
SOLUÇÕES DE CONFLITOS ADMINISTRATIVOS PELO EXECUTIVO: UMA COMPARAÇÃO DA EXPERIENCIA BRASILEIRA E ITALIANA

*SOLUTIONS OF THE ADMINISTRATIVE DISPUTES BY THE
EXECUTIVE: A COMPARISON OF BRAZILIAN AND ITALIAN
EXPERIENCE*

*Adriana Maia Venturini
Procuradora Federal
Procuradora Regional Federal da 1ª. Região
Especialista em Direito Público pela Universidade Federal de Brasília*

*Rômulo de Castro Souza Lima
Procurador Federal
Subprocurador-chefe de Assuntos Societários e Regimes Especiais da PF/SUSEP
Especialista em Direito Público – UnB
Especialista em Direito Constitucional - UNISUL*

SUMÁRIO: Introdução; 1 O Conselho de Estado Italiano; 1.1 História; 1.1.1 Primeira Fase; 1.1.2 Segunda Fase; 1.1.3 Terceira Fase; 1.1.4 Quarta Fase; 1.1.5 Atualmente; 1.2 Atuação; 2 A Câmara de Conciliação da Administração Pública Federal; 2.1 Aporte Normativo; 2.2 Criação e Atribuições da CCAF; 3 Conclusão; Referências.

RESUMO: O presente artigo trata da sobrecarga do Poder Judiciário como Instância Decisória e a necessidade da busca de meios para se dar efetividade aos direitos sociais com o devido controle das políticas públicas. Sabe-se que o julgamento das questões administrativas por um setor especializado, dentro ou fora do Poder Judiciário, certamente contribui para o aprimoramento das relações entre os Poderes e para o julgamento das questões administrativas. Aqui são apresentados o Conselho de Estado Italiano e a Câmara de Conciliação da Administração Pública Federal Brasileira, institutos que, dentro do Poder Executivo, apresentam soluções mais eficientes aos conflitos envolvendo a Administração Pública.

PALAVRAS-CHAVE: Solução Administrativa de Conflitos. Conselho de Estado Italiano. A Câmara de Conciliação da Administração Pública Federal. Advocacia-Geral da União.

ABSTRACT: This article deals with the overload of the judiciary as a decision-maker and the necessity of finding ways to give effect to social rights with proper control of public policies. It is known that the adjudication of administrative matters by a specialized sector, inside or outside the judiciary, certainly contributes to the improvement of relations between the Authority and for the adjudication of administrative matters. Here are presented the Italian State Council and the Chamber of Conciliation of the Brazilian Federal Public Administration, institutes, within the Executive, that have more efficient solutions to conflicts involving public administration.

KEYWORDS: Administrative Dispute Resolution. Italian State Council. Chamber of Conciliation of the Federal Public Administration. Attorney General of the Union.

INTRODUÇÃO

O Controle das políticas públicas pelo Poder Judiciário tem sido um tema recorrente nas discussões jurídicas das organizações político-constitucionais do Ocidente. O estudo do limite desse controle demanda uma análise do princípio da separação dos poderes dentro do contexto do Estado Democrático de Direito.

A doutrina da separação dos poderes, verdadeiro princípio jurídico, inspirou a Declaração de Direitos do Bom Povo da Virgínia, de 1776, e a Constituição Americana, de 1787, ícones do constitucionalismo moderno, tornando-se indispensável para o exercício legítimo do poder nas democracias atuais.

Críticas ao racionalismo e liberalismo da concepção original da tripartição dos poderes, agravadas com as mudanças na configuração política e econômica da organização estatal decorrentes do surgimento dos direitos de segunda geração, os direitos sociais, levaram os Estados Modernos a realizarem uma releitura da doutrina da separação dos poderes.

Mas vale ressaltar que o modelo tripartite de governo com definição precisa de cada uma das funções estatais jamais pretendeu esgotar toda atividade em um único ramo do poder, a intenção original repousa na necessidade de contenção do poder e da garantia da liberdade política dos indivíduos.

Feito este parênteses, ainda é pertinente afirmar que a forma de organização institucional e procedimental clássica não consegue atender de forma eficiente as demandas exigidas em um contexto de transformações nos sistemas político, econômico, cultural e das comunicações, decorrente da interação de diversos ordenamentos nacionais, como consequência do fenômeno da globalização.

Nesse contexto o Judiciário passou a ocupar espaços antes destinados ao Legislativo e Executivo: a chamada judicialização da política. Como exemplo cita-se demarcação de área de reserva indígena¹ e distribuição de medicamentos², temas de competência originária dos Poderes Executivo e Legislativo.

O crescimento da importância do Poder Judiciário e a ampliação de suas funções não é um fenômeno exclusivamente brasileiro. Para a professora Alemã Ingeborg Maus existe uma transferência imagem

1 STF – PET 3388, Rel. Min. Carlos Ayres Britto, julgamento em 19.03.2009.

2 Notícia –Estadão de 28/04/2011 - Os valores gastos pelo Ministério da Saúde para cumprir decisões judiciais que determinavam o fornecimento de medicamentos de alto custo aumentaram mais de 5.000% nos últimos seis anos. Foram gastos R\$ 2,24 milhões em 2005 contra R\$ 132,58 milhões em 2010. []

paterna para o representante do Estado, no que se refere à escolha do moralmente justo, com um “excesso de confiança” na personalidade justa do magistrado, a quem se delega o valor a ser seguido por determinada comunidade³.

Ocorre que ao invés de dar uma resposta às demandas sociais, essa sobrecarga do Poder Judiciário cria diversos problemas, pois como o crescimento das demandas não corresponde ao seu aperfeiçoamento institucional, a análise das ações ajuizadas deixa de pautar-se na qualitativa efetivação de direitos, para voltar-se a administração de quantidades.

Essa cultura da litigiosidade, presente tanto no Brasil quanto na Itália, acentua a necessidade da existência de mecanismos diferenciados para tratar as demandas de interesse da Administração Pública, que necessitam de uma resposta célere, premissa de qualquer administração, e que confira a devida atenção às peculiaridades que norteiam os atos Estatais, revestidos do interesse público que pretendem tutelar.

Nesse contexto que o Conselho de Estado Italiano e a Câmara de Conciliação da Administração Pública Federal Brasileira - CCAF/AGU atuam com competência para buscar solução para os conflitos que envolvem a Administração.

1 CONSELHO DE ESTADO ITALIANO

1.1 HISTÓRIA

O Conselho de Estado Italiano completou 180 anos em 2011, sobrevivendo a seis diferentes estruturas constitucionais. Instituído no Reino da Sardenha, no período do Estado pré-constitucional, se manteve no Estado Parlamentar introduzido pelo Estatuto Albertino, tanto no período da Itália pré-unitária quanto na Itália unificada. Desenvolveu um papel importante tanto na vigência da constituição liberal democrática (final do século XIX e início do século XX) quanto no período fascista, sendo finalmente reconhecido como órgão de relevância constitucional da Constituição Republicana de 1948⁴.

3 MAUS, Ingeborg. Judiciário como superego da sociedade – o papel da atividade jurisprudencial na sociedade órfã. Tradução de Martonio Mont'Alverne Barreto Lima e Paulo Antonio de M. Albuquerque. *Revista novos Estudos*. São Paulo: CEBRAP, nov. 2000.

4 CASSESE, Sabino. Continuità e fratture nella storia del Consiglio di Stato. In: *Il Consiglio di Stato: 180 anni di storia*. Torino: Zanichelli, set. 2011. p. 21.

1.1.1 PRIMEIRA FASE

O novo órgão, instituído em 1831, pelo jovem e reformador soberano, Carlo Alberto, nasceu com amplíssimos poderes. Presidido pelo próprio Rei, tratava de matérias administrativas e legislativas, incluindo o orçamento. Apenas as matérias relacionadas às relações exteriores, à guerra, à marinha e à administração geral da casa real estavam excluídas da sua competência.

Dessa forma os soberanos o tinham como “alto ufficio di moderatore del potere ministeriale della monarchia costituzionale”, ou seja, como o órgão superior e moderador do poder ministerial da monarquia constitucional⁵. Por isso foi chamado por juristas e historiadores de “órgão político” e de “o embrião do parlamento”. Nasceu certamente como um órgão paralelo ao executivo, este constituído pelos Ministérios, criando uma espécie de dualismo: Conselho de Estado – Ministérios.

Frise-se que ao desenvolver essa função formalmente consultiva e substancialmente de grande peso prático, nasceu com uma posição muito mais importante do que a de seu homônimo francês, trinta anos mais velho.

1.1.2 SEGUNDA FASE

No período liberal, iniciado em 1848, onde o poder da Coroa passou a ser limitado pelo bicameralismo parlamentar e pelos princípios da responsabilidade ministerial, o Conselho de Estado Italiano quase perdeu a razão de ser em função do naufrágio do absolutismo⁶, entrando, assim, em um período de sombras, onde a sua função ficou restrita a função consultiva em matérias administrativas e uma tímida função judicial em questões eclesiásticas.

1.1.3 TERCEIRA FASE

Apenas onze anos depois o Conselho de Estado Italiano passa a resgatar o seu papel como garantidor dos princípios, uniformidade e ordem no trato da coisa pública. Na legislação Ratazzi assume o papel de

5 VIDARI, Savino Pene Vidari. Origini del Consiglio di Stato e sua evoluzione in período albertino. In: *Il Consiglio di Stato: 180 anni di storia*. Torino: Zanichelli Editore, setembro/2011. p.37-47.

6 PEZZANA, Aldo. Il Consiglieri di Stato nell'Italia preunitaria. In: *Il Consiglio di Stato: 180 anni di storia*. Torino: Zanichelli, set. 2011. p. 27-36.

depositário da tradição administrativa, sem, entretanto, pretender ser autor ou fiador dos atos que submetidos ao seu exame.

Em 1859 o Conselho de Estado Italiano manteve a sua competência para o consultivo administrativo (e eventualmente para o consultivo em matéria legislativa, quando requisitado), mas passa a ocupar novos espaços, ganhando competência consultiva para se manifestar nos conflitos entre as autoridades dos poderes executivo e judiciário.

E as suas novas atribuições foram além, pois com a supressão da Corte de Contas assumiu ainda a competência recursal e tornou-se o Supremo Tribunal de Contencioso Administrativo, com competência jurisdicional exclusiva para as contas públicas, minérios, pedreiras e usinas⁷.

Do ponto de vista organizacional se torna órgão de governo, não mais ligado ao Rei, prova disso é que os ministros podiam intervir nas sessões onde se desenvolviam o exercício da sua função consultiva e o Rei deixou de presidir o Conselho de Estado.

Se em seu nascedouro o Conselho de Estado Italiano era um órgão político vinculado ao Rei, nesta terceira fase assume uma faceta de terceiro, imparcial.

1.1.4 QUARTA FASE

A estabilidade mencionada durou pouco tempo, pois com a unificação italiana em 1865, inspirada no liberalismo inglês e francês, ganhou espaço a ideia de que o direito é único e que única deve ser a jurisdição, que uma justiça especializada serviria apenas para proteger privilégios da administração pública como instrumento de um déspota.

Assim se reduziu drasticamente a função jurisdicional do Conselho de Estado, com a conseqüente abolição do Contencioso Administrativo e com a afirmação de uma jurisdição única confiada ao Tribunal Ordinário⁸.

Apesar deste retrocesso se mantiveram as competências consultivas plena e contenciosas referentes às contas públicas (que não envolvessem questões entre os cidadãos e a administração) e, de forma surpreendente, se manteve a competência para se manifestar nos conflitos entre as autoridades administrativas e judiciárias, a qual só lhe

7 SANDULLI, Aldo. Il riordinamento del contenzioso amministrativo. Le leggi 30 ottobre 1859, nn. 3705,03706,3707 e 3708. In: *Il Consiglio di Stato: 180 anni di storia*. Torino: Zanichelli, set. 2011. p. 27-36.

8 POLICE, Aristide. La giurisdizione <própria> del Consiglio di Stato dagli allegati D ed E della legge 20 marzo 1865, n. 2248 al c.p.a. In: *Il Consiglio di Stato: 180 anni di storia*. Torino: Zanichelli, set. 2011. p. 77-92.

foi subtraída 12 anos depois, em 1877, quando foi atribuída à Corte de Cassação⁹.

Alguns estudiosos acreditam que essa prorrogação na perda da função de julgar os conflitos de competência decorreu da preocupação dos revolucionários e pós revolucionários franceses de uma intervenção indevida do judiciário nas questões administrativas. Um indício disso é o fato de na França quem se manifesta nos conflitos entre a Justiça Administrativa e a Justiça Judiciária é um órgão misto, denominado Tribunal de Conflitos¹⁰.

Nesta fase, sem a função jurisdicional, o Conselho de Estado Italiano funcionava como verdadeiro colaborador dos Ministros, mas conseguiu, ao menos, se consolidar como órgão unitário, atuando em questões de toda Itália, agora unificada.

1.1.5 ATUALMENTE

Em 1889 uma Lei o consagrou como órgão jurisdicional, pois previu que fosse constituída no Conselho de Estado Italiano uma seção para a justiça administrativa. Tal fato decorreu da debilidade da justiça ordinária em julgar os cidadãos nos confrontos com a administração.

A partir daí e até os dias de hoje não houve nenhuma modificação substancial na sua função e competência.

Particularmente em 1907¹¹, a sua função jurisdicional se consolidou, foi reforçada e ampliada, principalmente na Idade Giolitti, onde se proliferaram os órgãos consultivos, com a conseqüente dispersão da função consultiva e seu enfraquecimento no Conselho de Estado.

Apenas a Constituição Italiana de 1948, ainda em vigor, a tratou do Conselho do Estado, o inserindo no Título III, Do Governo, na seção 3, referente à Administração Pública. Assim o definiu como órgão auxiliar do poder executivo, mas com independência do próprio conselho e de seus componentes frente ao governo.

Em 1971 a Justiça Administrativa do Conselho de Estado Italiano se aperfeiçoou, com a criação do tribunal de primeiro grau, de normas que

9 SCOCA, Franco Gaetano. Il Consiglio di Stato e i conflitti di attribuzione (1865-1877). In: *Il Consiglio di Stato: 180 anni di storia*. Torino: Zanichelli set. 2011. p. 93-130.

10 FREITAS, Wladimir Passos de. *Administração da Justiça*. A Justiça na França. Disponível em: <ibrajus.org.br /revista/artigo.asp?idArtigo=170>. Acesso em: 06.08.2012.

11 TORCHIA, Luisa. L'istituzione della V sezione con la legge n. 62 del 1907: la <carta giurisdizionale> del Consiglio di Stato. In: *Il Consiglio di Stato: 180 anni di storia*. Torino: Zanichelli. set. 2011. p.177- 186.

asseguram a independência de seus componentes, quando em confronto com executivo, e com a reforma-codificação de seu procedimento¹².

1. 2 ATUAÇÃO

Devido a doutrina da tripartição dos poderes, originariamente, o único controle jurídico sobre os atos administrativos era o do vício de incompetência.

Apenas em 1864 a França, através de um decreto, avançou para possibilitar também o controle por excesso de poder. Se estabeleceu a possibilidade do administrado recorrer ao Conselho de Estado não só quanto à incompetência do agente público, mas também contra qualquer vício de abuso do poder. Assim se abriu o caminho para o início do controle de legalidade pelo Poder Judiciário dos atos públicos praticados pelo Poder Executivo.

Na Itália, essa competência para análise dos atos administrativos já nasceu, com a lei de 1889, mais ampla. Pois, diferentemente da França, o Conselho de Estado Italiano quando é consagrado órgão jurisdicional já passa a exercer sua competência para julgar atos ilegítimos, gênero que tem como espécies o próprio vício de competência; ao lado do abuso de poder e da própria violação a lei¹³.

Como mencionado anteriormente a sua atuação consultiva hoje é bem tímida e a grande produção jurídica do Conselho de Estado Italiano se volta para a solução de lides envolvendo o questionamento administrativo de atos públicos, onde particulares e o Estado não encontram o consenso quanto a aplicação e a produção de efeitos dos contratos públicos, funcionando como instancia recursal de decisões dos tribunais administrativos ou mesmo originariamente quando a administração é demandada (juízo de ottemperanza) para dar execução a uma sentença no processo administrativo, que não foi cumprida espontaneamente.

O grande aspecto benéfico da jurisdição administrativa é o fato de seus integrantes receberem formação específica em matéria administrativa, o que lhes capacita, sobremaneira, para o exercício dessa atividade complexa, com grande conhecimento de causa a respeito dos temas administrativos.

12 SCHINAIA, Mario Egidio. La legge 6 dicembre 1971, n.1034 (l'istituzione dei T.A.R.) In: *Il Consiglio di Stato: 180 anni di storia*. Torino: Zanichelli, set. 2011. p.429-440.

13 AIMO, Piero. Francesco Crispi e la riforma della giustizia amministrativa del 1889-1990. In: *Il Consiglio di Stato: 180 anni di storia*. Torino: Zanichelli, set. 2011.p.153-164.

2. CÂMARA DE CONCILIAÇÃO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA FEDERAL – CCAF

2.1. APORTE NORMATIVO

Antes de adentrar nas funções que foram dirigidas à CCAF, é importante percorrer o traçado histórico da legislação que deu suporte à sua criação, para que se possa entender o âmago de sua existência.

Acima de tudo, como não poderia ser diferente, a Constituição da República Federativa do Brasil, em seu art. 131, cria a Advocacia-Geral da União e já aponta, de forma clara, a posição de destaque deste órgão na estrutura organizacional da União, destinando-lhe a função primacial de representá-la judicial e extrajudicialmente:

Art. 131. A Advocacia-Geral da União é a instituição que, diretamente ou através de órgão vinculado, representa a União, judicial e extrajudicialmente, cabendo-lhe, nos termos da lei complementar que dispuser sobre sua organização e funcionamento, as atividades de consultoria e assessoramento jurídico do Poder Executivo.

Em seguida, destaca-se, na escala hierárquico-normativa *kelseniana*, a previsão genérica da Lei Orgânica da Advocacia-Geral da União (Lei Complementar nº 73/93, que destina ao Advogado-Geral da União amplos poderes que possibilitam a ordenação da chamada *jurisprudência administrativa* no âmbito do Poder Executivo federal. Dessa maneira, cabe-lhe, em síntese, fixar todo o entendimento jurídico que deve ser observado em toda a Administração pública Federal, de modo que, a par de organizar o trabalho jurídico da União, remete à ideia de que não pode haver conflitos administrativos no quadrante acima apontado.

Vale destacar a figura do Parecer Normativo, o qual, cumpridos determinados requisitos, passa a ter força executiva de *lei* e cria obrigação de sua observância para toda a Administração Pública Federal.

Assim, veja-se:

Art. 4º - São atribuições do Advogado-Geral da União:

I - dirigir a Advocacia-Geral da União, superintender e coordenar suas atividades e orientar-lhe a atuação;

[...]

X - fixar a interpretação da Constituição, das leis, dos tratados e demais atos normativos, a ser uniformemente seguida pelos órgãos e entidades da Administração Federal;

XI - unificar a jurisprudência administrativa, garantir a correta aplicação das leis, prevenir e dirimir as controvérsias entre os órgãos jurídicos da Administração Federal;

XIII - exercer orientação normativa e supervisão técnica quanto aos órgãos jurídicos das entidades a que alude o Capítulo IX do Título II desta Lei Complementar;

XVIII - editar e praticar os atos normativos ou não, inerentes a suas atribuições.

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.

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

Ainda nesse quadrante, dois textos normativos são de extrema relevância como suporte legal para a criação da CCAF. O primeiro deles é a Lei 9.028/95, com a redação dada pela Medida Provisória nº 2.180-35, de 24.08.2001, que, em seu art. 8º-C diz o seguinte:

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. (Incluído pela Medida Provisória nº 2.180-35, de 2001)

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. (Incluído pela Medida Provisória nº 2.180-35, de 2001)

Some-se a isso o art. 11 da própria Medida Provisória nº 2.180-35, de 2001, que estabelece o seguinte:

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.

Esse conjunto normativo é o que ofereceu a base para a criação de um órgão específico, no âmbito da AGU, com a missão de dirimir controvérsias entre entes da Administração Pública no âmbito federal.

2.2 CRIAÇÃO E ATRIBUIÇÕES DA CCAF

A Câmara de Conciliação e Arbitragem da Administração Federal – CCAF foi criada pela Portaria/AGU nº 1.281/2007, que lhe incumbiu a missão de dirimir as controvérsias de natureza jurídica entre órgãos e entidades da Administração Federal.

Na topografia organizacional, a CCAF integra a Consultoria-Geral da União, que é um dos órgãos superiores da Advocacia-Geral da União (Ato Regimental nº 5/2007). Isso significa, pois, que, no Brasil, não se cuida de órgão do Poder Judiciário, tal como na Europa.

As atribuições da CCAF estão fixadas no art. 18º do Anexo I do Decreto Federal nº 7.392/2010 e são as seguintes:

Art.18.À 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.

Diante desse quadro constitucional, legal e infralegal, é fácil perceber que a CCAF é a solução encontrada no Brasil para resolver controvérsias no âmbito do maior ente da Federação, que é a União. É um instrumento, portanto, de pacificação que traz como importantes resultados, *e.g.*, a uniformização do entendimento jurídico no âmbito da União e, reflexamente, a diminuição de demandas (desnecessárias) que envolvem pessoas jurídicas que pertencem ao mesmo ente federativo e que estão situadas no mesmo *Poder*:

Não sendo possível, neste breve estudo, aprofundar todos os pontos interessantes que envolvem a criação e o funcionamento da CCAF, destacam-se alguns para análise mais detida, ainda que de forma bastante concisa.

A) INDISPONIBILIDADE DO INTERESSE PÚBLICO

Ao falar em conciliação e arbitramento, significa que, no primeiro caso, uma das partes envolvidas, ou ambas, vai ceder parte de seus direitos para que a controvérsia chegue a um termo que satisfaça a todos os envolvidos. Deverá, pois, dispor de direitos ou interesses legítimos.

Na doutrina administrativista pátria, encontra-se, por exemplo, em BANDEIRA DE MELLO, a seguinte lição:

A indisponibilidade dos interesses públicos significa que, sendo interesses qualificados como próprios da coletividade – internos ao

setor públicos –, não se encontram à livres disposição de quem quer que seja, por inapropriáveis. O próprio órgão administrativo que os representa não tem disponibilidade sobre eles, no sentido de que lhe incumbe apenas curá-los – o que é também um dever – na estrita conformidade do que predispuer a *intentio legis*¹⁴.

Surge, pois, o seguinte questionamento: quais são os limites da conciliação engendrada pela CCAF?

Em primeiro lugar, falar em “interesse público” sempre nos remete àquela já clássica noção de interesses públicos primários e secundários, como preconizada por ALESSI¹⁵. Assim, na medida em que a CCAF busca a eliminação de conflitos entre entes da União ou mesmo entre a União e outros entes federativos – aqui, por via de conciliação apenas –, já existe um interesse público latente, pois esse evento interessa a toda a coletividade pelo simples fato de evitar gastos desnecessários com processo e também a diminuição do congestionamento de demandas no Poder Judiciário.

Demais disso, a interpretação do que sejam “interesses públicos” traz em si um viés de subjetividade. Não há como delimitar, *a priori*, o que interesse e o que não interessa à coletividade (interesse público primário) quando há um litígio. É mais relevante considerar os interesses de forma *macro*, mas sempre como interesse da coletividade, tal como a interpretação acima ofertada.

E ainda há um outro ponto que merece comentários, que é o que diz respeito à disponibilidade de direitos patrimoniais. Demandas entre entes da União podem versar sobre os mais diversos objetos. Porém, dois deles devem ser mais comuns: os que tratam de conflitos de atribuições e os que envolvam algum interesse patrimonial. Nestes casos, naturalmente que a CCAF, órgão da AGU, poderá buscar um entendimento jurídico que, no caso, será o mais adequado para pôr fim ao conflito. E esse trabalho considerará, obviamente, os interesses envolvidos. Quer se trate de direitos disponíveis ou indisponíveis, o que se terá é um enquadramento normativo, uma interpretação jurídica final e superior – como cabe à AGU no âmbito federal – para solucionar a questão. Não há sequer discussão a respeito de disponibilidade ou não de direitos. Afinal, seja qual resultado for, o “melhor interesse” sempre estará nas mãos da União.

É interessante o ponto de vista MAIA NETO, que explica:

14 BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. *Curso de Direito Administrativo*. 13. ed. rev. atual. ampl. São Paulo: Malheiros, 2001. p. 34.

15 ALESSI, Renato. *Sistema Istituzionale Del Diritto Amministrativo Italiano*. 2 ed. Milão: Giuffrè, 1960.

Assim, como já assentado supra, essa questão não se coloca quando a CCAF veicula transação entre interesses meramente patrimoniais de dois entes públicos. A questão se afigura mais complexa, todavia, em relação à transação entre os entes públicos quando há direitos públicos indisponíveis em jogo.

Há uma diferença, todavia, entre a arbitragem privada (da Lei nº 9.307/2007) e o procedimento adotado pela CCAF/AGU. Na arbitragem privada, há uma substituição do árbitro ao Estado-juiz, que angulariza a relação entre as partes, que se contrapõem e submetem a questão jurídica existente entre elas, os pontos controvertidos, à decisão do árbitro. Assim, há ao menos esses três atores distintos: árbitro, parte 1 e parte 2.

No procedimento levado a cabo na CCAF/AGU, o cenário é bastante diverso do descrito no parágrafo anterior, relativo à arbitragem privada. Na CCAF, não há propriamente transação ou arbitragem, mas sim um procedimento especial de acertamento da posição da União Federal em face de alguma questão. Explico.

À CCAF acorrem “partes da mesma pessoa” (os ministérios e demais órgãos da União) ou entidades vinculadas e subordinadas a essa mesma pessoa (autarquias e fundações públicas federais), frente a um “árbitro” que é agente também de órgão dessa mesma pessoa (membro da AGU, que atua como conciliador dos interesses em confronto, ambos submetidos à tutela da União direta ou indiretamente).

[...]

Por isso, entendo que não há na CCAF propriamente transação com relação a direitos públicos indisponíveis, mas verdadeiramente conflito aparente de normas (no exemplo, referente ao direito ambiental e ao direito do índio), que é solucionado através do procedimento estabelecido pela AGU¹⁶.

16 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/revista/texto/14637>>. Acesso em: 16 set. 2012.

B) CONCILIAÇÃO E ARBITRAGEM: LIMITE DE ATUAÇÃO DA CCAF QUANDO PRESENTE OUTRO MEMBRO FEDERATIVO NO CONFLITO

Vale notar que a conciliação leva a cabo pela CCAF pode ser praticada entre todos os entes que compõem a administração direta ou indireta da União. Se todos os órgãos que pertencem a essa estrutura devem obediência ao que a Advocacia-Geral da União fixa em termos de interpretação jurídica, nada mais lógico que também lhe cabe – no caso, através da CCAF – compor os conflitos entre os mesmos entes.

Não obstante, o Decreto Federal nº 7.392/2010 prevê uma situação que deve ser analisada *cum grano salis*. Trata-se do já citado inciso III do art. 18, que diz que cabe à CCAF:

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.

As normas de procedimento, e sobretudo aquelas que preveem as competências das pessoas federativas, indicam que existe um limite nessa atuação da CCAF, sob pena de violação indevida de competência.

É que a conciliação, encontrado um bom termo entre os interessados, deve ser submetida à homologação por ato do Advogado-Geral da União. Não havendo essa sintonia de interesses, o assunto é submetido ao Consultor-Geral da União, a quem caberá elaborar parecer que terá o escopo de encontrar alguma solução para o dissenso. Esse parecer será avaliado pelo Advogado-Geral da União e, se for o caso, pela autoridade máxima da República. Isso quando estão envolvidos entes da União.

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.

C) O SISTEMA DE JURISDIÇÃO UNA ADOTADO PELA CRFB/88

O Brasil, por força do art. 5º, inciso XXXV, da Constituição da República, adota o chamado sistema de jurisdição una ou concentrada, já

que prevê que *a lei não excluirá da apreciação do Poder Judiciário lesão ou ameaça a direito*.

Segundo MEIRELLES:

O sistema judiciário ou de jurisdição única, também conhecido como sistema inglês e, modernamente, denominado sistema de controle judicial, é aquele em que todos os litígios - de natureza administrativa ou de interesses exclusivamente privados - são resolvidos judicialmente pela Justiça Comum, ou seja, pelos juízes e tribunais do Poder Judiciário¹⁷.

Significa dizer que no Brasil, portanto, não existem Juízos ou Tribunais que lidem com o denominado *contencioso administrativo*. Tal afirmação, entretanto, deve ser lida no sentido de que não existem Juízos Administrativos e nem decisões definitivas e obrigatórias no seio do Poder Executivo.

Não obstante, a realidade identifica a existência de conflitos entre o Estado – membro entre membros que pertencem à mesma estrutura, como visto acima – ou entre este e os particulares.

Quando o conflito se dá entre pessoas jurídicas da União, já foi visto que a CCAF é o órgão que possui a atribuição de resolver o dissenso através de conciliação ou arbitramento. Quando o conflito de interesses ocorre entre o Estado e os particulares, instaura-se um contencioso administrativo, mas não nos moldes do que se vê na maioria dos países da Europa continental. O que se tem aqui é um caminho, na via administrativa, por meio de processo administrativo que segue os termos da Lei Geral do Processo Administrativo Federal (Lei nº 9.784/99), em que a administração procura julgar determinada pretensão de um particular. Existe decisão de primeira instância e previsão de revisão ou recurso contra a decisão primeira. Entretanto, mesmo a decisão final não escapa ao Poder Judiciário, se assim entenderem os interessados. Isso porque a decisão administrativa não possui as mesmas características da decisão judicial. Vale dizer, não se impõe com o peso da definitividade e obrigatoriedade.

Nesse ponto, é possível perceber que a CCAF, embora não seja um Tribunal Administrativo, aproxima-se do sistema de contencioso administrativo europeu, ainda que só atue no âmbito federal no Brasil. Suas conclusões não possuem a obrigatoriedade e definitividade especial, características que estão destinadas às decisões judiciais, mas não é descuido dizer que os entes envolvidos obrigam-se a atender

17 MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito Administrativo Brasileiro*. São Paulo: Malheiros, 2003.

o que foi decidido. Haverá, sempre, a via Jurisdicional. Mas isso não significa que não haja força obrigatória no âmbito da União, o que, de resto, se vê em relação aos Enunciados e aos Pareceres Normativos fixados pela Advocacia-Geral da União.

A) POSIÇÃO JUDICIAL SOBRE A CCAF

Já é possível dizer que a jurisprudência dos Tribunais pátrios reconhece a importância dessa via especial de solução de conflitos no âmbito da Administração Pública federal.

Como salientado acima, embora não seja um órgão do Poder Judiciário, a CCAF exerce verdadeiro papel jurisdicional, apenas não sendo, suas decisões, definitivas como as do Poder Judiciário. Mas este já percebe a importância da CCAF, pois, quando uma questão lhe é submetida a julgamento, adota a postura de aguardar a solução a ser enviada no âmbito da CCAF para, só então, promover o julgamento definitivo. Não custa dizer que isso é um forte sintoma de que julgará na linha do que a CCAF decidir.

Em caso emblemático, tanto o Superior Tribunal de Justiça quanto o Supremo Tribunal Federal adotaram a conduta institucional destacada *supra*. Vejamos:

Decisão: O autor protocolou, em 10 de junho de 2011, agravo regimental após o indeferimento da medida liminar em decisão de 03 de junho de 2011, na qual se determinou, paralelamente, a citação da ré para apresentar defesa, postulando a reconsideração da decisão agravada ou, subsidiariamente, o julgamento colegiado da medida requerida.

Na sequência, a União apresentou contestação, aduzindo como justificativa para a improcedência do pedido (i) a inexistência de violação ao contraditório e à ampla defesa no âmbito do processo administrativo, (ii) que as transferências voluntárias para os setores de saúde, educação e assistência social não seriam atingidas pelas interrupções de transferências voluntárias, nos termos do art. 25, § 3º, da LRF, (iii) e que inexisteriam irregularidades ou ilegalidades na inscrição do autor nos cadastros de inadimplência, notadamente diante da inaplicabilidade ao caso do princípio da intranscendência das sanções.

A seguir, nova petição foi protocolada pelo autor, na qual demonstrou a realização de medidas tendentes a reduzir as pendências

administrativas em que havia incorrido junto à Administração Federal. Na mesma petição foi narrada a iniciativa de buscar a solução consensual com a União a respeito das exigências remanescentes, através “das seguintes medidas: a) requerer ao Ministro da Previdência a assinatura de TAC (termo de ajustamento de conduta) com o objetivo de sanear a questão previdenciária; e b) requerer instauração de Câmara de Conciliação no âmbito da AGU com relação às demais pendências”. Contudo, asseverou o autor que ainda assim não haveria, segundo manifestação da União, perspectiva de subtração próxima dos impeditivos formais para a celebração de termos de repasses voluntários, ao fundamento de que “o Excelentíssimo Senhor Ministro Chefe da AGU informou ao Governador, que, com bastante otimismo, a assinatura e implementação do TAC levaria no mínimo 03 meses e as demais pendências, por envolver diversos órgãos do poder executivo, levariam mais tempo”. Requereu, ao final, a reconsideração do indeferimento da liminar, “determinando-se a suspensão dos efeitos das inscrições constantes dos sistemas CAUC/SIAFI/CADIN e em todo e qualquer sistema utilizado pela União Federal, oriundas da verificação de adimplência para a contratação do Empréstimo do BNDES e as transferências de recursos federais para o Estado do Amapá”.

Diante disso, foi determinada a oitiva da ré quanto às novas iniciativas adotadas pelo autor. Em petição de 03 de outubro de 2011 a União, inicialmente, reconheceu que “o Estado autor protocolou requerimentos junto à Câmara de Conciliação e Arbitragem da Administração Federal (CCAF), em 16.09.2011 (documentos anexos), solicitando análise acerca da viabilidade de conciliação no âmbito administrativo”. A seguir, asseverou que tais requerimentos “estão em fase de apreciação pela CCAF”, e que “estão sendo realizadas diligências no sentido de questionar os órgãos administrativos federais que celebraram convênios com o Estado do Amapá sobre o interesse em participar das tratativas conciliatórias”. Ao final, sustentou que “a situação recomenda a suspensão do curso do processo, na fase em que se encontra, até que sejam ultimadas as tratativas conciliatórias no âmbito da Câmara de Conciliação e Arbitragem da Administração Federal (CCAF)”.

Na sequência, manifestou-se o autor rejeitando a pretendida suspensão do feito, aduzindo que “o pedido de suspensão se mostra desproporcional, uma vez que, muito embora a União reconheça que

as pendências estão sendo negociadas, a requerida não suspende os efeitos da inscrição”. Asseverou, ademais, a presença de “imperativa necessidade de obtenção de medida liminar, até que as pendências encontram (sic) solução definitiva”.

É o relatório. Decido.

As providências administrativas realizadas pelo autor demonstram que houve substancial alteração do quadro fático subjacente à presente demanda. Como se infere das petições acima referidas, houve efetivo empenho, na exata medida do alcance do autor, em buscar o saneamento das irregularidades originalmente apontadas como óbice à celebração de acordos para transferência voluntária de recursos federais, no que se incluem as tentativas de submissão da controvérsia à Câmara de Conciliação e Arbitragem da Administração Federal (CCAF) e de celebração de Termo de Ajustamento de Conduta junto ao Ministério da Previdência.

Por sua vez, a manifestação da União não apontou qualquer justificativa capaz de rechaçar os novos fatos trazidos aos autos pelo autor, sem sequer mencionar a existência de outras pendências administrativas que eventualmente escapassem do âmbito das tratativas de conciliação em andamento. Limitou-se, ao contrário, a afirmar que a etapa embrionária do procedimento de conciliação deveria conduzir à suspensão do presente feito, medida que, como fundamentadamente apontado pelo autor, seria flagrantemente incapaz de tutelar o ponderável dano que a manutenção injustificada do Estado do Amapá nos cadastros federais poderia e pode acarretar à população ali situada, dependente das verbas para a concretização de políticas públicas.

Neste cenário, em que a cognição sumária inerente à tutela de urgência reclama a redistribuição dos ônus do tempo entre os sujeitos da relação processual conforme o progressivo grau de verossimilhança das alegações, impõe-se seja reconhecida razão à tese sustentada pelo autor, de vez que, no atual estado do processo, não restou apontado pela ré qualquer óbice formal que escape ao âmbito das negociações implementadas administrativamente.

Ex positis, reconsidero a decisão anterior e defiro a liminar requerida na presente ação cautelar, a fim de determinar a suspensão dos

efeitos das inscrições do autor nos sistemas CAUC/SIAFI/CADIN e em todo e qualquer sistema utilizado pela União, que guardem pertinência com os fatos apontados na presente demanda, até que seja concluído o procedimento administrativo de conciliação na Câmara de Conciliação e Arbitragem da Administração Federal (CCAF).

Publique-se. Int..

Brasília, 11 de outubro de 2011.

Ministro Luiz Fux

Relator

Essa postura foi repetida no âmbito do Supremo Tribunal Federal, em decisão monocrática que ficou assim sumariada:

As providências administrativas realizadas pelo autor demonstram que houve substancial alteração do quadro fático subjacente à presente demanda. Como se infere das petições acima referidas, houve efetivo empenho, na exata medida do alcance do autor, em buscar o saneamento das irregularidades originalmente apontadas como óbice à celebração de acordos para transferência voluntária de recursos federais, no que se incluem as tentativas de submissão da controvérsia à Câmara de Conciliação e Arbitragem da Administração Federal (CCAF) e de celebração de Termo de Ajustamento de Conduta junto ao Ministério da Previdência.

Por sua vez, a manifestação da União não apontou qualquer justificativa capaz de rechaçar os novos fatos trazidos aos autos pelo autor, sem sequer mencionar a existência de outras pendências administrativas que eventualmente escapassem do âmbito das tratativas de conciliação em andamento. Limitou-se, ao contrário, a afirmar que a etapa embrionária do procedimento de conciliação deveria conduzir à suspensão do presente feito, medida que, como fundamentadamente apontado pelo autor, seria flagrantemente incapaz de tutelar o ponderável dano que a manutenção injustificada do Estado do Amapá nos cadastros federais poderia e pode acarretar à população ali situada, dependente das verbas para a concretização de políticas públicas.

[...]

Ex positis, reconsidero a decisão anterior e defiro a liminar requerida na presente ação cautelar, a fim de determinar a suspensão dos efeitos das inscrições do autor nos sistemas CAUC/SIAFI/CADIN e em todo e qualquer sistema utilizado pela União, que guardem pertinência com os fatos apontados na presente demanda, até que seja concluído o procedimento administrativo de conciliação na Câmara de Conciliação e Arbitragem da Administração Federal (CCAF).” (AC 2866-AP / Relator Min. LUIZ FUX / Julgamento: 11.10.2011 / Autor: ESTADO DO AMAPÁ / Ré: UNIÃO)

A) ALGUNS CASOS ANALISADOS PELA CCAF

Diante do que foi apontado nas linhas acima, vale a pena trazer a lume alguns exemplos de casos analisados pela CCAF, a fim de que o leitor possa ter uma ideia do largo espectro de atuação desse órgão e da importância de sua atuação no âmbito da União.

São eles:

1. Disputa entre Instituto Nacional da Seguridade Social (INSS) e Correios. A Procuradoria Federal que atua em favor do órgão previdenciário cobrou, durante dez anos, diferenças no recolhimento das contribuições sobre contratos de prestação de serviços firmados entre 1992 e 1998. O saldo devedor chegou a R\$ 3 milhões, mas a empresa estatal e a Previdência discordavam quanto à prescrição e o cálculo dos juros e correções.
2. Disputa entre a Caixa Econômica Federal e o estado de Alagoas – portanto, além da esfera federal. A primeira conciliação envolvendo um ente da federação garantiu o direito de o Estado tomar um empréstimo sem que a Caixa verificasse sua regularidade fiscal junto aos cadastros do governo federal. A administração estadual estava com problemas em relação à Companhia de Água e Abastecimento de Alagoas, irregular no Cadastro Único de Convênio do Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal (Siafi), espécie de controle de regularidade de administrações públicas. Por esse motivo, a Caixa se negava a abrir o crédito. Foi na câmara que as partes chegaram a um acordo. A instituição financeira

concordou que não precisava consultar a regularidade da companhia de saneamento e concedeu o empréstimo.

3. No Paraná, os municípios de Bandeirantes e Andirá puderam receber, por cessão, imóveis da extinta Rede Ferroviária Federal. As propriedades foram transferidas ao Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional que, depois das conversas, pôde cedê-las às prefeituras. Foi o primeiro acordo intermediado pela AGU envolvendo a União e Municípios.
4. Negociações entre Petrobrás, União e estado do Rio de Janeiro acertaram valores a serem pagos pela estatal pela participação do estado na exploração do Campo Petrolífero de Martim, na Bacia de Campos.
5. Uma encruzilhada opôs Comando da Marinha, Ministério dos Transportes, estado do Amazonas, o Instituto Nacional Colonização e Reforma Agrária (Incra), a Fundação Nacional do Índio (Funai), o Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade (ICMBio) e o Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional (Iphan). No meio da sopa de letrinhas, a construção de uma ponte sobre o Rio Negro, em Manaus. Paralisada na metade da obra por passar sobre um assentamento e um sítio arqueológico de índios, a ponte encurtaria uma viagem de duas horas que a população de Iranduba levava de barco para chegar à capital amazonense. Depois de três meses de negociação e muitas posições cedidas, as partes chegaram a um acordo. Os órgãos ambientais aliviaram as exigências, a construtora se comprometeu a restituir a União pelos danos causados e o governo estadual garantiu proteção ao patrimônio arqueológico e agilidade na concessão de licenças ambientais.
6. No Brasil, a exploração do petróleo e gás é monopólio da União; esta, por sua vez, criou um órgão especializado para gerir e controlar essa atividade: a Agência Nacional do Petróleo (ANP); além dessa entidade estatal, existe a Petrobrás, uma empresa estatal federal, para a execução e desenvolvimento da produção e comercialização do petróleo. Formou-se, destarte, um trinômio integrado na atividade petrolífera, cujos componentes vem oferecendo alguns dilemas e entreveros.

São, todavia, três entidades federais e ligadas a um mesmo interesse econômico: o petróleo.

3 CONCLUSÃO

A vida moderna, dinâmica, veloz, com forte tendência patrimonialista, plural acaba por criar, em simetria, os mais diversos interesses legítimos e direitos subjetivos, todos merecedores da tutela do Estado. Esses interesses estão hoje multiplicados e são refletidos pelo grande volume que está congestionando o Poder Judiciário não só no Brasil, mas em várias partes do mundo.

Na linha daquilo a que CAPPELLETTI¹⁸ chama de *terceira onda do acesso à Justiça*, é imperioso, nos dias atuais, promover a justiça através, também, da busca por meios alternativos de solução de conflitos, a fim de tornar mais célere a justiça. E a justiça não tem *dono*. Não cabe apenas ao Poder Judiciário oferecer um meio pacífico para a solução de conflitos de interesses, mas a todos os agentes sociais, públicos ou privados.

A experiência histórica haurida do sistema dual de jurisdição europeu aponta para a importância da especialização da justiça administrativa como instrumento para a redução de conflitos e, por fim, para a realização de justiça.

No Brasil, em que pese a adoção, pela Constituição da República, do sistema de jurisdição única, concentrada (sistema inglês), é possível dizer que existe contencioso administrativo. Não como verdadeiro Tribunal Administrativo, como se órgão do Poder Judiciário fosse, mas como instância administrativa para a resolução de interesses entre particulares e Estado. Distancia-se, neste ponto, portanto, da figura do *Conselho de Estado*, tal como funciona no sistema europeu, vez que este atua como órgão do Poder Judiciário e suas decisões são definitivas.

Especialmente no âmbito federal brasileiro, a Câmara de Conciliação e Arbitragem da Administração Federal – CCAF possui papel de destaque, uma vez que é um órgão que, embora topograficamente situado na estrutura da Advocacia-Geral da União, órgão da administração direta federal, é o que poderia ser apontado como o que mais se aproxima de um verdadeiro tribunal administrativo, pois possui atribuição normativa para resolver conflitos. Na essência, exerce típica *jurisdictio*. A diferença básica entre a sua solução e a do Poder Judiciário é que, neste, as decisões são proferidas por juízes togados e as mesmas detêm força

18 CAPPELLETTI, Mauro. *Acesso à Justiça*. Porto Alegre: Fabris, 1988.

obrigatória e executiva em face dos envolvidos, ao passo que as soluções encontradas pela CCAF sempre estarão sujeitas ao Poder Judiciário.

A CCAF representa um instrumento moderno e condizente com a mobilidade que deve pender sobre a teoria da repartição de funções estatais, notadamente porque é mais um veículo democrático nas mãos do Estado para solucionar conflitos e, ao fim, promover os interesses públicos da coletividade.

REFERÊNCIAS

AIMO, Piero. Francesco Crispi e la riforma della giustizia amministrativa del 1889-1990. In: *Il Consiglio di Stato: 180 anni di storia*. Torino: Zanichelli, 2011.

ALESSI, Renato. *Sistema Istituzionale Del Diritto Amministrativo Italiano*. 2. ed. Milão: Giuffrè, 1960.

BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. *Curso de Direito Administrativo*. 13. ed. rev. atual. ampl. São Paulo: Malheiros, 2001.

CAPPELLETTI, Mauro. *Acesso à Justiça*. Porto Alegre: Fabris, 1988.

CASSESE, Sabino. Continuità e fratture nella storia del Consiglio di Stato. In: *Il Consiglio di Stato: 180 anni di storia*. Torino: Zanichelli, 2011.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito Administrativo*. 18 ed. São Paulo: Atlas, 2005.

FREITAS, Wladimir Passos de. *Administração da Justiça*. A Justiça na França. Disponível em: <[ibrajus.org.br /revista/artigo.asp?idArtigo=170](http://ibrajus.org.br/revista/artigo.asp?idArtigo=170)>. Acesso em: 06 agosto 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/revista/texto/14637>>. Acesso em: 16 set. 2012.

MAUS, Ingeborg. Judiciário como superego da sociedade – o papel da atividade jurisprudencial na sociedade órfã. Trad. Martonio Mont'Alverne Barreto Lima e Paulo Antonio de M. Albuquerque. *Revista novos Estudos*. São Paulo: CEBRAP, novembro, 2000.

MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito Administrativo Brasileiro*. São Paulo: Malheiros, 2003.

PEZZANA, Aldo. Il Consiglio di Stato nell'Italia preunitaria. In: *Il Consiglio di Stato: 180 anni di storia*. Torino: Zanichelli, 2011.

POLICE, Aristide. La giurisdizione <própria> del Consiglio di Stato dagli allegati D ed E della legge 20 marzo 1865, n. 2248 al c.p.a. In: *Il Consiglio di Stato: 180 anni di storia*. Torino: Zanichelli, settembre, 2011.

SANDULLI, Aldo. Il riordinamento del contenzioso amministrativo. Le leggi 30 ottobre 1859, nn. 3705, 03706, 3707 e 3708. In: *Il Consiglio di Stato: 180 anni di storia*. Torino: Zanichelli, settembre, 2011.

SCOCA, Franco Gaetano. Il Consiglio di Stato e i conflitti di attribuzione (1865-1877). In: *Il Consiglio di Stato: 180 anni di storia*. Torino: Zanichelli, settembre, 2011.

SCHINAIA, Mario Egidio. La legge 6 dicembre 1971, n. 1034 (l'istituzione del T.A.R.) In: *Il Consiglio di Stato: 180 anni di storia*. Torino: Zanichelli, 2011.

TORCHIA, Luisa. L'istituzione della V sezione con la legge n. 62 del 1907: la <carta giurisdizionale> del Consiglio di Stato. In: *Il Consiglio di Stato: 180 anni di storia*. Torino: Zanichelli, 2011.

VIDARI, Savino Pene Vidari. Origini del Consiglio di Stato e sua evoluzione in periodo albertino. In: *Il Consiglio di Stato: 180 anni di storia*. Torino: Zanichelli, 2011.

