

JOTA

AGU

O advogado-geral da União como juiz administrativo

Como garantir a imparcialidade do AGU em suas decisões?

YASSER GABRIEL

03/05/2017 12:26



Foto: Wesley Mcallister/AscomAGU

O que fazer se IBAMA e ANEEL discordarem sobre a possibilidade de construção de uma usina hidrelétrica? E se CADE e BACEN divergirem sobre quem tem competência para analisar atos de concentração entre instituições financeiras? Apesar de ambos os casos envolverem entidades da administração pública, nossa cultura jurídica tende a ignorar as instâncias administrativas e buscar solução no Poder Judiciário. Nos exemplos, é o que tem acontecido. Mas isso pode começar a mudar.

É que agora temos um juiz administrativo, na figura do Advogado-Geral da União (AGU), para solucionar esse tipo de conflito com decisão impositiva para as partes. O arranjo está previsto na Lei de Mediação (Lei 13.140), de 2015, e normatiza prática que a Advocacia Geral da União realiza desde 2007 por meio de sua Câmara de Conciliação e Arbitragem da Administração Federal.

Entre outras coisas, a lei estabelece procedimento para “autocomposição” de conflitos entre órgãos, autarquias e fundações de direito público, sempre que pertencentes à União. É autocomposição porque tais conflitos serão solucionados com auxílio da Advocacia-Geral da

União – conflitos da administração, resolvidos internamente pela própria administração.

[formulario_fulllist]

O art. 36 prevê duas formas de solucionar controvérsia jurídica entre esses órgãos ou entidades. Primeiro, a Advocacia-Geral da União tenta realizar acordo entre as partes conflitantes (*caput*). Obtendo sucesso, o termo do acordo vira título executivo extrajudicial. Contudo, se as partes não entrarem em acordo, cabe ao AGU dirimir a controvérsia (§1º). É nesse caso que ele se torna verdadeiro juiz administrativo.

A lei não estabelece que a decisão monocrática do AGU será título executivo, ou mesmo que terá efeito vinculante. Em tese, a parte que não concordar com seu teor pode recorrer ao Judiciário. Contudo, a mesma lei prevê que a propositura de ação judicial sobre o conflito deve ser autorizada pelo AGU (art. 39). Ou seja, a ação fica sujeita ao reconhecimento, pelo AGU, de que a sua própria decisão é questionável. Há, assim, bem poucas chances de que alguma ação seja proposta. Em termos práticos, a solução administrativa do AGU será final, como se ele fosse um juiz. E isso não é necessariamente ruim.

Costumamos enxergar o Poder Judiciário como caminho óbvio para resolução de conflitos. O resultado são tribunais soterrados e litígios demorados. Mecanismos alternativos para composição de interesses podem colaborar para mudar tal cenário. Ainda, o procedimento em questão pode estimular atuação mais sinérgica da administração, vez que haverá solução “caseira” para problema envolvendo seus próprios atores – é recorrente a crítica de que falta coesão entre atuações de órgãos e entidades administrativas.

Há, contudo, questões a enfrentar. Uma delas é o risco de quebra da autonomia funcional dos colegiados das agências. E como garantir a imparcialidade do AGU em suas decisões? Sendo o AGU cargo de livre nomeação e exoneração pelo Presidente da República, ele fica suscetível a pressões políticas. O recente caso envolvendo o ex-Secretário de Governo, Geddel Vieira Lima, levantou esse alerta.

A iniciativa parece positiva. Precisamos, no entanto, refletir sobre maneiras para implementá-la de forma proveitosa. Institucionalizar um procedimento transparente, com ampla divulgação dos fatos e argumentos submetidos à decisão do AGU talvez seja um bom início.

YASSER GABRIEL – Mestre em Direito pela FGV DIREITO SP. Doutorando em Direito Administrativo pela USP. Pesquisador do Grupo Público da FGV Direito SP e da Sociedade Brasileira de Direito Público – sbdp