

LUANA VARGAS MACEDO

Procuradora da Fazenda Nacional

FORÇA - PERSUASIVA OU VINCULANTE - DOS PRECEDENTES JUDICIAIS DO STF/STJ. DESTINO DOS RECURSOS INTERPOSTOS CONTRA DECISÕES FUNDADAS NESSES PRECEDENTES. APRESENTAÇÃO, OUNÃO, PELAPGFN, DERECURSOEDECONTESTAÇÃO. RAZÕES DE CONVENIÊNCIA E OPORTUNIDADE. REQUISITOS

1. *O precedente judicial, oriundo do STF/STJ, formado nos moldes dos arts. 543-B e 543-C do CPC ostenta uma força persuasiva especial e diferenciada, de modo que os recursos interpostos contra as decisões judiciais que os aplicarem possuem chances reduzidas de êxito. Assim, critérios de política institucional apontam no sentido de que a postura de não mais apresentar qualquer tipo de recurso (ordinários/extraordinários), nessas hipóteses, é a que se afigura como a mais vantajosa, do ponto de vista prático, para a PGFN, para a Fazenda Nacional e para a sociedade. Nessa mesma linha, também não há interesse prático em continuar contestando pedidos fundados em precedentes judiciais formados sob a nova sistemática.*

2. *Diante da força persuasiva inferior que marca os precedentes judiciais, oriundos do STF/STJ, não submetidos à sistemática prevista nos arts. 543-B e 543-C do CPC, não há parâmetros suficientemente seguros para se afirmar se os recursos interpostos contra as decisões que os aplicarem tendem, ou não, a obter êxito, sendo certo que fatores das mais diversas ordens poderão influenciar/determinar o resultado do julgamento desses recursos. Assim, razões de política institucional apontam no sentido de que não é conveniente a adoção, pela PGFN, da postura de deixar de interpor qualquer espécie de recurso contra decisões judiciais proferidas em consonância com tais precedentes, já que não se pode antever se a adoção dessa postura traria mais vantagens do que desvantagens.*

3. *Em se tratando, especificamente, de RE/RESP's interpostos contra acórdãos proferidos em consonância com jurisprudência reiterada e pacífica do STF/STJ, o seu seguimento tem*

sido repetidamente obstado pelos Presidentes/Vice-Presidentes (de TRF's e do STJ); daí que, nesses casos, pode-se afirmar, com a segurança necessária, que os recursos extremos interpostos contra essas decisões possuem reduzida viabilidade de êxito, de modo que a PGFN não possui interesse prático em continuar insistindo na sua interposição.

4. De igual modo, também é possível afirmar a baixa utilidade em continuar interpondo *agravo regimental* contra decisões monocráticas, proferidas por Relatores nos TRF's, no STJ e no STF que, com respaldo em jurisprudência reiterada e pacífica do STF/STJ, seguida pela respectiva Turma, negam seguimento, nos termos do art. 557 do CPC, a recursos (agravos de instrumentos, apelações, RESP's e RE's).

5. A aplicação prática das orientações ora sugeridas depende da verificação, pelo Procurador da Fazenda Nacional que atua no caso concreto, quanto ao atendimento dos requisitos listados por este Parecer; ainda como consideração de ordem prática, vale o registro de que a não apresentação, pela PGFN, de contestação/recurso, nas hipóteses sugeridas neste Parecer, deve, sempre, ser precedida de *justificativa processual*, a ser apresentada administrativamente pelo Procurador da Fazenda Nacional.

I

DEFINIÇÃO DO OBJETO DO PRESENTE PARECER

1. O escopo do presente Parecer consiste, basicamente, em definir *a postura a ser adotada pelas unidades da PGFN diante de decisões judiciais, desfavoráveis à Fazenda Nacional, proferidas em consonância com jurisprudência oriunda do Supremo Tribunal Federal (STF) e do Superior Tribunal de Justiça (STJ)*. Nessas hipóteses, a PGFN deverá continuar interpondo recursos?

2. Para que bem se resolva a questão acima mencionada, reputa-se relevante que, antes, sejam analisados, de forma sucessiva, os seguintes temas: (i) *a força dos precedentes judiciais oriundos do STF e do STJ*; (ii) *destino dos recursos eventualmente interpostos contra decisões judiciais proferidas em consonância com esses precedentes*. Examinados esses dois temas, será, então, possível retomar a questão acima referida para, finalmente, enfrentá-la em toda sua plenitude.

II

A FORÇA DOS PRECEDENTES JUDICIAIS ORIUNDOS DO STF E DO STJ

3. Como se sabe, pertence à tradição do ordenamento jurídico brasileiro a regra segundo a qual os precedentes judiciais oriundos dos seus

Tribunais Superiores possuem força *apenas persuasiva, e não vinculante*. Nesse ponto, a ordem jurídica pátria, identificada com o sistema da *Civil Law* (ou românico-germânico), distancia-se dos ordenamentos ligados à *Common Law* (ou anglo-saxões), em que, de ordinário, vigora o sistema do *stare decisis*, caracterizado pela força vinculante dos precedentes judiciais provenientes de alguns dos seus Tribunais. Assim, no Brasil, com a ressalva das Súmulas Vinculantes e das decisões tomadas pelo STF em controle concentrado de constitucionalidade das leis, às quais foi conferido efeito vinculante, as demais orientações provenientes do STF ou do STJ não possuem esse efeito, de modo que, *a rigor*, a definição dada, por esses Tribunais, a determinada controvérsia jurídica tem caráter apenas persuasivo, não possuindo o condão de verdadeiramente vincular os demais órgãos do Poder Judiciário na resolução de demandas futuras que tratem dessa mesma controvérsia.

4. Apesar disso, tem-se verificado, especialmente nos últimos anos, a paulatina e crescente introdução, no sistema processual civil brasileiro, de mecanismos destinados a, a um só tempo, *conferir mais racionalidade e celeridade à entrega da prestação jurisdicional e promover a unidade da interpretação do direito*, especialmente mediante o substancial *incremento da força persuasiva dos precedentes judiciais oriundos dos Tribunais Superiores*. Trata-se do fenômeno da “verticalização” das decisões do STF e do STJ ou da “*commonlawlização*”¹ da ordem jurídica pátria, que tem o precedente judicial como o seu protagonista. As razões que justificam esse movimento foram bem sintetizadas pelo Min. SÁLVIO DE FIGUEIREDO TEXEIRA:

- a) a necessidade de tornar a Justiça mais ágil e eficiente, afastando milhares de ações desnecessárias e recursos meramente protelatórios, que, na maioria reproduzindo peças lançadas em computador, estão a congestionar os tribunais, agredindo o princípio da celeridade processual e tornando a jurisdição ainda mais morosa, com críticas gerais;
- b) não justificar-se a multiplicidade de demandas e recursos sobre teses jurídicas absolutamente idênticas, já definidas inclusive na Suprema Corte do País, sabido ainda que o descumprimento das diretrizes dessas decisões promana, em percentual muito elevado, da própria Administração Pública;
- c) a necessidade de prestigiar o princípio isonômico, o direito fundamental à igualdade perante a lei, eliminando o perigo das decisões contraditórias, muitas delas contraditórias inclusive a declarações de inconstitucionalidade, em incompreensível contra-senso;

1 Expressão utilizada por Sérgio Gilberto Porto, na seguinte passagem: “Realmente, a chamada “*commonlawlização*” do direito nacional é o que se pode perceber, com facilidade, a partir da constatação da importância que a jurisprudência, ou seja, as decisões jurisdicionais, vêm adquirindo no sistema pátrio, particularmente através do crescente prestígio da corrente de pensamento que destaca a função criadora do juiz.” (Sobre a Common Law, Civil Law e o precedente judicial. Disponível em: <<http://www.abdpc.org.br/abdpc/artigos/Sergio%20Porto-formatado.pdf>>)

d) a imprescindibilidade de resguardar o princípio da segurança jurídica, assegurando a previsibilidade das decisões judiciais em causas idênticas.”²

5. Dentre os dispositivos legais veiculadores de mecanismos processuais que, ao reforçar a importância dos precedentes judiciais oriundos dos Tribunais Superiores, pretendem atingir as finalidades mais acima elencadas, podem ser citados o *art. 475, §3º* (inexistência de remessa necessária quando a sentença estiver fundada em jurisprudência do plenário do STF ou em Súmula de Tribunal Superior), o *art. 518, §1º* (Súmula “impeditiva de recursos”), o *art. 557* (inadmissão monocrática de recurso contrário à súmula ou à jurisprudência dominante do STF ou do STJ) e o *art. 557, §1º* (provimento monocrático de recurso em consonância com súmula ou jurisprudência dominante do STF ou do STJ), todos do CPC e, por fim, o *art. 103-A* da CF/88 (Súmula Vinculante), introduzido pela Emenda Constitucional n. 45, de 30 de novembro de 2004 (Emenda da “Reforma do Judiciário”).

6. Entretanto, embora esses mecanismos processuais tenham, inegavelmente, contribuído para o incremento da força persuasiva dos precedentes judiciais oriundos dos Tribunais Superiores, a experiência acabou demonstrando que os mesmos não eram suficientes para, *efetivamente*, atingir as finalidades acima elencadas (mais uma vez: conferir mais racionalidade e celeridade à entrega da prestação jurisdicional e promover a unidade da interpretação do direito); assim, apesar da existência desses mecanismos, na prática, não raras as vezes, demandas múltiplas, referentes à mesma controvérsia jurídica, continuavam recebendo tratamento distinto pelos órgãos do Poder Judiciário, *inclusive quando sobre aquela controvérsia já havia pronunciamento oriundo dos Tribunais Superiores*. Essa situação refletia um inegável déficit de autoridade das decisões oriundas do STF/STJ, os quais, apesar de constitucionalmente destinados a proferir a última palavra em termos de interpretação constitucional/infracostitucional, na prática, tinham seu relevante papel de intérpretes máximos diminuído em razão do indiscriminado desrespeito aos seus precedentes judiciais.

7. Finalmente, com a introdução, no sistema processual civil pátrio, da *sistemática de julgamento por amostragem dos recursos extremos repetitivos* (Recurso Especial e Recurso Extraordinário), tal qual delineada pelos arts. 543-B e 543-C do CPC³, a *força persuasiva dos precedentes judiciais oriundos do*

2 Tendências brasileiras rumo à jurisprudência vinculante. Disponível em: <<http://www.buscalegis.ufsc.br/revistas/index.php/buscalegis/article/viewFile/18390/17954>>.

3 Especificamente sobre como se dá o processamento do novo instituto previsto no art. 543-C do CPC, esta CRJ já elaborou Parecer (Parecer PGFN/CRJ n. 1392/2008), em que se analisou, de forma pormenorizada, todas as suas etapas, fornecendo, a seu respeito, um norte inicial à carreira. Face à similaridade entre o rito previsto nos art. 543-C e o previsto no art. 543-B do CPC, bem como entre a razão-de-ser subjacente a ambos os institutos, praticamente toda a análise feita pelo Parecer n. 1392/2008 sobre o primeiro deles serve, também, ao segundo. Assim, partindo das considerações

STJ/STF chegou a um nível bastante elevado, abaixo, apenas, da força – no caso, vinculante – de que os mesmos se revestem quando resultam em Súmulas Vinculantes ou quando provêm de julgamentos realizados, pela Suprema Corte, em sede de controle concentrado de constitucionalidade das leis.

8. Com efeito, diferentemente do que prevê o art. 103-A da CF/88, segundo o qual essas Súmulas terão “efeito vinculante em relação aos demais órgãos do Poder Judiciário e à administração pública direta e indireta, nas esferas federal, estadual e municipal”, não há, no modelo de julgamento por amostragem dos recursos extremos repetitivos, qualquer comando prevendo que, uma vez definida, pelos Tribunais Superiores, determinada questão jurídica na forma dos arts. 543-B e 543-C do CPC, essa definição deverá ser, necessariamente, seguida pelos demais órgãos do Poder Judiciário nas futuras demandas a respeito dessa mesma questão. Tampouco há, no novo modelo de julgamento, qualquer regra estabelecendo que os recursos eventualmente interpostos contra as futuras decisões judiciais proferidas no mesmo sentido da definição antes firmada pelo STJ/STF serão, necessária ou automaticamente, inadmitidos⁴.

contidas no Parecer PGFN/CRJ n. 1392/2008, pode-se resumir o rito da nova sistemática de julgamento dos recursos extremos repetitivos nos seguintes termos:

(i) escolha, pelo Presidente ou pelo Vice-Presidente do Tribunal *a quo*, ou, conforme o caso, pelo próprio STF/STJ, de recurso que represente de maneira adequada a controvérsia (doravante denominado de “recurso paradigma”), o qual será encaminhado ao respectivo Tribunal Superior;

(ii) os demais recursos – já interpostos ou que venham a ser interpostos – que versem sobre a mesma matéria ficarão sobrestados (normalmente na origem, mas nem sempre) até o pronunciamento definitivo do STF/STJ sobre a controvérsia;

(iii) especificamente em relação aos recursos extraordinários, caso o STF, ao analisar o recurso paradigma, considere que a matéria nele tratada *não* possui repercussão geral, os recursos sobrestados na origem serão automaticamente inadmitidos; por outro lado, caso o STF considere que a matéria possui repercussão geral, esse Tribunal Superior passará, em seguida, ao exame do mérito do recurso extraordinário;

(iv) julgado o mérito do recurso extremo paradigma pelo STF/STJ, surgem, a princípio, três possibilidades: *a* - na hipótese de o acórdão recorrido estar em consonância com a orientação firmada pelos referidos Tribunais Superiores, os recursos sobrestados na origem serão inadmitidos (“terão seguimento denegado” ou serão considerados “prejudicados”, nos exatos termos utilizados, respectivamente, pelos arts. 543-C, §7º, inc. I e 543-B, §3º, do CPC); *b* - na hipótese de o acórdão recorrido divergir da orientação firmada pelos referidos Tribunais Superiores, o Tribunal *a quo* poderá se retratar da decisão antes proferida, alinhando-a ao posicionamento do STF/STJ e, assim, declarar prejudicados os recursos repetitivos até então sobrestados; *c* - ainda na hipótese de o acórdão recorrido divergir da orientação firmada pelos Tribunais Superiores, e caso o Tribunal *a quo* decida por manter sua decisão, recusando-se a dela se retratar, os recursos sobrestados na origem, desde que tenham sido objeto de prévio juízo de admissibilidade positivo, serão encaminhados aos respectivos Tribunais Superiores.

4 Registre-se, aqui, que a disciplina conferida à nova sistemática de julgamento, prevista nos arts. 543-B e 543-C do CPC, estabeleceu a *inadmissão automática e necessária, apenas, dos recursos extremos repetitivos que estavam sobrestados na origem*, aguardando o julgamento do recurso paradigma, pelo STF/STJ, sendo certo que tal inadmissão ocorrerá sempre que a orientação firmada nesse julgamento coincidir com aquela contida no acórdão objeto dos recursos extremos sobrestados; por outro lado, tais regras *não estabeleceram que os recursos eventualmente interpostos contra as decisões futuras que aplicarem o precedente judicial, já existente, formado sob as vestes dos arts. 543-B e 543-C do CPC, serão, igualmente, inadmitidos necessária e automaticamente.*

9. Entretanto, apesar de não ser, propriamente, vinculante, e de não ensejar a inadmissão automática dos recursos interpostos contra os futuros acórdãos que o aplicarem, é certo que os precedentes judiciais formados sob as vestes dos arts. 543-B e 543-C do CPC ostentam uma *força persuasiva especial e diferenciada*, capaz, a um só tempo, de *distinguí-los* dos outros precedentes judiciais, também oriundos do STF/STJ, mas que não resultaram de julgamentos submetidos a tal sistemática, e de *tornar a sua aplicação* praticamente impositiva às futuras demandas que tratem da mesma questão jurídica nele tratada, podendo essa aplicação ser superada, apenas, em hipóteses absolutamente remotas e excepcionais.

10. *E de onde advém essa sobredita força persuasiva especial e diferenciada dos precedentes judiciais formados sob a nova sistemática de julgamento?* A resposta, segundo aqui se entende, é a de que a força persuasiva especial e diferenciada desses precedentes judiciais advém, basicamente, de *dois fatores* (que guardam entre si verdadeira relação de interdependência): *primeiro*, do procedimento, também especial e diferenciado, conferido ao julgamento dos recursos extremos repetitivos, tal qual delineado nos arts. 543-B e 543-C do CPC; *segundo*, da própria lógica do novo instituto, ou, ainda, da sua razão-de-ser.

11. A respeito do *primeiro fator* acima referido, cabe registrar que ao novo modelo de julgamento, por amostragem, dos recursos extremos repetitivos, previsto nos arts. 543-B e 543-C do CPC, foi conferido um *rito processual absolutamente especial e destacado, inédito no sistema processual civil brasileiro*, composto por fases e dotado de características bastante peculiares, tais como: (a) a possibilidade de que, diante da relevância da matéria, o STF/STJ autorizem a *manifestação de terceiros* (pessoas, órgãos e entidades, com interesse na controvérsia), a respeito da repercussão geral, nos recursos extraordinários repetitivos⁵, e a respeito do mérito, nos recursos especiais repetitivos⁶; (b) possibilidade de que o STF/STJ solicitem, aos Tribunais estaduais e federais, *informações* a respeito da controvérsia⁷; (c) *prévia oitiva do Ministério Público* acerca da controvérsia, no processamento dos recursos especiais repetitivos⁸; (d) *julgamento* do recurso extremo paradigma *pelo Pleno, no STF*⁹, e *pela Seção ou pela Corte Especial, no STJ*¹⁰.

12. Percebe-se que a feição dada ao julgamento dos recursos extremos repetitivos, previsto nos arts. 543-B e 543-C do CPC, imprime aos

5 Conforme prevê o art. 543-A, §6º, aplicável à sistemática prevista no art. 543-B, ambos do CPC.

6 Conforme prevê o art. 543-C, §4º do CPC.

7 Conforme prevêem, respectivamente, os arts. 328, do Regimento Interno do STF, e 543-C, §3º do CPC.

8 Conforme prevê o art. 543-C, §5º do CPC.

9 Conforme decorre do art. 102, §3º da CF/88 e, nesse sentido, restou definido, pelo STF, em Questão de Ordem lançada no julgamento do RE n. 580.108.

10 Conforme disposto na Resolução n. 8/2008, do STJ, em seu art. 2º.

precedentes judiciais dele decorrentes, inegavelmente, *um grau de legitimidade excepcional*, na exata medida em que, *de um lado*, a sua formação conta - ou pode contar - com a participação de múltiplos agentes (do Ministério Público e, mesmo de integrantes da sociedade, na figura de terceiros interessados na controvérsia), e, *de outro lado*, o seu julgamento é realizado pelos órgãos colegiados máximos ou qualificados do STF/STJ. De fato, nenhum outro precedente judicial, ainda que oriundo do STF/STJ, e mesmo que tenha dado origem a Súmula (não Vinculante), resulta de um procedimento tão legitimador quanto aquele previsto nos arts. 543-B e 543-C do CPC, pertinente ao julgamento dos recursos extremos repetitivos.

13. Justamente por resultarem de procedimento tão especial e legitimador, os precedentes judiciais formados nos termos dos arts. 543-B e 543-C do CPC revestem-se de um nível de *definitividade e certeza diferenciado, quando comparado àquele ostentado pelos precedentes oriundos de julgamentos, ainda que do STF/STJ, não submetidos à nova sistemática*. Com isso se quer dizer que a alteração, pelo STF/STJ, do entendimento contido em precedente judicial formado nos moldes da nova sistemática, embora possível, parece pouco provável, e, ao que tudo indica, apenas ocorrerá em casos excepcionais e extremos, quando, por exemplo, novos dados possam ser agregados à questão jurídica tratada no precedente de modo a demonstrar que a definição nele contida já não mais se apresenta como a melhor tecnicamente, ou, então, como a mais justa¹¹; por outro lado, e diversamente, sabe-se que os precedentes oriundos do STF/STJ, não submetidos à nova sistemática prevista nos arts. 543-B e 543-C do CPC, têm se mostrado especialmente sujeitos a oscilações e alterações determinadas pelos mais diversos fatores (p. ex., mudanças de entendimento decorrentes da alteração na composição das turmas julgadoras desses Tribunais).

14. Nessa linha, pode-se afirmar, então, que: o procedimento especial e legitimador previsto nos arts. 543-B e 543-C do CPC faz com que os precedentes judiciais dele decorrentes ostentem um nível bastante elevado de certeza e definitividade; esses atributos, por sua vez, estando presentes em tais precedentes, são capazes de lhes elevar a *força persuasiva, o que significa* que a sua *observância*, pelos órgãos jurisdicionais inferiores, embora não seja obrigatória, dado o seu caráter *não vinculante, certamente será a regra*.

15. Já no que pertine ao *segundo fator* acima referido, impende assinalar que a própria *lógica do novo instituto*, explicada, primordialmente, a partir das suas finalidades (como antes referido: conferir racionalidade e celeridade à entrega da prestação jurisdicional e unidade na interpretação do direito), impõe que os precedentes judiciais dele resultantes se revistam de uma força persuasiva realmente diferenciada, superável apenas excepcionalmente.

11 Trata-se do “*overruling*”, hipótese típica de superação do precedente judicial vinculante encontrada no sistema do *stare decisis*, presente, de regra, nos ordenamentos ligados à Common Law.

16. De fato, a lógica subjacente à nova sistemática de julgamento certamente restaria desvirtuada caso o precedente judicial formado sob as suas vestes pudesse ser, simplesmente, e sem qualquer distinção, ignorado quando do julgamento das *demandas futuras* que tratem da mesma questão jurídica nele tratada, como se fosse um precedente judicial “normal” (ou seja, que não se sujeitou a tal sistemática especial), prestando-se a definir o destino, apenas, do conjunto restrito de recursos repetitivos que estavam sobrestados na origem aguardando o julgamento do recurso paradigma. Assim, quando determinada tese jurídica é apreciada, debatida e, enfim, decidida mediante o diferenciado e especial procedimento previsto nos arts. 543-B e 543-C do CPC, o precedente daí decorrente, conforme visto acima, ostenta tamanho grau de certeza e definitividade que o seu descumprimento indiscriminado, pelos demais órgãos jurisdicionais e pelos próprios Tribunais Superiores, nos casos futuros e idênticos que lhes sejam submetidos, seria ir “na contramão” das próprias finalidades que alimentam e movem o novo sistema, e que lhe justificam a razão-de-ser.

17. E esse descumprimento indiscriminado retiraria, do novo instituto, muito da sua *utilidade*, eis que demandas idênticas e múltiplas, que tratassem de controvérsia jurídica já detidamente analisada e definitivamente resolvida pelo STF/STJ, em julgamento realizado sob a sistemática prevista no art. 543-B e 543-C do CPC, continuariam recebendo tratamentos divergentes e, nessa linha, anti-isonômicos, pelos órgãos jurisdicionais inferiores. E mais: os recursos interpostos nos autos dessas demandas repetitivas e múltiplas continuariam aportando ao STJ/STF, contribuindo, dessa forma, para o abarrotamento desses Tribunais e, conseqüentemente, para a – tão indesejada – elevação dos índices de morosidade e de ineficiência na entrega da prestação jurisdicional.

18. Assim, dos *dois fatores* acima referidos decorre a constatação de que o precedente judicial formado sob as vestes dos arts. 543-B e 543-C do CPC, a despeito de não possuir caráter vinculante, *apresenta um “plus” em sua força persuasiva*, sendo esta mais elevada do que a dos precedentes judiciais, ainda que oriundos do STF/STJ, não resultantes de julgamentos sujeitos à nova sistemática.

III

DESTINO DOS RECURSOS INTERPOSTOS CONTRA DECISÕES JUDICIAIS QUE APLICAREM PRECEDENTES ORIUNDOS DO STF/STJ.

19. Diante do panorama acima delineado, parece correto se afirmar que, sob o critério da *qualidade da força* de que se revestem, existem, na ordem jurídica brasileira, três “espécies” de precedentes judiciais oriundos do STF/STJ: *(i) precedentes do STF que ensejaram a edição de Súmula Vinculante* ou que foram proferidos em sede de *controle*

concentrado de constitucionalidade – possuidores de força vinculante; (ii) *precedentes oriundos de julgamentos realizados nos termos dos arts. 543-B e 543-C do CPC* – possuidores de uma força persuasiva “qualificada”, explicada a partir dos dois fatores acima referidos; (iii) *precedentes oriundos de julgamentos não submetidos à sistemática prevista nos arts. 543-B e 543-C do CPC* – possuidores de uma força persuasiva “ordinária”, ou seja, comum.

20. Os *primeiros* – que ensejaram Súmula Vinculante ou que tenham sido proferidos em sede de controle concentrado – possuem, como se sabe, o condão de vincular os demais órgãos do Poder Judiciário na resolução de demandas pendentes e futuras que versem sobre a mesma controvérsia jurídica nela tratada, *de modo que os recursos eventualmente interpostos contra as decisões judiciais que os aplicarem serão, necessariamente e por força de lei, rejeitados.*

21. Os *segundos*, por sua vez, - formados nos moldes dos art. 543-B e 543-C do CPC -, ostentam força persuasiva bastante elevada, *de modo que os recursos eventualmente interpostos contra as decisões judiciais que os aplicarem possuem chances remotas, bastante reduzidas, de êxito;* e essa reduzida viabilidade de êxito se faz presente não apenas em relação aos recursos extremos (recursos extraordinário e especial) contrários ao precedente judicial formado sob a nova sistemática, verificando-se, também, em relação aos recursos ordinários (p. ex. apelação e agravo de instrumento) que ostentarem tal condição. É que, atualmente, o CPC alberga mecanismos processuais capazes de obstar, desde o início, o processamento dessas duas espécies de recursos (extremos e ordinários), sempre que os mesmos afrontarem a jurisprudência dos Tribunais Superiores. É o caso, por exemplo, do art. 557 do CPC, que estabelece que o Relator, no Tribunal *a quo* ou mesmo no Tribunal Superior, negará seguimento a recurso (apelação, agravo de instrumento, recurso extraordinário e recurso especial) contrário a “jurisprudência dominante” do STF/STJ.

22. Por fim, quanto aos *terceiros* – não submetidos aos arts. 543-B e 543-C do CPC –, a realidade tem demonstrado que os mesmos ostentam uma força persuasiva inferior, evidenciada pelo inegável histórico de desrespeito indiscriminado a esses precedentes pelos órgãos jurisdicionais inferiores; trata-se do já antes referido fenômeno do “déficit de autoridade das decisões oriundas do STF/STJ”. Embora não se pretenda, neste Parecer, perquirir as - complexas e multifacetadas- causas desse fenômeno, não se pode deixar de referir que uma delas parece estar relacionada à própria *instabilidade* da jurisprudência do STF/STJ, ou seja, ao baixo grau de definitividade e certeza de que se revestem os seus precedentes, o que, certamente, estimula ou encoraja, ainda que de forma indireta, os órgãos

jurisdicionais inferiores a julgarem em sentido diverso do encampado por esses Tribunais Superiores, sempre que assim determinar o seu entendimento pessoal sobre a questão levada a juízo.

23. Assim, diante da força persuasiva inferior que marca os precedentes judiciais, oriundos do STF/STJ, não submetidos à sistemática prevista nos arts. 543-B e 543-C do CPC, *não há parâmetros minimamente seguros e estáveis para se afirmar se os recursos eventualmente interpostos contra as decisões que os aplicarem (se os aplicarem) tendem, ou não, a obter êxito*¹²; aqui, fatores das mais diversas ordens poderão influenciar/determinar o resultado do julgamento do recurso, como, por exemplo, a jurisprudência firmada, no âmbito do próprio órgão julgador do recurso, a respeito da questão jurídica definida no precedente, o grau de estabilidade do entendimento firmado nesse precedente (o que, por sua vez, depende do fato de tal entendimento ser pacífico e reiterado ou isolado, ser recente ou antigo, ter sido proferido por Turma ou pelo órgão plenário do Tribunal), dentre vários outros.

24. Entretanto, como *verdadeira exceção* ao afirmado no parágrafo anterior, tem-se verificado, na prática, de forma repetitiva, a adoção, pelos Presidentes e Vice-Presidentes dos Tribunais Regionais Federais, da postura de, por ocasião do juízo de admissibilidade recursal, inadmitir recursos especial e extraordinário interpostos contra decisões proferidas em consonância com a *jurisprudência reiterada e pacífica do STF/STJ*¹³ (formada, ou não, nos moldes da nova sistemática), invocando-se, para tanto, o disposto na Súmula 83 do STJ¹⁴. A mesma conduta tem sido assumida, pelo Presidente/Vice-Presidente do E. STJ, ao efetuar o juízo de admissibilidade dos recursos extraordinários interpostos contra acórdãos proferidos com respaldo em jurisprudência pacífica e reiterada daqueles dois Tribunais Superiores.

25. Assim, *nessa hipótese específica*, pode-se afirmar, com um grau aceitável de segurança, - obtida mediante a análise da conduta reiteradamente assumida pelos Presidentes/Vices dos TRF's e do STJ -, que *os recursos extremos interpostos contra acórdãos fundados em jurisprudência reiterada e pacífica do STF/STJ tendem a ser inadmitidos*, independentemente do fato de tal jurisprudência derivar, ou não, do procedimento previsto no art. 543-B e 543-C do CPC.

12 Vale repetir, aqui, na linha do já afirmado anteriormente, que, não obstante a existência, no CPC, de diversos mecanismos processuais tendentes a prestigiar a jurisprudência dos Tribunais Superiores, tais como os artigos 475, §3º, 518, §1º, 557 e 557, §1º, a realidade acabou demonstrando a sua incapacidade para impedir a proliferação de decisões judiciais contrárias a essa jurisprudência.

13 Esclareça-se, nesse ponto, que por “jurisprudência reiterada e pacífica” do STF/STJ entende-se aquela aplicada de modo uniforme por todos os Ministros do Tribunal Superior.

14 “Não se conhece do recurso especial pela divergência, quando a orientação do Tribunal se firmon no mesmo sentido da decisão recorrida.”

IV

POSTURA DA PGFN DIANTE DE DECISÕES DESFAVORÁVEIS À FAZENDA NACIONAL, PROFERIDAS EM CONSONÂNCIA COM PRECEDENTES JUDICIAIS ORIUNDOS DO STF/STJ

26. Uma vez analisados, nas linhas anteriores, a força dos precedentes judiciais oriundos do STF/STJ e o destino dos recursos eventualmente interpostos contra decisões que os aplicarem, já se faz possível retomar a questão que efetivamente constitui o objeto do presente Parecer, a saber: *qual deve ser a postura, adotada pela PGFN, diante de decisões judiciais, desfavoráveis à Fazenda Nacional, proferidas em consonância com jurisprudência oriunda do STF/STJ?* Nessas hipóteses, a PGFN deverá continuar interpondo recursos?

27. Preliminarmente, registre-se que a questão acima referida somente tem pertinência para aquelas hipóteses em que a decisão judicial, desfavorável à Fazenda Nacional, tenha sido proferida em consonância com precedente judicial, do STF/STJ, relativo à questão jurídica *que ainda não foi objeto de Ato Declaratório do Procurador-Geral da Fazenda Nacional, de Súmula ou Parecer do Advogado-Geral da União, de Parecer aprovado pelo PGFN ou por Procurador-Geral Adjunto da Fazenda Nacional*, elaborados no mesmo sentido do pleito formulado pelo particular, ou, ainda, que não se enquadre em uma daquelas previstas no art. 18 da Lei n. 10522/2004. É que, em todas essas hipóteses, *a postura da PGFN diante de decisões, desfavoráveis à Fazenda Nacional, que apliquem o precedente judicial* - relativo à questão jurídica objeto de: Ato Declaratório do PGFN ou elencada no art. 18 da Lei 10522/2004; de Súmula ou Parecer do AGU; ou de Parecer aprovado pelo PGFN ou por Procurador-Geral Adjunto da PGFN - *não poderá ser outra senão a de deixar de interpor recursos contra as mesmas*, por força do que *diretamente* preconizam, respectivamente, o art. 19, incisos I e II, da Lei n. 10.522/2004, os arts. 43 e 40 da LC n. 73/03, e os arts. 72 e 73 do Regimento Interno da Fazenda Nacional (aprovado pela Portaria 257/2009).

28. Feito esse registro inicial, impende esclarecer que a resposta ao questionamento acima lançado (recorrer ou não) irá variar, sensivelmente, conforme se esteja diante de decisão respaldada em precedente judicial (i) do qual resultou Súmula Vinculante ou que seja decorrente de julgamento proferido em sede de controle concentrado de constitucionalidade, (ii) oriundo de julgamento realizado nos moldes dos arts. 543-B e 543-C do CPC ou (iii) oriundo de julgamento, proferido pelo STF/STJ, mas não realizado nos moldes daquela nova sistemática.

29. Caso se esteja diante de decisão judicial, desfavorável à Fazenda Nacional, proferida em consonância com o precedente judicial de que trata a alínea “i” acima referida, a resposta à questão objeto do presente parecer não apresenta qualquer dificuldade: é que, justamente como decorrência da qualidade da força que emana dos precedentes

formados em sede de controle concentrado de constitucionalidade e das Súmulas Vinculantes, que a torna apta, segundo preconizam os arts. 102, §2º e 103-A da CF/88, a vincular a atuação de todos os órgãos da Administração Pública, a PGFN *já se abstém de apresentar recursos* contra decisões judiciais respaldadas nesses dois tipos de precedentes do STF. E mais: pela mesma razão, além de não interpor recursos, a PGFN também não *apresenta contestação/impugnação contra pedidos respaldados em Súmula Vinculante ou em precedente formado em sede de controle concentrado de constitucionalidade*.

30. Diversamente, maiores dificuldades exsurtem ao se buscar definir a postura a ser adotada pela PGFN caso a mesma esteja diante de decisão judicial, desfavorável à Fazenda Nacional, proferida em consonância com os precedentes judiciais de que tratam as alíneas “ii” e “iii” acima referidas, eis que os mesmos, como antes visto, ostentam força apenas persuasiva, e não vinculante. É precisamente dessas duas hipóteses que tratarão, de forma sucessiva, os dois próximos itens do presente Parecer (itens “a” e “b”).

a) Apresentação, ou não, de recursos contra decisões proferidas em consonância com precedente judicial formado nos moldes dos arts. 543-B e 543-C do CPC.

31. Nos tópicos anteriores, foi visto, em síntese, que o precedente judicial formado sob a sistemática de julgamento prevista nos arts. 543-B e 543-C do CPC possui uma força persuasiva especial, *que o diferencia daqueles não submetidos a tal sistemática*; daí que os recursos eventualmente interpostos contra futuras decisões judiciais proferidas em consonância com esse precedente possuem chances reduzidas de êxito. Foi visto, também, que tanto os recursos ordinários, quanto os recursos extremos (RE e RESP), se contrários a precedente judicial formado sob a nova sistemática de julgamento, estarão, em regra, fadados ao insucesso, tendo em conta a existência de mecanismos processuais aptos a encerrar o processamento de ambos.

32. Assim, as cores de que se reveste o sistema processual civil vigente conduzem à constatação de que o recurso eventualmente interposto contra decisão proferida com respaldo em precedente judicial formado sob as vestes dos arts. 543-B e 543-C do CPC ostenta *pouca ou nenhuma utilidade prática*. E é justamente diante dessa constatação que se mostra pertinente questionar se a PGFN deverá continuar interpondo recursos em tais hipóteses.

33. Nesse ponto, vale esclarecer que se, até o presente momento, todos os temas lançados ao longo deste Parecer foram analisados sob um prisma estritamente técnico, sempre à luz das regras e princípios postos no ordenamento jurídico vigente, a questão de que ora se cuida, por outro lado, será examinada e resolvida a partir de considerações mais afetas à *política institucional e à estratégia de defesa*; com isso, afasta-se, de certo modo, e, é claro, na medida do possível, da Dogmática

Jurídica *estrita*, em que o direito posto confere uma só solução válida às questões que lhe são apresentadas, para, então, adentrar no campo da Política, em que se faz escolhas racionais dentre opções legítimas e possíveis.

34. E deste modo será feito, *em primeiro lugar*, por se entender que a própria natureza e conteúdo da questão objeto da presente análise assim exigem: de fato, a interposição, ou não, de recursos, pela PGFN, em que a viabilidade de êxito, embora existente, seja remota, é questão cuja resolução não se encontra previamente definida em regras existentes no Direito posto, devendo ser resolvida, assim, à luz de critérios de conveniência e oportunidade, aferíveis pela própria instituição; e, *em segundo lugar*, por se adotar aqui, *como verdadeira premissa*, o entendimento de que o conjunto de normas que conferem, à PGFN, a atribuição privativa para defender, judicialmente, os interesses da Fazenda Nacional, da qual decorre *o dever de fazê-lo de forma correta e plena, não* conduz - ao contrário do que sustentado ou imaginado por alguns - à obrigatoriedade de interposição de recursos em todo e qualquer caso, permitindo, antes, que a interposição, ou não, de recursos, mormente em situações, como a ora analisada, em que os mesmos possuem remota viabilidade de êxito, advenha de uma *opção de política institucional, pautada em critérios racionais*.

35. Assim, admitindo-se, como aqui se admite, que a resolução da questão ora sob análise deva advir de uma opção de política institucional, a ser tomada pela PGFN, *propõe-se, desde logo, que essa opção caminhe no sentido de não mais se apresentar recurso, quer ordinários (p.ex. apelação e agravo de instrumento), quer extraordinários (RE e RESP), contra as decisões judiciais, desfavoráveis à Fazenda Nacional, que se mostrarem consentâneas com precedente judicial formado sob a nova sistemática de julgamento prevista nos arts. 543-B e 543-C do CPC*.

36. E a *racionalidade dessa opção se sustenta, primordialmente, na ausência de interesse, por parte da instituição, em continuar apresentando recursos* contra decisões proferidas com respaldo em precedente formado sob a nova sistemática. Entretanto, cabe, aqui, fazer um breve parêntese para esclarecer que o interesse de que ora se cuida não diz respeito, propriamente, ao “interesse recursal”, ou seja, não se encaixa, a rigor e tecnicamente, na categoria processual de pressuposto recursal, cuja inexistência conduz à inadmissão do recurso interposto.

37. De fato, tecnicamente, afirma-se que inexistente interesse recursal, sob o aspecto da utilidade (que, ao lado da necessidade, constitui uma das modalidades de interesse recursal), quando o provimento, ainda que em tese, do recurso interposto não é capaz de trazer ao recorrente situação mais vantajosa, do ponto de vista prático. Nas palavras de FREDIE DIDIER JR. e de LEONARDO JOSÉ CARNEIRO DA CUNHA, respaldadas em lição de JOSÉ CARLOS BARBOSA MOREIRA, “*para que o recurso*

seja admissível, é preciso que haja utilidade – o recorrente deve esperar, em tese, do julgamento do recurso, situação mais vantajosa, do ponto de vista prático, do que aquela em que o haja posto a decisão impugnada”¹⁵.

38. Ora, na hipótese aqui analisada, pode-se afirmar que existe interesse, sob o ponto de vista técnico/jurídico, - aqui entendido, pois, como um dos pressupostos de admissibilidade recursal -, por parte da PGFN, em interpor recurso contra decisão proferida em desfavor da Fazenda Nacional e em consonância com entendimento plasmado pelo STF/STJ sob a sistemática prevista nos arts. 543-B e 543-C, eis que, a rigor, o julgamento desse recurso poderá lhe ensejar, na prática, uma situação mais favorável do que aquela trazida pela decisão recorrida. O que ocorre, aqui, é que, provavelmente (mas não necessariamente; lembre-se: os precedentes judiciais formados sob as vestes dos arts. 543-B e 543-C do CPC não possuem força vinculante) esse recurso será *improvido*, ou seja, terá seu mérito julgado improcedente, mas essa expectativa de improvimento do recurso não leva à conclusão de que falta interesse em interpô-lo, sob o ponto de vista jurídico. Noutras palavras: não se pode dizer, ao menos não tecnicamente, que a parte não possui interesse recursal por que antevê que, provavelmente, seu recurso será improvido.

39. Feita essa observação, breve e simples, mas necessária, passe-se a esclarecer em que sentido se pode afirmar, tal qual se fez em linhas anteriores, que a PGFN *não possui interesse* em continuar recorrendo contra decisões judiciais proferidas em consonância com precedente oriundo da nova sistemática.

40. Na verdade, na situação aventada, *o que a PGFN não possui é interesse prático* em continuar interpondo recursos; é uma ausência de interesse que resulta da ponderação, feita à luz de critérios de política institucional, ligados a razões de conveniência e oportunidade da própria Administração, entre as *vantagens práticas* possivelmente decorrentes da adoção da postura de continuar interpondo recursos na situação acima referida (em que há remota ou quase nula viabilidade de êxito do recurso eventualmente manejado) e as *vantagens práticas* possivelmente decorrentes da adoção da postura de não mais recorrer na referida situação. É dessa ponderação, ou desse juízo político, que desponta a constatação de que não interessa à instituição continuar interpondo recursos, ordinários ou extraordinários, contra decisões proferidas em consonância com orientação firmada, pelo STF/STJ, em julgamento realizado nos moldes dos arts. 543-B e 543-C do CPC, *eis que as vantagens decorrentes da adoção dessa postura superam, em muito, as vantagens que poderiam advir da adoção da postura contrária.*

41. De fato, a adoção da postura ora sugerida se encontra pautada em uma série de *vantagens ou benefícios práticos*, que podem ser examinados a partir de duas perspectivas primordiais: *uma primeira, de feição mais restrita, em*

15 *Curso de Processo Civil*, vol. 3, Ed. Jus Podivm, 2008, p. 51.

que analisados os benefícios que tal opção pode trazer à PGFN e à Fazenda Nacional; *uma segunda, bem mais ampla*, em que analisados os benefícios possivelmente gerados por essa opção em relação à *efetividade do novo instituto previsto nos arts. 543-B e 543-C do CPC* e, também, em relação à própria *sociedade*, ainda que, nesse último caso, de forma reflexa.

42. Assim, sob a *primeira perspectiva* acima referida, mais restrita, voltada para a própria instituição, os *benefícios* decorrentes da adoção, pela PGFN, da postura de não mais recorrer contra decisões, desfavoráveis à Fazenda Nacional, proferidas em consonância com precedente judicial formado sob a nova sistemática prevista, são, basicamente, os seguintes:

(i) *otimização na utilização dos recursos da instituição* – trata-se, possivelmente, do benefício mais evidente. Ao deixar de insistir na defesa de teses jurídicas já definitivamente resolvidas pelo STF/STJ, em sentido desfavorável à Fazenda Nacional, a PGFN evita o desperdício dos seus recursos, sobretudo os humanos (p. ex. o tempo de trabalho de Procuradores e servidores) e os materiais (p. ex. estrutura das unidades da PGFN e sistemas de informação utilizados na elaboração de peças processuais), em demandas que possuem pouca, ou nenhuma, potencialidade de lhe trazer resultados positivos, “liberando” esses recursos para que os mesmos possam ser utilizados em demandas que possuam real viabilidade de êxito. Noutras palavras: os esforços (recursos humanos/intelectuais e materiais) da PGFN serão inteiramente concentrados naquelas teses jurídicas, de interesse da Fazenda Nacional, cuja definição ainda se encontra pendente no Judiciário, bem como nas teses jurídicas nascentes.

(ii) *aumento da credibilidade da instituição junto ao Poder Judiciário, imediatamente, e junto à sociedade, mediadamente* – ao deixar de apresentar recursos sobre teses já resolvidas pelo STF/STJ, em sentido desfavorável à Fazenda Nacional, a PGFN passará a concentrar sua defesa em torno de teses mais críveis, o que, certamente, terá reflexos positivos em relação ao conceito, ou à imagem, que o Poder Judiciário, imediatamente, e a própria sociedade (no caso, os contribuintes), mediadamente, possuem em relação à instituição. O Poder Judiciário, num primeiro momento, e os próprios contribuintes, num segundo momento, saberão que as teses jurídicas que ainda estiverem sendo defendidas judicialmente pela PGFN são viáveis e críveis, e que essa defesa se dá de forma estratégica, consciente e direcionada, o que, certamente, elevará o “respeito” de ambos em relação à atuação da instituição.

(iii) *estímulo ao pensamento crítico dos Procuradores que integram os quadros da PGFN* - ao deixar de apresentar recursos sobre teses já resolvidas pelo STF/STJ, passando-se a concentrar os esforços - antes esparsos, desperdiçados em processos inúteis - em demandas que tratem de teses jurídicas ainda em real disputa no Poder Judiciário, a PGFN estimulará os seus Procuradores a atuarem com *ainda mais* raciocínio crítico e compreensão acerca da matéria recorrida. Abandona-se, assim, a atuação

mecanizada e repetitiva e passa-se para uma atuação que demandará a utilização de toda a capacidade intelectual dos Procuradores da Fazenda. Com isso, certamente, o grau de “engajamento” ou de “adesão” dos quadros da PGFN em relação às causas judiciais de interesse da Fazenda Nacional será ainda maior.

(iv) *minoração da condenação em honorários advocatícios* – ao deixar de insistir na interposição de recursos sobre questões jurídicas já definidas pelo STF/STJ, a PGFN estará dando ensejo à minoração do *quantum* das condenações em honorários advocatícios, sofridas pela Fazenda Nacional, nas demandas judiciais que tratem dessas questões.

43. Note-se que os benefícios acima listados não são estanques, mas, antes, se interconectam, se retro-alimentam, enfim, se complementam. E, todos, juntos, parecem conduzir ao mesmo resultado: *o aumento no grau de eficiência da instituição; atende-se, aqui, e de forma direta, ao princípio constitucional da eficiência administrativa*. De fato, na medida em que se otimiza a utilização dos recursos da PGFN, em que se aumenta a sua credibilidade junto ao Poder Judiciário e aos contribuintes e em que se estimula uma atuação ainda mais crítica por partes dos Procuradores que integram seus quadros, a tendência é a obtenção de resultados mais exitosos nas demandas judiciais de interesse da Fazenda Nacional.

44. De outra ponta, sob a *segunda perspectiva* acima mencionada, mais ampla e mais complexa, voltada, imediatamente, para o novo instituto do julgamento por amostragem de recursos extremos repetitivos e, mediamente, para a sociedade como um todo, tem-se que os *benefícios* decorrentes da adoção, pela PGFN, da postura de não mais recorrer contra decisões que tratem de questão já definitivamente resolvida pelo STF/STJ, em sede de julgamento realizado nos termos dos arts. 543-B e 543-C do CPC, são, basicamente, os seguintes:

(i) *maior efetividade do novo instituto* - ao optar por deixar de recorrer nessas situações, a PGFN contribui para a consecução das finalidades subjacentes à nova sistemática de julgamento prevista nos arts. 543-B e 543-C do CPC, as quais, como visto, consistem em conferir mais racionalidade e celeridade à entrega da prestação jurisdicional e promover unidade na interpretação do direito, mediante o incremento da força dos precedentes judiciais. E, na medida em que a Administração Pública (aí se incluindo, por óbvio, a PGFN) ostenta a condição de uma das *maiores litigantes do país*, reconhecidamente responsável por uma parcela significativa do número de demandas repetitivas que abarrotam o Poder Judiciário, percebe-se que essa *atitude cooperativa*, de sua parte, assume papel realmente *decisivo* na consecução dessas finalidades e, conseqüentemente, na obtenção da efetividade do novel instituto; sem essa atitude cooperativa, parece questionável, inclusive, se será viável, na prática, que o novo instituto realmente atinja as suas finalidades.

(ii) *alinhamento aos novos rumos tomados pela ordem jurídica brasileira* - além disso, ao adotar tal postura cooperativa em relação à obtenção das finalidades do novo instituto previsto nos arts. 543-B e 543-C do CPC, a PGFN estará se alinhando, a um só tempo, à nova feição assumida pelo processo civil brasileiro (influenciada, como visto anteriormente, por uma nítida tendência de “verticalização” das decisões do STF e do STJ ou de “*commonlawlização*” da ordem jurídica pátria) e aos escopos declaradamente pretendidos pelo “II Pacto Republicano”, dentre os quais se inclui “*o aprimoramento da prestação jurisdicional, mormente pela efetividade do princípio constitucional da razoável duração do processo e pela prevenção de conflitos*”. Na verdade, a PGFN, como órgão de Estado, integrado ao Poder Executivo, estará se juntando a outros órgãos vinculados aos demais Poderes, como, por exemplo, ao Conselho Nacional de Justiça, em prol da concretização dos ideais que marcam os novos rumos tomados pela ordem jurídica brasileira.

(iii) *desonerção da sociedade em relação aos custos envolvidos quando o Estado está em juízo* - ao deixar de recorrer em matérias já definitivamente resolvidas pelo STF/STJ, a PGFN se afasta, gradualmente, da condição de uma dos maiores litigantes do país e, assim fazendo, atinge, de forma reflexa, a própria sociedade, que deixará de arcar com os altos gastos que necessariamente são despendidos quando o Estado vai a juízo.

(iv) *respeito ao cidadão brasileiro* - ao adotar a postura ora sugerida, a PGFN dará ensejo a que o jurisdicionado alcance com maior celeridade a prestação jurisdicional solicitada ao Poder Judiciário, contribuindo, assim, para que seja reduzido o tempo do processo.

45. Aduzidos os benefícios possivelmente decorrentes da opção, aqui proposta, de não mais recorrer contra decisões que tratem de questão jurídica já resolvida pelo STF/STJ, em sede de julgamento submetido à nova sistemática, impende elencar, por outro lado, e por honestidade intelectual, algumas vantagens que se pode imaginar como decorrentes da adoção da postura de *insistir* na interposição de recursos nas situações ora aventadas. É uma das possíveis vantagens parece se fundar no argumento de que a insistência na interposição de recursos, nessas situações, faria com que a PGFN continuasse tendo a possibilidade de reverter, a seu favor, a tese jurídica resolvida pelo STJ/STF; diversamente, adotando-se a postura de não mais recorrer, a PGFN estaria renunciando, de forma apriorística, à possibilidade de reversão da tese.

46. Esse argumento, entretanto, não impressiona, e isso por *duas* razões primordiais. Em *primeiro lugar*, por que, uma vez analisada e definida determinada questão jurídica, pelo STF/STJ, em julgamento submetido à especial e diferenciada sistemática de julgamento prevista nos arts. 543-B e 543-C do CPC, as chances desses Tribunais Superiores alterarem seu entendimento são bastante remotas, conforme, inclusive, restou demonstrado

em tópicos anteriores deste Parecer; daí que a possibilidade de reversão, pela PGFN, de entendimento firmado por esses Tribunais Superiores em sede de julgamento submetido à nova sistemática é, em igual medida, bastante remota. Note-se que, muito embora em tempos anteriores não fosse incomum a oscilação da jurisprudência dos Tribunais Superiores, a realidade atual tem demonstrado que o mecanismo previsto nos arts. 543-B e 543-C do CPC alterou de forma substancial esse antigo cenário, conferindo uma maior estabilidade às orientações firmadas pelo STF/STJ em julgamentos realizados sob as suas vestes. Prova disso é que, até o presente momento, passados quase três anos da entrada em vigor do art. 543-B, e um ano e quatro meses da entrada em vigor do art. 543-C, ambos do CPC, nem o STF, nem o STJ, alteraram qualquer dos entendimentos por eles firmados em julgamentos submetidos aos referidos dispositivos legais.

47. Na verdade, na medida em que a orientação firmada pelos Tribunais Superiores em sede de precedente judicial formado sob a sistemática dos arts. 543-B e 543-C do CPC possui reduzidas chances de ser revertida, percebe-se, então, que a defesa, por parte da PGFN, daquelas teses jurídicas *que ainda estiverem em disputa no Judiciário* deverá ser ainda mais robusta e perfeita tecnicamente, assim como a sua participação na formação da jurisprudência dos Tribunais Superiores deverá ser cada vez mais ativa, *numa linha crescente em relação ao que já ocorre atualmente*. Ou seja, após a introdução, na ordem jurídica pátria, da nova sistemática de julgamentos dos recursos extremos repetitivos, o foco, por parte da PGFN, deverá recair, em regra (sendo certo que poderá haver exceções, conforme será visto no parágrafo seguinte), *não* nas teses jurídicas já definidas pelo STF/STJ, - buscando-se, insistentemente, a sua reversão -, mas, sim, naquelas teses jurídicas pendentes de definição, que ainda não foram apreciadas nos termos dos arts. 543-B e 543-C do CPC, envidando-se todos os esforços, especialmente junto aos Tribunais Superiores, no intuito de que as mesmas, *quando e se* submetidas à nova sistemática, sejam julgadas e definitivamente resolvidas em favor da Fazenda Nacional.

48. Em *segundo lugar*, por que, conforme será ainda melhor analisado posteriormente, em momento mais oportuno, nada impede que a PGFN, diante de precedentes judiciais contrários à Fazenda Nacional, formados sob as vestes dos arts. 543-B e 543-C do CPC, pondere a viabilidade, no caso concreto, de revertê-los e, considerando viável tal reversão, oriente as unidades descentralizadas que, sobre aquele específico tema, continuem interpondo recursos. Isso seria feito caso a caso, de modo que *a regra* seria a não interposição de recursos a respeito de questões jurídicas já definidas pelo STF/STJ em sede de julgamentos submetidos à nova sistemática, enquanto que *a exceção à regra*, por sua vez, seria a apresentação de recursos nos casos em que, apesar da definição dada pelos referidos Tribunais, a PGFN considerasse viável a sua reversão.

49. Outra vantagem que se pode imaginar como decorrente da adoção da postura de insistir na interposição de recursos nas situações ora aventadas parece se sustentar no entendimento de que os interesses da Fazenda Nacional estariam melhor protegidos, inclusive contra possíveis falhas daqueles que a apresentam em juízo, se houvesse a obrigatoriedade de recorrer em todo e em qualquer caso (ressalvadas as hipóteses em que a matéria definida pelo STF/STJ seja objeto de Ato Declaratório, de Súmula Vinculante ou tenha sido decidida em sede de controle concentrado de constitucionalidade). Rejeita-se esse argumento por várias razões, sendo que a primeira delas decorre já da premissa, assumida pelo presente Parecer logo ao início deste item, segundo a qual se considera que as regras que conferem à PGFN atribuição para – bem e corretamente – defender a Fazenda Nacional em juízo não conduzem à obrigatoriedade de apresentação de recursos em qualquer hipótese; muito pelo contrário, parece incompatível com a *ideia* de “defender corretamente” a *obsoleta prática* de “defender de forma acríica e indiscriminada”.

50. Assim, entende-se, aqui, que a postura que ora se propõe é capaz de tornar a atuação judicial da PGFN mais efetiva, com potencialidade de trazer resultados mais exitosos à Fazenda Nacional. A verdade é que a nova feição assumida pelo processo civil brasileiro, as mudanças que ainda estão por vir (todas voltadas para um processo mais racional e célere), bem como o grau de desenvolvimento em que se encontra a comunidade jurídica e o próprio corpo social, parecem realmente exigir uma *mudança no paradigma de atuação da Administração Pública*, impondo que esta *atuação se modernize*, torne-se mais ágil e menos burocratizada, mais qualitativa e menos quantitativa, mais crítica e menos mecanizada.

51. Além disso, o alegado risco de que falhas ocorram por parte dos Procuradores da Fazenda Nacional, caso adotada a postura ora sugerida, não parece ser suficiente, por si só, para afastar a adoção dessa postura. Primeiro, por que tais falhas, - que, certamente, poderão ocorrer-, serão a exceção, e não a regra; segundo, por que o prejuízo delas decorrentes será muito pequeno diante do imenso rol de benefícios decorrentes da adoção da postura ora sugerida; e terceiro, porque nada impede, -antes, tudo recomenda -, que sejam criados mecanismos, além dos que já existem, a fim de evitar a ocorrência dessas falhas ou de minorar os prejuízos delas decorrentes.

52. Assim, os argumentos que, pretensamente, fundamentam a adoção da postura de continuar recorrendo contra decisões proferidas em consonância com entendimento plasmado pelo STF/STJ, em julgamento realizado nos moldes dos arts. 543-B e 543-C do CPC, sustentam-se em bases pouquíssimo sólidas. Por outro lado, há vários benefícios efetivos que demonstram ser *mais vantajosa*, não apenas para a própria instituição e para a Fazenda Nacional, mas, também, ainda que reflexamente, para a

sociedade como um todo, a adoção da postura ora sugerida, de não mais recorrer nas hipóteses acima aventadas. Daí por que se diz, tal qual feito anteriormente, que a PGFN não possui interesse, sob o ponto de vista prático, em continuar recorrendo em tais situações.

a.1) Apresentação, ou não, de contestação/impugnação em face de pedidos respaldados em precedente judicial oriundo de julgamento submetido à nova sistemática, formulados nos autos de demandas judiciais ajuizadas contra a Fazenda Nacional

53. Uma vez adotada a postura, na linha do que foi sugerido acima, de não mais apresentar recursos (apelação, agravo de instrumento, RE, RESP, etc) contra decisões judiciais proferidas em consonância com precedente judicial formado sob as vestes dos arts. 543-B e 543-C do CPC, *desponta, naturalmente, a questão de saber se postura semelhante cabe ser adotada, pela PGFN, em relação aos pedidos eventualmente respaldados nesses precedentes*, formulados em demandas judiciais ajuizadas contra a Fazenda Nacional. Ou seja: esses pedidos continuarão sendo objeto de contestação/impugnação por parte da PGFN¹⁶?

54. O *primeiro ponto* que merece ser observado a fim de que se resolva a questão aqui analisada é o de que a apresentação de contestação/impugnação, pela PGFN, na hipótese ora aventada, *teria pouca ou nenhuma utilidade*, na medida em que: (i) diante da força persuasiva especial e diferenciada de que se revestem os precedentes judiciais formados nos moldes dos arts. 543-B e 543-C do CPC, muito provavelmente os pedidos formulados com base nesses precedentes seriam acolhidos pela sentença; (ii) essa sentença, proferida em consonância com entendimento firmado pelo STF/STJ à luz da nova sistemática, sequer seria objeto de recurso por parte da PGFN, justamente face à orientação de não mais recorrer nesses casos; (iii) por fim, ainda que o magistrado de 1º grau, ignorando ou superando o precedente judicial formado sob a nova sistemática (o que, apesar de pouco provável, é possível dada a força não vinculante desses precedentes), proferisse sentença favorável à Fazenda Nacional, o recurso interposto pela parte autora contra essa sentença seria provido num momento subsequente, se não já pelo Tribunal de 2º grau, certamente pelo Tribunal Superior de onde emanou o precedente. A atitude do magistrado

16 Por óbvio, esse questionamento somente tem pertinência caso o precedente judicial em referência seja relativo à questão jurídica que ainda não foi objeto de *Ato Declaratório do Procurador-Geral da Fazenda Nacional*, de *Súmula ou Parecer do Advogado-Geral da União*, de *Parecer aprovado pelo PGFN ou por Procurador-Geral Adjunto da Fazenda Nacional*, elaborados no mesmo sentido do pleito formulado pelo particular, ou, ainda, que não se enquadre em uma daquelas previstas no art. 18 da Lei n. 10522/2004. É que, em todas essas hipóteses, a *postura da PGFN* diante de pedidos formulados com respaldo no precedente judicial - relativo à questão jurídica objeto de: *Ato Declaratório do PGFN* ou elencada no art. 18 da Lei 10522/2004; de *Súmula ou Parecer do AGU*; ou de *Parecer aprovado pelo PGFN* ou por *Procurador-Geral Adjunto da PGFN* - *não poderá ser outra senão a de deixar de apresentar contestação/impugnação contra os mesmos*, por força do que *diretamente* preconizam, respectivamente, o art. 19, incisos I e II, da Lei n. 10.522/2004, os arts. 43 e 40 da LC n. 73/03, e os arts. 72 e 73 do Regimento Interno da Fazenda Nacional (aprovado pela Portaria 257/2009).

de não aplicar o precedente apenas retardaria, para o autor, o seu êxito na ação e, para a Fazenda Nacional, a sua sucumbência.

55. Dito isso, faz-se um brevíssimo parêntese para pontuar que continuar contestando/impugnando, nessas hipóteses, além de se revestir de pouca utilidade, revelaria uma postura um tanto quanto contraditória por parte da PGFN: é que, num primeiro momento, a contestação/impugnação seria apresentada, expondo argumentos voltados a infirmar a pretensão deduzida pela parte autora, enquanto que, num segundo momento, quando essa pretensão fosse acolhida na sentença, - o que, a toda a evidência, seria a regra -, não haveria apresentação de recurso de apelação no intuito de reverter o entendimento nela firmado. Assim, o Procurador da Fazenda Nacional apresentaria contestação/impugnação já sabendo, de antemão, que não iria interpor recurso na hipótese, praticamente certa, de a contestação/impugnação antes apresentada não ter sucesso e a pretensão deduzida pelo autor ser acolhida na sentença.

56. O *segundo ponto* que merece ser levado em conta, aqui, é o de que a análise da presente questão (contestar/impugnar, ou não, pedidos fundados em precedente judicial formado sob a roupagem dos arts. 543-B e 543-C do CPC), do mesmo modo que se fez quando da análise da questão enfrentada no item anterior do presente parecer (recorrer, ou não, contra decisões judiciais proferidas em consonância com esses precedentes), há de ser realizada a partir de considerações mais afetas à política institucional, ligadas a razões de conveniência e oportunidade aferíveis pela própria instituição, e não, propriamente, a partir de considerações estritamente técnicas.

57. E assim deve ser feito pelas mesmas razões antes expostas quando da análise da questão enfrentada no item anterior do presente Parecer (item “a”), ou seja: primeiro, por que o deslinde da presente questão também não se encontra previamente definido nas regras existentes no Direito posto; segundo, por se adotar aqui, como verdadeira premissa, o entendimento de que o conjunto de normas que conferem, à PGFN, a atribuição privativa para defender, judicialmente, os interesses da Fazenda Nacional não conduz à obrigatoriedade de apresentação de contestação/impugnação em todo e qualquer caso (assim como não conduz à obrigatoriedade de interposição de recursos em todo e qualquer caso), permitindo, antes, que a decisão entre apresentar, ou não, contestação/impugnação, mormente em hipóteses como a presente, em que a mesma possuiria pouca utilidade, advenha de uma opção de política institucional, pautada em critérios racionais.

58. Sendo assim, dada a pouca utilidade em se apresentar contestação/impugnação contra pedidos respaldados em precedente judicial formado nos moldes da nova sistemática (primeiro ponto), bem como diante da constatação de que o deslinde da questão ora analisada deve se pautar em critérios de política institucional (segundo ponto), sugere-se a adoção, pela

PGFN, da postura de não mais impugnar/contestar esses pedidos; é que a PGFN *não possui interesse (prático) em fazê-lo.*

59. Com efeito, a adoção da postura de não mais apresentar contestação/impugnação, nessas hipóteses, mostra-se como a mais vantajosa, do ponto de vista prático, não apenas para a própria instituição e para a Fazenda Nacional, mas, também, para a sociedade como um todo. E as vantagens de que ora se cuida são, basicamente, aquelas mesmas já antes expostas no tópico anterior deste Parecer, decorrentes da postura de não mais apresentar recursos contra decisões judiciais fundadas em precedentes judiciais formados nos moldes dos arts. 543-B e 543-C do CPC; *a diferença, aqui, é que essas vantagens certamente serão maximizadas* caso a PGFN, além de não mais recorrer, também adote a postura de não mais contestar/impugnar, sempre que estiver diante de entendimento firmado pelos Tribunais Superiores no seio da nova sistemática prevista no CPC, acerca de determinada questão jurídica.

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.

61. E essa maximização será ainda mais sentida em relação ao benefício referido no item “iv” acima, qual seja, a *minoração da condenação em honorários advocatícios*. É que a PGFN, ao deixar de apresentar contestação/impugnação na hipótese ora aventada, estará deixando de resistir, por completo, à pretensão deduzida na demanda (o que reduz o seu grau de dificuldade a patamares mínimos), atuando, assim, de forma cooperativa em relação ao autor e ao próprio Poder Judiciário; e isso, certamente, será levado em conta pelo magistrado ao avaliar o cabimento, ou não, de condenação em honorários advocatícios¹⁷.

62. Assim, por essas razões é que se diz que a PGFN não possui interesse, sob o ponto de vista prático, em continuar apresentando

17 Sobre o tema, vale referir que, conforme será melhor explicado no parágrafo “90” do presente Parecer, caso adotada, pela PGFN, a postura, ora sugerida, de não mais contestar pedidos respaldados em precedente formado sob a nova sistemática prevista nos arts. 543-B e 543-C do CPC, o Procurador da Fazenda Nacional que, no caso concreto, concluir ser o caso de não apresentar contestação, deverá, em seguida, atravessar petição nos autos do processo judicial correspondente, pugnano pela aplicação, por analogia, da regra prevista no art. 19, §1º da Lei n. 10522/02, a fim de lograr o afastamento da condenação da Fazenda Nacional em honorários advocatícios.

contestação/impugnação contra pedidos respaldados em precedente judicial formado nos moldes dos arts. 543-B e 543-C do CPC.

b) *Apresentação, ou não, de recursos contra decisões proferidas em consonância com precedente judicial, oriundo do STF/STJ, mas não formado nos moldes dos arts. 543-B e 543-C do CPC.*

63. Conforme visto anteriormente, diversamente do que ocorre com os precedentes, oriundos do STF/STJ, formados nos moldes dos arts. 543-B e 543-C do CPC, aqueles não submetidos à nova sistemática ostentam uma força persuasiva inferior, de modo que não se mostra possível afirmar, com um grau aceitável e suficiente de segurança, se os recursos eventualmente interpostos contra as decisões judiciais que os aplicarem tendem, ou não, a lograr êxito. Foi visto, ainda, que, apesar disso, em se tratando, especificamente, de *recursos extremos* (RE e RESP) interpostos contra decisões proferidas em consonância com *jurisprudência pacífica e reiterada do STF/STJ*, o seu seguimento tem sido repetidamente obstado pelos Presidentes/Vice-Presidentes (de TRF's e do STJ), por ocasião do juízo de admissibilidade recursal. Diante desse quadro, questiona-se: qual deve ser a postura da PGFN diante de decisões, desfavoráveis à Fazenda Nacional, proferidas em consonância com precedente judicial, oriundo do STF/STJ, mas não resultante de julgamento realizados nos moldes dos arts. 543-B e 543-C do CPC? Nessas hipóteses, deve-se continuar recorrendo?

64. Diga-se, desde já, que as razões que embasam a adoção da postura sugerida no item “a” deste tópico (não mais apresentar *qualquer espécie* de recurso - ordinários e extremos - contra as decisões proferidas em consonância com precedente formado nos moldes dos arts. 543-B e 543-C do CPC) *não* parecem estar presentes na situação examinada no presente item, de forma a conduzir à adoção da postura, por parte da PGFN, de não mais recorrer, em qualquer caso, contra decisões que aplicarem precedentes, do STF/STJ, não submetidos à nova sistemática de julgamento.

65. Com efeito, ainda que pacífica a jurisprudência, no âmbito do STF/STJ, em torno de determinada questão jurídica, não há parâmetros suficientemente seguros para se afirmar se a mesma tende, ou não, a ser alterada por esses Tribunais Superiores, ou mesmo seguida pelos órgãos jurisdicionais inferiores; lembre-se, aqui, o que se disse anteriormente acerca da instabilidade dessa jurisprudência, bem como da sua reduzida força persuasiva. Exatamente por isso, não há como saber, de antemão, até que ponto se revelaria útil a interposição de recursos, por parte da PGFN, contra decisões proferidas em consonância com essa jurisprudência, eis que inúmeras circunstâncias, imprevistas e imprevisíveis, poderão influir no resultado do julgamento desse recurso.

66. Diante disso, razões de política institucional apontam no sentido de que *não é conveniente* a adoção, pela PGFN, da postura de deixar de interpor qualquer espécie de recurso contra decisões judiciais proferidas

em consonância com precedentes, ainda que oriundos do STF/STJ, mas que não tenham sido submetidos aos arts. 543-B e 543-C do CPC. Na hipótese ora tratada, *não se pode afirmar que a PGFN não possui interesse prático em continuar recorrendo*, já que não se pode antever se a adoção dessa postura traria, para a própria instituição, para a Fazenda Nacional e, reflexamente, para a sociedade, mais vantagens do que desvantagens

67. Ressalva-se desse entendimento, todavia, aquelas situações em que se esteja diante de acórdãos, proferidos pelos TRF's ou pelo STJ, em consonância com *jurisprudência reiterada e pacífica do STF/STJ*; nesses casos, pode-se afirmar, com a segurança necessária, que os recursos extremos (RE e RESP) eventualmente interpostos contra essas decisões possuem reduzida viabilidade de êxito, - evidenciando-se, assim, a sua reduzida utilidade-, de modo que, aqui, *a PGFN não possui interesse prático em continuar insistindo na sua interposição*. Aplica-se, às situações ora aventadas, praticamente tudo o que se disse, anteriormente, acerca das vantagens práticas (em contrapeso com pretensas desvantagens) decorrentes da adoção da postura de não mais recorrer contra decisões proferidas em consonância com precedente formado nos moldes dos arts. 543-B e 543-C do CPC.

68. E mais: seguindo exatamente essa mesma linha, *e como decorrência dela*, também é possível afirmar a baixa utilidade em continuar interpondo *agravo regimental* nas seguintes hipóteses: (i) contra decisões monocráticas, proferidas por Desembargador Relator nos TRF's, que, com respaldo em jurisprudência reiterada e pacífica do STF/STJ, negam seguimento, nos termos do art. 557 do CPC, a agravos de instrumento e apelações, *sempre que a referida jurisprudência também for adotada pela respectiva Turma a que pertence o Relator*; (ii) contra decisões monocráticas, proferidas por Ministro Relator no STF e no STJ que, com respaldo em jurisprudência reiterada e pacífica desses dois Tribunais Superiores, negam seguimento, nos termos do art. 557 do CPC, a, respectivamente, recursos extraordinários e recursos especiais, também *sempre que a referida jurisprudência também for adotada pela respectiva Turma a que pertence o Relator*.

69. É que, nessas duas hipóteses, o agravo regimental, se interposto, ostentaria reduzidas chances de êxito, eis que o entendimento da Turma (do TRF, do STJ ou do STF) que iria proceder ao seu julgamento se alinha àquele adotado pela decisão monocrática agravada, de modo que tal recurso certamente seria improvido. *E o acórdão de improvimento do agravo regimental, por sua vez, sequer seria objeto de RESP/RE: no caso de acórdão de improvimento proferido pelo TRF ou pelo STJ*, por força da orientação, sugerida mais ao início deste tópico, de não mais apresentar recursos extremos contra acórdãos, do TRF's e do STJ, proferidos em consonância com a jurisprudência reiterada e dominante do STF/STJ; *no caso de acórdão de improvimento proferido pelo STF*, face ao esgotamento das vias recursais. Assim, a interposição de agravo regimental nessas duas hipóteses apresentaria reduzida utilidade

prática, de modo que, também aqui, a PGFN não possui interesse prático em continuar insistindo nessa interposição.

70. Assim, especificamente em resposta à questão objeto deste item, sugere-se o seguinte: (i) que a PGFN continue interpondo *recursos ordinários* (apelação, agravo de instrumento, etc.) contra decisões judiciais, contrárias à Fazenda Nacional, proferidas em consonância com precedentes judiciais, oriundos do STF/STJ, mas decorrentes de julgamentos não realizados na forma dos arts. 543-B e 543-C do CPC (ainda que se trate de jurisprudência reiterada e pacífica); (ii) que a PGFN não mais interponha *RESP/RE* contra *acórdãos* proferidos (pelos TRFs ou pelo STJ) em consonância com jurisprudência reiterada e pacífica do STF/STJ; (iii) que a PGFN não mais interponha *agravo regimental* contra decisões monocráticas de Relator (dos TRF's, do STJ ou do STF) que, com respaldo em jurisprudência reiterada e pacífica do STF/STJ, *adotada pela respectiva Turma*, neguem seguimento a recursos, nos termos do art. 557 do CPC

71. Nesse ponto, mostra-se essencial indagar: *o que pode ser considerado como jurisprudência reiterada e pacífica*, para o fim de ensejar a não apresentação, pela PGFN, de RE/RESP e de agravo regimental nas hipóteses sugeridas nos itens “ii” e “iii” acima? Conforme facilmente se percebe, trata-se de um conceito equívoco ou vago, que se reveste de um grau considerável de indeterminação. E, justamente a fim de evitar que essa indeterminação conduza a uma indesejada atuação *não homogênea* por parte da PGFN, com algumas das suas unidades recorrendo e outras não recorrendo acerca de uma mesma matéria, parece conveniente que indicação daqueles temas que, efetivamente, já foram apreciados e definidos pelo STF/STJ, em jurisprudência que pode ser tida como “reiterada e pacífica”, fique a cargo de órgãos centrais da PGFN, no caso, da CASTF, quanto a questões de índole constitucional, e da CRJ, quanto a questões de índole infraconstitucional. Estes órgãos, por atuarem diretamente junto aos Tribunais Superiores, e por possuírem, justamente, a atribuição de coordenar as unidades da PGFN no que tange à representação judicial da Fazenda Nacional, certamente possuem condições de fornecer orientações seguras quanto àquelas matérias que, efetivamente, já se encontram pacificadas no STF/STJ e que, portanto, não deverão ser objeto de recursos (extremos e agravo regimental, conforme o caso).

72. Nesse toar, mostra-se conveniente que a CASTF e a CRJ divulguem, periodicamente, listas indicando as matérias já definidas, respectivamente, pelo STF e pelo STJ, em sede de jurisprudência reiterada e pacífica. *E somente as matérias indicadas nessas listas é que, quando decididas desfavoravelmente à Fazenda Nacional, em acórdão ou em decisão monocrática oriunda de TRF, do STJ ou do STF, não deverão, segundo aqui se sugere, ser objeto de RE/RESP ou agravo regimental, respectivamente, por parte das unidades da PGFN.*

b.1 – Sobre a contestação

73. Como decorrência das razões acima lançadas, também não se mostra conveniente a adoção, pela PGFN, da postura de deixar de contestar/impugnar pedidos respaldados em precedentes, oriundos do STF/STJ, mas não formados nos moldes dos arts. 543-B e 543-C do CPC. Assim, a apresentação de contestação/impugnação, nessas hipóteses, deve continuar sendo a regra.

V

CONSIDERAÇÕES DE ORDEM PRÁTICA

a) Requisitos que devem ser observados para que, na prática, não se apresente recursos nas hipóteses acima referidas

74. No tópico IV deste Parecer, especificamente em seus itens “a” e “b”, sugeriu-se a adoção, pela PGFN, das seguintes condutas: (i) não mais apresentar qualquer tipo de recurso (ordinários/extremos) contra decisões, desfavoráveis à Fazenda Nacional, que tratem de matéria já definida pelo STF/STJ em julgamento submetido aos arts. 543-B e 543-C do CPC¹⁸; (ii) não mais interpor RESP/RE contra acórdãos proferidos em consonância com jurisprudência reiterada e pacífica do STF/STJ (*indicada em lista elaborada/divulgada periodicamente pela CASTF/STJ*); (iii) não mais interpor agravo regimental contra decisões monocráticas de Relator (dos TRF’s, do STJ ou do STF) que, com respaldo em jurisprudência reiterada e pacífica do STF/STJ (*indicada em lista elaborada/divulgada periodicamente pela CASTF/STJ*), também adotada pela respectiva Turma, neguem seguimento a recursos, nos termos do art. 557 do CPC.

75. Assim, nas três situações acima arroladas, *a regra será a não interposição de recursos* (de qualquer recurso, no primeiro caso; de recursos extremos, no segundo caso; de agravo regimental, no terceiro).

76. Todavia, para que uma das três condutas acima sugeridas seja adotada na prática, faz-se necessário observar se, no caso concreto, estão atendidos os seguintes requisitos: (i) completa identidade entre a questão jurídica enfrentada pela decisão judicial e aquela resolvida, pelo STF/STJ, em julgamento submetido aos arts. 543-B e 543-C do CPC ou em jurisprudência reiterada e pacífica, conforme o caso; (ii) inexistência de questões, preliminares ou prejudiciais, que, se alegadas e acolhidas, possam obstar o reconhecimento judicial do direito afirmado pela parte contrária; (iii) inexistência de questões acessórias à questão jurídica principal (esta sim já resolvida em precedente judicial do STF/STJ), que tenham sido decididas de forma desfavorável à Fazenda Nacional.

18 O rol atualizado de matérias que já foram definidas pelo STF/STJ, em julgamento submetido à sistemática prevista, respectivamente, nos arts. 543-B e 543-C do CPC, encontra-se na página da PGFN na intranet, mais especificamente no link “DEFESA - STJ- recursos repetitivos-STJ”, para os recursos especiais repetitivos, e “DEFESA, CASTF- repercussão geral - STF”, para os recursos extraordinários repetitivos.

77. Passa-se a tecer breves comentários acerca de cada um dos requisitos acima referidos.

78. Quanto ao *primeiro requisito*, vale observar que se a decisão desfavorável à Fazenda Nacional tratar *de mais de uma* questão jurídica, e apenas uma delas tiver sido resolvida, pelo STF/STJ, em julgamento submetido aos arts. 543-B e 543-C do CPC ou em jurisprudência reiterada e pacífica, o recurso cabível na espécie deverá ser normalmente apresentado quanto à outra (a menos, por óbvio, que esta outra se encontre prejudicada face à definição da primeira, em precedente do STF/STJ). Registre-se, ainda, que se a decisão desfavorável à Fazenda Nacional tratar de questão jurídica similar, mas não completamente idêntica à questão jurídica resolvida pelo STF/STJ, deverá ser interposto o recurso cabível à espécie, buscando-se nele demonstrar, preliminarmente, a ausência da completa identidade entre as mesmas.

79. O *segundo requisito*, por sua vez, diz respeito àquelas hipóteses em que existam questões preliminares/prejudiciais (de que são exemplos a prescrição, a decadência, a existência de coisa julgada anterior, a inexistência de pressupostos processuais e de condições da ação), a serem alegadas pela PGFN, capazes de obstar o reconhecimento judicial do direito afirmado pela parte contrária; para melhor visualizar essas hipóteses, imagine-se uma decisão judicial que, na esteira do entendimento firmado pelo STJ, tenha reconhecido ter sido indevido o pagamento de determinado tributo, e, assim, tenha condenado a Fazenda Nacional a devolver o valor pago indevidamente, apesar de a ação de repetição de indébito ter sido ajuizada fora do prazo prescricional previsto no art. 168 do CTN. Nesse caso, embora a decisão judicial em foco tenha julgado a questão de fundo em consonância com precedente judicial firmado pelo STJ, a mesma deve ser objeto de recurso, em que alegada a ocorrência da prescrição, a título de preliminar (“preliminar de mérito”).

80. Quanto ao *terceiro requisito*, vale registrar que o mesmo se refere àquelas hipóteses em que a decisão judicial tenha resolvido a questão jurídica principal da demanda com esteio em precedente judicial oriundo do STF/STJ e, ao mesmo tempo, tenha decidido questões acessórias à principal de forma desfavorável à Fazenda Nacional. Como exemplos de questões acessórias, podem ser citados os juros, a correção monetária, os expurgos inflacionários e os honorários advocatícios; enfim, sempre que essas questões tenham sido definidas de forma desfavorável à Fazenda Nacional, a correspondente decisão deve ser objeto de recurso nesse específico ponto, ainda que a mesma, no ponto em que decidiu a questão principal, permaneça irrecorrida.

81. Assim, os três requisitos acima elencados devem, sempre e necessariamente, estar presentes para que, na prática, o Procurador que atua no caso concreto deixe de apresentar recurso contra decisão judicial

que trate de questão jurídica já resolvida pelo STF/STJ, naquelas três situações logo ao início alinhadas (no parágrafo 76 deste Parecer). Trata-se, portanto, de requisitos genéricos, no sentido de que condicionam a adoção da postura de não mais recorrer em qualquer uma daquelas três situações.

82. Entretanto, no que tange, *especificamente*, à postura, acima sugerida, de não mais interpor *qualquer tipo de recurso* (ordinários/extremos) contra decisões, desfavoráveis à Fazenda Nacional, que tratem de matéria já definida pelo STF/STJ em julgamento submetido aos arts. 543-B e 543-C do CPC, importa registrar que, para que a mesma seja adotada na prática, o Procurador da Fazenda Nacional que atua no caso concreto deverá observar se, além dos três requisitos já referidos, está presente mais um, a saber: inexistência de orientação, emanada da CRJ ou da CASTF, no sentido de se continuar recorrendo acerca da específica questão jurídica tratada da decisão judicial, apesar de a mesma já ter sido definida, pelo STF/STJ, em julgamento submetido à nova sistemática prevista nos arts. 543-B e 543-C do CPC.

83. Com efeito, a CRJ e a CASTF, na qualidade de órgãos máximos da PGFN no que toca à sua atuação judicial perante os Tribunais Superiores, poderão sempre avaliar se é, ou não, viável a reversão dos entendimentos, firmados pelo STF/STJ, nos moldes dos arts. 543-B e 543-C do CPC. Assim, caso estas duas Coordenações, cada qual em seu respectivo âmbito de competência, considerem viável a reversão de algum desses entendimentos, as mesmas, de forma estratégica, orientarão as demais unidades da PGFN no sentido de continuarem apresentando recursos contra as decisões que versem sobre aquele específico tema¹⁹. *Tal orientação, entretanto, deve ser vista como uma exceção, ou seja, na sua ausência, incide a regra acima exposta.*

19 Tome-se, aqui, como exemplo de tese que ainda pode ser revertida pela PGFN (e que, portanto, deve continuar sendo objeto de recurso e de contestação pela suas unidades descentralizadas), apesar de já definida por Tribunal Superior de forma desfavorável à Fazenda Nacional, em sede de julgamento submetido à nova sistemática, aquela referente à fixação do prazo prescricional para se ajuizar ação de restituição de valores, referentes a tributos sujeitos a lançamento por homologação, pagos indevidamente antes do advento da Lei Complementar n. 118/05.

Como se sabe, a Corte Especial do STJ, em julgamento de recurso especial submetido à sistemática prevista no art. 543-C do CPC (RESP n. 1.002.932), firmou o entendimento de que o prazo prescricional para se ajuizar ação de repetição de indébito – relativa a tributo sujeito a lançamento por homologação, indevidamente pago antes do advento da LC n. 118/05 - deve observar a regra dos “cinco mais cinco”, iniciando o seu curso, portanto, a partir da homologação, e não do pagamento indevido, apesar de o art. 3º da mencionada LC (que possui caráter interpretativo e, portanto, emana efeitos retroativos, nos termos do art.106, inc. I do CTN, cuja aplicação restou expressamente determinada pelo art. 4º, segunda parte, da LC 118/05) dispor expressamente em sentido contrário. Assim, o STJ declarou, incidentalmente, a inconstitucionalidade do art. 4º, segunda parte, da mencionada LC.

Ocorre que, recentemente, o STF reconheceu repercussão geral a RE que versa precisamente sobre essa questão (RE n.561908/RS); o mérito desse RE, todavia, ainda se encontra pendente de definição. Assim, dada a possibilidade de o STF, ao julgar a questão, defini-la de forma favorável à Fazenda Nacional, discordando, assim, do posicionamento assumido pelo STJ. Dessa forma, caso a orientação sugerida neste Parecer seja adotada, ainda assim as unidades da PGFN deverão continuar apresentando recursos e contestações sobre o tema, apesar de sobre o mesmo já ter havido pronunciamento do STJ em sede de julgamento realizado nos termos do art. 543-C do CPC.

84. Além disso, para que se deixe de interpor, *especificamente*, os recursos ditos “ordinários” (especialmente a apelação e o agravo de instrumento) contra decisões fundadas em precedente formado nos moldes dos arts. 543-B e 543-C do CPC, faz-se imprescindível que, na prática, o Procurador da Fazenda Nacional que atua no caso avalie se a questão tratada na decisão é, apenas, de direito ou se, ao revés, a seu respeito ainda pairam discussões sobre matéria de fato, cuja resolução dependa do exame de provas. Se os fundamentos de fato que pretensamente sustentam o direito afirmado pelo autor da ação ainda forem discutíveis (controvertidos), e se a decisão, considerando-os existentes, tiver reconhecido a procedência da demanda ou deferido, p. ex., uma antecipação da tutela, aplicando, quanto à questão de direito, precedente judicial do STF/STJ, impõe-se a apresentação de apelação/agravo de instrumento contra essa decisão, buscando-se nele demonstrar, conforme o caso, a inexistência dos fundamentos de fato afirmados pelo autor.

85. *É importante ressaltar, ainda, que, de qualquer forma, a não apresentação de recurso (ordinário, extremo ou agravo regimental), em cada uma das três situações acima arroladas, deve vir sempre acompanhada/precedida de justificativa processual, a ser apresentada administrativamente.* Nesta justificativa processual, deverão ser aduzidas, *de modo sucinto e objetivo*, as razões que embasam a não interposição de recurso na espécie, as quais, basicamente, deverão se fundar na constatação de que a decisão judicial em foco está em consonância com precedente judicial formado nos moldes dos arts. 543-B e 543-C do CPC ou com jurisprudência reiterada e pacífica, conforme o caso²⁰.

b) Requisitos que devem ser observados para que, na prática, não se apresente impugnação/contestação

86. No tópico IV deste Parecer, mais especificamente em seu item “a.1”, sugeriu-se a adoção, pela PGFN, da postura de não mais contestar/impugnar pedidos formulados com respaldo em orientação firmada em julgamento proferido nos moldes dos arts. 543-B e 543-C do CPC.

87. Todavia, para que se deixe de apresentar contestação/impugnação nessa hipótese, é preciso que se verifique, em cada caso concreto, se estão presentes basicamente aqueles mesmos requisitos referidos no item “a” deste tópico, com as seguintes adaptações: (i) o pedido formulado contra a Fazenda Nacional deve se relacionar à mesma questão jurídica resolvida, pelo STF/STJ, no julgamento realizado sob a sistemática prevista nos arts. 543-B e 543-C do CPC; (ii) ausência de questões, preliminares ou prejudiciais (de que são exemplos a prescrição, a decadência, a existência de coisa julgada anterior, a inexistência de pressupostos processuais e

20 Vale registrar que os requisitos elencados neste item “a” também devem ser observados, na prática, para que o Procurador da Fazenda Nacional deixe de interpor recurso em relação àqueles temas já decididos pelo STF em Súmula Vinculante ou em sede de julgamento realizado em controle concentrado de constitucionalidade. E mais: também nessas hipóteses, a não apresentação de recurso deve ser precedida de justificativa processual, nos termos referidos no parágrafo “85” deste Parecer.

de condições da ação), que, se alegadas e sufragadas, possam obstar o conhecimento/acolhimento do pedido formulado pela parte contrária; (iii) inexistência de orientação, emanada da CRJ ou da CASTF, no sentido de se continuar recorrendo (e contestando) acerca da específica questão jurídica tratada da decisão judicial (e no pedido deduzido na demanda), apesar de a mesma já ter sido definida, pelo STF/STJ, em julgamento submetido à nova sistemática prevista nos arts. 543-B e 543-C do CPC.

88. A respeito dos pressupostos acima elencados, há de se aplicar praticamente todas as considerações constantes do item “a” deste tópico. Entretanto, no que pertine ao *primeiro* requisito acima referido, faz-se oportuno frisar, aqui, embora pareça óbvio, que se a demanda ajuizada contra a Fazenda Nacional contiver vários pedidos, e apenas um deles se encontrar respaldado em precedente judicial oriundo do STF/STJ, deverá ser apresentada contestação/impugnação quanto aos demais.

89. Assim, quando se estiver diante de demanda judicial, ajuizada contra a Fazenda Nacional, que contenha pedido(s) respaldado(s) em precedente judicial formados sob as vestes dos arts. 543-B e 543-C do CPC, a não apresentação de contestação/impugnação, na hipótese, dependerá do exame quanto ao atendimento dos três requisitos acima referidos.

90. Uma vez feita uma análise minuciosa em torno da demanda ajuizada, caso o Procurador da Fazenda Nacional conclua *por não apresentar contestação/impugnação contra o(s) pedido(s) nela deduzido(s)*, orienta-se que o mesmo adote as seguintes providências, a primeira no âmbito judicial, e a segunda, por sua vez, no âmbito administrativo: (i) *apresentação de petição nos autos do processo judicial* correspondente, na qual deverá, a um só tempo, (i.1) informar ao juízo processante que a PGFN deixa de contestar/impugnar a pretensão deduzida na demanda por se curvar ao entendimento, firmado pelo STF/STJ em sede de julgamento submetido à nova sistemática, sobre a questão que embasa tal pretensão e (i.2) requerer o afastamento da condenação da Fazenda Nacional em honorários advocatícios, invocando, como fundamento, a aplicação ao caso concreto, por analogia, do previsto no art. 19, §1º, da Lei 10.522, de 19 de julho de 2002²¹; (ii) *apresentação, em sede administrativa, de justificativa processual*, em que aduzidas, *de forma sucinta e objetiva*, as razões que embasam a não apresentação de contestação/impugnação, as quais, basicamente, deverão se fundar na constatação de que o(s) pedido(s) em foco está (estão) em consonância com precedente judicial formado nos moldes dos arts. 543-B e 543-C do CPC²².

21 Art. 19 – [...]

§ 1º Nas matérias de que trata este artigo, o Procurador da Fazenda Nacional que atuar no feito deverá, expressamente, reconhecer a procedência do pedido, quando citado para apresentar resposta, hipótese em que não haverá condenação em honorários, ou manifestar o seu desinteresse em recorrer, quando intimado da decisão judicial.

22 Registre-se que os requisitos elencados neste item “b” também devem ser observados, na prática, para que o Procurador da Fazenda Nacional deixe de apresentar contestação em relação àqueles

VI CONCLUSÕES

91. Por todos os fundamentos acima expostos, sugere-se que a PGFN: (i) *não mais apresente recursos, ordinários ou extremos*, contra as decisões judiciais, desfavoráveis à Fazenda Nacional, que se mostrarem consentâneas com precedente judicial formado sob a nova sistemática de julgamento prevista nos arts. 543-B e 543-C do CPC; (ii) *não mais interponha RESP/RE* contra acórdãos proferidos em consonância com jurisprudência reiterada e pacífica do STF/STJ (indicada em lista elaborada e divulgada, periodicamente, pela CASTF/CRJ); (iii) *não mais interponha agravo regimental* contra decisões monocráticas de Relator (dos TRF's, do STJ ou do STF) que, com respaldo em jurisprudência reiterada e pacífica daqueles Tribunais Superiores (indicada em lista elaborada e divulgada, periodicamente, pela CASTF/CRJ), também *adotada pela respectiva Turma*, neguem seguimento a recursos, nos termos do art. 557 do CPC; (iv) *não mais apresente impugnação/contestação* contra pedido(s) formulado(s) com respaldo em precedente judicial oriundo de julgamento submetido à sistemática prevista nos arts. 543-B e 543-C do CPC.

92. Tenha-se em mente, entretanto, que a não apresentação de recursos/contestação, em qualquer das hipóteses acima referidas, depende da observância, em cada caso concreto, dos requisitos arrolados no tópico V do presente Parecer.

93. Além disso, reitere-se que a não apresentação de RE/RESP e de agravo regimental, especificamente nas hipóteses constantes dos itens “ii” e “iii”, referidos no parágrafo anterior, somente deverá se dar após elaborada e divulgada, pela CASTF e pela CRJ, *lista* indicando as matérias que se encontram definidas, no STF/STJ, em sede de jurisprudência reiterada e pacífica.

94. Por fim, sugere-se a edição, pela PGFN, de Portaria *disciplinando* a não apresentação de contestação e a não interposição de recursos nas hipóteses tratadas neste Parecer, bem como *uniformizando* a elaboração de Notas-Justificativas nessas e em outras hipóteses.

PROCURADORIA-GERAL DA FAZENDA NACIONAL, em
de março de 2010.

Luana Vargas Macedo
Procuradora da Fazenda Nacional

temas já decididos, pelo STF, em Súmula Vinculante ou em sede de julgamento realizado em controle concentrado de constitucionalidade. E mais: também nessa hipótese, ao deixar de contestar/impugnar, Procurador da Fazenda Nacional deverá, a um só tempo, atravessar petição nos autos do processo judicial, bem como apresentar, administrativamente, a justificativa processual, nos moldes referidos no parágrafo 90 deste Parecer.

DE ACORDO. À CONSIDERAÇÃO SUPERIOR.

PROCURADORIA-GERAL DA FAZENDA NACIONAL, em
23 de março de 2010.

João Batista de Figueiredo
Coordenador de Consultoria Jurídica

DE ACORDO. À CONSIDERAÇÃO SUPERIOR.
PROCURADORIA-GERAL DA FAZENDA NACIONAL, em
23 de março de 2010.

Claudio Xavier Seefelder Filho
Coordenador-Geral da Representação Judicial
da Fazenda Nacional

De acordo. Sugiro que as Procuradorias-Regionais da Fazenda Nacional encaminhem para a CRJ e para a CASTF, no prazo de 20 dias a contar da divulgação deste Parecer, subsídios para a elaboração da lista a que se refere o parágrafo “93” acima. Esclareço, ainda, que o presente Parecer vai ao encontro das reiteradas recomendações e observações registradas pela Corregedoria-Geral da Advocacia da União no sentido de que deve haver, por parte desta Instituição, uma normatização quanto às hipóteses de dispensa de apresentação de recursos contra decisões, desfavoráveis à Fazenda Nacional, proferidas em consonância com jurisprudência reiterada e pacífica dos Tribunais Superiores.

À consideração superior.

PROCURADORIA-GERAL DA FAZENDA NACIONAL, em
23 de março de 2010.

Fabício Da Soller
Procurador-Geral Adjunto de Consultoria
e Contencioso Tributário

Aprovo. Divulgue-se a todas as projeções desta PGFN. Encaminhe-se cópia ao Advogado-Geral da União, ao Corregedor-Geral da Advocacia da União e ao Conselho Nacional de Justiça, para conhecimento.

PROCURADORIA-GERAL DA FAZENDA NACIONAL, em
23 de março de 2010.

Adriana Queiroz de Carvalho
Procuradora-Geral da Fazenda Nacional