

O Caso Suzano como ponto de partida para a arquitetura das indenizações administrativas:

o interesse público, a resolução adequada de conflitos do poder público e a justiça multiportas

Cristina Leitão¹

RESUMO: A partir do caso sobre o Massacre de Suzano, o artigo analisa o processo administrativo indenizatório previsto na legislação paulista sob o viés da justiça multiportas e da tendência pela resolução adequada de conflitos, especialmente nos quais é parte o poder público, perpassando pela análise do interesse público e sua indisponibilidade.

PALAVRAS-CHAVE: Indenização administrativa – Poder público – Interesse público – Autocomposição – Justiça multiportas – ADR.

SUMÁRIO: 1. Introdução. 2. Narrativa do caso: o massacre de Suzano. 3. Legislação paulista sobre indenizações administrativas. 4. Resolução de conflitos com o poder público e a justiça multiportas. 5. A questão da indisponibilidade do interesse público. 6. Indisponibilidade material não se confunde com indisponibilidade processual. 7. A indenização administrativa possui natureza de consenso entre a Administração Pública e o particular. 8. A responsabilidade do Procurador que participa da composição

1 Procuradora do Estado do Paraná. Presidente da Associação dos Procuradores do Estado do Paraná (2014-2016). Conselheira do Conselho Superior da PGE (2011-2013). Conselheira da OAB/PR. Membro da Comissão de Arbitragem da OAB/PR. Membro do Instituto Brasileiro de Direito Processual. Doutoranda e Mestre em Direito pela UFPR. Professora de Direito Processual Civil da FAE – Centro Universitário.

extrajudicial deve ser restrita aos casos de dolo ou fraude. 9. O desfecho do caso. 10. Conclusões. Referências.

ABSTRACT: Based on the case of the Suzano Massacre, the article analyzes the administrative indemnity process provided for in the São Paulo legislation based on the approach of multiport justice and the tendency for the adequate dispute resolution, especially in which the public power is a part, going through the analysis of the public interest and its unavailability.

KEY-WORDS: Administrative indemnity - Government - Public interest - Settlement - Multiport justice - ADR.

1. INTRODUÇÃO

Com muita honra recebi o convite para participar da Revista Direito do Estado em Debate: Revista Comemorativa aos 75 anos da Procuradoria-Geral do Estado do Paraná. Agradeço à Comissão responsável pelo Projeto Memória da PGE, composto pelos ilustres Procuradores do Estado Leila Cuéllar, Vera Grace Paranaguá Cunha e Hermínio Back, além dos servidores Gizelle Valim dos Santos, Patricia Rezende e Paulo Collaço. Ao servidor da Biblioteca da PGE, Paulo Collaço, um agradecimento especial, já que constantemente me auxilia na pesquisa desenvolvida nos trabalhos acadêmicos e nas peças de defesa do Estado junto à Procuradoria. À amiga e colega de PGE e da pós-graduação da Faculdade de Direito da UFPR, Izabella Maria Medeiros e Araújo Pinto, minha gratidão pela revisão deste artigo. Aproveito para parabenizar a atual gestão da PGE, na pessoa da Procuradora-Geral, Leticia Ferreira da Silva, pela iniciativa e apoio ao projeto, bem como pela imensurável dedicação à nobre função que vem desempenhando à frente do Gabinete.

O artigo que escolhi para a Revista Comemorativa aos 75 anos da PGE é de interesse prático de todos os Procuradores, além de estar atualmente em voga: trata-se de narrativa de um emblemático fato ocorrido no país que gerou forte comoção social e dos seus desdobramentos jurídicos,

especialmente o anúncio de proposta do gestor público em indenizar as vítimas administrativamente, sem necessidade de demandas judiciais.

O objeto inicial de abordagem do texto é o fato conhecido como “O Massacre de Suzano”. Em seguida, é analisada a legislação paulista sobre as indenizações administrativas. Pretende-se enquadrá-las como meio adequado de resolução de disputas² com o poder público, com inspiração na atual tendência pelo sistema multiportas. Para tanto, é abordada a possibilidade de o Estado reparar danos causados a particulares em decorrência de atos praticados por seus agentes, agindo nessa qualidade, independentemente de processo judicial, levando em consideração o princípio da primazia do interesse público e a isonomia. Também é verificada a natureza jurídica das referidas indenizações administrativas e como a legislação paulista pode servir de paradigma para que a Administração Pública passe a adotar ferramentas que viabilizem indenizações no âmbito administrativo.

O tema foi objeto de amplas discussões em disciplina que cursei no doutorado da Faculdade de Direito da Universidade Federal do Paraná, ministrada pelo Professor Elton Venturi, a quem rendo minhas homenagens.

2. NARRATIVA DO CASO: O MASSACRE DE SUZANO

No dia 13 de março de 2019, dois ex-alunos invadiram a Escola Estadual Professor Raul Brasil, localizada no município de Suzano, Estado de São Paulo, atirando a esmo e causando a morte de sete pessoas, dentre elas duas funcionárias e cinco alunos que estavam no pátio da escola, no horário do intervalo. Guilherme Tauci Monteiro, de 17 anos, e Luiz Henrique de Castro, de 25 anos, estavam encapuzados quando adentraram no

2 A expressão é derivada do conhecido termo *ADR – Alternative Dispute Resolution* (meios alternativos de resolução de conflitos), mais recentemente denominado pela doutrina americana *Adequate Dispute Resolution* (meios adequados de resolução de conflitos).

colégio atirando com arma de fogo, desferindo golpes de machadinha e lançando dardos com uma besta em quem aparecesse à sua frente. Quando percebeu que estavam acuados, Guilherme executou o colega e, em seguida, suicidou-se. Antes do incidente, Guilherme Tauci assassinou seu tio numa revendedora de veículos. Resultaram do massacre 10 mortos, incluídos os atiradores, que obtiveram informações sobre o planejamento do ataque num *imageboard*³ denominado Dogolachan, que prega o terrorismo, a violência, a intolerância às minorias e o machismo. Ainda, mais onze estudantes ficaram feridos.⁴

Na Revista IstoÉ, foi noticiado que o Governador do Estado de São Paulo determinou o pagamento de R\$ 100.000,00 (cem mil reais) de indenização às vítimas.

O portal G1 divulgou que 33 (trinta e três) famílias de alunos da escola foram atendidas em plantão da Procuradoria Geral do Estado de São Paulo e que o Governador criou uma comissão executiva dentre integrantes da PGE para propor critérios de indenização das vítimas.⁵

3. LEGISLAÇÃO PAULISTA SOBRE INDENIZAÇÕES ADMINISTRATIVAS

A Lei nº 10.177 de 30/12/1998, do Estado de São Paulo, que regula o processo administrativo no âmbito da Administração Pública Estadual, prevê, nos seus artigos 65 a 71, o **procedimento administrativo de**

3 *Imageboard* é um tipo de fórum de discussões com postagens de imagens e textos mínimos, geralmente usado de forma anônima (<https://pt.wikipedia.org/wiki/Imageboard#:~:text=Um%20imageboard%20tamb%C3%A9m%20conhecido%20como,foi%20baseado%20no%20textboard%20channel>). Acesso em: 27/03/21).

4 Informações obtidas em https://pt.wikipedia.org/wiki/Massacre_de_Suzano e <https://istoe.com.br/o-massacre-de-suzano/>. Acesso em: 14/03/21.

5 *In*: <https://g1.globo.com/sp/sao-paulo/noticia/2019/03/17/familias-de-alunos-de-escola-alvo-de-massacre-buscam-orientacao-juridica.ghtml>, Acesso em: 14/03/21.

reparação de danos, que pode ser requerido por “aquele que pretender, da Fazenda Pública, ressarcimento por danos causados por agente público, agindo nessa qualidade” (art. 65). O procedimento se aplica à Administração Pública centralizada e descentralizada do Estado.⁶

O Decreto nº 44.422, de 23/11/1999, que regulamenta o processo administrativo de reparação de danos, explicita que o escopo da medida é a solução extrajudicial de litígios, de modo a evitar ao Estado o ônus da condenação judicial (art. 1º).

O requerimento deve ser protocolado na Procuradoria Geral do Estado até cinco anos contados do ato ou fato que houver dado causa ao dano⁷ e suspende o prazo prescricional para a ação de reparação de danos,⁸ sendo que a posterior opção do interessado pela via judicial implica extinção do processo administrativo.⁹ O requerente deve indicar seu nome, qualificação e endereço, os fundamentos de fato e de direito do pedido, a providência pretendida e as provas em poder da Administração Pública que pretende ver juntadas aos autos,¹⁰ bem como indicar precisamente o montante atualizado da indenização pretendida e a declaração de que concorda com as condições descritas nos artigos 65 e 66 da Lei nº 10.177, vale dizer, com o procedimento descrito na lei e com o pagamento da indenização sem acréscimo de juros, honorários advocatícios ou qualquer outro encargo.¹¹ Também deve anexar declaração atestando a inexistência de ação judicial ou a desistência de ação em curso.¹²

6 Lei nº 10.177, art. 1º e 71.

7 Lei nº 10.177, art. 65, I.

8 Lei nº 10.177, art. 65, II.

9 Decreto nº 44.422, art. 1º, § 2º.

10 Lei nº 10.177, art. 54, I a IV.

11 Lei nº 10.177, art. 54, III.

12 Lei nº 10.177, art. 65, IV e Decreto 44.422, art. 1º, §1º.

O rito deve observar as regras do art. 55 da Lei nº 10.177, *verbis*:

A tramitação dos requerimentos de que trata esta Seção observará as seguintes regras:

I - protocolado o expediente, o órgão que o receber providenciará a autuação e seu encaminhamento à repartição competente, no prazo de 2 (dois) dias;

II - o requerimento será desde logo indeferido, se não atender aos requisitos dos incisos I a IV do artigo anterior, notificando-se o requerente;

III - se o requerimento houver sido dirigido a órgão incompetente, este providenciará seu encaminhamento à unidade adequada, notificando-se o requerente;

IV - a autoridade determinará as providências adequadas à instrução dos autos, ouvindo, em caso de dúvida quanto à matéria jurídica, o órgão de consultoria jurídica;

V - quando os elementos colhidos puderem conduzir ao indeferimento, o requerente será intimado, com prazo de 7 (sete) dias, para manifestação final;

VI - terminada a instrução, a autoridade decidirá, em despacho motivado, nos 20 (vinte) dias subseqüentes;

VII - da decisão caberá recurso hierárquico.

O procedimento deve ser dirigido por Procurador do Estado designado pelo Procurador-Geral, denominado Procurador instrutor, que “terá os poderes e responsabilidades típicos de um Juízo Instrutor, cabendo-lhe elaborar o relatório final, com proposta fundamentada de decisão”.¹³ Também pode ser designado Procurador para atuar na condição de curador do interesse da Fazenda Pública.¹⁴

Conforme o art. 65, V da lei, a decisão administrativa é da competência do Procurador-Geral do Estado ou do dirigente da entidade descentralizada. O art. 4º do Decreto nº 44.422 estabelece critérios de alçada para as decisões do processo administrativo, prevendo que o Procurador-Geral poderá delegar a competência decisória ao Procurador Instrutor em

13 Decreto nº 44.422, art. 2º, § 3º.

14 Decreto nº 44.422, art. 2º, §2º.

pedidos de até R\$ 25.000,00.¹⁵ Os critérios podem ser assim representados:

AGENTE PROLATOR DA DECISÃO	VALOR
PROCURADOR INSTRUTOR	<p style="text-align: center;">ATÉ R\$ 25.000,00</p> <p>NECESSIDADE DE RECURSO DE OFÍCIO AO PROCURADOR-GERAL QUANDO A DECISÃO FOR SUPERIOR A R\$ 10.000,00</p>
PROCURADOR-GERAL	<p style="text-align: center;">A PARTIR DE R\$ 25.000,00</p> <p>NECESSIDADE DE RECURSO DE OFÍCIO AO GOVERNADOR QUANDO A INDENIZAÇÃO FOR SUPERIOR A R\$ 50.000,00</p>

Ainda, “nas decisões que determinem a inclusão do interessado no quadro de pensionistas do Estado, será considerado, para fins de definição da competência decisória e do cabimento de recurso de ofício, o total da indenização reconhecida, incluindo pensões vencidas e vincendas”,¹⁶ sendo que, nesta hipótese, “o recurso de ofício ao Governador será obrigatório apenas quando a indenização total superar R\$ 100.000,00 (cem mil reais)”.¹⁷

A decisão deverá ser compatível com a jurisprudência consagrada e dotada de critérios objetivos para a fixação da indenização.

¹⁵ A previsão de delegação está no art. 65, § 2º da Lei 10.177.

¹⁶ Decreto nº 44.422, art. 4º, VII.

¹⁷ Decreto nº 44.422, art. 4º, VIII.

No sítio eletrônico da Procuradoria Geral do Estado de São Paulo há CARTILHA DO PROCEDIMENTO ADMINISTRATIVO DE REPARAÇÃO DE DANOS CAUSADOS PELO ESTADO,¹⁸ onde constam critérios para a fixação de pagamentos de indenização por danos morais, a saber:

EVENTO	VALOR
MORTE	100 A 600 SALÁRIOS MÍNIMOS
LESÕES CORPORAIS	10 A 300 SALÁRIOS MÍNIMOS
OFENSA À LIBERDADE	20 A 300 SALÁRIOS MÍNIMOS
OFENSA À HONRA	20 A 300 SALÁRIOS MÍNIMOS
DEMAIS CASOS	10 A 500 SALÁRIOS MÍNIMOS

Acolhido o pedido, será inscrito o valor em registro cronológico e intimado o interessado,¹⁹ sendo que a ausência de manifestação no prazo de 10 (dez) dias implica em sua concordância com o valor. A desistência do interessado no mesmo prazo acarretará o cancelamento da inscrição e o arquivamento do feito.²⁰

O pagamento dos débitos inscritos até o dia 1º de julho será feito até o último dia do exercício seguinte²¹ e o interessado poderá considerar indeferido seu pedido caso não haja o pagamento no referido prazo.²² O pagamento do débito importa em quitação da reparação de danos.²³

18 *In:* <http://www.portal.pge.sp.gov.br/wp-content/uploads/2020/07/cartilharepdanos.pdf>. Acesso em: 15/03/2021.

19 Lei nº 10.177, art. 65, VI.

20 Lei nº 10.177, art. 65, VII.

21 Lei nº 10.177, art. 65, VIII.

22 Lei nº 10.177, art. 65, X.

23 Lei nº 10.177, art. 65, IX.

A lei também prevê a instauração posterior de processo administrativo que apure a responsabilidade do agente público por culpa ou dolo e a propositura de ação regressiva em caso de não haver o pagamento.

Apresentado o regramento paulista sobre indenizações administrativas, necessário analisar a viabilidade jurídica de pagamento de tais indenizações pela Administração Pública, dado o princípio da indisponibilidade do interesse público, sua natureza jurídica e como é possível estender a prática no sistema administrativo atual, à luz da legislação hodierna e dos avanços do direito administrativo desde que foi promulgada a lei do Estado de São Paulo, em 1998, no Governo de Mário Covas.

4. RESOLUÇÃO DE CONFLITOS COM O PODER PÚBLICO E A JUSTIÇA MULTIPORTAS

Verifica-se no sistema atual de processo civil o problema da massificação do contencioso administrativo, sendo a Fazenda Pública litigante frequente no Poder Judiciário brasileiro. Grande parte das causas são conflitos repetitivos: de menor complexidade, volumosos, demandando tratamento mecânico.

Segundo Kaline Ferreira, critérios estatísticos de metas acabam privilegiando esses litígios de massa, em detrimento dos mais complexos.²⁴ Pode-se citar como exemplos as causas que versam sobre reajuste e gratificação de determinadas categorias de servidores públicos. Os pedidos de indenização em face do Poder Público igualmente são frequentes no Poder Judiciário brasileiro.

Tal fato leva a pensar na necessidade de implantação de formas adequadas de solução de litígios, como mecanismos extrajudiciais

24 DAVI, Kaline Ferreira. **A massificação do contencioso administrativo** – um desafio para a Advocacia-geral da União. Publicações da Escola da AGU. 2019. In: <https://seer.agu.gov.br/index.php/EAGU/article/view/2343/1935> (Acesso em: 14/03/21), p. 133.

e administrativos, além das formas consensuais da mediação e da conciliação e do meio heterocompositivo da arbitragem.

Conforme já se analisou em outra oportunidade,

O Código de Processo Civil – NCPC, Lei nº 13.105, de 16 de março de 2015, veio a corroborar a tendência sedimentada em outros países, como os Estados Unidos, e já iniciada no Brasil, de fomentar os meios alternativos de solução de conflitos, ou ADR – alternative dispute resolution.

(...)

Percebeu-se que o Poder Judiciário não dispõe de estrutura física e material humano que deem conta de realizar a pacificação integral, de forma a julgar todos os conflitos que surgem na sociedade com segurança jurídica e celeridade. O volume de litígios que chegam ao Judiciário é tamanho (cerca de 102 milhões de processos passaram pelo Poder Judiciário em 2015, de acordo com o Relatório Justiça em Números 2016) e a especificidade e complexidade dos conflitos é tão diversificada, que se sentiu a necessidade de utilização de técnicas destinadas a minimizar a judicialização e ao mesmo tempo afastar ameaças ou lesões a direitos.²⁵

Com efeito, a prestação jurisdicional não é adequada à solução de diversos conflitos, tanto por motivos temporais (o problema do tempo do processo, fisiológico e/ou patológico), quanto em virtude da necessidade de conhecimento técnico especializadíssimo, inclusive em áreas transcendentais ao Direito. Assim, cada controvérsia teria uma solução adequada.²⁶

No âmbito das relações travadas pela Administração Pública, vêm sendo cada vez mais frequentes as soluções de conflitos sem a intervenção

25 LEITÃO, Cristina Bichels. As técnicas de conciliação e mediação pelo Poder Público no CPC e a judicialização da saúde: ensaio para o aprimoramento da Advocacia Pública. *In: Direito do Estado em debate: edição especial sobre a advocacia pública. Revista Jurídica da Procuradoria Geral do Estado do Paraná*. Curitiba: PGE, 2017, pp. 181-210.

26 CABRAL, Antonio do Passo; CUNHA, Leonardo Carneiro da. Negociação direta ou resolução colaborativa de disputas (Collaborative Law): Mediação sem mediador. *Revista de Processo*, São Paulo, v. 259, pp. 471-489, set. 2016.

do Poder Judiciário, não obstante o Direito Administrativo tradicional ter sido estruturado na ideia clássica de que a solução de conflitos era feita por meio do controle externo, do mandado de segurança, da ação popular e da responsabilidade administrativa.²⁷ Comenta Egon Bockmann Moreira:

Enfim, o desenlace era cometido ao próprio Estado (sobretudo tribunais de contas e Poder Judiciário). Todavia, no mais das vezes, isso implicava transformar um problema em outro (sem prover sua efetiva resolução).

Mais recentemente, sobretudo neste século XXI, constatou-se o óbvio: anulações de atos e contratos, mandados de segurança; sindicâncias, etc. são muito eficazes para determinados tipos de controvérsias. Mas não para todas. Há outros mecanismos que podem diminuir os custos e construir vantagens público-privadas de modo muito mais eficiente. Entre estes despontam a arbitragem e a mediação.²⁸

A arbitragem e a mediação são técnicas que podem reduzir os custos e construir vantagens público-privadas de forma mais eficiente em virtude de suas características de rapidez, especialidade técnica, estímulo à autocomposição etc.²⁹

Inclusive, o Código de Processo Civil prevê, no art. 174, que os entes da federação criarão câmaras de mediação e conciliação destinadas à solução consensual de conflitos. A Lei de Mediação, Lei nº 13.140, de 26 de junho de 2015, dispõe, além da mediação entre particulares, sobre a autocomposição de conflitos no âmbito da Administração Pública. A mesma lei também alterou alguns dispositivos da Lei de Arbitragem, merecendo destaque o art. 1º, § 1º: “A Administração Pública direta e indireta poderá

27 MOREIRA, Egon Bockmann. Contratação de árbitros e mediadores: inexigibilidade. **Revista Zênite ILC – Informativo de Licitações e Contratos**, Curitiba: Zênite, n. 301, pp. 235-241, mar. 2019, p. 2.

28 MOREIRA, loc. cit.

29 MOREIRA, loc. cit.

utilizar-se da arbitragem para dirimir conflitos relativos a direitos patrimoniais disponíveis”.

É relevante destacar o artigo 32, da Lei de Mediação, ao também prever que “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” (gn).

O sistema *multiportas*³⁰ – termo atualmente conhecido como aquele que proporciona a resolução de conflitos através do meio adequado, a depender da análise da situação concreta – abrange diversas formas de resolução de conflitos, como a negociação, a conciliação, a mediação, a arbitragem, a adjudicação estatal e outros meios já conhecidos e a surgir.³¹

Sobre os métodos consensuais de resolução de conflitos, Marco Antônio Garcia Lopes Lorencini comenta que, em contraposição à forte tendência de as pessoas recorrerem ao Poder Judiciário para a resolução de seus conflitos, surge a noção de empoderamento, que “pressupõe não entregar a solução de um impasse a outra pessoa, mas sim participar ativamente dessa solução e, por consequência, do seu próprio destino”.³² E completa o autor:

Nos métodos alternativos, é possível, com maior ou menor grau de liberdade, escolher o método, seu funcionamento, a lei aplicável, o procedimento e até o terceiro encarregado de encaminhar ou solucionar o conflito; em suma, é possível construir a

30 “A expressão *multiportas* decorre de uma metáfora: seria como se houvesse, no átrio do fórum, várias portas; a depender do problema apresentado, as partes seriam encaminhadas para a porta da mediação, ou da conciliação, ou da arbitragem, ou da própria justiça estatal” (CABRAL; CUNHA, 2016, p. 726).

31 Marco Antônio Garcia Lopes Lorencini também cita como formas alternativas de resolução de conflitos a avaliação de terceiro neutro, o “minitrial” e o “juiz de aluguel” no artigo “Sistema *multiportas*: Opções para tratamento de conflitos de forma adequada. **Mediação, Negociação e Arbitragem** – Curso para programas de graduação em Direito, São Paulo: Método, 2012, p. 65 e ss.

32 *Ibid.*, p. 60.

solução. Isso se faz sentir de modo mais evidente nos métodos consensuais, cujo exemplo clássico é a *mediação*, mas também nos métodos adjudicatórios, como a *arbitragem*. Daí o lugar comum de que os métodos alternativos contribuem para o *empoderamento*, já que ninguém sai o mesmo depois de passar por um conflito, como também a solução de um conflito tem a capacidade de transformar e *empoderar* uma pessoa.³³

Quanto aos conflitos da Administração Pública, cabe ao gestor, baseado em análise técnico-jurídica, escolher a opção mais adequada à solução, de acordo com o princípio da eficiência e verificado se o direito, naquela hipótese, pode ser objeto de composição.

Sobre isso, Leila Cuéllar traz à reflexão a análise de John W. Cooley sobre “o advogado como arquiteto do processo” na atualidade:

Ou seja, os advogados não mais vivem num mundo de simplicidade binária, onde servem aos clientes soluções fechadas, preconcebidas, idênticas às que se fazia há 10 ou 20 anos. Os desafios são bastante mais complexos e demandam criatividade para arquitetar processos dinâmicos, a fim de projetar e construir o ambiente jurídico que melhor resolva a controvérsia.

Não existem mais respostas prontas, mas os trabalhos são de alfaíataria: a busca contínua pela perfeição, respeitando sempre as particularidades (e as medidas) de cada cliente, em cada caso. Todos os conflitos, reais ou potenciais, exigem estudo minucioso de suas premissas normativas, em harmonia com as exatas perspectivas do cliente. As soluções não são estáticas nem automáticas, mas demandam criatividade.³⁴

Neste sentido, cabe, também na esfera da Administração Pública, optar pela solução mais adequada, tendo em vista a melhor resposta ao

33 LORENCINI, 2012, p. 60.

34 CUÉLLAR, Leila. **O advogado como arquiteto de processos**. In: <https://www.gazetadopovo.com.br/justica/o-advogado-como-arquiteto-de-processos-9cbzniej6vfh1jivzmp1rtrhr/>. Acesso em: 30/07/2019.

problema, ao conflito, o que abrange também a forma que será utilizada para atingir a solução. E esta forma poderá ser judicial ou extrajudicial, dentre as técnicas existentes e que poderão solucionar certamente o problema, como a mediação, a conciliação, a arbitragem, a negociação direta e o dispute board.³⁵

Tal assertiva também se aplica aos conflitos envolvendo políticas públicas, como política urbana, meio ambiente, desigualdades e improbidade administrativa.³⁶

Verifica-se, assim, que a lei paulista sobre indenizações administrativas está em consonância com o sistema multiportas e contempla solução administrativa para resolução de conflitos entre particulares e a Administração Pública, demonstrando que o legislador paulista anteviu, no final do século XX, medidas que agora começam a despontar, mas ainda estão longe de maturação, sendo necessária mudança de postura da Administração Pública e dos particulares.³⁷

5. A QUESTÃO DA INDISPONIBILIDADE DO INTERESSE PÚBLICO

Apresenta-se na atualidade um paradoxo acerca da indisponibilidade do interesse público. Ao mesmo tempo em que há inúmeros diplomas legais prevendo a possibilidade de utilização de meios consensuais de solução de conflitos com o Poder Público, como já acima mencionado, parte da doutrina e da jurisprudência continuam a propagar a indisponibilidade do

35 CUNHA, Leonardo Carneiro da. **A Fazenda Pública em juízo**. 15. ed. rev. atual. e ampl. Rio de Janeiro: Forense, 2018, p. 685.

36 LORENCINI, 2012, p. 72.

37 CUÉLLAR, Leila; MOREIRA, Egon Bockmann. Câmaras de autocomposição da Administração Pública brasileira: reflexões sobre seu âmbito de atuação. **Revista Brasileira de Alternative Dispute Resolution – RBADR**, ano 1, n. 1 (jan./jun.2019), Belo Horizonte: Fórum, 2019, p. 23.

interesse público como se fosse algo intransponível e somente passível de decisão adjudicatória estatal.

Antes de analisar a questão da indisponibilidade do interesse público e seus desdobramentos na condução da resolução de conflitos do Poder Público, vale rememorar a denominação dessa expressão tão utilizada no âmbito do Direito Administrativo.

Interesse público, como se sabe, é uma expressão aberta, vaga, indeterminada, admitindo inúmeras conceituações a depender do autor.

Interesse público já foi e ainda é vinculado a *bem comum, vontade geral e justiça*. Há quem critique tal conexão e aponte que interesse público é resquício de um Estado autoritário, “fruto de um juspositivismo ultrapassado, não condizente com o neoconstitucionalismo de princípios ou com o pós-Positivismo ou pós-Modernidade”; o interesse público deveria ser destronado pelos direitos fundamentais, alicerçados na dignidade da pessoa humana.³⁸ Outros há que defendam a noção de interesse público que em verdade “protegeria e não ameaçaria os direitos individuais”.³⁹

A noção de bem comum, de poder atrelado à justiça, remonta à Grécia Antiga.

De Platão vinha a ideia da comunidade justa, organizada hierarquicamente e governada por sábios legisladores. De Aristóteles vinha a ideia de que a finalidade do poder era a justiça como bem supremo da comunidade. De Cícero, a ideia do Bom Governo do príncipe virtuoso, espelho para a comunidade. De todos eles, a ideia de que a política era resultado da natureza e da razão.⁴⁰

38 GIAZOMUZZI, José Guilherme. Uma breve genealogia do interesse público. *In*: WALD, Arnold; JUSTEN FILHO, Marçal. **O direito administrativo na atualidade**. Estudos em Homenagem ao Centenário de Hely Lopes Meirelles. 1 ed., São Paulo: Malheiros, 2017, p. 637.

39 GIAZOMUZZI, loc. cit.

40 CHAUI, Marilena. **Convite à filosofia**. 14. ed. Editora Ática, 2014, p. 452.

Na doutrina tradicional do Direito administrativo no Brasil, Celso Antônio Bandeira de Mello sustenta que “o interesse público, o interesse do todo, do conjunto social, nada mais é do que a *dimensão pública dos interesses individuais*, ou seja, dos interesses *de cada indivíduo enquanto partícipe da sociedade (entificada juridicamente no Estado)*”.⁴¹

A noção apresentada acima ainda é prevalecente no mundo jurídico, seja na criação legislativa, seja na sua interpretação pelos tribunais e em grande parte da doutrina. Assim, passa-se a abordar o problema da indisponibilidade do interesse público com a ressalva de que não se descarta das críticas da academia. De qualquer forma, é importante consignar que o interesse público deve ser avaliado em cada situação concreta, a depender das circunstâncias e do direito envolvido, seja do Estado, seja da parte adversa. Há que se verificar o que está em jogo, de um lado e de outro.

Luciane Moessa de Souza apresenta como fundamentos constitucionais das formas consensuais de solução de conflitos os seguintes princípios: democrático, do acesso à justiça e da eficiência. A autora elenca uma série de instrumentos normativos que preveem soluções consensuais de conflitos envolvendo o Poder Público, como a Lei da Ação Civil Pública e o Estatuto da Criança e do Adolescente, que permitem ajustes de conduta.⁴² As premissas referidas pela autora foram base para a afirmação de que não se deve confundir as expressões indisponibilidade e intransigibilidade, já que esta decorre de disposição legal expressa.⁴³

Mais adiante, Luciane Moessa de Souza lembra da distinção entre interesse público primário e secundário proposta por Renato Alessi e

41 MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de direito administrativo**. 27. ed., rev. e atual. São Paulo: Malheiros Editores, 2010, p. 60.

42 SOUZA, Luciane Moessa de; OLIVEIRA, Igor Lima Goettenauer de Oliveira (orgs.). **Resolução consensual de conflitos coletivos envolvendo políticas públicas**. 1 ed. Brasília: Fundação Universidade e Brasília, 2014, p. 63.

43 SOUZA, loc. cit.

trazida ao Brasil por Celso Antônio Bandeira de Mello, referindo que o secundário é meramente patrimonial. Acrescenta que, mesmo no caso de interesse público primário, a sua supremacia seria aplicável apenas quando ele está em confronto com interesses individuais não fundamentais.⁴⁴

Para Kaline Ferreira, os tipos de conflitos que podem ser solucionados administrativamente são aqueles que admitem negociação ou a flexibilização dos direitos envolvidos.⁴⁵ A autora menciona que, na França, são permitidas soluções extrajudiciais de litígios patrimoniais da Administração Pública, sendo que “a capacidade das pessoas jurídicas de direito público bem como das pessoas físicas em renunciar aos seus direitos subjetivos é compatível com a adoção de vias transacionais”,⁴⁶ enquanto não se admite tal solução relativamente a conflitos sobre a legalidade dos atos administrativos.⁴⁷

Apesar de estar em voga a abordagem acerca das ADR's no âmbito do Poder Público, é certo que não há consenso no que tange ao conceito de direito patrimonial disponível passível de solução extrajudicial.

O Professor Eduardo Talamini⁴⁸ aborda a problemática em artigo sobre o tema, mencionando que a indisponibilidade do interesse público é decorrência do princípio constitucional republicano. “Bens públicos pertencem a todos e a cada um dos cidadãos, a nenhum agente público é dado desfazer-se deles a seu bel-prazer, como se estivesse dispendo de um bem

44 SOUZA, 2014, p. 67.

45 DAVI, 2019, p. 2.

46 Ibid., p. 3.

47 DAVI, loc. cit.

48 TALAMINI, Eduardo. A (in)disponibilidade do interesse público: consequências processuais (composições em juízo, prerrogativas processuais, arbitragem, negócios processuais e ação monitória) – versão atualizada para o CPC/2015, **Revista de Processo**, v. 264, 2017, pp. 83-107.

seu particular”.⁴⁹ Talamini classifica os bens públicos em irrenunciáveis, como o poder de legislar, e renunciáveis, como renúncia de receita fiscal.⁵⁰

Para o jurista, o fato de a Administração Pública estar submetida à legalidade, à moralidade e à boa-fé, princípios descritos no artigo 37 da Constituição Federal, implica no dever de o Estado, caso verifique que um particular possui determinado direito em relação a ele, dar-lhe cumprimento, independentemente de intervenção judicial. Segundo o processualista, isto não significa dispor do interesse, já que neste caso não há direito da Administração Pública. Ao contrário, cumprir tais direitos é atender ao interesse público.⁵¹

O jurista cita exemplos de previsões legais de desnecessidade de intervenção judicial para que a Administração Pública reconheça direito de particular, como é o caso dos artigos 53 e 55, da Lei nº 9.784/98 (dever de anulação de atos ilegítimos praticados em detrimento da esfera jurídica de particular) e do artigo 65, IV, d, da Lei nº 8.666/93 (possibilidade de alteração contratual para recomposição do equilíbrio econômico-financeiro).⁵²

Talamini ressalta a distinção entre a indisponibilidade do direito material e a indisponibilidade da pretensão à tutela jurisdicional, o que é uma interessante concepção para aferir o que pode ser objeto de negociação, mediação ou arbitragem.⁵³

Lembra o autor que há limites e condições para que seja viável a adoção da disponibilidade de interesses da Administração Pública, como:

49 TALAMINI, 2017, p. 85.

50 TALAMINI, loc. cit.

51 TALAMINI, loc. cit.

52 Ibid., p. 87.

53 Vide item 6, infra.

prévio processo administrativo; autorização legislativa geral ou específica; mecanismos de controle e isonomia entre particulares na mesma situação. Aponta a previsão do artigo 852 do Código Civil, que exclui da arbitragem as ações de Estado, as que versam sobre direito de família e outras que não tenham caráter estritamente patrimonial.

O Professor Elton Venturi pontua a indefinição conceitual acerca dos direitos indisponíveis e assevera que tal fator tem servido como “ferramenta técnico-jurídica que objetivaria, em tese, a melhor proteção de determinados interesses ou direitos considerados fundamentais, tanto a título individual como coletivo”.⁵⁴ Quanto ao interesse público, tem sido utilizado de forma genérica a manter o discurso da adjudicação judicial.

Ao tratar do tema, Elton Venturi aborda as clássicas formas de autotutela previstas no ordenamento jurídico e propõe uma possível identificação de um regime jurídico especial de proteção aos direitos fundamentais indisponíveis. Lembra que o sistema da justiça multiportas, gradativamente inserido no país em importação a institutos dos Estados Unidos, como a negociação, conciliação, mediação e arbitragem, tem aberto novas perspectivas na análise dos direitos indisponíveis. Assevera que é possível distinguir direitos disponíveis, indisponíveis e indisponíveis transacionáveis. Estes últimos poderiam ser objeto das técnicas citadas. Destaca o professor que a abertura para uma visão da disponibilidade dos direitos indisponíveis “revela-se libertadora, lógica e eficiente para relativização de um exacerbado e persistente paternalismo”. Afinal, o fato do direito ser a princípio indisponível não significa que ele seja inegociável. Por vezes, negociar o direito indisponível é a única forma de protegê-lo.

No mesmo sentido da doutrina acima citada, o Conselho Nacional de Justiça possui regramento acerca do fomento às ADR na Resolução 125/2010, que instituiu a Política Judiciária Nacional de tratamento dos

54 VENTURI, Elton. Transação de direitos indisponíveis? **Revista de Processo**, v. 251, 2016, pp. 391-426.

conflitos de interesses, “tendente a assegurar a todos o direito à solução dos conflitos por meios adequados à sua natureza” (artigo 1º). A resolução prevê, no seu artigo 6º, VII, que cabe ao CNJ “realizar gestão junto às empresas e às agências reguladoras de serviços públicos, a fim de implementar práticas autocompositivas”.

O Superior Tribunal de Justiça já decidiu pela validade de cláusula compromissória estabelecida em contrato administrativo de concessão firmado entre a Agência Nacional de Petróleo e a Petrobras, reconhecendo a competência do Tribunal Arbitral para processar e julgar o conflito.⁵⁵

55 CONFLITO POSITIVO DE COMPETÊNCIA. JUÍZO ARBITRAL E ÓRGÃO JURISDICIONAL ESTATAL. CONHECIMENTO. ARBITRAGEM. NATUREZA JURISDICIONAL. MEIOS ALTERNATIVOS DE SOLUÇÃO DE CONFLITO. DEVER DO ESTADO. PRINCÍPIO DA COMPETÊNCIA-COMPETÊNCIA. PRECEDÊNCIA DO JUÍZO ARBITRAL EM RELAÇÃO À JURISDIÇÃO ESTATAL. CONTROLE JUDICIAL A POSTERIORI. CONVIVÊNCIA HARMÔNICA ENTRE O DIREITO PATRIMONIAL DISPONÍVEL DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E O INTERESSE PÚBLICO. CONFLITO DE COMPETÊNCIA JULGADO PROCEDENTE.

I - Conflito de competência entre o Tribunal Arbitral da Corte Internacional de Arbitragem da Câmara de Comércio Internacional e o Tribunal Regional Federal da 2ª Região, suscitado pela Petróleo Brasileiro S/A - PETROBRAS. Reconhecida a natureza jurisdicional da arbitragem, compete a esta Corte Superior dirimir o conflito.

II - Definição da competência para decidir acerca da existência, validade e eficácia da Cláusula Compromissória de Contrato de Concessão firmado para exploração, desenvolvimento e produção de petróleo e gás natural, cujas condições para execução foram alteradas unilateralmente pela agência reguladora por meio da Resolução da Diretoria (RD) n. 69/2014.

III - O conflito de competência não se confunde com os pedidos e causa de pedir da ação originária, na qual se objetiva a declaração de indisponibilidade do direito objeto da arbitragem e consequente inaplicabilidade da cláusula arbitral e a declaração de nulidade do procedimento arbitral em decorrência da Resolução da Diretoria n. 69/14, alterando a área de concessão controvertida, cumulado com pedido de anulação do processo arbitral, qual seja, de anti-suit injunction, destinada a evitar seu processamento junto ao Juízo Arbitral.

V - O CPC/2015 trouxe nova disciplina para o processo judicial, exortando a utilização dos meios alternativos de solução de controvérsia, razão pela qual a solução consensual configura dever do Estado, que deverá promovê-la e incentivá-la (art. 3º, §§ 1º e 2º). A parte tem direito de optar pela arbitragem, na forma da lei (art. 42).

VI - A Lei n. 13.129/15 introduziu no regime jurídico da arbitragem importantes inovações, com destaque para os princípios da competência-competência, da autonomia da vontade e da cláusula compromissória (arts. 1º, 3º e 8º, parágrafo único).

VII - No âmbito da Administração Pública, desde a Lei n. 8.987/95, denominada Lei

Anteriormente, o Superior Tribunal de Justiça já havia decidido pela validade de cláusula compromissória em contrato firmado por sociedade de economia mista ao engendrar vínculo de natureza disponível.⁵⁶

Geral das Concessões e Permissões de Serviços Públicos, com a redação dada pela Lei n. 11.196/05, há previsão expressa de que o contrato poderá dispor sobre o emprego de mecanismos privados para resolução de conflitos, inclusive a arbitragem. No mesmo sentido a Lei n. 9.478/97, que regula a política energética nacional, as atividades relativas à extração de petróleo e a instituição da ANP (art. 43, X) e a Lei n. 13.129/15, que acresceu os §§ 1º e 2º, ao art. 1º da Lei n. 9.307/96, quanto à utilização da arbitragem pela Administração Pública.

VIII - A jurisdição estatal decorre do monopólio do Estado de impor regras aos particulares, por meio de sua autoridade, consoante princípio da inafastabilidade do controle judicial (art. 5º, XXXV, da Constituição da República), enquanto a jurisdição arbitral emana da vontade dos contratantes.

IX - A jurisdição arbitral precede a jurisdição estatal, incumbindo àquela deliberar sobre os limites de suas atribuições, previamente a qualquer outro órgão julgador (princípio da competência-competência), bem como sobre as questões relativas à existência, à validade e à eficácia da convenção de arbitragem e do contrato que contenha a cláusula compromissória (arts. 8º e 20, da Lei n. 9.307/96, com a redação dada pela Lei n. 13.129/15).

X - Convivência harmônica do direito patrimonial disponível da Administração Pública com o princípio da indisponibilidade do interesse público. A Administração pública, ao recorrer à arbitragem para solucionar litígios que tenham por objeto direitos patrimoniais disponíveis, atende ao interesse público, preservando a boa-fé dos atos praticados pela Administração Pública, em homenagem ao princípio da segurança jurídica.

XI - A arbitragem não impossibilita o acesso à jurisdição arbitral por Estado-Membro, possibilitando sua intervenção como terceiro interessado. Previsões legal e contratual.

XIII - Prematura abertura da instância judicial em descompasso com o disposto no art. 3º, § 2º, do CPC/2015 e os termos da Convenção Arbitral.

XIV - Conflito de competência conhecido e julgado precedente, para declarar competente o Tribunal Arbitral da Corte Internacional de Arbitragem da Câmara de Comércio Internacional. Agravos regimentais da Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis e do Estado do Espírito Santo prejudicados.

(CC 139.519/RJ, Rel. Ministro NAPOLEÃO NUNES MAIA FILHO, Rel. p/ Acórdão Ministra REGINA HELENA COSTA, PRIMEIRA SEÇÃO, julgado em 11/10/2017, DJe 10/11/2017).

56 ADMINISTRATIVO. MANDADO DE SEGURANÇA. PERMISSÃO DE ÁREA PORTUÁRIA. CELEBRAÇÃO DE CLÁUSULA COMPROMISSÓRIA. JUÍZO ARBITRAL. SOCIEDADE DE ECONOMIA MISTA. POSSIBILIDADE. ATENTADO.

1. A sociedade de economia mista, quando engendra vínculo de natureza disponível, encartado no mesmo cláusula compromissória de submissão do litígio ao Juízo Arbitral, não pode pretender exercer poderes de supremacia contratual previsto na Lei

Em resumo, há farta argumentação para respaldar a viabilidade de realização de autocomposição pelo Poder Público, seja porque parte dos interesses da Administração Pública é de natureza patrimonial, o que indica sua disponibilidade, seja porque, na análise da situação concreta, o Poder Público pode reconhecer o direito do particular, o que pode justificar a autocomposição. Ademais, os princípios da eficiência administrativa, do acesso à justiça e o princípio democrático representam o alicerce necessário a respaldar o consenso.

6. INDISPONIBILIDADE MATERIAL NÃO SE CONFUNDE COM INDISPONIBILIDADE PROCESSUAL. O INTERESSE PÚBLICO PODE SER ATINGIDO NA VIA EXTRAJUDICIAL

Há um mito de que conflitos nos quais a Administração Pública integra um dos polos somente pode ser resolvido pela via judicial. Confunde-se

8.666/93.

(...)

Um pesquisador atento e diligente poderá facilmente verificar que não existe qualquer razão que inviabilize o uso dos tribunais arbitrais por agentes do Estado.

(...)

7. Deveras, não é qualquer direito público sindicável na via arbitral, mas somente aqueles cognominados como “disponíveis”, porquanto de natureza contratual ou privada.

(...)

10. Destarte, é assente na doutrina e na jurisprudência que indisponível é o interesse público, e não o interesse da administração.

11. Sob esse enfoque, saliente-se que dentre os diversos atos praticados pela Administração, para a realização do interesse público primário, destacam-se aqueles em que se dispõe de determinados direitos patrimoniais, pragmáticos, cuja disponibilidade, em nome do bem coletivo, justifica a convenção da cláusula de arbitragem em sede de contrato administrativo.

12. As sociedades de economia mista, encontram-se em situação paritária em relação às empresas privadas nas suas atividades comerciais, consoante leitura do artigo 173, § 1º, inciso II, da Constituição Federal, evidenciando-se a inócência de quaisquer restrições quanto à possibilidade de celebrarem convenções de arbitragem para solução de conflitos de interesses, uma vez legitimadas para tal as suas congêneres.

(MS 11.308/DF, Rel. Ministro LUIZ FUX, PRIMEIRA SEÇÃO, julgado em 09/04/2008, DJe 19/05/2008).

indisponibilidade material com indisponibilidade processual. Generaliza-se a indisponibilidade. Conforme já alertado acima, com esteio na lição de Talamini, há que se fazer as devidas distinções.

O interesse público pode ser indisponível do ponto de vista material. Mas isto não significa que não pode ser objeto de transação, sob qualquer via de afastamento conflitivo fora do âmbito do Poder Judiciário. Permitir a solução consensual ou arbitral de conflitos que envolvem o Poder Público ou o interesse público é, muitas vezes, ir na direção do próprio interesse público. Neste sentido é de se lembrar da menção acima sobre o advogado como arquiteto de processos aludida no artigo da Professora Leila Cuéllar, apto a verificar a solução ótima. Neste caso, o gestor público, auxiliado pelo advogado público, deve ter o conhecimento jurídico e a habilidade para encontrar a porta mais adequada, realizando o ajuste fino da situação conflitiva com o meio mais apropriado de solução.

Situações há em que o interesse é realmente inegociável, como por exemplo a definição de área de preservação permanente, que é determinada em lei.⁵⁷

Todavia, como propõe Juarez Freitas, é possível uma reconfiguração da composição dos conflitos que permita a transposição da cultura adversarial, de modo que o agente público, ao cumprir seu dever ético-jurídico, comporte-se de forma menos beligerante, reduzindo a processualização dos conflitos.⁵⁸

Mas é preciso ressaltar a necessidade de fundamentação da decisão da Administração Pública que optar pela autocomposição, em decorrência de prévia negociação ou mediação, bem como do respeito aos princípios do devido processo legal e da isonomia entre os particulares.

57 FREITAS, Juarez. Negociação proba no Direito Administrativo brasileiro: a superação do jogo de soma zero. **Revista de Direito Administrativo**, ano 2018, jan-abr., p. 118.

58 Ibid., p. 116.

7. A INDENIZAÇÃO ADMINISTRATIVA POSSUI NATUREZA DE CONSENSO ENTRE A ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E O PARTICULAR

Após a análise da possibilidade de a Administração Pública se submeter a formas extrajudiciais para solução de conflitos, inclusive as indenizações administrativas relatadas anteriormente, cabe verificar a sua natureza jurídica.

Não obstante ao final do processo administrativo haver uma decisão de Procurador de Estado, por vezes ratificada pelo Procurador-Geral ou pelo Governador, a depender do valor envolvido, não há a figura de um terceiro imparcial no processo. Não há mediador ou conciliador: há duas partes com intenção de negociar.

De modo que não se trata de forma heterocompositiva de solução de conflitos. Ao contrário, trata-se de forma autocompositiva, já que o requerimento firmado pelo particular é processado e decidido pela própria Administração Pública, na pessoa do Procurador Instrutor ou do Procurador-Geral.

Como visto acima, se o particular não concordar com a decisão final, poderá desistir do processo e ajuizar a demanda judicial. Lembre-se que o prazo prescricional é suspenso com o pedido administrativo. Por outro lado, se o particular concordar com a decisão, será realizado o pagamento até o exercício financeiro seguinte caso o débito seja inscrito até o dia 1º de julho. Nesta hipótese frutífera, há consenso entre a decisão da Administração Pública e o particular. Trata-se, assim, de verdadeiro acordo de vontades precedido do processo administrativo, que deve observar, como já pontuado, o devido processo legal.

Cabe aqui mencionar a importância da adoção da negociação colaborativa de conflitos, diferente da competitiva. Trata-se de uma forma promissora no estudo das ADR's, denominada *collaborative law* pela

doutrina estadunidense.⁵⁹

A análise dos dispositivos da lei e do decreto, conforme item 3, demonstra que o rito previsto no âmbito do Estado de São Paulo atende o devido processo legal, devendo respeitar a ampla defesa, a isonomia, bem como os princípios da Administração Pública elencados no artigo 37 da Constituição da República, a saber: legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência.

Ressalte-se que é desnecessária a homologação da decisão pelo Poder Judiciário, uma vez que advém do consenso das partes. De um lado, o particular, que protocola o pedido administrativo; de outro, a administração, que decide com critérios objetivos pelo deferimento ou não do pleito. Porém, nada impede que as partes requeiram a homologação judicial; neste caso, será título executivo judicial (CPC, art. 487, III, “b”).

8. A RESPONSABILIDADE DO PROCURADOR QUE PARTICIPA DA COMPOSIÇÃO EXTRAJUDICIAL DEVE SER RESTRITA AOS CASOS DE DOLO OU FRAUDE

Por fim, há um ponto crucial para que fluam as portas distintas da judicial. É preciso que a doutrina e a lei reconheçam, sem pestanejos, que o servidor – gestor, advogado público ou qualquer agente que represente o Estado nas composições extrajudiciais – só seja responsabilizado civil, administrativa ou criminalmente por dolo ou fraude.

Tal como deve acontecer no caso da emissão de pareceres, a responsabilidade do Procurador por atos praticados em autocomposições reguladas por lei deve se restringir aos casos de dolo ou culpa. Sobre o assunto, é sempre pertinente a lembrança das lições de Diogo de Figueiredo Moreira Neto quanto à responsabilidade do advogado público

59 “O mecanismo pretende também suprir uma lacuna de meios de solução de conflitos e permitir uma alternativa de um procedimento pré-processual para a solução amistosa de conflitos sem a presidência ou ajuda de uma figura central” CABRAL; CUNHA, 2016, p. 732.

na emissão de pareceres:

22. Em outras palavras: o abuso na prática da atividade de advocacia não se presume, e há sempre necessidade da prova do dolo ou da culpa na prática de um ato interpretativo, sendo esta apreciação privativa dos órgãos constitucionalmente competentes para declarar o abuso e aplicar a competente sanção prevista na legislação que rege a advocacia de Estado.

23. O Parecer jurídico, mesmo o vinculante, apenas torna obrigatória para o órgão administrativo decisório a observância de seu conteúdo interpretativo do direito, e nada mais que isto, pois jamais obrigará a edição de ato decisório por parte do agente administrativo competente, não se incluindo, portanto, naquela obrigatoriedade legal de respeitar os limites jurídicos opinados, qualquer aceitação estendida quanto aos dados técnicos ou fáticos acaso considerados.⁶⁰

A Lei nº 13.140/2015 contém, no seu art. 40, norma que responsabiliza os servidores e empregados públicos que participem do processo de composição extrajudicial do conflito, quando, mediante dolo ou fraude, receberem qualquer vantagem patrimonial indevida, permitirem ou facilitarem sua recepção por terceiro, ou para tal concorrerem. Tal regra é aplicável a advogados públicos que se enquadrem na hipótese legal.

O CPC dispõe, no artigo 184, que o membro da Advocacia Pública será civil e regressivamente responsável quando agir com dolo ou fraude no exercício de suas funções. A Lei nº 13.327/16 estabelece, no seu artigo 38, § 2º, que os advogados públicos federais só serão responsabilizados por seus respectivos órgãos correccionais, ressalvadas as hipóteses de dolo ou fraude.

De modo que o Procurador do Estado que atuar em processos de indenizações administrativas como a prevista na legislação paulista só poderá vir a ser responsabilizado por danos causados ao Poder Público em decorrência de sua atuação caso seja comprovado o dolo ou a fraude.

60 MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. **A responsabilidade do advogado de Estado.** Exposição apresentada em 31 de outubro de 2007, no auditório da Procuradoria-Geral do Estado do Rio de Janeiro. In: <http://abrap.org.br/wp-content/uploads/2012/12/res.pdf>, p. 12.

9. O DESFECHO DO CASO

Como se extrai do sítio eletrônico SP Notícias, a Procuradoria Geral do Estado e a Defensoria Pública firmaram acordos com as vítimas do Massacre de Suzano.⁶¹ Neste caso, o Governador reconheceu a responsabilidade do Estado em decreto,⁶² que dispensou o processo administrativo de indenização.

61 *In*: <http://www.saopaulo.sp.gov.br/spnoticias/governo-conclui-indenizacoes-as-vitimas-da-tragedia-em-suzano/>. Acesso em: 14/03/21.

62 Dispôs o Decreto nº 64.145/2019: Considerando que é função essencial do Estado garantir a integridade física e moral dos alunos e servidores da rede estadual de ensino; Considerando os trágicos fatos ocorridos em 13 de março do corrente, na Escola Estadual Professor Raul Brasil, no Município de Suzano, Estado de São Paulo, que resultaram no falecimento de alunos e servidores da rede estadual de ensino; e Considerando a responsabilidade civil do Estado no referido episódio, daí resultando a obrigação de reparar danos, nos termos do artigo 37, § 6º, da Constituição da República, Decreta:

Artigo 1º - Fica autorizado o pagamento de indenização às vítimas e/ou familiares dos alunos e servidores da rede estadual de ensino vítimas de atos criminosos praticados em 13 de março do corrente no interior das instalações da Escola Estadual Professor Raul Brasil, no Município de Suzano, Estado de São Paulo.

Artigo 2º - Fica instituído, no âmbito da Procuradoria Geral do Estado, Comissão Executiva para, no prazo de 30 (trinta) dias, contados da designação de seus membros, propor os critérios da indenização a que alude o artigo 1º deste decreto, cumprindo-lhe apresentar, na oportunidade, relatório circunstanciado, bem assim adotar as providências necessárias ao respectivo pagamento.

Parágrafo único - As ações a cargo da Comissão Executiva a que alude o “caput” deste artigo incluirão a confecção de cadastro que relacione os beneficiários dos pagamentos.

Artigo 3º - Integrarão a Comissão Executiva de que trata o artigo 2º deste decreto:

I - a Procuradora-Geral do Estado, que exercerá a coordenação dos trabalhos;

II - 2 (dois) Procuradores do Estado;

III - 1 (um) representante da Secretaria da Educação, 1 (um) representante da Secretaria da Segurança Pública e 1 (um) representante da Secretaria de Desenvolvimento Social;

IV - mediante convite, representantes da Defensoria Pública do Estado de São Paulo, nos termos definidos por seu Titular.

§ 1º - Os Secretários da Educação, da Segurança Pública e de Desenvolvimento Social encaminharão à Procuradora-Geral do Estado, no prazo de até 24 (vinte e quatro) horas contadas da publicação deste decreto, a indicação dos representantes das respectivas Pastas.

§ 2º - A Procuradora-Geral do Estado, à vista da indicação a que se refere o § 1º, designará de imediato os membros de que tratam os incisos II a IV deste artigo.

§ 3º - Para o fim de que trata o artigo 1º deste decreto, bem assim para assistir os familiares das vítimas e a comunidade escolar no conjunto de providências derivadas

10. CONCLUSÕES

Tramita na Câmara dos Deputados o Projeto de Lei nº 412/2011, que justamente dispõe sobre a responsabilidade civil do Estado no âmbito da União, Estados, Distrito Federal e municípios, bem como autarquias e fundações públicas. O projeto prevê, no seu artigo 15, o ressarcimento administrativo do dano, com regras semelhantes às aquelas descritas acima, mas sem o detalhamento da legislação paulista.

Tal previsão representa mais um passo em direção à virada já iniciada pelas formas consensuais de resolução de conflitos que envolvem a Administração Pública.

As indenizações administrativas representam uma forma de a Administração Pública dar atendimento a direitos dos particulares sem necessidade de que estes proponham demandas judiciais que podem durar anos. Do ponto de vista do Estado, é interessante porque proporciona a realização do direito mais rapidamente à vítima, ao mesmo tempo em que viabiliza a decisão pela própria administração, com critérios objetivos, seguida de anuência do particular, que tem a opção de desistir da forma administrativa caso não se sinta satisfeito.

Trata-se, assim, de medida de natureza consensual, verdadeiro acordo pactuado entre as partes, proporcionando a elas empoderamento para decidir seus próprios rumos. A Administração sabe quanto pode pagar e a vítima tem a oportunidade de escolher pela via consensual ou não. Vários fatores podem influenciar nas decisões, mas o que importa é que são as pessoas envolvidas a tomá-las. Isso é buscar a paz social. Isso é atender ao interesse público, no seu sentido tradicional, e aos direitos fundamentais da pós-modernidade.

da ocorrência de que trata este decreto, incluído suporte psicológico e socioafetivo, os membros da Comissão Executiva exercerão suas atividades nas instalações da Diretoria de Ensino - Região de Suzano.

Artigo 4º - Este decreto entra em vigor na data de sua publicação.

REFERÊNCIAS

- CHAUI, Marilena. **Convite à filosofia**. 14. ed. Editora Ática, 2014.
- CUÉLLAR, Leila. **O advogado como arquiteto de processos**. In: <https://www.gazetadopovo.com.br/justica/o-advogado-como-arquiteto-de-processos-9cbzniej6vfh1jivzmp1rtrhr/>. Acesso em: 30/07/2019.
- CUÉLLAR, Leila; MOREIRA, Egon Bockmann. Câmaras de autocomposição da Administração Pública brasileira: reflexões sobre seu âmbito de atuação. **Revista Brasileira de Alternative Dispute Resolution – RBADR**, ano 1, n. 1 (jan./jun.2019), Belo Horizonte: Fórum, 2019, p. 19-36.
- CUNHA, Leonardo Carneiro da. **A Fazenda Pública em juízo**. 15. ed. rev. atual. e ampl. Rio de Janeiro: Forense, 2018.
- CUNHA, Leonardo Carneiro da; CABRAL, Antonio do Passo. Negociação direta ou resolução colaborativa de disputas (Collaborative Law): Mediação sem mediador. **Revista de Processo**, São Paulo, v. 259, pp. 471-489, set. 2016.
- DAVI, Kaline Ferreira. **A massificação do contencioso administrativo – um desafio para a Advocacia-geral da União**. 2019. Publicações da Escola da AGU, In: <https://seer.agu.gov.br/index.php/EAGU/article/view/2343/1935>. Acesso em: 14/03/21.
- FREITAS, Juarez. Negociação proba no Direito Administrativo brasileiro: a superação do jogo de soma zero. **Revista de Direito Administrativo**, ano 2018, jan-abr., p. 118.
- GIACOMUZZI, José Guilherme. Um breve genealogia do interesse público. In: WALD, Arnold; JUSTEN FILHO, Marçal. **O direito administrativo na atualidade**. Estudos em Homenagem ao Centenário de Hely Lopes Meirelles. 1 ed., São Paulo: Malheiros, 2017.
- LEITÃO, Cristina Bichels. As técnicas de conciliação e mediação pelo Poder Público no CPC e a judicialização da saúde: ensaio para o aprimoramento da Advocacia Pública, In: **Direito do Estado em debate: edição especial sobre a advocacia pública**. **Revista Jurídica da Procuradoria Geral do Estado do Paraná**. Curitiba: PGE, 2017, pp. 181-210.

LORENCINI, Marco Antônio Garcia Lopes. Sistema multiportas: Opções para tratamento de conflitos de forma adequada. *In*: SALES, Carlos Alberto de; LORENCINI, Marco Antônio Garcia Lopes e SILVA, Paulo Eduardo Alves da. (org.). **Mediação, Negociação e Arbitragem – Curso para programas de graduação em Direito**. São Paulo: Método, 2012, pp. 57-85.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de direito administrativo**. 27. ed., rev. e atual. São Paulo: Malheiros Editores, 2010.

MOREIRA, Egon Bockmann. Contratação de árbitros e mediadores: inexigibilidade. **Revista Zênite ILC – Informativo de Licitações e Contratos**, Curitiba: Zênite, n. 301, pp. 235-241, mar. 2019.

MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. **A responsabilidade do advogado de Estado**. Exposição apresentada em 31 de outubro de 2007, no auditório da Procuradoria Geral do Estado do Rio de Janeiro. *In*: <http://abrap.org.br/wp-content/uploads/2012/12/res.pdf>.

SOUZA, Luciane Moessa de; OLIVEIRA, Igor Lima Goettenauer de Oliveira (orgs.). **Resolução consensual de conflitos coletivos envolvendo políticas públicas**. 1 ed. Brasília: Fundação Universidade de Brasília, 2014.

TALAMINI, Eduardo. A (in)disponibilidade do interesse público: consequências processuais (composições em juízo, prerrogativas processuais, arbitragem, negócios processuais e ação monitória) – versão atualizada para o CPC/2015. **Revista de Processo**, v. 264, 2017, pp. 83-107.

VENTURI, Elton. Transação de direitos indisponíveis? **Revista de Processo**, v. 251, 2016, pp. 391-426.