
**PROGRAMA DE REDUÇÃO DE LITÍGIOS E DE
APERFEIÇOAMENTO DA DEFESA JUDICIAL DA
UNIÃO: O CONTRIBUIR DA ADVOCACIA-GERAL
DA UNIÃO PARA EFICIÊNCIA DA PRESTAÇÃO DA
TUTELA JURISDICIONAL**

*REDUCTION LITIGATION PROGRAM AND IMPROVEMENTE OF
JUDICIAL DEFENSE OF THE UNION: THE CONTRIBUTION OF THE
ADVOCACY-GENERAL OF THE UNION FOR EFFICIENCY BY COURTS*

Giselli dos Santos

Advogada da União com atuação perante a Procuradoria-Geral da União

Especialista em Ciências Penais

Formada pela Universidade Estadual de Maringá

SUMÁRIO: Introdução; 1 Reformas legislativas; 2 Aparentamento do Poder Judiciário; 3 Programa de redução de litígios e de aperfeiçoamento da defesa judicial da União; 4 Conclusão; Referências.

RESUMO: Diante da urgência em prestar aos jurisdicionados, de modo eficaz, a tutela de seus direitos, surge de forma imperativa a necessidade de atuação conjunta dos Poderes Legislativo, Judiciário e Executivo, a fim de concretizar o direito fundamental, insculpido no inciso LXXVIII do art. 5º da Constituição Federal, à razoável duração do processo. Nesse contexto, o Programa de Redução de Litígios e de Aperfeiçoamento da Defesa Judicial da União possibilita, em cada caso, que o Advogado da União desista do recurso interposto, ou deixe de recorrer de determinadas decisões, fazendo não só com que o processo tramite de modo mais célere, mas também não sobrecarregando o Poder Judiciário, possibilitando a concentração de esforços no desenvolvimento de melhores teses e prestigiando a Advocacia-Geral da União, como instituição, perante a comunidade jurídica.

PALAVRAS-CHAVE: Tutela Jurisdicional. Eficiência. Atuação Conjunta dos Poderes do Estado.

ABSTRACT: Given the urgency to provide jurisdictional, effectively, the protection of their rights, arises from the imperative need for joint action of the Legislative, Executive and Judiciary, in order to realize the fundamental right insculpido in item's LXXVIII art. 5 of the Federal Constitution, the reasonable duration of the process. In this context, the Programme for Reducing Litigation and Judicial Improvement Defence Union provides, in each case, the Attorney Union abandonment of the appeal or leave to appeal certain decisions, making not only the process of tramite more swiftly, but not overloading the judiciary, enabling the concentration of efforts in developing better theories and prestige to the Attorney General's Office as an institution before the legal community.

KEYWORDS: Judicial Protection. Efficiency. Joint Action of the Powers of the State.

INTRODUÇÃO

A partir do momento histórico em que o Estado assumiu a responsabilidade de pacificar os conflitos de interesses entre os indivíduos, retirando-lhes a autotutela – reservando o uso da própria força para casos excepcionais –, e aplicando o Direito ao caso concreto – jurisdição que, nada mais é do que dizer o direito (*juris dictio*) –, também assumiu a obrigação de fazê-lo de modo adequado e eficaz. E esta eficiência, como não poderia deixar de ser, está intimamente ligada à celeridade em dizer o direito, em prestar a tutela jurisdicional, pois como afirmou Ruy Barbosa, em sua conhecida “Oração aos moços”, “justiça atrasada não é justiça, senão injustiça qualificada e manifesta”.

Embora eficiência não seja sinônimo de celeridade, uma vez que também é necessária uma prestação jurisdicional com qualidade de conteúdo, uma das maiores dificuldades enfrentadas pelo Estado hoje – e há muito, na verdade – é conseguir dizer o Direito em tempo razoável, aliando segurança jurídica, no que diz respeito à complexidade de determinadas demandas, e celeridade, a fim de efetivar o acesso à Justiça.

É sob a mira do acesso à Justiça e eficácia da tutela jurisdicional que diversas reformas processuais têm sido inseridas no ordenamento jurídico brasileiro, como a elevação à categoria de fundamental do direito à razoável duração do processo, inserido dentre as cláusulas pétreas no inciso LXXVIII do art. 5º da Constituição Federal, através da Emenda Constitucional 45, de 30/12/2004, de modo que “*a todos, no âmbito judicial e administrativo, são assegurados a razoável duração do processo e os meios que garantam a celeridade de sua tramitação*”.

Ao comentar o novel direito fundamental, o constitucionalista José Afonso da Silva¹ afirma que:

A razoável duração do processo como que delimita a celeridade de sua tramitação. Celeridade é signo velocidade no seu mais lato grau; processo célere seria aquele que tramitasse com a maior velocidade possível; mais do que isso, só um processo celérrimo. Processo com razoável duração já não significa, necessariamente, um processo veloz, mas um processo que deve andar com certa rapidez, de modo a que as partes tenham uma prestação jurisdicional em tempo hábil. Poder-se-ia dizer, portanto, que bastava o dispositivo garantir uma razoável duração do processo para que o acesso à justiça não se traduzisse no tormento dos jurisdicionados em decorrência da morosidade da prestação jurisdicional, que não apenas é irrazoável,

1 SILVA, José Afonso da. *Comentário Contextual à Constituição*. 6. ed. São Paulo: Malheiros, 2009. p.177.

como profundamente irracional. Nesse signo razoável duração do processo se tem um aceno ao princípio da razoabilidade, cuja textura aberta proporciona ponderações que podem reduzir, em muito, os objetivos que o texto em comentário visa a acalcar – e, assim, diria que se teria uma ponderação aberta, por não estar sopesando dois valores ou dois objetos, mas apenas verificando se o juiz teve, ou não, razões para demorar sua decisão, levando-se em conta a carga de trabalho que pesava sobre ele. É aqui que a garantia da celeridade da tramitação tem sua importância, já que o que se tem não é uma garantia abstrata da celeridade, mas o dever de preordenar meios para ser alcançada. De certo modo, enquanto não se aparelhar o Judiciário com tais meios, a razoabilidade da demora fica sempre sujeita a saber se o magistrado tinha, ou não, possibilidade de fazer andar seu processo mais rapidamente. *Corre-se, assim, o risco da previsão de mais uma garantia individual sujeita à ineficácia, já que ela vai depender de providencias posteriores* (grifo nosso).

Extrai-se do excerto o receio do eminente constitucionalista no sentido de que o direito à razoável duração do processo não passe de “mais uma garantia individual sujeita à ineficácia, já que ela vai depender de providências posteriores”, mencionando especificamente a necessidade de aparelhamento do Poder Judiciário.

Todavia, ao lado do Estado-Juiz, a fim de proporcionar efetiva prestação jurisdicional e acesso à Justiça, também devem atuar os demais “Poderes” do Estado – utilizando-se a nomenclatura trazida pela própria Constituição da República, ao inserir em seu art. 2º que “são poderes da União, independentes e harmônicos entre si, o Legislativo, o Executivo e o Judiciário”, apesar da ciência de que o poder do Estado é uno, manifestando-se primordialmente nessas três “funções”.

Assim, prestação jurisdicional eficaz vai além do aparelhamento do Poder Judiciário – mas também por ele –, passando pelo aprimoramento da legislação processual e pela correta utilização do direito de ação por todos os jurisdicionados, inclusive pela Administração Pública.

É nesse contexto que se insere o Programa de Redução de Litígios e de Aperfeiçoamento da Defesa Judicial da União, instituído pelo Despacho Conjunto n.º 01/2012/DCM-DSP/PGU/AGU, de 17/04/2012, através do qual a Advocacia-Geral da União confere aos Advogados da União, em cada caso, a possibilidade de deixar de recorrer de decisões desfavoráveis à União, e até mesmo desistir de recursos interpostos, contribuindo para “desafogar” o Poder Judiciário e, via de consequência, garantir a todos acesso à Justiça.

1 REFORMAS LEGISLATIVAS

A eficácia da prestação jurisdicional passa pela melhoria do próprio ordenamento jurídico através da atuação do Poder Legislativo com a edição de novas leis que regulamentem o processo.

Assim, tem sido realizada uma série de minirreformas no Código de Processo Civil – além da existência de Projeto de Lei 8.046/2010 para a edição de um novo estatuto processual que vem sendo discutido no Congresso Nacional –, dentre as quais destacam-se as seguintes:

A inserção do § 3º ao art. 515 do Código de Processo Civil pela Lei 10.352, de 26/12/2001, possibilitou aos Tribunais, ao decidir sobre apelação de sentença de extinção do processo sem resolução do mérito, julgar desde logo a lide, contanto que a causa verse sobre questão exclusivamente de direito e esteja em condições de imediato julgamento – teoria da causa madura. Referido parágrafo corrigiu uma distorção existente no ordenamento jurídico, já que sem a permissão legislativa, o Tribunal deveria reconhecer que o feito foi extinto sem resolução de mérito de modo inadequado, reformar a sentença de piso, e remeter o feito ao Juízo de origem, para que proferisse nova sentença, mesmo se o feito já estivesse em condições de imediato julgamento.

De outro lado, a Lei 11.232, de 22/12/2005, que inseriu os arts. 475-A a 475-R no Código de Processo Civil, instituiu o chamado “processo sincrético”, amalgamando a ação de conhecimento e a ação de execução e estabelecendo a “fase de cumprimento de sentença”. Assim, o autor que se sagrou vencedor em uma ação de conhecimento, no lugar de propor uma nova ação – a de execução do feito cognitivo – basta proceder à liquidação de sentença e ao seu cumprimento.

À semelhança, a Lei 11.277, de 07/02/2006, introduziu o art. 285-A no Código de Processo Civil – julgamento antecipadíssimo da lide –, permitindo ao juiz nas chamadas demandas multitudinárias reproduzir sentença anteriormente prolatada se se tratar de matéria exclusivamente de direito e já houver, em casos idênticos, proferido sentença de improcedência, dispensando-se a citação.

Nesse ínterim, não poderia deixar de ser mencionadas as Leis 11.418, de 19/12/2006, e 11.672 de 08/05/2008, que introduziram a sistemática da repercussão geral e do julgamento por amostragem, respectivamente.

Com o intuito de racionalizar a atuação do Supremo Tribunal Federal, a Emenda Constitucional 45, de 08/12/2004, inseriu o §3º ao art. 102 da Carta Magna e trouxe a necessidade de, no recurso extraordinário, o recorrente demonstrar a repercussão geral das questões constitucionais

discutidas no caso. A Lei 11.418, de 19/12/2006 regulamentou o preceptivo constitucional através da inserção do art. 543-A ao Código de Processo Civil, pelo que deve o recorrente, em preliminar, demonstrar a relevância econômica, política, social ou jurídica das questões discutidas, que ultrapassemos os interesses subjetivos da causa.

Imbuídos da mesma intenção – racionalizar a atuação dos Tribunais Superiores –, os arts. 543-B e 543-C do Código de Processo Civil, introduzidos pelas Leis 11.418, de 19/12/2006, e 11.672 de 08/05/2008, respectivamente, trazem a sistemática de julgamento por amostragem dos recursos extraordinário e especial.

Nas hipóteses de multiplicidade de recursos com fundamento em idêntica questão de direito, o Supremo Tribunal Federal e o Superior Tribunal de Justiça julgam ou um mais recursos representativos da controvérsia, e, enquanto isso, os demais feitos análogos ficam sobrestados. Assim, ao final do julgamento, os Tribunais de origem admitem ou não os recursos extraordinários e especiais interpostos, conforme a convergência ou divergência entre o conteúdo do acórdão e o decidido pelos Tribunais Superiores, permitindo-se a uniformização na aplicação de determinado entendimento.

A mesma Emenda Constitucional 45, de 08/12/2004, também trouxe a possibilidade de o Supremo Tribunal Federal editar Súmulas Vinculantes, o que foi regulamentado pela Lei 11.417, de 19/11/2006.

Sobre esse tema, Gilmar Ferreira Mendes² e Paulo Gustavo Gonet Branco lecionam:

O efeito vinculante das decisões de Tribunais Superiores sobre os atos de instâncias inferiores não configura novidade. Nelson de Sousa Sampaio apresenta-nos uma boa resenha da tendência para o precedente judicial vinculante. Segundo o autor, no desempenho de sua missão, o Judiciário pode praticar ato que vai desde a sentença clássica até atos propriamente legislativos. Assim é que, quanto à crescente extensão de seus efeitos, os atos dos juízes se escalonariam em sentença clássica, precedentes, sentença normativa, jurisprudência vinculante, atos quase legislativos e plenamente legislativos.

É de Kelsen o esclarecimento de que a função criadora do direito dos tribunais, existente em todas as circunstâncias, surge com particular evidência quando um tribunal recebe competência para produzir também normas gerais por meio de decisões com força de

² MENDES, Gilmar Ferreira; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. *Curso de Direito Constitucional*. São Paulo: Saraiva, 2012. p. 1.038-1.040.

precedente. Conferir a tal decisão caráter de precedente é tão só um alargamento coerente da função criadora de direito dos tribunais. Se aos tribunais é conferi o poder de criar não só normas individuais, mas também normas jurídicas gerais, estarão eles em concorrência com o órgão legislativo instituído pela Constituição, e isso significará uma descentralização da função legislativa.

[...]

Vê-se, pois, que a súmula do Supremo Tribunal Federal, que deita raízes entre nós nos assentos da Casa de Suplicação, nasce com caráter oficial, dotada de perfil indiretamente obrigatório. E, por conta dos recursos, constituiu instrumento de autodisciplina do Supremo Tribunal Federal, que somente deverá afastar-se da orientação nela preconizada de forma expressa e fundamentada.

Essas diretrizes aplicam-se também à súmula vinculante consagrada na Emenda n. 45/2004. É evidente, porém, que a súmula vinculante, como o próprio nome indica, terá o condão de vincular diretamente os órgãos judiciais e os órgãos da Administração Pública, abrindo a possibilidade de que qualquer interessado faça valer a orientação do Supremo, não mediante simples interposição de recurso, mas por meio e apresentação de uma reclamação por descumprimento de decisão judicial (CF, art. 103-A)

Nesse passo, a súmula vinculante é um interessante instrumento a favor da celeridade processual, vez que aquele que se sentir prejudicado pela não aplicação do enunciado vinculante, ou pela sua aplicação inadequada, no lugar de ingressar com uma demanda fada a um longo trâmite processual, pode ajuizar diretamente reclamação perante o Supremo Tribunal Federal.

Por último, uma inovação processual não tão recente, mas não menos importante, foi criação dos Juizados Especiais pelas Leis 9.099/1995 e 10.259/2001, que agregaram ao ordenamento jurídico brasileiro trâmite mais célere em determinadas demandas (definidas pelo valor da causa ou pela matéria).

A partir desses poucos exemplos citados, percebe-se a importância de o Poder Legislativo estar afinado aos anseios sociais, elaborando leis que aperfeiçoem a sistemática processual e, via de consequência, contribuam para a prestação jurisdicional de modo mais célere.

2 APARELHAMENTO DO PODER JUDICIÁRIO

Naturalmente, de pouco utilidade seria um ordenamento jurídico capaz de propiciar julgamento célere das demandas se o Poder Judiciário não dispusesse de meios a prestar concretamente a tutela jurisdicional.

É cediço que o número de magistrados por habitantes no Brasil está muito aquém do ideal. Países como Espanha, França, Portugal e Itália possuem entre 10 e 17 magistrados para cada cem mil habitantes. No caso da Justiça Federal em nosso país, há menos de um magistrado para cada cem mil habitantes, como apontou o Relatório Justiça em Números de 2012, elaborado pelo Conselho Nacional de Justiça. Confira-se³:

Sobre a força de trabalho, o ano de 2011 terminou com 1.737 magistrados, 26,3 mil servidores (efetivos, requisitados e comissionados sem vínculo), além de 10 mil terceirizados e estagiários. Aproximadamente 71% dos servidores atuam na área judiciária, sendo que essa representatividade apresentou volatilidade ao longo dos dois últimos anos, com crescimento em oito pontos percentuais entre 2009 e 2010 e redução em quatro pontos percentuais em 2011. *Em média, a Justiça Federal conta com menos de um magistrado por cem mil habitantes, cujo valor do indicador é de 0,9.* Apenas duas regiões contam com mais de um magistrado por cem mil habitantes, são elas: 4.^a Região (1,4) e 2.^a Região (1,2). Em relação ao número de servidores por cem mil habitantes, destaca-se a o TRF da 2.^a Região, com índice de 34,7, enquanto a média é de 19 (grifo nosso).

Assim, é notório que a qualidade da prestação jurisdicional é indissociável do aumento do número de magistrados e servidores. Nesse contexto, até mesmo a polêmica criação dos novos Tribunais Regionais Federais colaboraria, sem dúvida, à celeridade do trâmite processual.

Enquanto o Brasil não atinge um número adequado de magistrados, é de se destacar outra iniciativa que no âmbito do Poder Judiciário têm colaborado sobremaneira à celeridade: os processos eletrônicos.

A Lei 11.419, de 19/12/2006, dispôs sobre a informatização do processo judicial e, a partir de então, sistemas informatizados de peticionamento começaram a ser implantados, não de maneira uniforme em todo o território nacional, mas por Tribunal, como por exemplo, o *Sistema E-Proc* do Tribunal Regional Federal da 4.^a Região, o *Projudi* do Tribunal de Justiça do Estado do Paraná, e o *e-Pet* do Superior Tribunal de Justiça.

3 Relatório Justiça em Números 2012, do Conselho Nacional de Justiça.

Apesar de ainda existirem vozes clamando pela insegurança dos dados armazenados exclusivamente por meio digital, é inegável a praticidade trazida pelo peticionamento e visualização eletrônica dos processos.

Um exemplo dessa celeridade foi veiculada no periódico Folha de São Paulo, em 17/05/2012, em que se noticiou o ajuizamento de uma ação civil pública pelo *Projudi* na Comarca de Umuarama/PR em 02/05/2012 e a prolação de sentença em 10/05/2012, ou seja, em apenas 08 dias. Como destacou-se na notícia, só a citação do Estado do Paraná, se o processo fosse físico, demoraria 5 meses, ante a necessidade de expedição de precatório.

Outra maneira de racionalizar a atuação do Poder Judiciário é evitar que as demandas cheguem a ser ajuizadas, solucionando-se os conflitos de interesse extrajudicialmente. É o que ocorre com o incentivo à conciliação, mediação e arbitragem, além da chamada extrajudicialização, a exemplo da nova dinâmica do divórcio, trazida pela Lei 11.441/2007.

3 PROGRAMA DE REDUÇÃO DE LITÍGIOS E DE APERFEIÇOAMENTO DA DEFESA JUDICIAL DA UNIÃO

A República Democrática brasileira tal qual hoje formatada faz com que o Estado assuma uma série de responsabilidades perante a sociedade, o que acarreta, inexoravelmente, o ajuizamento de diversas demandas em face da Administração Pública, seja na seara federal, estadual ou municipal.

Dessa forma, a Administração Pública é um dos maiores litigantes perante o Poder Judiciário, ocupando, geralmente, o polo passivo das demandas.

Tradicionalmente, o réu possui, no processo brasileiro, posição privilegiada, na medida em que pode se valer de uma série de artifícios para eternizar a demanda e, conseqüentemente, eximir-se ao máximo em concretizar a condenação que lhe foi imposta.

Não raro, a própria Administração Pública utilizava-se desses artifícios, prolongando de forma quase interminável as ações contra si movidas, até mesmo com o abuso, principalmente, do direito de recorrer.

Todavia, tal prática tem sido cada vez mais posta de lado e um exemplo disto é o *Programa de Redução de Litígios e de Aperfeiçoamento da Defesa Judicial da União*, oriundo do *II Pacto Republicano de Estado por um sistema de justiça mais acessível, ágil e efetivo*, firmado entre os Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário.

No referido Pacto estabeleceu-se o objetivo de buscar o aprimoramento da prestação jurisdicional, com especial atenção ao

princípio constitucional da razoável duração do processo, assumindo-se o compromisso de “incrementar medidas tendentes a assegurar maior efetividade ao reconhecimento dos direitos, em especial a concessão e revisão de benefícios previdenciários e assistenciais”; além de “fortalecer a mediação e a conciliação, estimulando a resolução de conflitos por meios autocompositivos, voltados à maior pacificação social e menor judicialização;” e “ampliar a edição de súmulas administrativas e a constituição de Câmaras de Conciliação”.

Nesse contexto foi exarado o *Despacho Conjunto n.º 01/2012/DCM-DSP/PGU/AGU*, no âmbito do Departamento de Assuntos do Pessoal Civil e Militar e Departamento de Serviço Público, ambos da Procuradoria-Geral da União, instituindo o *Programa de Redução de Litígios e de Aperfeiçoamento da Defesa Judicial da União* que, em apertada síntese, visou à elaboração de pareceres referenciais após a identificação, principalmente, de hipóteses de ausência de *pressupostos de admissibilidade recursal* que caracterizariam óbices intransponíveis ao seguimento dos recursos da União destinados ao Superior Tribunal de Justiça.

Como resultado, destaca-se a elaboração de 15 (quinze) pareceres referenciais e a edição da Portaria AGU 260, de 22/06/2012, fruto dos pareceres referenciais 1 a 7. Além disso, a edição da Instrução Normativa AGU n.º 02, de 3 de dezembro de 2012 (fruto do Parecer Referencial n.º 09/2012/DBS/DCM/PGU/AGU); da Instrução Normativa AGU n.º 03, de 3 de dezembro de 2012 (fruto do Parecer Referencial n.º 14/2012/MMC/DCM/PGU/AGU); da Súmula AGU n.º 66⁴, de 03 de dezembro de 2012 (fruto do Parecer Referencial n.º 12/2012/PCA/DCM/PGU/AGU); e da Súmula AGU n.º 70⁵, de 14 de junho de 2012 (fruto do Parecer Referencial n.º 13/2012/FCSV/DCM/PGU/AGU).

Com fundamento nos *pareceres referenciais* os Advogados da União podem deixar de recorrer de decisões cujo recurso esbarraria impreterivelmente nos seguintes óbices processuais (há pareceres referenciais a respeito de direito material, mas aqui serão destacados somente os de cariz processual):

-
- 4 “O cálculo dos honorários de sucumbência deve levar em consideração o valor total da condenação, conforme fixado no título executado, sem exclusão dos valores pagos na via administrativa”.
 - 5 Os embargos do devedor constituem-se em verdadeira ação de conhecimento, autônomos à ação de execução, motivo pelo qual é cabível a fixação de honorários advocatícios nas duas ações, desde que a soma das condenações não ultrapasse o limite máximo de 20% estabelecido pelo art. 20, § 3º, do CPC.

- a) Parecer Referencial nº 01/2012/DBS/DCM-DSP/PGU/AGU: matéria não prequestionada, nos termos das Súmulas 2826 ou 3567 do STF ou da Súmula 2118 do STJ.
- b) Parecer Referencial nº 02/2012/LHPN/DCM-DSP/PGU/AGU: deficiência na fundamentação do recurso, nos termos da Súmula 2849 do STF.
- c) Parecer Referencial nº 03/2012/EMLP/DCM-DSP/PGU/AGU: pretensão de simples reexame de prova, nos termos da Súmula 710 do STJ.
- d) Parecer Referencial nº 04/2012/DBS/DCM-DSP/PGU/AGU: falta de ataque específico dos fundamentos da decisão agravada, nos termos da Súmula 18211 do STJ.
- e) Parecer Referencial nº 05/2012/LHPN/DCM-DSP/PGU/AGU: mais de um fundamento suficiente na decisão recorrida e o recurso não abranger todos eles, nos termos da Súmula 28312 do STF.
- f) Parecer Referencial nº 06/2012/CTV/DCM-DSP/PGU/AGU: o acórdão recorrido assenta em fundamentos constitucional e infraconstitucional, qualquer deles suficiente, por si só, para mantê-lo, e a União não tiver interposto recurso extraordinário, nos termos da Súmula 12613 do STJ.

-
- 6 É inadmissível o recurso extraordinário, quando não ventilada, na decisão recorrida, a questão federal suscitada.
 - 7 O ponto omissis da decisão, sobre o qual não foram opostos embargos declaratórios, não pode ser objeto de recurso extraordinário, por faltar o requisito do prequestionamento.
 - 8 Inadmissível recurso especial quanto à questão que, a despeito da oposição de embargos declaratórios, não foi apreciada pelo tribunal "a quo".
 - 9 É inadmissível o recurso extraordinário, quando a deficiência na sua fundamentação não permitir a exata compreensão da controvérsia.
 - 10 A pretensão de simples reexame de prova não enseja recurso especial.
 - 11 É inviável o agravo do Art. 545 do CPC que deixa de atacar especificamente os fundamentos da decisão agravada.
 - 12 É inadmissível o recurso extraordinário, quando a decisão recorrida assenta em mais de um fundamento suficiente e o recurso não abrange todos eles.
 - 13 É inadmissível recurso especial, quando o acórdão recorrido assenta em fundamentos constitucional e infraconstitucional, qualquer deles suficiente, por si só, para mantê-lo, e a parte vencida não manifesta recurso extraordinário.

- g) Parecer Referencial nº 07/2012/AAF/DCM-DSP/PGU/AGU: acórdão em recurso representativo de controvérsia sobre a matéria, transitado em julgado, proferido pelo STJ.

Além da possibilidade de não interpor recursos, o Programa de Redução de Litígios culminou na elaboração da Portaria AGU nº 260, de 22 de junho de 2012, que autoriza a desistência de recursos já interpostos no âmbito do Superior Tribunal de Justiça, nas hipóteses que especifica. Confira-se:

PORTARIA Nº 260, DE 22 DE JUNHO DE 2012

Dispõe sobre autorização para desistência de recursos no âmbito do Superior Tribunal de Justiça.

O ADOGADO-GERAL DA UNIÃO, no uso das atribuições que lhe confere o art. 4º, incisos I, VI e XVIII, da Lei Complementar nº 73, de 10 de fevereiro de 1993, tendo em vista o disposto no art. 4º da Lei nº 9.469, de 10 de julho de 1997, e

Considerando os termos do Acordo de Cooperação Técnica nº 052/2009/CNJ, celebrado entre a Advocacia-Geral da União (AGU) e o Conselho Nacional de Justiça (CNJ);

Considerando que o desnecessário prolongamento de determinados processos, especialmente aqueles cuja controvérsia jurídica já estiver pacificada no Superior Tribunal de Justiça (STJ), acarreta prejuízos para a União, suas autarquias e fundações públicas para o Poder Judiciário, resolve: Art. 1º Esta Portaria dispõe sobre autorização para desistência de recursos no âmbito do Superior Tribunal de Justiça (STJ).

Art. 2º Os Advogados da União em exercício na Procuradoria-Geral da União (PGU) e os Procuradores Federais em exercício no Departamento de Contencioso da Procuradoria-Geral Federal (PGF) ficam autorizados a desistir dos recursos interpostos nos processos que tramitam no STJ, nas seguintes hipóteses:

I - existência de súmula vinculante do Supremo Tribunal Federal (STF) acerca da matéria;

II - matéria não prequestionada, nos termos das Súmulas 282 ou 356 do STF ou da Súmula 211 do STJ;

III - deficiência na fundamentação do recurso, nos termos da Súmula 284 do STF;

*IV - pretensão de simples reexame de prova, nos termos da Súmula 7 do STJ;
V - falta de ataque específico dos fundamentos da decisão agravada, nos termos da Súmula 182 do STJ;*

VI - mais de um fundamento suficiente na decisão recorrida e o recurso não abranger todos eles, nos termos da Súmula 283 do STF;

VII - o acórdão recorrido se assenta em fundamentos constitucional e infraconstitucional, qualquer deles suficiente, por si só, para mantê-lo, e não tiver sido interposto recurso extraordinário, nos termos da Súmula 126 do STJ;

VIII - acórdão em recurso representativo de controvérsia sobre a matéria, transitado em julgado, proferido pelo STJ, nos termos do artigo 543-C do Código de Processo Civil, contrário à tese da União, suas autarquias e fundações públicas, excluídos os casos em que houver probabilidade de reversão pelo STF;

IX - existência de parecer aprovado nos termos dos arts. 40 ou 41 da Lei Complementar n° 73, de 1993;

X - acórdão transitado em julgado proferido em sede de ação direta de inconstitucionalidade, de ação declaratória de constitucionalidade ou de arguição de descumprimento de preceito fundamental contrário à tese da União, suas autarquias e fundações públicas; ou

XI - acórdão transitado em julgado em sede de recurso extraordinário processado na forma do artigo 543-B do Código de Processo Civil contrário à tese da União, suas autarquias e fundações públicas.

Art. 3º A desistência objeto do art. 2º somente pode ser efetivada se observados os parâmetros estabelecidos em orientações aprovadas pela Procuradora-Geral da União e pelo Procurador-Geral Federal, referentes a cada uma das hipóteses previstas no referido dispositivo.

Art. 4º Os Advogados da União e os Procuradores Federais devem justificar a desistência de recurso prevista neste instrumento normativo à sua chefia imediata, e após a aprovação desta

chefia, devem registrá-la no Sistema Integrado de Controle das Ações da União (SICAU), com a indicação desta Portaria. Art. 5º A PGU e a PGF encaminharão, trimestralmente, ao Gabinete do Advogado-Geral da União, relatório estatístico contendo o resultado do trabalho no período.

Art. 6º O disposto no art. 2º desta Portaria não se aplica:

I - às ações consideradas relevantes, nos termos da Portaria AGU nº 87, de 17 de fevereiro de 2003; e

II - aos processos em que tiver havido interposição simultânea de recurso cuja competência para julgamento seja do STF, excluída a hipótese de que trata o inciso XI do artigo 2º.

Art. 7º Esta Portaria entra em vigor na data da sua publicação (grifo nosso).

Vê-se que além dos óbices processuais e da súmula vinculante, pode-se desistir do recurso interposto no caso de haver recurso especial e recurso extraordinário julgados por amostragem, nos termos dos arts. 543-B e 543-C do Código de Processo Civil.

A possibilidade de não interpor recurso ou desistir do recurso interposto nos casos de “recursos repetitivos” transitados em julgado é extremamente interessante.

Isso porque o julgamento dos recursos repetitivos não possui efeito vinculante – à semelhança das ações de declaração de inconstitucionalidade e congêneres –, aos demais órgãos do Poder Judiciário e à Administração Pública. Em outras palavras, é plenamente possível, em tese, o ajuizamento de ações e interposição de recursos com o intuito de obter resultado diferente do que foi decidido no julgamento por amostragem. Aliás, conforme o projeto do novo Código de Processo Civil, esse julgamento terá efeito vinculante.

A eficácia desses julgamentos repetitivos é controvertida e vem sendo alcinhada de “força persuasiva qualificada”, na medida em que apesar de não possuir o dito efeito vinculante, é uma decisão que pela sua própria sistemática – julgamento colegiado, possibilidade de manifestação de *amicus curiae* e etc. – carrega maior força como precedente a ser seguido.

A utilização crescente dos precedentes judiciais e a importância conferida à jurisprudência tem aproximado o Direito brasileiro da *common law*, num processo de *commonlawlização* do direito nacional.

Sobre esse tema, a Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional editou o Parecer PGFN/CRJ/n.º 492/2010, em que há orientação aos Procuradores da Fazenda Nacional para a não apresentação de contestação e recursos quando houver julgamento repetitivo em desfavor da Fazenda Nacional, em respeito a “força persuasiva” dos precedentes judiciais firmados com a sistemática do julgamento por amostragem.

A mesma orientação existe no âmbito da Advocacia-Geral da União, seja através do *Parecer Referencial nº 07/2012/AAF/DCM-DSP/PGU/AGU* ou por meio do inciso VIII e XI do art. 2º da Portaria AGU 260/2012.

Isto demonstra o amadurecimento da Advocacia Pública, vez que, como dito alhures, poder-se-ia continuar a recorrer em tais casos, mas opta-se por prestigiar os precedentes firmados, voltando esforços para outras questões relevantes e deixando de sobrecarregar o Poder Judiciário com uma série de recursos cujo resultado seria a aplicação do precedente. Naturalmente, não sobrecarregando o Poder Judiciário com essas demandas, em uma visão macro, a prestação da tutela jurisdicional como um todo é beneficiada.

Muitos são os resultados objetivos do Programa de Redução de Litígios, após 13 (treze) meses de instituição, conforme relatório elaborado pelo Dr. Niomar de Souza Nogueira, Advogado da União Diretor do Departamento de Assuntos do Pessoal Civil e Militar da Procuradoria-Geral da União (processo administrativo 00405.002568/2012-54). Dentre eles destaca-se que, antes da instituição do programa, 84% (oitenta e quatro por cento) dos acórdãos proferidos pelo Superior Tribunal de Justiça nos recursos interpostos pela União eram desfavoráveis e, passados 13 (treze) meses, esse percentual foi reduzido para 71% (setenta e um por cento). Além disso, antes da instituição do programa, 96% (noventa e seis por cento) dos agravos regimentais interpostos pela União eram improvidos, o que foi reduzido para 79% (setenta e nove por cento).

Todavia, muito mais do que simplesmente reduzir o número de decisões desfavoráveis à União, o Programa de Redução de Litígios colabora para o melhor funcionamento do próprio Superior Tribunal de Justiça, na medida em que, como resultado do Programa (desistência de recursos interpostos e não interposição de recursos), *a União deixou de apresentar 6.970 (seis mil, novecentos e setenta) recursos ao Tribunal da Cidadania.*

Além da economia de esforços da Advocacia-Geral da União (na medida em que deixando de recorrer de questões fadadas ao insucesso, pode-se direcionar os esforços para questões mais relevantes), da economia de tempo dispendido pelos Ministros e servidores do Superior Tribunal de Justiça, o Programa também acarretou evidente economia financeira. Explica-se:

De acordo com a Coordenadoria de Auditoria da Secretaria de Controle Interno do Superior Tribunal de Justiça, cada processo tramita, em média, 147 (cento e quarenta e sete) dias naquele tribunal, a um custo médio de R\$ 762,72 (setenta e seis reais e setenta e dois centavos). Assim, considerando que as desistências e abstenções de recursos provocaram a extinção de 6.685 (*seis mil, seiscentos e oitenta e cinco*) processos no período de julho de 2012 a julho de 2013 e que, em regra, a extinção ocorreu no início da tramitação dos processos no Superior Tribunal de Justiça, pode-se afirmar que a execução do programa provocou, somente neste Tribunal – sem considerar o curso do processo para a própria Advocacia-Geral da União –, uma economia de cerca de R\$ 5.098.783,20 (*cinco milhões, noventa e oito mil, setecentos e oitenta reais e vinte centavos*).

Assim, a atuação racional da Advocacia-Geral da União contribui, em última análise, para o melhor aproveitamento dos recursos do Poder Judiciário, acarretando avanço na prestação da tutela jurisdicional a toda a população brasileira.

4 CONCLUSÃO

Longe ainda de ser um modelo de prestação jurisdicional e acesso à Justiça, o Estado brasileiro tem, de forma crescente, se empenhado na tarefa de solucionar os conflitos de interesses de sua população com a eficiência que a jurisdição deve ter (celeridade aliada à qualidade de conteúdo). E este empenho, como visto, somente pode vir a produzir plenos resultados a partir do esforço conjunto de todos os Poderes.

REFERÊNCIAS

AFONSO DA SILVA, José. *Comentário Contextual à Constituição*. 6. ed. São Paulo: Malheiros, 2009.

MENDES, Gilmar Ferreira; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. *Curso de Direito Constitucional*. São Paulo: Saraiva, 2012.

Parecer PGFN/CRJ/nº 492/2010.

Produto e Resultados do Programa de Redução de Litígios e Aperfeiçoamento da Defesa Judicial da União (Processo Administrativo nº 00405.002568/2012-54).

Relatório Justiça em Números de 2012, do Conselho Nacional de Justiça.