



Confederação Nacional da Indústria

PELO FUTURO DA INDÚSTRIA

EXCELENTÍSSIMO SENHOR MINISTRO PRESIDENTE DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL

CONFEDERAÇÃO NACIONAL DA INDÚSTRIA – CNI, entidade sindical de grau superior representativa da indústria brasileira, com sede em Brasília, DF, SBN, Quadra 1, Bloco "C", Edifício Roberto Simonsen, inscrita no CNPJ sob o nº 33.665.126/0001-34, por seus advogados (instrumento de mandato anexo), vem, com apoio nos artigos 102, inciso I, alínea "a", e 103, inciso IX, ambos da Constituição Federal, propor

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE

(com pedido de liminar)

tendo por objeto os dispositivos que tratam da criação de órgão arbitral para solucionar litígios que envolvam a Administração Pública goiana, dispostos na Lei Complementar 144, de 24 de julho de 2018, do Estado de Goiás, que institui a Câmara de Conciliação, Mediação e Arbitragem da Administração Estadual (CCMA), estabelece medidas para a redução da litigiosidade no âmbito administrativo e perante o Poder Judiciário e promove modificações na Lei Complementar 58, de 4 de julho de 2006.



Confederação Nacional da Indústria

PELO FUTURO DA INDÚSTRIA

I – SÍNTESE E CONTEXTUALIZAÇÃO

1. A Lei Complementar 144/2018, sob o argumento de reduzir a litigiosidade administrativa e judicial que envolva a Administração Pública do Estado de Goiás, instituiu câmara de arbitragem em flagrante desrespeito ao texto constitucional, uma vez que não garante a imprescindível isenção do órgão julgador, nem a necessária autonomia da vontade para a escolha deste método alternativo de solução de controvérsias.
2. Ao estabelecer que tal câmara será constituída por Procuradores do próprio Estado de Goiás, que será parte nas controvérsias arbitrais, a norma viola não somente o princípio da imparcialidade, mas igualmente os princípios do devido processo legal (do qual a garantia de um julgamento imparcial decorre) e do contraditório e ampla defesa (arts. 5º, XXXVII, LIII, LIV, LV e 95 da CF/88).
3. Como a sentença arbitral tem força de coisa julgada e, nesse sentido, o órgão arbitral acaba por substituir o possível controle do Poder Judiciário, ao impor tal método de solução de controvérsias, a norma igualmente viola o princípio da autonomia da vontade e, ato seguinte, o postulado da inafastabilidade da prestação jurisdicional (art. 5º, XXXV da CF/88). Ainda nesse sentido, há igualmente violação à separação de Poderes, uma vez que a Câmara criada, no âmbito do Poder Executivo, usurpa o exercício da função jurisdicional do Poder Judiciário (art. 2º, CF/88) e a delega, em certos casos, a agentes do Executivo que funcionarão como árbitros quando o próprio Estado for parte.
4. Ademais, ao tratar de matéria processual no juízo arbitral, a norma viola a repartição de competências estabelecida na Constituição Federal, sobretudo *vis-à-vis* da competência privativa da União para legislar sobre direito processual (art. 22, I, da CF/88).

II - TEOR DA LEI ATACADA

5. Este o teor da lei atacada, no que interessa, com os dispositivos questionados em destaque:



Confederação Nacional da Indústria

PELO FUTURO DA INDÚSTRIA

LEI COMPLEMENTAR Nº 144, DE 24 JULHO DE 2018

Institui a Câmara de Conciliação, Mediação e **Arbitragem** da Administração Estadual (CCMA), estabelece medidas para a redução da litigiosidade no âmbito administrativo e perante o Poder Judiciário e promove modificações na Lei Complementar nº 58, de 4 de julho de 2006.

A ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE GOIÁS, nos termos do art. 10 da Constituição Estadual, decreta e eu sanciono a seguinte Lei Complementar:

CAPÍTULO I DAS DISPOSIÇÕES GERAIS

Art. 1º Esta Lei Complementar dispõe sobre a criação da Câmara de Conciliação, Mediação e **Arbitragem** da Administração Estadual (CCMA), vinculada à Procuradoria-Geral do Estado, bem como institui medidas para a redução da litigiosidade administrativa e perante o Poder Judiciário, tendo por base os seguintes objetivos:

(...)

Art. 2º Para os efeitos desta Lei Complementar, considera-se:

(...)

III – arbitragem: atividade técnica de solução alternativa de conflitos, na qual um árbitro decide conflitos relativos a direitos patrimoniais disponíveis por meio de sentença arbitral.

(...)

§ 1º As atividades previstas nesta Lei Complementar serão desenvolvidas sob a égide dos princípios da imparcialidade do mediador, conciliador ou árbitro, da isonomia entre as partes, oralidade, informalidade, livre autonomia privada dos interessados, busca do consenso, boa-fé, decisão informada na mediação e garantia do contraditório na arbitragem.

§ 2º Na atividade de arbitragem por parte da Câmara de que trata esta Lei Complementar serão utilizadas a Língua Portuguesa e a arbitragem de direito, mediante aplicação das normas integrantes do ordenamento jurídico nacional.

§ 3º Não serão permitidas em juízo arbitral decisões liminares em face da Administração Pública.

(....)

Art. 4º A tramitação dos processos de conciliação, mediação e **arbitragem** perante a Câmara de que trata esta Lei Complementar dar-se-á, preferencialmente, por meio digital, a ser disciplinada por ato do Procurador-Geral do Estado.



Confederação Nacional da Indústria

PELO FUTURO DA INDÚSTRIA

§ 1º As sessões processuais e pré-processuais de mediação, conciliação e **arbitragem** poderão ser realizadas em meio audiovisual.

(...)

Art. 5º O Procurador do Estado que atuar em processo administrativo e/ou judicial em defesa dos interesses da Administração Pública ficará impedido de atuar como conciliador, mediador **ou árbitro** nos respectivos processos em que presentes outros entes da mesma unidade federada.

§ 1º O impedimento previsto neste artigo poderá ser suscitado a qualquer momento pela parte interessada, devendo o procedimento ser remetido ao Procurador-Geral do Estado para as providências de substituição do mediador, conciliador **ou árbitro**.

§ 2º Os Procuradores do Estado que funcionarem como conciliador, mediador **ou árbitro** ficam impedidos, pelo prazo de 1 (um) ano, contado do último ato, de assessorar, orientar, representar ou patrocinar a Fazenda Pública em face das mesmas partes que se submeteram à atuação da CCMA.

§ 3º O árbitro não poderá apresentar ou manter com as partes, nem com o litígio que lhe for submetido, relações que possam caracterizar impedimento ou suspeição de juízes, aplicando-se-lhe, no que couber, os mesmos deveres e responsabilidades, nos termos do Código de Processo Civil.

CAPÍTULO II DO FUNCIONAMENTO E DA COMPETÊNCIA DA CÂMARA DE CONCILIAÇÃO, MEDIAÇÃO E ARBITRAGEM

Art. 6º A Câmara de Conciliação, Mediação e **Arbitragem** da Administração Estadual (CCMA) tem competência para:

(...)

§ 1º Compreendem-se ainda na competência da Câmara de Conciliação, Mediação e **Arbitragem** a prevenção e a resolução dos conflitos que envolvam o inadimplemento de obrigações contratuais por quaisquer das partes e o equilíbrio econômico-financeiro de contratos administrativos celebrados pela Administração Pública.

(....)

Art. 10. O disposto nos artigos 8º e 9º desta Lei não se aplica ao procedimento arbitral perante a Câmara, cuja decisão formal poderá ultrapassar aqueles limites, independentemente de autorização formal.

CAPÍTULO III DA COMPOSIÇÃO DA CÂMARA DE CONCILIAÇÃO, MEDIAÇÃO E ARBITRAGEM DA ADMINISTRAÇÃO ESTADUAL

Art. 13. **A CCMA será composta por Procuradores do Estado, Procuradores da Assembleia Legislativa** e por advogados regularmente inscritos na OAB-GO, os quais integrarão as listas abertas públicas para escolha das respectivas Comissões, sendo estas compostas sempre em número ímpar maior ou igual a 3 (três) integrantes, podendo ser assessorados por servidores efetivos, de acordo com a necessidade do serviço, mediante designação do Procurador-Geral do Estado.



Confederação Nacional da Indústria

PELO FUTURO DA INDÚSTRIA

§ 1º A Câmara poderá ser composta por Turmas colegiadas, conforme a demanda dos serviços, com obediência aos critérios de composição previstos no caput deste artigo.

§ 2º O Procurador-Geral do Estado poderá, justificadamente, nomear conciliador, mediador ou árbitro único para a solução de conflitos de menor complexidade ou em razão da baixa demanda nos casos submetidos à CCMA.

(....)

Art. 14. A composição dos membros titulares e suplentes integrantes das listas abertas da CCMA dar-se-á por ato do Procurador-Geral do Estado com publicação no Diário Oficial do Estado.

§ 1º A escolha de conciliadores, de mediadores **ou de árbitros** para atuar em cada caso será cruzada, sendo que a parte interessada escolherá um Procurador do Estado ou Procurador da Assembleia Legislativa e a administração pública escolherá um advogado, ambos integrantes das listas abertas da CCMA.

§ 2º O terceiro integrante de cada Comissão será escolhido no prazo de até 3 (três) dias úteis pelos dois integrantes indicados na forma do § 1º deste artigo.

§ 3º Em casos de excepcional complexidade, a Comissão poderá ser composta por 5 (cinco) ou mais integrantes, nos termos do Regimento Interno.

(....)

Seção III Da Arbitragem

Art. 25. A arbitragem será utilizada de forma complementar em relação aos procedimentos de conciliação e mediação e seguirá, no que couber, as regras da Lei federal nº 9.307, de 23 de setembro de 1996.

Art. 26. O procedimento arbitral, sendo parte ou não no litígio a administração pública estadual, terá como árbitros aqueles designados pelas partes segundo os mesmos critérios previstos nos arts. 13 e 14 desta Lei Complementar.

Parágrafo único. Excepcionalmente, quando o objeto da arbitragem envolver questões técnicas relativas a profissões regulamentadas, poderá o Procurador-Geral do Estado designar como árbitro servidor público efetivo que detenha a respectiva formação, especialização técnica ou experiência reconhecida na área de conhecimento demandada, desde esgotadas as possibilidades de designação de Procuradores do Estado ou da Assembleia Legislativa que também possuam a mesma formação técnica.

Art. 27. Os contratos, convênios e demais instrumentos congêneres firmados pelas pessoas jurídicas de direito público ou privado, integrantes da Administração Pública estadual, conterão, preferencialmente, cláusula compromissória de submissão dos conflitos ao procedimento arbitral perante a Câmara de que trata esta Lei Complementar, caso em que deverá ser previsto no instrumento convocatório e no respectivo contrato administrativo ou ajuste de parceria, por escrito, em documento anexo ou redigida em negrito, com assinatura ou visto



Confederação Nacional da Indústria

PELO FUTURO DA INDÚSTRIA

aposto especialmente para essa cláusula, segundo modelo-padrão a ser disponibilizado pela Procuradoria-Geral do Estado.

§ 1º O procedimento arbitral decorrente de cláusula compromissória terá início por meio de provocação de quaisquer das partes, mediante protocolo de petição dirigida à Câmara de que trata esta Lei Complementar.

§ 2º Ainda que não haja cláusula compromissória, a Administração Pública poderá celebrar compromisso arbitral.

(...)

Art. 36. Em razão do disposto nesta Lei, a Lei Complementar estadual nº 58, de 4 de julho de 2006, passa a vigorar com os acréscimos e as alterações seguintes:

“Art. 2º-A

II -

c) Câmara de Conciliação, Mediação e **Arbitragem** da Administração Estadual.” (NR)

“Art. 3º.....

IX – organizar e administrar a Câmara de Conciliação, Mediação e **Arbitragem** da Administração Estadual.” (NR)

“Art. 5º

(....)

XX – firmar compromisso arbitral ou autorizar a realização de autocomposição decorrente da Câmara de Conciliação, Mediação e **Arbitragem** da Administração Estadual, quando a pretensão econômica for superior a 500 (quinhentos) e não superior a 5.000 (cinco mil) salários mínimos.

“CAPÍTULO V-A

DA CÂMARA DE CONCILIAÇÃO, MEDIAÇÃO E **ARBITRAGEM** DA ADMINISTRAÇÃO ESTADUAL

Art. 16-A. A Câmara de Conciliação, Mediação e **Arbitragem** da Administração Estadual, vinculada à Procuradoria-Geral do Estado, observará o disposto em legislação específica e terá tratamento estrutural prioritário para assegurar o fomento à atuação consensual da Administração Pública.” (NR)

(...)

PALÁCIO DO GOVERNO DO ESTADO DE GOIÁS, em Goiânia, 24 de julho de 2018, 130º da República.

JOSÉ ELITON DE FIGUERÊDO JÚNIOR

6. É oportuno salientar que o que ora se questiona é a forma de constituição do órgão arbitral e o seu vínculo direto com o Estado de Goiás, e não a possibilidade *per se* de a Administração Pública se utilizar de tal método de composição de litígios. Ainda que o



Confederação Nacional da Indústria

PELO FUTURO DA INDÚSTRIA

tema possua certa controvérsia doutrinária, não convém analisar tal discussão. Basta mencionar que a própria Lei de Arbitragem¹ o permite desde 2015, de modo expresso:

“Art. 1º As pessoas capazes de contratar poderão valer-se da arbitragem para dirimir litígios relativos a direitos patrimoniais disponíveis.

§ 1º A administração pública direta e indireta poderá utilizar-se da arbitragem para dirimir conflitos relativos a direitos patrimoniais disponíveis.” (grifo nosso)

7. Tampouco se questionam as funções mediadoras e conciliadoras da CCMA. Em relação a tais procedimentos, uma vez que tratam de uma composição consensual e voluntária do litígio, não há quaisquer óbices jurídicos. Tal prática, deve ser ressaltado, funciona bem e deve ser preservada. Ademais, tanto a mediação quanto a conciliação encontram respaldo na própria legislação federal, que estabelece o seguinte²:

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

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

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

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

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

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

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

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

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

8. O problema reside justamente em se adotar esta mesma Câmara mediadora/conciliadora, **formada por agentes públicos do próprio Estado, como instituição arbitral obrigatória** para contratações públicas estaduais, cuja decisão tem força de coisa julgada. Como será visto adiante, a função arbitral concedida à CCMA viola

¹ Lei 9.307, de 23 de setembro de 1996.

² Lei 13.140, de 26 de junho de 2015, que dispõe sobre a mediação entre particulares como meio de solução de controvérsias e sobre a autocomposição de conflitos no âmbito da administração pública; altera a Lei 9.469, de 10 de julho de 1997, e o Decreto 70.235, de 6 de março de 1972; e revoga o §2º do art. 6º da Lei 9.469, de 10 de julho de 1997.



Confederação Nacional da Indústria

PELO FUTURO DA INDÚSTRIA

não somente os princípios da imparcialidade, do devido processo legal e da ampla defesa, como igualmente impede que conflitos futuros sejam compostos por meio da atuação do Poder Judiciário.

III – LEGITIMIDADE DA CNI E PERTINÊNCIA TEMÁTICA

9. A Confederação Nacional da Indústria é entidade sindical de grau superior, constituída com o propósito de representar a indústria nacional, sendo parte legítima para propor a presente ação, conforme dispõe o artigo 103, IX, da Constituição Federal e o artigo 2º, inciso IX da Lei 9.868/99. Diversos são os precedentes desse Tribunal reconhecendo sua legitimidade ativa.

10. Ressalte-se igualmente a adequação da propositura da presente ação a sua finalidade e objetivos institucionais, o que se verifica pela leitura do artigo 1º, *caput*, e do artigo 3º, inciso X, do Estatuto da CNI:

Art. 1º - A Confederação Nacional da Indústria, associação sindical de grau superior (...) é constituída (...) para fins de **representação (...) dos interesses das categorias econômicas da indústria.** [...]

Art. 3º - A CNI tem por **objetivos:** [...]

X - **propor medidas judiciais na defesa dos interesses da indústria;**

11. O requisito da pertinência temática também está presente, pois a norma se aplica a toda e qualquer empresa que contrate com o Estado de Goiás, o que inclui diversos setores da Indústria nacional, **a exemplo da indústria farmacêutica, da indústria alimentícia, da indústria de produtos de limpeza e da atividade de construção civil, que se encontram na base de representação da CNI e estão entre os setores mais afetados com a legislação ora questionada.**

12. Convém igualmente mencionar que o tema não se restringe apenas às empresas localizadas no Estado de Goiás, mas a toda e qualquer Indústria que participe



Confederação Nacional da Indústria

PELO FUTURO DA INDÚSTRIA

de licitações estaduais e contrate posteriormente com o poder público goiano, seja qual for a sua localização territorial.

13. Assim, por afetar as sociedades empresárias qualificadas pela legislação como Indústria dentro do quadro da representação sindical, evidente a pertinência temática a justificar o ingresso da presente Ação Direta de Inconstitucionalidade.

IV – INCONSTITUCIONALIDADES DA NORMA

14. A norma goiana incide em violação aos arts. 2º, 5º, XXXV, XXXVII, LIII, LIV e LV; 22, I; e 95, da Constituição da República Federativa do Brasil, uma vez que viola não somente a competência privativa da União para legislar sobre direito processual, mas igualmente os princípios da imparcialidade, do devido processo legal, do contraditório e da ampla defesa, da inafastabilidade da prestação jurisdicional, a autonomia da vontade (para a decisão de derrogação da jurisdição estatal em temas de direitos disponíveis) e a própria separação dos Poderes.

IV.1 – VIOLAÇÃO À COMPETÊNCIA PRIVATIVA DA UNIÃO PARA LEGISLAR SOBRE DIREITO PROCESSUAL – ART. 22, I, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL

15. Em que pese a autonomia federativa garantida pelo art. 18 do texto constitucional, a medida adotada pela Assembleia Legislativa goiana extrapola o mero exercício de autorregulamentação da máquina administrativa e, em um dispositivo específico, não só legisla sobre direito processual, como legisla em oposição ao direito pátrio em vigor.

16. Ao tratar do processo no juízo arbitral, o art. 2º, §3º, da LC 144/2018 proíbe decisões liminares em face da Administração Pública goiana. Assim, a norma não somente dispõe sobre matéria processual, como se opõe à própria Lei de Arbitragem, que não possui tal impedimento. Ao contrário, há previsão expressa do uso de medidas cautelares



Confederação Nacional da Indústria

PELO FUTURO DA INDÚSTRIA

e de urgência na Lei 9.307/96, conforme disposto no Capítulo IV-A³, inclusive estabelecendo que tais medidas podem ser requeridas diretamente aos árbitros.

17. Ao proceder de tal modo, além do vício formal em afronta à competência privativa da União para legislar sobre direito processual (art. 22, I, da CF/88), há clara inconstitucionalidade material, uma vez que se constata inequívoca limitação a garantias fundamentais como a tutela efetiva de direitos, em violação direta ao princípio da ampla defesa, inclusive com os meios e recursos a ela inerentes, conforme estabelece o art. 5º, LV, da CF/88.

IV.2 – VIOLAÇÃO AOS PRINCÍPIOS DA IMPARCIALIDADE, DO DEVIDO PROCESSO LEGAL, DO CONTRADITÓRIO E DA AMPLA DEFESA – ARTS. 5º, XXXVII, LIII, LIV LV; E 95 DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL

18. Não há dúvidas de que a legislação goiana viola o princípio da imparcialidade, sendo este decorrente de uma interpretação extensiva e sistêmica dos arts. 5º, XXXVII e LIII e 95 da CF/88. Soma-se, ainda, a violação ao princípio do devido processo legal e da ampla defesa, dispostos no art. 5º, LIV e LV da CF/88, dos quais decorre a garantia de tomada de decisão por um terceiro imparcial.

19. A arbitragem é instituto de solução de controvérsias em perfeita simetria ao Poder Judiciário. Por conseguinte, as mesmas garantias do devido processo legal em âmbito judicial devem ser dadas ao processo arbitral, sobretudo *vis-à-vis* a imparcialidade do órgão decisor. E como a arbitragem pode ser constituída pós-fato, mais imperativa se

³ “CAPÍTULO IV-A - DAS TUTELAS CAUTELARES E DE URGÊNCIA

Art. 22-A. Antes de instituída a arbitragem, as partes poderão recorrer ao Poder Judiciário para a concessão de medida cautelar ou de urgência.

Parágrafo único. Cessa a eficácia da medida cautelar ou de urgência se a parte interessada não requerer a instituição da arbitragem no prazo de 30 (trinta) dias, contado da data de efetivação da respectiva decisão.

Art. 22-B. Instituída a arbitragem, caberá aos árbitros manter, modificar ou revogar a medida cautelar ou de urgência concedida pelo Poder Judiciário.

Parágrafo único. Estando já instituída a arbitragem, a medida cautelar ou de urgência será requerida diretamente aos árbitros.” (grifo nosso)



Confederação Nacional da Indústria

PELO FUTURO DA INDÚSTRIA

torna a necessidade de garantir a imparcialidade dos julgadores, bem como a ampla liberdade de sua escolha pelos interessados.

20. Ainda que a Lei Complementar 144/2018 tenha estabelecido impedimentos de atuação como árbitro para o Procurador do Estado que atuar em processo administrativo e/ou judicial em defesa dos interesses da administração pública goiana (art. 5º), tal fato não supre o vínculo direto entre este e o próprio Estado empregador. **Não há como se falar em imparcialidade se o decisor (árbitro) possui vínculo formal com quem está julgando. A suspeição (ou, até mais do que isso, o impedimento objetivo) é inequívoca(o), e a violação ao devido processo legal, evidente, pois se espera que o árbitro guarde posição de equidistância em relação às partes que se submetem à sentença arbitral.**

21. Que fique igualmente claro que o que se questiona na presente ação não é a possibilidade de Procuradores figurarem, em tese, por livre eleição das partes, como árbitros. Em relação à sua participação em órgãos arbitrais, a CNI está certa de que não há impedimentos jurídicos, **desde que não figurem como árbitros de questões que envolvam a própria administração pública que lhes remunera.** Não há vedação legal expressa, ressaltando que os Procuradores possuem as mesmas prerrogativas da advocacia, resguardando-se, obviamente as situações de impedimento que igualmente afetam advogados. O próprio art. 45 da Lei Complementar 58/2006, que dispõe sobre a organização da Procuradoria-Geral do Estado de Goiás, assim estabelece:

“Art. 45. Aos integrantes da carreira de Procurador do Estado, que exercem a representação e a consultoria jurídica da unidade federada, aplicam-se as vedações, as incompatibilidades e os impedimentos previstos na lei federal que disciplina o Estatuto da Advocacia e a Ordem dos Advogados do Brasil.”

22. **O que se questiona é exatamente a participação de tais Procuradores como árbitros de litígios do próprio Estado que os remunera.** Ao analisar a possibilidade de arbitragem para composição de conflitos no âmbito da administração pública, o Prof. Justen Filho assevera:



Confederação Nacional da Indústria

PELO FUTURO DA INDÚSTRIA

“Enfim, um dos requisitos fundamentais exigidos do árbitro é a imparcialidade. Isso significa a ausência do estabelecimento de um vínculo jurídico de natureza contratual entre a parte e o sujeito investido da condição de árbitro. Existe a imparcialidade, antes de tudo, pela ausência da condição de parte num relacionamento direto com o sujeito que ocupa um dos polos do litígio.”⁴ (grifo nosso)

23. O autor não poderia ser mais claro. **Ressalte-se que a Lei expressamente coloca a Câmara de Conciliação, Mediação e Arbitragem da Administração Estadual (CCMA) em condição de submissão à Procuradoria-Geral do Estado (art. 1º), dando inclusive poderes ao Procurador-Geral para, em determinadas situações, nomear árbitro único para a solução dos litígios**⁵. Prevê-se igualmente a indicação como árbitro, pelo Procurador-Geral, de qualquer servidor público efetivo com formação na área de conhecimento quando a controvérsia envolver questões técnicas relativas a profissões regulamentadas⁶.

24. Em suma, **a norma estabelece que o Procurador-Geral do Estado pode indicar árbitro único, servidor do Estado, para solucionar litígios do próprio Estado, com força de coisa julgada**. As inconstitucionalidades são evidentes. Não há, com a devida *venia*, o menor pudor em, ao menos, se tentar garantir o mínimo de isenção e imparcialidade dos decisores de causas envolvendo o Estado.

25. Ademais, ressalte-se que a Procuradoria-Geral do Estado nada mais é do que o órgão integrante do Governo competente para “exercer, com exclusividade, a representação judicial e a consultoria jurídica do Estado de Goiás”⁷, disposição da LC 58/2006 que apenas mimetiza o disposto no art. 132 da CRFB. **Não há como garantir a isenção e imparcialidade de uma Câmara arbitral que se vincula exatamente ao órgão estadual responsável por defender judicialmente os próprios interesses estaduais.**

⁴ JUSTEN FILHO, MARÇAL. *Comentários à Lei de Licitações e Contratações Administrativas*. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2021, p. 1590.

⁵ Art. 13, §2º.

⁶ Art. 26, parágrafo único.

⁷ Cf. art. 3º, I, da Lei Complementar 58/2006, de Goiás.



Confederação Nacional da Indústria

PELO FUTURO DA INDÚSTRIA

26. Apenas como exemplo, a Nova Lei de Licitações (Lei 14.133/2021) já prevê a possibilidade de uso da arbitragem para solução de controvérsias envolvendo o Poder Público⁸, mas expressamente determina que o processo de escolha dos árbitros observe **“critérios isonômicos, técnicos e transparentes”**⁹. Por óbvio, uma vez que a instituição arbitral se encontra em face das partes na mesma situação em que se encontra o Poder Judiciário. Mas não é isso o que a norma goiana estabelece, **na medida em que todos os possíveis árbitros são pré-escolhidos pelo próprio Procurador-Geral**¹⁰.

27. Outro ponto que merece destaque é a completa incompatibilidade entre a norma impugnada e o regime constitucional da Procuradoria do Estado à luz do conteúdo do art. 132 da CRFB. Ao se analisarem os deveres do procurador do Estado de Goiás, destacam-se a “lealdade às instituições a que serve” e o “espírito de solidariedade e cooperação para com os colegas de serviço”¹¹. Como conciliar a lealdade ao Estado exigida por lei e a solidariedade com os colegas (que representaram o Estado na própria arbitragem!) com a imparcialidade exigida de um julgador?

28. A título de comparação, a Advocacia-Geral da União, que tem cada vez mais atuado em litígios arbitrais relacionados a grandes projetos e concessões, disciplina a escolha de árbitros para atuação em causas das quais é parte a partir de critérios totalmente diversos da lei goiana. No âmbito da AGU, percebe-se o cuidado com a imparcialidade do julgador, que não pode ser escolhido dentre aqueles que certamente estariam impedidos por sua atuação funcional em defesa da administração federal:

“PORTARIA NORMATIVA AGU Nº 42, DE 7 DE MARÇO DE 2022

Art. 1º Esta Portaria Normativa estabelece critérios para a escolha de árbitros pela União em processos arbitrais de que seja parte.

⁸ Cf. seu art. 151: “Nas contratações regidas por esta Lei, poderão ser utilizados meios alternativos de prevenção e resolução de controvérsias, notadamente a conciliação, a mediação, o comitê de resolução de disputas e a arbitragem.”

⁹ “Art. 154. O processo de escolha dos árbitros, dos colegiados arbitrais e dos comitês de resolução de disputas observará critérios isonômicos, técnicos e transparentes.”

¹⁰ Cf. art. 14, *caput*, da Lei Complementar 144/2018.

¹¹ Art. 39 da Lei Complementar 58/2006, do Estado de Goiás.



Confederação Nacional da Indústria

PELO FUTURO DA INDÚSTRIA

Art. 2º São requisitos para a escolha de árbitros, sem prejuízo de outros previstos em legislação específica:

[...]

VI - não ser ocupante de cargo das carreiras jurídicas da Advocacia-Geral da União, da Procuradoria-Geral Federal e da Procuradoria-Geral do Banco Central, nos termos da Orientação Normativa AGU nº 57, de 29 de agosto de 2019.” (Grifo nosso)

29. Não há, pois, dúvidas de que a arbitragem pode ser utilizada pelo Estado de Goiás em possíveis litígios decorrentes de contratações públicas, **mas não** da forma como a Lei Complementar estabelece, **com câmara arbitral estritamente vinculada ao próprio poder público estadual.**

30. O vínculo entre o procurador/árbitro e uma das partes (o Estado que representa) é evidente e de caráter permanente, imposto pelo próprio art. 132 da CF/88, pela Constituição do Estado e pela lei de organização da carreira. **Seu mandato, decorrente de sua relação funcional estatutária, é ex lege, o que significa que, independentemente de procuração, está previamente constituído, institucionalmente, para toda e qualquer demanda que venha ser travada contra o seu constituinte (Estado).** Daí se conclui que não pode estar constituído por força de **um mandato legal** na causa e, **simultaneamente, exercer a função de árbitro.**

31. Nesse particular, relevante é mencionar que o art. 25 da norma analisada, se interpretado de modo isolado, não possui impedimentos jurídicos. **De fato, pode o Estado fazer uso da arbitragem, respeitando-se a legislação federal sobre o tema, de cunho processual, e encaminhando a controvérsia para instituição absolutamente imparcial e sem qualquer vínculo com uma das partes.**

32. O problema é o encaminhamento à instituição arbitral criada, mantida e formada por servidores do próprio Estado, em que alguns procuradores atuarão como defensores do Estado, e outros como árbitros da controvérsia.

IV.3 – VIOLAÇÃO À AUTONOMIA DA VONTADE E AO PRINCÍPIO DA INAFASTABILIDADE DA PRESTAÇÃO JURISDICIONAL – ARTS. 5º, XXXV DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL



Confederação Nacional da Indústria

PELO FUTURO DA INDÚSTRIA

33. A essência da arbitragem, indiscutivelmente, é a sua vinculação direta ao princípio da autonomia da vontade¹². **Este método alternativo de composição de litígios é completamente moldado pela força criadora da vontade, que é o seu próprio fundamento estruturante, derivado do direito geral de liberdade**¹³. Nesse sentido, como destaca o Exmo. Min. Edson Fachin,

“É significativo o fato de que a autonomia privada é tida como sendo **pedra angular do sistema civilístico** inserido em contexto econômico-político próprio. A análise da autonomia privada, cuja expressão é autonomia da vontade, está diretamente vinculada ao espaço que o universo jurídico reserva aos particulares para disporem sobre seus interesses.”¹⁴ (grifo nosso)

34. Destaque-se que a própria lei goiana confere a devida importância ao princípio, ao exigir que as atividades de mediação, conciliação e arbitragem sejam desenvolvidas sob a égide da “livre autonomia privada dos interessados”¹⁵.

35. Assim, a arbitragem deve decorrer de uma decisão voluntária das partes, que apenas optam por buscar uma solução distinta daquela encontrada por meio de um processo judicial tradicional, isto é, uma forma alternativa de solução do conflito. De acordo com Justen Filho, “a previsão da arbitragem é uma manifestação de autonomia das partes, encontrando seu fundamento no mesmo poder jurídico que legitima a contratação.”¹⁶

36. Ainda que os contratos administrativos não sejam propriamente contratos de adesão em sentido estrito civilista – mas a simetria é absolutamente justificável, uma vez que são acordos de adesão sem qualquer espaço jurídico hábil para alteração das

¹² AMARAL NETO, Francisco dos Santos. “A autonomia privada como princípio fundamental da ordem jurídica – perspectivas estrutural e funcional”. In *Revista de Informação Legislativa*. Brasília, ano 26, n. 102, abr./jun. 1989, p. 207-230, p. 213.

¹³ ALMEIDA SANTOS, Cláudio Francisco de. “Os princípios fundamentais da arbitragem”. In CASELLA, Paulo Borba (Coord.). *Arbitragem: lei brasileira e praxe internacional*. São Paulo: LTr Editora, 1999, p. 114.

¹⁴ FACHIN, Luiz Edson. *Novo conceito de ato e negócio jurídico*. Curitiba: Educa, Scientia et Labor, 1988, p. 54.

¹⁵ Art. 2º, §1º.

¹⁶ JUSTEN FILHO, MARÇAL. *Comentários à Lei de Licitações e Contratações Administrativas*. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2021, p. 1581.



Confederação Nacional da Indústria

PELO FUTURO DA INDÚSTRIA

cláusulas, que são pré-determinadas pela Administração Pública –, deve-se salientar que a própria Lei de Arbitragem estabelece limites à instituição de cláusulas compromissórias, que só terão eficácia se o aderente tomar a iniciativa de instituir a arbitragem ou concordar com a sua instituição, desde que expressamente por escrito e com assinatura ou visto especialmente para tal cláusula¹⁷.

37. Ao instituir **cláusula compromissória arbitral de modo obrigatório**, conforme interpretação do art. 27 da Lei Complementar 144/2018, **o Estado de Goiás desconsidera o próprio fundamento do direito arbitral e, por corolário, incorre em flagrante violação ao princípio da inafastabilidade da prestação jurisdicional.**

Desrespeita, ainda, claramente, os parâmetros fixados pelo STF para considerar constitucional a arbitragem, fixados no julgamento da Homologação de Sentença Estrangeira 5.026, do Reino da Espanha (ocasião em que se decidiu, em celebrável questão de ordem, que a arbitragem, para ser constitucional, há de ser de instituição facultativa). Há, inclusive, posicionamento oficial da Procuradoria-Geral do Estado de Goiás obrigando a inserção de cláusula arbitral nos instrumentos convocatórios e nos Anexos aos Contratos, Convênios ou instrumentos congêneres firmados pelo Estado, conforme documento apresentado¹⁸.

38. Como referido, nesse mesmo sentido, esta Suprema Corte já teve a oportunidade de se pronunciar sobre o tema, sobretudo os dispositivos relacionados à cláusula compromissória e sua eficácia positiva e negativa, reafirmando a importância da autonomia da vontade e seus estreitos laços com a impossibilidade de se afastar o controle judicial a fórceps, por obra do legislador ou de qualquer outra autoridade estatal.

39. **Em síntese, no julgamento da Homologação de Sentença Estrangeira 5.206¹⁹, o Plenário decidiu que a instituição de arbitragem compulsória viola a**

¹⁷ Cf. a Lei 9.307, de 23 de setembro de 1996, art. 4º, §2º.

¹⁸ Trata-se do Despacho 652/2018 SEI – GAB, de 04 de outubro de 2018.

¹⁹ STF, SE 5206 AgR, Origem: ESP - REINO DA ESPANHA, Tribunal Pleno, Rel. Min. SEPÚLVEDA PERTENCE, Julgamento: 12/12/2001, Publicação: 30/04/2004. EMENTA: 1.Sentença estrangeira: laudo arbitral que dirimiu conflito entre duas sociedades comerciais sobre direitos inquestionavelmente disponíveis - a existência e o montante de créditos a título de comissão por representação comercial de empresa brasileira



Confederação Nacional da Indústria

PELO FUTURO DA INDÚSTRIA

garantia de inafastabilidade do controle jurisdicional, somente sendo possível, à luz do art. 5º, XXXV, da CF/88, a positivação de arbitragem facultativa no direito brasileiro, com ampla liberdade da escolha dos árbitros pelas partes interessadas na disputa do direito disponível arbitrável. Daí que a solução aventada pela lei goiana é, diante do seu caráter compulsório demonstrado, claramente incompatível com a Constituição.

IV.4 – VIOLAÇÃO À SEPARAÇÃO DOS PODERES – ART. 2º DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL

40. A separação dos poderes consiste na distinção das três funções estatais, quais sejam, legislação, administração e jurisdição, que devem ser atribuídas a três órgãos

no exterior: compromisso firmado pela requerida que, neste processo, presta anuência ao pedido de homologação: ausência de chancela, na origem, de autoridade judiciária ou órgão público equivalente: homologação negada pelo Presidente do STF, nos termos da jurisprudência da Corte, então dominante: agravo regimental a que se dá provimento, por unanimidade, tendo em vista a edição posterior da L. 9.307, de 23.9.96, que dispõe sobre a arbitragem, para que, homologado o laudo, valha no Brasil como título executivo judicial. 2. Laudo arbitral: homologação: Lei da Arbitragem: controle incidental de constitucionalidade e o papel do STF. A constitucionalidade da primeira das inovações da Lei da Arbitragem - a possibilidade de execução específica de compromisso arbitral - não constitui, na espécie, questão prejudicial da homologação do laudo estrangeiro; a essa interessa apenas, como premissa, a extinção, no direito interno, da homologação judicial do laudo (arts. 18 e 31), e sua consequente dispensa, na origem, como requisito de reconhecimento, no Brasil, de sentença arbitral estrangeira (art. 35). A completa assimilação, no direito interno, da decisão arbitral à decisão judicial, pela nova Lei de Arbitragem, já bastaria, a rigor, para autorizar a homologação, no Brasil, do laudo arbitral estrangeiro, independentemente de sua prévia homologação pela Justiça do país de origem. Ainda que não seja essencial à solução do caso concreto, não pode o Tribunal - dado o seu papel de "guarda da Constituição" - se furtar a enfrentar o problema de constitucionalidade suscitado incidentalmente (v.g. MS 20.505, Néri). 3. Lei de Arbitragem (L. 9.307/96): constitucionalidade, em tese, do juízo arbitral; discussão incidental da constitucionalidade de vários dos tópicos da nova lei, especialmente acerca da compatibilidade, ou não, entre a execução judicial específica para a solução de futuros conflitos da cláusula compromissória e a garantia constitucional da universalidade da jurisdição do Poder Judiciário (CF, art. 5º, XXXV). **Constitucionalidade declarada pelo plenário, considerando o Tribunal, por maioria de votos, que a manifestação de vontade da parte na cláusula compromissória, quando da celebração do contrato, e a permissão legal dada ao juiz para que substitua a vontade da parte recalcitrante em firmar o compromisso não ofendem o artigo 5º, XXXV, da CF.** Votos vencidos, em parte - incluído o do relator - que entendiam inconstitucionais a cláusula compromissória - dada a indeterminação de seu objeto - e a possibilidade de a outra parte, havendo resistência quanto à instituição da arbitragem, recorrer ao Poder Judiciário para compelir a parte recalcitrante a firmar o compromisso, e, conseqüentemente, declaravam a inconstitucionalidade de dispositivos da Lei 9.307/96 (art. 6º, parág. único; 7º e seus parágrafos e, no art. 41, das novas redações atribuídas ao art. 267, VII e art. 301, inciso IX do C. Pr. Civil; e art. 42), por violação da garantia da universalidade da jurisdição do Poder Judiciário. Constitucionalidade - aí por decisão unânime, dos dispositivos da Lei de Arbitragem que prescrevem a irrecorribilidade (art. 18) e os efeitos de decisão judiciária da sentença arbitral (art. 31). (SE 5206 AgR, Relator(a): SEPÚLVEDA PERTENCE, Tribunal Pleno, julgado em 12/12/2001, DJ 30-04-2004 PP-00059 EMENT VOL-02149-06 PP-00958)



Confederação Nacional da Indústria

PELO FUTURO DA INDÚSTRIA

independentes entre si, que as exercerão com exclusividade. Trata-se de um dos princípios fundamentais do Estado democrático de direito e de cláusula pétrea da Constituição Cidadã²⁰. Tem-se, nas palavras do Exmo. Min. Alexandre de Moraes, que

“Não existirá, pois, um Estado democrático de direito, sem que haja Poderes de Estado e Instituições, **independentes e harmônicos** entre si, bem como previsão de direitos fundamentais e instrumentos que possibilitem a fiscalização e a perpetuidade desses requisitos. Todos estes temas são de tal modo ligados que a derrocada de um, fatalmente, acarretará a supressão dos demais, com o retorno do arbítrio e da ditadura.”²¹ (grifo nosso)

41. Nesse sentido, a Lei Complementar 144/2018, ao instituir uma câmara pública de arbitragem, vinculada à Procuradoria do Estado, atribui a um órgão do Poder Executivo estadual, o exercício – frisa-se, inconstitucional – de função jurisdicional equiparada, na medida em que as decisões arbitrais dos litígios têm força preclusiva idêntica à da coisa julgada e impedem rediscussão do mérito junto ao Poder Judiciário.

42. Numa situação como essa, quando o Poder Executivo exerce função jurisdicional, não se fazem presentes as diversas garantias institucionais e funcionais da magistratura, que permitem um julgamento imparcial e independente. Ocorre exatamente o oposto: uma instituição do Poder Executivo estadual exerce jurisdição em benefício da própria administração. Tem-se uma verdadeira usurpação da competência jurisdicional.

V – DA NECESSIDADE DE MEDIDA LIMINAR

43. Como exposto, a lei estadual, nos itens aqui questionados, viola competência privativa da União para legislar sobre direito processual, bem como os princípios da imparcialidade, do devido processo legal, do contraditório e ampla defesa, da autonomia da vontade, da inafastabilidade da prestação jurisdicional e da separação dos poderes, estabelecendo instância arbitral formada por agentes públicos do próprio Estado, que será parte nas controvérsias a serem ali submetidas.

²⁰ Cf. art. 60, §4º, III, da CF/88.

²¹ MORAES, Alexandre de. *Direito constitucional*. 33. ed. rev. e atual. São Paulo: Atlas, 2017.



Confederação Nacional da Indústria

PELO FUTURO DA INDÚSTRIA

44. A necessidade iminente do controle de constitucionalidade, *in casu*, decorre da inobservância de pilares constitucionais de extrema relevância, dispostos no art. 5º do texto constitucional. Com efeito, a pertinência dos fundamentos e violações constitucionais encontra-se devidamente demonstrada acima.

45. O *periculum in mora* se configura de forma plena, uma vez que o Estado, em interpretação/aplicação do art. 27 da lei atacada e conforme o Despacho 652/2018 SEI – GAB, da Procuradoria-Geral do Estado, tem publicado todos os seus editais com cláusula compromissória de arbitragem e já está celebrando contratos, convênios e demais instrumentos congêneres com a presença de cláusula compromissória de submissão de possíveis conflitos ao procedimento arbitral perante a CCMA.

46. Em outros termos, já é possível ao Estado provocar a mencionada Câmara para que se inicie uma arbitragem para solucionar uma controvérsia com um particular, podendo igualmente se utilizar da indicação – inconstitucional, ressalte-se – de Procuradores do Estado para figurarem como árbitros. **E, mais grave, pode-se constituir, compulsoriamente, tribunal arbitral com árbitro único, servidor público do Estado, indicado pelo Procurador-Geral do próprio Estado.**

47. O *fumus boni iuris* encontra-se configurado pelas flagrantes e incontroversas violações aos princípios contidos no artigo 5º da Constituição Federal, bem como aos arts. 22 e 95 da mesma Lei Fundamental. De qualquer forma que se interprete a lei impugnada, ressaltam inconstitucionalidades que atraem a necessidade de sua exclusão do mundo jurídico em definitivo, a ser proclamada, confia-se, no julgamento de mérito da presente ação direta pelo Guardião da Constituição.

48. Nesse sentido, diante dos riscos para a ordem e para a segurança jurídica que o funcionamento desse órgão arbitral desviado representa, é premente que se suspenda, liminarmente, a eficácia dos dispositivos que tratam da arbitragem contidos na Lei Complementar 144, de 24 de julho de 2018, do Estado de Goiás, para que a



Confederação Nacional da Indústria

PELO FUTURO DA INDÚSTRIA

possibilidade de constituição de instância arbitral em direta violação aos princípios constitucionais da imparcialidade, do devido processo legal, da inafastabilidade do controle jurisdicional e da ampla defesa não mais persista, e para que se resguarde a própria competência da União para legislar sobre processo, até o julgamento em definitivo desta ação.

VI – DOS PEDIDOS

49. Por todo o exposto, e com o objetivo de **suprimir a possibilidade de a CCMA também funcionar como órgão arbitral**, pede-se, na forma dos artigos 10 e 11 da Lei 9.868/99, a concessão de liminar para que seja ordenada a suspensão liminar de eficácia da expressão “e arbitragem” da ementa, bem como do art. 1º, *caput*; art. 4º, *caput* e §1º; art. 6º, *caput* e §1º; e do título dos Capítulos II e III da Lei Complementar 144, de 24 de julho de 2018, do Estado de Goiás. Requer-se o mesmo em relação às alterações propostas à Lei Complementar estadual 58/2006 (art. 36 da lei atacada): art. 2º-A, II, c; art. 3º, IX; art. 5º, XX; art. 16-A; e no título do Capítulo V-A proposto.

50. Postula-se, igualmente a título liminar, que se suspenda a eficácia da menção aos árbitros da CCMA contida no art. 5º, *caput* e §§1º e 2º; e no art. 14, §1º da Lei Complementar 144, de 24 de julho de 2018, do Estado de Goiás.

51. Além das suspensões acima requeridas, pede-se, ainda em caráter cautelar, a suspensão liminar de eficácia dos dispositivos que violam, sobretudo, os princípios da livre autonomia da vontade e da imparcialidade: art. 2º, §§2º e 3º; art. 5º, §3º; art. 10; art. 13, §2º; art. 26; e art. 27.

52. Roga-se também que, ao final, seja julgado procedente o pedido desta ação, para declarar a inconstitucionalidade, com efeitos *erga omnes* e *ex tunc*, dos dispositivos acima referidos.



Confederação Nacional da Indústria

PELO FUTURO DA INDÚSTRIA

53. Pleiteia-se, ainda, que sejam solicitadas informações ao Governador do Estado de Goiás e à Assembleia Legislativa daquele Estado, na forma do artigo 6º da Lei 9.868/99, bem como sejam ouvidos o Advogado-Geral da União e o Procurador-Geral da República, em respeito ao disposto no artigo 8º da já mencionada Lei 9.868/99.

54. Por fim, os advogados signatários rogam que as publicações sejam realizadas em seus nomes e informam que deverão ser intimados, nesta capital, no SBN, Quadra 1, Bloco C, Edifício Roberto Simonsen, 13º andar, CEP 70.040-903.

E. deferimento.

Brasília, 02 de setembro de 2022.

LEONARDO ESTRELA BORGES

OAB/MG nº 87.164

CASSIO AUGUSTO BORGES

OAB/RJ 91.152 E OAB/DF nº 20.016-A