
JUSTIÇA ADMINISTRATIVA – UMA BREVE COMPARAÇÃO ENTRE AS EXPERIÊNCIAS DO BRASIL E DA ITÁLIA

*ADMINISTRATIVE JUSTICE – A BRIEF COMPARISON BETWEEN THE
EXPERIENCES OF BRAZIL AND ITALY*

*Wilson de Castro Junior
Procurador Federal
Consultor da União
Consultor-Geral da União Substituto¹*

SUMÁRIO: Considerações Introdutórias; 1 Abordagem Histórica; 2 A Justiça Administrativa na Itália; 3 A Justiça Administrativa no Brasil; 4 O Contencioso Administrativo no Brasil Contemporâneo; 4.1 Conselho de Recursos da Previdência Social – CRPS; 4.2 Câmara de Conciliação e Arbitragem da Administração Federal – CCAF; 5 Considerações Finais; Referências.

¹ Dispensado, a pedido, do encargo de substituto do Consultor-Geral da União em 25 de setembro de 2012

RESUMO: Busca-se com o presente artigo a apresentação das experiências do Brasil e da Itália em face da aplicação da justiça administrativa fora do âmbito do Poder Judiciário, demonstrando-se o distanciamento entre os dois sistemas, a partir da origem comum do direito administrativo de ambos os países no direito administrativo francês.

PALAVRAS-CHAVE: Justiça Administrativa. Contencioso Administrativo. Conselho de Estado. Dualidade da Jurisdição. Sistema Francês. Sistema Judiciário ou de Jurisdição Una. Sistema Inglês. Experiências no Brasil e na Itália.

ABSTRACT: The primary objective of this article is presenting the experiences of Brazil and Italy in light of Justice outside the administrative Judiciary, demonstrating the gap between the two systems, from the common origin of the administrative law of both in French administrative law.

KEYWORDS: Administrative Justice. Administrative Litigation. The Council of State. Duality of Jurisdiction. The French System. Judicial System. English System. Experiences in Brazil and in Italy.

CONSIDERAÇÕES INTRODUTÓRIAS

O presente trabalho decorre da participação do autor no curso intensivo “*Diritto europeo ed armonizzazione: Tradizione Civilistica e armonizzazione del diritto nelle Corti Europee*”, realizado pela Escola da Advocacia-Geral da União, na *Università di Roma - Tor Vergata*, no período de 2 a 13 de julho de 2012.

Dentro desse contexto, busca-se fazer uma breve comparação entre as experiências italiana e brasileira relativamente à “Justiça Administrativa”, sem nenhuma pretensão de esgotar o assunto, já tantas vezes visitado em estudos e trabalhos muito mais aprofundados.

Não obstante estar esclarecido o objeto do presente artigo - qual seja o de apenas trazer exemplos comparativos de meios e formas de solução de conflitos administrativos nos ordenamentos jurídicos de Brasil e Itália - impõe-se seja feita uma abordagem sobre a evolução das formas jurisdicionais adotadas em cada um dos dois países, vale dizer, o sistema jurisdicional unificado brasileiro (Sistema Inglês) e o sistema dualístico italiano (Sistema Francês).

A partir de então é apresentada a experiência italiana, através da apreciação do papel do Conselho de Estado - *Consiglio di Stato*, passando-se em seguida às considerações acerca do breve interregno em que o Brasil vivenciou a jurisdição contenciosa, no período do Brasil Imperial, durante o Segundo Reinado.

Ao fim são apresentadas, a título meramente exemplificativo, duas das atuais experiências brasileiras de solução de conflitos administrativos dentro do sistema jurisdicional unificado brasileiro.

Todavia, não há se insere no escopo deste artigo o estabelecimento de vantagens ou desvantagens da adoção de cada uma das formas jurisdicionais.

1 ABORDAGEM HISTÓRICA

Da tradição romanística decorre a clássica divisão entre o direito público e o direito privado.

Entretanto, como ramo daquele, o Direito Administrativo advém do surgimento da noção de Estado de Direito, que tem por base os princípios da legalidade e da separação dos poderes do Estado, florescendo a partir da Revolução Francesa de 1789.

O novo regime é então instalado com fulcro na ideia da necessidade de divisão das funções do Estado entre poderes independentes.

Com a separação dos poderes do Estado, estabelecia-se o equilíbrio entre o Executivo, o Legislativo e o Judiciário, resultante do sistema de freios e contrapesos, onde o poder limita e controla o poder.

Nesse diapasão e tendo em conta a profunda desconfiança então reinante em relação ao judiciário, advinda do regime anterior - o *Ancien Régime* -, foi estabelecido na França o Sistema de Jurisdição Dual ou Contencioso Administrativo, também conhecido posteriormente como Sistema Francês.

Sob tal concepção, não caberia ao judiciário decidir acerca de questões administrativas, pena de invasão da seara do executivo, violando assim o princípio da separação dos poderes do Estado.²

Afastado o monopólio da função jurisdicional do Estado pelo judiciário, caberia à Administração o julgamento dessas questões.³

Para o desempenho de tal mister, veio a ser instituído, ou consolidado, o Conselho de Estado - *Conseil d'État* - com a responsabilidade de decidir os litígios em que a Administração fosse parte.

2 A JUSTIÇA ADMINISTRATIVA NA ITÁLIA

O modelo italiano, à semelhança do francês, consagra o princípio da unicidade - funcional e não orgânica - da jurisdição com pluralidade de juízes.⁴

O Conselho de Estado italiano - *Consiglio di Stato* - tem origem na Itália pré-unificação, mais precisamente no Reino da Sardenha, onde foi instituído por Carlo Alberto de Savoia, em 1831, através do *Editto di Racconigi*, como órgão consultivo do rei e auxiliar das decisões da coroa.⁵

Com as transformações enfrentadas pela Itália, incluindo sua reunificação, o Conselho de Estado italiano vivenciou períodos de

2 TRAVI, Aldo. *Lezioni di Giustizia Amministrativa*. Torino: G.Giappichelli Editore, 2012. p. 7: "La concezione dell'Amministrazione come soggetto tipicamente diverso dagli altri affermò, nelle prime fasi dello Stato liberale, nel contesto del *principio della separazione dei poteri*. Nella Francia degli ultimi decenni del XVIII secolo e degli anni della Rivoluzione com questo principio si intendeva che il Poetere executivo, nel quale si colloca l'Amministrazione, dovesse essere un potere distinto dagli altri, anche se non superiore agli altri: l'Esecutivo non poteva arrogarsi poteri del giuce ordinário (per esempio, a proposito delle libertà personali), ma i suoi atti non dovevano essere soggetti al sindacato dei giudici."

3 Ibid., loc.cit: "L'amministrazione è un potere autonomo e, quindi, non deve essere limitato dal potere giurisdizionale. Altrimenti il giudice, giudicando l'Amministrazione, avrebbe finito con l'interferire sull'attività amministrativa."

4 DE LISE, Pasquale. La giustizia amministrativa fra tradizione e modernità. In: *II Consiglio di Stato: 180 anni di storia*. Torino: Zanichelli Editore, 2011. p. XXVII

5 VIDARI, Gian Savino Pene. Origini del Consiglio di Stato e sua evoluzione in periodo albertino. In: *II Consiglio di Stato: 180 anni di storia*. Torino: Zanichelli Editore, 2011. p. 37.

maior e menor destaque, chegando aos dias com assento no art. 100 da Constituição Italiana como “*organo di consulenza giuridico-amministrativa e di tutela della giustizia nell’amministrazione*”.⁶

Assim, na lição de Caringella, o *Consiglio di Stato*, concebido inicialmente como órgão com função essencialmente consultiva, a partir de 1889, passa também a exercer papel jurisdicional nas controvérsias entre os cidadãos e a Administração, dentro de um sistema jurisdicional dualístico, ou modelo francês, como dito anteriormente.⁷

O Conselho de Estado italiano é composto ordinariamente por seis sessões, sendo que as três primeiras guardam competência consultiva, enquanto as demais têm funções exclusivamente jurisdicionais.

Entretanto, com o advento da Lei nº 133/2008, conforme disposto em seu art. 54, tal quadro pode ser modificado por ato de seu Presidente – ouvido o *Consiglio di Presidenza* – no início de cada ano, por via da flexibilização da competência das referidas sessões, aumentando inclusive o número daquelas com função julgadora.

Não se pretende aqui tratar das funções consultivas exercidas pelo Conselho de Estado italiano, importando ainda dizer, quanto à sua competência jurisdicional, que o Conselho se faz representar nas regiões através dos Tribunais Administrativos Regionais – *Tribunali Amministrativi Regionali*.⁸

3 A JUSTIÇA ADMINISTRATIVA NO BRASIL

Ao longo de sua existência, o sistema jurisdicional brasileiro passou por várias etapas, considerado o período colonial, o imperial e o republicano.

No Brasil Colônia a solução das questões administrativas litigiosas estava a cargo da própria administração – em última instância da corte portuguesa –, a quem cabia decidir acerca dos apelos e reclamos dos administrados.

6 CARINGELLA, Francesco. *Compendio di Diritto Amministrativo*. Aggiornato ai Decreti Monti su liberalizzazioni e semplificazione. Roma: DIKE Giuridica Editrice, 2012. p. 188.

7 Ibid., loc.cit.: “Inizialmente costituito come organo con funzioni essenzialmente consultive, è solo con l’istituzione della IV sezione – avvenuta con la Legge 31 marzo 1889 n.5992 – che acquisisce anche compiti giurisdizionali nelle controversie tra privati ed amministrazione in tal modo riconoscendo dignità giuridica dele interesse legittimo e dando origine ad un sistema giurisdizionale di tipo “dualistico”. Un sistema, cioè conosce due plessi giurisdizionali: quello ordinario e quello amministrativo”.

8 CARINGELLA, op. cit., p. 189: “Guardando all’attività giurisdizionale, invece, è sufficiente in questa sede dire che il Consiglio di Stato è (insieme ao Tribunali Amministrativi Regionali) il giudice deputado a dispensare tutela al cittadino nei confronti degli atti della Pubblica amministrazione.”

No Brasil Império, com a Constituição de 1824, estabeleceu-se a separação dos poderes do Estado, instituindo-se um judiciário com expressa previsão de livre atuação em matérias cíveis e criminais.

Na ausência de literal previsão para apreciação das questões administrativas, ganha força no Segundo Reinado a função de corte suprema de apelação de justiça administrativa do Conselho de Estado.

Assim, ao organizar o Conselho de Estado do Segundo Reinado, o Regulamento 124 de 1842 institucionalizou a Justiça Administrativa no Brasil, ao dispor em um capítulo específico intitulado “Dos Objetos Contenciosos”, quando e como, sob a jurisdição do executivo, deveria ser exercida a justiça administrativa no país, ganhando dessa forma os membros daquele Conselho função judiciária.⁹

Essa função jurisdicional atribuída ao executivo foi objeto de debates com a em face do aparente confronto com a instituição pela Constituição de 1824 de um judiciário livre e independente.

Aqueles que criticavam a atuação do Conselho de Estado como Corte Administrativa arguíam a inconstitucionalidade de tal atuação, posto haver manifesta opção constitucional pela existência de um judiciário uno, não havendo qualquer passagem acerca do poder jurisdicional do executivo.

Em sentido contrário, argumentava-se pela expressa menção constitucional sobre a competência do judiciário nas questões cíveis e criminais, ocorrendo silêncio quanto ao julgamento das questões administrativas.

Nesse sentido, deveria prevalecer a ação jurisdicional do Conselho de Estado, como tributo ao princípio da separação dos poderes, também consagrado constitucionalmente.

No Brasil Republicano, ocorre o afastamento do modelo jurisdicional francês, consagrando-se nas constituições seguintes o modelo jurisdicional inglês ou unitário.

Todavia, vale destacar a manifestação de José Cretella Junior, in Tratado de Direito Administrativo, citado por Lydia Magalhães Nunes Garner, sobre a possível sobrevivência entre nós, sob forma não claramente reconhecida, do contencioso administrativo:

Cabe indagar, nesta altura, se não restou a menor dúvida quanto a abolição total, para sempre, do contencioso administrativo no Brasil.

9 GARNER, Lydia Magalhães Nunes. Justiça Administrativa no Brasil do Segundo Reinado (1842-1889). *Revista de História*, São Paulo, n. 147, p. 161, dez. 2002.

Não existe setor algum da administração que não profira decisões jurisdicionais? [...] ¹⁰

4 O CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO NO BRASIL CONTEMPORÂNEO

Entrementes, como anteriormente dito, a partir da Proclamação da República, há no Brasil uma invidiosa opção constitucional pelo sistema jurisdicional unitário (sistema inglês) em detrimento do sistema dual francês.

De fato, a Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 assegura em seu art. 5º, que nenhuma lesão ou ameaça a direito poderá ser subtraída da apreciação do judiciário, consagrando assim o Princípio da Inafastabilidade do Poder Judiciário: “XXXV – a lei não excluirá da apreciação do Poder Judiciário lesão ou ameaça a direito;”.

Todavia, sem desatender ao preceito constitucional, podem ser encontradas exitosas experiências de composição administrativa de conflitos, a exemplo daquelas estabelecidas no âmbito do Conselho de Recursos da Previdência Social – CRPS e da Câmara de Conciliação e Arbitragem da Administração Federal – CCAF, dentre outros.

4.1 CONSELHO DE RECURSOS DA PREVIDÊNCIA SOCIAL – CRPS

Após a instituição da Previdência Social no Brasil, através do Decreto nº 4.682, de 24 de janeiro de 1923 (Lei Eloy Chaves), verificou-se a necessidade de instalação de um órgão governamental com a finalidade de supervisionar a atuação das recém-implantadas Caixas de Aposentadorias e Pensões – CAPs.

Para tal fim, por via do Decreto nº 16.027, de 30 de abril de 1923, foi criado o Conselho Nacional do Trabalho, como órgão consultivo dos poderes públicos em assuntos relativos à organização do trabalho e da previdência social.

Nos termos do referido normativo, o Conselho Nacional do Trabalho deveria ser composto por doze membros escolhidos pelo Presidente da República, sendo dois dentre os operários, dois dentre os patrões, dois dentre os altos funcionários do Ministério da Agricultura, Indústria e Comércio – ao qual se vinculava – e seis dentre cidadãos de reconhecido saber em relação aos assuntos daquele colegiado.

Na lição de Wagner Balera, in Processo administrativo previdenciário: benefícios, citado por Armando Luiz da Silva e Augusto Brito Filho, essa composição classista e tripartite atendia às diretrizes

¹⁰ GARNER, op. cit., p. 183.

traçadas pelo Tratado de Versailles e consagrava o tripartismo como forma ideal para a solução de conflitos sociais.

Muito embora não no seja dado, aqui, detalhar o amplo significado que o tripartismo ganhou na legislação social de quase todos os países do mundo, cumpre chamara a atenção para este dado constante: é necessário que as categorias sociais, com mediação do Estado, encontrem solução para as suas pendências. É essa a razão da existência de representação classista no seio dos colegiados públicos que decidem questões sociais.¹¹

Ao longo dos anos, o modelo inicial foi transformado e aperfeiçoado com a criação da Câmara da Previdência Social (Decreto-lei nº 1.346, de 15 de junho de 1939) e sua transformação em 1946 em Conselho Superior da Previdência Social, culminando com criação em 21 de novembro de 1966 do Conselho de Recursos da Previdência Social – CRPS (Decreto-lei nº 72).

Integrando a estrutura do então Ministério do Trabalho e Previdência Social, o CRPS teve sua composição elevada para dezessete membros, sendo quatro representantes dos segurados, quatro das empresas e nove do governo, sendo os representantes dos segurados e os das empresas eleitos pelas respectivas confederações nacionais, mantendo assim sua composição tripartite.

Em de 13 de setembro de 2011 (DOU 14/09/2011) foi aprovado pelo Ministro de Estado da Previdência Social – MPS, o Regimento Interno do Conselho de Recursos da Previdência Social – CRPS, estabelecendo sua atual competência e estrutura:

Quanto à sua natureza, o Conselho de Recursos da Previdência Social – CRPS constitui-se em um colegiado integrante da estrutura do Ministério da Previdência Social MPS, sendo órgão de controle jurisdicional das decisões do Instituto Nacional do Seguro Social - INSS, nos processos de interesse dos beneficiários e das empresas, nos casos previstos na legislação.¹²

O CRPS apresenta a seguinte estruturação:¹³

11 SILVA, Armando Luiz da. *O CRPS e o Processo Administrativo Previdenciário*. São Paulo: Ed. dos Autores, 2011. p. 15.

12 Art. 1º, caput do Anexo à Portaria MPS nº 548, de 13/09/2011.

13 Art. 2º, do Anexo à Portaria MPS nº 548, de 13/09/2011.

I - ÓRGÃOS COLEGIADOS:

1. Conselho Pleno;
2. Quatro Câmaras de Julgamento;
 - 2.1. Quatro Serviços de Secretaria de Câmara de Julgamento;
3. Vinte e nove Juntas de Recursos; e
 - 3.1. Vinte e nove Seções de Secretaria de Junta de Recursos.

II - ÓRGÃOS ADMINISTRATIVOS:

1. Presidência;
 - 1.1. Serviço de Secretaria do Gabinete da Presidência;
 - 1.1.1. Seção de Apoio Administrativo do Gabinete;
 - 1.2. Serviço de Apoio aos Órgãos Colegiados;
 - 1.3. Assessoria do Gabinete;
2. Coordenação de Gestão Técnica;
 - 2.1. Seção de Apoio Administrativo;
3. Divisão de Assuntos Jurídicos;
 - 3.1. Seção de Apoio Administrativo;
4. Divisão de Assuntos Administrativos;
 - 4.1. Seção de Protocolo;
 - 4.2. Seção de Informática;
 - 4.3. Seção de Administração e Suprimento; e
 - 4.4. Seção de Apoio ao Servidor;
 - 4.5. Seção de Documentação.

Os Órgãos Colegiados são assistidos por Assessoria Técnico-Médica Especializada.

O CRPS é presidido por um representante do governo com notório conhecimento da legislação previdenciária, o qual também presidirá seu Conselho Pleno, composto pelos Presidentes e Conselheiros Titulares das Câmaras de Julgamento.

As Câmaras de Julgamento e as Juntas de Recursos são integradas por quatro membros denominados Conselheiros, sendo dois representantes do governo - um dos quais a presidirá -, um representante dos segurados e outro das empresas.

Os Conselheiros das Câmaras de Julgamento e das Juntas de Recursos terão mandato de dois anos, permitindo-se a recondução nos termos do Regimento Interno do CRPS.

Ao Conselho Pleno incumbe a uniformização, em tese, da jurisprudência administrativa previdenciária, mediante a emissão de enunciados, além de promover a uniformização, nos casos concretos, das divergências jurisprudenciais entre as Juntas de Recursos nas matérias de sua alçada, ou entre as Câmaras de Julgamento em sede de recurso especial, mediante a emissão de resolução.¹⁴

Cabe às Juntas de Recursos processarem e julgarem os recursos ordinários interpostos pelos segurados em face de decisões do INSS nos processos de interesse dos beneficiários do Regime Geral de Previdência Social, nos processos referentes aos benefícios assistenciais de prestação continuada previstos no art. 20 da Lei nº 8.742, de 07 de dezembro de 1993 e, nos casos previstos na legislação, nos processos de interesse dos contribuintes do Regime Geral de Previdência Social.

Ainda, constituem alçada exclusiva das Juntas de Recursos, não comportando recurso à instância superior, as seguintes decisões colegiadas:

I - fundamentada exclusivamente em matéria médica, quando os laudos ou pareceres emitidos pela Assessoria Técnico-Médica da Junta de Recursos e pelos Médicos Peritos do INSS apresentarem resultados convergentes; e

II - proferida sobre reajustamento de benefício em manutenção, em consonância com os índices estabelecidos em lei, exceto quando a diferença na Renda Mensal Atual - RMA decorrer de alteração da Renda Mensal Inicial - RMI;¹⁵

O INSS poderá recorrer das decisões das Juntas de Recursos somente quando:

I - violarem disposição de lei, de decreto ou de portaria ministerial;

II - divergirem de súmula ou de parecer do Advogado Geral da União, editado na forma da Lei Complementar nº 73, de 10 de fevereiro de 1993;

14 Art. 15, do Anexo à Portaria MPS nº 548, de 13/09/2011.

15 Art. 18, do Anexo à Portaria MPS nº 548, de 13/09/2011

III - divergirem de pareceres da Consultoria Jurídica do MPS ou da Procuradoria Federal Especializada - INSS, aprovados pelo Procurador-Chefe;

IV - divergirem de enunciados editados pelo Conselho Pleno do CRPS;

V - tiverem sido fundamentadas em laudos ou pareceres médicos divergentes emitidos pela Assessoria Técnico-Médica da Junta de Recursos e pelos Médicos peritos do INSS; e

VI - contiverem vício insanável, considerado como tal as ocorrências elencadas no § 1º do art. 60.¹⁶

Quanto às Câmaras de Julgamento, a essas incumbe julgar os Recursos Especiais interpostos contra as decisões proferidas pelas Juntas de Recursos.

Vê-se, pois, que o CRPS está estruturado e com competência judicante, de primeiro e segundo grau, dispondo ainda de um verdadeiro “código procedimental”, previsto nos artigos de 26 a 66 do seu Regimento Interno.

As decisões do CRPS têm efeito vinculante em relação à Autarquia Previdenciária – o INSS –, não implicando, porém, em afastamento da possibilidade de recurso ao judiciário pelo segurado, em atenção ao preceito constitucional constante do inciso XXXV do art. 5º.

No mesmo sentido, o recurso à via judicial pelo segurado, anteriormente ou no curso do processo administrativo, importará em sua tácita renúncia à via administrativa, posto que a decisão judicial deva sempre prevalecer sobre a administrativa.

Ainda assim, com toda a limitação constitucional que lhe é imposta, a Justiça Administrativa Previdenciária vem cumprindo um relevante papel social, mormente em face de sua composição tripartite, constituindo-se em um instrumento de asseguaração dos direitos dos administrados segurados da Previdência Pública, em muito contribuindo para, ao menos, minorar o número avassalador de processos que sobrecarregam o judiciário.

16 Art. 16, parágrafo único, do Anexo à Portaria MPS nº 548, de 13/09/2011

4.2 CÂMARA DE CONCILIAÇÃO E ARBITRAGEM DA ADMINISTRAÇÃO FEDERAL – CCAF

A Câmara de Conciliação e Arbitragem da Administração Federal – CCAF foi criada por um instrumento infra legal, a Portaria AGU nº 1.281, de 27 de setembro de 2007, que passou a regulamentar o deslinde, em sede administrativa, de controvérsias de natureza jurídica entre órgãos e entidades da Administração Federal.

Ato contínuo foi editado o Ato Regimental AGU nº 5, de 27 de setembro 2007, que atualizou a estrutura da AGU instituindo a CCAF como um departamento da Consultoria-Geral da União, órgão de direção superior da Advocacia-Geral da União – AGU.

Entretantes, a base legal de sua criação encontra lastro na própria Constituição Federal, quando esta prevê em seu art. 131, que todos os órgãos dos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário da União serão sempre, obrigatoriamente, representados judicialmente pela Advocacia-Geral da União, que, em relação ao Poder Executivo Federal, responde com exclusividade pela atividade jurídico-consultiva:

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.¹⁷

Em decorrência, eventuais disputas judiciais entre órgãos e entidades públicas federais – forçosamente representados em juízo pela AGU – resultaria na paradoxal situação de se ter ambas as partes litigantes assistidas por unidades da mesma instituição, chefiada pelo Advogado-Geral da União.

Levando-se ainda em conta a possibilidade de solução do conflito em tempo muito menor do aquele decorrente de uma eventual disputa judicial, verifica-se, de pronto, uma redução de custos para o Executivo Federal e para o Judiciário, atendendo em consequência ao princípio constitucional da eficiência:

Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios

17 Art. 131 da Constituição Federal.

obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência [...].¹⁸

Além disso, nos termos da Lei Complementar nº 73/93, compete ao Advogado-Geral da União a orientação e a uniformização da atuação da AGU, fixando a interpretação da legislação, efetuando transações, dirimindo controvérsias e submetendo pareceres à aprovação do Presidente da República, com a consequente vinculação de toda a Administração Pública Federal:

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;

[...]

VI - desistir, transigir, acordar e firmar compromisso nas ações de interesse da União, nos termos da legislação vigente;

[...]

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;

[...] ¹⁹

18 Art. 37 da Constituição Federal.

19 Art. 4º da Lei Complementar nº 73, de 1993.

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.²⁰

No ano de 2001, com a edição da Medida Provisória nº 2.180-35, todos os órgãos e entidades da Administração Pública Federal viram-se compelidos a submeter eventuais controvérsias jurídicas internas à solução pela AGU, através da CCAF:

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.²¹

A mesma Medida Provisória estendeu a competência da CCAF/AGU para a solução de conflitos às empresas públicas e sociedades de economia mista, através da inserção de dispositivo específico na Lei nº 9.028, de 1995:

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.

20 Art. 40 da Lei Complementar nº 73, de 1993.

21 Art. 11 da Medida Provisória nº 2.180-35.

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.²²

A partir da competência inicial da CCAF de, identificando litígios entre órgãos e entes da Administração Pública Federal, buscar a conciliação, chega-se ao rol de competências atuais da Câmara, conforme dispostas no Anexo ao Decreto nº 7.392, de 2010:

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.²³

²² Art. 8º-C da Lei nº 9.028, de 1995.

²³ Art. 18 do Decreto nº 7.392/2010.

Admitido o processo pela CCAF, em sendo efetivada a conciliação, o termo respectivo é submetido à homologação do Advogado-Geral da União.

Em não sendo possível a conciliação, a questão é submetida à apreciação do Consultor-Geral da União, para emitir parecer que ponha termo à controvérsia, com a conseqüente avaliação pelo Advogado-Geral da União e, se for o caso, eventualmente pelo Presidente da República.

Por óbvio, em atenção ao Princípio da Inafastabilidade do Poder Judiciário, quando a matéria litigiosa envolver os demais entes federativos - estados, distrito federal e municípios - só haverá solução do conflito por meio da conciliação.

De se destacar o reconhecimento o próprio Poder Judiciário em relação à atuação da CCAF, como revela a seguinte decisão monocrática do Supremo Tribunal Federal:

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 - AMAPÁ

Relator(a): Min. LUIZ FUX

Julgamento: 11/10/2011

Partes

AUTOR(A/S)(ES): ESTADO DO AMAPÁ

REU(É)(S): UNIÃO

6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Comparadas as experiências italiana e brasileira no que pertine à “Justiça Administrativa”, considerada a adoção de sistemas jurisdicionais distintos entre os dois países, vale dizer, sistema *dúplice*, ou francês, pela Itália e sistema *uno*, ou inglês, pelo Brasil, não se pretende neste artigo – como dito anteriormente – estabelecer juízo de valor acerca de um ou outro regime.

Importante destacar, que independentemente do sistema jurisdicional adotado pelos dois países, verifica-se em ambos os casos que não restou resolvida a questão da lentidão na entrega da prestação jurisdicional.

Neste diapasão a Itália veio a ser admoestada pela União Europeia por decorrência da referida lentidão do seu sistema judicante, em flagrante prejuízo para seus cidadãos.

No Brasil são por demais conhecidas as mazelas do Poder Judiciário, que, infelizmente, tem na demora do desenlace dos litígios uma de suas marcas.

Assim, é forçoso concluir que a demora da prestação jurisdicional prende-se a fatores múltiplos, não solvíveis pela adoção de um ou outro dos sistemas jurisdicionais aqui abordados.

Ainda, vale destacar que, no Brasil, busca-se formas de se evitar a intensa e crescente judicialização das questões administrativas, através do fortalecimento dos colegiados administrativos - a exemplo do antes referido CRPS - e da própria "Câmara de Conciliação" da AGU.

Por derradeiro, convém anotar que todo e qualquer solução para essa questão passa por um fortalecimento da função de assessoramento e consultoria da Administração exercida pelas unidades consultivas da Advocacia Pública.

REFERÊNCIAS

BRASIL. Constituição (1988). *Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil*, Brasília, DF, 5 out. 1988. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm>. Acesso em: 29 set. 2012.

BRASIL. Decreto nº 7.392, de 13 de dezembro de 2010. Aprova a Estrutura Regimental e o Quadro Demonstrativo dos Cargos em Comissão da Advocacia-Geral da União, aprova o Quadro Demonstrativo dos Cargos em Comissão da Procuradoria-Geral Federal e remaneja cargos em comissão para a Advocacia-Geral da União e para a Procuradoria-Geral Federal. *Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil*, Brasília, DF, 14 dez. 2010. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2010/decreto/d7392.htm>. Acesso em: 29 set. 2012.

BRASIL. Lei nº 9.028, de 12 de abril de 1995. Dispõe sobre o exercício das atribuições institucionais da Advocacia-Geral da União, em caráter emergencial e provisório, e dá outras providências. *Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil*, Brasília, DF, 13 abr. 1995. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9028.htm>. Acesso em: 29 set. 2012.

BRASIL. Lei Complementar nº 73, 10 de fevereiro de 1993. Institui a Lei Orgânica da Advocacia-Geral da União e dá outras providências. *Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil*, Brasília, DF, 11 fev. 1993. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp73.htm>. Acesso em: 29 set. 2012.

BRASIL. Medida Provisória nº 2.180-35, de 24 de agosto de 2001. Acresce e altera dispositivos das Leis nos 8.437, de 30 de junho de 1992, 9.028, de 12 de abril de 1995, 9.494, de 10 de setembro de 1997, 7.347, de 24 de julho de 1985, 8.429, de 2 de junho de 1992, 9.704, de 17 de novembro de 1998, do Decreto-Lei no 5.452, de 10 de maio de 1943, das Leis nos 5.869, de 11 de janeiro de

1973, e 4.348, de 26 de junho de 1964, e dá outras providências. *Diário Oficial Eletrônico [da] República Federativa do Brasil*, Brasília, DF, 27 ago. 2001. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/mpv/2180-35.htm>. Acesso em: 29 set. 2012.

BRASIL. Ministério da Previdência Social. Portaria nº 548, de 13 de setembro de 2011. Aprova o Regimento Interno do Conselho de Recursos da Previdência Social - CRPS. *Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil*, Brasília, DF, 14 set. 2011. Disponível em: <<http://www81.dataprev.gov.br/sislex/paginas/66/MPS/2011/548.htm>>. Acesso em: 29 set. 2012.

CARINGELLA, Francesco. *Compendio di Diritto Amministrativo*. Aggiornato ai Decreti Monti su liberalizzazioni e semplificazione. Roma: DIKE Giuridica Editrice, 2012.

DE LISE, Pasquale. La giustizia amministrativa fra tradizione e modernità. In: *II Consiglio di Stato: 180 anni di storia*. Torino: Zanichelli Editore, 2011.

GARNER, Lydia Magalhães Nunes. Justiça Administrativa no Brasil do Segundo Reinado (1842-1889). *Revista de História*, São Paulo, n. 147, dez. 2002.

SILVA, Armando Luiz da; BRITO FILHO, Augusto. *O CRPS e o Processo Administrativo Previdenciário*. São Paulo: Ed. dos Autores, 2011.

TRAVI, Aldo. *Lezioni di Giustizia Amministrativa*. Torino: G.Giappichelli, 2012.

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

Esta obra foi impressa pela Imprensa Nacional
SIG, Quadra 6, Lote 800 70610-460, Brasília – DF
Tiragem: 4.000 exemplares