

---

# O PAPEL INOVADOR DA CÂMARA DE CONCILIAÇÃO E ARBITRAGEM DA ADMINISTRAÇÃO FEDERAL: FUNDAMENTOS E BENEFÍCIOS DE SUA FUNÇÃO CONCILIATÓRIA

*THE INNOVATIVE ROLE BY THE CÂMARA DE CONCILIAÇÃO E  
ARBITRAGEM DA ADMINISTRAÇÃO FEDERAL: FUNDAMENTALS  
AND BENEFITS OF ITS MEDIATION*

---

*Pedro Henrique Magalhães Lima*

*Advogado da União*

*Especialista em Direito Constitucional pela Universidade Anhanguera-Uniderp*

SUMÁRIO: Introdução; 1 As competências da CCAF: instauração, instrução, conciliação e propositura de arbitragem; 2 Os benefícios resultantes da conciliação levada a cabo pela CCAF; 3 Conclusão; Referências.

**RESUMO:** O presente artigo trata das funções Câmara de Conciliação e Arbitragem da Administração Federal (CCAF). Faz-se um cotejo dos princípios constitucionais desenvolvidos no desempenho de suas atividades. Analisa-se os fundamentos legais que deram ensejo ao surgimento da CCAF, bem como as competências a ela conferidas pela Portaria/AGU n. 1.281/2007 e pelo Decreto n. 7.392/2010. Posteriormente, faz-se consideração acerca de quatro benefícios que se identificou na resolução de controvérsias por conciliação na CCAF: a indireta uniformização de posicionamento jurídico na Administração Pública; a diminuição da judicialização de demandas da União; o melhor acolhimento, pelas partes, da solução encontrada para a controvérsia, e; a melhor adequação das soluções à técnica que envolve determinado assunto, bem como às políticas públicas governamentais.

**PALAVRAS-CHAVE:** CCAF. Fundamentos. Competências. Conciliação. Arbitragem. Benefícios.

**ABSTRACT:** This article is about the competences of the Câmara de Conciliação e Arbitragem da Administração Federal (CCAF). In this brief study, an analysis of the constitutional principles involved in the development of its activities is done. It is also studied the legal basis that made possible the creation of CCAF, as well as the competences assigned to this organism by the Portaria/AGU n. 1.281/2007 e pelo Decreto n. 7.392/2010. Later on, four benefits of the mediation at the CCAF are considered: the indirect standardization of legal positions; the decrease of judicial demands involving União; the better reception of the decision by the parts involved; the better adequacy of the decision in a technical and political point of view.

**KEYWORDS:** CCAF. Fundamentals. Competences. Mediation. Arbitration. Benefits.

## INTRODUÇÃO

A Câmara de Conciliação e Arbitragem, órgão da Consultoria-Geral da União (CGU), que por sua vez é órgão de direção da Advocacia-Geral da União (AGU), vem exercendo um papel pioneiro no cenário jurídico brasileiro. Em linhas gerais (já que suas atribuições serão estudadas em tópico próprio, mais a frente), a CCAF possui competência para conciliar controvérsias entre órgãos da Administração Federal Direta, ou entre estes e entidades da Administração Federal Indireta, entre a Administração Pública Federal e Estados e Municípios. Além disso, possui competência para propor o arbitramento quando infrutífera a conciliação.

No nosso entender, o ponto de partida na busca do fundamento constitucional da atuação da CCAF é o art. 1º, *caput*, da Constituição Federal de 1988 (CF/88), *verbis*: “A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado Democrático de Direito e tem como fundamentos: [...]”.

O fato de nossa República constituir-se em Estado Democrático de Direito traz para o Estado o dever de se submeter rigorosamente aos ditames da legalidade. As normas, colocadas em vigor de forma democrática e legítima, a todos devem ser aplicadas, inclusive ao Estado, conquista historicamente obtida com a paulatina a luta contra o dogma que informava que os representantes do Estado não erravam, e estavam acima de qualquer regulamentação, aplicadas tão somente aos súditos.

Mais adiante, o artigo 37, *caput*, da CF/88, impõe:

Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte: (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998)

[...]

Trata-se de desenvolvimento do postulado do Estado Democrático de Direito, exigindo-se que a Administração Pública, nas suas relações com seu órgão e entidades, bem como com os particulares, se norteie pela Legalidade. Faz-se, inclusive, diferença entre a legalidade aplicável aos particulares, prevista no art. 5º, *caput*, com aquela do *caput* do art. 37. No primeiro caso trata-se da aplicação da lógica de que, o que não é vedado, é permitido. Em contrapartida, a legalidade aplicada no âmbito das relações entre o Estado e outros órgão ou entidades pública, ou

entre aquele e os particulares, informa que somente é permitido atuar conforme um mandamento autorizador legitimamente editado. Vale dizer, aos particulares é dado fazer tudo aquilo que não é proibido. Já ao Poder Público somente é permitido fazer aquilo que lhe é deferido, tendo em conta Princípio Republicano, que lhe dá a incumbência de bem curar o interesse público. Veja-se a lição de Celso Antônio Bandeira de Mello:

[...] Com efeito, enquanto o princípio da supremacia do interesse público sobre o interesse privado é da essência de qualquer Estado, de qualquer sociedade juridicamente organizada com fins políticos, o da legalidade é específico do Estado de Direito, é justamente aquele que qualifica e que lhe dá identidade própria. Por isso mesmo é o princípio basilar do regime jurídico-administrativo, já que o Direito Administrativo (pelo menos aquilo que como tal se concebe) nasce com o Estado de Direito: é uma consequência dele. É o fruto da submissão do Estado à lei.

[...]

Nos termos do art. 5º, II, “ninguém será obrigado a fazer ou deixar de fazer alguma coisa senão em virtude de lei”. Aí não se diz “em virtude de” decreto, regulamento, resolução, portaria ou quejandos. Diz-se, “em virtude de lei”. Logo, a Administração não poderá proibir ou impor comportamento a algum terceiro, salvo se estiver previamente embasada em determinada lei que lhe faculte proibir ou impor algo a quem quer que seja. [...]¹

Assim, toda norma que atribui competência tem por finalidade dar ao Estado instrumento para a consecução de um interesse público. É dessa necessária obediência à Legalidade estrita que surge o Poder de Autotutela da Administração Pública. Ora, considerando-se que o Estado existe para a consecução do interesse público, o que se faz através de atribuições normativas, no caso de a Administração encontrar-se frente a uma situação de ilegalidade de algum ato praticado no seu íntimo, esta terá o dever de anulá-lo. Trata-se, atualmente, de realidade inconteste, que encontra respaldo, inclusive, em duas súmulas do Supremo Tribunal Federal:

Súmula 473:

A administração pode anular seus próprios atos, quando eivados de vícios que os tornam ilegais, porque deles não se

---

1 MELLO, Celso Antônio Bandeira de. *Curso de direito administrativo*. 21. ed. São Paulo: Malheiros, 2006. p. 96, 97, 99 e 100.

originam direitos; ou revogá-los, por motivo de conveniência ou oportunidade, respeitados os direitos adquiridos, e ressalvada, em todos os casos, a apreciação judicial.

Súmula 346:

A administração pública pode declarar a nulidade dos seus próprios atos.

É também nesse sentido as lições de José dos Santos Carvalho Filho:

[...]

A Administração Pública comete equívocos no exercício de sua atividade, o que não é nem um pouco estranhável em vista das múltiplas tarefas a seu cargo. Defrontando-se com estes erros, no entanto, pode ela mesma revê-los para restaurar a situação de regularidade. Não se trata apenas de uma faculdade, mas também de um dever, pois que não se pode admitir que, diante de situações irregulares, permaneça inerte e desinteressada. Na verdade, só restaurando a situação de regularidade é que a Administração observa o princípio da legalidade, do qual a autotutela é um dos mais importantes corolários.

[...]²

E no nosso entender, é também, e primordialmente, com base no mesmo Princípio da Legalidade, que tem por consequência deferir à Administração o dever da Autotutela, que a CCAF pode atuar legitimamente. Partindo-se do princípio de que todo interesse perseguido por qualquer órgão ou entidade é um interesse público, e que estes órgão e entidades somente podem agir segundo uma norma legitimamente instituída, eventuais conflitos entre as pessoas políticas, entre essa e as entidades das administrações indiretas, e entre entidades das administrações indiretas, somente podem consubstanciar em um “conflito aparente de normas”³, que demanda um exercício hermenêutico a fim de que não haja mácula ao Princípio da Legalidade.

E é exatamente nesta situação que a CCAF entre em cena, como um órgão que busca, num cenário de diálogo, a melhor interpretação legal, a interpretação que busca verdadeiramente o interesse público,

2 CARVALHO FILHO, José dos Santos. *Manual de direito administrativo*. 25. ed. São Paulo: Atlas, 2012. p. 33.

3 MAIA NETO, Geraldo de Azevedo. Direitos públicos indisponíveis e transação pela Advocacia-Geral da União. *Jus Navigandi*, Teresina, ano 15, n. 2470, 6 abr. 2010. Disponível em: <<http://jus.com.br/artigos/14637>>. Acesso em: 27 ago. 2013.

já que seria difícil se conceber um real conflito entre normas que são vocacionadas, ambas, ao atendimento do mesmo fim, o interesse público.

Neste trabalho, é importante frisar, parte-se da premissa de que sempre deve haver coincidência entre o que alguns chamam de interesse público primário e interesse público secundário, encampando-se a doutrina de Celso Antônio Bandeira de Mello, no seguinte sentido:

[...] o Estado, concebido que é para a realização de interesses públicos (situação, pois, inteiramente diversa da dos particulares), só poderá defender seus próprios interesses privados quando, sobre não se chocarem com os interesses públicos propriamente ditos, coincidam com a realização deles.<sup>4</sup>

Acredita-se, também, que a atuação da CCAF também tem fundamento no Princípio da Isonomia e da Eficiência, que no caso estudado estão intimamente relacionados.

O art. 5º, *caput*, da CF/88, prevê que todos são iguais perante a lei. Tradicionalmente se interpreta este dispositivo tendo por campo de aplicação a relação entre Estado e particulares, ou entre particulares. Dessa mesma forma, o art. 37, *caput*, CF/88, quando impõe à Administração atuação conforme os ditames da impessoalidade, é interpretado no sentido de que, na relação entre Administração e particulares, àquela não é permitido atuar de forma não isonômica, proibindo-se distinções e privilégios sem fundamento na igualdade material, ou substancial.

Contudo, percebe-se que o Princípio da Igualdade ou Isonomia, que no dispositivo direcionado à Administração Pública toma o nome de Impessoalidade, tem fértil campo de aplicação nas relações entre órgãos da Administração Pública Direta, entre estes e a Administração Pública Indireta, e entre entidades da Administração Pública Direta.

Numa relação entre Estado e particulares o foco que se dá à Igualdade é de que não se deve deferir vantagens a uma pessoa se esta vantagem não é extensível a todos que se encontram naquela mesma situação. Por outro lado, não se deve dar tratamento menos favorecido a alguém se outros, que estão na mesma situação, recebem tratamento melhor. Vale dizer, a igualdade, nestas relações, é tradicionalmente vista como impossibilidade de conferir tratamento mais, ou menos, favorecido a determinada pessoa. E nisto está a tônica do que se quer definir. Nestas situações a igualdade é voltada para as pessoas, considerados como indivíduos.

Contudo, caso não se dê o tom de pessoalidade na aplicação do Princípio da Isonomia, acredita-se que ele pode ser eficazmente aplicado nas relações entre pessoas estatais. Contudo, nessas relações, o

4 MELLO, op. cit., p. 63.

resultado que se obterá com a aplicação do Princípio da Impessoalidade (ou Isonomia) não será o não favorecimento ou desfavorecimento de um órgão ou entidade pública. E isto por uma razão muito simples: um órgão ou entidade não tem individualidade em sentido técnico, mas constitui-se num plexo de competências, destinadas sempre à consecução de uma finalidade de interesse público. Nesse sentido Bandeira de Mello ensina que órgãos públicos são “*unidades abstratas que sintetizam os vários círculos de atribuições do Estado. [...] os órgãos não passam de simples repartições de atribuições, e nada mais.*” Já sobre a descentralização, fenômeno através do qual o Estado transfere atribuições a outra pessoa jurídica, ele afirma que:

A descentralização pressupõe pessoas jurídicas diversas: aquela que originariamente tem ou teria titulação sobre certa atividade e aquela outra ou aquelas outras às quais foi atribuído o desempenho das atividades em causa.<sup>5</sup>

As relações entre órgãos ou entidades públicas são inúmeras, e envolvem, sem sombra de dúvida, um grande volume de recursos públicos e humanos. Assim, aplicando-se a isonomia nessas relações o resultado que obteremos é uma atuação uniforme, e atuação uniforme significa menor gasto de recursos públicos, menos demandas judiciais e menos tempo dos servidores gasto numa questão repetitiva, ou seja, eficiência.

Daí se disse, linhas atrás, que o respeito ao Princípio da Isonomia no âmbito das relações entre órgãos e entidades públicas acaba por desaguar em uma maior eficiência, que foi erigido a Princípio da Administração Pública no caput do art. 37 da CF/88.

E, como se verá, a CCAF, ao conseguir a conciliação numa determinada controvérsia, poderá acabar por uniformizar, em certa medida, o modo de atuar do estado, uniformidade que resulta em eficiência administrativa.

## **1 AS COMPETÊNCIAS DA CCAF: INSTAURAÇÃO, INSTRUÇÃO, CONCILIAÇÃO E PROPOSITURA DE ARBITRAGEM**

A Advocacia-Geral da União foi alçada, pela Constituição da República, de 1988, ao nível de função essencial à justiça, tendo por competência a representação judicial e extrajudicial da União, bem como a consultoria e o assessoramento jurídico do Poder Executivo (art. 131, CF/88).

Desenvolvendo este mandamento constitucional, a Lei Complementar 73, de 1993, dispõe sobre sua organização e funcionamento, bem como

5 MELLO, op. cit., p.136-147.

minudencia suas competências. Nos interessa, no cotejo das atribuições da CCAF, as competências relativas às atividades de consultoria.

Primeiramente, o art. 4º, I, da Lei Complementar 73/93, destaca que incumbe ao Advogado-Geral da União a superintendência e a coordenação das atividades da AGU. Nesse sentido, esta autoridade, especificamente no que se refere à atividade consultiva, tem como algumas de suas competências: fixar a interpretação da Constituição, das leis, dos tratados e demais atos normativos, a ser uniformemente seguida pelos órgãos e entidades da Administração Federal (art. 4º, X); unificar a jurisprudência administrativa, garantir a correta aplicação das leis, prevenir e dirimir as controvérsias entre os órgãos jurídicos da Administração Federal (art. 4º, XI); e, editar enunciados de súmula administrativa, resultantes de jurisprudência iterativa dos Tribunais (art. 4º, XII).

É fácil de perceber que ao Advogado-Geral da União foi passada a incumbência de uniformizar os entendimentos jurídicos sobre matérias relativas à Administração Federal. O legislador, vislumbrando a possibilidade de eventualmente surgirem conflitos de atribuições entre órgãos administrativos, lhe impôs, ainda, a prerrogativa de dirimir controvérsias eventualmente surgidas.

Em verdade, a própria Lei Complementar já cuidou de dar alguns instrumentos para que o Advogado-Geral pudesse levar a cabo esta atribuição de pacificação de conflitos entre órgãos. No Título V, da referida lei, torna-se expressa a possibilidade de edição de pareceres e súmulas administrativas que vinculam, em maior ou menor medida, a Administração Federal. Por exemplo, o parecer aprovado pelo AGU e publicado juntamente com despacho da Presidência da República vincula a toda a Administração Federal (art. 40, §1º). Já o parecer aprovado, mas não publicado, tem sua força vinculatória limitada às repartições interessadas (art. 40, §2º). Da mesma forma que os pareceres aprovados pela autoridade máxima da AGU, as súmulas administrativas também têm caráter obrigatório relativamente aos órgãos de direção superior e de execução da AGU.

Assim, incontestemente a competência do Advogado-Geral da União para a uniformização de posicionamentos jurídicos dentro da Administração Federal, bem como da possibilidade de, em havendo possibilidade de surgimento de conflitos, ou já os existindo, solucionar a controvérsia.

Neste diapasão, a Lei Complementar 73/93, no art. 4º, XVIII, ainda dispôs que é da competência do Advogado-Geral da União a edição de atos normativos inerentes às suas funções. Este dispositivo da Lei Orgânica, fundamentou a edição da Portaria/AGU 1.281, de 27 de setembro de 2007, que criou a CCAF.



Logo no artigo 1º da Portaria ficou estabelecido que competiria à CCAF o “deslinde, em sede administrativa, de controvérsias de natureza jurídica entre órgãos e entidades da Administração Federal, por meio de conciliação ou arbitramento, no âmbito da Advocacia-Geral da União”.

Posteriormente, em 13 de dezembro de 2010, foi editado o Decreto n. 7.392, que trouxe em seu Anexo I a Estrutura Regimental da Advocacia-Geral da União, e no art. 18 as atribuições da CCAF:

[..]

Art.18. A Câmara de Conciliação e Arbitragem da Administração Federal compete:

I - avaliar a admissibilidade dos pedidos de resolução de conflitos, por meio de conciliação, no âmbito da Advocacia-Geral da União;

II - requisitar aos órgãos e entidades da Administração Pública Federal informações para subsidiar sua atuação;

III - dirimir, por meio de conciliação, as controvérsias entre órgãos e entidades da Administração Pública Federal, bem como entre esses e a Administração Pública dos Estados, do Distrito Federal, e dos Municípios;

IV - buscar a solução de conflitos judicializados, nos casos remetidos pelos Ministros dos Tribunais Superiores e demais membros do Judiciário, ou por proposta dos órgãos de direção superior que atuam no contencioso judicial;

V - promover, quando couber, a celebração de Termo de Ajustamento de Conduta nos casos submetidos a procedimento conciliatório;

VI - propor, quando couber, ao Consultor-Geral da União o arbitramento das controvérsias não solucionadas por conciliação; e

VII - orientar e supervisionar as atividades conciliatórias no âmbito das Consultorias Jurídicas nos Estados.

[...]

A competência inicial conferida à CCAF é a de decidir sobre a admissibilidade do pedido de resolução de conflitos por meio da conciliação. Assim o faz tanto a Portaria/AGU n. 1.281/2007, no art. 6º, *caput*, c/c parágrafo único, bem como o Decreto n. 7.392/2010, Anexo I, art. 18, I.

São legitimados para o pedido de conciliação os Ministros de Estado, os dirigentes de entidades da Administração Federal indireta, o Procurador-Geral da União, o Procurador-Geral da Fazenda Nacional, o Procurador-Geral Federal e os Secretários-Gerais de Contencioso e de

Consultoria (art. 3º, e incisos, da Portaria/AGU n. 1.281/2007). Realiza-se, nesse momento, exame prévio da admissibilidade da conciliação, bem como da devida instrução da solicitação, nos termos do art. 4º, e incisos, da Portaria, e passa-se à conciliação propriamente dita.

Contudo, antes que se adentre à fase das reuniões, foi deferida à CCAF uma importante competência instrutória. Segundo o art. 18, II, do Anexo I, do Decreto, a CCAF passa a ser competente para requisitar, aos órgãos e entidades da Administração Pública Federal, informações para subsidiar a sua atuação conciliatória. Assim, vislumbrando-se a possibilidade de haver conciliação, mesmo que a solicitação venha destituída dos elementos de informação necessários, pode a CCAF diligenciar para obtê-los.

Os incisos III, IV e V, do art. 18, do Anexo I, do Decreto n. 7.392, tratam das competências conciliatórias da CCAF. A conciliação pode se dar em conflitos envolvendo órgãos e entidades da Administração Pública Federal, bem como entre esses e a Administração Pública dos Estados, Distrito Federal e Municípios. Além de atuar prevenindo eventual judicialização de conflitos, a CCAF também atua no sentido de por fim a conflitos já judicializados. Tal se dá nos casos em que, Ministros de Tribunais Superiores, demais membros do Poder Judiciário ou órgãos de direção superior da AGU, que atuam no contencioso judicial, remetam as questões à CCAF.

Muito interessante é a possibilidade de a CCAF promover a celebração de Termos de Ajustamento de Conduta nos casos submetidos a procedimento conciliatório. Esta possibilidade é, inclusive, estabelecida mais genericamente também na Lei Federal n. 7.347/1985 (Lei da Ação Civil Pública - LACP), em seu art. 5º, § 6º:

Art. 5º Têm legitimidade para propor a ação principal e a ação cautelar: (Redação dada pela Lei nº 11.448, de 2007).

[...]

III - a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios; (Incluído pela Lei nº 11.448, de 2007).

[...]

§ 6º Os órgãos públicos legitimados poderão tomar dos interessados compromisso de ajustamento de sua conduta às exigências legais, mediante cominações, que terá eficácia de título executivo extrajudicial. (Incluído pela Lei nº 8.078, de 11.9.1990)

[...]

Assim um Termo de Ajustamento de Conduta obtido num procedimento conciliatório pode ser diretamente executado, sem

necessidade de que a controvérsia fática passe por um exame judicial mais detido em ação de conhecimento.

A arbitragem, no nosso entendimento, não é necessariamente uma competência da CCAF, apesar de levar este procedimento em seu nome. Conforme Anexo I do Decreto 7.392/2010, art. 18, inciso VI, em caso de não ser possível a resolução do conflito pela via da conciliação, poderá a CCAF propor, ao Consultor-Geral da União, o arbitramento da controvérsia.

E nisto torna-se importante destacar aqui a diferença entre a conciliação e a arbitragem, ambos meios alternativos de resolução de controvérsias, em relação à tradicional busca do Poder Judiciário.

Na arbitragem “um árbitro, parte desinteressada na lide, irá decidir pelas partes, dando assim, uma solução para o conflito de interesses.”<sup>6</sup> Denota-se uma maior influência do árbitro na resolução da controvérsia, vale dizer, existe uma verdadeira imposição, para os que se submeteram à arbitragem, da solução proferida pelo árbitro, fato que leva alguns a dizerem se tratar de verdadeira jurisdição não estatal.

Isso nos remete a um limite constitucional a esta competência estampada no Anexo I do Decreto 7.392/2010, art. 18, inciso VI. É que, como bem observado por Adriana Maia Venturini e Rômulo de Castro Souza Lima:

Quando a discussão se dá entre a União e Estados, Distrito Federal ou Municípios, não se abre a possibilidade de resolução pela via hierárquica. Dito de outra maneira, quando há acordo entre os interessados, a CCAF pode promover a conciliação. Todavia, quando não se abre espaço para um acordo entre as partes, a atuação da CCAF deve ser encerrada, uma vez que, diante de tais partes, não lhe é possível resolver a questão pela via do arbitramento. Aos interessados restará a via tradicional do Poder Judiciário.<sup>7</sup>

Ao cabo, o que veda a possibilidade de se aplicar a arbitragem, levada a cabo por um órgão da União, é a necessária autonomia entre os entes federados, expressamente prevista no art. 18 da Constituição Federal.

Por fim, o inciso VII do já referido art. 18, confere à CCAF a função de orientação e supervisão das atividades conciliatórias desenvolvidas pelas Consultorias Jurídicas nos Estados. Disso percebe-se que, nos Estados, a

---

6 BARBOSA, Julia de Carvalho. Resolução alternativa de conflitos nos EUA e sua aplicação no Brasil. *Publicações da escola da AGU: 2º curso de introdução ao direito americano: fundamentals of US law course*, Brasília, v. 1, n. 16, p. 156-157, mar. 2012.

7 VENTURINI, Adriana Maia; LIMA, Rômulo de Castro Souza. Soluções de conflitos administrativos pelo executivo: uma comparação da experiência brasileira e italiana. *Publicações da escola da AGU: 1º curso de introdução ao direito europeu: tradizione civilistica e armonizzazione del diritto nelle corti europee*, Brasília, v. 1, n. 21, p. 23, set. 2012.

atividade conciliatória se dará de forma descentralizada. E não haveria de ser diferente, já que as Consultorias da União nos Estados estão numa posição de contato mais imediato com as divergências lá surgidas, devendo a CCAF dar as diretrizes no modo de atuar mais eficientemente no âmbito das conciliações entre órgãos e entidades estatais.

Estas são, em linhas gerais, as atuais atribuições da CCAF que abordamos no presente estudo.

## **2 OS BENEFÍCIOS RESULTANTES DA CONCILIAÇÃO LEVADA A CABO PELA CCAF**

O primeiro benefício que, indiretamente, vislumbra-se da conciliação realizada pela CCAF, é a uniformização do modo de se conduzir determinada relação entre os entes que podem ter suas controvérsias submetidas àquele órgão da CGU.

Entende-se, e já se pede vênias a eventual entendimento em sentido diverso, que a CCAF não possui competência para decidir controvérsias de forma abstrata e geral, de modo a uniformizar diretamente entendimentos jurídicos no âmbito da Administração Pública Federal. No nosso sentir essa competência é da Consultoria-Geral da União, por meio do Departamento de Coordenação e Orientação de Órgãos Jurídicos – DECOR, conforme Decreto 7.391/2010, Anexo I, art. 14, inciso I, alínea “a”.

No cotejo das atribuições da CCAF, estampadas no art. 18 do normativo citado no parágrafo anterior, percebe-se que a competência a ela deferida é de resolução de casos concretos. Tal se deve ao fato de que, nos incisos I, III, IV, V e VI, utilizou-se os termos “conflitos”, “controvérsias” e “casos”, verbetes que remetem o intérprete à situação de existência de um caso concreto. Vale dizer, não há que se falar em existência de controvérsias, conflitos e casos se tomada uma situação em abstrato. Partindo-se desta premissa, a conciliação em si, levada a cabo pela CCAF, não poderá estabelecer regras ou entendimentos aplicáveis genericamente a um sem número de casos similares.

Contudo, indiretamente, gera uniformização no modo de atuação da administração. Como se disse no início deste trabalho, as relações travadas entre órgãos e entidades da Administração Federal, bem como estes e os Estados e Municípios, são muitas, e muitas das vezes repetitivas. Considerando-se esta realidade, por certo que uma determinada situação outrora conflituosa, caso já tenha passado por uma conciliação, tende a não mais ser conflituosa, aplicando-se aos futuros casos semelhantes as mesmas razões adotadas na conciliação obtida.

Isto certamente gera economia de recursos financeiros para o Poder Público, porém, gera também economia de tempo dos servidores públicos, que poderão concentrar-se em questões novas e que demandam novas posturas, já que aquela relação repetitiva que já teve posicionamento assentado.

Entretanto, no nosso entendimento, a maior vantagem que decorre a uniformização, mesmo que indireta, de posicionamentos jurídicos, é a segurança jurídica que se passa àqueles que estão executando as políticas públicas, bem como àqueles responsáveis por atestar a legalidade de determinado procedimento, reduzindo drasticamente a quantidade de dúvidas jurídicas surgidas no desempenho de seus misteres, agilizando os procedimentos administrativos, e conseqüentemente a execução das políticas públicas que lhes incumbem.

O segundo benefício que se observa do procedimento de conciliação a cargo da CCAF é a menor judicialização de demandas. É sabido que o Poder Judiciário não tem comportado a quantidade de demandas chegada até lá. A decorrência disso é a lentidão dos processos judiciais, com o conseqüente descrédito da população em relação à Justiça brasileira. Também é notório que a União é responsável por boa parte das demandas judicializadas em nosso país.

Considerando este cenário, a busca de meios alternativos de solução de controvérsias é uma das saídas para desafogar o Judiciário, fazendo com que para aquele Poder somente sigam as demandas em que exista inviabilidade de acordo. Este resultado torna-se ainda mais sensível quando se trata da União, que figura como parte em grande parcela das demandas judiciais que correm em nosso país.

Pode-se destacar um terceiro benefício. A solução de uma controvérsia obtida por um procedimento conciliatório terá mais acolhimento junto às partes por ela afetadas, por um motivo simples: foram elas quem trilharam o caminho para a solução. Vale dizer, - e nisso está uma das diferenças entre a conciliação e a arbitragem, bem como entre a conciliação e um pronunciamento obtido junto ao Judiciário - o efeito psicológico conformador de uma solução obtida com base na conciliação é potencializado em relação aos procedimentos de resolução de controvérsia em que um terceiro, distante do caso, impõe a solução, pela razão de a solução ter sido obtida pelas partes diretamente envolvidas no conflito.

Por fim, destaca-se que as soluções obtidas por meio de conciliação na CCAF tendem a ser tecnicamente mais acertadas.

É certo que a União lida com questões extremamente técnicas, a exemplo de telecomunicações, energia, dentre outras. Se um conflito envolvendo estas questões técnicas é colocado para resolução no âmbito

judicial, o juiz, leigo que deve ser nesses assuntos, valer-se-á de peritos judiciais. Contudo, primeiramente, este perito nem sempre tem expertise relativamente ao grau de especialização que a demanda exige. E em segundo lugar, os técnicos da União, seus órgãos e entidades, bem como dos Estados e Municípios envolvidos, terão melhor visão sobre quais os rumos devem seguir as políticas públicas que subjazem àquela determinada controvérsia. Em outras palavras, a solução buscada numa conciliação em que estejam presentes estes técnicos das pessoas políticas e entidades envolvidas saberão, com maior clareza, o fim buscado pelos representantes eleitos pelo povo para uma determinada ação, o que imprime até maior legitimidade democrática para a solução obtida na conciliação junto à CCAF.

### 3 CONCLUSÃO

A Advocacia-Geral da União, órgão e função essencial à Justiça, tem como um de seus órgãos de direção superior a Consultoria-Geral da União, em cuja estrutura encontra-se a Câmara de Conciliação e Arbitragem da Administração Federal, a CCAF.

A CCAF vem exercendo papel inédito no ordenamento jurídico brasileiro. Trata-se de uma unidade orgânica cuja função é dirimir extrajudicialmente controvérsias entre os órgãos da Administração Direta Federal, as entidades da Administração Federal Indireta, Estados e Municípios.

Esta atuação desenvolve e tem por fundamento alguns mandamentos constitucionais. Primeiramente Destaca-se que o Brasil constitui-se em Estado Democrático de Direito, conseqüentemente comprometido com o Princípio da Legalidade, submetendo-se às normas democraticamente editadas.

A Administração Pública, como gestora da coisa pública, pauta-se na sua atuação pelo Princípio da Legalidade Estrita, de modo a atuar e gerir a coisa pública da forma democraticamente colocada nas leis.

A Administração Pública organiza-se, assim, através de feixes de competências instituídas por lei, podendo, também, descentralizar essas competências em certos casos, através da criação de pessoas jurídicas que comporão a administração pública indireta. Em quaisquer dos casos, as atribuições são outorgadas por leis e atos normativos, com o fim último de bem curar o interesse público.

Dessa forma, eventual conflito surgido entre estes órgãos e entidades será um conflito jurídico, de normas que dão a cada um sua competência e o modo como atuarem. Segundo este raciocínio, ao se solucionar eventuais conflitos no âmbito da CCAF o que se estará fazendo, em última análise, é homenagear o Princípio da Legalidade.

Ademais disso, considerando-se que as relações entre aqueles órgãos e entidades muitas vezes se repetem, ao se adotar uma determinada solução para um dado conflito, aquela solução será muito provavelmente utilizada para outros conflitos que surgirem futuramente, ou evitando-se conflitos semelhantes. Trata-se, assim, de dar tratamento isonômico a situações similares, o que certamente irá fazer desenvolver o Princípio da Eficiência na Administração Pública.

A CCAF é órgão cuja criação é relativamente recente. Ela foi criada pela Portaria/AGU 1.281, de 27 de setembro de 2007, que tem fundamento nos arts. 4º, I, X, XI, XII e XVIII, da Lei Complementar nº 73/1993, a Lei Orgânica da Advocacia-Geral da União.

Posteriormente a CCAF teve suas atribuições desenvolvidas pelo Decreto nº 7.392, de 13 de dezembro de 2010, no Anexo I, art. 18.

Dentre suas competências destacam-se: decidir sobre a possibilidade de realização do procedimento conciliatório; instruir os procedimentos conciliatórios, tornando possível a requisição de documentos necessários ao deslinde da controvérsia; a competência conciliatória propriamente dita; a possibilidade de provocação do Consultor-Geral da União para que se arbitre uma solução adequada ao caso em que não se conseguiu a conciliação; e a atribuição de orientar e supervisionar a atividade conciliatória desenvolvida no âmbito das Consultorias Jurídicas da União nos Estados. Observa-se, contudo, que em respeito ao Pacto Federativo a possibilidade de arbitragem somente se verificará quando da análise de caso que somente envolve órgãos e entidades da União, não havendo que se falar em arbitragem quando a controvérsia envolver Estados e Municípios.

No desempenho principalmente da atividade conciliatória percebe-se, neste pequeno estudo, quatro grandes benefícios.

O primeiro deles refere-se à indireta uniformização de posicionamentos jurídicos na Administração. Como se disse, as relações jurídicas travadas entre órgãos e entidades da administração muitas vezes se repetem ou guardam grande similaridade. Considerando-se isto, em já havendo algum precedente conciliatório, mesmo não tendo caráter abstrato e geral, este precedente poderá ser utilizado para solver controvérsias similares. Isto acabaria por gerar menor gasto público no desenvolvimento da política pública subjacente à ação, utilização mais racional do tempo do capital humano, bem como maior segurança jurídica.

O segundo benefício é a diminuição da judicialização das demandas da União. Certo é que a União é responsável por boa parte das demandas que correm no Judiciário brasileiro, e também é certo que o Judiciário brasileiro está assoberbado de demandas. Este cenário leva a que cada processo demore um longo tempo até ser solucionado,

gerando na população sentimento de descrédito em relação à obtenção de soluções justas. Em diminuindo a quantidade de demandas das quais a União participa, desafoga-se em certa medida o Judiciário, contribuindo para uma prestação jurisdicional mais célere para os casos em que a judicialização é essencial.

Em terceiro lugar, entende-se que a solução obtida por conciliação tende a ter maior poder de conformação das partes envolvidas, pelo motivo de que os construtores dessa solução foram as próprias partes.

Por fim, lembra-se que muitas das controvérsias envolvendo a União referem-se a matérias extremamente técnicas, cujo conhecimento não é tão difundido ou geral. Se a controvérsia sobre matéria técnica fosse colocada em juízo, via de regra, haveria a atuação de um perito, que poderia, ou não, ter conhecimentos tão aprofundados sobre o tema. Contudo, mesmo considerando que os peritos judiciais tenham o necessário conhecimento técnico sobre a matéria, eles não estariam tão familiarizados com as políticas públicas que estão sendo levadas a cabo pelo Executivo, pelos representantes escolhidos pelo povo, o que traria maior legitimidade democrática para as soluções encontradas nas conciliações pela CCAF.

Em suma, buscou-se, neste breve artigo, passar ao leitor a importância da atividade desenvolvida pela CCAF, cotejando seus fundamentos constitucionais e legais, seu surgimento, atribuições e benefícios advindos de suas competências.

## REFERÊNCIAS

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. *Curso de direito administrativo*. 21. ed. São Paulo: Malheiros, 2006.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. *Manual de direito administrativo*. 25. ed. São Paulo: Atlas, 2012.

MAIA NETO, Geraldo de Azevedo. Direitos públicos indisponíveis e transação pela Advocacia-Geral da União. *Jus Navigandi*, Teresina, ano 15, n. 2470, 6 abr. 2010. Disponível em: <<http://jus.com.br/artigos/14637>>. Acesso em: 27 ago. 2013.

BARBOSA, Julia de Carvalho. Resolução alternativa de conflitos nos EUA e sua aplicação no Brasil. *Publicações da escola da AGU: 2º curso de introdução ao direito americano: fundamentals of US law course*, Brasília, v. 1, n. 16, mar. 2012.

VENTURINI, Adriana Maia; LIMA, Rômulo de Castro Souza. Soluções de conflitos administrativos pelo executivo: uma comparação da experiência brasileira e italiana. *Publicações da escola da AGU: 1º curso de introdução ao direito europeu: tradizione civilistica e armonizzationedel diritto nelle corti europeee*, Brasília, v. 1, n. 21, set. 2012.