

O PAPEL DA ADVOCACIA PÚBLICA NA DIMINUIÇÃO DA LITIGIOSIDADE

Por Marcílio da Silva Ferreira Filho

Sempre que tenho a oportunidade de redigir para o Editorial da PGE (Informativos CEJUR), o tema da litigiosidade e seus consectários aporta de uma forma direta (v.g. problemas sobre consensualidade) ou indireta (v.g. problemas de gestão de conflitos). O ponto que me leva a isso é simples: a diminuição da litigiosidade é um dos temas que assola o âmbito prático do Direito e que exige uma solução rápida para os próximos anos, onde, a meu ver, sobressai como também como necessária uma releitura imediata da função desempenhada pela Advocacia Pública.

Nesse breve comentário, a minha intenção é voltar os olhos especificamente à diminuição da litigiosidade através de medidas de diretas: acordos e falta de resistência (não contestação ou recurso, não ajuizamento de ações etc.).

Dados divulgados pelo CNJ no *Justiça em Números* referente ao ano de **2016** apontam para situações complexas e problemáticas. A gestão da máquina judiciária, com o aporte correto de recursos financeiros e humanos, é, sem dúvida, um problema intrínseco à diminuição da litigiosidade, sendo fato que a solução para as dificuldades deve advir também dos usuários do serviço judiciário. Afinal, são 15.773 unidades judiciárias de primeiro grau, sendo 14.175 varas estaduais, do trabalho e federais (90%), 1.598 juizados especiais, 3.039 zonas eleitorais, 13 auditorias militares estaduais e 19 auditorias militares da união. Além disso, há ainda as grandes estruturas dos órgãos de segundo grau e acima.

Para ter uma noção mais profunda do problema, em 2015, as despesas do Poder Judiciário chegaram à monta de R\$ 79,2 bilhões, equivalente a 1,3% do PIB, com um custo médio de R\$ 387,53 por habitante. Uma espécie, então, de *seguro* pago (diga-se de passagem, bem caro) pela população para ter acesso eventual ao poder judiciário em caso de conflito, índice este que remete ainda a um crescimento contínuo, ao invés de haver sua diminuição pelas últimas medidas implantadas na gestão judiciária.

O Tribunal de Justiça de Goiás, que é considerado um tribunal de porte *médio* em comparação aos demais, por exemplo, conta com 2.166.916 casos *pendentes e novos* no ano de 2016, tendo 372 juízes e 10.014 servidores e/ou auxiliares. Em 2016, o gasto para manutenção do referido tribunal foi de R\$ 1.895.937.313,00.

De outra banda, é indiscutível que o tempo médio de duração processual ainda continua sendo um problema grave em decorrência da cultura jurídica litigante no país. A título de exemplo, o tempo médio de um processo de conhecimento, segundo dados do CNJ, é de 2 anos e 11 meses em primeiro grau e 5 meses em segundo grau, chegando, então, a 3 anos e 4 meses. Já a execução fiscal, instrumento típico da Fazenda Pública, tem duração média de 7 anos e 7 meses em primeiro grau e 5 meses em segundo grau, isto é, mais do que o dobro de um processo de conhecimento. Esses dados, é preciso dizer, existem em uma perspectiva muito positiva, pois há processos que ultrapassam, sem dúvidas, os limites acima referidos.

Nesse cenário, um dos grandes contributos à litigiosidade – como vimos afirmando nos últimos trabalhos publicados e também nos editoriais antecedentes - é a participação consubstancial do Poder Público, seja como autor, réu ou interveniente.

Com base nessas informações, a Advocacia Pública vem precisando assumir uma postura diferenciada em relação à gestão de conflitos, não mais como uma instituição meramente burocrática, mas sim com uma filosofia de atuação voltada à praticidade e eficiência.

A Advocacia-Geral da União, por exemplo, vem adotando uma postura interessante. Nos últimos anos, vem sendo editados e reformulados atos normativos para autorizar uma conduta menos incentivadora da litigiosidade, principalmente naquelas hipóteses em que a manutenção da discussão no âmbito judicial será mais prejudicial do que o seu arquivamento.

A Portaria AGU 2/2014, art. 2º, por exemplo, autoriza a realização de acordos nos seguintes limites:

Até R\$100.000,00	Advogados da União que atuam diretamente na causa
Até R\$ 250.000,00	Chefe de Escritório de Representação, do Procurador Seccional, do Procurador da União no Estado ou do Procurador Regional da União (dito Procurador Chefe do respectivo órgão de execução da PGU), conforme o caso
Até R\$ 500.000,00	Procurador da União no Estado ou do Procurador Regional da União, conforme o caso
Acima de R\$ 5000.000,00	Procurador-Geral da União e do Ministro de Estado ou do titular da Secretaria da Presidência da República a cuja área de competência estiver afeto o assunto, ou ainda do Presidente da Câmara dos Deputados, do Senado Federal, do Tribunal de Contas da União, de Tribunal ou Conselho, ou do Procurador-Geral da República, no caso de interesse, respectivamente, dos órgãos dos Poderes Legislativo e Judiciário, ou do Ministério Público da União

A Procuradoria-Geral do Estado de Goiás, é preciso que se diga, também possui previsões normativas no sentido de autorizar a realização de acordos. O limite para o Procurador do Estado é de 60 salários mínimos para os casos específicos do art. 38-A, §2º. No direito tributário, a restrição é maior, já que a lei estadual que trata da transação judicial em matéria tributária é muito restrita (Lei Estadual 16.675/2009).

Os tetos acima referidos e as estruturas jurídicas precisam ser revistos para adequar ao interesse público e à praticidade e eficiência na defesa do interesse público, alocando corretamente os recursos materiais e humanos, o que refletirá diretamente na diminuição também de processos e conflitos, seja através da maior liberdade na realização de acordos, seja através do abandono da conflituosidade em casos em que a manutenção causará mais prejuízos do que benefícios.

No campo jurídico de países de cultura *anglo-saxã*, a atuação com maior liberdade dos Advogados Públicos é algo natural, na medida em que o direito administrativo naqueles Estados possui menores reflexos, tendo sido apenas nas últimas décadas reconhecido como disciplina autônoma.

Os países de cultura romano-germânica, por outro lado, sofrem sérias restrições quanto à disposição dos direitos fazendários em conflito. Mesmo assim, já é possível observar importantes mudanças em ordenamentos jurídicos que pautaram a base do direito administrativo brasileiro, tais como o sistema jurídico francês e italiano.

O que se quer dizer com isso é que a propositura de mudanças é imperiosa. Só assim será possível modificar o panorama problemático da gestão qualificada dos processos e da estrutura judiciária.

Apesar das alterações legislativas, é consenso que a mera mudança de diplomas legais não permite uma mudança imediata da realidade social. A cultura pela menor litigiosidade depende de um conjunto de medidas que promovam, de fato, uma alteração do papel desempenhado pela Advocacia Pública, portando-se com maior liberdade na definição técnica de suas atribuições, especialmente quanto à avaliação de vantajosidade quanto à manutenção de uma disputa judicial.

Marcílio da Silva Ferreira Filho. *Doutorando (UniCEUB) e Mestre em Direito (UFPE). Procurador do Estado de Goiás. Membro Pesquisador do Grupo de Pesquisa “Desafios do Controle da Administração Pública Contemporânea” (CNPQ:*

dgp.cnpq.br/dgp/espelhogrupo/5159404190882666). Membro da Comissão Especial de Estudos Processuais (CEEP) da OAB-Goiás. CV: <http://lattes.cnpq.br/2817314211126999>