVS%40neodimio03&anonymous=true&sheet=shResumoDespFT>. Acesso em: 2 set. 2016.

9 ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO. *Conheça o Grupo Permanente de Atuação Proativa da AGU*. Disponível em: <http://www.agu.gov.br/page/content/detail/id_conteudo/203115>. Acesso em: 10 set. 2016.

mediação, seja respeitando as decisões prévias de mediação e arbitragem, seja diminuindo o espaço de litigiosidade dentro do processo.

E essa mentalidade deve ter também a atuação proativa da União. O novo código, por exemplo, entre outras medidas, suprimiu recursos, e previu expressamente que todos devem agir com boa-fé e lealdade. A primeira medida é eminentemente prática: menos recursos, menos litígio, menos contenda; e a segunda é de cunho cultural e valorativo: as partes e todos envolvidos devem ser leais, não usarem do processo para procrastinação, ou como meio de penalizar outras partes, ou de forma temerária, como uma aposta.

Todas as medidas tomadas no código de processo civil com este fim podem ser objeto de questionamentos e devem ser objeto de aprofundado estudo, mas o fato é que estão ali para isso, são o novo código de processo civil em sua essência, e sua aplicação não pode ser negada.

A atuação proativa da AGU, dada a sua amplitude nacional e sua presença em vários ramos judiciários e em praticamente todos os Tribunais do país, necessita se amoldar à nova realidade de uma forma, em especial, uniforme.

O primeiro dos pontos específicos que abordar-se-á a seguir é o boa-fé objetiva no novo código de processo civil.

2.2 A boa-fé objetiva no processo civil

O princípio da boa-fé objetiva há muito vem sendo tratado dentro direito civil, no que concerne às obrigações.

Contemporaneamente, foi trazido, também, para dentro do direito administrativo. Isso se dá porque, desde a vigência da lei 9784/99, foi inserido como dever da Administração Pública a lealdade e a boa-fé¹⁰ por influência do Professor Almiro do Couto e Silva.

A boa-fé está prevista em inciso de lei que demonstra que se trata de um padrão objetivo, qual seja, o padrão de probidade/honestidade/lealdade.

E assim o fez, também, expressamente o artigo 5º do novo CPC:

Art. 5º-Aquele que de qualquer forma participa do processo deve comportar-se de acordo com a boa-fé.¹¹

10 "Art. 2º A Administração Pública obedecerá, dentre outros, aos princípios da legalidade, finalidade, motivação, razoabilidade, proporcionalidade, moralidade, ampla defesa, contraditório, segurança jurídica, interesse público e eficiência.[...]

[...] IV - atuação segundo padrões éticos de probidade, decoro e boa-fé;[...]" (lei 9.784/99)

11 BRASIL. Lei 13.105, de 16 de março de 2015. *Código de processo Civil*. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/13105.htm>.

Veja-se que o texto legal existe exatamente porque ele é uma novidade e é um princípio, e que vem para alterar a situação atual.

Este artigo existe exatamente porque não raras vezes os envolvidos nos processos judiciais agem de má-fé, ou com deslealdade, usando do processo para solucionar questões outras que não o litígio levado ao judiciário.

Assim, assinala o autor referenciado:

Reconhecendo-se a Constituição como a justificadora da presença da boa-fé objetiva em todo o sistema normativo atual, a consequência natural e lógica é que o Poder Judiciário, seus agentes e as partes envolvidas no procedimento em contraditório não escapam da submissão ao “dever de agir de acordo com os padrões socialmente reconhecidos de lisura e lealdade”.

Andou bem, portanto, o novo CPC quando inseriu entre as “normas fundamentais do processo civil” o dever de todos os que atuam em juízo de “comportar-se de acordo com a boa-fé” (art.5º).¹²

O processo deve ser lugar de atuar com lisura, honestidade, transparecidos por atos objetivos que demonstrem esta atuação.

Como se pode imaginar, a atuação proativa da AGU, por envolver matérias das mais variadas, procedimentos dos mais diferentes e unidades de diversos lugares, exige uniformidade como uma necessidade para se alcançar esta atuação com boa-fé.

Explica-se: dada sua natureza de atuação, a AGU não pode agir de forma não uniforme em questões e processo idênticos ou similares, sob pena de estar beneficiando ou prejudicando determinada parte processual. A aplicação dos normativos internos e da técnica processual adequada é condição para que a atuação proativa da AGU seja de boa-fé.

E é isso que o Grupo permanente sempre quis implementar de fato, mas a falta de estrutura institucional da AGU no que concerne a sua atividade fim, por vezes, limita o atingimento dessa meta de atuação uniforme e mesmo o reconhecimento de qual seria, objetivamente, a maneira mais correta de atuação nos casos postos, sopesando o atingimento do objetivo de defesa do patrimônio e de posição de boa-fé objetiva processual.

Salienta-se, mais uma vez, que a boa-fé objetiva, surge como um dever de comportamento da Administração, sendo, agora extensivo expressamente a sua atuação processual.

¹² JUNIOR, Humberto Theodoro et al. *Novo CPC: Fundamentos e sistematização*. 2. ed. revista, atualizada e ampliada. Rio de Janeiro: Forense, 2015. p.185.

Sobretudo na atuação proativa deve haver mais rigor e clareza na aplicação dos normativos que tratam de regras e condições para ajuizamento, acordos, reconhecimento de direito, prescrição do direito de agir, ou decadência administrativa. Esse arcabouço visa a segurança jurídica material, mas obviamente, também processual, ao prever regras sobre atuação ou não, ou sobre como vai atuar o proativo da AGU. E essa uniformidade está longe de ser uma rigidez.

Muito antes pelo contrário, deve ser pautada pela objetividade do alcance negativo, ou seja, deve ser clara sobre as matérias de não-atuação, não-ajuizamento, não-execução, não-cobrança, reconhecimento do direito, prescrição, decadência, etc, mas não engessar a busca pelo direito efetivamente querido pela atuação proativa.

E, além das leis, é exatamente essa uniformização de aplicação das normas que o administrado objetivamente tem como visualizar em relação ao comportamento processual do representante judicial. O administrado vai esperar o comportamento uniforme e normativo da atuação do estado brasileiro, através da AGU.

A boa-fé objetiva na atuação dos membros da AGU passa pelos princípios do grupo permanente de atuação proativa da AGU: uniformidade e especialização; ou seja, conhecimento técnico jurídico e das regras que regem a aplicação desse conhecimento.¹³

Desse modo, entende-se que o princípio da boa-fé objetiva processual deve ser sempre o mais importante na atuação proativa da AGU, pois ele, mais que proteger o patrimônio público indiretamente, protege o representante judicial e a instituição de ser taxada de agir de forma desleal processualmente.

Essa atuação honesta, correta, e seguindo o que se espera de uma instituição jurídica que defende a probidade é o que garantirá o reconhecimento de que existe boa-fé nos processos judiciais intentados pela AGU, ganhando ainda mais credibilidade na atuação.

Visto isto, ainda resta a análise de dois pontos principais do novo CPC, o que se fará a seguir.

2.3 A busca pela solução processual conciliada e mediada e os negócios jurídicos processuais

O novo CPC traz a solução consensual como um dos pontos principais na busca de uma decisão que terá maior efetividade – porque aceita pelas

¹³ ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO. *Conheça o Grupo Permanente de Atuação Proativa da AGU*. Disponível em: <http://www.agu.gov.br/page/content/detail/id_conteudo/203115>. Acesso em: 10 set. 2016.

partes – e que encerra definitivamente o litígio – pois do mérito de acordo não cabe recurso.

Essa busca de uma solução consensual autorizou, inclusive, a previsão de negócios jurídicos processuais, em que as partes podem, dentro de um espaço dado pela lei, estabelecer pontos do procedimento, em semelhança ao que se faz nos caso de arbitragem.

A AGU vem atuando, no contencioso, na busca da solução conciliada (Centrais de Negociação da PGU¹⁴), judicial e extrajudicialmente, tanto na atuação proativa, quanto na defesa da União.

Ainda, a AGU tem, junto ao seu consultivo, uma câmara de mediação e arbitragem para reduzir litígios entre entes públicos da Administração federal, a CCAF¹⁵.

A atuação proativa da AGU também tem normativo sobre conciliação e parcelamento de débitos, mas com margem de adaptação muito pequena e formalmente rígida. Alguns entraves burocráticos dos normativos internos, sem querer, acabam incentivando o litígio ao problematizar e burocratizar a conciliação, ao mesmo tempo em que não há maiores espaços de negociação autorizados.

Para problematizar a questão da busca de consensualidade, flexibilização de atuação e a Administração Pública, serve como ponto de partida a posição de Diego Franzoni e Isabella Moreira de Andrade Vosgerau:

A possibilidade de utilização de negócios jurídicos processuais pela Administração Pública também é reforçada pela invação da consensualidade no âmbito do direito administrativo. A ideia é de que a Administração não deve encarar a sua atividade de maneira inflexível e burocrática, como se tivesse apenas meios predispostos para o atingimento dos seus fins. Ao contrário, o limite que se colocaria à atuação da Administração seria a própria finalidade pretendida. Em outras palavras, se os atos da Administração atingem a finalidade pública quem em última análise limita toda a sua atuação, há liberdade de escolha dos meios (desde que lícitos). Abrandando-se a aplicação inflexível da ideia de que a Administração somente poderia atuar conforme predisposto detalhadamente em lei.

Com isso, reforça-se a utilização de meios alternativos ao judiciário para a solução de litígios envolvendo a Administração, como a conciliação,

14 ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO. *Centrais de negociação da PGU*. Disponível em: <http://www.agu.gov.br/page/content/detail/id_conteudo/372174>. Acesso em: 25 set. 2016.

15 ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO. *Câmara de Conciliação e Arbitragem da administração Federal - CCAF*. Disponível em: <http://www.agu.gov.br/page/content/detail/id_conteudo/170561>. Acesso em: 22 set. 2016.

a mediação e a própria arbitragem. Afinal, a utilização de tais meios também possibilita o atingimento do fim pretendido (resolução do litígio). Indo além, o próprio reconhecimento pela Administração do direito de um particular num dado caso concreto também é coerente com essa ideia, na medida em que produz a necessária pacificação que possibilita o cumprimento das finalidades públicas pela Administração¹⁶

Esse posicionamento é o que busca uma Administração pública que age com boa-fé objetiva, em especial a processual. Ela evita o litígio e resolve a questão da forma mais segura e eficaz possível.

O direito, seja o administrativo, seja o processual civil atuais tem uma grande gama de meios de se buscar a efetividade da solução de conflitos pela Administração, esteja ela como titular de direitos, esteja ela na posição de demandada de direitos.

A atuação da AGU já é informada, por exemplo, por seus enunciados de súmulas e pareceres normativos, que prevêm várias situações de flexibilização da posição burocratizada e inflexível do direito administrativo brasileiro, remanescente do século passado.

Veja-se que a busca pela solução consensual não é uma total liberdade de agir administrativo, mas também não é uma rigidez dogmática da legalidade estrita.

Em sendo o direito dentro qual está inserida a Administração, dialético, democrático, fomentador das soluções consensuais, não será a Administração Pública que será proibida de agir para cumprir as normas desse ordenamento jurídico.

Explica-se: não faz sentido que se evolua no campo do direito processual com a flexibilização de entendimentos antes sedimentados e paradigmáticos, e que a atuação das partes envolvidas não acompanhem essa evolução.

A AGU vem trabalhando na criação da cultura interna da busca da decisão consensual, mas ainda muito presa à burocratização típica do direito administrativo clássico, com pouco espaço de negociação verdadeira, ou mesmo de atuação menos burocrática de seus membros.

Dependendo do tipo de normativo que se tem, melhor seria sua inexistência, pois muitas vezes, como salientado, inibe a feitura de acordos, seja porque a parte adversa tem muito pouco ganho (o que não é compatível com conciliação, em que as partes chegam a um novo termo), seja porque

16 FRANZONI, Diego; Vosgerau, Isabella. Negócios jurídicos processuais atípicos e a Administração pública. In: TALAMINI, Eduardo/DIDIER JR., Fredie (org) et al. *Processo e Administração Pública*. v. 10, Coleção Repercussões do Novo CPC. Salvador: Juspodium, 2016. p. 269.

o representante judicial da Administração tem que se submeter a um bom número de procedimentos de toda a forma burocratizados.

Não se quer uma atuação livre e discricionária da Administração, pois sabe-se que essa leva ao arbítrio e ao malferimento da impessoalidade, mas ainda existe espaço para evoluir na atuação proativa da AGU na efetivação de decisões consensuais.

A evolução passa por regramentos que dêem mais segurança aos representantes judiciais, assim como lhes dêem mais espaço para construir uma decisão consensual.

2.4 A aplicação dos precedentes vinculantes e atuação proativa da AGU

Nesse ponto talvez resida a maior novidade normativa do novo CPC: a transformação de determinados tipos de precedentes jurisprudenciais em vinculantes.

E, além disso, a criação de incidentes de resolução de demandas procedimentais para serem aplicados de forma vinculante.

Obviamente, essa vinculação vem acompanhada de normas de como se obtém uma decisão vinculativa, como se discute, e como se revisa a mesma.

Mas tudo isso vem com um objetivo: que a vinculação seja cumprida dentro do Poder Judiciário, dentro de um sistema em que, por exemplo, o julgador pode e deve julgar monocraticamente recursos de acordo ou contrário às decisões vinculantes, bem como deferir ou indeferir tutela de evidência com base em uma decisão vinculante.

Veja-se a explicação de Romão e Castro Pinto:

Dentro dessa nova sistemática com objetivo de garantir segurança jurídica, isonomia, perante as decisões judiciais e proteção da confiança legítima, a legislação vindoura impõe aos tribunais o dever de uniformizar entendimentos, mantê-los estáveis, íntegros e coerentes (art.926, do novo CPC). Instituir-se-á um sistema brasileiro de precedentes vinculantes, formados por dispositivos gerais estruturantes (art.926 ao 927 e 489 §1º, do novo CPC) e por instrumentos específicos, destinados à sua formação (incidente de resolução de demandas repetitivas e recursos especial e extraordinário repetitivos) e à sua aplicação (v.g. tutela de evidência, julgamento parcial do mérito, dentre outros)¹⁷

17 ROMÃO, Pablo Freire; CASTRO PINTO, Eduardo Régis Girão de. *Precedente judicial no novo Código de Processo Civil: tensão entre segurança e dinâmica do direito*. Curitiba: Juruá, 2015. p.97.

Aqui reside uma necessidade de grande alteração paradigmática da atuação da AGU, e não somente no campo da atuação proativa, mas como um todo.

Trata-se o sistema do novo código de uma vinculação obrigatória, cujo desrespeito pelo Poder Judiciário faz surgir a possibilidade do uso da reclamação como meio de corrigir desvios dessa vinculação.

Nesse novo panorama legislativo, a atuação proativa da União pode enfrentar, de fato, seu maior desafio, pois as decisões vinculantes não são passíveis, na forma em que postas no novo CPC, de alteração por recursos sobre elas mesmas, mas através de procedimentos próprios, quando objeto de incidentes, ou súmulas, por exemplo, ou pela superação do posicionamento jurídico no caso dos recursos repetitivos.

A atuação necessariamente terá que ter um canal vertical de comunicação e atuação da AGU. Decisões vinculantes atingirão diretamente o andamento de processo judiciais espalhados por todo o país. E é exatamente isso que se quer.

A AGU é a maior instituição jurídica do país, e ela deve saber avaliar e ouvir suas unidades sobre os efeitos de uma decisão em um incidente de tribunal superior, ou um recurso repetitivo, para que se posicione por esse ou aquele entendimento de forma mais correta e mais afeta ao interesse público possível.

Não há como atuar nesses incidentes sem esta coordenação, sob pena de uma atuação isolada autorizar uma decisão vinculante que mais prejudica do que beneficia o interesse público defendido pela AGU.

E, entrando em questões específicas, muitas matéria jurídicas de grande vulto estão, hoje em dia, pendentes de julgamento em sede de repercussão geral ou recurso repetitivo e que gerarão grande impacto na atuação proativa da AGU. Como exemplo podemos citar a questão da prescrição ou não do ressarcimento via execução do Tribunal de Contas da União; a questão da aplicação ou não da lei de improbidade aos agentes políticos, entre outras.

A legislação processual é clara ao dizer que os novos precedentes do novo código não vinculam a Administração Pública no seu agir, mas, obviamente afeta a atuação dos seus prerepresentantes judiciais, que tentarão defender a correção dos atos da Administração no Poder Judiciário. E o Poder Judiciário, dentro do espectro de competência dos tribunais, está vinculado aos precedentes.

O estudo das questões e tese jurídicas que poderão virar precedentes, ou mesmo a proposição de incidentes visando a criação de um precedente, são matérias que a atuação proativa da AGU terá que enfrentar de forma ágil, restando à instituição a criação de um canal de interlocução vertical permanente entre suas unidade e membros.

Desse modo, são esses os pontos a serem aprofundados em outros artigos dessa coletânea, e que merecem a consideração e posicionamento de forma expressa pela atuação proativa da AGU.

O novo código de processo civil é e será novo por algum tempo ainda, pois a prática revela, infelizmente, que o paradigma anterior ainda não foi superado e a aplicação da já vigente lei processual, muitas vezes, está sendo feita com olhos no passado.

A AGU é uma instituição essencial à justiça e ao Estado brasileiro, e tem a obrigação de olhar e aplicar o novo da melhor maneira possível, com respeito aos seus princípios e às suas novas previsões para fazer de sua aplicação uma efetividade.

3 CONCLUSÃO

O novo código de processo civil veio, após longa tramitação, e após um ano de *vacatio legis*.

Como era de se esperar, trouxe várias mudanças, algumas concretizando posições já consolidadas pelos tribunais, outras totalmente novas. Algumas inovações ficaram pelo caminho, no tramitar ou mesmo durante o período de *vacatio*.

O certo é que o processo civil brasileiro precisava e precisa de mudanças. O processo judicial brasileiro hoje em dia, em um senso comum, é sinônimo de espera por uma decisão cujo conteúdo não é previsível.

O Poder Judiciário brasileiro é um grande responsável pela consolidação da democratização e do alcance à população dos direitos trazidos na Constituição de 1988. E, exatamente por isso, uma das consequências é a busca incessante pela justiça, sobretudo para corrigir atos administrativos, seja de natureza salarial, tributária ou previdenciária.

Desse modo, grande parte do fluxo processual tem como parte a Administração pública brasileira, cuja democratização e amoldamento aos princípios constitucionais ainda não foram totalmente implementados, e sua vocação burocrática ainda é a parte mais visível e sentida pela população.

E, no controle dessa mesma máquina administrativa, de seu patrimônio, dos atos dos seus agentes políticos e públicos, insere-se a atuação proativa da Advocacia-Geral da União.

Esta atuação, embora não seja nova, deve ser moderna, se coadunado e usando das ferramentas dessa nova lei processual.

A atuação proativa da AGU sempre teve como pilares a boa-fé, a lealdade, trazidos nos seus princípios de atuação uniforme, não-temerária e especializada.

O novo código de processo civil é uma legislação que traz uma nova maneira de ver o direito processual, com foco na resolução dos conflitos, na previsibilidade e isonomia da aplicação do direito.

Acredita-se que os novos princípios do direito processual brasileiro sejam muito úteis à atuação proativa da AGU, sendo um terreno fértil para sua consolidação e crescimento, com o incentivo da instituição.

A atuação proativa da AGU tem muito mais a ganhar com a modernidade do novo CPC, devendo aproveitar a oportunidade para ser um dos protagonistas na aplicação correta e efetiva do novo paradigma processual.

Finalmente, este trabalho tem como finalidade apenas trazer alguns apontamentos sobre as ideias principais de uma legislação que inaugura um novo sistema de aplicação de decisões judiciais, e que tem como sua grande finalidade, diminuir os litígios, dar segurança jurídica e celeridade aos que forem levados a cabo.

Que o grupo proativo da AGU seja um protagonista do novo CPC, o aplique de forma a buscar os seus objetivos, pois fazendo-o, estará não só cumprindo a lei, mas estará fazendo o melhor na busca da defesa e recomposição do patrimônio público.

REFERÊNCIAS

ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO. *Câmara de Conciliação e Arbitragem da administração Federal - CCAF*. Disponível em: http://www.agu.gov.br/page/content/detail/id_conteudo/170561. Acesso em: 22 set. 2016.

ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO. *Centrais de negociação da PGU*. Disponível em: http://www.agu.gov.br/page/content/detail/id_conteudo/372174. Acesso em: 25 set. 2016.

ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO. *Conheça o Grupo Permanente de Atuação Proativa da AGU*. Disponível em: http://www.agu.gov.br/page/content/detail/id_conteudo/203115. Acesso em: 10 set. 2016.

CNJ-*Conselho Nacional de Justiça.Painéis*. Disponível em: http://paineis.cnj.jus.br/QuAJAXZfc/opendoc.htm?document=qvw_1%2FPainelCNJ.qvw&host=QVS%40neodimio03&anonymous=true&sheet=shResumoDespFT. Acesso em 2 set. 2016.

BRASIL. *Constituição Federal*. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm. Acesso em: 1 set. 2016.

BRASIL. Lei 13.105, de 16 de março de 2015. *Código de processo Civil*. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/l13105.htm>. Acesso em: 17 set. 2016.

GARCIA, Gustavo Filipe Barbosa. *Novo Código de Processo Civil: Principais Modificações*. Rio de Janeiro: Forense, 2015. 311 p.

GIACOMUZZI, José Guilherme. *A moralidade administrativa e a boa-fé da administração pública*. São Paulo: Malheiros, 2002.

INSTITUTO INNOVARE. *Premiação categoria Especial*. Edição do ano 2011. Disponível em: <<http://www.premioinnovare.com.br/praticas/grupo-permanente-de-atuacao-pro-ativa-da-agu>>. Acesso em 25 ago.2016.

JUNIOR, Humberto Theodoro et al. *Novo CPC: Fundamentos e sistematização*. 2. ed. revista, atualizada e ampliada. Rio de Janeiro: Forense, 2015. 423 p.

RIBEIRO, Darci Guimarães; JOBIM, Marco Félix (Org.). *Desvendando o novo CPC*. 2. ed. revista e ampliada. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2016. 214 p.

ROMÃO, Pablo Freire; CASTRO PINTO, Eduardo Régis Girão de . *Precedente judicial no novo Código de Processo Civil: tensão entre segurança e dinâmica do direito*. Curitiba: Juruá, 2015. 239 p.

TALAMINI, Eduardo; DIDIER JR., Fredie (org) et al. *Processo e Administração Pública*. v. 10, Coleção Repercussões do Novo CPC, Salvador: Juspodium, 2016. 616 p.

