



PREFEITURA MUNICIPAL DE CONGONHAS
CIDADE DOS PROFETAS

Ofício n.º PMC/SEGOV/207/2022.

Congonhas, 3 de outubro de 2022.

Exmo. Sr.

Hemerson Ronan Inácio,

Presidente da Câmara Municipal de CONGONHAS/MG.

Prezado Senhor,

Em atenção ao Ofício 088/2022/Secretaria, datado de 20/09/2022, encaminhamos a V.Exa. a Comunicação Interna n.º 828/2022, por meio da qual a Procuradoria Geral do Município presta informações, em atendimento ao Requerimento CMC/239/2022, de autoria do nobre vereador Lucas Santos Vicente.

Na oportunidade, reiteramos a V.Exa. e demais pares, nossas respeitadas saudações.

Atenciosamente,


Simônia Maria de Jesus Magalhães
Secretária Municipal de Governo

Câmara Municipal de Congonhas



PROTOCOLO GERAL 2979/2022
Data: 05/10/2022 - Horário: 15:04
Legislativo



CÂMARA MUNICIPAL

Casa do Legislativo Vereador Ênio da Gama

REQUERIMENTO 239 /2022

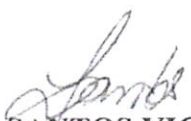
Do Exmo. Vereador Lucas Santos Vicente (Lucas Bob).

Ao Exmo. Sr. Hemerson Ronan Inácio (Mércio)
Presidente da Câmara Municipal de Congonhas.

Requeiro, em conformidade com o artigo 50 do Regimento Interno, que, ouvido o plenário, solicite ao Prefeito as seguintes informações:

1. Em que situação encontra-se o processo administrativo de número **0000849/2022**?
2. Existe um prazo para solução desse processo? Se sim, quando? Se não, especificar os motivos.

Congonhas, 15 de Setembro de 2022.


LUCAS SANTOS VICENTE
VEREADOR

Câmara Municipal de Congonhas



PROTOCOLO GERAL 2786/2022
Data: 15/09/2022 - Horário: 13:27
Legislativo

COMUNICAÇÃO INTERNA Nº 828/2022

DE: Ana Flávia Silva Cruz - PROJUR

PARA: Simônia Maria de Jesus Magalhães – SEGOV

REFERÊNCIA: Requerimento 239/2022

Prezada Senhora,

Valho-me do presente para encaminhar as informações solicitadas: Já foi feito o parecer (conforme em anexo) para homologação do Procurador Geral do Município.

Na oportunidade, colocamo-nos à disposição para os esclarecimentos que forem necessários.

Congonhas, 03 de outubro de 2022.

ANA FLAVIA SILVA Assinado de forma digital
por ANA FLAVIA SILVA
CRUZ:1310859663 CRUZ:13108596632
Dados: 2022.10.03
10:44:09 -03'00'
2

Ana Flávia Silva Cruz
Assessora Técnica
Matricula 20144386



PARECER JURÍDICO Nº PGM/685/2022

Processo Administrativo PMC nº 849/2022

Órgão Consultante: Chefia de Gabinete do Prefeito

I – RELATÓRIO:

Trata-se de requerimento administrativo de indenização por danos materiais protocolado pelo **Sr. José Carlos do Prado Cavanellas**, inscrito no CPF nº 046.482.696-91.

O caso concreto já foi bem relatado e analisado, no que tange aos aspectos do direito material em perquirição (elementos da responsabilidade civil Estatal), nos termos do r. **Parecer Jurídico nº 121/2022** (fls. 32/33), da lavra do Dr. Ricardo Alexandre Gomes, tendo sido aprovado pelo Dr. Procurador-Geral (art. 3º, inciso X da Lei Municipal nº 2.306/2001).

Ocorre que, em manifestação posterior, o ilustre parecerista aduziu que **“deve ser encaminhado projeto de lei à Câmara Municipal autorizando o Poder Executivo a realizar o acordo”**. Argumenta que essa autorização legislativa para o caso concreto seria imprescindível, tendo em vista que **“não há disposição de lei municipal que disponha de forma genérica sobre a possibilidade do Poder Executivo de fazer acordo judicial ou extrajudicial em demandas comuns”**.

Nesse contexto, elucido que a presente manifestação se concentra na questão de fundo trazida no despacho de fl. 44, que pode ser assim colocada:

Sem Lei Municipal que disponha sobre a transação/autocomposição de conflitos no âmbito da Administração Pública, o Município de Congonhas está totalmente impossibilitado de celebrar acordos, tanto na via judicial quanto na administrativa?

Enquanto não for editada tal Lei Municipal, a melhor solução seria o envio de inúmeros Projetos de Lei autorizativa para celebração de acordos em cada caso concreto?



Rogando venia aos que discordam, tenho que ambas as perguntas devem ser respondidas negativamente, como tentarei demonstrar.

II – UNIFORMIZAÇÃO:

Nitidamente, a **questão suscitada à f. 44** desborda dos contornos deste processo, pois é certo que a solução jurídica para o presente caso repercutirá em inúmeros casos idênticos ou assemelhados, presentes e vindouros.

Sendo assim, *ad cautelam*, recomendo que o tema seja colocado em discussão entre os colegas, para **uniformização** de entendimento do órgão de Advocacia Pública.

Dessa forma, pretende-se atender ao **princípio da eficiência**, na medida em que o entendimento uniforme poderá ser aplicado automaticamente aos casos análogos, com redução do número de consultas repetitivas a esta PROJUR, além de afastar o risco de Pareceres divergentes sobre a mesma questão jurídica, de modo a transmitir **segurança jurídica** aos gestores públicos para a tomada de decisões assertivas.

III – FUNDAMENTAÇÃO:

A) Do Princípio da Indisponibilidade do Interesse Público: **Delimitação das fronteiras de atuação dos agentes públicos – Proteção dos bens e interesses do povo – Reflexões à luz do caso concreto:**

O **Princípio da Indisponibilidade do Interesse Público** se baseia no fato de que o gestor público é mero mandatário ou curador de bens e interesses titularizados pelo povo. Exatamente por isso, não lhe é dado dispor livremente de tais bens e interesses, ao seu alvedrio. Para tanto, deve obter a permissão do povo, através de seus representantes democraticamente eleitos: os Parlamentares. E o instrumento que corporifica essa vontade ou autorização popular é a Lei.



Noutras palavras, esse princípio fortemente republicano delinea os **limites da atuação dos agentes públicos**, sob duplo enfoque: **veda** o exercício de atividades com intenção de buscar vantagens individuais para si ou para outrem; **impõe** o dever de agir quando as necessidades de a coletividade assim exigirem, a fim de satisfazer o interesse público.

Ocorre que a aplicação do princípio da indisponibilidade comporta **gradações**, a depender da natureza do bem ou interesse em prova.

Há certos bens jurídicos e interesses que, por sua essência pública fundamental, são absolutamente **irrenunciáveis**. Por exemplo, sequer mediante lei o gestor público poderia renunciar aos chamados “poderes administrativos” (e.g. poder de polícia), pois se ele não pode abrir mão do interesse público, também não lhe é dado dispor dos instrumentos necessários para a sua consecução.

Noutros casos, embora o bem ou interesse em si seja indisponível, é possível que **mediante lei** o gestor público fique autorizado a renunciar, não ao bem jurídico, mas sim a determinadas decorrências dele. Nesse passo, embora a competência tributária (poder constitucionalmente conferido aos entes federativos para instituir os tributos) seja indisponível, é possível excluir o crédito tributário pela isenção, nos termos de autorização legal específica. Essa renúncia de parcela da receita pública, operada com a isenção, somente será legítima se for instrumento de promoção do bem comum.

Pergunto: em qual das hipóteses supra se encaixa o caso em tela?

No meu falível sentir, nenhuma delas! Afinal, qual seria o bem ou interesse público tutelado na espécie? O que o povo, mediante autorização legal, estaria a dispor ou renunciar? Ora, logicamente só é possível renunciar daquilo que se é titular.

Se a própria Administração Pública constata que em determinado conflito a razão está com a parte contrária, mesmo assim deve negar-lhe o legítimo direito e indicar a esse cidadão a porta de entrada do Poder Judiciário? Em que medida o interesse público será protegido ou promovido com tal atitude?



Veja-se: no **caso vertente**, o cidadão pretende ser indenizado por danos que teriam sido causados em automóvel de sua propriedade. Narra que o veículo estava estacionado na via pública, quando inopinadamente foi atingido pela queda de uma árvore localizada dentro de Escola Municipal.

Como consabido, as pessoas jurídicas de direito público podem ser demandadas a responder por supostos danos que seus agentes, nessa qualidade, eventualmente tenham causado a alguém.

Se o alegado dano tiver sido causado por conduta omissiva, como a suposta negligência na manutenção de equipamento público, a responsabilidade civil do ente estatal é SUBJETIVA, devendo ser analisada à luz da **Teoria da Culpa Anônima do Serviço** (*"faute du service"*).

Nesse caso, seriam requisitos ou elementos da responsabilidade civil estatal: a ocorrência do **fato administrativo**, consistente em conduta omissiva ilícita (ou seja, a Administração Pública tinha a obrigação e a possibilidade de agir e não agiu); o **dano indenizável**; e o **nexo de causalidade** que liga o fato ao dano.

Consta dos autos **Relatório da Defesa Civil**, datado 01/03/2021, segundo o qual se *"constatou visualmente que algumas árvores nas mediações das edificações da escola em questão, por serem árvores de grande e médio porte e algumas se encontram em terreno acidentado, (...) há necessidade de poda"* (fls. 26/28).

No mesmo sentido, a **Secretaria de Meio Ambiente** atestou que *"(...) em fevereiro de 2021 (...) foi realizada vistoria ambiental, onde foi constatada a necessidade de poda de algumas árvores e supressão, através de corte raso de 03 (três) árvores, sendo que uma delas se referia à árvore que sofreu queda sobre o carro objeto central deste processo"*. Afirma que *"foi constatado que a mesma já se encontrava totalmente seca, ou seja, já sem vida. Esse fato agravava o risco de queda, juntamente com outros fatores, como inclinação do terreno"* (fl. 24).



Por fim, **Boletim de Ocorrência** narra que a queda da árvore se deu em 01/12/2021 (fls. 06/08). Portanto, cerca de 10 (dez) meses se passaram sem que a Administração Pública adotasse as providências devidas e adequadas para evitar a ocorrência do resultado.

Baseado em todos esses elementos juntados aos autos, o ilustre Procurador Municipal concluiu em **Parecer Jurídico** pelo deferimento do pedido formulado pelo cidadão, por estarem presentes os requisitos da responsabilidade civil estatal. Contudo, **acertadamente advertiu**: *“deverá o município se assegurar de apurar devidamente os danos causados e quantificar justificadamente e de forma comprovada o valor a ser estipulado para fins de indenização, o qual deverá ser apresentado para o requerente, em forma de acordo”* (fls. 32/33).

A corroborar, cito o escólio de **Maria Sylvia Zanella Di Pietro**¹:

“A reparação de danos causados a terceiros pode ser feita no âmbito administrativo, desde que a Administração reconheça desde logo a sua responsabilidade e haja entendimento entre as partes quanto ao valor da indenização”.

Sendo realizada essa apuração minuciosa da extensão dos danos causados efetivamente no veículo pela queda da indigitada árvore, e comprovado o *quantum* do prejuízo através de orçamentos (pesquisa de preços), não vislumbro impedimento para a celebração de acordo pela Administração Pública. **O que não se pode admitir é o Município pagar ao requerente por consertos sem nexo de causalidade com o fato ocorrido, tampouco pagar pelos serviços valores acima dos praticados no mercado**, sob pena de responsabilização dos agentes.

De efeito, **independente de lei específica** autorizativa, parece-me juridicamente possível o Município firmar acordos com particulares, exclusivamente nos casos em que restar **cabalmente demonstrado em processo** (administrativo ou judicial), a presença dos seguintes **requisitos cumulativos**:

¹ DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito Administrativo*. 27ª Edição. São Paulo: Editora Atlas, 2014, p. 737.



- Constatação de que o direito pleiteado pelo cidadão é legítimo;
- O reconhecimento desse direito não implica renúncia ou violação ao interesse público;
- O acordo é vantajoso para o Poder Público;
- Prévia oitiva do órgão de Advocacia Pública;
- Decisão motivada e publicada (transparência);

B) Da (im) possibilidade de celebração de acordos judiciais e extrajudiciais pelo Estado: Releitura baseada na evolução do Direito Público Brasileiro e na noção contemporânea de Administração Pública:

Não se olvida do entendimento esposado por significativa parte da **doutrina clássica²** do Direito Administrativo, no sentido de que o Poder Público só poderia firmar acordo com particulares se amparado em lei específica autorizativa, por imposição do Princípio da Indisponibilidade. Vale dizer:

“O princípio da legalidade significa estar a administração pública, em toda a sua atividade, presa aos mandamentos da lei, deles não se podendo afastar, sob pena de invalidade do ato e responsabilidade de seu autor. Qualquer ação estatal sem o correspondente calço legal, ou que exceda ao âmbito demarcado pela lei, é injurídica e expõe-se a anulação. Seu campo de ação, como se vê, é bem menor que o do particular. Na administração pública, não há espaço para liberdades e vontades particulares, deve, o agente público, sempre agir com a finalidade de atingir o bem comum, os interesses públicos, e sempre segundo àquilo que a lei lhe impõe, só podendo agir *secundum legem*. Enquanto no campo das relações entre particulares é lícito fazer tudo o que a lei não proíbe (princípio da autonomia da vontade), na administração pública só é permitido fazer o que a lei autoriza”.

² GASPARINI, Diógenes. *Direito Administrativo*. 6ª Edição. São Paulo: Saraiva, 2001, pág. 10.



Nesse sentido, há precedente recente do **Tribunal de Justiça do Estado de Minas Gerais**, asseverando a impossibilidade de celebração de acordo até mesmo em processo judicial, à míngua de lei específica autorizadora. Veja-se:

EMENTA: APELAÇÃO CÍVEL - FAZENDA PÚBLICA - ACORDO JUDICIAL - TRANSAÇÃO - AUSÊNCIA DE LEI ESPECÍFICA AUTORIZADORA - IMPOSSIBILIDADE - INDISPONIBILIDADE DO INTERESSE PÚBLICO - PRINCÍPIO DA LEGALIDADE - NECESSÁRIO RESPEITO À SISTEMÁTICA DO PRECATÓRIO - RECURSO PROVIDO - SENTENÇA CASSADA.

Os interesses públicos são indisponíveis, o que significa que a própria Administração Pública não os titulariza e nem tem disponibilidade sobre eles, cabendo-lhe apenas a função de curadoria, respeitando as finalidades predeterminadas pela lei. É permitido à Fazenda Pública celebrar transações nos autos em que seja parte, desde que haja lei conferindo essa possibilidade ao Procurador-Geral da pessoa jurídica de direito público respectiva, o qual, por sua vez, autoriza o procurador do processo em questão a celebrar o acordo.

(TJMG - Apelação Cível 1.0191.07.010659-3/001, Relator(a): Des.(a) Geraldo Augusto, 1ª CÂMARA CÍVEL, julgamento em 23/08/2022, publicação da súmula em 29/08/2022)

EMENTA: REEXAME NECESSÁRIO. AÇÃO ANULATÓRIA. ACORDO JUDICIAL. FAZENDA PÚBLICA. LEI AUTORIZATIVA. AUSÊNCIA. SENTENÇA HOMOLOGATÓRIA. REMESSA. NECESSIDADE. NULIDADE DO AJUSTE. INEXIGIBILIDADE. SENTENÇA REFORMADA.

- Ausente previsão legislativa específica, não poderá a Fazenda Pública celebrar acordos nos autos em que seja parte.

- A sentença homologatória de acordo judicial celebrado pela Fazenda Pública é passível de reexame necessário, mormente quando o ajuste estipule obrigação ilíquida.

- Em face da vedação legal à transação e diante da ausência de submissão da sentença homologatória ao reexame necessário, deve ser reconhecida a nulidade, e consequente inexigibilidade do acordo judicial celebrado entre os litigantes.

(TJMG - Remessa Necessária-Cv 1.0332.12.001944-0/003, Relator(a): Des.(a) Moacyr Lobato, 5ª CÂMARA CÍVEL, julgamento em 15/12/2016, publicação da súmula em 19/12/2016)



Logo, está claro que a **questão** em tela **permanece controvertida**, sendo plenamente justificada a abordagem cautelosa recomendada no r. despacho de fl. 44, no intuito de se evitar possível responsabilização de agentes públicos em decorrência da celebração de um acordo eventualmente considerado desvantajoso ao interesse público pelos órgãos de controle externo, por exemplo.

Todavia, não se pode negar que desde o advento da Constituição da República de **1988**, nosso **Direito Público** tem sofrido paulatina transformação, com evidente reflexo sobre a noção de Estado e o seu propósito.

Com a promulgação da **Emenda Constitucional nº 19/1998**, que incluiu o **Princípio da Eficiência** no rol do art. 37, *caput*, o processo de redefinição do papel da Administração Pública se intensificou. Naquele momento, ficou claro o intuito de evoluir do **modelo burocrático**, excessivamente rígido e formalista, para um **modelo gerencial** de Administração Pública, mais flexível e focado no eficaz atendimento das necessidades concretas do cidadão. Eficiência implica em buscar sempre melhores resultados práticos e menos desperdícios nas atividades estatais, o que beneficia toda a coletividade, logo, satisfaz o interesse público.

Nesse contexto, a concepção tradicional de “**legalidade estrita**” também foi cedendo espaço para a noção maior de **juridicidade**. A partir de então, entende-se que a Administração Pública se vincula ao Ordenamento Jurídico como um todo (formado não apenas pelas leis, mas também pela própria Constituição e pelos princípios jurídicos), permitindo uma margem razoável de autonomia, como explica **Rosano Pierre Maieto**³:

“É de se ressaltar que a inclusão do princípio da eficiência entre aqueles insculpidos no *caput* do art. 37 da CF/1998 **desloca o debate da atuação da administração** – anteriormente restrito aos limites da vinculação e da discricionariedade, **em que a submissão à lei era o principal parâmetro de**

³ MAIETO, Rosano Pierre. *Administração Pública Dialógica e Tribunais de Contas: novas perspectivas do controle externo prospectivo*. Simetria, [S. l.], v. 1, n. 8, p. 64–74, 2022. Disponível em: <https://revista.tcm.sp.gov.br/simetria/article/view/102>. Acesso em: 27 set. 2022.



validade – para focar na finalidade pública, identificada como o atingimento do interesse público, o qual deve orientar a atuação estatal.

Não se trata, por outro lado, de ignorar ou descumprir a lei em prol do resultado final que se busca, mas sim autorizar a atuação da administração em situações fáticas não previstas em lei, mas que exigem do poder público uma resposta imediata para o caso concreto.

Já a administração consensual representa um novo patamar do modelo regencial, passando a pautar a atuação da administração a partir de soluções dialogadas, tanto com os órgãos e entidades responsáveis pela formulação das políticas públicas quanto com os administrados, em contraposição à atuação unilateral e imperativa no modelo tradicional”.

Alterou-se a forma da Administração Pública se relacionar com os Administrados, o que gerou repercussão sobre a questão em exame.

De efeito, em vetusto acórdão proferido no ano 2002, o **Supremo Tribunal Federal** reconheceu a possibilidade de a Administração Pública celebrar acordos mesmo sem lei autorizativa, desde que evidenciada a vantagem em prol do interesse público. Confira-se:

EMENTA: **Poder Público. Transação. Validade.** Em regra, os bens e o interesse público são indisponíveis, porque pertencem à coletividade. É, por isso, o Administrador, mero gestor da coisa pública, não tem disponibilidade sobre os interesses confiados à sua guarda e realização. Todavia, **há casos em que o princípio da indisponibilidade do interesse público deve ser atenuado, mormente quando se tem em vista que a solução adotada pela Administração é a que melhor atenderá à ultimização deste interesse.** Assim, tendo o acórdão recorrido concluído pela não onerosidade do acordo celebrado, decidir de forma diversa implicaria o reexame da matéria fático-probatória, o que é vedado nesta instância recursal (Súm. 279/STF). Recurso extraordinário não conhecido.

(RE 253885, Relator(a): ELLEN GRACIE, Primeira Turma, **julgado em 04/06/2002**, DJ 21-06-2002 PP-00118 EMENT VOL-02074-04 PP-00796)

Cumpre anotar que esse conjunto de transformações, alavancadas pela Reforma Administrativa levada a cabo na segunda metade de década de 1990,



não passou despercebido dos estudiosos do Direito Público, como se depreende de instigante artigo publicado em **2010**, pelo então juiz federal **Fábio Fiorenza**⁴.

Note que já naquele momento, o autor vislumbrava a possibilidade de o Poder Público firmar acordos com particulares, independente de lei específica autorizadora, nos casos concretos que restasse suficientemente demonstrado que: **1) a pretensão do cidadão é legítima; e 2) a solução consensual é vantajosa para Administração Pública.**

Assim, apontando as vantagens da adoção de solução consensual, alinhadas com os princípios da legalidade, economicidade e celeridade, concluiu:

“Não há incompatibilidade entre a indisponibilidade do interesse e bens públicos e a realização da conciliação pela Administração Pública, pelo contrário. A Administração, por estar sujeita ao princípio da legalidade, deverá sempre dispor-se ao acordo em casos em que a pretensão do autor estiver conforme os precedentes jurisprudenciais ou que não envolverem discussões mais complexas, independentemente de previsão legal.”

E não apenas o princípio da legalidade estará sendo observado nesses casos, mas também o princípio da economicidade, dado que, **ao realizar a transação, o autor abrirá mão de parte dos valores que provavelmente ganharia caso a ação fosse decidida pelo magistrado.** Sem contar que seriam poupados tempo dos procuradores, custos administrativos decorrentes do acompanhamento processual e honorários advocatícios.

Além da economia, a conciliação, por dar uma solução rápida à demanda, acaba por satisfazer também o princípio constitucional da duração razoável do processo. E, **difundindo-se a prática, acabará por desafogar o Poder Judiciário**, que terá mais tempo para se dedicar às causas em que a conciliação não foi obtida, que, conseqüentemente, também terão uma solução mais célere”.

⁴ FIORENZA, Fábio Henrique Rodrigues de Moraes. **Conciliação e administração pública**. Revista Jus Navigandi, ISSN 1518-4862, Teresina, ano 15, n. 2594, 8 ago. 2010 . Disponível em: <https://jus.com.br/artigos/17131>. Acesso em: 27 set. 2022.



Na mesma trilha, destacando as vantagens da solução consensual para o próprio interesse público, nos casos que a pretensão do particular se mostre claramente legítima, obtemperou **Rafael Schreiber**⁵:

“É o ordenamento jurídico constitucionalizado que impõe ao administrador público e à própria advocacia pública, como representante do administrador e tuteladora do interesse público primário, a busca da melhor solução para o interesse público.

O princípio da legalidade não coloca óbices à atuação consensual administrativa. O critério a ser aferido é o de verificar se a solução adotada, seja imperativa ou consensual, possibilita como resultado o atendimento otimizado do interesse público. Em qualquer área do Direito Administrativo, se a transação for mais benéfica ao interesse público, na ponderação de valores do caso concreto, estar-se-á cumprindo o comando constitucional, principalmente os princípios da celeridade, da economicidade e realizando o próprio Estado Democrático Constitucional”.

A reboque das citadas transformações que atingem o nosso Direito Administrativo, foram editadas várias **leis de âmbito nacional**, aplicáveis aos três níveis de governo, determinando a busca pela solução consensual de conflitos no âmbito da Administração Pública.

Lei 13.105, de 16 de março de 2015 – Código de Processo Civil, estabeleceu que o Estado promoverá, sempre que possível, a solução consensual dos conflitos, e que os métodos de autocomposição deverão ser estimulados por juízes, advogados, defensores públicos e membros do Ministério Público, inclusive no curso do processo judicial.

⁵ SCHREIBER, Rafael. *A possibilidade de realização de acordos judiciais e extrajudiciais por advogado público, sem prévia lei autorizativa: Métodos operacionais à luz do Neoconstitucionalismo*. Revista Jus Navigandi, ISSN 1518-4862, Teresina, ano 19, n. 4122, 14 out. 2014. Disponível em: <https://jus.com.br/artigos/29917>. Acesso em: 27 set. 2022.



Note que o comando imperativo ("o Estado promoverá") é dirigido não apenas ao Estado-Juiz, mas **também ao Estado-Administrador**, segundo a doutrina especializada⁶:

"Mesmo que a busca da solução pacífica dos conflitos esteja prevista na Constituição Federal, em seu art. 4º, VII, como princípio a reger a República nas relações internacionais, é mister reconhecer que, por dever de não contradição, tal princípio também deve orientar internamente a atuação estatal. Não é razoável defender-se que tal diretriz de política externa não se aplica à atuação estatal interna.

(...) o CPC/15, em seu art. 3º, § 2º, previu o dever do Estado de, sempre que possível, promover a solução consensual dos conflitos. Não se mostra minimamente razoável interpretação no sentido de que o referido comando legislativo se dirige apenas ao Estado enquanto instituição acionada para a resolução de conflito entre particulares. Também o Estado-Administração, quando presente conflito de interesses do qual faça parte, tem o dever de buscar a consensualidade".

Ainda, o Código de Processo Civil determina expressamente que juízes, advogados, defensores públicos e membros do Ministério Público estimulem modos de solução consensual, "inclusive no curso do processo judicial". Significa, *a contrario sensu*, que os métodos de autocomposição de conflitos também devem ser **adotados e estimulados na via administrativa**, aliás, como forma de prevenir ações judiciais (notoriamente morosas e dispendiosas).

Nesse ponto, em relação a celebração de **acordos em processos administrativos**, comungo do mesmo entendimento do ilustre colega, em prol da "criação de Câmara de Conciliação e Resolução de Conflitos⁷, demonstrando assim a opção do Poder Público em estabelecer um diálogo mais amigável com os seus administrados, contribuindo assim para diminuir o número considerável de demandas levadas ao Poder Judiciário" (fl. 44).

⁶ CASTELO BRANCO, Janaína Soares Noletto. *Advocacia Pública e a solução consensual dos conflitos*. 2ª Edição. Salvador: Juspodivm, 2020, p. 25/26.

⁷ A exemplo da Câmara de Mediação e de Conciliação da Administração Pública Federal, da Advocacia-Geral da União.



Nessa linha, a propósito, prevê a **Lei 13.140, de 26 de junho 2015**, que dispõe sobre autocomposição de conflitos no âmbito da administração pública:

Art. 32. A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios poderão criar câmaras de prevenção e resolução administrativa de conflitos, no âmbito dos respectivos órgãos da Advocacia Pública, onde houver, com competência para:

I - dirimir conflitos entre órgãos e entidades da administração pública;

II - avaliar a admissibilidade dos pedidos de resolução de conflitos, por meio de composição, no caso de controvérsia entre particular e pessoa jurídica de direito público;

III - promover, quando couber, a celebração de termo de ajustamento de conduta.

§ 1º O modo de composição e funcionamento das câmaras de que trata o caput será estabelecido em regulamento de cada ente federado.

§ 2º A submissão do conflito às câmaras de que trata o caput é facultativa e será cabível apenas nos casos previstos no regulamento do respectivo ente federado.

§ 3º Se houver consenso entre as partes, o acordo será reduzido a termo e constituirá título executivo extrajudicial.

§ 4º **Não se incluem** na competência dos órgãos mencionados no caput deste artigo as controvérsias que somente possam ser resolvidas por atos ou concessão de direitos sujeitos a autorização do Poder Legislativo.

§ 5º Compreendem-se na competência das câmaras de que trata o caput a prevenção e a resolução de conflitos que envolvam equilíbrio econômico-financeiro de contratos celebrados pela administração com particulares.

Inobstante, entendo que o fato de tal "Câmara de Conciliação e Resolução de Conflitos" ainda não ter sido criada por lei no âmbito deste Município de Congonhas, não constitui obstáculo intransponível à celebração de transação pelo Poder Público na via administrativa.

Tanto é assim, que a mesma Lei Nacional 13.140/2015 prescreve:

Art. 33. **Enquanto não forem criadas as câmaras de mediação, os conflitos poderão ser dirimidos** nos termos do procedimento de mediação previsto na Subseção I da Seção III do Capítulo I desta Lei.



Ainda, vale destacar o art. 26 da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro, incluído pela **Lei 13.655, de 25 de abril de 2018**, que autoriza a autoridade administrativa a celebrar compromisso com os interessados, desde que observados certos requisitos:

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;

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

Nitidamente, trata-se de mais uma forma de **transação** colocada à disposição da Administração Pública e, se cumpridos os requisitos para celebração previstos no próprio dispositivo, o ajuste de vontades estará plenamente compatível com o princípio da indisponibilidade do interesse público.

Para alguns doutrinadores, referido dispositivo encerra verdadeira **Cláusula Geral**, funcionando como permissivo genérico e estímulo para a adoção de meios consensuais de resolução de conflitos pela Administração Pública.



Nesse sentido, sustenta **Leonardo Cunha**⁸:

“Tal dispositivo, como bem destaca Edilson Pereira Nobre Júnior, contém disposição de caráter geral que se destina a conferir dosagem democrática ao Direito Administrativo brasileiro, **ao permitir que a Administração – de qualquer de suas esferas políticas – incorpore o consenso na tomada de suas decisões.**

A disposição satisfaz, a um só tempo, exigências de legalidade e de eficiência, autorizando o agente público a agir pela pauta consensual, fazendo que o acordado seja suscetível de mais fácil cumprimento, com o que se evita o recurso, penoso e demorado, à via judicial. Há, enfim, a incorporação da tendência à implantação da administração concertada, ou administração consensual, ou ainda *soft administration*, que expressam novas formas de democracia participativa

No âmbito federal, tal previsão foi regulamentada pelo Decreto 9.830, de 2019, contendo, em seus arts. 10 e 11, detalhamento sobre a celebração de compromisso, bem como de termo de ajustamento de gestão.

A disposição contida no **art. 26 da Lei de Introdução** contém, a bem da verdade, uma *cláusula geral estimuladora da adoção de meios consensuais pelo Poder Público*. Aliás, por força do art. 30 da mesma LINDB, o Poder Público deve desenvolver procedimentos internos hábeis a identificar casos para sugerir a aplicação dos meios consensuais de conflito. Esses dispositivos – aliados aos arts. 3º e 174 do CPC – estabelecem o dever de a Administração Pública adotar meios consensuais de solução de disputas.

O sistema multiportas de solução de disputas é, enfim, compatível com o ambiente público, podendo abranger as controvérsias que envolvam a Fazenda Pública”.

Mesmo entendimento esposado por **Orlando Mazzotta Neto**, em artigo intitulado “*A transação da Fazenda Pública na sistemática do art. 26 da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro*”, publicado em maio de **2021** pela **Associação Nacional dos Procuradores Municipais – ANPM**⁹:

⁸ CUNHA, Leonardo Carneiro da. *A fazenda pública em juízo*. 17ª Edição. Rio de Janeiro: Forense, 2020, pág. 895/896.

⁹ <https://anpm.com.br/voz-do-associado/a-transacao-da-fazenda-publica-na-sistematica-do-artigo-26-da-lei-de-introducao-as-normas-do-direito-brasileiro>



“Esse inovador compromisso ou acordo bilateral, que prescinde da apreciação do Poder Judiciário para produzir efeitos jurídicos, é um permissivo legal democrático e republicano, que possibilita que a Administração Pública possa transacionar com a parte interessada.

(...)

Diante do exposto, a celebração de transação da Administração Pública, nos termos do artigo 26 da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro é de suma importância, pois **buscará a melhor solução possível para a coletividade, com eficiência e observância dos demais princípios administrativos** vistos acima, desburocratizando litígios em processos administrativos ou judiciais, sendo relevante a repercussão desta temática no meio jurídico”.

Com base em tudo que foi dito até aqui, já é possível afirmar que o **Ordenamento Jurídico atual autoriza** – e até estimula – a autocomposição entre a Fazenda Pública e o cidadão-administrado.

C) Da desnecessidade de autorização legal específica para a Administração Pública reconhecer a ilegalidade de seus atos e determinar a correção da situação contrária ao Direito:

Como consabido, o **Poder de Autotutela** permite à Administração Pública rever seus próprios atos administrativos quando forem ilegais, consoante dispõe a **Súmula nº 473 do Supremo Tribunal Federal**:

Súmula 473. A Administração pode anular seus próprios atos, quando eivados de vícios que os tornem ilegais, porque deles não se originam direitos; ou revoga-los, por motivo de conveniência e oportunidade, respeitados os direitos adquiridos, e ressalvada, em todos os casos, a apreciação judicial.

A rigor, a autotutela consiste em **dever-poder** da Administração, decorrente do Princípio da Juridicidade (a versão contemporânea da legalidade), como elucida a doutrina de escol¹⁰:

¹⁰ CARVALHO, Matheus. *Manual de Direito Administrativo*. 10ª Edição. São Paulo: Juspodvim, 2022, pág. 96.



“A anulação de atos ilegais pelo poder público não se configura como uma faculdade do administrador, mas sim um poder-dever, não sendo lícito que deixe de efetivar a retirada do ato em desconformidade com o ordenamento jurídico, ainda que não tenha sido provocado por nenhum interessado”.

Em suma, a Administração Pública **deve**, inclusive **de ofício**, rever seus próprios atos ao constatar sua antijuridicidade, bem como adotar providências para restabelecer o *status* anterior (produção de efeitos *ex tunc*).

Na mesma linha de raciocínio, é lógico concluir pela possibilidade da Administração Pública, **mediante provocação** do interessado, **motivadamente** reconhecer a legitimidade do direito pleiteado pelo cidadão-administrado, e com ele celebrar acordo para solucionar o conflito de forma eficiente, célere e econômica, **desde que não haja qualquer renúncia a bem ou interesse público**.

O **Princípio da Juridicidade** impõe que a atividade administrativa se desenvolva toda em conformidade com o Direito, não penas com a lei em sentido estrito. As condutas emanadas dos agentes públicos devem ser revestidas de boa-fé, senso de justiça, moralidade, razoabilidade. Outrossim, a Administração Pública também está subordinada aos Princípios da Eficiência, Economicidade, Duração razoável dos processos, dentre outros.

Com efeito, se ficar **constatado que o particular tem total razão no caso concreto**, a postura juridicamente adequada que se espera do Poder Público é reconhecer a legitimidade do direito e “dar à César, o que é de César”. Para tanto, não é necessária uma lei específica autorizativa, pois não se está diante de renúncia a bem ou interesse público algum.

Na abalizada lição de **Leonardo Cunha**¹¹:

¹¹ CUNHA, Leonardo Carneiro da. *A fazenda pública em julzo*. 17ª Edição. Rio de Janeiro: Forense, 2020, pág. 145.



“Em razão do princípio da legalidade (CF, art. 37), a **Administração Pública**, uma vez constatando que não tem razão em determinado conflito, tem o dever de dar cumprimento ao direito da parte contrária. Se não há direito em favor do Poder Público, não se pode falar em interesse público, justamente porque atender ao interesse público é cumprir deveres e reconhecer e respeitar direitos do administrado.

Para dar cumprimento ao direito da parte contrária, **não é preciso que haja decisão judicial**; é possível a própria Administração Pública, em atenção aos princípios da legalidade, da moralidade e da impessoalidade, desde que observado o devido processo administrativo, fazer cumprir o direito do particular”.

No mesmo sentido, prescreve **Roberto Gil Leal Faria**, citado por FIORENZA¹²:

“Eis minha proposta: o que é indisponível é o "interesse público" em si, e não o entendimento de que o gestor público só poderia agir em determinada linha se houvesse diploma legal expresso que o autorizasse a tal. Nessa ótica, o "interesse público" seria alcançado observando-se não apenas o princípio da legalidade, mas também os da eficiência e da economicidade, igualmente constitucionais. De acordo com essa proposição, seria inadmissível o gestor público adotar postura omissiva, a gerar, na prática, prejuízo aos cofres ou à sociedade de modo difuso, sob a alegação de inexistência de lei que o autorize a agir com métodos contemporâneos para evitar tal prejuízo”.

Colhe-se da jurisprudência do **Tribunal de Justiça do Estado de Minas Gerais** julgados recentes favoráveis à transação em processo judicial, desde que seja observado o regime de precatórios (art. 100 da Constituição da República), por se tratar de pagamento devido pela Fazenda em virtude de sentença judiciária, ainda que meramente homologatória de acordo. Veja-se:

EMENTA: AGRAVO DE INSTRUMENTO - AÇÃO DE COBRANÇA - ACORDO FIRMADO ENTRE A FAZENDA PÚBLICA E EMPRESA PARTICULAR - PEDIDO DE HOMOLOGAÇÃO - INVIABILIDADE - VIOLAÇÃO AO REGIME DE PRECATÓRIOS - RECURSO IMPROVIDO.

¹² Op. Cit. Disponível em: <https://jus.com.br/artigos/17131>. Acesso em: 27 set. 2022.



- O ordenamento jurídico não obsta a celebração de transação entre a fazenda pública e empresa privada, entretanto não se admite a homologação de acordos que estabeleçam privilégios a algum credor, deixando de observar a ordem de pagamento de precatórios previsto no artigo 100 da Constituição Federal.

- A exigência de que os pagamentos devidos pela fazenda pública sejam realizados mediante apresentação dos precatórios visa assegurar o tratamento impessoal e igualitário dado aos credores, em observância aos princípios constitucionais da moralidade, impessoalidade, isonomia e boa-fé objetiva.

(TJMG - Agravo de Instrumento-Cv 1.0000.21.194761-9/001, Relator(a): Des.(a) Júlio Cezar Guttierrez, 6ª CÂMARA CÍVEL, julgamento em 15/02/2022, publicação da súmula em 21/02/2022)

De toda sorte, assoma-se evidente que a celebração de qualquer acordo pela Administração Pública, seja na via administrativa ou na judicial, só tem cabimento se **demonstrada a vantagem ao Erário**. A propósito:

EMENTA: REEXAME NECESSÁRIO E APELAÇÃO CÍVEL - ADMINISTRATIVO - AÇÃO DE COBRANÇA - TRANSAÇÃO - VALIDADE - INEXISTÊNCIA DE PREJUÍZO PARA A FAZENDA PÚBLICA - MANDATO COM PODERES ESPECIAIS PARA TRANSIGIR.

1- É cabível a transação entre a Fazenda Pública e o particular, quando constatado o direito deste e o acordo for vantajoso à Administração Pública.

2- É válida a transação subscrita por procurador municipal que recebeu do Prefeito poderes especiais para reconhecer o pedido e transigir.

(TJMG - Apelação Cível 1.0352.06.032257-0/001, Relator(a): Des.(a) Carlos Henrique Perpétuo Braga, 19ª CÂMARA CÍVEL, julgamento em 21/02/2019, publicação da súmula em 28/02/2019)

Indiscutivelmente, é recomendável a **edição de Lei Municipal** que disponha sobre a autocomposição no âmbito da Administração Pública, inclusive para criar a "Câmara de prevenção e resolução administrativa de conflitos" de que trata o art. 32 da Lei Nacional nº 13.140/2015, a fim de conferir segurança jurídica, definir competências, estabelecer procedimentos, regras claras.



Todavia, no meu entendimento, a edição dessa Lei Municipal não constitui pressuposto para a celebração de **acordos na via administrativa nos casos de mero reconhecimento de legítimo direito ao particular**, sem qualquer renúncia a bem ou interesse público.

E justamente **por não haver direito em favor do Poder Público** em casos tais, não há falar em renúncia a interesse público indisponível, razão pela qual não vislumbro a necessidade de envio de projeto de lei específica autorizativa para celebração de acordos em cada caso concreto.

A propósito, **conflitos cuja solução dependa de autorização do Poder Legislativo** sequer poderão ser submetidas à Câmara administrativa, como reza o art. 32, §4º da Lei 13.140/2015.

Art. 32. A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios poderão criar câmaras de prevenção e resolução administrativa de conflitos, no âmbito dos respectivos órgãos da Advocacia Pública, onde houver, com competência para:

(...)

§ 4º **Não se incluem** na competência dos órgãos mencionados no caput deste artigo as controvérsias que somente possam ser resolvidas por atos ou concessão de direitos sujeitos a autorização do Poder Legislativo.

Além disso, de nada adiantará aprovar a Lei Municipal e criar essa bendita e necessária Câmara de prevenção e resolução administrativa de conflitos, sem antes **outorgar à Procuradoria-Geral do Município**, que será a protagonista do programa, **as condições materiais e humanas**¹³ para assumir o novo feixe de atribuições e entregar os resultados desejados, em prol do interesse público.

IV – CONCLUSÃO:

Diante do exposto, entendo ser **possível** a celebração de acordos judiciais e extrajudiciais pela Administração Pública Municipal, tendo em vista que

¹³ Reestruturação do quadro de pessoal e provimento de cargos mediante concurso público.



o Ordenamento Jurídico atual não apenas autoriza, mas também estimula a adoção de métodos de autocomposição para solução de conflitos entre a Fazenda Pública e o cidadão-administrado.

Nesse contexto, é **recomendável** a edição de uma Lei Municipal que disponha sobre autocomposição no âmbito da Administração Pública, inclusive para criar a "Câmara de prevenção e resolução administrativa de conflitos" de que trata o art. 32 da Lei Nacional nº 13.140/2015, a fim de conferir segurança jurídica, definindo a composição e as competências, bem como estabelecer procedimentos, mediante regras claras.

Sem embargo, entendo que o fato desse órgão colegiado ainda não ter sido criado por lei no âmbito do Município de Congonhas, não constitui obstáculo intransponível à transação pelo Poder Público na via administrativa, como base no que dispõe o art. 33 da Lei Nacional nº 13.140/2015 e o art. 26 da LINDB.

Por força do **Princípio da Indisponibilidade** do Interesse Público, a celebração de acordos que impliquem disposição de bens municipais, renúncia a direitos/receitas ou assunção de obrigação extraordinária pelo Município dependem de prévia autorização em lei específica, devendo o gestor público motivadamente demonstrar, no caso concreto, quais os bens jurídicos de interesse público primário que pretende promover ou maximizar com o ajuste de vontades.

Lado outro, com fundamento na **autotutela** (Súmula 473 do STF), a Administração Pública deve reconhecer de ofício (independente de provocação) da ilegalidade de seus próprios atos e determinar a correção da situação contrária ao Direito, em prestígio ao Princípio da Juridicidade (art. 37, *caput* da CR).

Outrossim, se ficar comprovado que o **ato ilegal do Poder Público** causou prejuízo ou supressão de direito a alguém, de rigor a restauração do *status* anterior. E por não haver direito em favor do Município em casos tais (do ato ilegal não se originam direitos), não há falar em renúncia a interesse público indisponível.