

# ADVOCACIA PÚBLICA FEDERAL NA TRIBUNA. A IMPORTÂNCIA DA GESTÃO ESTRATÉGICA RECURSAL PARA RESULTADOS

Rafael Machado de Oliveira\*

**Resumo:** O artigo apresenta premissas e iniciativas da gestão estratégica recursal sob a perspectiva do Estado como parte, buscando contribuir para o aprimoramento na atuação de processos em massa. Após a digressão acerca da importância dos mecanismos de gestão para o contencioso, passa-se à análise crítica sobre o panorama da defesa de tribuna na advocacia pública e a requalificação do princípio da oralidade através do debate na prática jurídica.

**Palavras-chave:** gestão, atuação recursal, planejamento estratégico, pressupostos, iniciativas

**Sumário:** Introdução. 1. Gestão estratégica recursal. 1.1. Gestão de processos. 1.2. Gestão de qualidade. 1.3. Gestão do conhecimento. 2. Pressupostos, diretrizes e ações na área de gestão estratégica recursal. 2.1. Memoriais temáticos. 2.2. Peculiaridades dos juizados especiais. 2.3. Plano de ação das iniciativas. Conclusão

## INTRODUÇÃO

---

\* Procurador Federal. Procurador Regional do INSS na 2ª Região. Especialista em Direito Público pela Universidade de Brasília – UNB. Aperfeiçoamento no programa *Fronteiras em Gestão Pública* pela Fundação Dom Cabral/MG.



tempos difíceis no panorama jurídico brasileiro. Excesso de demandas, crise hermenêutica envolta na crise política e um desafio específico ao Poder Judiciário e demais operadores de contencioso: dar resposta rápida e eficaz à enxurrada de processos judiciais sem comprometer a qualidade dos julgamentos.

Nesse cenário a Advocacia-Geral da União incrementou seus mecanismos de gestão administrativa e de processos na última década. Na atuação contenciosa a evolução foi impulsionada após a instalação do primeiro Juizado Especial Federal do Brasil em 2002, na cidade de Rio Grande/RS.

De lá para cá a representação judicial evoluiu muito. A litigância tomou enorme proporção em pouco mais de dez anos de juizados, fato que representou um divisor em termos de quantidade de processos para movimentar com o desafio da defesa qualificada.

Como medida natural de evolução a administração pública passou a internalizar mecanismos de gestão estratégica antes voltados exclusivamente para a área privada. A gestão para resultados se tornou imperativo de atuação na área pública, impondo-nos a reflexão sobre quais mecanismos adotar para gerenciar processos em massa sem perder a qualidade do trabalho.

Com base nessas premissas verificou-se que uma das medidas mais eficazes no enfrentamento do problema da massificação de litígios e da condução de processos em lote reside na valorização e requalificação do discurso, colocando-o no patamar mais elevado da práxis jurídica, de onde nunca deveria ter saído.

A democracia, desde sua origem ateniense, veio lastreada no discurso e nas práticas democráticas. Nelas a palavra falada foi o instrumento primordial para a criação de consensos.

Com a repartição dos poderes e a criação do judiciário

essa tradição se manteve e se fortaleceu nos tribunais. De fato, a essência da resolução de conflitos nas cortes reside nos debates. Esta é a razão de existência do órgão colegiado, qual seja, favorecer o contraponto de ideias. Pensar o contrário nos permitiria estruturar os tribunais somente com juízos monocráticos, fato que não macularia o princípio constitucional implícito do duplo grau de jurisdição como decorrência da ampla defesa e contraditório. Ressalta-se que não há imperativo categórico pela colegialidade, mas se reconhece sua natureza constitucional, atraindo inexoravelmente o debate como pressuposto de um julgamento de acordo com o devido processo legal.

Anote-se que também na primeira instância de jurisdição a audiência sempre teve o papel fundamental de oitiva das partes, tentativa de conciliação e julgamento na própria sessão.

O princípio da oralidade, portanto, foi e é de fundamental importância na prática jurídica e se fortaleceu com o advento dos Juizados Especiais das leis 9.099/1995 e 10.259/2001.

Paradoxalmente, se verifica um constante desvalor dos debates orais na matéria de direito público em todos os graus de jurisdição, mas principalmente nos tribunais.

Uma das principais causas para essa problemática foi o aumento vertiginoso da litigiosidade após a Constituição Federal de 1988, criadora de uma gigantesca matriz analítica de direitos. No processo de construção da Carta e a partir de sua promulgação vieram as ações repetitivas e a necessidade de julgamentos massificados.

A partir desse momento se observa a prática de julgamentos em lote e o desvirtuamento das decisões monocráticas para qualquer tipo de caso, com inequívoca e lamentável supressão do debate. Com indesejável frequência a rotina de decisão de centenas e até milhares de causas em uma única sessão de órgão colegiado, com a preparação prévia dos votos, tornou as sessões de julgamento meros atos formais de homologação de acórdãos.

Imperioso salientar que a instabilidade econômica e a gama de direitos fundamentais e sociais colaboraram para criar um panorama de Estado segurador e devedor universal dos direitos positivados na Constituição Federal.

Sucessivos planos econômicos concebidos para estancar processos inflacionários e o (mau) trato das questões trabalhistas dos servidores públicos ocasionaram os primeiros focos de ações judiciais massificadas que tornaram o poder público o maior litigante do país.

São tantas ações que não há tempo para debate, reflexão e amadurecimento das teses. Sintomático desse processo foi a criação doutrinária e posteriormente legislativa da coisa julgada inconstitucional, mecanismo que visou reverter teses açodadamente acolhidas contra a Constituição Federal.

Em matéria de direito público é nesse panorama que se situa a atuação da Advocacia-Geral da União e seus órgãos vinculados, como a Procuradoria-Geral Federal, responsável pela representação judicial e extrajudicial das autarquias e fundações públicas federais.

Operando no panorama em que União e Instituto Nacional do Seguro Social – INSS são os órgãos mais demandados da justiça brasileira, o planejamento estratégico para gestão de contencioso tornou-se ferramenta fundamental para obtenção de resultados e elevação do debate.

Nessa modalidade de atuação exalta a importância da palavra falada, otimizando o tempo de tribuna em juízo e atuando a partir de um sistema de teses, trabalho que vêm sendo desenvolvido pela advocacia pública federal com excelentes resultados em prol do interesse público, conforme se verá nas próximas páginas.

## 1. GESTÃO ESTRATÉGICA RECURSAL

A gestão estratégica recursal no âmbito da Advocacia-

Geral da União é uma construção coletiva dos membros agregando experiências bem sucedidas de atuação em órgãos jurisdicionais colegiados.

A experiência contenciosa de massa tem demonstrado que a melhor forma de avaliar o trabalho e por consequência programar a gestão de qualidade na atuação processual é o controle vertical, a partir das instâncias recursais. Com o processo devidamente instruído e julgado tornam-se mais precisos os critérios de análise qualitativa dos atos processuais, como foi o transcorrer do processo, quais aspectos determinaram o resultado da demanda e o quê se poderia ter feito para mudar – se necessário – os rumos do julgamento.

O projeto de excelência recursal está calcado em três perspectivas estratégicas: 1) gestão de processos, 2) gestão de qualidade e 3) gestão do conhecimento.

### 1.1. GESTÃO DE PROCESSOS

A gestão de processos visa trabalhar os acervos de cada órgão jurisdicional nos tribunais e turmas recursais – gabinetes, identificando as matérias repetitivas, as ações prioritárias, plúrimas, coletivas, civis públicas, dentre outras a critério do gestor. A partir daí se pode propor a divisão por acervos, considerando que cada magistrado provavelmente julgará os processos em lote pela similitude da matéria fática ou jurídica. É imperioso buscar conhecer previamente o que será pautado para julgamento na sessão, e para isso é fundamental *interagir com magistrados e suas equipes*. De fato, a estratégia de atuação depende muito da receptividade do juiz, e é por esta razão que varia a forma de atuar perante cada relator.

A esse respeito – o conhecer o juiz – é possível traçar um paralelo dessa forma de atuação proativa com aquela presente no sistema da *common law*.

O direito estadunidense, por exemplo, valoriza muito a

atuação focada na pessoa do magistrado que vai conduzir a causa perante o júri. Como decorrência do sistema adversarial, partes e advogados têm a responsabilidade pela definição das questões litigiosas a fim de conduzir a investigação fática de pré-julgamento e apresentação de provas perante aqueles que irão decidir a causa<sup>1</sup>. O sistema baseia-se no confronto perante a Corte, exigindo atuação proativa dos advogados. Resulta disso a valorização dos procuradores, vistos como grandes responsáveis pelo resultado do caso. É exatamente o que se busca na gestão estratégica recursal: engajamento e assunção de responsabilidade pela equipe.

Anote-se que mesmo no sistema norte-americano do júri, em que pese o papel relativamente neutro na resolução do caso, não se pode afirmar que o juiz não tem poder. Em razão da natureza vinculante do precedente e do *stare decisis*, e, em especial, do papel da revisão judicial, os juízes, em especial os de tribunais de apelação, têm grande importância em casos específicos e no desenvolvimento do direito nos Estados Unidos<sup>2</sup>. O que pode faltar em termos de controle direto sobre provas e evolução dos julgamentos certamente é compensado pelo exercício do poder discricionário dos juízes nos casos e pela influência sobre o desenvolvimento da ciência jurídica<sup>3</sup>.

As lições do direito comparado nos permitem concluir que conhecer a forma como o juiz pensa, sua formação acadêmica e pensamento na hora de julgar são premissas funda-

---

<sup>1</sup> Fine, Toni M., *Introdução ao Sistema Jurídico Anglo-Americano*, São Paulo: Editora WMF Martins Fontes, 2011, p. 93.

<sup>2</sup> Op. cit., p.76: “As regras do *stare decisis* e a natureza vinculante do precedente são conceitos fundamentais no sistema jurídico dos Estados Unidos. *Stare decisis* é um termo latino que tecnicamente significa ‘deixe como está’; o sujeito oculto da sentença é o precedente ou casos decididos anteriormente. Existem diversas explicações para o uso do precedente, incluindo: 1) previsibilidade; 2) justiça; 3) eficiência judiciária; 4) integridade do sistema judicial; e 5) processo de tomada de decisões consciencioso”.

<sup>3</sup> Para melhor iniciação ao direito estadunidense e as possíveis conexões com o sistema brasileiro recomenda-se a leitura integral da obra citada, da professora Toni M. Fine.

mentais para formação de ambiente menos hostil de debate.

Assim, se a matéria de interesse está a cargo de uma turma ou câmara de especialistas em outros ramos do direito, evidente que a abordagem dos temas vai ter que ser diferente. De preferência mais esmiuçada. É comum em órgãos colegiados algum magistrado não dominar uma matéria de sua competência. Desembargadores, ao ingressarem no tribunal por exemplo, são alocados na turma em que houve vaga, independentemente da matéria de sua especialidade. Nas turmas recursais dos juizados especiais federais os juízes tem competência ampla em questões civis, previdenciárias e penais.

Essa questão ganha relevo com a grande mudança de paradigma que se avizinha, já que uma das principais diretrizes do projeto do novo Código de Processo Civil é a valorização dos precedentes, com o objetivo de inibir a propositura de demandas massificadas. Para tal objetivo está previsto o chamado Incidente de Resolução de Demandas Repetitivas, dispositivo que inequivocamente terá maior impacto nas causas contra a fazenda pública.

Aqui entra a valorização do discurso no momento em que o precedente é formado. Não há dúvida de que vai se tratar de uma disputa argumentativa de alto nível e risco a fim de persuadir o julgador. O uso pragmático da linguagem, conciso e eficaz, será de fundamental importância na formação do convencimento. O protagonismo das partes e advogados ganhará relevo, no que DIERLE NUNES convencionou chamar de policentrismo e coparticipação no processo<sup>4</sup>. Ganha a democracia e supera-se o dogma do livre convencimento.

Na verdade o novo código vai apenas reafirmar essa mudança paradigmática. Os juízes são fortemente influenciados pelos argumentos de colegas e principalmente o que as partes

---

<sup>4</sup> Nunes, Dierle José Coelho. *Processo jurisdicional democrático: uma análise crítica das reformas processuais*. Curitiba: Juruá, 2008.

trazem nas demandas judiciais<sup>5</sup>. O trabalho de sustentação oral e interação influenciam o julgador, e a qualidade da argumentação maximiza a perspectiva de acolhimento da tese jurídica ou fática.

E não há nada de errado em tentar influenciar o juiz. É do jogo democrático. E no caso da advocacia pública, que não visa lucro e está calcada no reconhecimento de direitos, trata-se de legítima expressão do sistema de freios e contrapesos. É a provocação do Poder Judiciário para que reflita e fundamente suas decisões em matéria de direito público, que na maioria dos casos afeta a sociedade pelo impacto orçamentário, efeito coletivo ou difuso, além do inevitável efeito multiplicador.

A esse propósito, em recente entrevista à revista *Justiça e Cidadania*, a presidente do Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro, Desembargadora Leila Mariano, ao tratar da massificação de litígios afirmou:

*O juiz tem que ter um tempo, primeiro o de conhecimento, depois o de amadurecimento. O juiz não pode ser precipitado. Temos que pensar nas consequências das nossas decisões, pois às vezes elas chamam mais demandas. Ou seja, nós mesmos- os juízes – criamos um nicho para que as demandas se multipliquem*<sup>6</sup>.

Com precisão a jurista pontua a realidade a que se submete o poder público na condição de garantidor dos direitos sociais que, quando judicializados, se submetem a interpretações ampliativas, supostamente ativistas, mas muitas vezes desconectadas da realidade orçamentária, da reserva do possível e das limitações constitucionais dos poderes constituídos.

Por ocasião do aporte destes temas nos tribunais é que a postura proativa ganha relevo, com a causa já madura e a possibilidade de debate na sessão de julgamento.

Essa forma de atuação é calcada na interação com os jul-

---

<sup>5</sup> POSNER, Richard A. *Para além do direito*. Trad. Evandro Ferreira e Silva. São Paulo: WMF Martins Fontes, 2009, p. 118.

<sup>6</sup> Revista *Justiça e Cidadania*, Edição 146, Outubro de 2012, pp. 22-25.



gadores para a proposição de pautas temáticas. Evidentemente estas propostas podem ou não ser acatadas, mas a ideia é permitir que cada tema seja amplamente debatido na sessão de julgamento com a necessária reflexão dos membros do colegiado. Aqui o que se busca é superar a praxe do “acompanho o relator” pela reflexão, mesmo que isso acarrete a suspensão do julgamento por sucessivos pedidos de vista. Não importa. O que interessa é que os temas de direito público e principalmente as ações de massa sejam amplamente debatidas antes que se feche o voto padrão que vai ser utilizado para todos os julgamentos similares nos casos subsequentes.

Tornou-se comum nos tribunais a anomalia em que uma questão repetitiva e de grande impacto financeiro é votada sem debate, repetindo-se o voto aprovado nas próximas sessões. Somente depois é que se corre atrás do prejuízo tentando reverter a tese no próprio órgão pela via dos embargos de declaração ou na instância superior se superados os requisitos de admissibilidade dos recursos excepcionais de fundamentação vinculada, como o especial, o extraordinário e o pedido de uniformização de jurisprudência. Acerca deste último, trata-se de recurso de inequívoca interposição estratégica. Seu julgamento opera eficácia ultra partes, senão vinculante, com função de precedente uniformizador, à semelhança dos já citados *stare decisis* do sistema da *common law*.

A gestão de processos, portanto, visa trabalhar perante cada gabinete identificando o acervo pendente, antecipando a informação dos processos que serão levados em mesa e propondo pautas temáticas para aperfeiçoar o tempo disponível em sustentação oral.

## 1.2. GESTÃO DE QUALIDADE

A segunda perspectiva é a gestão de qualidade. Trata-se de mecanismo de controle e avaliação da atuação processual a

partir das premissas de uma defesa eficiente e eficaz.

Alguns requisitos objetivos podem ser aferidos na construção de uma defesa e instrução processual mínimos, como a elaboração de contestação específica, a juntada de procedimentos administrativos e informações de sistemas corporativos dos entes públicos (INFOSEG, SIAPE, SIAFI, CNIS, PLENUS, RECEITA, etc.), a indicação e acompanhamento de assistente técnico na prova pericial, quesitação adequada, procedimento e instrução processual regulares, dentre outros.

Conforme se afirmou anteriormente, é eficaz analisar qualitativamente a atuação em juízo na perspectiva vertical, a partir da segunda ou terceira instância. É o momento em que se tem o processo integralmente instruído, podendo se verificar a qualidade das peças produzidas, a profundidade das provas em correlação com pedido e a causa de pedir, e a qualidade da sentença ou acórdão.

Após a subida do recurso verifica-se o foco da insurgência, o prequestionamento e a melhor forma de abordar o tema com os juízes, evitando a prolixidade. A tese exposta na petição pode ser minuciosamente detalhada, mas o despacho em gabinete e a sustentação oral devem primar pela objetividade, com exposição dos pontos nevrálgicos e questões políticas, tais como o impacto orçamentário, potencial multiplicador e reflexo nas políticas públicas.

Trabalha-se o estoque de processos com supervisão, organização e comunicação institucional, com o objetivo de melhorar a qualidade da atuação e conseqüentemente dos julgamentos.

Uma modalidade de análise por amostragem pode incluir pesquisa sobre os atos do processo mediante preenchimento de formulário com as seguintes sugestões de tópicos para avaliação:

- 1) Qualidade da instrução
- 2) Qualidade das peças (inicial, defesa, réplica, manifes-

- tação sobre provas, alegações finais e recurso)
- 3) Viabilidade e eficácia dos argumentos defendidos em nível recursal
  - 4) Comentários gerais sobre a atuação de primeira instância e recursal

Estes quesitos podem se desdobrar em outros que atendam à especificidade da causa, da matéria ou do ramo do direito. Aqui as propostas são mais genéricas, mas o plano de ação deve delinear claramente perspectiva (ou diretriz), objetivo estratégico, iniciativas e seus detalhamentos.

Importante ressaltar que estas medidas não tem caráter correicional. As eventualidades devem ser tratadas de forma autônoma e independente por um gestor de pessoas qualificado, aliado a uma competente assessoria de pesquisa estratégica e gestão de riscos, ou setor de *compliance*, além do necessário trabalho de ouvidorias (derivadas do modelo de *ombudsman* da administração de empresas).

Não se pode desviar do objetivo principal dessa proposta, que é a qualidade da atuação. Claro que se deve trabalhar as pessoas para o diálogo e troca de conhecimentos. Para isso é fundamental ter um ambiente de trabalho agradável, sem competitividade, com fluxo de ideias e experiências. Essa demanda corre por conta da terceira perspectiva, que é a gestão do conhecimento.

### 1.3. GESTÃO DO CONHECIMENTO

Fomentar o estudo e a troca de conhecimentos é a maneira mais eficaz de engrandecer uma instituição e seu maior patrimônio, as pessoas. A troca de conhecimentos é fator importante de prevenção à obsolescência no trabalho.

A gestão do conhecimento pressupõe diálogo, reuniões de trabalho, fóruns de debate, elaboração de tarefas científicas e principalmente canais; fluxos de comunicação e divulgação

das informações e da matéria técnica.

São duas abordagens necessárias. A primeira diz respeito à matéria técnica propriamente dita: normas, teses, doutrina e jurisprudência. A segunda é o conhecimento do objeto de trabalho, que deve necessariamente contemplar: 1) recursos que sobem mensalmente para turmas recursais, tribunais regionais e superiores; 2) recursos que aguardam juízo de admissibilidade; e 3) temas passíveis de uniformização de jurisprudência, repercussão geral e afetação como repetitivos.

É um trabalho que agrega gestão de pessoas e demanda posições de liderança no grupo. Internamente ela se projeta no plano intelectual, na figura de um orientador recursal que conhece profundamente a matéria e acumula robusta experiência profissional. É o sujeito que estuda com profundidade e elabora teses, desafia os demais membros do grupo a pensar e subsidia a equipe com seu cabedal de conhecimento. Os grupos de ações prioritárias geralmente têm profissionais com este perfil.

Há também o líder que representa a instituição externamente, na relação interinstitucional, rompendo barreiras e agregando pessoas. Um perfil mais extrovertido, de boa comunicação e empatia.

As figuras do chefe de equipe e do orientador recursal se complementam, sendo o primeiro voltado à gestão da equipe e do relacionamento com o Poder Judiciário e o outro concentrado no trabalho de reflexão, de preferência sem atendimento de prazos ou com redução da carga de processos, exatamente para que possa se dedicar ao estudo sem a pressão do tempo.

Questão polêmica para esta perspectiva de gestão diz respeito ao teletrabalho. Com o advento do processo eletrônico advogados são autorizados a trabalhar em casa. O lado positivo é a otimização do tempo e a melhor condição de vida pessoal ofertada ao profissional. Por outro lado, há o ponto negativo do isolamento, a ausência do encontro. É inequívoco o prejuízo. Até se pode pensar em alternativas que suplantem a ausência

física do profissional, como os *chats*, tele ou videoconferências. Os rodízios também são recomendáveis se o trabalho em casa for uma realidade. Mas nada substitui a presença dos colegas à disposição para conversar, debater um caso, pedir uma opinião sobre tema controverso ou de difícil compreensão.

A melhor gestão do conhecimento, portanto, se dá através de debate, recomendando-se a organização de reuniões de equipe periódicas, fóruns, cursos, capacitações em conjunto, dinâmicas de grupo e estabelecimento de canais de comunicação eficientes por meio eletrônico.

Os fluxos de informação podem ser definidos por rotinas como a divulgação sistemática de teses, doutrina e principalmente jurisprudência. Nesse aspecto, o estudo de casos é bastante recomendável ante a constatada resistência dos profissionais à leitura de boletins de jurisprudência. Estes boletins se tornaram comuns nas equipes de tribunais e turmas, mas o levantamento entre colegas demonstra que poucos acompanham, em geral porque se trata de leitura maçante, de difícil absorção.

O ideal na difusão de conhecimento jurisprudencial é a divulgação de casos de forma contingenciada, com debate e reflexão. É o que se chama de “pílulas” de jurisprudência ou conhecimento. Ao invés de um extenso boletim com ementas e acórdãos que ninguém lê, publicar no canal apenas casos importantes e que demandem reflexão.

## 2. PRESSUPOSTOS, DIRETRIZES E AÇÕES NA ÁREA DE GESTÃO ESTRATÉGICA RECURSAL

Historicamente a Advocacia-Geral da União vem recebendo uma injusta pecha: a de órgão que recorre de tudo, percorrendo todas as instâncias e esgotando os recursos disponíveis na legislação. É comum entre cidadãos e mesmo entre operadores do direito a afirmação: “*a União vai recorrer de tudo*”. Nada mais distante da realidade.

Se for certo que ainda há temas de difícil abstenção recursal, especialmente em ramos de maior indisponibilidade como o direito tributário, não se pode olvidar os largos avanços da advocacia pública federal no reconhecimento de direitos, seja pela via da conciliação como também pela cotidiana não interposição de recursos em matéria fática incontroversa ou matéria jurídica já pacificada.

Exceções ocorrem, já que esta autêntica revolução na atuação não decorreu apenas da edição de normas autorizadas da não interposição de recurso e de conciliação.

A principal mudança foi de cultura da organização e evolução do pensamento crítico dos membros da carreira.

Assim é que paulatinamente se definiram *posturas recursais* necessárias e eficazes como *pressupostos para a atuação estratégica*. Eis alguns exemplos:

1. *Recurso consciente*: manifestação viável do ponto de vista recursal, em que não há definição pelo acatamento de determinada jurisprudência e não há súmula da AGU autorizando a não interposição. É inadmissível, com base no princípio da dialeticidade, o recurso genérico, sem relação com o caso concreto ou sem impugnação específica sobre o conteúdo condenatório que se pretende reformar. Mesmo porque o que não é impugnado na via recursal transita em julgado imediatamente, operando-se a preclusão consumativa;
2. *Utilização de ementa ou resumo da demanda no início das razões recursais*: facilita a visualização do foco da insurgência. É bom para o relator do recurso e para o advogado que vai trabalhar no processo peticionando ou sustentando na tribuna;
3. *Concisão*: peticionar de forma sucinta, dando destaque para o que realmente for relevante. Ninguém tem tempo para ler páginas e páginas de fundamentação. *Essa é umas das principais razões pelas quais se precisa resgatar a pa-*

*lavra falada*. E aqui podemos importar mais lições do direito estadunidense: lá as petições em regra devem ser sucintas, ao ponto de algumas normas processuais estaduais aumentarem o valor das custas processuais de acordo com o número de páginas da petição;

4. *Utilização de recurso gráfico*: com parcimônia, para o que for mais importante. Cores diferenciadas e grifos devem ser utilizados apenas no que realmente for específico;
5. *Preliminares*: é comum a arguição de preliminares com remota chance de acolhimento. Sob a justificativa da eventualidade e devolutividade, prefacia-se o recurso com tópicos não meritórios bem superados pela sentença e não raro sem efeito prático para contrapor o pedido. O efeito indesejado é desviar o foco dos pontos relevantes. Recomenda-se analisar a real viabilidade de se levantar determinadas preliminares e quando houver robustez quanto aos argumentos de mérito, evitá-las ou expô-las de forma sucinta;
6. *Pedido de efeito suspensivo*: no rito ordinário os efeitos dos recursos são expressamente regulados pelo Código de Processo Civil. Por outro lado, a lei dos Juizados Especiais Federais amplia a margem de discricionariedade do juiz, razão pela qual é cabível o recurso com pedido de suspensão da obrigação específica contida na sentença, a fim de evitar sua imediata execução.<sup>7</sup> É recomendável que este pedido não seja padronizado, mas sucinto e utilizado com rigor nos casos de evidente prejuízo ao interesse público ou da parte, ou ainda quando a execução for satisfativa, exaurindo o pedido. Infelizmente se tem visto nos juizados o pedido de efeito suspensivo em todos os casos. Essa postura vem fazendo com que nenhum seja apreciado, mesmo os mais relevantes, pois acabam caindo na vala comum. No cotidiano forense já são muitas as medidas de urgência que

---

<sup>7</sup> Lei 10.259/2001. Art. 43. O recurso terá somente efeito devolutivo, podendo o Juiz dar-lhe efeito suspensivo, para evitar dano irreparável para a parte.

um magistrado analisa cotidianamente. Nesta linha, abandonar teses sacramentadas, como a da impossibilidade de antecipação de tutela contra a fazenda pública, é medida que se impõe;

7. *Desistência de recursos inviáveis*: É uma realidade. Alguns recursos se tornam inviáveis com o passar do tempo. Em geral isso ocorre pela pacificação de tese em sentido contrário posteriormente à interposição. Mas também pode acontecer pela antiguidade do recurso, o que fez com que fosse interposto quando não havia autorização para abstenção recursal ou desistência, ou seja, quando vigorava outro paradigma. Ocorre também do recurso ter sido interposto no rito ordinário com fundamento frágil, porque o advogado ou procurador não quis correr o risco de ser responsabilizado e o processo subiria de qualquer maneira pela via da remessa necessária. É um raciocínio conservador, mas muito comum. Havia um receio de responsabilização em passado não muito distante. Em alguns órgãos e ramos do direito – v.g. tributário – remanesce, em razão da insegurança jurídica que ainda permeia a atuação do judiciário. Também pode ocorrer do recurso possuir *defeito material*, como ocorre quando é genérico, ou seja, sem impugnação específica à sentença; ou *formal* que o torne inapto ao conhecimento, como por exemplo, o recurso intempestivo, com defeito de legitimidade, sem cotejo analítico no caso de ser recurso de fundamentação vinculada, sem paradigma ou prequestionamento. Em todos estes casos é possível e recomendável que se desista do recurso, lembrando que no rito dos Juizados Especiais esta conduta evita a condenação do ente público ao pagamento de honorários de sucumbência. A desistência pode ser parcial, total, e pode ocorrer até o início do julgamento (até a prolação do voto)<sup>8</sup>. O recor-

---

<sup>8</sup> DIDIER, Fredie Jr., e CUNHA, Leonardo José Carneiro. *Curso de Direito Processual Civil: meios de impugnação às decisões judiciais e processo nos tribunais*,



rente pode desistir por escrito ou em sustentação oral<sup>9</sup>. Não comporta condição nem termo e independe de consentimento do adversário e homologação judicial para a produção de efeitos.

Como se vê, as medidas acima são simples e racionais, mas não correspondiam à realidade de atuação da fazenda pública em juízo num passado não muito distante.

Essa distorção, aliada ao elevado volume de ações, determinou um quadro em que a manutenção da sentença pelos próprios fundamentos se tornou a regra, especialmente em turmas recursais com volumoso passivo a julgar.

## 2.1. MEMORIAIS TEMÁTICOS

Atuação igualmente recomendável no tempo que precede o julgamento do recurso é a oferta de memoriais com algumas particularidades. Designa-se aqui como memoriais temáticos ou memoriais tópicos.

É recomendável que esta peça não aborde a matéria de forma repetitiva. Em temas de direito público é interessante usar dos memoriais para apresentar dados como a *repercussão política e social, impacto financeiro e potencial multiplicador da demanda*, sempre lembrando que na sessão de julgamento em regra a causa já vai ser relatada. O memorial para subsidiar o julgamento, neste caso, deve apresentar algo novo, para surpreender os julgadores e colaborar para que a assentada do processo não se torne enfadonha.

É uma prática que se tornou eficiente na atuação cotidiana junto ao órgão colegiado. Consiste em ofertar peças que *não estão atreladas a nenhum processo*. São autônomas e gerais, tratando de um tema e passando a posição da instituição sobre

---

Volume 3. 7ª Ed, Salvador: JusPODIVM, 2009, p. 36.

<sup>9</sup> MOREIRA, José Carlos Barbosa. *Comentários ao Código de Processo Civil*. 11ª Ed., Rio de Janeiro: Forense, 2003, v. 5. P. 331.

determinada matéria, em geral repetitiva, mas não necessariamente. Pode ser uma matéria potencialmente geradora de litigiosidade.

A ideia é que estes memoriais sejam caprichosamente impressos, encartados e entregues mediante uma visita a cada relator para conversar sobre o tema, rogando-lhe a leitura do documento para amadurecimento da questão.

Essa forma de atuação é muito bem recebida em direito público porque se lida com temas repetitivos, de amadurecimento e reflexão paulatinos. É perfeitamente possível que um relator mude de posicionamento, principalmente se for provocado a refletir, de forma mais aprofundada e com base em argumentos inéditos. É dizer, o memorial de hoje pode valer para amanhã, em outro processo ou situação. Ele deve ser encarado quase como um trabalho doutrinário, científico, e é esta percepção que deve ser passada na visita ao relator. Não se está ali advogando num processo, mas sim convidando o julgador a pensar a matéria.

Lembra-se que um órgão colegiado vai amalgamar juízes de diferentes formações e especializações (penalista, civilista, etc.), sendo que muitos não dominam determinada matéria e ficam suscetíveis à opinião dos especialistas. É aí que se entra no sentido de contrabalançar a opinião do juiz dominante na turma ou câmara naquele ramo do direito.

Algumas equipes de turmas recursais costumam atuar de forma muito próxima das salas de sessões nos momentos que as antecedem e oferecem memoriais por escrito em todos os processos. Em geral são peças bastante sucintas com um resumo da matéria de fato e dados dos sistemas corporativos, para que os juízes não votem com base apenas nos dados fornecidos pelo relator.

Trata-se de prática interessante e que pode ser avaliada para adoção, a depender da receptividade dos julgadores.

## 2.2. PECULIARIDADES DOS JUIZADOS ESPECIAIS

Tem se tornado comum em juizados especiais os processos mal instruídos em grau recursal, em geral por conta do açamento na colheita de provas, ocasionado pela obsessão da celeridade. Assim é que se abreviam vistas necessárias de atos processuais importantes como laudos e depoimentos que determinam o resultado da demanda, sacrificando o contraditório. Nestes casos deve se requerer o saneamento dos processos em grau recursal, solicitando diligências e/ou providências não realizadas, como a abertura de vista para manifestação sobre laudos periciais complementares, contas, etc., sempre que imprescindível à obtenção da justiça.

A necessidade de preparação para trabalhar em juizados especiais e turmas recursais é muito subestimada, e esta percepção ajudou a evoluir a qualidade da atuação. O rito é flexível, o que dá ao juiz muita liberdade na condução do processo. Isto traz efeitos benéficos e maléficos, naturalmente. Como o sistema é regido pelos princípios da oralidade, simplicidade, informalidade, economia processual e celeridade, alguns operadores tem a equivocada visão de que atuar nos juizados é fácil porque é simples. Esta visão é distorcida, já que a maior liberdade do magistrado e a menor dilação probatória reforçam a necessidade de inteligência e eficácia pelo operador.

Um exemplo marcante de atuação recursal estratégica típica deste rito é o pedido de uniformização de jurisprudência.

A interposição desta espécie recursal requer juízo prévio de conveniência e oportunidade. Nos casos de divergência entre turmas da mesma região é importante discutir entre a equipe se se deve ou não interpor o Pedido de Uniformização Regional, sempre avaliando os riscos que a uniformização pela derrota for considerável. Lembra-se que é melhor perder numa turma e ganhar em outra do que perder nas duas.

O Pedido de Uniformização Nacional é ainda mais arris-

cado, conforme dito alhures, porque pode acarretar na exportação de jurisprudência desfavorável de um estado para toda a federação. É sintomático destes casos a constatação de que inúmeras questões de direito público foram uniformizadas contra o Estado exatamente a partir de pedidos de uniformização por si interpostos. Inevitável questionar: terá valido a pena levar estas questões para a instância uniformizadora?

Não seria melhor a centralização democrática desta decisão estratégica? Ouvir-se-ia os membros e se tomaria a decisão pela postura recursal com uniformidade de discurso e coerência.

Outro erro crasso na interposição do Pedido de Uniformização e que já causou inúmeros prejuízos ocorreu pela transformação de peças de Recurso Especial ou Extraordinário em Pedidos de Uniformização sem a necessária observância das normas legais e pressupostos exigidos em normas regimentais. Exemplo disso é a esmagadora maioria de pedidos de uniformização não conhecidos por deficiência de formação na Turma Nacional de Uniformização dos Juizados Especiais Federais.

Como se vê, todas estas questões decorrem de amadurecimento institucional e de adaptação para uma nova realidade de atuação proativa e projetada para o futuro do processo civil brasileiro. Os juizados evoluíram a partir de erros e acertos. A coletivização do processo, os incidentes de demandas repetitivas, a repercussão geral, todos estes institutos, admita-se, trazem no seu bojo a necessidade da gestão estratégica recursal.

A isso se soma a avaliação coletiva de que o grande investimento é na melhoria da defesa a partir do primeiro grau. Depois de bem estruturada, iniciativas mais ousadas podem ser intentadas, como por exemplo, a participação da advocacia pública na reformulação da jurisprudência sumulada das cortes e turmas recursais.

Experiências bem sucedidas de troca com o judiciário têm proporcionado o acolhimento de sugestões de cancelamen-

to e/ou modificação de enunciados, e um exemplo recente veio com a composição permanente das turmas recursais determinada pela Lei 12.665/2012.

A partir da instalação das turmas recursais com seu quadro definitivo em substituição ao sistema de mandato, os novos juízes se mostraram receptivos à revisão dos enunciados para adequá-los às suas posições, recebendo com simpatia sugestões de modificações e cancelamentos.

Todas estas práticas e pressupostos traduzem uma realidade que começou a mudar a partir do planejamento estratégico, com a comunicação de advogados e procuradores em reuniões, videoconferências e listas de e-mail específicas.

E como a administração pública nos últimos anos internalizou as boas técnicas de governança corporativa da iniciativa privada, foi possível sistematizar estes objetivos estratégicos e iniciativas nos planos de ação da advocacia pública, englobando as práticas já citadas com rigor metodológico<sup>101112</sup>.

### 2.3. PLANO DE AÇÃO DAS INICIATIVAS

---

<sup>10</sup> Desde 2007 a Advocacia-Geral da União e a Procuradoria-Geral Federal – PGF, órgão vinculado, adotam o planejamento estratégico fundado em metodologias consagradas de aferição de desempenho e organização de metas das grandes escolas de negócio. Especificamente a PGF vêm adotando o *Balanced Scorecard* na concepção de seu planejamento. Trata-se de metodologia de gestão de desempenho desenvolvida em 1992 pelos professores Robert Kaplan e David Norton da *Harvard Business School*, e considerada uma das práticas de gestão mais importantes e revolucionárias de administração.

<sup>11</sup> O planejamento estratégico da Procuradoria-Geral Federal foi concebido tendo como base a Análise SWOT, (Potencialidades, Fraquezas, Oportunidades e Ameaças, em português). Trata-se de ferramenta utilizada para fazer análise de cenário (ou análise de ambiente), sendo usada como base para gestão e planejamento estratégico de uma corporação ou empresa, podendo, devido a sua simplicidade, ser utilizada para qualquer tipo de análise de cenário, desde a criação de um *blog* à gestão de uma multinacional.

<sup>12</sup> A Procuradoria-Geral da União – PGU desenvolveu um projeto denominado Matriz de Indicadores, ferramenta que permite saber o percentual de decisões favoráveis e desfavoráveis, identificando em qual unidade e em qual tema há maior perda das ações judiciais.

Para tornar mais concretas as propostas deste artigo, a seguir elencam-se exemplos de iniciativas que foram incluídas em planos de ação regionais e que marcaram a quebra de paradigmas na atuação recursal. Como se disse anteriormente, tais planos se focam na supervisão, conhecimento das demandas locais e organização dos julgamentos nas turmas recursais e tribunais.

A partir de diretrizes ou perspectivas estratégicas escolhidas, planos de ação foram elaborados mediante o emprego da técnica conhecida por 5W1H<sup>13</sup>, mnemograma que se popularizou na linguagem de planejamento como um *check-list* destinado à identificação das justificativas, responsabilidades e formas de execução das ações. Tem origem nas letras iniciais de seis palavras em inglês (*What – When – Who – Why - Where – How*), que devem ser consideradas da seguinte forma:

What?	O que será feito?
When?	Quando será feito?
Where?	Onde será feito?
Why?	Por que será feito?
Who?	Quem o fará?
How?	Como será feito?

Esse tipo de especificação permite objetividade na identificação da ação a executar, suas razões determinantes e aspectos de tempo e modo de execução, assegurando sua implementação de forma racional e organizada. Evita divagações e dispersão de esforços, bem como possibilita o direcionamento dos resultados.

---

<sup>13</sup> Criada a partir de um verso do poeta britânico Rudyard Kipling (1865-1936), essa fórmula é adotada principalmente na área de Administração de Empresas e Comunicação Social.

Assim, cada iniciativa sugerida deve ser incluída em uma matriz com identificação das variáveis acima, definindo claramente ações, responsabilidades e prazos.

A seguir apresenta-se seis exemplos de *iniciativas ou ações* derivadas de um *objetivo estratégico*, que por sua vez está inserido em uma *diretriz ou perspectiva*, que no caso é o “Aprimoramento da atuação judicante”<sup>14</sup>. Essa evolução pressupõe a contínua atualização de teses, estratégias de atuação, internalização de novas tendências normativas, doutrinárias e jurisprudenciais, para o quê as ações abaixo exemplificadas convergem:

*Ano da gestão:* 2013

*Unidade Gerencial:* Procuradoria Regional

*Objetivo Estratégico:* Implementar gestão estratégica recursal com vistas à obtenção de excelência na atuação judicante

*Iniciativa 01:* Implantar dinâmica de orientação recursal, visando aprimorar a qualidade dos recursos, reduzindo recursos desnecessários ou estrategicamente ineficazes.

O que	Quando	Onde	Por que	Quem	Como
Estabelecer fluxos permanentes e eficazes de informação para difusão da melhor forma de atuação em 2ª e 3ª instâncias.	Ao longo do ano de gestão, com avaliações periódicas.	Setor, núcleo ou equipe com atuação junto à turma recursal e/ou tribunal.	Atingir patamar de excelência no trabalho. Redução quantitativa e melhoria da qualidade técnica das minutas de recursos	Definir responsáveis. Chefe do serviço e orientador recursal. Líderes.	Reuniões, videoconferências, projetos de caravana recursal.

*Iniciativa 02:* Realizar ciclo de alinhamento estratégico

<sup>14</sup> Os exemplos ora apresentados foram extraídos dos Planos de Ação da Procuradoria Federal Especializada junto ao INSS nos anos de 2010, 2011 e 2012. A PFE INSS é um órgão integrante da estrutura organizacional da Procuradoria-Geral Federal que, por sua vez, é vinculada à Advocacia-Geral da União.

em matéria recursal com cada uma das unidades descentralizadas (seccionais).

O que	Quando	Onde	Por que	Quem	Como
Série de reuniões, vídeo ou teleconferências a fim de alinhar a atuação recursal.	Ao longo do ano da gestão.	Toda a equipe de atuação contenciosa.	Obter coerência e uniformidade de atuação horizontal (advogados da mesma equipe) e vertical (advogados da equipe de instância superior e inferior).	Todos os membros atuantes.	Reuniões, vídeo ou teleconferências, seguidas de atas conclusivas, e memorandos ou ordens de serviço para implementação do quanto decidido.

***Iniciativa 03:* Realizar Reunião Técnica de Orientação Recursal.**

O que	Quando	Onde	Por que	Quem	Como
Reunião anual com representantes de todas as unidades da federação.	Anual, preferencialmente ao término do 2º semestre.	Escolha livre.	Integração e troca de ideias em ambiente plural, alternando atividades de concentração e descontração.	Todos os membros atuantes.	Planejamento e organização de evento em regime de imersão.

***Iniciativa 04:* Executar o projeto “Caravana Recursal”, com convocações de advogados de unidades descentralizadas para atuação recursal na instância superior.**

O que	Quando	Onde	Por que	Quem	Como
Convocação de advogados atuantes em primeira instância para atua-	Ao longo do ano de gestão.	Unidades seccionais e capitais que sejam sede de órgão de	Ganho e troca de experiências entre equipes.	Todos os membros atuantes.	Liberação de advogado de suas atribuições ordinárias temporariamente, para atuar na



ção na segunda ou terceira instância.		2ª instância (tribunal ou turma).			instância superior.
---------------------------------------	--	-----------------------------------	--	--	---------------------

**Iniciativa 05:** Criar banco de decisões de turmas recursais.

O que	Quando	Onde	Por que	Quem	Como
Banco de dados com decisões de turmas recursais de todas as unidades da federação com o inteiro teor dos acórdãos.	De forma perene, mantendo-o constantemente alimentado e atualizado.	Na direção central do órgão.	A consulta jurisprudencial em turmas recursais ainda é muito incipiente. Há dificuldade na obtenção do inteiro teor de decisões.	Todos os advogados integrantes de equipes de turmas recursais.	Ao ser intimado de decisão relevante que ainda não conste, encaminhar ao gestor do banco de dados para inclusão e disponibilização.

**Iniciativa 06:** Estabelecer rotina de acompanhamento de sessões de julgamento e sustentações orais visando a excelência da defesa de tribuna

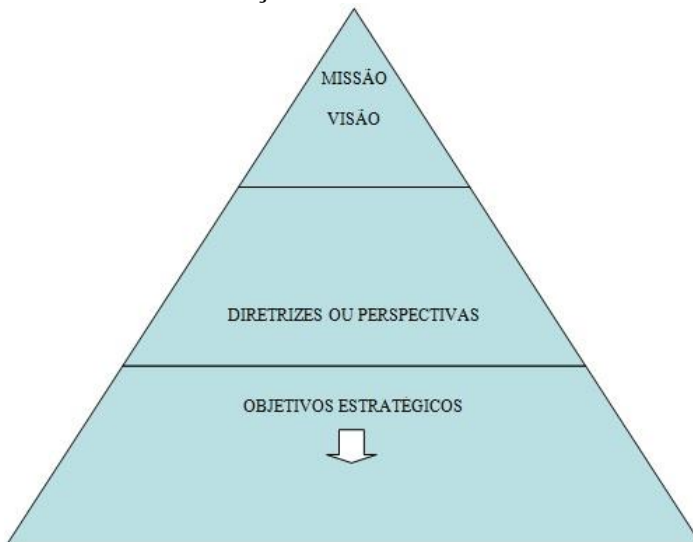
O que	Quando	Onde	Por que	Quem	Como
Acompanhar ordinariamente as sessões de julgamento de tribunais e turmas recursais.	Ação permanente.	Setor, núcleo ou equipe com atuação junto à turma recursal e/ou tribunal.	Conhecer a dinâmica de julgamento de cada órgão colegiado, a forma de pensar dos juízes, a <i>ratio decidendi</i> revelada na manifestação espontânea. Contrarrazoar da tribuna e imediatamente argu-	Membros com perfil proativo e treinados em oratória, com desenvoltura e domínio técnico da matéria e da palavra.	Estabelecer escala e cronograma de sessões de julgamento. Treinar membros em oratória jurídica.

			mentos contrários		
--	--	--	----------------------	--	--

Para que se compreenda com clareza a utilização da ferramenta de gestão acima e se mantenha o rigor terminológico, deve ficar clara a relação de continência que se estabelece a partir da premissa maior da DIRETRIZ ESTRATÉGICA (perspectiva ou direcionador estratégico), que converge e repercute em OBJETIVOS ESTRATÉGICOS comuns ou complementares, e que finalmente vão se materializar nas INICIATIVAS ou ações.

As diretrizes estratégicas devem ser compreendidas como premissas orientadoras do planejamento, de sorte que as ações institucionais possam confluir em favor da concretização de um resultado esperado. São definidas no planejamento (mapa estratégico) a partir da concepção da MISSÃO da instituição, VISÃO de futuro e VALORES desejáveis, desdobrando-se nos objetivos estratégicos direcionadores das ações operacionais a serem desenvolvidas.

Trata-se da estrutura piramidal que embasa a existência e a missão de uma instituição:



Nos exemplos acima se derivou seis iniciativas a partir de um único objetivo estratégico. É recomendável estabelecer objetivos focados pela pertinência temática ou operacional da instituição, lembrando que esta metodologia é muito importante para se evitar o empirismo.

## CONCLUSÃO

Como se viu, a proposta de redesenhar a atuação da advocacia pública federal nos tribunais e turmas tem sólida base nos modernos conceitos de planejamento e gestão, hoje internalizados e consolidados pela administração pública.

Esta evolução reafirma a Advocacia-Geral da União como órgão de excelência na prestação do serviço público, colaborando não apenas como órgão de representação judicial como também para a melhoria da qualidade dos atos administrativos.

A partir das premissas fixadas no mapa estratégico, diversos projetos inovadores foram executados e estão expressamente dispostos no plano de ação da instituição.

As políticas de conciliação estão muito avançadas, tendo como exemplo concreto a Procuradoria Federal Especializada junto ao INSS, órgão da Procuradoria-Geral Federal vinculado à AGU que de longe realiza mais acordos em juízo, contribuindo com a consecução da justiça e a melhoria do aparelho judiciário.

Com a efetiva implantação e disseminação da gestão estratégica recursal, crê-se que cada vez mais a atuação da Advocacia-Geral da União nos tribunais e turmas recursais de juizados vai se fortalecer.

Além de aspectos como ganho de credibilidade, diminuição dos acervos e melhor atuação nos processos repetitivos de massa, certamente esta nova modalidade de atuação reverte em ganho na elevação do debate em direito público.

O grande beneficiado será o cidadão, pois o objetivo da advocacia pública federal há muito tempo não é barrar direitos, mas sim reconhecê-los quando devidos, após o exame de sua legalidade e constitucionalidade, mas principalmente no seio de um debate plural e equânime com todos os atores envolvidos.



## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- BATISTA, Fábio Ferreira, *Modelo de Gestão do Conhecimento para a Administração Pública: como implementar a gestão do conhecimento para produzir resultados em benefício do cidadão*, Brasília: IPEA, 2012.
- CARVALHO, M. M.; RABECHINI Jr, R. *Fundamentos em Gestão de Projetos: Construindo Competências para Gerenciar Projetos*. São Paulo: Editora Atlas, 3ª edição, 2011.
- DIDIER, Fredie Jr., e CUNHA, Leonardo José Carneiro. *Curso de Direito Processual Civil: meios de impugnação às decisões judiciais e processo nos tribunais, Volume 3*. 7ª Ed, Salvador: JusPODIVM, 2009.
- FINE, Toni M., *Introdução ao Sistema Jurídico Anglo-Americano*, São Paulo: Editora WMF Martins Fontes, 2011.
- GOTTFREDSON, Mark; SCHAUBERT, Steve. *Administração de Alto Impacto: como os melhores gestores alcançam resultados extraordinários*. Campus – Elsevier. 2008.
- KAPLAN, Robert; NORTON, David. *Mapas Estratégicos: convertendo ativos intangíveis em resultados tangíveis*. Campus Elsevier. 2004
- MARTINS, Humberto; MARINI, Caio. *Guia de Governança para Resultados*. Ed. Publix, 2010.

- MARINI, Caio, *Gestão Pública: o debate contemporâneo*, Fundação Luís Eduardo Magalhães, Salvador: FLEM 2003.
- Ministério do Planejamento, Secretaria de Gestão. *Instrumento para Avaliação da Gestão Pública - Ciclo 2008/2009*. 2008.
- Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos (SPI). *Guia Metodológico para a Construção de Indicadores*. 2010.
- MOREIRA, José Carlos Barbosa. *Comentários ao Código de Processo Civil*. 11ª Ed., Rio de Janeiro: Forense, 2003.
- NUNES, Dierle José Coelho. *Processo jurisdicional democrático: uma análise crítica das reformas processuais*. Curitiba: Juruá, 2008.
- POSNER, Richard A. *Para além do direito*. Trad. Evandro Ferreira e Silva. São Paulo: WMF Martins Fontes, 2009.
- Revista *Justiça e Cidadania*, Edição 146, Outubro de 2012.