

Murilo Teixeira Avelino
e Ravi Peixoto

Consensualidade e PODER PÚBLICO

2^a | revista
edição | atualizada
ampliada

2023

 EDITORA
*Jus*PODIVM
www.editorajuspodivm.com.br

A sistemática extrajudicial de resolução consensual de conflitos pelo poder público

1. GENERALIDADES

O presente capítulo tem como foco o estudo dos diplomas normativos que tratam da mediação e conciliação na resolução autocompositiva de conflitos pelo poder público, especialmente no âmbito administrativo, tema que foi objeto de tratamento específico em diversos artigos na Lei 13.140/2015 e que devem ser lidos à luz da cláusula geral do art. 26 da LINDB.

2. O INCENTIVO À CRIAÇÃO DE CÂMARAS DE MEDIAÇÃO E CONCILIAÇÃO PELOS ENTES PÚBLICOS

Mesmo antes da publicação do CPC/2015, a advocacia pública federal já investia na realização de transações no âmbito administrativo, por meio da regulamentação da Câmara de Conciliação e Arbitragem da Administração Federal (art. 18 do Decreto n. 7.392/2010) e, ainda, por meio do art. 2º da Portaria AGU n. 1.281/2007, que dispõe sobre o deslinde, na esfera administrativa, de controvérsias de natureza jurídica entre órgãos e entidades da Administração Federal, no âmbito da Advocacia-Geral da União. Consoante informa a doutrina, “a Câmara de Conciliação e Arbitragem da Administração Federal realizou o total de 161 arbitragens/conciliações homologadas até outubro de 2013, o que representa 54% de êxito entre os processos admitidos entre 2007 e 2013, tendo sido desde realizadas 1.059 reuniões formais desde a criação da Câmara”¹.

1. FACCI, Lucio Picanço. A utilização de meios consensuais de resolução de conflitos pela administração pública e o novo código de processo civil. CUNHA, Leonardo Carneiro

O CPC/2015 veio apenas incentivar que essa prática fosse utilizada pelos demais entes federativos. Assim, o art. 174 impulsiona a criação de câmaras de mediação e conciliação nos três níveis da federação (Municípios, Estados, DF e União).² Tais câmaras terão atribuições relacionadas com a solução consensual de conflitos em três casos: a) resolução de conflitos que envolvam órgão e entidades da Administração Pública; b) avaliação da admissibilidade dos pedidos de resolução de conflitos, entre particular e pessoa jurídica de direito público; e c) promoção, quando cabível, da celebração de termo de ajustamento de conduta. Previsão praticamente idêntica consta do art. 32, incisos I a III, da Lei 13.140/2015.

Essas permissões, no entanto, não podem ser vistas como tendo caráter exaustivo, mas, sim, exemplificativo. Não há qualquer impedimento para que as câmaras de mediação e conciliação atuem em outros assuntos de interesse da administração, tais como conflitos pessoais entre servidores públicos no ambiente de trabalho.³

Por fim, com nota de generalidade, há a abertura, por meio dessas câmaras, para a instauração de ofício ou mediante provocação, pela advocacia pública, de procedimento de mediação coletiva de conflitos relacionados à prestação de serviços públicos (art. 33, parágrafo único, da Lei 13.140/2015).

2.1. Os múltiplos modelos de formação das câmaras de conciliação e de mediação

A Lei 13.140/2015 reforçou a existência dessas câmaras, ao alterar, por meio do art. 44 e dos §§ 1º e 3º do art. 1º, todos da Lei 9.469/1997. O §1º reforça a possibilidade de criação de câmaras especializadas em

da; ARAÚJO, José Henrique Mouta. *Coleção Repercussões do Novo CPC – Advocacia pública*. Salvador: Juspodivm, 2015, v. 3, p. 239. Com mais vagar, sobre essas câmaras, com foco nas federais: FACCI, Lucio Picanço. *Meios adequados de resolução de conflitos administrativos: a experiência da Câmara de Conciliação e Arbitragem da Administração Federal*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2019.

2. Para um panorama das legislações estaduais e municipais que já criaram as suas câmaras de mediação e de conciliação, cf.: FRANCO, Marcelo Veiga. *Administração pública como litigante habitual: a necessária mudança da culta jurídica de tratamento dos conflitos*. Londrina: Toth, 2021, p. 300-307.
3. GAJARDONI, Fernando; OLIVEIRA JR., Zulmar Duarte; DELLORE, Luiz; ROQUE, André. *Teoria geral do processo: comentários ao CPC de 2015: parte geral*. São Paulo: Método, 2015, p. 556-557.

resolução consensual de conflitos na esfera federal, que deve ser composta por servidores públicos ou empregados públicos efetivos. Por sua vez, o §3º dispõe que cabe ao respectivo regulamento a forma de composição da câmara, no entanto, exige que elas tenham, como integrante, pelo menos um membro efetivo da Advocacia-Geral da União ou, no caso das empresas públicas, um assistente jurídico ou ocupante de função equivalente. A exigência de composição mínima dessas câmaras, por alguém com conhecimento jurídico, tem por escopo permitir um maior controle sobre o conteúdo dos acordos a serem realizados. A verdade é que os meios alternativos, atuam sob a *sombra do direito*⁴, cabendo a esses profissionais a análise da jurisprudência dos tribunais superiores para a avaliar as possibilidades de sucesso em uma demanda judicial e o interesse público na realização de acordos em cada caso concreto.

Em relação aos demais entes, o art. 32, §1º, da Lei 13.140/2015 apenas indica que “O modo de composição e funcionamento das câmaras de que trata o caput será estabelecido em regulamento de cada ente federado”. Essas câmaras devem ser consideradas como órgãos públicos, que serão criados por atos normativos e, em geral, compostos primariamente por servidores públicos.⁵

Uma questão a ser bem equacionada em tais câmaras envolve a imparcialidade do mediador. Se, nas câmaras privadas, é possível escolher indivíduos sem qualquer relação com o litígio, a tendência nas câmaras criadas pelo poder público é a de que sejam formadas por servidores públicos. Mais especialmente, que os próprios advogados públicos atuem como mediadores. Uma forma de proteger essa imparcialidade é a de prever a exclusividade dessa atuação enquanto lotados na câmara de mediação, não podendo atuar judicialmente.⁶

4. MARCUS, Richard L.; REDISCH, Martin H.; SHERMAN, Edward F.; PFANDER, James E. *Civil procedure: a modern approach...* cit., p. 103. Sobre a temática da avaliação entre as vantagens de realização de um acordo x a utilização do processo judicial: COOTER, Robert; MARKS, Stephens; MNOOKIN, Robert. Bargaining in the shadow of the law: a testable model of strategic behavior. *The Journal of Legal Studies*, v. 225, 1982.
5. MOREIRA, Egon Bockmann; CUÉLLAR, Leila. Câmaras de autocomposição da administração pública brasileira: reflexões sobre seu âmbito de atuação. In: MOREIRA, Egon Bockmann; CUÉLLAR, Leila; GARCIA, Flávio Amaral; CRUZ, Elisa Schmidlin. *Direito administrativo e alternative dispute resolution: arbitragem, dispute board, mediação e negociação*. Belo Horizonte: Fórum, 2019, p. 87.
6. Idem, ibidem, p. 88.

3. AS COMPETÊNCIAS DAS CÂMARAS E OS CONFLITOS ENTRE ENTES FEDERATIVOS

Uma das competências das câmaras está relacionada à solução de conflitos que envolvam órgão e entidades da Administração Pública (art. 174, I, CPC/2015), não havendo qualquer limitação de quais entes seriam. Isso implica a admissão de que cada ente crie a sua respectiva câmara de mediação com competência para dirimir os conflitos que venham a surgir *com outros entes federativos*, por exemplo, um litígio entre dois estados, ou de um estado com a União.

No caso do conflito entre entes federativos, não parece haver qualquer obrigatoriedade de que a câmara a ser utilizada seja a que exista no ente mais abrangente. Por exemplo, havendo conflito entre um órgão ambiental estadual e o Instituto Brasileiro Do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (IBAMA), não haveria a exigência de que as tratativas ocorressem perante a câmara federal. Seria inaplicável o raciocínio que existe na esfera judicial, na qual a presença da União em um dos polos atrai, automaticamente, a competência para a justiça federal (art. 109, I, da CF), por não haver “julgamento” do conflito e,⁷ mais ainda, por não ser um processo judicial, no qual seria analisado o litígio e haveria a efetiva discussão acerca da competência.

Aqui, o critério que se propõe é o de avaliar o ente com melhor *capacidade institucional* para promover a mediação do conflito. Em casos ambientais, por exemplo, tratando-se de ecossistema restrito a certa parcela territorial, é possível sugerir que a câmara estadual tenha melhores condições de conhecer as especificidades da atuação. Em outro caso, tratando-se de conflito envolvendo programa de gestão de solo em âmbito nacional, a câmara federal parece ser a plataforma mais adequada para o caso.

4. A LEI N. 13.140/2015 E A SOLUÇÃO CONSENSUAL DE CONFLITOS NO ÂMBITO ADMINISTRATIVO

O CPC foi bastante singelo no tratamento da matéria, no entanto, a Lei n. 13.140/2015 avançou bastante no tema. A partir de agora, o

7. SCHWIND, Rafael Wallbach; KUKIELA, Marina. Câmaras de conciliação e mediação da Administração Pública: comentários ao art. 174 do novo Código de Processo Civil... cit., p. 342-343.

foco passa a ser o tratamento normativo concedido pela nova legislação à solução consensual de conflitos no âmbito administrativo.

4.1. Regras gerais da solução consensual de conflitos no âmbito administrativo

Inicialmente, o §1º do art. 32 da Lei 13.140/2015, aponta que a composição e o funcionamento das câmaras de mediação e conciliação serão delimitados por meio de regulamento de cada ente federado. Trata-se de dispositivo interessante, por respeitar o princípio da autoadministração, que oferece certa liberdade para cada um dos entes conformar as respectivas câmaras da forma que lhe pareça mais adequada. É possível, por exemplo, que um respectivo ente amplie as hipóteses de utilização das câmaras mencionadas no art. 174 do CPC/2015 e no art. 32 da Lei 13.140/2015.

A submissão dos conflitos a elas será facultativa e cabível apenas nos casos previstos nos regulamentos de cada ente federado (§2º do art. 32), dentre elas, a prevenção e a resolução de conflitos que envolvam equilíbrio econômico-financeiro de contratos celebrados com particulares (§5º do art. 32).

Uma das hipóteses de prévia exclusão de utilização será quando as controvérsias precisem ser resolvidas por atos ou concessão de direitos sujeitos a autorização do Poder Legislativo (§4º do art. 32). Um exemplo dessa situação é a desapropriação de bens de domínio dos Estados, Municípios, Distrito Federal e Territórios, que podem ser desapropriados pela União, e os dos Municípios pelos Estados, mas que sempre dependem de prévia autorização legislativa (art. 2º, §2º, do Decreto-Lei 3.365/1941)

Nos casos em que a câmara de mediação e conciliação tenha sucesso na solução consensual, o acordo será reduzido a termo e constituirá título executivo extrajudicial (§3º do art. 32). De toda forma, como já apontado anteriormente, as soluções alcançadas por meio de um procedimento não conflituoso de resolução de conflitos têm uma maior tendência de serem cumpridas espontaneamente do que aquela decorrente da imposição de um terceiro, tal qual ocorre na solução judicial.

4.2. Aplicação temporária dos demais procedimentos de solução consensual de conflitos

O art. 33 indica que, enquanto não forem criadas as câmaras de mediação, os conflitos podem ser resolvidos por meio do procedimento “comum” da mediação, previsto pela Lei n. 13.140/2015. Esse procedimento é regulado pelos arts. 14 a 20 da lei.

A criação das câmaras não pode implicar a vedação da autocomposição judicial.⁸ O que passará a existir é uma espécie de coexistência de possíveis instâncias em que será possível a autocomposição. Deve ser adotada interpretação que preserve a ampla possibilidade de acordos e, ao mesmo tempo, respeite os limites semânticos do texto normativo.

Por outro lado, a interpretação mais adequada para o texto não parece ser a de vedar a utilização do “procedimento comum” da mediação, mas, tão somente, de permitir que, enquanto não criadas as câmaras, ele possa ser utilizado pelos entes públicos. O que não significa que, após a instauração das câmaras, haja vedação à sua utilização. Mais ainda, mesmo que se entendesse que o objetivo seria o de criar alguma vedação, ela seria um tanto quanto inócua. Afinal, tal limitação incidiria, tão somente, às disposições comuns do procedimento de mediação, deixando plenamente aplicável, por exemplo, a subseção II, que trata da mediação extrajudicial.

Parece-nos que a esse procedimento residual devem ser aplicados os demais dispositivos que versem sobre a mediação: os artigos 21 a 23, caso seja extrajudicial; e os artigos 24 a 29, em conjunto com a regulação do CPC, caso seja judicial.

A lógica, portanto, é a ampliar as técnicas à disposição.

4.3. Juízo de admissibilidade do procedimento de mediação

Para ser instaurado o procedimento administrativo para a resolução consensual de conflitos, deve haver um juízo prévio de admissibilidade (art. 34, §1º), verificando-se, por exemplo, se o regulamento do ente federativo autoriza que aquela matéria seja de competência da sua câmara de mediação ou conciliação.

8. SCHWIND, Rafael Wallbach; KUKIELA, Marina. Câmaras de conciliação e mediação da Administração Pública: comentários ao art. 174 do novo Código de Processo Civil... cit., p. 337-338.

Após realizado o juízo de admissibilidade, impõe-se a *suspensão da prescrição* (art. 34, *caput*), que retroagirá à data de formalização do pedido de resolução consensual do conflito (art. 34, §1º). Houve uma alteração para as ações punitivas e executórias, pois os arts. 2º, IV e 2º-A, V, da Lei 9.873/1999, previam a *interrupção* da prescrição no caso de “qualquer ato inequívoco que importe em manifestação expressa de tentativa de solução conciliatória no âmbito interno da administração pública federal”. Agora, também nesses casos, haverá, tão somente, a suspensão da prescrição.

A previsão da suspensão da prescrição é uma forma de impedir que as partes se utilizem do Poder Judiciário antes da tentativa de resolução consensual do conflito apenas para impedir a prescrição da eficácia da pretensão.

A legislação prevê apenas que “Considera-se instaurado o procedimento quando o órgão ou entidade pública emitir juízo de admissibilidade”, sendo esse um requisito para a suspensão da prescrição. Não fica claro se a suspensão da prescrição depende do juízo positivo de admissibilidade ou se ocorre também no caso do juízo negativo. Como forma de evitar que o cidadão que atua de boa-fé, requerendo a autocomposição, mas tendo por algum motivo um juízo de admissibilidade negativo seja prejudicado, a melhor interpretação é a de que haverá suspensão da prescrição independentemente do juízo de admissibilidade ser negativo ou positivo⁹.

Nos casos que envolvam matéria tributária, a referida suspensão não se aplica, devendo ser observadas as hipóteses do Código Tributário Nacional (CTN) (art. 34, §2º). Isso ocorre porque a suspensão da pres-

9. Estamos tratando, aqui, da prescrição que corre em benefício do Poder Público e em prejuízo do administrado. Há, todavia, uma situação em que a prescrição corre contra o Poder Público e em benefício do administrado e que recebe solução semelhante, ou seja, o mero requerimento, mesmo que inadmitido, impede o transcurso da prescrição. Trata-se de entendimento sumulado do STJ. Veja-se o enunciado n° 653 da súmula: “O pedido de parcelamento fiscal, ainda que indeferido, interrompe o prazo prescricional, pois caracteriza confissão extrajudicial do débito”.

Não se trata aqui, obviamente, de confissão. Em verdade, todavia, deve-se presumir a boa-fé do contribuinte, que busca a solução consensual do conflito. A inadmissibilidade tardia do procedimento, após o transcurso do prazo prescricional, não deve prejudicá-lo, sob pena de fomentar a judicialização da questão (cuja interrupção retroage à data do despacho de citação). Por isso, entendemos que a realização do pedido impede o transcurso do prazo. Uma vez admitido o procedimento, não haverá falar em prescrição. Caso inadmitido, devolve-se ao administrado o prazo restante, considerada a data do pedido administrativo de instauração da mediação.

crição do crédito tributário é matéria a ser regida por Lei Complementar (art. 146, III, “b”, da CF)¹⁰.

4.4. Transação por adesão

A legislação avança no tratamento da matéria em relação aos *entes públicos federais*, permitindo a transação por adesão nos casos em que haja a) autorização do AGU, com base na jurisprudência pacífica do Supremo Tribunal Federal (STF) ou de tribunais superiores; ou b) parecer do AGU, aprovado pelo Presidente da República (art. 35, I e II). É provável imaginar que esta espécie de transação deve ser bastante utilizada para as hipóteses que envolvam questões repetitivas, a exemplo de temas relativos ao direito previdenciário, assim como também é prevista para o direito tributário.

Trata-se de uma forma de densificar o princípio da impessoalidade, que rege a atuação da Administração Pública (art. 37, CF) e, ainda, do princípio da igualdade, em seu sentido formal (art. 5º, *caput*, CF). A criação desse procedimento de transação por adesão garante a observância do princípio da igualdade e da impessoalidade diante dos cidadãos e diminui a possibilidade de variações interpretativas por parte dos entes públicos. Por mais que seja possível defender uma autovinculação administrativa¹¹ que fosse criada pela repetição na concessão de transações sobre um mesmo tema, para além do novo procedimento construído por uma resolução específica, com efeitos gerais, não é difícil imaginar que podem surgir variações na interpretação administrativa pela mera mudança nos cargos de um determinado ente público, sem qualquer justificativa. Isso daria cabo a um incidente que apenas dificultaria e, por muitas vezes, impediria uma solução consensual de conflitos.

10. Com raciocínio análogo: STJ, 2ª T., REsp 1.164.878/PR, Rel. Min. Mauro Campbell, j. DJe 01/09/2010. Abordando o problema de leis ordinárias que tratam da prescrição tributária, cf.: SOUZA JÚNIOR, Antonio Carlos Ferreira de; FERRAZ FILHO, Luiz Henrique Gomes. (im)possibilidade jurídica de alteração da prescrição tributária por meio de regras processuais. MIRANDA, Daniel; CUNHA, Leonardo Carneiro da; ALBUQUERQUE JÚNIOR, Roberto Paulino de. *Prescrição e decadência*. Salvador: Juspodivm, 2013.

11. Sobre o tema: MODESTO, Paulo. Autovinculação da Administração Pública. Revista Eletrônica de Direito do Estado (REDE), Salvador, Instituto Brasileiro de Direito Público, nº. 4, out./dez.-2010. Disponível em: <http://www.direitodoestado.com/revista/REDE-24-OUTUBRO-2010-PAULO-MODESTO.pdf>, acesso às 15h, do dia 21 de agosto de 2015.

A bem da verdade, a criação de um procedimento por adesão e com aptidão para gerar maior segurança jurídica, por garantir um comportamento equânime, interessa tanto aos administrados como à Administração Pública, pois:

a) evita disparidade de resposta dos órgãos da estrutura administrativa a demandas equivalentes; b) reduz o risco de litígios acerca da aplicação da lei, em face de suspeita de decisão caprichosa ou discriminatória; c) acelera a capacidade de resposta da máquina pública a demandas repetitivas; d) antecipa decisões futuras em matérias de alta incerteza, facilitando a mobilização de capitais privados em tempo útil para a oferta de bens e serviços para a própria Administração, ou a adesão de terceiros apolíticas públicas.¹²

Assim, são perceptíveis as vantagens para ambas as partes derivadas da existência de um procedimento de autocomposição por adesão. Tem-se tanto um maior respeito à isonomia, que aumenta a confiança dos administrados em saber o que esperar desses procedimentos de mediação, como ainda reduz a quantidade de litígios a que é submetida a União.

Um aspecto que deve ser decorrência das propostas de transação por adesão é a aplicação – por força do microsistema de autocomposição do poder público – do art. 16, §1º, da Lei 13.988/2020, que veda expressamente a invocação da proposta de transação e da eventual adesão pelo sujeito passivo “fundamento jurídico ou prognose de sucesso da tese sustentada por qualquer das partes”. É que as condições oferecidas “serão compreendidas exclusivamente como medida vantajosa diante das concessões recíprocas”. Não fosse assim, pouco interesse haveria na utilização dessa modalidade de autocomposição.

Também é relevante anotar a preocupação em respeitar os precedentes judiciais originados nas cortes superiores, o que impede seja mantida a litigância repetitiva para situações nas quais já foi firmado um posicionamento do Poder Judiciário. É que a transação poderá ser oferecida com base em autorização do Advogado-Geral da União, levando em consideração a jurisprudência pacífica dos tribunais superiores ou do STF, que são os intérpretes máximos da legislação infraconstitucional e da constituição, respectivamente.

12. Idem, *ibidem*, p. 7.

Nas demais hipóteses, o procedimento é mais rigoroso e exige, além do parecer do AGU, a aprovação do Presidente da República. Esta é a exigência para as hipóteses em que não haja alinhamento com o entendimento dos tribunais superiores e com o STF. É possível imaginar, como exemplo, situação já definida em súmula administrativa acerca do entendimento do próprio órgão, mas que ainda não foi pacificada pelos tribunais superiores.

Enfim, os requisitos e condições dessas transações serão definidos em resolução administrativa própria (art. 35, §1º) e terão efeitos gerais, sendo aplicadas aos demais casos idênticos habilitados de forma tempestiva, mesmo que sejam capazes de resolver apenas parcela do conflito (art. 35, §3º).

Essa resolução administrativa não tem aptidão para implicar a renúncia tácita à prescrição da eficácia da pretensão material, nem à sua interrupção ou suspensão (art. 35, §6º). Assim, a mera edição da referida resolução em nada interfere nos processos que estejam tramitando no Poder Judiciário. Trata-se de um ato normativo abstrato e que dependerá da atuação da parte – e do juízo de admissibilidade positivo da câmara (art. 34, §1º, da Lei 13.140/2015) – para que possa se beneficiar da suspensão da prescrição (art. 34 da Lei 13.140/2015).

A adesão da parte implicará a renúncia aos direitos sobre os quais se fundamenta a ação judicial eventualmente pendente, o que também envolve as ações materiais ainda não processualizadas naquilo que for objeto da resolução administrativa (art. 35, §4º). É evidente que essa renúncia só atingirá a parcela objeto da referida resolução administrativa e, caso eventual ação judicial ainda envolva outros temas, será extinta apenas parcialmente.

Nos casos em que o interessado seja parte em processo coletivo anteriormente ajuizado, essa renúncia deverá ser expressa, exigindo-se que ela seja informada ao juiz da causa (art. 35, §4º, da Lei 13.140/2015). Em outros termos, existindo um processo coletivo em trâmite que trate da matéria alvo do regulamento administrativo de transação por adesão, o autor deve renunciar tanto ao direito de propor uma ação individual, como de ser beneficiado pela coisa julgada a ser produzida no referido processo coletivo. Assim, é evidente que o termo *parte* não foi usado de forma técnica, como sujeito parcial que atua no processo, mas de forma ampla, como um indivíduo que pode ser atingido pela coisa julgada do processo coletivo. Parte material, titular da relação jurídica discutida, e não processual, portanto.

O que se percebe é que nessa espécie há pouquíssima margem para a negociação de resolução de conflitos no âmbito federal, pela própria nomenclatura utilizada “transação por adesão”. Isso indica que para o interessado em fazer o pedido de adesão só existirão duas escolhas: aderir ou não aderir. Caso deseje aderir à transação, o interessado deverá comprovar o atendimento aos requisitos e condições estabelecidos na resolução administrativa (art. 35, §2º, da Lei 13.140/2015). A essa submissão aplica-se o art. 34 da Lei 13.140/2015 e a possibilidade de suspensão do prazo prescricional.

4.5. Conflitos entre órgãos ou entidades de direito público que integrem a Administração Pública federal

Para os conflitos que ocorram entre órgãos ou entidades de direito público integrantes da Administração Pública federal, a AGU deverá resolvê-los extrajudicialmente, observados os procedimentos a serem elaborados por meio de ato do AGU (art. 36, *caput*, da Lei 13.140/2015).

Nos casos em que a matéria esteja sendo discutida em ação de improbidade administrativa ou sobre ela haja decisão do TCU, a conciliação dependerá da anuência expressa do juiz da causa ou do Ministro Relator (art. 36, §4º, da Lei 13.140/2015). Foi mencionado anteriormente que a autocomposição atua sob a sombra do direito e, ao que parece, nessas hipóteses, a força dessa sombra é ainda maior. Trata-se de uma forma de promover um maior controle das autocomposições relacionadas à violação da probidade administrativa ou que possam modificar decisão do TCU.

Caso não seja possível o acordo quanto à controvérsia jurídica, o próprio AGU deverá dirimi-la, com fundamento na legislação aplicável (art. 36, §1º, da Lei 13.140/2015). De certa forma, o Advogado-Geral da União atuará como julgador administrativo da referida controvérsia. O AGU está, como deixa claro o art. 36, §1º, da Lei 13.140/2015, vinculado ao princípio da legalidade, aqui naturalmente entendido como a legalidade contemporânea, que abrange a diferenciação entre texto e norma, a força normativa da Constituição etc. Legalidade, portanto, no sentido de *juridicidade*.

Se a resolução da controvérsia implicar o reconhecimento da existência de créditos da União, de suas autarquias e fundações contra pessoas jurídicas de direito público federais, a AGU terá o poder de solicitar ao Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão a adequação