
ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO
25 ANOS: UMA INSTITUIÇÃO
ESSENCIAL À SEGURANÇA E À
SOLUÇÃO DAS RELAÇÕES JURÍDICAS
CONTROVERTIDAS DE INTERESSE
PÚBLICO

*FEDERAL ATTORNEY GENERAL (AGU) 25 YEARS: AN
INSTITUTION ESSENTIAL TO THE SECURITY AND
SOLUTION OF CONTROVERSIAL LEGAL RELATIONS OF
PUBLIC INTEREST*

Deiser Mara Rezende Cardoso

*Mestre em Justiça Administrativa pela Universidade Federal Fluminense.
Especialista em Advocacia Pública pelo Instituto para o Desenvolvimento
Democrático, em Direito Ambiental pela Universidade do Sul de Santa Catarina
e em Direito Processual pela Universidade Federal de Juiz de Fora. Procuradora
Federal lotada na Procuradoria Seccional Federal em Juiz de Fora*

SUMÁRIO: Introdução; 1 A conflituosidade das demandas de direito público; 2 O caminho de incentivo à consensualidade na dinâmica de solução dos conflitos; 3 O despertar da instituição para a atuação consensual e cooperativa; 4 Considerações finais; Referências.

RESUMO: A Advocacia Geral da União nos seus 25 anos de existência tem demonstrado a sua essencialidade para a Administração Pública e para a distribuição da justiça. Em especial, no que toca à faceta de instituição essencial à justiça chama a atenção as profundas transformações porque passaram a instituição no tradicional paradigma defensivo de sempre apresentar resistência às pretensões individuais. O artigo busca trazer uma análise empírica e não exaustiva acerca da evolução deste paradigma defensivo, das políticas estatais de incentivo à consensualidade e da inserção dos diversos órgãos da Advocacia Geral da União neste contexto.

PALAVRAS-CHAVE: Demandas Interesse Público. Consensualidade. Redução de Conflitos. Segurança Jurídica.

ABSTRACT: The Attorney General's Office in its 25 years of existence has demonstrated its essentiality for the Public Administration and for the distribution of justice. In particular, regarding the facet of institution essential to justice draws attention to the profound changes because they have passed the institution in the traditional defensive paradigm of always resisting individual pretensions. The article seeks to provide an empirical and non - exhaustive analysis of the evolution of this defensive paradigm, of the State's policies to encourage consensuality and of the insertion of the various bodies of the Federal Attorney General's Office in this context.

KEYWORDS: Public Interest Demands. Consensuality. Conflict Reduction. Legal Certainty.

INTRODUÇÃO

A Constituição Federal de 1988 instaurou no âmbito federal um novo modelo para a representação, consultoria e assessoramento das pessoas jurídicas de direito público e do Executivo no âmbito federal. Consagrada no *caput* do artigo 131 da Constituição Federal, a Advocacia Geral da União marca a evolução do Estado brasileiro e a otimização da tutela dos interesses públicos .

Desde o momento em que se tornou realidade com a lei complementar 73 de 1993, a instituição sofreu grandes transformações. Nos anos iniciais¹ da instituição a atividade finalística era realizada essencialmente por ocupantes de cargos em comissão e o apoio administrativo era constituído por poucos servidores cedidos de outros órgãos públicos. Nada obstante, passados vinte e cinco anos, a estrutura institucional tem capilaridade em praticamente todo o território nacional nas suas 249 unidades, alguns cargos próprios de apoio administrativo e é formada por cerca de 12.000 membros entre advogados e procuradores, titulares em sua maioria de cargos providos por concursos públicos² .

Para além da expansão administrativa, nos últimos anos, o que marcou a Advocacia Geral da União foram as diversas iniciativas de racionalização da organização para o melhor desempenho das funções constitucionais. À guisa de exemplificação, têm-se a reestruturação de cargos (v.g unificação das carreiras de Advogado da União e Assistente Jurídico e a reunião dos cargos de procuradores autárquicos no de Procurador Federal) e a criação de coordenações temáticas, de alguns cargos técnicos de apoio (v.g contadores, economistas) e de sistemas de mensuração de produtividade como o Sistema de Controle das Ações da União (SICAU), o Sistema AGU de Inteligência Jurídica (SAPIENS), etc.

O resultado das transformações organizacionais e a função essencial à justiça desempenhada diariamente pelos membros da instituição tornaram a Advocacia Geral da União uma das principais instituições jurídicas do Brasil. Em especial, no presente artigo se tomará em destaque alguns aspectos da representação judicial e a repercussão que a atuação institucional

- 1 No estudo comparado sobre a advocacia de estado na América do Sul Vieira e Faro (2014, p-33) observam que a separação em órgãos distintos das funções de representação jurídica do Estado e da coletividade é um “sinal de evolução em termos de Advocacia Pública, de proteção ao Estado Democrático de Direito”.
- 2 A pesquisa realizada por Valente (2009) revela com detalhes as dificuldades e transformações da instituição nos seus anos iniciais. Outrossim, o estudo registra que o marco para o desenvolvimento institucional foi uma reforma operada no 2000, a qual trouxe para a instituição o primeiro planejamento estratégico e a metodologia gerencial.
- 3 A publicação tomada como referência foi a última publicada do “Panorama AGU – ano referência 2017”. Este Panorama registra os principais números e ações da instituição em sua totalidade – englobando os órgãos de direção superior, de execução e vinculados.

tem tido sobre a segurança jurídica das relações jurídicas envolvendo o poder público.

1 A CONFLITUOSIDADE DAS DEMANDAS DE DIREITO PÚBLICO

A última pesquisa consolidada da Justiça em números⁴, referente ano base de 2016, revela um acervo de 79,7 milhões de processos pendentes de julgamento. O relatório traz a conclusão de que no ano de referência o juiz brasileiro julgou bem mais processos que nos anos anteriores, um aumento de 11, 4%. No entanto, o aumento de produtividade não impactou na taxa de congestionamento do sistema, vez que se manteve sem alteração o percentual de 70% dos processos não julgados. O elevado número de processos pendentes é motivo de grande preocupação. Afinal, a demora processual torna imprevisível a solução do conflito e causa grande insegurança jurídica⁵.

Várias relações comerciais e investimentos deixam de ser realizados no Brasil e, ainda, nem é possível quantificar o custo social envolvido (VALIATI, 2016, p- 140). O índice de confiança da Justiça no Brasil (ICJBrasil), criado em 2008 retrata bem este cenário negativo. O último índice consolidado referente⁴ à⁵ coleta de dados compreendida entre maio e junho de 2016 foi estimado em 4,9 pontos, sendo que da amostragem representam 3,4 pontos (subíndice de percepção) os cidadãos que acreditam que o Judiciário cumpre sua função de forma satisfatória e 8,6 pontos (subíndice de comportamento) os que procuram a instituição como instância para a solução dos conflitos cotidianos. O ICJBrasil dá conta de que a Justiça brasileira é crescentemente acionada, mas, apesar disso, tem sua credibilidade abalada⁷ pela incapacidade de prestar uma tutela jurisdicional razoavelmente célere e efetiva aos mais variados conflitos.

Algumas explicações para a persistência da morosidade processual estão relacionadas à democratização do acesso à justiça e à “preferência social em resolver os conflitos mediante a atuação de um terceiro (Estado), titular do poder coercitivo e da violência legal” (LUCENA FILHO, 2012 p-55), à crescente complexidade social e à crise de eficiência do poder

4 A pesquisa é organizada pelo departamento de pesquisas judiciárias do Conselho Nacional de Justiça desde 2004 e tem o objetivo de auxiliar na gestão judiciária com os detalhamentos da litigiosidade e dos indicadores judiciais. Todos os relatórios publicados até o ano de 2017 podem ser acessados por consulta ao sítio eletrônico no endereço. Disponível em: <<http://www.cnj.jus.br/programas-e-acoes/pj-justica-em-numeros>>.

5 A demora processual não é o único fenômeno causador da insegurança jurídica. Valiati 2016 observa que a insegurança também está presente na produção normativa exagerada por parte do Legislativo, na não adoção de comportamentos padrão pelo Executivo e no ativismo judicial. Em sentido parcialmente semelhante, Delgado (2007) identifica grande fator de insegurança jurídica na não uniformidade das decisões judiciais.

estatal. No entanto, o que mais chama a atenção acerca do excesso de litigiosidade é o predomínio de determinados atores nos processos judiciais.

Estudos como os empreendidos por Sadek (2004) e Lucena Filho (2012) e os patrocinados pelo Conselho Nacional de Justiça revelam que a maior parte das ações judiciais são protagonizadas por um número reduzido de partes. Os litigantes que dominam os polos das ações judiciais são em sua maioria atores institucionais como a Administração Pública, as instituições financeiras, as concessionárias e permissionárias de serviços públicos.

Em especial, chama à atenção a representativa participação do poder público nas ações judiciais. A pesquisa “100 maiores litigantes no Brasil”, realizada pelo departamento de pesquisas judiciárias do Conselho Nacional de Justiça (2011 e 2012) confirma a litigiosidade das questões de direito público ao encontrar o poder público de todas as esferas da federação em 51,5% (cinquenta e um por cento) dos processos dos 100 maiores litigantes. O grande volume de demandas envolvendo o poder público também é registrado no estudo sobre “O uso da justiça e o litígio no Brasil”, promovido pela Associação dos Magistrados Brasileiros.⁶

O diagnóstico sobre as causas de aumento das demandas judiciais, realizado pela Fundação Getúlio Vargas em 2010 (CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA, 2010, p-9) revela que o Estado é o principal responsável pela criação e pela perpetuação das situações litigiosas. Há um volume considerável de ações referentes a direitos que não são realizados pela Administração e, ainda, muitas ações que questionam decisões administrativas avessas às diretrizes constitucionais. Existem as zonas de insegurança jurídica, carentes de regulamentação, deixadas pela ação do poder público e uma grande demanda por atuação e por prestação estatal envolvendo os direitos fundamentais. Ainda, no que toca à perpetuação da litigiosidade têm-se a resistência judicial obrigatória, por dever de ofício dos órgãos jurídicos e a restrita adesão à solução consensual dos conflitos, ligada a natureza jurídica do interesse público envolvido e a repercussão social das demandas.

É importante registrar que os órgãos de representação jurídica não são os responsáveis pela ineficiência judicial na solução dos conflitos envolvendo o poder público. As causas para litigância em face do poder público⁸ são multiplexas e não se resumem apenas as características da representação em juízo. Existem muitos limites à atuação dos advogados públicos relacionados ao direito administrativo e ao dever de ofício destes representantes. A liberdade técnica, própria de todos os advogados, assume

6 Como acentuado por Sadek (2008, p-277) “[n]o emaranhado formado pelo desconhecimento, o Judiciário acaba sendo visto como o maior responsável pela crise na Justiça. É culpabilizado tanto pelo que faz como pelo que deixa de fazer e, principalmente, pelo que não lhe cabe fazer”.

características próprias reguladas pelo direito em disputa e por diversas normas institucionais. Não há uma liberdade geral para realizar acordos, reconhecer direitos e se resignar em face de provimentos jurisdicionais desfavoráveis.

Apesar das particularidades do regime jurídico da advocacia pública, o advogado público é um importante agente do sistema de solução dos conflitos que pode auxiliar na superação da inoperância judicial. A seguir, propõe-se⁷ uma análise acerca das políticas estatais de incentivo à consensualidade e da inserção dos órgãos da Advocacia Geral da União neste contexto.

2 O CAMINHO DE INCENTIVO À CONSENSUALIDADE NA DINÂMICA DE SOLUÇÃO DOS CONFLITOS

O caminho de incentivo à consensualidade na solução dos conflitos passou a ser perseguido prioritariamente pelo Estado tão logo as reformas estruturais do Judiciário e do sistema processual não se mostraram suficientes para combater a demora do processo. Pelo Judiciário, por exemplo, o Conselho Nacional de Justiça lançou um movimento pela conciliação com os projetos do “conciliar é legal”, do “dia nacional da conciliação”, da “semana nacional da conciliação”, dentre outros que culminaram com a instituição da “política judiciária nacional de tratamento adequado dos conflitos de interesses”.

A “política judiciária” estabelecida na resolução 125 de 2010 do Conselho Nacional de Justiça promoveu uma verdadeira guinada do modelo de solução dos conflitos com o reconhecimento de que os métodos autocompositivos tem importância equivalente ao do adjudicatório com a sentença. A partir desta política, mas do que reconhecer o acesso à justiça nestes termos, o Judiciário partiu para a sua difusão com a formação e a criação do cadastro de mediadores e de conciliadores, o sistema nacional de estatísticas, o monitoramento da política permanente de conciliação, a criação dos centros pelos Tribunais e, mais recentemente, com o sistema de mediação digital.

7 Como observado por Clementino (2016) os conflitos de interesse público tem em sua maioria a natureza estrutural porque se referem às políticas públicas e atingem um elevado número de interessados. Apesar disso, como observado pelo autor, na ausência de um direito processual específico, aplica-se a racionalidade jurídica própria das demandas individuais. O tratamento das pretensões de direito público “sob um procedimento particularizado tende à repetição infinita”. (CLEMENTINO, 2016, p- 41- 42). O novo Código de Processo Civil (lei 13.105/2015) com o incidente de resolução de demandas repetitivas e o sistema de precedentes pode trazer uma perspectiva diferente para o tratamento atomizado das demandas envolvendo o poder público. No entanto, não há como prever se serão suficientes e adequados para a solução dos conflitos envolvendo o interesse público.

Em mais um passo nesse sentido, com o novo código de processo civil (lei 13.105 de 2015), o Legislativo estabeleceu para o Estado o dever de promover a solução consensual dos conflitos. A tentativa de conciliação foi estabelecida como etapa prévia e, em regra, obrigatória e precedente à apresentação da defesa (art. 334 e 695). Passou-se a admitir acordos extrajudiciais de qualquer natureza (art. 515 III e art. 725, VIII), acordos judiciais com matérias extraprocessuais (art. 515, § 2º) e acordos acerca de questões processuais (art. 190). Ainda, foi prevista a criação de câmaras de solução de conflitos envolvendo as pessoas jurídicas de direito público (art. 174).

Fazendo coro à valorização da autogestão dos conflitos, ainda, foi promulgada a lei de mediação de n.º 13.140 de 2015. Este diploma legislativo reforçou o estatuto mínimo de profissionalização e responsabilização dos mediadores, já traçado na resolução do Conselho Nacional de Justiça e no código processual e, para além destas normas, evoluiu na disciplina das câmaras de resolução de conflitos administrativas e previu outros instrumentos de mediação e de transação envolvendo o poder público (art. 32, § 5º e art. 35)

O Executivo também se lançou às políticas de incentivo à autocomposição. Destaca-se, nesse sentido, a instituição da Escola Nacional de Mediação e Conciliação (ENAM) pela portaria de n. 1920 de 2012 e da Estratégia Nacional de não Judicialização (ENAJUD) pela portaria interinstitucional de n. 1186 de 2014.

Segundo o relatório de gestão do ano de 2015, a ENAM promoveu a capacitação de aproximadamente 11.500 agentes em cursos de mediação à distância e ações educacionais para mais de 400 profissionais ligados às instituições parceiras, como Ministério Público e Defensoria Pública. A ENAJUD, a sua vez, tem promovido à política de cooperação e de consensualidade entre os setores público e privado. No relatório de ações de 2014 e de 2015 encontram-se iniciativas para a redução da litigância envolvendo o INSS, a Caixa Econômica Federal e a cobrança de dívida pública ativa. Já, no setor privado encontra-se o acerto para a melhoria dos canais de atendimento ao consumidor e o incentivo à auto composição.

Pelo que se observa a institucionalização dos meios consensuais tem atuado no processo de afirmação de cidadania, revolucionado o acesso à justiça e a solução dos conflitos privados e públicos. Embora a difusão destes meios tenha se tornado uma realidade mais pelo agravamento da crise numérica dos processos do que pela evolução gradual e emancipatória da sociedade brasileira não se pode negar a contribuição para a cultura do diálogo e da cooperação entre as partes, com o enriquecimento dos processos democráticos e de afirmação cidadã.

O recurso aos meios autocompositivos não traduz a substituição ou a exceção do princípio da inafastabilidade da jurisdição. O acesso ao Judiciário

permanece como uma via disponível para o amparo dos jurisdicionais. O que se observa, na verdade, é a difusão de outros caminhos a partir dos quais os cidadãos também podem alcançar a solução de seus conflitos.

3 O DESPERTAR DA INSTITUIÇÃO PARA A ATUAÇÃO CONSENSUAL E COOPERATIVA

A Advocacia Geral da União, enquanto instituição e função essencial à justiça, também se inseriu na política de Estado pela busca de solução dos conflitos por meios consensuais, auto compositivos. A reflexão sobre a história institucional revela que a cultura de beligerância e de defesa do ato do poder público, independente do crivo da juridicidade, esteve presente no dia-a-dia dos advogados públicos federais.

Nada obstante, com a evolução do direito administrativo e processual, assim com as políticas de Estado de incentivo à consensualidade, assistiu-se à revolução da prática institucional com a profusão de normas para autorização de acordos, de não interposição e de desistência de recursos e, até, de não apresentação de contestação.

No âmbito da Procuradoria Geral da Fazenda Nacional, por exemplo, a partir da integração da procuradoria à Advocacia Geral da União, com a lei complementar 73/93, passou a ser possível a não resistência do órgão em relação às demandas com matérias sumuladas pelo Advogado Geral da União. Ao seu tempo, o decreto 1601 de 1995 passou a admitir a não interposição de recursos nas hipóteses aventadas em parecer do Procurador Geral da Fazenda Nacional aprovado pelo Ministro da Fazenda. No entanto, a postura institucional de conformidade com decisões judiciais demorou a se tornar realidade porque os primeiros pareceres foram os de n.º 447/96 e 917/97 e a primeira súmula de natureza tributária somente foi editada em abril de 2002.

Este cenário sofreu efetivamente mudanças com a lei 10.522/2004 que passou a admitir a resignação recursal nas demandas relacionadas às matérias elencadas nos artigos 18 e 19, incisos I e II, da Lei n. 10.522/2004. Nesta época, importante dizer, a lei ordinária autorizou o conformismo em face de decisão consentânea com jurisprudência pacífica do Supremo Tribunal Federal e do Superior Tribunal de Justiça tratada em ato declaratório do Procurador- Geral da Fazenda Nacional.

A reforma para a valorização dos precedentes judiciais especialmente das instâncias extraordinárias fez surgir a necessidade de acompanhamento específico das demandas envolvendo a fazenda pública. A atuação da Coordenação Geral de Representação Judicial (CRJ), nesse sentido, permitiu uma melhor identificação das teses com possibilidade de êxito judicial e

impulsionou a edição dos atos declaratórios do Procurador Geral da Fazenda Nacional para a não resistência de decisões judiciais com entendimento jurisdicional consolidado.

Em continuidade à mudança na atuação defensiva, a procuradoria editou a portaria 294/2010 com respaldo no parecer do mesmo órgão n. 492/2010⁹. Esta portaria, do ponto de vista institucional, representa um grande marco do aprimoramento da defesa fazendária. O procurador da fazenda nacional passou a poder não contestar, não recorrer das demandas e das decisões consentâneas com o julgamento dos recursos excepcionais repetitivos (instituída pela lei 11.672/2008), bem como não interpor os recursos excepcionais nas hipóteses de jurisprudência pacífica do Superior Tribunal de Justiça (STJ) e do Supremo Tribunal Federal (STF) - listadas pela coordenação geral de representação processual e pela coordenação de atuação judicial.

Ainda, dando seguimento ao aprimoramento institucional, a procuradoria pela portaria 1267 de 2010 criou o sistema e a divisão nacional de acompanhamento especial judicial e estratégia para monitorar as causas mais relevantes e garantir a uniformidade e a execução ótima da defesa da fazenda em todo o território brasileiro. No ano de 2012, ainda, o Ministério da Fazenda pela portaria de n.º 75 de 22 de março de 2012 autorizou a Procuradoria da^s Fazenda Nacional, com base no estudo formalizado no comunicado 127¹⁰ do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), a se abster de ajuizar execuções fiscais com valor inferior a R\$ 20.000,00 (vinte mil reais).

Recentemente, após a promulgação do Código de Processo Civil, a procuradoria demonstrou mais um estágio evolutivo da atuação. Através da portaria 502 de 2016 estabeleceu a possibilidade de não resistência nas demandas na qual o proveito econômico pretendido seja inferior aos custos do processo. E, ainda, firmou que as listas com temas passíveis de conformismo ao invés de exaustivas, como previstas na portaria anterior, seriam apenas exemplificativas e que o procurador fazendário poderia se conformar com temas não previstos, inicialmente, nas listas. A portaria em

8 Acerca dos benefícios obtidos a partir da adoção da nova postura defensiva sugerida pela portaria 294/2010, é conveniente relembrar o trecho do parecer Procuradoria Geral da Fazenda Nacional/Coordenação Geral de Representação Judicial n. 492/2010 no seu item 60: "De fato, a adoção conjugada dessas duas posturas fará com que cheguem ao seu grau máximo aqueles benefícios antes expostos, a saber, (I) a otimização na utilização dos recursos da instituição, (II) o aumento da credibilidade da instituição junto ao Poder Judiciário, imediatamente, e junto à sociedade, mediatamente, (III) o estímulo ao pensamento crítico dos Procuradores que integram os quadros da PGF, (IV) a minoração da condenação em honorários advocatícios, (V) mais efetividade ao novo instituto previsto nos arts. 543-B e 543-C do CPC, (VI) alinhamento da PGFN aos novos rumos tomados pela ordem jurídica brasileira e, enfim, (VII) desoneração da sociedade em relação aos custos envolvidos quando o Estado está em juízo; (VIII) respeito ao cidadão brasileiro. (PROCURADORIA GERAL DA FAZENDA NACIONAL, 2010, p. 19)"

testilha reconheceu o papel do procurador na definição da praxe defensiva como copartícipe da decisão de não litigar e de prevenir conflitos.

No âmbito da Procuradoria Geral da União as normas para viabilizar a consensualidade nos processos judiciais somente ganharam fôlego a partir da ordem de serviço de n.º 26, de 22 de julho de 2008. Este ato normativo previu a conciliação por parte dos chefes regionais e nos Estados e, mesmo assim, apenas nos parcelamentos de valor até R\$ 40.000,00. A possibilidade de conciliação foi ampliada pela ordem de serviço de n.º 13, 2009. A ordem de serviço previu a realização dos acordos por todos os órgãos de execução e, ainda, estabeleceu uma abrangência mais ampla para as conciliações no tocante ao teto limite e à matéria – passando a compreender ações de discussão de créditos e de débitos da União.

Apesar da ampliação das hipóteses de composição, como salientado por Lima (2014), o número de conciliações na prática não sofreu aumento considerável em vista da ausência de requisitos mais claros para celebração dos pactos e do receio de represálias disciplinares face a existência de controle por parte da Corregedoria-Geral (artigo 10 da ordem de serviço n. 13/2009). Segundo Kuhn (2013, p- 25), as mudanças representativas neste cenário vieram a ocorrer efetivamente com a ordem de serviço de n.º 18, 2011 e de n.º 2, 2012. Estas ordens de serviços representaram o estabelecimento de critérios mais claros para a composição, a desoneração da do envio dos termos de acordo para a Corregedoria e, especialmente, o último ato normativo, criou o projeto das centrais de conciliação.

As centrais foram criadas com o propósito de prevenir e de promover a solução conflitos no âmbito da União. As centrais se mostraram um importante instrumento para o combate à excessiva litigiosidade e também tem sido responsáveis pela renovação da praxe defensiva nas demandas envolvendo a União. Em 2015, esta iniciativa recebeu a premiação especial no Innovare pela inovação no sistema de solução de conflitos.

Ainda, como destaque da incorporação da política de consensualidade no âmbito da instituição, têm-se vinculada a Consultoria Geral da União, a Câmara de Conciliação e Arbitragem da Administração Federal (CCAF). Criada em 27 de setembro de 2007 e instituída pelo Ato Regimental n.º 05/2007 inicialmente tinha o propósito de promover a solução de controvérsias no âmbito da

9 Este revelou que o custo unitário médio de um processo seria de R\$ 5.606,67 (cinco mil seiscientos e seis reais e sessenta e sete centavos), o tempo médio de tramitação seria de 9 anos, 9 meses e 16 dias e que o êxito na recuperação judicial do crédito seria de apenas 25,8% (vinte e cinco e oito pontos percentuais)

Administração Pública Federal direta e indireta. Mas, com o tempo e o sucesso na resolutividade dos conflitos, as atribuições foram ampliadas para também abranger os conflitos entre a Administração Federal e as pessoas jurídicas da Administração Estadual, do Distrito Federal e dos municípios. A Câmara têm se notabilizado perante a administração da justiça e a organização administrativa. Em 2008, por exemplo, recebeu menção honrosa no prêmio *Innovare* pela prática da conciliação e pela resolução de controvérsias no âmbito federal.

Com a edição da lei 13.140/2015 (mediação entre particulares e autocomposição no âmbito da Administração Pública) a esperança é que a Câmara assuma a solução de conflitos em face de particulares, inclusive, os contratados e os que são parte de qualquer relação supervisionada ou regulada pelo poder público. Ainda, com o novo Código de Processo Civil, a partir da obrigatoriedade da instalação das câmaras de mediação e de conciliação, artigo 174, a expectativa é que as atividades de mediação e de conciliação no âmbito federal sirvam de modelo para as demais esferas da federação e se observe no âmbito federal a descentralização destas atividades pelos órgãos de execução da instituição, com o alcance de um maior número de solução de controvérsias.

Em sentido semelhante ao que se verificou nos órgãos de direção e de execução da instituição, encontra-se também no âmbito da Procuradoria Geral Federal, órgão vinculado, profícuas experiências relacionadas à redução da conflitualidade judicial e à difusão da consensualidade. Desde a sua criação em 10.480/2002 a procuradoria tem investido em projetos para a prevenção dos conflitos e para permitir a realização das conciliações judiciais. Nesse sentido, identifica-se no âmbito extrajudicial os projetos de redução de demandas (portaria interministerial AGU/MPS 08/2008) e de conciliação prévia nas execuções fiscais (portaria da PGF de n.º 595/2013) e o projeto de conciliação administrativa em âmbito recursal em parceria com a Defensoria Pública da União (resolução conjunta n.º 01 INSS/CRPS).

Na seara judicial, a disseminação de práticas conciliatória e cooperativas tem rendido uma economia nos custos do processo e da litigância. Os números significativos nesse sentido do órgão começaram a ser registrados a partir da lei 10.259/01, instituidora dos juizados especiais federais. A presidência da República para regulamentar a atuação perante os juizados editou o decreto 4.250/02 o qual, por sua vez, deu ensejo a edição da portaria 505/2002 pelo Advogado Geral da União. Tal portaria previu expressamente a possibilidade de os procuradores ou de os advogados oficientes nesta jurisdição especial realizarem acordo, sem a intervenção prévia ou a posterior da

direção superior. A autorização, no entanto, se aplicaria às hipóteses de inexistência de controvérsia jurídica e de reconhecimento de erro administrativo por autoridade competente, respeitado o teto de 60 salários mínimos, incluindo-se neste patamar a soma das 12 parcelas vincendas (se existente).

A regulamentação da conciliação nos Juizados Especiais permaneceu inalterada e regida pela portaria 505 de 2002 até a substituição pela portaria 109 de 2007 do Advogado Geral da União. A novel portaria, ainda vigente, disciplina a temática. A possibilidade de delegação desta atribuição e o tratamento mais detido da matéria referente à generalidade das ações somente veio a ocorrer com a alteração da lei 9.469/1997, inicialmente, pela medida provisória 449/2008, convertida, posteriormente, na lei 11.941/2009.

Com a novel previsão legislativa, o Advogado Geral da União editou as portarias 990 e 1156 de 2009 regulamentando a subdelegação da atribuição de autorizar a conciliação aos chefes dos diversos órgãos e carreiras da instituição. O Procurador Geral Federal, a sua vez, editou a portaria 915/2009 referendando a possibilidade de realização de acordos por parte dos procuradores federais estendendo, inclusive, esta possibilidade para as ações em tramitação no rito ordinário.

Além das hipóteses de acordo nas situações previstas na portaria da Advocacia Geral de n.º 109 de 2007 e da procuradoria de n.º 915/2009, a procuradoria regulamentou especificamente a possibilidade de conciliação nas ações de cobrança em vista dos custos do processo em detrimento do proveito econômico (portaria 377 de 2011), nas ações regressivas acidentárias (portaria 06 de 2011) e nas ações de benefício por incapacidade (portaria 258 de 2016). Os acordos, ainda, podem ser realizados em todas as situações previstas na legislação especial afeta a cada área de atuação das autarquias e das fundações públicas federais, sendo que a análise da ausência de controvérsia jurídica atinente às questões específicas deve ser realizada pela consultoria jurídica vinculada às entidades descentralizadas (art. 3º, II, e §1º, da Portaria da Advocacia Geral 109/2007 c/c art. 2º, caput e §2º, da Portaria da Procuradoria Geral Federal nº 915/2009).

No âmbito do Judiciário a consolidação do número de conciliações passou a ser uma realidade a partir da instituição da política nacional de tratamento adequado dos conflitos, já mencionada no presente artigo. Observando a diretriz desta política no tocante às estatísticas, o relatório da justiça em número do Conselho Nacional de Justiça publicado em 2016, referente ao ano base 2015, trouxe pela primeira vez o índice de conciliação – um indicador que revela o percentual de sentenças homologatórias comparado ao de sentenças terminativas e de mérito.

O índice de conciliação em relação à Justiça Federal, ramo de atuação da Advocacia Geral da União registra o percentual de 3,4% nas varas ordinárias (sendo 3,3% na fase de conhecimento e 1% em grau recursal) e de 5,6% nos Juizados. O índice é relativamente baixo quando comparado ao das demais justiças, v.g estadual e do trabalho. Apesar do baixo índice de conciliação na Justiça Federal, não se pode negar que os procuradores públicos tem sido importantes agentes nas conciliações obtidas perante o Judiciário, especialmente, nas demandas previdenciárias.

O impacto desta atuação tem sido sentido no sistema de justiça. À guisa de exemplificação têm-se a premiação da equipe de trabalho remota de benefícios por incapacidade ligada a Procuradoria Regional Federal da 4^a. Região no início de 2017 no “Conciliar é Legal” do Conselho Nacional de Justiça na categoria Justiça Federal.

4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A breve análise proposta no artigo revelou que a Advocacia Geral da União nos seus 25 anos tomou lugar como uma das principais instituições do sistema de solução de conflitos envolvendo o interesse público. Nos seus anos de existência, a instituição evoluiu administrativamente e ganhou racionalidade na prestação dos serviços essenciais à Administração e à justiça.

No que toca à dimensão essencial à justiça, que foi analisada pelo prisma da representação judicial, evidenciou-se que a instituição assimilou a cultura de consensualidade e tem sido responsável por assegurar a prevenção de conflitos e reduzir a litigiosidade no âmbito das demandas envolvendo as pessoas jurídicas de direito público da Administração Direta e Indireta.

Através de um recorte da atuação da Procuradoria Geral da Fazenda Nacional, da Procuradoria Geral de União, da Consultoria Geral da União e da Procuradoria Geral Federal demonstrou-se a consolidação de uma pauta de atuação cooperativa e consensual envolvendo o poder público federal.

Todo o analisado deixou claro o quanto a adesão à política consensual tem transformado o tradicional paradigma defensivo da instituição e o quanto a instituição e os seus órgãos de execução têm assumido importância na distribuição da justiça e no combate à demora processual. Nestes 25 anos porque não dizer: A Advocacia Geral da União tem se portado como uma instituição essencial à segurança e à solução das relações jurídicas controvertidas de interesse público.

REFERÊNCIAS

ADVOCACIA GERAL DA UNIÃO. *Panorama 2017*. Disponível em: <[https://agudf.sharepoint.com/sites/RedeAGU/SitePages/Atua%C3%A7%C3%A3o-da-AGU-evitou-sa%C3%ADda-de-R\\$-1,05-trilh%C3%A3o-dos-cofres-p%C3%BAblicos-em-2017.aspx?web=1](https://agudf.sharepoint.com/sites/RedeAGU/SitePages/Atua%C3%A7%C3%A3o-da-AGU-evitou-sa%C3%ADda-de-R$-1,05-trilh%C3%A3o-dos-cofres-p%C3%BAblicos-em-2017.aspx?web=1)>. Acesso em: 20 mar. 2017.

ASSOCIAÇÃO DOS MAGISTRADOS BRASILEIROS. *O uso da justiça e o litígio no Brasil*, 2015. Disponível em: <<http://s.conjur.com.br/dl/uso-justica-litigio-brasil-pesquisa-amb.pdf>>. Acesso em: 3 nov. 2015

CLEMENTINO, Marco Bruno Miranda. As demandas repetitivas de direito público e o princípio da procedimentalização da isonomia. In: MORAES, Vânia Cardoso André (coord.). *As demandas repetitivas e os grandes litigantes*: possíveis caminhos para a efetividade do sistema de justiça brasileiro. Brasília: Enfam, 2016.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. *Resolução n. 125, de 29 de novembro de 2010*. Dispõe sobre a Política Judiciária Nacional de tratamento adequado dos conflitos de interesses no âmbito do Poder Judiciário e dá outras providências. Disponível em: <<http://www.cnj.jus.br/atos-administrativos/atos-da-presidencia/323-resolucoes/12243-resolucao-no-125-de-29-de-novembro-de-2010>>. Acesso em: 9 out. 2016.

_____. Diagnóstico sobre as causas de aumento das demandas judiciais cíveis, mapeamento das demandas repetitivas e propositura de soluções pré-processuais, processuais e gerenciais à morosidade da Justiça. *Fundação Getúlio Vargas*. 2010a. Disponível em: <http://www.cnj.jus.br/images/pesquisas-judiciarias/Publicacoes/%20relat_pesquisa_fgv_edital1_2009.pdf> . Acesso em: 1 jul. 2016.

_____. Inter-relações entre o processo administrativo e o judicial (em matéria fiscal) a partir da identificação de contenciosos cuja solução deveria ser tentada previamente na esfera administrativa. *Universidade Federal do Rio Grande do Sul*. 2010b. Disponível em: <http://www.cnj.jus.br/images/pesquisas-judiciarias/Publicacoes/relat_pesquisa_ufrgs_edital1_2009.pdf>. Acesso em: 15 out. 2016.

_____. *100 maiores litigantes*. Departamento de Pesquisas Judiciárias. Brasília: CNJ, 2011. Disponível em: http://www.cnj.jus.br/images/pesquisas-judiciarias/pesquisa_100_maiores_litigantes.pdf> Acesso em: 1 nov. 2015.

_____. *Justiça em Números*. Departamento de Pesquisas Judiciárias. Brasília: CNJ, v 1, p. 404, 2016. Disponível em: <<http://www.cnj.jus.br/programas-e-acoas/pj-justica-em-numeros>>: Acesso em: 10 jan. 2016

CUNHA, Luciana Gross. et al. *Índice de Confiança na Justiça*. Relatório ICJBrasil - 1 semestre 2017. Disponível em: <<http://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/handle/10438/6618>> . Acesso em: 22 dez. 2016.

DELGADO, José Augusto. *A imprevisibilidade das decisões judiciais e seus reflexos na segurança jurídica*. 2007. Disponível em: <<http://bdjur.stj.jus.br/dspace/handle/2011/74120>>. Acesso em: 22 fev. 2018.

Instituto De Pesquisa Econômica Aplicada. *Custo e tempo do processo de execução fiscal promovido pela Procuradoria Geral da Fazenda Nacional (PGFN)*, 2012. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/comunicado/120103_comuni_cadoipea127.pdf> . Acesso em: 1 mar. 2018.

KUHN, Paulo Henrique. Gerenciamento das demandas repetitivas pela Administração Pública: dificuldades encontradas e possíveis soluções a serem adotadas na perspectiva da Procuradoria Geral da União. In: *Seminário demandas repetitivas na Justiça Federal: possíveis soluções e processuais e gerenciais*, 28 fev. e 1 mar. 2013. Centro de Estudos Judiciários, Brasília: Conselho da Justiça Federal, 2013. (Série cadernos do CEJ, 29).

LIMA, Carlos Eduardo Dantas de Oliveira. Evolução da conciliação na Procuradoria-Geral da União. In: *Revista Jus Navigandi*, Teresina, a. 19, n. 3929, 4 abr. 2014. Disponível em: <<https://jus.com.br/artigos/27177>>. Acesso em: 6 fev. 2018.

LUCENA FILHO, Humberto Lima de. *A constitucionalização da solução pacífica dos conflitos na ordem jurídica de 1988*. 2012a. 157 f. Dissertação (Mestrado em Direito) – Centro de Ciências Sociais Aplicadas, Universidade Federal do Rio Grande do Norte, Natal, 2012.

SADEK, Maria Tereza Aina. *Judiciário: mudanças e reformas*. Estud. av. [online]. 2004, v. 18, n. 51, p. 79-101. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0103-40142004000200005&lng=pt&nrm=iso> Acesso em: 2 fev. 2018.

_____. Acesso à Justiça: visão da sociedade. In: *Revista Justitia*, São Paulo, v. 65, n. 198, p. 271-279, jun. 2008.

VALENTE, Maria Jovita Wolney. História e evolução Advocacia-Geral da União In: GUEDES, Jefferson Carús; SOUZA, Luciane Moessa de (coords.). *Advocacia de Estado: estudos em homenagem a Diogo de Figueiredo Moreira Neto e José Antônio Dias Toffoli*. Belo Horizonte: Fórum, 2009.

VIEIRA, Pedro Gallo; FARO, Julio Pinheiro. Um inventário sobre a Advocacia de Estado no Direito Comparado Sul-Americano In: PEDRA, Adriano Sant'Ana (coord.). *Advocacia pública de estado: estudos comparativos nas democracias euro-americanas*. Curitiba: Juruá, 2014..

VALIATI, Thiago Priess. *O princípio constitucional da segurança jurídica nos setores de infraestrutura: a segurança como dever dos Poderes Público e como direito dos agentes econômicos*. 2016. 234f. Dissertação (Mestrado em Direito do Estado). Faculdade de Direito. Universidade Federal do Paraná, Curitiba, 2016.