

Procuradoria
Geral do
Estado



ESTADO DE GOIÁS
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO
GABINETE

PROCESSO: 202100003010267

INTERESSADO: PROCURADORIA REGIONAL DE ANÁPOLIS

ASSUNTO: PROPOSTA DE ACORDO (PARÂMETROS)

DESPACHO Nº 1406/2021 - GAB

EMENTA: CONSTITUCIONAL. ADMINISTRATIVO. MORTE DE DETENTO EM ESTABELECIMENTO PRISIONAL. AÇÃO DE INDENIZAÇÃO POR DANOS MORAIS E MATERIAIS. PROPOSTA DE ACORDO. PARÂMETROS DE AFERIBILIDADE. VERIFICAÇÃO DE DISPONIBILIDADE ORÇAMENTÁRIA E FINANCEIRA. AUTORIZAÇÃO DO ORDENADOR DE DESPESA. CONVENIÊNCIA DA PARTICIPAÇÃO DA CCMA. PREFERENCIAL INCLUSÃO DOS FAMILIARES PRÓXIMOS E DEPENDENTES FINANCEIROS OBSERVADA A PRESCRIÇÃO. ORIENTAÇÃO REFERENCIAL.

1. Versam os autos sobre proposta de acordo visando à composição amigável do litígio objeto da ação judicial n. 5590156-18.2018.8.09.0006, que veicula pretensão indenizatória em face da morte de detento em estabelecimento prisional em razão de motim dos custodiados.

2. Por ocasião do **Parecer PGE RA n. 1/2021** (000022489066), o Procurador do Estado responsável pela condução do feito defende a solução consensual da demanda, mediante proposta de pagamento de indenização por danos morais no valor de 20 (vinte) salários-mínimos em parcela única, pensão mensal de $\frac{2}{3}$ (dois terços) do salário mínimo até a data em que o detento completaria 65 (sessenta e cinco) anos, além de honorários advocatícios de 10% (dez por cento) sobre o valor do acordo.

3. A peça opinativa foi aprovada pela Procuradora-Chefe da Procuradoria Regional de Anápolis, a qual encaminhou os autos ao Gabinete da Procuradora-Geral do Estado, via **Despacho n. 53/2021 - PGE-RA** (000022915335), para a edição de despacho referencial, se entender pertinente.

4. É o relatório.

5. Como bem observou a Procuradoria Regional de Anápolis, a responsabilidade objetiva do Estado pela morte de pessoas custodiadas em estabelecimentos prisionais e congêneres é matéria pacificada na jurisprudência. Isso, inclusive, motivou a aprovação do verbete n. 2 da Procuradoria Judicial, conforme **Despacho n. 1047/2021 - GAB**, proferido no Processo n. 201900003012965. Confira-se:

"(...)

5.5. A aprovação do verbete não equivale à edição de súmula administrativa e, por isso, não ostenta força vinculante aos Procuradores do Estado, mas apenas um referencial para balizarem sua atuação nos diversos casos concretos, sem prejuízo do exame das peculiaridades de cada um e de ajustes pontuais.

5.6. A enunciação deste verbete não deve inibir a atuação consensual dos Procuradores do Estado, pois estes devem priorizar a celebração de acordos em situações deste tipo, tendo em vista a expectativa da condenação e as provas disponíveis nos autos, nos termos do art. 3º, § 3º do CPC, do art. 32 da Lei n. 13.140/2015, do art. 29 da Lei Complementar estadual n. 144/2018 e do art. 38-A da Lei Complementar estadual n. 58/2006.

(...)"

6. De fato, não há dúvida de que os meios consensuais de solução de conflitos devem ser priorizados na forma dos arts. 3º, § 3º, do CPC e art. 16, § 1º, da Lei Complementar estadual n. 144/2018. Conforme constou do item 5 do Verbetes n. 2 da Procuradoria Judicial, *"competem aos Procuradores do Estado, a partir da análise das provas disponíveis e da jurisprudência, velando pela isonomia das propostas, priorizar a solução consensual dos conflitos desta natureza, **respeitada a sua autonomia funcional e sua consciência ético-profissional**".*

7. A desejável busca pela uniformização das propostas, a bem da isonomia, não deve cercear a autonomia técnica do Procurador do Estado na avaliação dos riscos da sucumbência, no exame das peculiaridades da causa, das provas disponíveis, dos pedidos formulados, das defesas processuais cabíveis e outras questões capazes de influir no desfecho da demanda.

8. Não se olvidar, ainda, as dificuldades inerentes à elaboração de orientações gerais capazes de abarcar a generalidade dos casos que gravitam em torno da morte de pessoas custodiadas pelo Estado, além do caráter dinâmico do Direito e da jurisprudência. Desse modo, não convém fixar em despacho referencial rígidos contornos para celebração de transações em processos desta natureza.

9. A recomendação básica aos Procuradores do Estado é que observem a jurisprudência, tanto dos Tribunais Superiores, quanto do Tribunal de Justiça, para que se possa aquilatar os riscos da sucumbência e as vantagens propiciadas pela solução consensual do conflito.

10. Destaco que o **Despacho n. 988/2020 - GAB**, proferido no Processo n. 202000003000936, enfrentou a dúvida sobre a possibilidade de pagamentos em pecúnia fora da sistemática dos precatórios, sendo possível extrair algumas orientações aplicáveis às transações que digam respeito à Fazenda Pública Estadual em geral:

"(...)

28. Nesse contexto, considerando as mudanças políticas, econômicas, sociais e jurídicas ocorridas desde a promulgação da Constituição Federal de 1988, a guinada do Direito Administrativo rumo à consensualidade, a necessidade de interpretar a Lei segundo a finalidade social a que se destina (art. 5º da LINDB),³ a imperiosa redução do estoque de precatórios (art. 30, § 7º, da LRF)⁴, a prioridade legal à solução consensual dos conflitos (art. 3º, §§ 2º e 3º, do CPC/2015 c/c arts. 1º, 16 e 17 da Lei Complementar Estadual nº 144/2018), a presunção de constitucionalidade dos §§ 2º e 3º do art. 35 da Lei Complementar Estadual nº 144/2018, os princípios da economicidade, da eficiência e da presunção de boa-fé, firma-se a seguinte orientação: **é juridicamente possível a celebração de acordos, que envolvam obrigações de pagamento em dinheiro por parte da Fazenda Pública, mesmo estando o conflito submetido ao Poder Judiciário, fora do regime de precatórios, desde que sejam observados cumulativamente os seguintes requisitos:** i) não tenha sido expedido o precatório; ii) não tenha ocorrido o trânsito em julgado da decisão proferida na fase de conhecimento, haja vista a pendência de recursos; iii) seja extremamente provável a sucumbência da Fazenda Pública à luz das provas produzidas, da fase processual⁵, da legislação e da jurisprudência⁶; iv) haja demonstração inequívoca no processo administrativo da vantajosidade da proposta;⁷ v) haja demonstração da existência de dotação orçamentária própria e suficiente para a realização do pagamento; vi) autorização do Ordenador de Despesas devidamente formalizada vii) inexistência da correspondente redução dos recursos destinados aos pagamentos de precatórios; viii) ausência de indícios de favorecimento de qualquer credor em particular; ix) inexistência de negativa de igual tratamento a credor em situação análoga em passado recente, senão por falta de recursos disponíveis na época da proposta; x) prévia verificação da existência de possíveis interessados em situação idêntica e da disponibilidade de recursos para extensão da proposta a todos eles; e, xi) seja dada publicidade ao acordo a fim de que eventuais interessados em iguais condições também possam firmar a transação.

28.1. Não seria possível prever critérios precisos e abrangentes de todos os casos passíveis de verificação prática. Daí a concessão de algum grau de discricionariedade aos Procuradores mostra-se inevitável. De outra banda, a formalização do primeiro acordo em determinada situação, torna vinculada a decisão de firmar acordos em situação semelhante por força do princípio da isonomia. É precisamente aí que reside a importância de identificar terceiros interessados em situação semelhante antes da conclusão do primeiro acordo em determinada matéria. Para que a discricionariedade não se convolve em arbítrio é preciso bem fundamentar eventual rejeição de proposta de acordo em caso similar, estabelecendo o distinguishing. Para casos verdadeiramente repetitivos, há de ser adotada a modalidade de transação por adesão, conforme arts. 19 e 32 da LCE nº 144/2018.

28.2. Em que pese a competência dos Procuradores do Estado para entabular transações nos processos em que a pretensão econômica for de até 500 (quinhentos) salários mínimos (art. 29 da LCE nº 144/2018), recomenda-se que cada um deles, antes de entabular tratativas com o interessado, verifique se

*algum colega já firmou acordo em caso semelhante ou deixou de fazê-lo para que, respeitada a sua independência técnica, busque a uniformização das propostas a bem dos princípios da isonomia e da impessoalidade, justificando eventuais distinções de maneira circunstanciada. Outrossim, recomenda-se aos Procuradores-Chefes que acompanhem as transações individuais realizadas na respectiva Especializada, a fim de identificar possíveis demandas repetitivas passíveis de solução consensual para efeito de expedição da Portaria a que se refere o art. 32 da LCE nº 144/2018 ou, se for o caso, provocar a CCMA a expedir a Resolução a que alude o art. 19 do mesmo diploma legal.*⁸

(...)"

11. Pelo que se vê, à despeito da autonomia dos Procuradores do Estado para firmarem acordos quando a pretensão econômica for de até 500 (quinhentos) salários mínimos, mostra-se recomendável a promoção de análises e diligências, tais como: (i) a probabilidade da sucumbência do Estado em eventual demanda judicial; (ii) a vantajosidade da proposta como alternativa à heterocomposição; (iii) a existência de dotação orçamentária própria e suficiente para realização dos pagamentos acordados; (iv) a autorização do Ordenador de Despesa; (v) a prévia verificação da existência de possíveis interessados em situação idêntica; (vi) a pesquisa de acordos pretéritos firmados em casos semelhantes com vistas à uniformização das propostas; e, (vii) peculiaridades do caso concreto.

12. Nos acordos que envolvam obrigações financeiras a cargo do Estado é preciso ter presente a orientação fixada no **Despacho n. 2086/2020 - GAB** (000017013604), proferido no Processo n. 201900003012677, no sentido de potencializar os efeitos benéficos da conciliação sem prejuízo das normas de execução orçamentária e do equilíbrio das contas públicas:

"(...)

15. De outro lado, quando o órgão ou a entidade não puder realizar diretamente o pagamento daquilo que se pretende acordar, deverá a Administração, por meio da Secretaria de Estado da Economia e Câmara de Gestão de Gastos, manifestar-se quanto à conveniência, viabilidade e disponibilidade orçamentária e financeira, de modo a, com isso, viabilizar a formalização do acordo que, sob a perspectiva jurídica, já recebeu prévia anuência da CCMA/PGE. Desde logo, vale assentar ser impróprio - não recomendável mesmo - que o termo de acordo consigne, à partida, e, portanto, à revelia da Fazenda Pública, que o cumprimento da obrigação, em não ocorrendo voluntariamente, dar-se-á por meio de Requisição de Pequeno Valor (RPV). Ou seja, conquanto o acordo celebrado no âmbito da CCMA tenha natureza de título extrajudicial, expectável é que o seu cumprimento (adimplemento) se dê voluntariamente pela Administração, sem necessidade, portanto, de o interessado (credor) acionar a máquina judiciária.

*16. Com efeito, se a Administração se dispôs à criação de um órgão destinado a viabilizar conciliações e transações, com vistas à superação de conflitos de interesses junto aos administrados, imperioso é que, na sua máxima extensão, sejam prestigiados os efeitos positivos que decorrem da resolução de conflitos sem acionamento da máquina judiciária, tanto para "acertar" o direito, quanto para "satisfazê-lo". Como, aliás, bem destacado no item 6 do **Despacho nº 752/2020 - PGE-CCMA** (000016141177), são vantagens de um acordo administrativo: "a) padronização dos valores a serem pagos à título de indenização (diferente dos processos judicializados, em que haverá divergência, por comandos decisórios diversos); b) economia direta na celebração de acordos, pela não incidência de juros moratórios ou compensatórios, condenação*

sucumbencial e mesmo definição de regras de parcelamento, descontos, etc; c) economia indireta com a não judicialização (custos com servidores, perícias, etc); d) celeridade do procedimento e da prestação requerida; f) pacificação social”.

17. Acordos desse jaez demandam, portanto, prévia deliberação e manifestação dos órgãos públicos competentes, notadamente daqueles com atribuições financeiras e de orçamento estatal, vez que, além de imporem ao erário a realização de despesa imprevista, com potencial de gerar um descompasso nas contas públicas, reclamam, também, coordenação no âmbito da Administração fazendária, com o fito de se estabelecer um prazo certo e determinado para o efetivo adimplemento da avença.

(...)”

13. Embora não seja vedado pactuar em acordos celebrados em juízo, ou levados à homologação judicial, que o pagamento da indenização se dará pela expedição de RPV, é deveras recomendável a inclusão de dotação orçamentária para tal fim nas leis orçamentárias anuais para que haja maior controle dos valores gastos em situações do tipo. **Recomenda-se que o Procurador do Estado consulte previamente a Secretaria de Estado da Economia sobre a existência de disponibilidade orçamentária e financeira e busque a autorização do Ordenador de Despesa para viabilizar para o pagamento em âmbito administrativo.**

14. Ainda que o art. 29 da Lei Complementar estadual n. 144/2021, nas demandas de até 500 (quinhentos salários mínimos), permita a “negociação direta”, **a intermediação da CCMA, nos casos repetitivos, poderá ser bastante útil**, na medida em que possibilitará a uniformização das propostas, além da ampla publicidade dos acordos. A depender da pacificação da matéria e da multiplicidade dos casos repetitivos, poderá ser avaliada, inclusive, a expedição de resolução administrativa na forma do art. 19 do diploma legal em referência.

15. No que respeita aos honorários advocatícios, sempre que possível, cumpre estipular que cada parte arcará com a retribuição devida aos respectivos patronos, especialmente quando a pretensão deduzida em juízo for superior aos valores majoritariamente consagrados na jurisprudência, hipótese de provável sucumbência recíproca. Nada obstante, a experiência demonstra que, em alguns casos já levados ao Poder Judiciário (ação judicial pendente), a estipulação de honorários em favor do patrono da parte autora pode ser determinante para a efetivação do acordo, algo a ser ponderado pelo Procurador do Estado responsável pela condução do feito.

16. A duração, a base de cálculo e o percentual das pensões depende do grau de parentesco dos postulantes com o falecido e da relação de dependência financeira, algo presumível em famílias de baixa renda, mesmo que o *de cujus* não possua renda formal, algo bem sedimentado na jurisprudência, de onde se extraem parâmetros referenciais para o acordo com alguma margem para negociação. Vale lembrar que a transação pressupõe concessões recíprocas (art. 840 do Código Civil).

17. No tocante ao termo inicial do pagamento da pensão é preciso ponderar que a Secretaria de Estado da Economia levará algum tempo para realizar o cadastro dos beneficiários e providenciar a inclusão em folha, algo a ser considerado na redação das cláusulas do termo de acordo, com o compromisso da parte fornecer a documentação necessária. Ademais, há casos em que o juiz defere tutela de urgência, por relativização do art. 1º da Lei n. 8.437/92, o que também pode influir na estipulação do termo inicial da pensão no acordo. Via de regra, não convém estipular o pagamento da pensão a partir da data do óbito.

18. Havendo interesses de menor, o Ministério Público deverá manifestar-se a respeito da proposta de acordo, a fim de assegurar a validade da transação, por força do art. 178, inciso II, do CPC c/c art. 3º, § 2º, da Lei n. 13.140/2015.

19. É interessante que o Procurador do Estado observe se o falecido deixou outros parentes além daqueles que ajuizaram ação ou formularam pedido de tentativa de conciliação perante a CCMA. É certo que cada parente próximo, *em tese*, experimenta um dano moral com a perda do ente querido. Na calibração do valor das indenizações é preciso ter em conta todos os potenciais beneficiários, a fim de se alcançar uma importância justa à luz dos parâmetros jurisprudenciais.

20. Na redação das cláusulas do termo de acordo é preciso estipular prazos suficientes para o cumprimento das obrigações assumidas pela Administração Pública, haja vista as dificuldades burocráticas inerentes à máquina administrativa. Mesmo nos casos de acordo judicial com previsão de expedição de RPV pode acontecer de a requisição não ser paga em 60 (sessenta) dias, haja vista a crise fiscal vivenciada pelo Estado. É desejável que o acordo estabeleça que o prazo para inclusão da pensão em folha somente será contado a partir do fornecimento de todos os documentos necessários pelo interessado, inclusive os dados bancários.

21. Após a celebração do acordo, o Procurador do Estado responsável deverá orientar a Administração a cumprir as obrigações assumidas dentro dos prazos estipulados, encaminhando a documentação necessária e respondendo às dúvidas eventualmente formuladas pelos órgãos encarregados da efetivação do ajuste.

22. Voltando os olhos para o caso concreto, cumpre observar que o falecido, além da companheira, deixou mãe e três filhos, conforme a certidão de óbito colacionada (000022915686). Assim, na estipulação do valor das indenizações por danos materiais e morais será preciso considerar eventual pretensão dos familiares próximos e demais dependentes, enquanto não consumada a prescrição. O ideal é que o acordo abranja todos os potenciais beneficiários, evitando que o Estado venha ser novamente demandado em razão dos mesmos fatos jurídicos. Havendo filhos menores, via de regra, a pensão é dividida entre eles e o cônjuge ou companheiro, conforme a jurisprudência:

"ADMINISTRATIVO. PROCESSUAL CIVIL. RESPONSABILIDADE CIVIL DO ESTADO. MORTE DE POLICIAL CIVIL. AÇÃO INDENIZATÓRIA. PENSÃO MENSAL ÀS FILHAS. DANOS MATERIAIS. POSSIBILIDADE DE CUMULAÇÃO COM PENSÃO PREVIDENCIÁRIA. VALOR DE 2/3 DOS RENDIMENTOS DA VÍTIMA ATÉ FILHAS COMPLETAREM 25 ANOS DE IDADE. PARA A VIÚVA ATÉ A IDADE PROVÁVEL DO DE CUJUS. PRECEDENTES. DIREITO DE A MÃE/VIÚVA ACRESCER O VALOR RECEBIDO PELAS FILHAS.

1. A jurisprudência desta Corte é disposta no sentido de que o benefício previdenciário é diverso e independente da indenização por danos materiais ou morais, porquanto têm origens distintas. O primeiro assegurado pela Previdência; e a segunda, pelo direito comum. A indenização por ato ilícito é autônoma em relação a qualquer benefício previdenciário que a vítima receba. Precedentes.

2. Configurada a possibilidade de cumulação da pensão previdenciária e os danos materiais, bem como a dependência econômica das filhas e viúva em relação ao de cujus, afirmada no acórdão recorrido, o valor da pensão mensal deve ser fixado em 2/3 (dois terços) do soldo da vítima, deduzindo que o restante seria gasto com seu sustento próprio, e é devida às filhas menores desde a data do óbito até o limite de 25 (vinte e cinco) anos de idade. Precedentes.

3. Quanto à viúva, a pensão mensal de 2/3 do soldo da vítima à época do evento danoso deverá ser repartida entre as filhas e a viúva, sendo que para as filhas deverá ser pago até a data em que elas completarem 25 anos de idade cada uma, e para a viúva, em consonância com a jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça, até a data em que a vítima (seu falecido cônjuge) atingiria idade correspondente à expectativa média de vida do brasileiro, prevista na data do óbito, segundo a tabela do IBGE. Precedentes.

4. Também é pacífico nesta Corte o entendimento jurisprudencial de ser possível crescer as cotas das filhas, ao completarem 25 anos, à cota da mãe. Precedentes.

Agravo regimental improvido."

(AgRg no REsp 1388266/SC, Rel. Ministro HUMBERTO MARTINS, SEGUNDA TURMA, julgado em 10/05/2016, DJe 16/05/2016)

23. Isso posto, reconhece-se a possibilidade jurídica de solução consensual dos conflitos relacionados à morte de pessoas sujeitas a custódia e proteção do Estado, notadamente em estabelecimentos prisionais e congêneres, observadas as cautelas especificadas nos itens 9 a 21 deste despacho.

24. Orientada a matéria, dê-se ciência desta orientação referencial (instruída com cópia do Parecer PGE RA n. 1/2021, do Despacho nº 53/2021 - PGE-RA e do presente despacho) aos Procuradores do Estado lotados nas Procuradorias Especializadas (PTR, PJ, PROT e PPMA), na CCMA, nas Procuradorias Regionais, nas Procuradorias Setoriais da Administração direta e indireta e no CEJUR (este último, para os fins do art. 6º, § 2º, da Portaria nº 127/2018 GAB). De igual modo, dê-se ciência à Secretaria de Estado da Economia e à Diretoria-Geral de Administração Penitenciária para que avaliem a possibilidade de incluir nos projetos de lei orçamentária valores para realização de acordos em processos desta natureza. Na sequência, volvam os autos à Procuradoria Regional de Anápolis, para os devidos fins.

JULIANA PEREIRA DINIZ PRUDENTE

Procuradora-Geral do Estado

GABINETE DA PROCURADORA-GERAL DO ESTADO



Documento assinado eletronicamente por **JULIANA PEREIRA DINIZ PRUDENTE, Procurador (a) Geral do Estado**, em 29/08/2021, às 14:01, 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 000023163199 e o código CRC 76810439.

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 202100003010267



SEI 000023163199