



ESTADO DE GOIÁS
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO

Referência: Processo nº 202214304001147

Interessado: H. B.

Assunto: Autocomposição - CCMA

DESPACHO Nº 1166/2023/GAB

EMENTA: DIREITO ADMINISTRATIVO. CELEBRAÇÃO DE ACORDO PERANTE A CÂMARA DE CONCILIAÇÃO, MEDIAÇÃO E ARBITRAGEM - CCMA. NORMA CONTIDA NO §1º DO ART. 97 DA LEI ESTADUAL Nº 20.756/2020. INEXISTÊNCIA DE ÓBICE À TRANSAÇÃO ADMINISTRATIVA, AINDA QUE A PARCELA MENSAL NÃO ATINJA O QUANTITATIVO PREVISTO NO DISPOSITIVO LEGAL. DISCRICIONARIEDADE DO PROCURADOR SETORIAL. ANÁLISE DE CUSTO-BENEFÍCIO DA ATUAÇÃO. GIRO PRAGMÁTICO DO DIREITO ADMINISTRATIVO. OBSERVÂNCIA AO ART. 26 DA LINDB, BEM COMO AO DEVER DE FUNDAMENTAÇÃO. MATÉRIA ORIENTADA.

1. Versam os presentes autos sobre requerimento apresentado pela Gerência de Gestão e Desenvolvimento de Pessoas da Secretaria de Estado de Desenvolvimento e Inovação (SEI nº [000033601463](#)), de efetivação de resolução consensual de controvérsia relativa à devolução salarial devida pelo ex-servidor H. B., CPF nº ***.***.511.-**, no montante de R\$ 2.305,56 (dois mil, trezentos e cinco reais e cinquenta e seis centavos).

2. Apresentada, pelo servidor, proposta de pagamento do débito em 10 (dez) parcelas (SEI nº [48452499](#)), os autos foram encaminhados à Procuradoria Setorial da Secretaria de Estado de Ciência, Tecnologia e Inovação, que se manifestou por meio do **Parecer Jurídico SECTI/PROCSET n. 79/2023** (SEI nº [48880496](#)), nos seguintes termos:

3.1 Ante o exposto, opina-se pela **impossibilidade** da proposta de parcelamento do montante de **R\$ 2.305,56 (dois mil, trezentos e cinco reais e cinquenta e seis centavos)**, a ser restituído ao erário por HUGO BARBOSA, inscrito no CPF nº ***.202.511.-**, em **10 (dez) vezes**, manifestando-se nos termos abaixo:

a) Oferece-se contraproposta de parcelamento do montante de **R\$ 2.305,56 (dois mil, trezentos e cinco reais e cinquenta e seis centavos)**, em **04 (quatro) vezes**, com **01 (uma)**

parcela de **R\$705,57 (setecentos e cinco reais e cinquenta e sete centavos)** e outras **03 (três)** parcelas de **R\$533,33 (quinhentos e trinta e três reais e trinta e três centavos)**, a fim de que seja respeitado o disposto no art. 97, §1º, do [Estatuto dos Servidores](#) e na orientação referencial exarada no [Despacho nº 758/2022](#);

b) Em decorrência da contraproposta, diligencie-se à **Câmara de Conciliação, Mediação e Arbitragem** para que providencie, no prazo de **05 (cinco) dias**, ou outro que lhe seja conveniente, a notificação de **HUGO BARBOSA, CPF nº ***.202.511. -****, para que aceite ou recuse a referida contraproposta.

c) Informa-se que outras propostas poderão ser aceitas, contanto que seja respeitado o limite mínimo de 10% do estipêndio, isto é parcela mínima de **R\$533,33 (quinhentos e trinta e três reais e trinta e três centavos)**, em cumprimento ao [Despacho nº 758/2022](#) e ao art. 97, §1º da [Lei Estadual nº 27.956/2020](#);

d) No caso de recusa, adote-se os procedimentos necessários ao prosseguimento do feito, tais quais a inclusão no **Cadastro Informativo de Créditos não Quitados do Estado de Goiás - CADIN/GO** e o encaminhamento dos autos à **Procuradoria Judicial**, via **Procuradoria-Geral do Estado**, para o ajuizamento de ação executiva, nos termos do art. 30, parágrafo único do [Decreto Estadual nº 9.802/2021](#).

3. Desta feita, os autos foram enviados à Câmara de Conciliação, Mediação e Arbitragem - CCMA, ocasião em que a Procuradora-Gerente da unidade manifestou-se por meio do **Despacho Nº 1053/2023/PGE/CCMA-17374** (SEI nº [49573367](#)), no sentido de que nos casos em que instaurada tentativa de autocomposição por meio de mediação, no âmbito da CCMA, a margem de 10%, ao contrário do que constou no **Parecer Jurídico SECTI/PROCSET n. 79/2023** (SEI nº [48880496](#)), não é impositiva. Diante disso, o processo administrativo foi endereçado a esta Consultoria-Geral, para elucidação da questão.

4. É o relatório do principal.

5. Primeiramente, necessário esclarecer uma questão de índole prática: o presente ato analisará as conclusões a que chegou a Procuradora-Gerente da CCMA no **Despacho Nº 1053/2023/PGE/CCMA-17374** (SEI nº [49573367](#)); nesse diapasão, aqui se objetiva a análise da viabilidade jurídica de celebração de acordo administrativo, pelos Procuradores Setoriais, no âmbito da Câmara de Conciliação, Mediação e Arbitragem - CCMA, com servidor, ex-servidor, ou pensionista, sem que haja a observância do valor mínimo da parcela mensal indicada no §1º do art. 97 da Lei estadual nº 20.756/2020, a saber, 10% de sua remuneração.

6. Algumas considerações concernentes à consensualidade no âmbito da administração pública são imperiosas à contextualização da matéria.

6.1. Segundo o Professor Gustavo Binenbojm^[1], a consensualidade no direito administrativo é uma importante diretriz, que tem como objetivo aprimorar a relação entre a administração pública e os particulares; de modo que se consubstancia em

mecanismo de democratização do Estado, permitindo que os cidadãos tenham maior participação na tomada de decisões e na solução de conflitos. Além disso, destaca que a consensualidade pode resultar em uma economia de recursos públicos, uma vez que evita a judicialização de conflitos e permite a resolução mais ágil e eficiente de questões administrativas.

6.2. Prossegue o autor narrando que:

"A celebração de acordos pela Administração Pública envolve o debate sobre alguns dogmas do direito administrativo. O direito administrativo brasileiro foi construído a partir de uma matriz eminentemente francesa, caracterizada por um regime jurídico pautado na supremacia do interesse público, na relação vertical entre Administração Pública e o particular, e na atuação do Estado por meio de atos administrativos unilaterais, imperativos e autoexecutórios. Essa concepção autoritária do direito público se refletiu diretamente na ideia de que os interesses que envolvem a Administração seriam indisponíveis. Segundo essa visão tradicional, o interesse público, que deveria prevalecer aprioristicamente sobre os interesses particulares, seria indisponível, sendo vedado, a quem quer que fosse, dele dispor ou sobre ele transigir. Assim, consolidou-se entre nós a ideia da intransacionabilidade processual e material dos interesses da Administração Pública. Ocorre que tais construções se baseiam em uma compreensão particular da chamada supremacia do interesse público sobre os interesses privados. Consoante a literatura mais atualizada, há três razões fundamentais que evidenciam a incompatibilidade dessa noção tradicional com o constitucionalismo democrático, a saber: (i) a proteção de posições jurídicas individuais irredutíveis, identificadas, de modo geral, com o conteúdo essencial dos direitos fundamentais; (ii) a primazia *prima facie* dos direitos fundamentais individuais sobre metas ou aspirações coletivas, ainda quando admitida a ponderação proporcional pela sistemática constitucional; e (iii) a polivalência da ideia de interesse público, que pode abarcar, em seu conteúdo semântico, tanto a preservação de direitos individuais, como a persecução de objetivos transindividuais."

6.3 Ainda com base nas lições do Professor Gustavo Binembom, ao longo do tempo, a Administração Pública brasileira apresentou certa timidez na celebração de acordos. Antes da Constituição Federal de 1988, poucas legislações previam a possibilidade de transações, como o Decreto-Lei nº 3.365/1941, que previa a desapropriação amigável e a transação judicial no âmbito das desapropriações; e o Decreto nº 94.764/1987, que permitia a assinatura de termo de compromisso para infrações ambientais com redução de até 90% da multa aplicada.

6.4. Pouco antes da promulgação da Constituição Cidadã, o instituto do termo de ajustamento de conduta (TAC) se destacou como uma espécie de acordo celebrado por autoridades públicas, disciplinado na Lei federal nº 7.347, de 24 de julho de 1985 - Lei da

Ação Civil Pública. Desde então, houve uma evolução significativa do tema. A consensualidade na esfera processual se tornou uma das diretrizes mais importantes do Código de Processo Civil de 2015, que passou a incentivar os métodos adequados de resolução de conflitos; outrossim, foi editada a Lei federal nº 13.140, de 26 de junho de 2015, que, dentre outras questões, disciplina a autocomposição de conflitos no âmbito da Administração Pública.

6.5. Nessa linha de inteligência, a celebração de acordos pela Administração Pública passou a ser encarada como uma ferramenta importante para a resolução de conflitos e para o alcance de resultados mais satisfatórios. Verdadeira estruturação de tal paradigma adveio da Lei federal nº 13.655/2018, que alterou a Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (LINDB), de modo a reconhecer a importância da atuação estatal baseada na consensualidade.

6.6. O artigo 26 da LINDB^[2], com redação da pela Lei federal nº 13.655/2018, viabiliza a celebração de compromissos para eliminar irregularidades, incertezas jurídicas ou situações contenciosas na aplicação do direito público. **Tal norma encerra uma cláusula geral de negociação no âmbito da Administração Pública, e é considerada pela doutrina como um permissivo legal genérico para celebração de acordos pelo Estado, inclusive no campo das sanções; sendo desnecessária a previsão de tipos específicos de acordos na legislação para que a Administração Pública possa agir consensualmente como alternativa à atuação repressiva e unilateral (princípio da atipicidade dos acordos administrativos).**

6.7. Essa modificação legal representa uma verdadeira mutação da dogmática administrativa no ordenamento jurídico brasileiro. A celebração de acordos, antes vista como excepcional e dependente de autorizações legislativas específicas, passa a ostentar verdadeira regra geral de permissibilidade. Cuida-se de uma solução pragmática voltada à obtenção dos melhores resultados práticos possíveis, ao mesmo tempo em que coloca o Estado em uma posição mais dialógica e democrática na consecução de suas finalidades institucionais.

6.8. Perceba-se que a nova redação da LINDB representa um avanço importante na busca por uma administração pública mais eficiente, capaz de solucionar conflitos de forma mais célere e menos onerosa para todas as partes envolvidas. Tal inteligência vai ao encontro do exposto pelo Professor Carlos Ari Sundfeld^[3] ao apontar que a nova LINDB deflui como lei-bússola que: *"ao mesmo tempo, preserva as conquistas do controle público e ajuda no indispensável equilíbrio das relações internas do estado e deste com a sociedade. A aposta é esta: que equilíbrio, moderação e inovação possam incentivar nosso desenvolvimento institucional"*.

7. Feito tal introito, passa-se à análise da norma aplicável ao caso concreto, cuja previsão advém do § 1º do art. 97 da Lei estadual nº 20.756/2020:

"Art. 97. Os valores indevidamente auferidos bem como as indenizações ao erário serão previamente comunicados ao servidor ativo, aposentado ou pensionista, para pagamento, no prazo máximo de 30 (trinta) dias, podendo ser parcelados, a pedido do interessado.

§ 1º O servidor será intimado, preferencialmente por meio eletrônico, para, em até 10 (dez) dias, apresentar defesa, pagar o valor apurado ou solicitar parcelamento, **cujo valor de cada parcela não poderá ser inferior ao correspondente a dez por cento da remuneração, do subsídio, dos proventos ou da pensão.**" (g.n).

8. O **Despacho Nº 785/2022 - GAB** (SEI nº [000030380173](#)) invocado pela Procuradora-Gerente da Câmara de Conciliação, Mediação e Arbitragem - CCMA como supedâneo para a não impositividade do valor mínimo da parcela - § 1º do art. 97 da Lei estadual nº 20.756/2020 -, assentou que:

"6. A norma concede ao interessado - o servidor público - a faculdade de parcelar o pagamento devido à Administração (caput do art. 97). E ao tratar do parcelamento em si, o dispositivo de regência, por sua vez, adota modal deôntico mandatório ("não poderá"), para assentar que o valor de cada parcela não poderá ser inferior ao correspondente a 10% (dez por cento) da remuneração, dos subsídios, dos proventos ou da pensão.

7. Ora, estando a ação administrativa positivamente disciplinada pela lei, a Administração Pública somente pode querer o que a lei taxativamente o permite. É dizer, os órgãos e agentes da Administração só podem agir com fundamento na lei e dentro dos limites por ela fixados.

8. Na espécie, havendo, como se viu, preceito legal expresso e direto, inexistente espaço para juízos discricionários quanto a subverter ou deixar de aplicar o dispositivo em apreço. Possuindo o ato legal suficiente densidade normativa, o espaço de "manobra" da Administração resta sobremodo reduzido. Daí por que, nas circunstâncias, o âmbito de criação administrativa é bastante diminuto: as partes podem ajustar o valor da parcela mensal, desde que a prestação obedeça àquele piso mínimo de 10% (dez por cento) sobre os estipêndios mensais.

9. Assim, não havendo conceitos imprecisos ou indeterminados no texto legal, e tendo o legislador regulado o assunto de forma pormenorizada, descabe cogitar de espaços de valorações pelos agentes da Administração encarregados de aplicar a lei. A despeito disso tudo, cabe registrar, em tom de arremate, que o preceito contido no § 1º do art. 97 da Lei estadual nº 20.756/2020, não sendo absoluto, pode admitir derrogações que decorrem exclusivamente do microssistema da consensualidade, nos específicos termos da Lei Complementar estadual nº 144/2018, e do consequencialismo de giro pragmático, nos termos da Lei federal nº 13.655/2018, fatores estes, ao menos por ora, não aplicáveis ao presente caso, porquanto não inaugurada a via da conciliação administrativa perante a Câmara de Conciliação, Mediação e Arbitragem da Administração Estadual (CCMA)." (g.n).

9. Considerando que trazido à baila o conceito de giro pragmático do direito administrativo, não é demais apresentar singela conceituação teórica, a fim de viabilizar uma melhor compreensão do tema; e sobre a questão, ensina o Professor Gustavo Binenbojm ^[4]:

"O giro pragmático revela, por seu turno, uma tendência à adoção de estruturas, conceitos, procedimentos e decisões administrativas que sejam aptos a produzir os melhores resultados. Ao pragmatismo interessa, sobretudo, a diferença, em termos práticos, da decisão por uma ou outra proposição. Dá-se, assim, uma ruptura parcial com a Administração Pública burocrática, de matriz weberiana, com ênfase no antifundacionalismo, no contextualismo e no consequencialismo, que são as características que permeiam a metodologia pragmatista".

10. Efetuada tal digressão, volta-se à interpretação do **Despacho Nº 785/2022 - GAB** (SEI nº [000030380173](#)). Extrai-se do pronunciamento com caráter referencial que a redação fechada da norma contida no §1º do art. 97 da Lei estadual nº 20.756/2020 pode vir a admitir derrogações, notadamente em razão do microssistema de consensualidade; e do consequencialismo do giro pragmático do direito administrativo.

10.1. Nesse trilhar, o despacho espraia entendimento desta Casa no sentido de que a Lei Complementar estadual nº 144/2018, instituidora da Câmara de Conciliação, Mediação e Arbitragem - CCMA, pode ser manejada com o intuito de promover avença que efetivamente minore os custos de transação, e atinja os fins previstos na Constituição Federal, sobretudo o princípio da eficiência, ainda que não se subsuma à normatividade do comando legal acima indicado - §1º do art. 97 da Lei estadual nº 20.756/2020.

10.2. A bem da verdade, o **Despacho Nº 785/2022 - GAB** (SEI nº [000030380173](#)) apenas ventilou tal inteligência, visto que a controvérsia enfrentada na oportunidade não era exatamente acerca da escorreita interpretação do §1º do art. 97 da Lei estadual nº 20.756/2020, nos casos em que os processos estivessem vinculados à Câmara de Conciliação, Mediação e Arbitragem - CCMA; na oportunidade, a transação não havia sido submetida à CCMA, como ocorre neste caso.

10.3. Destarte, este é o momento adequado para que, promovendo interpretação autêntica do **Despacho Nº 785/2022 - GAB** (SEI nº [000030380173](#)); e em cotejo com as demais questões já expostas, **consigne-se ser viável que Procurador Setorial promova transação com servidor público, ex-servidor ou pensionista, por meio da Câmara de Conciliação, Mediação e Arbitragem - CCMA, sem que seja observado o percentual mínimo estabelecido no § 1º do art. 97 da Lei estadual nº 20.756/2020.**

10.4. Isso porque o intento do órgão autocompositivo é de: i) propiciar eficiência e celeridade na condução e resolução de conflitos judiciais e extrajudiciais que envolvam a Administração Pública do Estado de Goiás (inciso II do art. 1º da LC estadual nº 144/2018); ii) reduzir o quantitativo de processos contenciosos em sede administrativa e judicial em que a Fazenda Pública figure como parte ou interveniente (inciso III do art. 1º da LC estadual nº 144/2018); iii) reduzir o dispêndio de recursos públicos na instauração,

condução e no acompanhamento de processos administrativos e judiciais, nos quais os custos superem o potencial benefício decorrente dos prognósticos dos seus resultados (inciso IV do art. 1º da LC estadual nº144/2018; iv) ampliar o diálogo institucional e a publicidade dos atos administrativos, de modo a fomentar a cultura de uma Administração Pública consensual, participativa e transparente na busca por soluções negociadas que logrem amenizar os conflitos e as disputas (inciso V do art. 1º da LC estadual nº 144/2018).

11. Entendimento diverso representaria perspectiva que vai de encontro ao paradigma da consensualidade; e da releitura dos princípios da indisponibilidade do interesse público e da supremacia do interesse público, cuja contextualização foi realizada no bojo do presente despacho; e constituiria diminuição do escopo pragmático de atuação da Câmara de Conciliação, Mediação e Arbitragem - CCMA que, ancorada nos objetivos previstos nos incisos do art. 1º da LC estadual nº 144/2018, deve possuir ampla margem de negociação à luz do comando previsto no art. 26 da LINDB.

12. Sublinhe-se que os custos de tramitação do processo administrativo - notadamente o gasto com servidores e sistemas; além do custo de oportunidade, que se dá pelo direcionamento dos esforços da Administração Pública a atividades que não importarão em efetiva busca dos objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil (art. 3º da CF/88); e ainda, eventual falta de êxito no procedimento de ressarcimento ao erário, porquanto não há garantias de que eventual execução ajuizada em face do servidor atingirá seu intento, ancoram a viabilidade da celebração de compromisso por Procurador Setorial perante a Câmara de Conciliação, Mediação e Arbitragem - CCMA, mesmo que a proposta não encarte o percentual mínimo disposto no § 1º do art. 97 da Lei estadual nº 20.756/2020.

13. Sem embargo do exposto, devem ser antevistos pelo Procurador Setorial os custos e benefícios de eventual proposta apresentada pelo interessado, lançando mão de oitiva do setor técnico do órgão interessado, caso entenda necessário. Por fim, devem ser considerados os parâmetros contidos no art. 26 da LINDB; os objetivos previstos no art. 1º da LC estadual nº 144/2018; e a decisão pela aceitação ou proposição do acordo deve ser precedida de fundamentação condizente.

14. A fim de que não haja qualquer distorção na compreensão do presente despacho, registre-se que: caberá ao Procurador Setorial, mediante as balizas previstas no parágrafo 13, avaliar se a entabulação do acordo atende ao interesse público; não sendo o § 1º do art. 97 da Lei estadual nº 20.756/2020 óbice apriorístico à aceitação de proposta cujas cláusulas apontem que a parcela mensal devida pelo servidor será inferior ao valor correspondente a 10% (dez por cento) da remuneração, do subsídio, dos proventos ou da pensão.

15. Em síntese conclusiva:

(i) é viável que Procurador Setorial promova transação junto à servidor público, ex-servidor ou pensionista, por meio da Câmara de Conciliação, Mediação e

Arbitragem - CCMA, sem que o percentual mínimo da parcela estabelecido no § 1º do art. 97 da Lei estadual nº 20.756/2020 (10% da remuneração, do subsídio, dos proventos ou da pensão) constitua-se como óbice apriorístico à autocomposição;

(ii) a Procuradoria Setorial deve antever os custos e benefícios de eventual proposta apresentada pelo interessado, lançando mão de oitiva do setor técnico, caso entenda necessário;

(iii) os parâmetros contidos no art. 26 da LINDB devem ser considerados; bem como os objetivos previstos no art. 1º da LC estadual nº 144/2018;

(iv) a decisão pela aceitação do acordo, nestes termos, deve ser precedida de fundamentação condizente.

16. Por todo o exposto, **aprovo o Despacho Nº 1053/2023/PGE/CCMA** (SEI nº [49573367](#)), com as conclusões enunciadas no parágrafo 15 deste despacho.

17. Orientada a matéria, restitua-se os presentes autos à **Câmara de Conciliação, Mediação e Arbitragem - CCMA**, para conhecimento. Antes, porém, dê-se ciência dessa **orientação referencial** (instruída com cópia do presente despacho) aos Procuradores do Estado lotados nas **Procuradorias Especializadas, Regionais, Setoriais da Administração direta e indireta** e ao **CEJUR** (este último, para os fins do art. 6º, § 2º, da Portaria nº 127/2018 GAB). Doravante, 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-PGE.

RAFAEL ARRUDA OLIVEIRA

Procurador-Geral do Estado

Gabinete do Procurador-Geral do Estado

[1] Binenbojm, G. (2020). A consensualidade administrativa como técnica juridicamente adequada de gestão eficiente de interesses sociais. Revista Eletrônica Da PGE-RJ, 3(3). Recuperado de <https://revistaeletronica.pge.rj.gov.br/index.php/pge/article/view/190>. Acesso em 11.07.2023.

[2] Art. 26. Para eliminar irregularidade, incerteza jurídica ou situação contenciosa na aplicação do direito público, inclusive no caso de expedição de licença, a autoridade administrava 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;

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

II – (VETADO);

III - não poderá conferir desoneração permanente de dever ou condicionamento de direito reconhecidos por orientação geral;

IV - deverá prever com clareza as obrigações das partes, o prazo para seu cumprimento e as sanções aplicáveis em caso de descumprimento.

[3] Sundfeld, Carlos Ari. Direito Administrativo: o novo olhar da LINDB. São Paulo: Editora Fórum, 2022.

[4] BINEJBOJM, G. Poder de polícia, ordenação, regulação: transformações político-jurídicas, econômicas e institucionais do direito administrativo ordenador / Gustavo Binenbojm; prefácio de Luís Roberto Barroso; apresentação de Carlos Ari Sundfeld. Belo Horizonte: Fórum, 2016.