

CONCILIAÇÃO E ADVOCACIA PÚBLICA: O PROTAGONISMO DA AGU NA RESOLUÇÃO DE CONFLITOS

Grégore Moreira de Moura, Procurador Federal

O tema Advocacia de Estado tem entrado na pauta de discussões políticas, sociais e, principalmente, jurídicas na atual conjuntura brasileira, não só em relação ao regime jurídico a que estão submetidos os advogados públicos (direitos, deveres, remuneração, condições de trabalho, forma de atuação, dentre outros), mas também no que tange à importância do seu reconhecimento como carreira de Estado.

Diante deste cenário e com um olhar da advocacia de Estado como elemento viabilizador de políticas públicas e órgão de controle da legalidade dos atos administrativos, vale a pena realizar um estudo da Advocacia de Estado no Brasil, especialmente sobre o papel da AGU, a fim de que se demonstre a evolução do órgão, com o fito de obter maior efetividade na defesa do Estado Brasileiro, sob a ótica da conciliação em sentido amplo.

Para tanto, é necessário que se faça uma advertência, ao diferenciar o que seria advocacia de Estado e advocacia de governo, aduzindo que a AGU busca e promove a primeira opção, já que atua na defesa de todos os órgãos da administração pública direta, indireta, fundacional, além dos Poderes Legislativo e Judiciário.

Em outra oportunidade dissemos que:

A Advocacia Geral da União foi efetivamente criada na Constituição Federal de 1988 figurando no capítulo relativo às funções essenciais à Justiça. Portanto, a própria disposição topográfica da AGU na Carta Magna indica sua natureza jurídica, tendo já demonstrado sua missão em slogan já adotado pelo órgão que dizia: “AGU-Cidadã: Direito de Todos. Dever do Estado”.

Ora, a simples leitura constitucional da AGU, bem como o slogan que move a Instituição, já demonstra a superação da dicotomia Advocacia de Estado X Advocacia de Governo, isto é, hoje o papel da

Instituição não é promover a representação judicial e extrajudicial do Governo A ou B, mas sim defender o Estado Brasileiro, através do primado dos princípios constitucionais que regem a Administração Pública esculpidos no art. 37 da Carta Constitucional.

Conforme leciona Thomas Kuhn (A estrutura das revoluções científicas)^[1] estamos, portanto, diante de uma mudança de paradigma, ou seja, do modelo teórico da advocacia de governo para a advocacia de Estado, como decorrência da adoção de um Estado Democrático de Direito.

Logo, superada está a fase da defesa de interesses governamentais ou da busca desenfreada pela litigiosidade até as últimas instâncias, já que os advogados públicos federais buscam a defesa da sociedade brasileira. Portanto, clara está a nova visão da AGU, confirmada em suas Diretrizes Estratégicas, quando define que sua missão é: “Exercer a Advocacia Pública da União em benefício da sociedade por meio da proteção jurídica do Estado”.

Passamos então da defesa intransigente ao reconhecimento do erro administrativo; da visão míope de advocacia pública para a defesa do interesse público primário; da solução formal dos conflitos para a conciliação como forma de resolução efetiva dos conflitos, objetivando a pacificação social.

Enfim, nos dias atuais, o advogado público tem total apoio institucional e legal para promover a conciliação e a redução de processos, principalmente nas ações previdenciárias, isto é, é dever do advogado público sair da passividade para a proatividade^[2].

Com efeito, está firmada a identidade da Advocacia Pública no Brasil, qual seja uma advocacia de Estado que visa dar segurança jurídica ao Estado Brasileiro, com enfoque no interesse público primário.

Ocorre que, a AGU tem duas formas de atuação: judicial e extrajudicial, na forma do art. 131 da Carta Magna, o que demonstra a importância do desenvolvimento de uma defesa estratégica sob os dois aspectos citados, perpassando pelo princípio da eficiência, também constitucionalmente previsto no art. 37 da Constituição Federal.

Para atingir tal desiderato, a nova missão da AGU perpassa pelo desenvolvimento de um viés eminentemente conciliatório, em virtude de um cenário de ineficácia e duração não razoável do processo judicial.

1. O cenário

Segundo o CNJ, no “Justiça em Números”[3], o Brasil teria aproximadamente 100 milhões de processos judiciais em andamento, sendo que na Justiça Estadual teríamos 20.282.181 novos casos em 2013; na Justiça Federal seriam 3.353.742 novos casos em 2013, por exemplo.

Tal fato gera a seguinte conclusão: para cada dois brasileiros existe um processo judicial, ou seja, vive-se a era da judicialização dos conflitos, o que tem gerado a ofensa diuturna ao princípio da duração razoável do processo esculpido no art. 5º, LXXVIII, da CF^[4].

Preocupado com esses números assustadores, o Poder Legislativo, ancorado em uma iniciativa do Judiciário na redução de demandas, iniciou uma caminhada em rumos diferentes do processo eminentemente judicial ao incentivar a resolução alternativa de conflitos.

A partir da resolução 125 do CNJ e, posteriormente, do novo Código de Processo Civil (Lei 13.105/2015), da Lei de Arbitragem (Lei 13.129/2015) e da Lei de Mediação (Lei 13.240/2015), pode-se dizer que há uma verdadeira guinada na forma de ver e solucionar o conflito de interesses, já que se passa da cultura da litigiosidade para a cultura da paz, isto é, predomina a cultura da resolução efetiva do conflito em detrimento da cultura da sentença impositiva, dando maior transparência e apoderamento ao protagonismo das partes envolvidas no conflito.

Neste diapasão, consagra-se no Brasil agora, a exemplo do que já ocorria nos Estados Unidos, o *multi-door courthouse*. Isto é, não há na Corte somente uma porta para a resolução do conflito (o processo judicial), mas sim outras formas apropriadas e adequadas para a resolução do caso concreto, o que torna mais eficaz a assistência às partes, melhora o acesso à justiça e preserva as relações interpessoais.

Logo, a nova realidade exige uma advocacia pública de Estado que esteja atenta às mudanças supracitadas, exigindo não só qualificação e treinamento (papel que a Escola da AGU vem desenvolvendo, inclusive, com a criação da nova coordenação de conciliação, mediação e arbitragem), mas também alterações estruturais em seus escritórios para atingir esse objetivo.

2. A AGU saiu na frente

O artigo 174 do novo CPC diz:

Art. 174. A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios criarão câmaras de mediação e conciliação, com atribuições relacionadas à solução consensual de conflitos no âmbito administrativo, tais como:

I – dirimir conflitos envolvendo órgãos e entidades da administração pública;

II – avaliar a admissibilidade dos pedidos de resolução de conflitos, por meio de conciliação, no âmbito da administração pública;

III – promover, quando couber, a celebração de termo de ajustamento de conduta.

Com efeito, o novo CPC (Lei 13.105/2015) determinou a criação de câmaras de mediação e conciliação para resolução de conflitos no âmbito administrativo.

Ocorre que, a AGU saiu na frente, pois, desde o ano de 2007, existe em sua estrutura a Câmara de Conciliação e Arbitragem da Administração Federal (

CCAF) criada pelo Ato Regimental AGU nº 5, de 27 de setembro de 2007, sendo que durante esses anos passou por diversas alterações, principalmente, com o objetivo de ampliar sua competência, e hoje tem a função de dirimir conflitos e reduzir litígios no âmbito da administração pública não só federal, mas também conflitos entre esta e os demais entes públicos, sendo que a nova Lei de Mediação estendeu essa competência também para dirimir conflitos entre entes públicos e particulares, conforme os artigos 32, II e 43 da Lei 11.340/2015. Como menciona a cartilha da própria CCAF:

A CCAF foi criada com a intenção de prevenir e reduzir o número de litígios judiciais que envolviam a União, suas autarquias, fundações, sociedades de economia mista e empresas públicas federais, mas, posteriormente, o seu objeto foi ampliado e hoje, com sucesso, resolve controvérsias entre entes da Administração Pública Federal e entre estes e a Administração Pública dos Estados, Distrito Federal e Municípios[5].

Consolidando, assim, seu papel na defesa da segurança jurídica do país e do interesse público primário, a AGU vem desde 2007 procurando atender suas funções no âmbito administrativo, bem como judicial, pois:

A CCAF além de tentar evitar a judicialização de novas demandas também encerra processos já judicializados, reduzindo sobremaneira o tempo na solução desses conflitos.

Também ganha cada vez mais força a idéia de que a Câmara de Conciliação possibilita a articulação de políticas públicas, já que os órgãos públicos por meio das reuniões de conciliação são estimulados a dialogarem e cooperarem um com o outro[6].

Ao contrário do que se pensa, a AGU também tem o papel institucional na defesa dos direitos humanos fundamentais[7], e a resolução dos conflitos de maneira fraterna, como se dá através da CCAF, promove a dignidade de todos os órgãos envolvidos, além de economizar um enorme montante de recursos públicos, os quais poderão ser investidos em políticas públicas, a fim de garantir a inserção cidadã.

E por fim, vale ressaltar que a nova Lei de mediação (Lei 13.140/2015) reforça e traz um marco legal, para o que já vinha sendo feito no âmbito da CCAF, mormente, ao garantir a natureza de título executivo extrajudicial ao acordo realizado pelas partes, na forma do seu art. 32, § 3º, além de criar um Capítulo dedicado à autocomposição de conflitos em que for parte pessoa jurídica de direito público.

Outra norma da nova lei que demonstra o protagonismo da AGU e sua importância fundamental no Estado Democrático de Direito é o artigo 37 que legaliza a competência da CCAF ao aduzir que: “É facultado aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios, suas autarquias e fundações públicas, bem como às empresas públicas e sociedades de economia mista federais, submeter seus litígios com órgãos ou entidades da administração pública federal à Advocacia-Geral da União, para fins de composição extrajudicial do conflito”.

Como se não bastasse, para reduzir litígios, principalmente nos casos repetitivos e que possam gerar demanda em massa, o art. 35 da Lei de Mediação permite a transação por adesão, a qual dependerá de autorização do Advogado-Geral da União com base em jurisprudência pacífica do STF ou tribunais superiores; ou parecer do mesmo, aprovado pelo Presidente da República.

E, mais, determinou a solução de composição extrajudicial do conflito quando a controvérsia jurídica se dá entre órgãos ou entidades de direito público que integram a administração pública federal e, caso não haja acordo, tal conflito será dirimido pelo Advogado-Geral da União, na forma do artigo 36 da Lei 11.340/2015.

Em suma, a AGU saiu na frente com a criação da CCAF em 2007 e agora tem seu marco legal aprimorado, o que permite um maior desenvolvimento na conquista de uma AGU eficiente e ainda mais eficaz na resolução dos conflitos que envolvam os entes públicos e também entre estes e particulares, exercendo seu papel constitucional[8].

3. Conclusão

A Advocacia-Geral da União tem passado nos últimos anos por uma verdadeira mudança de paradigma e mentalidade, que vem sendo sedimentada desde 2007 e agora ganha força com a edição de atos legais, como o novo CPC e a Lei de

Mediação, concretizando uma visão de protagonismo da advocacia de Estado e redução de litigiosidade.

Isto fica claro e é reverberado na edição de diversas portarias^{9]} permitindo ao advogado público federal a realização de conciliação e mediação, bem como a criação da CCAF – Câmara de Conciliação e Arbitragem da Administração Federal^{10]}, já mencionada acima.

Logo, o estudo da advocacia de Estado deve ser contextualizado num mundo globalizado, com aumento de atribuições e complexidade, calcado no redimensionamento da sua atribuição política e jurídica, tanto no aspecto judicial, mas primordialmente no aspecto extrajudicial, com a AGU assumindo seu papel de protagonista na resolução do conflito de interesses em busca de segurança jurídica para o país, ao realizar na prática seu viés conciliatório e mediador, pois só, assim, o Estado Democrático de Direito estará plenamente garantido.

Referências bibliográficas

KUNH, Thomas S. *A estrutura das revoluções científicas*. 8. ed. São Paulo: Perspectiva, 2003.

MACEDO, Rommel. *Advocacia-Geral da União na Constituição de 1988*. São Paulo: LTr, 2008.

Revista da AGU nº 31. Ano X, jan./mar. 2012. Brasília-DF.

RUSSO, Vittorio. L'impegno dell'Avvocatura dello Stato in un nuovo corso della giustizia. *Rassegna Avvocatura Dello Stato. Pubblicazione Trimestrale di Servizio della Avvocatura Generale Dello Stato*. Anno LVII – nº 3 – Luglio-Settembre 2006.

Notas

¹ KUNH, Thomas S. *A estrutura das revoluções científicas*. 8. ed. São Paulo: Perspectiva, 2003.

² MOURA, Grégore Moreira de. A mudança de paradigma na Advocacia Pública Federal e seus reflexos nas ações previdenciárias. *Revista da AGU* nº 31. Ano X, jan./mar. 2012. Brasília-DF.

³ Ver <http://www.cnj.jus.br/programas-e-acoas/pj-justica-em-numeros>. Acesso em 29 de julho de 2016.

⁴ Art. 5^a LXXVIII a todos, no âmbito judicial e administrativo, são assegurados a razoável duração do processo e os meios que garantam a celeridade de sua tramitação

⁵ Disponível em
file:///C:/Users/gregore.moura/Downloads/cartilha_ccaf%20(1).pdf.

⁶ Op. cit.

⁷ Veja-se o caso da proibição de importação de pneus usados, a pesquisa com células-tronco, dentre outros.

⁸ Encontra-se na Casa Civil a minuta de Decreto encaminhado pela AGU regulamentando a Lei nº 13.140 na parte da Administração Pública, o que deixará o procedimento de conciliação mais seguro e eficiente para os envolvidos. Após a sua aprovação, as portarias de funcionamento da CCAF serão atualizadas, bem como a cartilha e um manual de procedimentos interno para os órgãos da AGU.

⁹ Como exemplo cite-se as Portarias AGU 990/2009, 915/2009, 449/2011 e Portaria PGF 583/2013. Também temos a recente Portaria AGU n. 488, de 27 de julho de 2016, que estabelece procedimentos a serem adotados em caso de reconhecimento da procedência do pedido, abstenção de contestação e de recurso e desistência de recurso e dá outras providências no âmbito da Procuradoria-Geral Federal.

¹⁰ A CCAF tem a competência definida na Portaria nº 1.281/2007 e suas alterações e no Decreto 7.392/2010.