GOVERNO DE
ALAGOAS
PGE

DEZEMBRO DE 2022

1ª Cartilha da Câmara de Prevenção e Resolução Administrativa de Conflitos do Estado de Alagoas

GOVERNO DE
ALAGOAS
PGE

Representantes:

ALYSON PAULO MELO SOUZA
Procurador de Estado
Presidente da Câmara de Prevenção e Resolução Administrativa de Conflitos

RENATA DOS SANTOS
Membra efetiva - SEFAZ

FELIPE DE CARVALHO CORDEIRO
Membro efetivo da Câmara de Prevenção e
Resolução Administrativa de Conflitos - GABINETE CIVIL

SÉRGIO DE FIGUEIRÊDO SILVEIRA
Membro efetivo da Câmara de Prevenção e Resolução
Administrativa de Conflitos - SEPLAG

Procurador Geral do Estado:
SAMYA SURUAGY DO AMARAL

Agradecimentos Especiais na elaboração do documento:
Thais Ferreira de Assis Silva
Estagiária de Pós-Graduação

CÂMARA DE PREVENÇÃO E RESOLUÇÃO ADMINISTRATIVA DE CONFLITOS

1. O que é a Câmara de Prevenção e Resolução Administrativa de Conflitos? **5**
2. Histórico **6**
3. Composição **7**
4. Competência **7**
5. Diretrizes da Câmara **8**
6. Temas cujas pretensões não podem ser submetidas a apreciação da Câmara **9**
7. Os métodos de autocomposição utilizados pela Câmara **11**
7.1. Mediação e conciliação **11**
7.2. Negociação direta **12**
7.3. Transação por adesão **12**
8. O procedimento de conciliação e mediação **13**
8.1. Quais as fases do procedimento? **13**
8.2.Quem pode instaurar? **14**
8.3. Os Municípios podem participar de procedimentos conciliatórios perante a Câmara? **15**

CÂMARA DE PREVENÇÃO E RESOLUÇÃO ADMINISTRATIVA DE CONFLITOS

1 – O que é a Câmara de Prevenção e Resolução Administrativa de Conflitos e qual a importância de sua criação?

A Câmara de Prevenção e Resolução Administrativa da PGE é um órgão que foi criado pela Lei Complementar Estadual n.º 47/2018 e regulamentado pelo Decreto nº 64.050 de 11 de fevereiro de 2019, compondo a estrutura administrativa da Procuradoria Geral do Estado de Alagoas.

Trata-se de órgão diretamente vinculado ao Gabinete do Procurador Geral de Estado e foi criado com objetivo de prevenir e resolver conflitos que envolvam, de alguma maneira, a Administração Pública estadual em geral – direta e indireta. A Câmara surge a partir de uma tendência, cada vez mais forte, de busca da consensualidade no âmbito administrativo, na esteira das imposições previstas na Resolução n.º 125/2010, do CNJ, no Código de Processo Civil[1][2] e na Lei n.º 13.140/2015 (Lei da Mediação).[3]

Nessa perspectiva, a implantação de uma Câmara de Prevenção e Resolução Administrativa de Conflitos acarreta inúmeras vantagens ao ente federado e aos administrados como um todo, tendo em vista que possibilita a desburocratização de procedimentos, pautada pelo princípio da informalidade, oportunizando diálogo entre os interessados para solucionar oslitígios que envolvam o poder público.

[1] Art. 3.º § 2º, do CPC – "O Estado promoverá, sempre que possível, a solução consensual dos conflitos."
[2] Art. 174 - "Art. 174. A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios criarão câmaras de mediação e conciliação, com atribuições relacionadas à solução consensual de conflitos no âmbito administrativo, tais como:
I - dirimir conflitos envolvendo órgãos e entidades da administração pública;
II - avaliar a admissibilidade dos pedidos de resolução de conflitos, por meio de conciliação, no âmbito da administração pública;
III - promover, quando couber, a celebração de termo de ajustamento de conduta."
[3] 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."

É nitidamente perceptível que o Poder Judiciário está sobrecarregado, sendo certo que a Administração Pública é seu maior cliente. Criar um ambiente de autocomposição extrajudicial conduz à redução da litigiosidade judicial. Para além disso, permite que as partes tenham um ambiente adequado, no caso concreto, para resolver os seus conflitos, dentro de um modelo de sistema de justiça multiportas, onde, para cada tipo de controvérsia, seria adequada uma forma de solução (mediação, conciliação, negociação direta etc).

Por outro lado, a celebração de acordos perante a Câmara de Prevenção e Resolução Administrativa de Conflitos tem o enorme potencial de gerar economicidade aos cofres públicos, notadamente naquelas demandas que envolvam quantias pecuniárias a serem adimplidas pelo poder público.

Um órgão de autocomposição na PGE é um ganho imensurável e indiscutível, na medida em que demonstra à sociedade que o Estado, como ente federado, está disposto a dialogar, numa dinâmica de Administração Pública dialógica e democrática.

2 - Histórico

A Câmara é fruto de um trabalho desenvolvido por uma comissão de Procuradores de Estado[4] designada pelo Procurador Geral do Estado de Alagoas, cujo objetivo central foi a elaboração de Projeto de Lei para a criação de uma Câmara de Mediação e Conciliação no Estado de Alagoas.

O trabalho foi desenvolvido e resultou na confecção de uma minuta de Projeto de Lei, posteriormente aprovada pela Assembleia Legislativa do Estado de Alagoas, dando origem à Lei Complementar n.º 47/20185.[5]

[4]PORTARIA/PGE Nº 40/2018, DOE de 08/02/2018. A Comissão foi constituída pelos Procuradores de Estado Luís Manoel Borges do Vale, Luís Fernando Demartine Souza e Alysson Paulo Melo de Souza.

[5] Cria, no âmbito do Estado de Alagoas, a Câmara de Prevenção e Resolução Administrativa de Conflitos, integrante da estrutura da Procuradoria Geral do Estado–PGE, altera a Lei Complementar Estadual nº 7, de 18 de Julho de 1991, estabelece os requisitos para pagamento de precatórios mediante compensação com débitos de natureza tributária ou de outra natureza e dá outras providências.

Na sequência, a mesma Comissão elaborou minuta de Decreto Governamental para regular o procedimento a ser observado nas mediações e conciliações sujeitas à análise da Câmara. Como fruto desse trabalho, o Governador do Estado de Alagoas editou o Decreto 64.050/2019.[6]

3 - Composição

A Câmara de Prevenção e Resolução Administrativa de Conflitos é um ambiente que compõe a estrutura administrativa da PGE, mas que conta com o suporte de Secretarias estratégicas da Administração Pública. Nessa linha, a Câmara é composta pelos membros dos órgãos a seguir indicados:

- Da Procuradoria Geral do Estado - PGE;
- Do Gabinete Civil;
- Da Secretaria de Estado da Fazenda – SEFAZ e
- Da Secretaria de Estado do Planejamento, Gestão e Patrimônio – SEPLAG.[7]

O Procurador do Estado indicado será o responsável por presidir a Câmara, contando com apoio dos demais integrantes.

4 - Competência

A Câmara de Prevenção e Resolução Administrativa de Conflitos possui uma vasta competência, conforme previsto nos diplomas normativos que a regulam. Neste sentido, a CPRAC poderá:

[6] REGULAMENTA O SISTEMA ADMINISTRATIVO DE CONCILIAÇÃO E MEDIAÇÃO, NO ÂMBITO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA ESTADUAL, EM CONSONÂNCIA COM A LEI COMPLEMENTAR ESTADUAL Nº 47, DE 27 DE ABRIL DE 2018, E DÁ OUTRAS PROVIDÊNCIAS.

[7]Arts. 25-F, § 1º, da LC 07/1991 e 1º § 3º, do Decreto 64.050/2019

a) Prevenir e dirimir as controvérsias entre Órgãos e Entidades da Administração Pública Estadual Direta e Indireta, inclusive suas fundações, empresas públicas e sociedades de economia mista;

b) Prevenir e dirimir as controvérsias administrativas e judiciais entre os cidadãos e a Administração Pública Estadual Direta e Indireta, inclusive suas fundações, empresas públicas e sociedades de economia mista;

c) Promover, quando couber, a celebração de termo de ajustamento de conduta;

d) Compor, mediante acordo direto com os credores, o pagamento de precatórios devidos pelo Estado de Alagoas, suas autarquias e fundações;

e) Avaliar a admissibilidade de resolução dos conflitos que lhe forem encaminhados;

f) Orientar e supervisionar as atividades de autocomposição; e

g) requisitar aos Órgãos e Entidades da Administração Pública Estadual informações para subsidiar sua atuação.[8]

5 - Diretrizes da Câmara

As diretrizes da Câmara, estabelecidas no art. 25-G, da Lei Complementar Estadual n.° 07/1991 (redação incluída pela Lei Complementar Estadual n.º 47/2018) estão estruturadas em dois pressupostos centrais de uma administração pública consensual: busca da eficiência administrativa e valorização da parceria entre iniciativa privada e Administração Pública.

Nessa perspectiva, a legislação que rege a Câmara prevê as seguintes diretrizes para o órgão:

a) A instituição de valores e meios jurídicos que aprofundem o relacionamento dos cidadãos com a administração pública;

[8] Art. 5° do Decreto nº 64.050/2019

b) A prevenção e a solução de controvérsias administrativas e judiciais entre os cidadãos e o Estado de Alagoas ou entre órgãos da Administração Pública Estadual Direta e Indireta;

c) A garantia da juridicidade, da eficácia, da estabilidade, da segurança e da boa-fé das relações jurídicas e administrativas;

d) A agilização e a efetividade dos procedimentos de prevenção e solução de controvérsias;

e) A racionalização da judicialização de litígios envolvendo a Administração Pública Estadual Direta e Indireta;

f) A redução de passivos financeiros decorrentes de controvérsias de repercussão coletiva; e

g) A redução de passivos financeiros decorrentes das ações judiciais e dos precatórios devidos pelo Estado de Alagoas, suas autarquias e fundações.

Neste sentido, sem maiores esforços, percebe-se que há uma preocupação do legislador em alcançar um trato mais eficiente dos litígios envolvendo o poder público, além do incentivo à criação de uma cultura que valorize uma maior aproximação entre Administração Pública e a sociedade civil.

6 - Temas cujas pretensões não podem ser submetidas à apreciação da Câmara

Os conflitos e controvérsias que envolvam a Administração Pública Estadual são plenamente passíveis de ser objeto de composição administrativa, sendo certo que a Câmara de Prevenção e Resolução Administrativa de Conflitos é o ambiente adequado para tanto.

Há muito se abandonou a noção arcaica do princípio da indisponibilidade do interesse público como óbice central à busca da consensualidade no ambiente administrativo. Em verdade, modernamente a indisponibilidade deve ser enxergada como a busca incessante, pela Admi-

nistração Pública, de um interesse juridicamente protegido, chamado de interesse público. Sucede que muitas vezes – e isso somente os casos concretos irão dizer - o consenso representa a forma mais eficiente de realizar esse interesse público tutelado pelo poder público!

Todavia, existem alguns temas em que a própria legislação da Câmara impede que as respectivas pretensões sejam objeto de procedimento de autocomposição perante o órgão. São eles os seguintes:

a) Controvérsias que somente possam ser resolvidas por atos ou concessões de direitos que dependam de autorização do Poder Legislativo;

b) Pretensão contrária à orientação jurídica formal da PGE;

c) Pretensão contrária às decisões do Supremo Tribunal Federal – STF em controle concentrado de constitucionalidade;

d) Pretensões que contrariarem enunciados de Súmula Vinculante;

e) Pretensões contrárias aos acórdãos em incidente de assunção de competência ou de resolução dedemandas repetitivas e em julgamento de Recursos Extraordinário e Especial Repetitivos;

f) Pretensões contrárias aos enunciados das súmulas do STF, em matéria constitucional, e do Superior Tribunal de Justiça – STJ, em matéria infraconstitucional;

g) Pretensão contrária à orientação do Plenário ou do Órgão Especial do STF ou do STJ; e

h) Pretensão contrária a enunciado de Súmula do Tribunal de Justiça sobre direito local.[9]

As autocomposições devem respeitar o ordenamento jurídico como um todo, pautadas pelo princípio da juridicidade, não sendo cabíveis acordos que venham a ferir expressamente as vedações impostas pela norma jurídica, como é o caso do comando do art. 3º, § 2.º, do Decreto Estadual 64.050/2019.

[9]Art. 3º, § 2º do Decreto nº 64.050/2019

7 - Os métodos de autocomposição utilizados pela Câmara

A Câmara de Prevenção e Resolução Administrativa de Conflitos basicamente trabalha com três métodos de autocomposição: a mediação, a conciliação e a negociação direta. Além disso, um importante mecanismo posto à disposição do órgão, e que merece ser ressaltado, é a transação por adesão.

7.1- Mediação e Conciliação

Mediação e conciliação são métodos de autocomposição que podem ser classificados como bilaterais facilitados, na medida em que um terceiro estranho ao conflito irá auxiliar as partes a tentarem obter uma resolução para aquela determinada controvérsia.

Esse terceiro isento (mediador ou conciliador) terá a função de restabelecer o diálogo entre as partes, conduzindo os trabalhos – com utilização de técnicas adequadas

– da melhor maneira visando a pacificação social do conflito.

O ponto diferenciador entre os dois métodos é que na conciliação o terceiro facilitador tem uma postura mais ativa, podendo inclusive sugerir opções de acordos a serem analisadas pelas partes. Já na mediação, o terceiro facilitador centra-se muito mais no restabelecimento do diálogo e da relação entre as partes do que propriamente nas possíveis soluções para o conflito – sua postura, portanto, em relação ao objeto da mediação, é muito mais passiva.

Não à toa o Código de Processo Civil dispõe que a conciliação é adequada para os casos em que não há vínculo jurídico anterior[10] (conflito decorrente de acidente de trânsito, por exemplo) entre as partes e que a mediação se mostra pertinente nas hipóteses em que há vínculo anterior entre as partes (um conflito decorrente da execução de um contrato administrativo, por exemplo).

[10]"Art. 165 -§ 2º O conciliador, que atuará preferencialmente nos casos em que não houver vínculo anterior entre as partes, poderá sugerir soluções para o litígio, sendo vedada a utilização de qualquer tipo de constrangimento ou intimidação para que as partes conciliem.

§ 3º O mediador, que atuará preferencialmente nos casos em que houver vínculo anterior entre as partes, auxiliará aos interessados a compreender as questões e os interesses em conflito, de modo que eles possam, pelo restabelecimento da comunicação, identificar, por si próprios, soluções consensuais que gerem benefícios mútuos."

A previsão legislativa tem uma lógica: o conciliador poderá ter uma postura mais ativa num conflito que não seja decorrente de uma relação jurídica pretérita entre as partes. Há uma situação pontual, sem que, a princípio, exista uma preocupação mais determinante com o restabelecimento do diálogo e o próprio relacionamento entre as partes. Na mediação ocorre o inverso: a preocupação central inicial do mediador é restabelecer ou manter um bom diálogo entre as partes, já que existe uma relação jurídica anterior, que possivelmente se manterá após a resolução do conflito. A função primordial do mediador, em suma, é restabelecer as relações fragilizadas, objetivando recuperar o diálogo entre os mediados através de técnicas facilitadoras. Sendo assim, os mediados são orientados a solucionar as contendas por suas próprias razões, sem imposição ou interferências ativas dos mediadores.

7.2 – Negociação direta

A negociação direta pode ser conceituada como um método de autocomposição bilateral em que as próprias partes, diretamente, estabelecem um diálogo visando a resolução de um determinado conflito.

Pelo que se vê, trata-se de método que "não envolve a figura do terceiro facilitador" [11], sendo certo que a legislação que rege a Câmara prevê a utilização da negociação "nos conflitos que envolvam, de um lado, a Administração Pública Estadual Direta e Indireta, inclusive suas fundações, empresas públicas e sociedades de economia mista e, de outro, cidadãos, entes privados, Defensoria Pública ou Ministério Público" [12].

7.3- Transação por adesão:

A transação por adesão é um mecanismo posto à disposição da Câmara especialmente destinado a dar solução aos conflitos de massa e/ou coletivos envolvendo a Administração Pública Estadual. A ideia deste instrumento é que o poder público defina as bases e os critérios da transação, em caráter isonômico e uniforme, de modo que todos aqueles interessados que se adequem aos requisitos estipulados – em Resolução Administrativa - possam "aderir" à proposta, resolvendo definitivamente seu litígio com a Administração Pública.

[11] Art. 19, § único, do Decreto 64.050/2019.
[12] Art. 19, caput, do Decreto 64.050/2019.

A transação por adesão está prevista no art. 25-O, da Lei Complementar Estadual n.º 07/1991, com a redação incluída pela Lei Complementar Estadual n.º 47/2018, sendo certo que o procedimento a ser observado dependerá da matéria objeto do projeto de transação por adesão.

Significa dizer que será necessária autorização do Procurador Geral do Estado quando a transação versar sobre tema já consolidado na jurisprudência do Supremo Tribunal Federal ou de Tribunais Superiores[13]. Nas demais situações, o projeto dependerá de parecer do Procurador Geral do Estado, devidamente aprovado pelo Governador do Estado.

O instrumento aqui abordado, enfim, representa uma importante materialização dos princípios constitucionais da isonomia, impessoalidade e eficiência – quanto a este último princípio, sobretudo porque tem um enorme potencial de gerar economia para os cofres públicos.

8 - O procedimento de mediação e conciliação:

8.1 - Quais as fases do procedimento?

O procedimento de conciliação e mediação dar-se-á pelas seguintes fases:

I – Admissibilidade
II – Sessões
III – Autocomposição
IV – Homologação [14]

[13] Art. 25-O, I.
[14] Art. 7º do Decreto 64.050/19

Discorrendo sobre cada uma delas:

I – Admissibilidade: Estando o requerimento em ordem, sendo matéria passível de apreciação pela Câmara e, sobretudo, as partes demonstrarem interesse em conciliar, o procedimento será admitido.

II – Sessões: Serão as reuniões. Oportunidade que as partes têm para dialogarem sobre todas as problemáticas que envolvem o conflito como um todo e de construírem, em conjunto, as suas possíveis soluções. Ao final, caso haja acordo, será lavrado o termo de autocomposição.

III – Autocomposição: oportunidade em que é lavrado o termo de acordo e colhida a assinatura de todos os atores interessados no conflito. O instrumento de acordo é elaborado, na imensa maioria das vezes, pela própria Câmara, e especificará, de forma pormenorizada, o objeto da composição, as obrigações de cada uma das partes e a forma de seu cumprimento, inclusive com possíveis sanções aplicáveis ao seu descumprimento.

IV – Homologação: O termo de autocomposição será remetido ao Procurador Geral do Estado para homologação, constituindo título executivo extrajudicial, com fundamento no art. 25-F, IV, § 3º da Lei Complementar Estadual n.º 07/1991, com a redação incluída pela Lei Complementar Estadual n.º 47/2018.

8.2- Quem pode instaurar?

O procedimento de conciliação e de mediação será instaurado de ofício ou por provocação. De acordo com o Decreto 64.050/2019:

• A instauração **de ofício** terá cabimento quando a Câmara de Prevenção e Resolução Administrativa de Conflitos, independentemente de encaminhamento promovido por qualquer dos interessados, tiver conhecimento de conflito de que tratam as hipóteses dos arts. 3º e 5º, do Decreto 64.050/2019.[15]

[15] Art. 8º, § 1º, do Decreto 64.050/2019.

Nas hipóteses de instauração por provocação, o requerimento deverá respeitar algumas peculiaridades. O interessado procederá à solicitação contendo:

a) O nome, o endereço e a qualificação completa dos interessados e de seusadvogados, se constituídos;

b) O relato sucinto contendo a descrição do conflito e seu valor, ainda que estimado, se houver;

c) O resumo das pretensões;

d) Declaração sobre a existência de ação judicial que versa sobre a matéria objetodo conflito;

e) As cópias dos documentos necessários à compreensão do conflito. A solicitação deverá ser acompanhada de cópias dos seguintes documentos:

e.1) Se Pessoa Física: Registro Feral – RG, Cadastro de Pessoa Física – CPF ecomprovante de residência;

e.2) Se Pessoa Jurídica: Contrato Social e alterações, Cadastro Nacional de PessoaJurídica – CNPJ e documentos dos representantes legais (RG e CPF); e

e.3) Procuração, se for o caso.[16]

Ademais, a Câmara de Prevenção e Resolução Administrativa de Conflitos auxiliará o interessado a formular a solicitação, se necessário.[17]

8.3- Os Municípios podem participar de procedimentos conciliatórios perante a Câmara?

Sim. De acordo com a legislação que rege a Câmara, mais precisamente o art. 25-Q, da Lei Complementar Estadual n.º 07/1991, com a redação incluída pela Lei Complementar Estadual n.º 47/2018, é facultado aos Municípios, suas autarquias e fundações públicas, bem como às

[16] Art. 9º do Decreto 64.050/19
[17] Art. 9º, § 2º, do Decreto 64.050/19

empresas públicas e sociedades de economia mista estaduais, submeter seus litígios com órgãos ou entidades da Administração Pública Estadual à PGE, para fins de composição extrajudicial do conflito.

Referida previsão assegura aos Municípios a possibilidade de submeter seus conflitos com a Administração Pública Estadual à apreciação da Câmara, desde que, evidentemente, as respectivas edilidades manifestem interesse neste sentido.