



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

PROCESSO Nº: 271599/16
ASSUNTO: CONSULTA
ENTIDADE: CÂMARA MUNICIPAL DE FOZ DO IGUAÇU
INTERESSADO: FERNANDO HENRIQUE TRICHES DUSO
RELATOR: CONSELHEIRO ARTAGÃO DE MATTOS LEÃO

ACÓRDÃO Nº 194/17 - Tribunal Pleno

Consulta. Câmaras de Prevenção e Autocomposição de Litígios. Lei n.º 13.140/15. Possibilidade de sua instituição pelo Município por intermédio de Lei. Âmbito da Advocacia Municipal. Possibilidade de tratar sobre o reconhecimento de direito e pagamento de indenização por prejuízos causados pela Administração a terceiros.

I – RELATÓRIO

Trata-se de Consulta apresentada por FERNANDO HENRIQUE TRICHES DUSO, Presidente da CÂMARA MUNICIPAL DE FOZ DO IGUAÇU, que questiona *“sobre a possibilidade de lei municipal instituir, no âmbito de uma repartição pública, Câmaras de Prevenção e Autocomposição de Litígios, nos moldes que propaga o art. 32 da Lei Federal nº 13.140, de 26/06/2015, visando, inclusive, o reconhecimento de direito e pagamento de indenização por prejuízos causados pela Administração a terceiros”* (Peça n.º 03).

A assessoria jurídica da Entidade emitiu o Parecer Jurídico n.º (peça n.º 04), no sentido de que *“a celebração dos acordos, na esfera administrativa, depende da existência de lei específica, cuja legitimidade, face o princípio da primazia do interesse público sobre o particular, deverá estar condicionada à demonstração inequívoca de que a quitação na esfera administrativa atende ao primado da economicidade para a Administração”*.

Admitida a consulta (peça n.º 06), a **Diretoria de Jurisprudência e Biblioteca** informa a inexistência de precedentes sobre o tema (peça n.º 08).



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

A **Coordenadoria de Fiscalização Municipal**, mediante Instrução n.º 4697/16 (peça n.º 09), responde as indagações do Consultente, informando que:

a) O parecer da assessoria jurídica da Consultente não trata da matéria de forma específica;

b) É possível a criação de Câmara de Prevenção e Autocomposição de Litígios pela Municipalidade, a fim de fomentar a autocomposição de conflitos, desde que instituída por lei e nos moldes definidos pela Advocacia Geral da União;

c) Conforme artigo 33, parágrafo único, da Lei 13.140/15, é possível mediações e conciliações coletivas;

d) Por meio de lei é possível delimitar as matérias e critérios a fim de padronizar os acordos;

e) Segundo o artigo 38, I, c/c artigo 32, *caput*, II e III, da Lei 13.140/15, é impossível a composição quanto à matéria tributária;

f) A responsabilização administrativa, civil e criminal dos servidores e empregados públicos que trabalhem no processo de composição, nos termos do artigo 40 da citada lei, limita-se aos casos em que, dolosamente ou mediante fraude, recebe vantagem patrimonial indevida, permitam ou facilitem a sua recepção por terceiro ou concorram para tanto;

g) É admissível o uso da arbitragem, conforme o artigo 1º, § 1º, da Lei n.º 9.307/96;

h) Controvérsias que dependam de providências do Poder Legislativo não podem ser objeto de composição;

i) A Câmara de Prevenção e Resoluções de Conflitos deve ser criada na esfera da Procuradoria Geral do Município, bem como ser integrada pelo Chefe do Poder Executivo Municipal, pelo Procurador Geral do Município e outros servidores especialista no âmbito da composição;

j) Imperiosa a homologação dos acordos pelo Prefeito Municipal, por ser responsável pela gestão orçamentária e patrimonial da Municipalidade;



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

k) Tanto o funcionamento, quanto a estruturação poderá ser regulada por decreto.

Por sua vez, o **Ministério Público junto ao Tribunal de Contas**, por meio do Parecer n.º 17153/16 (peça n.º 10), manifestou-se no mesmo sentido da Unidade Técnica, com exceção à composição das Câmaras de Prevenção e Resolução Administrativa de conflitos, sob o argumento que não cabe a essa Corte de Contas orientar sobre este ponto.

É o relatório.

II – ANÁLISE

Em análise aos requisitos de admissibilidade previstos no artigo 38 da Lei Complementar Estadual n.º 113/2005, verifica-se que: (a) a autoridade consulente é legitimada para formular consultas; (b) há quesitos objetivos, indicando precisamente as dúvidas; (c) a observância do diploma regulamentar se insere na competência fiscalizatória do Tribunal de Contas; (d) o parecer jurídico local aborda conclusivamente o tema; e (e) não há vinculação à caso concreto.

Inicialmente, urge destacar que a presente análise tem como limitador da matéria a inicial apresentada pelo Consulente, embora sua Assessoria Jurídica tenha formulado outros quesitos, pretendendo a ampliação do objeto consultado.

Limitam-se os questionamentos do Consulente à possibilidade de instituição de Câmaras de Prevenção e Autocomposição de Litígios, a que faz referência o artigo 32 da Lei n.º 13.140/15, no âmbito de uma repartição pública, mediante lei municipal, com o fim de reconhecer direito de indenização por prejuízos causados pela Administração para terceiros, bem como seu respectivo pagamento.

A Lei n.º 13.140/2015 dispõe sobre a mediação entre particulares, como método de solução de controvérsia, assim como sobre a **autocomposição de conflitos no âmbito da Administração Pública**, seguindo a atual tendência de busca pela celeridade e diminuição da litigiosidade, com a desjudicialização das relações, aspecto enaltecido pelo



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Código de Processo Civil vigente¹, com o fim de melhor instrumentalizar o disposto no artigo 5º, XXXV, da Constituição Federal².

Ainda, sobre a constitucionalidade da citada Lei, cumpre destacar os apontamentos da Unidade Técnica:

“Carece assim o direito administrativo do Século XXI ser um direito administrativo dúctil/fluido/cooperativo, completamente constitucionalizado e concretizado à luz dos direitos e garantias fundamentais individuais e coletivos e filtrado, engravidado, irradiado, oxigenado pelas normas constitucionais e processuais (novo CPC) para que possa fazer face à complexidade dos problemas enfrentados pelo Estado e pela sociedade, marcado pelos valores ‘liberdade’, ‘igualdade’, ‘participação’, ‘segurança’ e ‘justiça’.

Com o tracejado acima, buscou-se não só evidenciar a ‘compatibilidade’ ou ‘conformidade’ constitucional da criação das Câmaras de Prevenção e Autocomposição de Litígios com o direito pátrio, como apresentar a possibilidade de se construir um novo modelo de administração pública e de direito administrativo comprometidos com a efetiva solução dos casos concretos e com a busca da eficiência e da concretização do direito fundamental à boa administração

¹ “Art. 3º Não se excluirá da apreciação jurisdicional ameaça ou lesão a direito.

§ 1º É permitida a arbitragem, na forma da lei.

§ 2º O Estado promoverá, sempre que possível, a solução consensual dos conflitos.

§ 3º A conciliação, a mediação e outros métodos de solução consensual de conflitos deverão ser estimulados por juizes, advogados, defensores públicos e membros do Ministério Público, inclusive no curso do processo judicial.

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.

Art. 175. As disposições desta Seção não excluem outras formas de conciliação e mediação extrajudiciais vinculadas a órgãos institucionais ou realizadas por intermédio de profissionais independentes, que poderão ser regulamentadas por lei específica.”

² “Art. 5º Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes:

(...)

XXXV - a lei não excluirá da apreciação do Poder Judiciário lesão ou ameaça a direito;

(...)”



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

pública, sem que tal guinada implique no desdouro ao interesse público.”³

Nos moldes da legislação supra, depreende-se a **possibilidade dos Municípios criarem** as chamadas Câmaras de Prevenção e Resolução Administrativa de Conflitos, **por intermédio de Lei**, a fim de observar o disposto no artigo 48, XI, da Constituição Federal⁴.

Tais Câmaras **devem ser subordinadas diretamente ao respectivo órgão da Advocacia Pública**, visando (1) sanar conflitos entre órgãos e entidades da própria Administração Pública, (2) avaliar a admissibilidade dos pedidos de resolução de conflitos, por intermédio da composição, em havendo controvérsia entre o particular e a Pessoa Jurídica de Direito Público; e (3) efetivar, quando for o caso, a celebração de Termo de Ajustamento de Conduta, conforme artigo 32 da Lei n.º 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:*

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.

³ Peça n.º 9, fls. 11.

⁴ “Art. 48. Cabe ao Congresso Nacional, com a sanção do Presidente da República, não exigida esta para o especificado nos arts. 49, 51 e 52, dispor sobre todas as matérias de competência da União, especialmente sobre:

(...)

XI - criação e extinção de Ministérios e órgãos da administração pública;

(...)”



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

§ 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.” (grifamos)

Desse dispositivo legal, extrai-se, ainda, a restrição quanto à matéria passível de autocomposição, aos casos previstos no regulamento do respectivo ente federado e ao vedar a análise pelas Câmaras de Prevenção e Resolução Administrativa de Conflitos sobre controvérsias que somente possam ser resolvidas por atos ou concessão de direitos sujeitos a autorização do Poder Legislativo.

Ainda, a referida norma deve ser interpretada em conjunto com o artigo 3º, *caput* e § 2º, do mesmo Diploma Legal, ao admitir a mediação em casos que tratem de direitos disponíveis ou indisponíveis que admitam transação, e neste último caso, carecendo de homologação em juízo, com a oitiva do Ministério Público:

“Art. 3º Pode ser objeto de mediação o conflito que verse sobre direitos disponíveis ou sobre direitos indisponíveis que admitam transação.

(...)

§ 2º O consenso das partes envolvendo direitos indisponíveis, mas transigíveis, deve ser homologado em juízo, exigida a oitiva do Ministério Público.”



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Também, a Lei n.º 13.140/2015 afasta da competência das Câmaras de Prevenção e Resolução Administrativa de Conflitos as controvérsias relativas a tributos, nos termos do seu artigo 38, I:

*“Art. 38. Nos casos em que a controvérsia jurídica **seja relativa a tributos administrados pela Secretaria da Receita Federal do Brasil ou a créditos inscritos em dívida ativa da União:***

I - não se aplicam as disposições dos incisos II e III do caput do art. 32;

II - as empresas públicas, sociedades de economia mista e suas subsidiárias que explorem atividade econômica de produção ou comercialização de bens ou de prestação de serviços em regime de concorrência não poderão exercer a faculdade prevista no art. 37;

III - quando forem partes as pessoas a que alude o caput do art. 36:

a) a submissão do conflito à composição extrajudicial pela Advocacia-Geral da União implica renúncia do direito de recorrer ao Conselho Administrativo de Recursos Fiscais;

b) a redução ou o cancelamento do crédito dependerá de manifestação conjunta do Advogado-Geral da União e do Ministro de Estado da Fazenda.

Parágrafo único. O disposto neste artigo não afasta a competência do Advogado-Geral da União prevista nos incisos VI, X e XI do art. 4º da Lei Complementar nº 73, de 10 de fevereiro de 1993, e na Lei nº 9.469, de 10 de julho de 1997.” (grifamos)

Neste contexto, constata-se a possibilidade de autocomposição para o fim de reconhecer direito e pagamento de indenização por prejuízos causados pela Administração a terceiros, limitadas às restrições acima elencadas.

Assim, considerando os limites do quesito apresentado pelo Consultante, responde-se a presente Consulta, no sentido de que é possível a instituição, por meio de Lei, das Câmaras de Prevenção e Autocomposição



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

de Litígios, observados os critérios do artigo 32 e seguintes da Lei n.º 13.140/15, no âmbito municipal, com vinculação direta à Advocacia Pública da respectiva unidade federativa, visando o reconhecimento de direito e pagamento de indenização por prejuízos causados pela Administração a terceiros, seguindo em especial o parágrafo segundo do referido dispositivo legal.

III – CONCLUSÃO

Diante do exposto, **VOTO** pelo **CONHECIMENTO** da presente Consulta e, no mérito, pela **RESPOSTA** dos questionamentos, no sentido de que é possível a instituição, por meio de Lei, das Câmaras de Prevenção e Autocomposição de Litígios, observados os critérios do artigo 32 e seguintes da Lei n.º 13.140/15, no âmbito municipal, com vinculação direta à Advocacia Pública da respectiva unidade federativa, visando o reconhecimento de direito e pagamento de indenização por prejuízos causados pela Administração a terceiros, seguindo em especial o parágrafo segundo do referido dispositivo legal.

VISTOS, relatados e discutidos,

ACORDAM

OS MEMBROS DO TRIBUNAL PLENO do TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ, nos termos do voto do Relator, Conselheiro ARTAGÃO DE MATTOS LEÃO, por maioria absoluta, em:

I - CONHECER da presente Consulta e, no mérito, **RESPONDER** aos questionamentos, no sentido de que é possível a instituição, por meio de Lei, das Câmaras de Prevenção e Autocomposição de Litígios, observados os critérios do artigo 32 e seguintes da Lei n.º 13.140/15, no âmbito municipal, com vinculação direta à Advocacia Pública da respectiva unidade federativa, visando o reconhecimento de direito e



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

pagamento de indenização por prejuízos causados pela Administração a terceiros, seguindo em especial o parágrafo segundo do referido dispositivo legal.

Votaram, nos termos acima, os Conselheiros ARTAGÃO DE MATTOS LEÃO, FERNANDO AUGUSTO MELLO GUIMARÃES, FABIO DE SOUZA CAMARGO e IVENS ZSCHOERPER LINHARES (Voto vencedor).

O Conselheiro NESTOR BAPTISTA e o Auditor CLÁUDIO AUGUSTO CANHA votaram pelo não conhecimento da Consulta (Voto vencido).

Presente o Procurador do Ministério Público junto ao Tribunal de Contas ELIZEU DE MORAES CORREA.

Sala das Sessões, 2 de fevereiro de 2017 – Sessão nº 3.

ARTAGÃO DE MATTOS LEÃO
Conselheiro Relator

JOSE DURVAL MATTOS DO AMARAL
Presidente