

Procuradoria
Geral do
Estado



ESTADO DE GOIÁS
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO
GABINETE

PROCESSO: 202000006047122

INTERESSADO: SARA DE CARVALHO SOUSA

ASSUNTO: RESSARCIMENTO.

DESPACHO Nº 646/2021 - GAB

EMENTA: RESSARCIMENTO. CONTRATO TEMPORÁRIO. EX-CONTRATADO. RECEBIMENTO DE REMUNERAÇÃO SEM A DEVIDA PRESTAÇÃO LABORAL. DEVER DE DEVOLUÇÃO AO ERÁRIO INCONTESTE. AUSÊNCIA DE PREVISÃO LEGAL ACERCA DA POSSIBILIDADE DE PARCELAMENTO DA OBRIGAÇÃO. CONSENSUALIDADE ADMINISTRATIVA. LC Nº 144/2018. ART. 26 DA LINDB. REGIME GERAL ADMINISTRATIVO DE RESOLUÇÃO CONSENSUAL DE CONFLITOS. CONVENIÊNCIA DO ACORDO À VISTA DAS PECULIARIDADES DO CASO. HIPÓTESE DE MENOR COMPLEXIDADE SUJEITA À APRECIÇÃO DIRETA PELA PROCURADORIA SETORIAL. DESPACHO REFERENCIAL.

1. A questão jurídica dos autos origina-se de **requerimento** da interessada acima ([000015956611](#)) para parcelamento de montante quanto ao qual notificada a devolver ao erário; consta que a postulante auferiu remuneração em razão de contratação temporária na função de professor estadual, embora não tenha desempenhado as atividades correlacionadas ([000015841322](#)).

2. A Secretaria da Educação, por sua Supervisão de Contrato Temporário (**Despacho nº 894/2020**; [000016603953](#)), solicitou orientação jurídica sobre o ponto acima, considerando que o art. 97 da Lei estadual nº 20.756/2020, o qual faculta o referido parcelamento, não tem por destinatários agentes contratados por tempo determinado.

3. A Procuradoria Setorial respectiva se manifestou pelo **Parecer GEC nº 14/2021** ([000018532253](#)), concluindo pelo dever de ressarcimento, e, à vista da penosa

situação financeira da interessada, por ela relatada, pela possibilidade do parcelamento solicitado, por se denotar mais vantajoso ante perspectiva inversa de inadimplemento no caso de exigência de devolução em pagamento único.

4. Constan anexados documentos comprobatórios de pagamentos da dívida, em parcelas, que vêm sendo efetuados pela interessada ([000017506842](#); [000017506866](#); [000019652140](#); [000019652301](#); [000019652420](#)).

Relatados, segue manifestação.

5. **Aprovo a peça opinativa**, com os **acréscimos** abaixo.

6. A vedação ao locupletamento ilícito, e o dever de reparação correspondente, é ditame assentado no art. 884 do Código Civil, com valia para as relações jurídicas em geral, razão pela qual, nas circunstâncias dos autos, tem a interessada a obrigação de ressarcir o Poder Público estadual das somas que deste auferiu indevidamente.

7. Contanto desejável que essa devolução se dê integralmente, como corolário da cláusula geral do enriquecimento sem causa (vide item acima), não há dificuldades em se admitir juridicamente o fracionamento postulado, ainda que aos contratados temporariamente não haja previsão legal específica similar ao art. 97, § 1º, da Lei nº 20.756/2020.

8. Já há algum tempo os princípios da eficiência, economicidade, otimização estatal, boa-fé objetiva, razoabilidade, proporcionalidade, dentre outros, têm sido elevados para legitimarem soluções consensuais que, ao fim, sejam mais convenientes e proveitosas ao Poder Público, se cotejadas com decisões unilaterais e estribadas na legalidade estrita. E essa atuação consensual neste âmbito administrativo estadual já tem definição evidenciada na Lei Complementar (LC) nº 144/2018 e na Portaria nº 440-GAB/2019-PGE, com diretivas para a realização de acordos diretamente pelo Procurador do Estado, ou via submissão da matéria à Câmara de Conciliação, Mediação e Arbitragem da Administração Estadual (CCMA).

9. Aliás, antes de tais referenciais normativos, a filosofia da consensualidade administrativa foi retratada no art. 26 da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro - LINDB (Lei nº 13.655/2018)¹. O comando é explícito acerca de um novo regime geral que permite à autoridade administrativa abdicar, ou abrandar, a legalidade estrita e o formalismo, para assumir vias alternativas de resolução de conflitos, em que a finalidade pública seja melhor alcançada. O dispositivo traz critérios e parâmetros à dita negociação, e aos acordos administrativos daí decorrentes.

10. O caso dos autos assenta-se em elementos fáticos dos quais os envolvidos (interessada e Poder Público) não controvertem, e não ensejam dúvidas acerca do direito aplicável, o qual, como dito, é pelo reconhecimento do dever de ressarcimento pela interessada. Demonstrando-se dificultosa a via legal ordinária a essa devolução (em pagamento único), exsurge o interesse público em acordo com a outra parte para que a

obrigação seja cumprida na via administrativa, mas sob um outro formato – o do parcelamento. Os evidentes benefícios nessa escolha – economia de tempo e custos, e as expectativas de resultados mais reais, em confronto a eventual movimentação do aparato judicial para o mesmo fim -, com mostras de maximização do interesse público, legitimam a adoção de instrumento consensual (art. 1º, I a IV, Portaria nº 440-GAB/2019-PGE).

11. Nessa hipótese, e com amparo nos normativos já citados, servem os *acordos substitutivos*, que se prestam a eliminar irregularidade, e a substituir a instauração de processo administrativo, ou aquele já em curso, ou sua decisão^{2 3}.

12. Portanto, com amparo no art. 26 da LINDB, a ser adotado em conjunto à LC nº 144/2018 e com a Portaria nº 440-GAB/2019-PGE, reconheço, diante de iniciativa já manifestada pela interessada para a formalização de acordo de parcelamento, oportunidade ao ajuste, devendo ser avaliadas, conjuntamente entre os envolvidos, as condições (cláusulas) a serem pactuadas, cabendo a intermediação pela CCMA (para alcançar a compatibilização dos interesses das partes, sem poder decisório). Saliento a importância das disposições do ajuste se revelarem equânimes, proporcionais, eficientes e razoáveis⁴, e seus contornos serem devidamente motivados pela autoridade administrativa à qual compete decidir pela celebração ou não do compromisso (cuas cláusulas passam a ser exigíveis após sua publicação, a qual pode se dar por meio eletrônico). Reforço o inciso IV do § 1º do art. 26 da LINDB, pelo qual o termo de acordo deve prever “*com clareza as obrigações das partes, o prazo para seu cumprimento e as sanções aplicáveis em caso de descumprimento*”⁵.

13. Observo, por fim, que o caso do feito pode ser qualificado como de diminuta complexidade, encaixando-se no art. 8º, IV, § 4º, do Decreto estadual nº 9.587/2019⁶, sobretudo à vista de precedente desta Procuradoria-Geral relativo à aplicação do art. 26 da LINDB (Despacho nº 383/2021-GAB; [000019118144](#)). Sendo assim, o Procurador Setorial respectivo poderia submeter a questão diretamente à CCMA, em prestígio, inclusive, à ampliação do espaço da consensualidade administrativa e à mecânica de atuação descentralizada e célere que assinala o funcionamento das Procuradorias Setoriais estaduais. Aliás, a hipótese pode justificar a aplicação do art. 19, § 8º, da Portaria nº 440-GAB/2019-PGE⁷.

14. Orientada a matéria, **encaminhem-se os presentes autos à Secretaria de Estado da Educação, via Procuradoria Setorial**. Ainda, cientifiquem-se do teor desta **orientação referencial** as Chefias da Procuradoria Judicial, das Procuradorias Regionais, das Procuradorias Setoriais da Administração direta e indireta e do CEJUR (este último, para os fins do art. 6º, § 2º, da Portaria nº 127/2018 GAB), e também a CCMA. Os Procuradores-Chefes de Procuradorias Setoriais deverão, diretamente, orientar administrativamente a matéria em feitos semelhantes, perfilhando as diretrizes deste **despacho referencial**, conforme art. 2º da Portaria nº 170-GAB/2020-PGE⁸.

Juliana Pereira Diniz Prudente

1 “Art. 26. Para eliminar irregularidade, incerteza jurídica ou situação contenciosa na aplicação do direito público, inclusive no caso de expedição de licença, a autoridade administrativa poderá, após oitiva do órgão jurídico e, quando for o caso, após realização de consulta pública, e presentes razões de relevante interesse geral, celebrar compromisso com os interessados, observada a legislação aplicável, o qual só produzirá efeitos a partir de sua publicação oficial. § 1º O compromisso referido no **caput** deste artigo: I - buscará solução jurídica proporcional, equânime, eficiente e compatível com os interesses gerais; II – (VETADO); III - não poderá conferir desoneração permanente de dever ou condicionamento de direito reconhecidos por orientação geral; (Incluído pela Lei nº 13.655, de 2018) IV - deverá prever com clareza as obrigações das partes, o prazo para seu cumprimento e as sanções aplicáveis em caso de descumprimento.” 2 GUERRA, Sérgio; PALMA, Juliana Bonacorsi de. Art. 26 da LINDB- Novo Regime Jurídico de negociação com a Administração Pública. Rev. Direito Adm., Rio de Janeiro, Edição Especial: Direito Público na Lei de Introdução às Normas de Direito Brasileiro- LINDB(Lei nº 13.655/2018), p. 135-169, nov. 2018. 3 Os acordos substitutivos pressupõem “(i) o abandono do procedimento sancionatório, entendido como o iter estabelecido pela norma jurídica de apuração da verdade com vista à aplicação de uma sanção; (ii) o abandono da própria prerrogativa de punir em favor de providências mais efetivas para consecução do interesse público; ou ainda (iii) a renúncia parcial à aplicação de uma sanção, seja em natureza, seja ainda em volume (montante)” (MARQUES NETO, Floriano de Azevedo. CYMBALISTA, Tatiana Matiello. Os Acordos Substitutivos do Procedimento Sancionatório e da Sanção. Revista Eletrônica de Direito Administrativo Econômico(REDAE), Salvador, Instituto Brasileiro de Direito Público, nº 27, agosto/setembro/outubro, 2011. Disponível na internet: <http://www.direitodoestado.com.revista/REDAE-27-AGOSTO-2011-FLORIANOAZEVEDO-TATIANA-MATIELLO.pdf>> 4 “A solução jurídica do compromisso deve ser proporcional e equânime ao objeto do processo administrativo em torno do qual se criam as situações endereçadas pela LINDB (irregularidade, incerteza jurídica ou situação jurídica contenciosa). O compromisso não deve trazer um conjunto de obrigações que seja marcadamente mais onerosa que a decisão administrativa final estimada, que servirá de parâmetro de negociação. Entendeu-se que um ‘compromisso pesado’ desestimularia a escolha pela via consensual. Por outro lado, tampouco as obrigações podem ser manifestamente mais leves que a decisão administrativa final estimada, o que caracterizaria um comportamento leniente do Poder Público, especialmente nos casos de irregularidade. A solução jurídica precisa ser construída com base em obrigações proporcionais e equânimes à decisão administrativa final, que considere todos os elementos dessa decisão como contexto, comportamento do compromissário, estágio de avanço do processo, impasses burocráticos etc.” (GUERRA, Sérgio; PALMA, Juliana Bonacorsi de. Art. 26 da LINDB- Novo Regime Jurídico de negociação com a Administração Pública. Rev. Direito Adm., Rio de Janeiro, Edição Especial: Direito Público na Lei de Introdução às Normas de Direito Brasileiro- LINDB(Lei nº 13.655/2018), p. 135-169, nov. 2018). 5 “Na medida em que prazos e sanções são meramente instrumentais à execução do compromisso, servindo como medidas de estímulo ao seu cumprimento com a segurança jurídica necessária, não se deve tomar a sanção como um fim em si mesma. ... há um grande debate sobre a necessidade de as sanções por descumprimento de acordos serem tão ou mais gravosas que as aplicáveis em processo administrativo sancionador ou que o valor referencial do acordo... as sanções se prestam simplesmente a estimular negativamente o descumprimento, podendo ser mais brandas” (GUERRA, Sérgio; PALMA, Juliana Bonacorsi de. Art. 26 da LINDB- Novo Regime Jurídico de negociação com a Administração Pública. Rev. Direito Adm., Rio de Janeiro, Edição Especial: Direito Público na Lei de Introdução às Normas de Direito Brasileiro- LINDB(Lei nº 13.655/2018), p. 135-169, nov. 2018). 6 § 4º A par da atribuição prevista no inciso IV do caput deste artigo, a Procuradoria Setorial poderá resolver consultas de baixa complexidade do órgão ou da entidade a que se vincula, a critério do Procurador-Chefe. 7 § 8º Se a CCMA entender que o caso pode ser resolvido mediante acordo direto com o Procurador do Estado, consultará a Procuradoria Especializada, Setorial ou Regional competente, antes do juízo de admissibilidade. 8 Art. 2º Editado o despacho referencial a que alude o inciso I do art. 1º desta Portaria e o § 8º do art. 2º

da Portaria nº 130/2018-GAB, incumbirá aos Procuradores-Chefes de Procuradorias Setoriais a fixação de orientação administrativa conclusiva em consultas, solicitações e medidas correlatas, na esteira da delegação outorgada pelo art. 5º, II, da Portaria nº 127/2018-GAB, desta Procuradoria-Geral.

GABINETE DA PROCURADORA-GERAL DO ESTADO.

Este é um documento de consulta e não substitui a versão oficial.