

Procuradoria
Geral do
Estado



ESTADO DE GOIÁS
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO
GABINETE

PROCESSO: 202000003014676

INTERESSADO: ALEXANDRE MELO SOARES

ASSUNTO: ACORDO

DESPACHO Nº 912/2021 - GAB

EMENTA: DIREITO ADMINISTRATIVO. CÂMARA DE CONCILIAÇÃO, MEDIAÇÃO E ARBITRAGEM DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA ESTADUAL (CCMA). TENTATIVA DE AUTOCOMPOSIÇÃO DE CONFLITO SUBMETIDO AO PODER JUDICIÁRIO. COMPETÊNCIA DO PROCURADOR DO ESTADO QUE PRESENTA A FAZENDA PÚBLICA EM JUÍZO. PROMOÇÃO DE DILIGÊNCIAS, ANÁLISE DA VIABILIDADE JURÍDICA DAS PROPOSTAS E CONVENIÊNCIA DO ACORDO. PAPEL FACILITADOR E NÃO IMPOSITIVO DO CONCILIADOR/MEDIADOR. DESPACHO REFERENCIAL. PORTARIA Nº 170-GAB/2020- PGE. MATÉRIA ORIENTADA

1. Trata-se de consulta relacionada à competência para emissão do parecer jurídico indicado no art. 5º da **Portaria n. 440-GAB/2019 - PGE**, que trata do “Programa PGE AMIGA”,¹ bem como sobre a possibilidade de a CCMA formular exigências no curso do processo de mediação.

2. Por ocasião do **Parecer PROCSET n. 534/2021** (000020793077), a Procuradoria Setorial da Secretaria de Estado da Saúde sustenta, em resumo, que: *i)* o **Despacho n. 935/2021 PGE-CCMA** da Câmara de Conciliação, Mediação e Arbitragem da Administração Pública Estadual exigiu o cumprimento de diligências técnicas e jurídicas por parte da SES; *ii)* o conflito está judicializado, cabendo ao Procurador do Estado que atua no feito judicial aferir as questões jurídicas aventadas; *iii)* a Procuradoria Judicial já se pronunciou, “*o que previne sua competência para analisar as questões estratégicas sobre possível acordo*”; *iv)* o procedimento em trâmite na CCMA não pode ser confundido com processo de reconhecimento de direitos, sob pena de ensejar disparidade de armas e produção de provas desfavoráveis à construção da

solução consensual no caso concreto; v) cabe ao Procurador responsável pela representação judicial esclarecer dúvidas quanto à matéria de fato perante o órgão técnico competente; vi) não cabe à CCMA fazer exigências como se fosse parte no litígio; vii) o Procurador do Estado que atua como mediador, conciliador ou árbitro não deve formular juízo de valor ou fazer exigências; viii) a busca de consensualidade deve ser protagonizada pelo advogado público que possui maior proximidade com o litígio (judicial ou administrativo); ix) diante da judicialização da matéria, a Procuradoria Setorial não pode fazer análises jurídicas sobre prescrição, cumprimento de requisitos para reconhecimento de direitos, “*sob pena de conflito positivo de competências e possível produção de provas desnecessárias em processo de mediação*”; e, x) eventual opinativo da Procuradoria Setorial sobre a viabilidade jurídica dos caminhos propostos pela interessada pode ser prejudicial ao deslinde da causa.

3. É o relatório.

4. Infere-se dos autos que o conflito objeto destes autos já foi formalizado em juízo, na medida em que a sociedade individual de advocacia interessada ajuizou a ação monitória n. 5450900-51.2029.8.09.0051 em face do Estado de Goiás, visando ao pagamento do seu suposto crédito, em 10 de setembro de 2020.

5. A Procuradoria Judicial apresentou embargos monitórios em 28 de outubro de 2020, conforme evento 10 do PROJUDI. Trata-se, portanto, de tentativa de autocomposição na fase processual, ou seja, na pendência do litígio judicial, algo possível em face do que prescreve o § 2º do art. 35 da Lei Complementar estadual n. 144/2018.²

6. Como é cediço, a **Portaria n. 440-GAB/2019 - PGE**, ao tempo em que institui no âmbito desta Procuradoria-Geral o Programa “PGE AMIGA”, enuncia procedimentos para a realização das tratativas de acordo e submissão dos processos à Câmara de Conciliação, Mediação e Arbitragem da Administração Pública Estadual (CCMA), tendo por referência a Lei federal n. 13.105/2015, a Lei federal n. 13.140/2015 e a Lei Complementar estadual n. 144/2018.

7. *In casu*, o valor do crédito perseguido permite a celebração de acordo direto pelo Procurador do Estado responsável pelo acompanhamento do processo judicial, na forma do art. 29 da Lei Complementar estadual n. 144/2018.³ Nada obstante, para assegurar a padronização, a uniformidade e a idoneidade dos procedimentos autocompositivos, a **Portaria n. 440-GAB/2019 - PGE**, expedida pela Procuradora-Geral do Estado, no regular exercício das atribuições previstas no art. 5º, inciso I, da Lei Complementar estadual n. 58/2006, estabeleceu a necessidade de o Procurador do Estado responsável proceder à análise da viabilidade jurídica da celebração do acordo, formulando parecer fundamentado, inclusive sobre as vantagens da celebração do ajuste.

8. Nesse contexto, é forçoso convir que, no caso de conflitos já formalizados em juízo, o exame de viabilidade jurídica da autocomposição recai **prioritariamente** sobre o Procurador do Estado que oficia no processo judicial. Nada obstante, em alguns casos, a proposta de acordo transbordará os limites das questões fáticas e jurídicas suscitadas no processo judicial, o que poderá justificar a **atuação complementar** de outros Procuradores.

9. Na hipótese dos autos, observa-se que existe orientação geral da Procuradoria-Geral sobre a possibilidade e os requisitos necessários à cessão de créditos decorrentes de contratos administrativos à terceiro consubstanciada no **Despacho n. 150/2021 - GAB**. Como uma das propostas de acordo envolve a cessão de crédito, a princípio, a sua viabilidade jurídica requer a observância das condições descritas naquele despacho.

10. Um dos elementos relevantes e pertinentes para se avaliar a conveniência da transação reside na análise da probabilidade de êxito do Estado na ação judicial, o que passa pela averiguação dos fatos alegados e provas produzidas pela parte adversa. Por certo, o Procurador responsável pela condução da defesa judicial é o que reúne as melhores condições para avaliar o risco de sucumbência.

11. Nesse contexto, a propósito do primeiro questionamento formulado pela Procuradoria Setorial da Secretaria de Estado da Saúde, entende-se que a competência para emissão do parecer jurídico a que alude o art. 5º da **Portaria n. 440-GAB/2019 - PGE** recai, via de regra, sobre a Procuradoria Especializada responsável pela condução do feito judicial.

12. No que respeita ao papel da CCMA, notadamente do Procurador que atua como facilitador imparcial das tratativas, seja como mediador ou conciliador, é certo que deve manter uma posição de equidistância entre as partes, a fim de resguardar sua imparcialidade na condução dos procedimentos de autocomposição (art. 166 do CPC,⁴ art. 2º, inciso I e art. 5º da Lei federal n. 13.140/2015⁵ e art. 2º, § 1º, da Lei Complementar estadual n. 144/2018).

13. Isto é, o conciliador ou mediador não atua de maneira impositiva, instituindo deveres ou obrigações às partes em conflito, mas sugere caminhos, reflexões e, no primeiro caso (conciliador), propostas de possíveis soluções para a disputa, nos termos do art. 2º, inciso I, da Lei Complementar estadual n. 144/2018 e do art. 166, § 2º, do CPC.

14. Na hipótese dos autos, em que pesem os termos utilizados nos **Despachos ns. 770/2021 PGE-CCMA** e **935/2021 PGE-CCMA**, percebe-se que a Gerência da CCMA não quis assumir a condição de parte no litígio nem usurpar as competências da Procuradoria Especializada, mas viabilizar a instrução dos autos com os elementos de informação possivelmente necessários à tomada da decisão por parte dos envolvidos. Não se identifica o intento de favorecer ou prejudicar qualquer das partes nem de produzir provas prescindíveis, mas avançar rumo a uma definição.

15. Por outro lado, mostra-se pertinente a preocupação manifestada pela Procuradoria Setorial da Secretaria de Estado da Saúde no sentido de se evitar a produção de provas desnecessárias ou prejudiciais ao processo de mediação. Impende ressaltar que os §§ 4º e 5º do art. 5º da **Portaria n. 440-GAB/2018 - PGE**⁶ resguardam o **sigilo** das manifestações e pareceres quanto à viabilidade das propostas, pois nem sempre o procedimento autocompositivo culmina com o acordo, sendo necessário dar continuidade à defesa judicial. Em que pese o dever de confidencialidade previsto no § 1º do art. 30 da Lei federal n. 13.140/2015,⁷ cabe ao Procurador que apresenta a Fazenda Pública no processo judicial definir quais fatos precisam ser esclarecidos e quais documentos devem ser preparados no procedimento de mediação, por ser o protagonista da estratégia processual e o responsável pela celebração de eventual acordo.

16. Embora possa-se defender certa margem de discricionariedade dos Procuradores do Estado no exame da vantajosidade dos acordos, em se tratando de conflito envolvendo a Fazenda Pública, são necessárias cautelas prévias à decisão de formalizar o acordo. O Procurador do Estado responsável - aquele que está mais "próximo ao litígio" - precisa reunir os elementos fáticos e jurídicos imprescindíveis à formação do seu convencimento, a fim de que possa avaliar não somente a licitude do acordo, mas a sua conveniência e oportunidade, registrando, **em autos próprios, apartados dos principais**, a devida motivação da sua deliberação, já que todo acordo firma um "precedente" a ser utilizado como referencial em situações semelhantes.

17. Por vezes, a autocomposição envolverá o reconhecimento de direitos do particular em face do Estado.⁸ Nesse passo, convém trazer a lume a lição de Luciane Moessa de Souza:⁹

"Parece evidente que, quando a análise fática e jurídica acima referida levar à conclusão inarredável de que a pretensão manejada pelo cidadão ou ente privado contra o Poder Público efetivamente apresenta consistência, ainda que parcial, e revela a existência efetiva de um direito, não parece haver outra consequência juridicamente admissível que não o dever de reconhecimento, total ou parcial, do pedido do autor. Esta postura, além de ser a única condizente com os princípios da eficiência, da razoabilidade da duração do processo e do acesso à justiça, pois evitará que incidam sobre o débito acréscimos moratórios decorrentes da morosidade do processo judicial, e permitirá o encerramento antecipado do litígio, aliviando o Judiciário da sobrecarga desnecessária representada pelo julgamento de inúmeros feitos em que resta vencido o Poder Público."

18. Em todo o caso, **é preciso assegurar ao Procurador que oficia no processo a prerrogativa de examinar e definir as providências adequadas, inclusive as diligências necessárias ao seu convencimento.** Via de regra, cabe a ele decidir a forma adequada de resolução do conflito, optando de maneira justificada pela heterocomposição ou pela autocomposição, observada a primazia desta, nos termos do art. 16 da Lei Complementar estadual n. 144/2018.¹⁰ É dizer, a rejeição da via amigável demandará maior ônus argumentativo.

19. A partir da formalização do conflito em juízo ou da realização de juízo positivo de admissibilidade na CCMA, o Procurador do Estado com competência para firmar eventual acordo deve assumir as rédeas de eventual processo paralelo ou conexo de reconhecimento de direito previamente instaurado, trazendo-o para o bojo da autocomposição, de modo a suscitar eventual contrapartida ou concessão recíproca, se for o caso. Vale lembrar que a mediação poderá versar sobre todo o litígio ou apenas parte dele, conforme § 2º do art. 3º da Lei federal n. 13.140/2015.¹¹

20. Dessa forma, **entende-se que a CCMA, a partir da compreensão do litígio, pode sugerir providências administrativas ou diligências voltadas ao avanço das tratativas, mas caberá ao Procurador condutor do feito, o responsável pela celebração de eventual acordo, acolhê-las ou não, e decidir quais documentos e provas podem ser encartados aos autos que formalizam o procedimento de autocomposição.** Isto é, não compete à CCMA formular exigências no curso do procedimento de autocomposição, mas apenas sugerir caminhos e providências que possam ser úteis ao avanço das tratativas para avaliação das partes envolvidas, cabendo ao Procurador do Estado que *apresenta* a Fazenda Pública no processo judicial decidir a respeito, no caso de litígio formalizado em juízo.

21. Com estas considerações, **aprovo parcialmente o Parecer PROSET n. 534/2021** (000020793077), **ressalvando em parte o item 2.4**, porquanto o procedimento de autocomposição pode, em muitos casos, envolver o reconhecimento de direitos e ser mais abrangente que o objeto do litígio judicial. A instauração de procedimento de solução consensual de conflito é prejudicial ao andamento de processo administrativo autônomo de reconhecimento de direito, devendo incorporá-lo de modo a evitar decisões conflitantes.

22. Orientada a matéria, volvam-se os autos simultaneamente à (i) **CCMA** e à (ii) à **Procuradoria Setorial da Secretaria de Estado da Saúde**, para fins de ciência, bem como à (iii) **Procuradoria Judicial**, para as providências cabíveis. Antes, porém, dê-se ciência dessa orientação referencial (instruída com cópia do **Parecer PROSET n. 534/2021** e do presente despacho) aos Procuradores do Estado lotados nas **Procuradorias Judicial, Trabalhista, Tributária, de Defesa do Patrimônio Público e do Meio**

Ambiente, Regionais, Setoriais da Administração direta e indireta e no CEJUR (este último, para os fins do art. 6º, § 2º, da Portaria nº 127/2018 GAB).

JULIANA PEREIRA DINIZ PRUDENTE

Procuradora-Geral do Estado

1 "Art. 5º Os Procuradores do Estado deverão analisar juridicamente a viabilidade da celebração dos acordos, inclusive quanto à existência de questões preliminares ou prejudiciais, formulando parecer fundamentado, contendo as motivações e vantagens da celebração do ajuste.

(...)

§ 4º Nas manifestações e pareceres deverá ser resguardado o devido sigilo, caso seja necessário à defesa do ente público em juízo, a fim de assegurar a paridade de armas.

§ 5º As manifestações dos Procuradores do Estado sobre a viabilidade das propostas de acordo terão acesso restrito até a formalização do ajuste com a assinatura dos responsáveis e demais partícipes."

2 "Art. 35...

(...)

§ 2º As partes de processos judiciais em que ainda não advindo trânsito em julgado poderão valer-se da presente Lei Complementar."

3 "Art. 29. Os Procuradores do Estado, nas demandas em que atuem, poderão firmar acordos, desde que a pretensão econômica não ultrapasse o valor de 500 (quinhentos) salários mínimos."

4 "Art. 166. A conciliação e a mediação são informadas pelos princípios da independência, da imparcialidade, da autonomia da vontade, da confidencialidade, da oralidade, da informalidade e da decisão informada."

5 "Art. 2º A mediação será orientada pelos seguintes princípios:

I - imparcialidade do mediador;"

6 "Art. 5º...

(...)

§ 4º Nas manifestações e pareceres deverá ser resguardado o devido sigilo, caso seja necessário à defesa do ente público em juízo, a fim de assegurar a paridade de armas.

§ 5º As manifestações dos Procuradores do Estado sobre a viabilidade das propostas de acordo terão acesso restrito até a formalização do ajuste com a assinatura dos responsáveis e demais partícipes."

7 "Art. 30...

§ 1º O dever de confidencialidade aplica-se ao mediador, às partes, a seus prepostos, advogados, assessores técnicos e a outras pessoas de sua confiança que tenham, direta ou indiretamente, participado do procedimento de mediação, alcançando:

I - declaração, opinião, sugestão, promessa ou proposta formulada por uma parte à outra na busca de entendimento para o conflito;

II - reconhecimento de fato por qualquer das partes no curso do procedimento de mediação;

III - manifestação de aceitação de proposta de acordo apresentada pelo mediador;

IV - documento preparado unicamente para os fins do procedimento de mediação."

8 Confira-se a propósito o que o art. 38-A da Lei Complementar estadual n. 58/2016: "O Procurador do Estado fica autorizado a conciliar, transigir, abster-se de contestar, realizar autocomposição, firmar compromisso arbitral, confessar, deixar de recorrer, desistir de recursos interpostos, concordar com a desistência e com a procedência do pedido nas demandas cujo valor não excede a 500 (quinhentos) salários mínimos e naquelas em que houver renúncia expressa ao montante excedente."

9 Meios consensuais de solução de conflitos envolvendo entes públicos: negociação, mediação e conciliação na esfera administrativa e judicial. Belo Horizonte: Fórum, 2012, p. 178

10 "Art. 16. Os procedimentos de conciliação e mediação serão utilizados de maneira prioritária para a resolução de conflitos no âmbito da Administração Pública estadual e observarão as regras da Lei federal nº 13.140, de 26 de junho de 2015, e dos artigos 165 a 175 da Lei federal nº 13.105, de 16 de março de 2015, no que couber."

11 "Art. 3º Pode ser objeto de mediação o conflito que verse sobre direitos disponíveis ou sobre direitos indisponíveis que admitam transação.

§ 1º A mediação pode versar sobre todo o conflito ou parte dele."

GABINETE DA PROCURADORA-GERAL DO ESTADO



Documento assinado eletronicamente por **JULIANA PEREIRA DINIZ PRUDENTE, Procurador (a) Geral do Estado**, em 09/06/2021, às 16:14, conforme art. 2º, § 2º, III, "b", da Lei 17.039/2010 e art. 3ºB, I, do Decreto nº 8.808/2016.



A autenticidade do documento pode ser conferida no site http://sei.go.gov.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=1 informando o código verificador **000021068997** e o código CRC **B9518066**.

ASSESSORIA DE GABINETE

RUA 2 293 Qd.D-02 Lt.20, ESQ. COM A AVENIDA REPÚBLICA DO LÍBANO, ED. REPUBLICA TOWER -
Bairro SETOR OESTE - GOIANIA - GO - CEP 74110-130 - (62)3252-8523.



Referência: Processo nº 20200003014676



SEI 000021068997