

A CONTRIBUIÇÃO DAS CÂMARAS DE CONCILIAÇÃO ESTATAIS PARA A RACIONALIZAÇÃO DA PRESTAÇÃO JURISDICIONAL

Roberto de Aragão Ribeiro Rodrigues
Advogado da União

1-Introdução

O presente trabalho tem por objetivo abordar os principais aspectos das câmaras de conciliação estatais em âmbito federal, recentemente regulamentadas pela Portaria nº 118, de 1º de fevereiro de 2007, da Advocacia-Geral da União¹. Será conferida maior ênfase aos potenciais benefícios que este instituto poderá trazer para a racionalização da prestação jurisdicional e também para a desburocratização da Administração Pública como um todo.

2- Conjuntura, arcabouço jurídico e definição de câmara de conciliação na esfera federal.

Inúmeros têm sido os esforços em busca do aprimoramento e simplificação da sistemática processual brasileira. Apenas a título de exemplo, e sem adentrar na polêmica acerca da constitucionalidade das leis resultantes do Pacto de Estado em favor de um judiciário mais rápido e republicano, é possível citar a Lei nº 11.276, de 07 de fevereiro de 2006, que, dentre outras modificações no Código de Processo Civil, instituiu novo pressuposto de admissibilidade para o recurso de apelação, que a partir de agora não mais é recebido se a sentença por ele atacada estiver em conformidade com súmula do Superior Tribunal de Justiça ou do Supremo Tribunal Federal. A Lei nº 11.277, de mesma data, por sua vez, acrescentou à Lei Adjetiva nova hipótese de julgamento antecipado do processo, ao facultar ao juízo de primeira instância a dispensa de citação e a prolação imediata de sentença nas ações onde a matéria controvertida for unicamente de direito, desde que este juízo já tenha proferido sentenças de total improcedência em outros casos idênticos.

Mesmo sem promover qualquer alteração na sistemática processual, mas também com o objetivo de desafogar o Poder Judiciário, a Lei nº 9.028, de 12 de abril de 1995, em seu artigo 8º-C e a Medida Provisória nº 2.180-35, de 24 de agosto de 2001, no artigo 11, previram mecanismos que se destinam a evitar a judicialização de controvérsias entre órgãos e entidades da Administração Federal. Transcreve-se, por oportuno, os citados dispositivos:

“Art. 8º-C. O Advogado-Geral da União, na defesa dos interesses desta e em hipóteses as quais possam trazer reflexos de natureza econômica, ainda que indiretos, ao erário federal, poderá avocar, ou integrar e coordenar, os trabalhos a cargo de órgão jurídico de empresa pública ou sociedade de economia mista, a se desenvolverem em sede judicial ou extrajudicial.”

¹ Ressalte-se, desde já, que esta exposição não reflete o posicionamento institucional da Advocacia-Geral da União sobre o tema, mas tão-somente as impressões pessoais do autor.

Parágrafo único. Poderão ser cometidas, à Câmara competente da Advocacia-Geral da União, as funções de executar a integração e a coordenação previstas neste artigo.”

“Art. 11. Estabelecida controvérsia de natureza jurídica entre entidades da Administração Federal indireta, ou entre tais entes e a União, os Ministros de Estado competentes solicitarão, de imediato, ao Presidente da República, a audiência da Advocacia-Geral da União.

Parágrafo único. Incumbirá ao Advogado-Geral da União adotar todas as providências necessárias a que se deslinde a controvérsia em sede administrativa.”

Ressalte-se que a atribuição de tais competências à Advocacia-Geral da União decorre da própria Constituição da República, que através de seu artigo 131 conferiu a esta instituição a função de representante judicial e extrajudicial da União. Do mesmo modo, a Lei Complementar nº 73, de 10 de fevereiro de 1993, que institui a Lei Orgânica da Advocacia-Geral da União, ao elencar as atribuições do Advogado-Geral da União, dispõe, em seu artigo 4º, incisos X e XI, que a este cabe *“fixar a interpretação da Constituição, das leis, dos tratados e demais atos normativos, a ser uniformemente seguida pelos órgãos e entidades da Administração Federal”* e *“unificar a jurisprudência administrativa, garantir a correta aplicação das leis, prevenir e dirimir as controvérsias entre os órgãos jurídicos da Administração Federal”*

O objetivo destes diplomas legais nada mais é do que a busca da harmonização de interesses de diferentes órgãos e entidades públicas que, embora possam desempenhar atividades completamente distintas, encontram-se estritamente vinculados à consecução de uma finalidade pública. Nas palavras do Consultor-Geral da União e responsável pela coordenação das câmaras de conciliação na AGU, Manoel Lauro Wolkmer de Castilho *“Por definição, não é possível que dois órgãos públicos tenham propósitos ou finalidades tão opostos que não possam ser compatibilizados com o interesse público genérico a que ambos atendem”*.²

Quando se põe em foco o aspecto dos gastos públicos proporcionados pelas disputas judiciais entre tais órgãos e entidades, a questão ganha relevo ainda maior. A matéria jornalística abaixo transcrita é esclarecedora:

“Um estudo produzido pela Associação dos Juízes Federais do Brasil (AJUFE) demonstra que cada processo no qual a administração pública é parte custa R\$ 2.400,00 por dois anos de tramitação nos tribunais aos cofres do Estado. Nos processos onde há embates da União contra a própria União, o valor pode ser dobrado: R\$ 4.800,00. Por outro lado, um levantamento feito pelo Núcleo de Estatística do Superior Tribunal de Justiça (STJ) a pedido do Valor mostra que 2.999 ações entre 69 entes da administração pública federal chegaram à corte desde 1988. Levando-se em conta as estatísticas da associação dos juízes, o gasto da União somente com os processos que ingressaram no STJ chega a R\$ 14,3 milhões. O valor, no entanto, pode

² Assessoria de comunicação social da Advocacia-Geral da União. Disponível na Internet <<<http://www.agu.gov.br>>> Acesso em 12/01/2007

*ser muito maior, já que apenas uma minoria das ações judiciais chega aos tribunais superiores.*³

Neste contexto foi editada a Portaria AGU nº 118, de 1º de fevereiro de 2007 (publicada no Diário Oficial da União de 05 de fevereiro de 2007), que dispõe sobre a conciliação entre órgãos e entidades da Administração Federal, no âmbito da Advocacia-Geral da União.

O artigo 1º da referida Portaria autoriza o Advogado-Geral da União a instalar câmaras de conciliação *ad hoc* (até a instalação de câmara permanente) com a finalidade de deslindar, na esfera administrativa, controvérsias entre órgãos e entidades federais, conforme previsto no parágrafo único do artigo 11 da Medida Provisória nº 2.180-35/2001.

No artigo 4º consta a previsão de que todos os integrantes das câmaras deverão envidar esforços para o alcance da conciliação, desde que respeitados, por óbvio, todas as leis e princípios norteadores da atuação da Administração Pública. O parágrafo 1º deste artigo estabelece que a conciliação poderá ocorrer por acordo, transação, outros ajustes ou ainda por desistência de ação ou recurso judicial. Caso os órgãos envolvidos não cheguem a um consenso, caberá ao coordenador da câmara o envio de um relatório que contemple a controvérsia e os motivos impeditivos da conciliação ao Advogado-Geral da União (parágrafo 3º do artigo 4º).

O artigo 5º traz a regra mais importante da Portaria, ao facultar ao Advogado-Geral da União que, à vista do relatório mencionado no parágrafo anterior, o assunto possa ser encaminhado à Consultoria-Geral da União (órgão de direção superior integrante da estrutura da AGU) para emissão de parecer que, se por ele acolhido, poderá ser submetido ao Presidente da República para resolução definitiva da controvérsia.

Com base neste conjunto de normas acerca da matéria, é possível definir o instituto da câmara de conciliação na esfera federal como o mecanismo de competência exclusiva da Advocacia-Geral da União que tem por escopo o deslinde de controvérsias entre órgãos e entidades federais em sede administrativa, através de acordo, transação, outros ajustes, desistência de ação ou recurso judicial e que, no caso de insucesso destas formas, terá como desfecho a emissão de parecer normativo, que uma vez aprovado pelo Presidente da República resolverá definitivamente o impasse.

3- A resolução de conflitos entre órgãos e entidades públicas através de parecer normativo.

Considerando que o desate de conflitos por intermédio de concessões mútuas entre os órgãos envolvidos dispensa maiores considerações, uma vez que estas formas já são de longa data conhecidas e utilizadas nas negociações entre particulares, cabe, neste momento, analisar a peculiaridade da conciliação travada entre entes públicos, qual seja, a resolução de embates através de um parecer normativo emitido pela Advocacia-Geral da União.

Em primeiro lugar, cumpre ressaltar que a Lei Complementar nº 73, em seu artigo 40, parágrafo 1º, atribuiu aos pareceres emitidos pelo Advogado-Geral da União devidamente

³ Valor Econômico. Disponível na Internet <<<http://www.valor.com.br>>> Acesso em 29/06/2005.

aprovados pelo Presidente da República e publicados com o despacho deste, efeito vinculante em relação a toda Administração Federal, *verbis*:

“Art. 40. Os pareceres do Advogado-Geral da União são por este submetidos à aprovação do Presidente da República.

§ 1º O parecer aprovado e publicado juntamente com o despacho presidencial vincula a Administração Federal, cujos órgãos e entidades ficam obrigados a lhe dar fiel cumprimento.”

Ainda que não haja publicação do parecer aprovado pelo Presidente República, subsistirá a vinculação dos órgãos envolvidos, conforme preceitua o parágrafo 2º do artigo 40:

“§ 2º O parecer aprovado, mas não publicado, obriga apenas as repartições interessadas, a partir do momento em que dele tenham ciência.”

O artigo 41 da referida Lei Complementar, por sua vez, equipara, para os efeitos do artigo 40, os pareceres emitidos pela Consultoria-Geral da União aqueles emitidos pelo Advogado-Geral da União, desde que sejam por este aprovados e submetidos ao Presidente da República.

Em síntese, para fins de resolução de controvérsia entre dois órgãos ou entidades, basta que a Consultoria-Geral da União exare parecer, que, uma vez acolhido pelo Advogado-Geral da União e aprovado pelo Presidente da República, produzirá efeitos vinculantes em relação aos órgãos e entidades interessadas, que passarão a lhe dever obediência a partir da data em que dele tiverem conhecimento. Em outras palavras, basta que o parecer seja aprovado pelo Presidente da República para que o conflito seja dirimido, sendo dispensável a sua publicação no Diário Oficial da União.

Cumprir registrar que, mesmo antes da edição da Portaria nº 118, de 1º de fevereiro de 2007, alguns conflitos entre órgãos e entidades públicas já haviam sido solucionados pela Advocacia-Geral da União conforme o procedimento ora analisado.

Já no ano de 2005, em razão de divergência entre a União (na condição de sucessora do INAMPS) e o INSS (sucessor do INPS e IAPAS) acerca da titularidade de alguns imóveis, foi instaurada câmara de conciliação e arbitramento especial que, ante a persistência do impasse entre os envolvidos, culminou na edição do Parecer nº 046, de 28 de novembro de 2005⁴, que dirimiu a controvérsia ao concluir que, de acordo com as circunstâncias de utilização dos imóveis e as normas aplicáveis à espécie, os mesmos deveriam ser transferidos ao patrimônio do INSS, nada obstante estivessem registrados em nome da União até então.

No caso ora relatado, o Advogado-Geral da União nada mais fez além de fixar a interpretação de leis sobre as quais pairavam divergências por parte dos órgãos envolvidos, para, por via de consequência, solucionar conflito instaurado no âmbito da Administração

⁴ Resultante da adoção do Parecer nº AGU/MS-11/2005, de 21 de outubro de 2005, de autoria do Consultor da União Marcelo de Siqueira Freitas.

Federal. Note-se que esta atuação deflui das competências que lhe foram expressamente atribuídas pelos já transcritos incisos X e XI do artigo 4º da Lei Orgânica da AGU.

Importante ressaltar que, em razão do caráter vinculante dos pareceres normativos, esta forma de resolução de conflitos entre órgãos e entidades públicas reveste-se de plena definitividade em sede administrativa.

4 - Conclusão

Ainda que o número de ações judiciais envolvendo exclusivamente órgãos e entidades da Administração Federal não seja expressivo se comparado à quantidade de processos onde figuram pessoas privadas, muitas das vezes aquelas ações superam estas em complexidade, o que acaba por colaborar para o acúmulo de processos e conseqüente lentidão da prestação jurisdicional.

Do ponto de vista prático, a resolução administrativa das controvérsias surgidas entre órgãos e entidades públicas só oferece vantagens.

Com efeito, além de reduzir os gastos públicos decorrentes da utilização da máquina judiciária, o deslinde de controvérsias através do procedimento aqui estudado diminui sobremaneira o tempo de disputa, uma vez que os órgãos interessados evidentemente já são conhecedores das matérias que permeiam a questão. Ainda que não seja possível a conciliação, o desfecho da câmara por intermédio de parecer normativo tende a ser muito mais célere do que a resolução do conflito através de uma ação judicial, naturalmente sujeita à tramitação por diversas instâncias.

Ante o exposto, não se pode olvidar que as câmaras de conciliação instauradas pela Advocacia-Geral da União representam importante instrumento para a racionalização das atividades não só do Poder Judiciário, mas também de toda a Administração Pública, que, a partir da emissão de um parecer normativo, passa a uniformizar sua atuação até então contraditória.