

# Programa de Redução de Litígios e de Aperfeiçoamento da Defesa Judicial da União

*Advocacia-Geral da União (AGU)*

*Presidência da República (PR)*

O programa de redução de litígios e de aperfeiçoamento da defesa da União consiste na criação e aplicação de instrumentos aptos a promover a abstenção e desistência de recursos judiciais da União em hipóteses predefinidas por meio de pareceres referenciais. No período de julho de 2012 a agosto de 2014, os órgãos da Procuradoria-Geral da União se abstiveram de interpor 50.573 recursos judiciais, sendo 13.259 perante o Superior Tribunal de Justiça e 37.317 perante os Tribunais Regionais Federais. No mesmo período, desistiram de 2.517 recursos judiciais interpostos nos referidos tribunais. Com essa iniciativa, provocaram a extinção de 53.090 processos judiciais no aludido período, evitando a movimentação da máquina judiciária e da própria Procuradoria-Geral da União em uma sequência de inúmeras decisões judiciais e novos recursos nesses processos.

## **Caracterização da situação anterior e identificação do problema**

O Programa de Redução de Litígios e de Aperfeiçoamento da Defesa Judicial da União, que tem como fundamentos o II Pacto Republicano de Estado por um Sistema De Justiça Mais Acessível, Ágil e Efetivo e o Planejamento Estratégico da Advocacia-Geral da União e da Procuradoria-Geral da União, foi concebido a partir da constatação de que nos anos de 2010 e 2011, segundo estudo estatístico elaborado pela Coordenação-Geral de Gestão Judicial da Procuradoria-Geral da União, 84% (oitenta e quatro por cento) dos acórdãos preferidos pelo Superior Tribunal de Justiça nos recursos interpostos pela União lhe foram desfavoráveis, sendo que, desses, os Agravos Regimentais tiveram o índice de insucesso de 96% (noventa e seis por cento).

O prolongamento da tramitação de recursos sabidamente inviáveis, além de contribuir para o estrangulamento do Poder Judiciário e para o aumento do custo do funcionamento da máquina judiciária e da própria Advocacia-Geral da União, compromete a credibilidade da União perante o Poder Judiciário e, ademais, impede que a AGU concentre seus esforços no aperfeiçoamento das teses de defesa da União nas ações classificadas como relevantes.

## **Descrição da iniciativa e da inovação**

O programa foi planejado para ser desenvolvido em cinco fases. Inicialmente, consistiu na identificação, no âmbito do Superior Tribunal de Justiça, dos casos em que, invariavelmente, óbices intransponíveis de natureza processual impediam o seguimento dos recursos judiciais da União, bem como das hipóteses de direito material que representavam o maior percentual de iterativa inadmissibilidade ou negativa de provimento desses recursos.

Ato seguinte, foram elaborados 14 pareceres referenciais relativos aos objetos identificados, nos quais foi sugerida a adoção das medidas adequadas à solução de cada caso, conforme as suas particularidades, com foco principal na redução de litígios (desistência de recursos interpostos, abstenção da interposição de recurso e edição de súmulas ou instruções normativas) e no aperfeiçoamento da defesa judicial da União.

Os referidos pareceres referenciais foram objeto de orientações de atuação (*e-mails* circulares) destinadas aos órgãos de execução da Procuradoria-Geral da União sediados em todo o País e, ademais, provocaram a edição por parte do Advogado-Geral da União:

- da Portaria AGU nº 260, de 22 de junho de 2012 – que dispõe sobre autorização para desistência de recursos no âmbito do Superior Tribunal de Justiça 2012 (produto dos Pareceres Referenciais nº 1 a 7);

- da Instrução Normativa nº 2, de 3 de dezembro de 2012 – que autoriza a abstenção de recurso (produto do Parecer Referencial nº 09/2012/DBS/DCM/PGU/AGU);

- da Instrução Normativa nº 3, de 3 de dezembro de 2012 – que autoriza a abstenção de recurso (produto do Parecer Referencial nº 14/2012/MMC/DCM/PGU/AGU);

- da Súmula nº 66, de 3 de dezembro de 2012 – que autoriza o reconhecimento da procedência do pedido e a abstenção de recurso (produto do Parecer Referencial nº 12/2012/PCA/DCM/PGU/AGU);

- da Súmula nº 70, de 14 de junho de 2012, que autoriza o reconhecimento da procedência do pedido e a abstenção de recurso (produto do Parecer Referencial nº 13/2012/FCSV/DCM/PGU/AGU);

- da Portaria AGU nº 227, de 03 de julho de 2014 – que dispõe sobre autorização para desistência e abstenção de recursos no âmbito dos Tribunais Regionais Federais.

## Concepção da inovação e trabalho em equipe

Transcreve-se trecho do Despacho Conjunto nº 01/2012/DCM-DSP/PGU/AGU, de 17 de abril de 2012, que instaurou o programa, o qual demonstra a sua concepção da inovação e o trabalho de equipe:

“Considerando que no II PACTO REPUBLICANO DE ESTADO POR UM SISTEMA DE JUSTIÇA MAIS ACESSÍVEL, ÁGIL E EFETIVO, do qual são signatários os Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, está estabelecido, como objetivo, o aprimoramento da prestação jurisdicional, especialmente pela efetividade do princípio constitucional da razoável duração do processo, bem como que, por meio daquele instrumento, foram assumidos os seguintes compromissos:

- incrementar medidas tendentes a assegurar maior efetividade ao reconhecimento dos direitos, em especial a concessão e revisão de benefícios previdenciários e assistenciais.
- fortalecer a mediação e a conciliação, estimulando a resolução de conflitos por meios autocompositivos, voltados à maior pacificação social e menor judicialização.
- ampliar a edição de súmulas administrativas e a constituição de Câmaras de Conciliação.
- considerando que é objetivo fixado no Mapa Estratégico 2011-2015 da Procuradoria-Geral da União o oferecimento de alternativas diferenciadas para a solução de conflitos, bem como que, entre as suas metas para o ano de 2012, estão a redução de litígios, o aperfeiçoamento da defesa judicial da União e o direcionamento da força de trabalho para as demandas relevantes.
- considerando que, nos anos de 2010 e 2011, segundo estudo estatístico elaborado pela Coordenação-Geral de Gestão Judicial,

84% (oitenta e quatro por cento) dos acórdãos preferidos pelo STJ nos recursos interpostos pela União lhe foram desfavoráveis, sendo que, desses, merecem destaque especial os agravos regimentais, cujo índice de insucesso chegou a preocupantes 96% (noventa e seis por cento).

- considerando que parcela significativa desses recursos inexitosos se enquadra na previsão contida no art. 4º da Lei nº 9.469/97, o qual preceitua que, não havendo súmula da AGU, o Advogado-Geral da União poderá dispensar a interposição de recursos judiciais quando a controvérsia jurídica estiver sendo iterativamente decidida pelo Supremo Tribunal Federal ou pelos Tribunais Superiores.
- considerando que o prolongamento da tramitação de recursos sabidamente inviáveis, além de contribuir para o estrangulamento do Poder Judiciário e para o aumento do custo do funcionamento da máquina judiciária e da própria AGU, compromete a credibilidade da União perante o Poder Judiciário e, ademais, impede que a AGU concentre seus esforços no aperfeiçoamento das teses de defesa da União nas ações classificadas como relevantes (Portaria AGU nº 87/2003).
- considerando que, atualmente, na Primeira e na Terceira Seções Especializadas do STJ, tramitam milhares de recursos em que a União figura como recorrente.
- considerando que, dos recursos judiciais da União, 94% (noventa e quatro por cento) tratam de matérias de competência do Departamento de Assuntos do Pessoal Civil e Militar (DCM/PGU) e do Departamento de Serviço Público (DSP/PGU).
- considerando, por fim, os resultados da execução do “Projeto Integração PGU/PRUs – Redução de Litígios nas Matérias Referentes ao DCM” (NUP nº 00405004047/2011-51).

O Departamento de Assuntos do Pessoal Civil e Militar (DCM/PGU) e o Departamento de Serviço Público (DSP/PGU) instituem o Programa de Redução de Litígios e de Aperfeiçoamento da Defesa Judicial da União, que será executado segundo os critérios e prazos a seguir estipulados: (...)”.

### **Objetivos da iniciativa**

Redução de litígios (com a extinção de recursos judiciais interpostos pela União) e aperfeiçoamento da defesa judicial da União, com o objetivo de racionalizar a atuação dos Advogados da União na defesa judicial dos interesses da União, de incrementar o índice de decisões judiciais favoráveis à União e, conseqüentemente, proporcionar economia ao erário.

### **Público-alvo da iniciativa**

Advogados da União que atuam na defesa judicial dos interesses da União em todo o País.

### **Ações e etapas da implementação**

Transcreve-se, também nessa oportunidade, trecho do Despacho Conjunto nº 01/2012/DCM-DSP/PGU/AGU, de 17 de abril de 2012, que instaurou o programa, o qual demonstra as ações e etapas da respectiva implementação:

“1) Primeira fase – identificação dos objetos do programa.

Serão identificados, até o dia 23 de abril de 2012:

I.1) no âmbito do DCM e do DSP, as hipóteses de ausência de pressuposto de admissibilidade recursal que, invariavelmente, caracterizam óbices intransponíveis ao seguimento dos recursos da União destinados ao STJ;

I.2) no âmbito do DCM, os objetos de direito material dos recursos judiciais da União que representam o maior percentual de iterativa inadmissibilidade ou negativa de provimento pelo Superior Tribunal de Justiça, nos seguintes limites:

I.2.1) até 6 (seis) objetos em matéria de Pessoal Civil;

I.2.2) até 4 (quatro) objetos em matéria de Pessoal Militar.

II) Segunda fase – elaboração de pareceres referenciais.

Relativamente a cada um dos óbices processuais e dos objetos de direito material previstos no item “I”, serão elaborados, até o dia 28 de maio de 2012, pareceres individuais conclusivos – denominados de pareceres referenciais, que constarão do *site* da PGU (rede AGU) e serão acessíveis por meio de *link* próprio, a ser criado nas páginas do DCM e do DSP –, dos quais deverão constar, imprescindivelmente, expressa manifestação acerca do grau de pacificação do entendimento do STJ (se na Corte Especial, nas Seções Especializadas ou nas Turmas) e da probabilidade de sua reversão, inclusive, se for o caso, no STF, bem como sugestão de adoção das medidas adequadas à solução de cada caso, conforme as suas particularidades.

Sem prejuízo de outras providências que, eventualmente, possam também vir a ser sugeridas nos pareceres referenciais, o presente programa objetiva, em especial, a análise da conveniência de sugestão de adoção, isolada ou cumulativamente, das seguintes medidas:

II.1) autorização do Advogado-Geral da União, por meio de portaria, para que os Advogados da União desistam de recurso em tramitação no STJ, nas hipóteses em que for verificada a ausência de pressuposto de admissibilidade recursal, que impossibilite a reversão da decisão judicial vergastada;

II.2) edição, por parte do Advogado-Geral da União, de súmula, instrução normativa ou outro instrumento normativo apto a promover a redução de litígios, nas hipóteses em que a decisão judicial estiver de acordo com a jurisprudência iterativa do STJ – devendo-

se considerar como tal as decisões judiciais reiteradas da Corte Especial, da Primeira ou da Terceira Seção Especializada ou de ambas as Turmas que as compõem –, e desde que demonstrada a improbabilidade de sua reversão pelo próprio STJ ou pelo STF;

II.3) orientação dos Advogados da União, por meio de ato da Procuradora-Geral da União, a se absterem de interpor recurso contra as decisões que, aplicando acertadamente enunciado de Súmulas do STJ e/ou do STF, inadmitem recursos por efetiva ausência de pressuposto de admissibilidade recursal;

II.4) orientação de aperfeiçoamento da defesa judicial da União, por meio de ato da Procuradora-Geral da União, nas hipóteses em que medidas de prevenção puderem evitar a caracterização de ausência de pressuposto de admissibilidade recursal nos recursos judiciais da União, bem como naquelas em que, no que diz respeito às questões de mérito, for constatada inadequação, divergência ou deficiência das teses utilizadas pelos órgãos de execução da PGU;

II.5) conciliação de interesses, como solução alternativa, nas hipóteses em que a pretensão deduzida estiver de acordo com a jurisprudência iterativa do STJ, conforme previsto no item “II.2”, ou mesmo nos casos em que essa forma de composição se justificar pela comparação entre o valor inicial da causa e o seu custo final, considerados as despesas com a tramitação do processo e o acréscimo decorrente da incidência de correção monetária e juros de mora;

II.6) prevenção de litígios, nas hipóteses em que for cabível a articulação com órgãos da Consultoria-Geral da União, para fim tanto de se proceder a uma orientação da administração pública a rever procedimentos administrativos – editando, alterando ou revogando atos administrativos –, quanto de se formular proposta de edição ou de alteração de lei, no sentido de convergirem com a jurisprudência iterativa do STJ.

III) Terceira fase – submissão dos pareceres referenciais e de proposta de minuta de portaria autorizativa à Procuradora-Geral da União.

Serão submetidos à apreciação da Procuradora-Geral da União, até o dia 30 de maio de 2012, os pareceres referenciais de que trata o item “II” e, bem assim, proposta de minuta de portaria autorizativa de desistência de recursos interpostos, a ser sugerida ao Excelentíssimo Senhor Advogado-Geral da União, considerando-se que, no âmbito da AGU, a autorização para a prática do referido ato (hipótese de sugestão objeto do item “II.1”) compete ao dirigente máximo da instituição, conforme o art. 4º da Lei Complementar nº 73/1993 e o art. 4º da Lei nº 9.469/1997.

IV) Quarta fase – proposta de plano de articulação com o superior tribunal de justiça.

Até 24 (vinte e quatro) horas após a publicação da portaria a que se refere o item “V”, será submetida à apreciação da Procuradora-Geral da União minuta de proposta de plano de articulação entre a Procuradoria-Geral da União e o Superior Tribunal de Justiça, no sentido de que seja disponibilizado pelo STJ franco acesso aos autos dos processos judiciais em que a União figura como recorrente, tanto da Primeira quanto da Terceira Seção Especializada.

V) Quinta fase – execução das medidas sugeridas nos pareceres referenciais.

A partir do dia 1º de julho de 2012, os Advogados da União do DCM e do DSP, conforme sua área de atuação, procederão, em duas etapas, à análise dos processos judiciais de que trata o item IV, identificando, entre eles, os casos que se enquadram nas situações descritas nos pareceres referenciais:

V.1) primeira etapa: processos residuais da Terceira Seção, cuja competência, a partir de 05/12/2011 (Emenda Regimental nº 14/2011), passou a abranger apenas matéria penal; e

V.2) segunda etapa: processos da Primeira Seção.

Em cada uma das etapas, os processos judiciais serão analisados de forma gradativa, iniciando-se pelos mais antigos, conforme o plano de articulação com o STJ.

Os pareceres referenciais que veicularem sugestão de edição, por parte do Advogado-Geral da União, de súmula, instrução normativa ou outro instrumento autorizativo deverão ter cópias autuadas individual e separadamente, a fim de que sejam encaminhadas ao Departamento de Estudos Jurídicos e Contencioso Eleitoral (DEE/PGU), para manifestação e posterior submissão à Excelentíssima Senhora Procuradora-Geral da União.

As desistências de recursos interpostos e as abstenções de interposição de recursos deverão ser justificadas por meio de simples registro no Sicaú, com a indicação dos pareceres referenciais aplicados em cada caso.

Já teve início, no presente ano de 2014, a 2ª geração do Programa de Redução de Litígios e de Aperfeiçoamento da Defesa Judicial da União, com foco na atuação das Procuradorias-Regionais da União, que recebeu disciplinamento específico pela Portaria AGU nº 227, de 03 de julho de 2014, a qual dispõe sobre autorização para desistência e abstenção de recursos no âmbito dos Tribunais Regionais Federais.

### **Descrição dos recursos financeiros, humanos, materiais e tecnológicos**

Os recursos utilizados na iniciativa foram os disponíveis para o desenvolvimento das atividades normais da Procuradoria-Geral da União (PGU), órgão da Advocacia-Geral da União (AGU), inclusive os dos seus órgãos de execução regionais e estaduais (Procuradorias-Regionais da União, Procuradorias da União e Procuradorias Seccionais da União). Ou seja, não

houve a necessidade de investimento de quaisquer recursos específicos para a iniciativa.

### **Por que considera que houve utilização eficiente dos recursos na iniciativa?**

Porque foi possível mensurar a significativa redução de litígios e o expressivo incremento das decisões judiciais favoráveis à União no âmbito do Superior Tribunal de Justiça em decorrência da execução do programa.

### **Monitoramento e avaliação da iniciativa**

As desistências de recursos judiciais interpostos e as abstenções de interposição de recursos são registradas no Sistema Integrado de Controle das Ações da União (Sicau), com códigos específicos, e nele são realizadas, também, as indicações dos pareceres referenciais aplicados em cada caso, proporcionando o permanente monitoramento e avaliação do desenvolvimento do programa.

### **Resultados quantitativos e qualitativos concretamente mensurados**

No período de julho de 2012 a agosto de 2014, os órgãos da Procuradoria-Geral da União se abstiveram de interpor 50.573 recursos judiciais, sendo 13.259 perante o Superior Tribunal de Justiça e 37.317 perante os Tribunais Regionais Federais. No mesmo período, desistiram de 2.517 recursos judiciais interpostos nos referidos tribunais. Com essa iniciativa, provocaram a extinção de 53.090 processos judiciais no aludido período, evitando a movimentação da máquina judiciária e da própria Procuradoria-Geral da União, em uma sequência de inúmeras decisões judiciais e novos recursos nesses processos.

O Anuário da Justiça Brasil 2013, uma publicação da ConJur Editorial, com o apoio da Fundação Armando Álvares Penteado (FAAP) e da revista eletrônica Consultor Jurídico, revelou que, somente nos primeiros meses de execução (quando havia provocado a extinção de 1.500 recursos), o Programa de Redução de Litígios e Aperfeiçoamento da Defesa Judicial da União já havia gerado, apenas no Superior Tribunal de Justiça, a economia de R\$ 3,5 milhões de reais.

### **Obstáculos encontrados e soluções adotadas**

A cultura ainda existente na Advocacia-Geral da União de sempre se recorrer das decisões desfavoráveis, independentemente da probabilidade de êxito do recurso e do custo da tramitação do processo para a própria União, foi – e ainda é – o principal óbice ao desenvolvimento do programa.

Foi necessária, inicialmente, a criação de instrumentos que evidenciassem a quebra desse paradigma: os pareceres referenciais do programa, que foram aprovados pela Procuradora-Geral da União. Outros instrumentos que contribuíram para a mudança da cultura até então existente na Advocacia-Geral da União foram, inicial e principalmente, a Portaria AGU nº 260/2012, que foi seguida, mais recentemente, pela Portaria AGU nº 227/2014, ambas do Advogado-Geral da União. Esses instrumentos autorizaram os Advogados da União a se absterem da interposição de recursos e a desistirem de recursos já interpostos relativamente a objetos expressamente indicados.

Além disso, mostrou-se necessária a deflagração de uma intensa campanha de divulgação do novo paradigma para os órgãos de execução da Procuradoria-Geral da União, bem como dos resultados e benefícios alcançados com a execução do programa.

Em continuidade à execução do programa, a Procuradoria-Geral da União está monitorando a abstenção e desistência de recursos judiciais, identificando

os pareceres referenciais aplicados e, a partir da análise das informações extraídas desse monitoramento, orientando a atuação dos Advogados da União que atuam na Procuradoria-Geral da União e dos Advogados da União que atuam nas Procuradorias-Regionais da União, órgãos dos quais são originários os recursos judiciais que aportam do Superior Tribunal de Justiça.

### **Fatores críticos de sucesso**

Justamente por ter sido verificada a necessidade de criação de instrumentos que representassem a quebra do paradigma até então existente, o Programa de Redução de Litígios e de Aperfeiçoamento da Defesa Judicial da União criou os “pareceres referenciais”, que cumpriram as seguintes finalidades:

- identificação dos objetos dos programas, entre aqueles que possuíam maior índice de decisões desfavoráveis à União;
- análise da jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça e do Supremo Tribunal Federal sobre os objetos; e
- sugestões de medidas adequadas à solução de cada caso, tanto no sentido de redução de litígios quanto de aperfeiçoamento da defesa judicial da União.

Os pareceres referenciais, portanto, consistem nos fatores críticos de sucesso do programa.

### **Por que a iniciativa pode ser considerada uma inovação em gestão?**

A instituição de um programa específico, com a criação de pareceres referenciais para a orientação de redução de litígios (abstenção e desistência de recursos em larga escala) e aperfeiçoamento da defesa judicial da União, que propiciaram segurança à atuação dos Advogados da União e provocaram resultados favoráveis imediatos, conforme demonstrado, jamais havia ocorrido no âmbito da Advocacia-Geral da União.

A aplicação dos pareceres referenciais possibilita, ainda – o que também é uma inovação –, a precisa identificação dos defeitos dos recursos originários das Procuradorias-Regionais da União, fato que proporciona a adoção de medidas preventivas por parte daqueles órgãos, tanto no sentido de abstenção da interposição de recursos sabidamente inviáveis quanto da correção de defeitos identificados.

***Responsável***

Niomar de Sousa Nogueira

Diretor do Departamento de Assuntos do Pessoal Civil e Militar

***Endereço***

Setor de Autarquias Sul – Quadra 3 – Lote 5/6, Ed. Multi Brasil Corporate –  
9º Andar – Sala 1000

Brasília/DF, CEP: 70070-030

Telefone: (61) 2026 8643

niomar.nogueira@agu.gov.br

***Data do início da implementação da iniciativa***

Julho de 2012