



A APLICAÇÃO DOS MÉTODOS AUTOCOMPOSITIVOS NO ÂMBITO DA IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA

THE APPLICATION OF SELF-COMPOSING METHODS UNDER ADMINISTRATIVE IMPROBITY

| | |
|---------------------|------------|
| <i>Recebido em:</i> | 14/03/2020 |
| <i>Aprovado em:</i> | 20/06/2020 |

Ricardo Adelino Suaid¹

Ricardo dos Reis Silveira²

Sebastião Sérgio da Silveira³

RESUMO

Justiça e efetividade são questões de ordem sobre as quais se funda a moderna processualística. O processo não pode ser concebido como um fim em si mesmo, mas como um procedimento funcional com vistas a pacificar o conflito entre as partes. Com o objetivo de cumprir tal missão e atento ao expressivo aumento de conflitos, decorrente em

¹ Mestrando em Direito na Universidade de Ribeirão Preto – UNAERP; Especialista em Direito Público; Analista Jurídico do Ministério Público do Estado de São Paulo. Endereço eletrônico: ricardo_suaid@yahoo.com.br

² Doutor e mestre em Filosofia pela Universidade Federal de São Carlos (UFSCAR); Professor Titular do Programa de Pós-Graduação (Doutorado e Mestrado) em Direito da UNAERP; Advogado. Endereço eletrônico: ricardoreissilveira@ig.com.br

³ Doutor e Mestre pela PUC-SP; Pós-Doutorado na Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra; Professor e Coordenador do Programa de Pós-Graduação (Doutorado e Mestrado) em Direito da UNAERP; Professor na Faculdade de Direito de Ribeirão Preto da Universidade de Ribeirão Preto – USP; Promotor de Justiça. Endereço eletrônico: sebastiao_silveira@hotmail.com



grande parte da litigiosidade coletiva e massificada, imprescindível fosse adotada política pública capaz de assegurar a garantia de acesso à justiça preconizado no artigo 5º, XXXV, da Constituição Federal, de forma independente da solução adjudicada de conflitos, que se dá por meio da sentença judicial. Nesse sentido, o presente artigo tem por objeto estabelecer a relação entre os instrumentos de autocomposição de litígios e ação de improbidade administrativa, especialmente diante do artigo 17, parágrafo 1º, da Lei n. 8.429/92, cuja redação foi alterada pela Lei n. 13.964, de 2019, para admitir a celebração de acordo de não persecução cível.

Palavras-chave: Efetividade; Métodos autocompositivos; Improbidade Administrativa.

ABSTRACT

Justice and effectiveness are questions of order on which the modern procedural law is based. A process cannot be conceived as an end in itself, but as a functional procedure aiming at pacifying conflict between the parties. In order to accomplish such mission and still attentive to the significant raise of the demand due mostly to the collective and mass litigation, it was imperative to adopt such a public policy capable of safeguarding the constitutional right to access justice, stated in article 5, XXXV of the Federal Constitution, independently of the solution given to the conflict, which is based on the judgment of a court. In this sense, the purpose of this article is to establish the relationship between the instruments for peaceful settlement of disputes and action of administrative improbity, especially in views of Article 17, paragraph 1, of Law 8.429/92, whose wording was changed by Law n. 13.964, of 2019, to admit the conclusion of a civil non-prosecution agreement.

Keywords: Effectiveness; peaceful settlement methods; administrative improbity.

Introdução



O excesso de formalismo, a morosidade e a ausência de efetividade da prestação jurisdicional causaram impacto negativo no nível de confiabilidade da população brasileira em relação ao Poder Judiciário.

Não se desconhece que a causa dos problemas atribuídos ao Poder Judiciário muitas vezes dele não provém. O modelo de federativo adotado pela Constituição de 1988, em três níveis de governo, constitui campo aberto para a coexistência de leis (em sentido amplo) federais, estaduais e municipais, em grande parte conflitantes entre em si, que dificultam sobremaneira o serviço judicial.

Questões orçamentárias, má-utilização do serviço judiciário pelos diversos atores do sistema de justiça e a crescente cultura do litígio são fatores da ordem do dia para o agravamento da situação.

A essas questões soma-se a expansão das demandas de massa decorrentes das relações de consumo, de questões ambientais, de reivindicações atinentes à saúde, educação, moradia, das relações com o Poder Público, entre outros.

Também não se pode desconhecer a complexidade de procedimentos previstos em leis para determinadas demandas. Exemplo disso é aquele aplicável à improbidade administrativa, que exige o chamamento formal da pessoa jurídica prejudicada (quando não for ela a autora da iniciativa) e uma fase prévia de admissibilidade da ação.

Não é por acaso que as ações de improbidade administrativa se acumulam em unidades judiciais e o Sistema Judiciário não possui condições de responder as crescentes demandas da sociedade, no sentido de agilidade no combate à corrupção.

Com o objetivo de adequar-se às novas demandas e melhorar a qualidade da prestação jurisdicional diversos diplomas normativos passaram a prever e regulamentar institutos alternativos de composição de litígios, como a conciliação, a mediação e a negociação.



No âmbito da improbidade administrativa a redação original do § 1º do artigo 17 da lei de regência vedava, de forma expressa, a conciliação e a celebração de acordos, de forma que a tutela do patrimônio público e moralidade administrativa sempre foram infensos aos métodos de autocomposição de litígios.

Não obstante, a superveniência de novos diplomas legais parece ter criado espaço para o exercício de tais métodos alternativos de solução de conflitos também em ações deste jaez.

Assim, o objetivo do presente artigo é analisar a aplicabilidade dos métodos auto compositivos de solução de conflitos na esfera no âmbito da improbidade administrativa como nova porta de acesso à justiça e composição dos litígios.

Com a opção de pesquisa bibliográfica e jurisprudencial, houve a opção da divisão do trabalho em cinco partes. Serão abordadas as perspectivas do acesso à justiça como exercício da cidadania, seguido da análise das ondas renovatórias do direito processual civil e dos métodos adequados de solução dos conflitos. Na sequência, a preocupação situa-se na análise da possibilidade da utilização dos mecanismos de autocomposição da esfera da improbidade administrativa.

1. Acesso à Justiça como instrumento de cidadania

O Código de Processo Civil de 2015 trouxe novas disposições acerca da participação dos jurisdicionados no processo, tendo despertado na comunidade jurídica a necessidade de compreender seu alcance para o fim de viabilizar a adequada prestação jurisdicional.

De fato, a moderna processualística conferiu aos sujeitos da lide maior margem de atuação no processo, em busca da construção de um processo civil democrático que se ajusta ao exercício ativo da cidadania.



É certo que o Poder Judiciário, ao lado dos demais Poderes da República, do Ministério Público e da Advocacia, tem como missão precípua implantar o Estado Democrático, sendo a garantia de acesso à justiça instrumento de participação do cidadão na construção deste regime.

Hodiernamente, o conceito de cidadania não se restringe à titularidade de direitos políticos, naquilo que compreendia o direito de votar e ser votado correspondente ao elemento político que Marshall (1967, p. 83) definiu: “O direito de participar no exercício do poder político, como um membro de um organismo investido da autoridade política ou como um eleitor dos membros de tal organismo”.

Em virtude das transformações que marcaram a superação do Absolutismo, perpassando pelo Estado Liberal ao Estado Democrático e Social de Direito, soma-se aquela ideia o reconhecimento do cidadão como titular de direitos fundamentais em igualdade de condições.

Portanto, não se permite tratar como mera retórica constitucional a norma que garante o acesso e devida prestação jurisdicional aos cidadãos que buscam a efetividade e concretização de seus direitos.

Tendo por escopo ampliar a tutela de direitos fundamentais do cidadão, a Constituição Federal arrolou expressamente no artigo 5º, inciso XXXV, a garantia de acesso universal ao Poder Judiciário, intitulada como cláusula do acesso à justiça ou princípio da inafastabilidade da jurisdição.

Cabe destacar que a expressão “acesso à Justiça” é mais ampla e engloba a denominação “acesso ao Poder Judiciário”, por ser mais abrangente. Como exemplo, basta citar a solução de conflitos por meio de mecanismos alternativos sem que seja necessário socorrer-se ao Judiciário.

A interpretação literal do texto constitucional, no entanto, é insuficiente para revelar a verdadeira finalidade da norma. A garantia consubstanciada no dispositivo alcança não só



o aspecto formal de acesso ao Estado-Juiz, comprometendo-se em igual medida com o acesso à ordem jurídica justa.

Na lição de Paulo Nader (2013, p. 108):

A ideia de justiça exige tratamento igual para situações iguais. No direito, a igualdade está consagrada pelo princípio da isonomia, segundo o qual todos são iguais perante a lei. Foi Pitágoras que considerou, primeiramente, a importância da igualdade na noção de justiça.” E complementa o autor, “a simples noção de igualdade não é suficiente para expressar o critério de justiça. O dar a cada um o mesmo não é medida ideal.

Juvêncio Borges da Silva (2013, p. 480) conclui que:

Na primeira acepção, o acesso à Justiça implica em que o sistema judiciário deve ser acessível a todas as pessoas, indistintamente, independentemente de raça, sexo, condição social etc. Na segunda acepção, o sistema judiciário precisa também ser efetivo, ou seja, precisa distribuir justiça no âmbito individual e social. Nesta segunda perspectiva, o sistema judiciário deve ser um instrumento para mitigar as injustiças sociais, contemplando os aspectos de natureza social em suas decisões.

A construção de uma sociedade justa constitui fundamento da República Brasileira, sendo dever do Poder Judiciário, como um de seus poderes, garantir a efetividade da norma.

Cappelletti e Garth (1988, p. 8) afirmam que:



O direito de acesso à Justiça é considerado como o mais básico dos direitos humanos, sendo este o responsável pela efetividade dos demais direitos que incluem, além dos civis e políticos, gerados no século XVIII, os direitos sociais, econômicos e culturais. Dessa forma, a expressão “acesso à Justiça” vai além do direito de acesso ao Poder Judiciário, compreendendo-a como o acesso a uma ordem jurídica que vá proporcionar ao cidadão “resultados que sejam individual e socialmente justos.

No sentido de que a solução da crise jurídica também pode ser obtida por outras vias além daquela imposta por decisão do Poder Judiciário, esclarece Flávia de Almeida Montingelli Zanferdini (2012, p. 245) que:

Por acesso à justiça devemos entender o ingresso franqueado ao sistema jurídico, que deve produzir resultados individuais e socialmente justos, ou seja, a solução de litígios deve ser proporcionada por métodos com qualidade, tempestivos e efetivos, buscando-se sempre a pacificação social.

Nesta linha de inteligência, a efetiva participação das partes no processo por meio do diálogo cooperativo viabiliza o exercício ativo da cidadania e vai ao encontro do escopo social da jurisdição (Dinamarco, 2002, p. 159), constituindo-se importante instrumento de resolução da lide sociológica.

2. Ondas renovatórias do Processo Civil



Dentro do contexto histórico, o acesso à justiça deve ser analisado a partir dos movimentos de evolução da sociedade.

Em um primeiro momento, marcado pelos ideais liberais dos séculos XVIII e XIX, a proteção estatal dos direitos fundamentais, no qual se inclui o acesso à justiça, relegava-se à esfera formal. No campo material, as desigualdades econômicas e sociais favoreciam os mais abastados, tornando inviável a busca da tutela pelos mais pobres.

Diante dos avanços proporcionados pela concepção do Estado de Bem-Estar Social (Welfare State), a proteção que se conferia aos direitos subjetivos dos cidadãos se revelou inadequada ao alcance das relações emergidas dos diferentes corpos da sociedade (VITOVSKY, 2015).

Neste enfoque, Cappelletti e Garth (1988, p. 8) classificaram os movimentos de acesso à justiça em três espécies de “ondas renovatórias”.

A 1ª (primeira) acepção diz respeito à assistência judiciária aos pobres e está relacionada ao obstáculo econômico do acesso à justiça (Cappelletti, 1994, p. 84)⁴, tendo como marco no Brasil a Lei 1.060, de 5 de fevereiro de 1950. Mais tarde, a assistência jurídica integral e gratuita aos que comprovarem insuficiência de recursos foi inserida no catálogo dos direitos e garantias fundamentais - inciso LXXIV do artigo 5.º, da Constituição Federal de 1988.

⁴ Além do obstáculo econômico, quanto ao processo civil o autor ainda relacionou os obstáculos organizacional, sendo os interesses decorrentes do fenômeno de massa, denominados difusos e coletivos, não suficientemente protegidos pelos mecanismos tradicionais de tutela judicial; e processual, inerentes aos mecanismos alternativos de solução de conflitos, a exemplo da arbitragem, conciliação e mediação, criados diante da insuficiência do processo litigioso se implementar o efetivo acesso à justiça.



Se por um lado foi preenchida a lacuna do acesso jurisdicional aos economicamente vulneráveis, os mecanismos processuais de cunho eminentemente individual não se mostravam eficazes para a tutela dos direitos transindividuais.

Assim, foram relacionadas vias de representação dos direitos difusos e coletivos como 2ª (segunda) Onda Renovatória, a exemplo da Lei da Ação Civil Pública e do Código de Defesa do Consumidor.

Não obstante criados instrumentos de acesso aos economicamente vulneráveis e viabilizada a defesa dos direitos transindividuais, a jurisdição ainda não era capaz de entregar aos jurisdicionados um processo célere e eficaz quanto satisfação do direito tutelado.

Nesse sentido, a 3ª (terceira) Onda Renovatória está relacionada à criação de meios que viabilizem a desburocratização da resolução dos litígios, conferindo-lhes celeridade e efetividade.

Propõe-se nesta última linha de pensamento a alteração de procedimentos, a mudança na estrutura dos tribunais, o aperfeiçoamento dos mecanismos informais de resolução de conflitos, entre outras ideias, para se atingir o ideal acesso à justiça.

Tal classificação é consagrada e não superada, sendo atualmente estudada a partir de novos prismas na medida em que a ciência jurídica deve evoluir no compasso da sociedade para atender seus anseios.

Atualmente se vislumbra a existência da 4ª (quarta) e 5ª (quinta) Ondas de acesso à justiça (PEREIRA, EMERIQUE, 2015).

Em apertada síntese, a quarta onda renovatória está associada a melhor formação dos prestadores de serviços jurídicos, a exemplo do Juiz de Direito, do Promotor de Justiça, do Defensor Público, Advogado, entre outros, visando viabilizar o adequado acesso dos jurisdicionados ao sistema de justiça.



Por sua vez, a quinta onda renovatória propõe que o cidadão, como destinatário das políticas estatais de acesso ao sistema de justiça, tenha participação decisiva em tais ações por meio do discurso.

Com as alterações do Código de Processo Civil de 2015, a possibilidade de pacificação social por meio de mecanismos processuais consensuais em detrimento da solução estatal adjudicatória ganhou papel de destaque no ordenamento jurídico nacional.

3. Os métodos adequados de solução de conflitos

Diante da insatisfação da população americana com o sistema de justiça dos Estados Unidos da América, importantes nomes da comunidade jurídica daquele país se reuniram no mês de abril de 1976 para discutir possíveis soluções a serem adotadas (DUPUIS, 2010).

Entre os conferencistas da “Conferência Pound”, nome dado em homenagem a Roscoe Pound, sociólogo que propôs o movimento de reforma processual já no ano de 1906, destacou-se o jurista Frank Sander, ao sustentar a ideia de um sistema judicial ampliado mediante a introdução de múltiplos programas para resolver as disputas através de métodos alternativos (DUPUIS, 2010).

O projeto denominado “Fórum de Múltiplas Portas” – ou “Palácio da Justiça Múltiplas Portas”, visava implementar tribunais em que fossem ofertados mecanismos alternativos de resolução de conflitos, como a mediação, a conciliação, a negociação, a arbitragem, entre outros, ao lado da tradicional solução adjudicatória (OLIVEIRA, 2013).

Para Sander, a partir das peculiaridades de cada processo, nas diversas áreas do direito, uma gama de serviços – aqui englobados as práticas alternativas, deveria estar disposta ao cidadão para escolhesse a mais adequada a solução do conflito (OLIVEIRA, 2013).

Nada obstante os Tribunais constituam o palco principal para o “Fórum de Múltiplas Portas”, a concepção do programa atrela umbilicalmente um ao outro (OLIVEIRA, 2013).



Trata-se da ideia de abolir o processo judicial como única via de acesso para a Justiça, emergindo outras portas de solução dos litígios (WAQUIM, 2018).

No âmbito interno, o Conselho Nacional de Justiça editou a Resolução n. 125/2010 por meio da qual instituiu política pública de tratamento adequado dos problemas jurídicos e dos conflitos de interesses, tendo disciplinado os mecanismos de solução consensual, como a mediação e a conciliação, visando concretizar o acesso à ordem jurídica justa, efetiva e a pacificação social.

A necessidade de se direcionar o procedimento ao direito material subjacente para a obtenção de resultados justos e efetivos marca a terceira fase metodológica do direito processual civil que orientou a construção do vigente código processual.⁵

Permeada por valores constitucionais⁶ – razão pela qual atualmente se fala em processo civil-constitucional, a novel codificação é inequívoca quanto a utilidade do procedimento como meio de satisfação do interesse das partes em conflito, ainda que por solução diversa da judicial.

Com efeito, a Exposição de Motivos do Código de Processo Civil, sobre o tema assevera:

Pretendeu-se converter o processo em instrumento incluído no contexto social em que produzirá efeito o seu resultado. Deu-se ênfase à possibilidade de as partes porem fim ao conflito pela via da mediação ou da conciliação. Entendeu-se que a satisfação efetiva das partes pode

⁵ Consta da nota 1 da exposição de motivos de Código de Processo Civil de 2015: “Essencial que se faça menção a efetiva satisfação, pois, a partir da dita terceira fase metodológica do direito processual civil, o processo passou a ser visto como instrumento, que deve ser idôneo para o reconhecimento e a adequada concretização de direitos.

⁶ Artigo 1º, do Código de Processo Civil: “O processo civil será ordenado, disciplinado e interpretado conforme os valores e as normas fundamentais estabelecidos na [Constituição da República Federativa do Brasil](#), observando-se as disposições deste Código.



dar-se de modo mais intenso se a solução é por elas criada e não imposta pelo juiz (CPC, 2015).

Nesta linha, esclarece Elpidio Donizetti (2012) que:

A evolução desse entendimento, principalmente em face da atual e saudável constitucionalização dos ramos do direito, defende o estudo do direito processual a partir de uma nova premissa metodológica, qual seja, a metodologia do neoconstitucionalismo (destacando-se a força normativa da [Constituição](#) e a concretização material dos Direitos fundamentais). Embora seja apenas uma visão evoluída do período instrumentalista do processo, alguns processualistas acreditam se tratar de uma nova fase processual, denominando-a neoprocessualismo.

Dando densidade a tais premissas, o Código de Processo Civil prevê no artigo 3º, §3º, a conciliação e a mediação, além de outros métodos de solução consensual de conflitos, em clara adoção do sistema de múltiplas portas.

Não obstante por vezes sejam confundidas por serem mecanismos de autocomposição, conciliação e mediação diferem-se substancialmente (NETO, 2007).

Conciliação é um processo que envolve partes antagônicas e um conciliador, que é uma pessoa que conduzirá o procedimento protagonizando uma construção conjunta de uma solução não litigiosa. O conciliador é o agente indutor que tem uma participação mais ativa nos procedimentos.

Por sua vez, mediação é o método por meio do qual o mediador é também agente indutor, mas é muito mais um incentivador, preocupado em gerar condições e estabelecer



relações de confiança entre as partes para que elas mesmas desenvolvam, de múltiplas formas, um diálogo voltado à composição, e o seu papel é mais de coadjuvante do que de protagonista da conciliação.

A distinção entre mediação e conciliação é que a mediação tende a se estabelecer em relações de maior duração, ela tem como intenção criar e gerar uma confiança no tempo entre aqueles que estão em conflito. Enquanto que o conciliador, embora seja ele também um mediador, tem uma atitude mais proativa na gestão do conflito.

Até mesmo por terem sido expressamente previstas em diversos diplomas legislativos, a conciliação e a mediação são as técnicas mais populares de solução consensual de conflitos. Porém, não são as únicas.

Além da negociação, a norma do artigo 3º, §3º, do código processual, ao referir genericamente “outros métodos de solução consensual de conflitos” viabiliza a construção de arranjos híbridos entre as partes. Segundo Marco Felix Jobim (2018, p.205-206):

Por certo, não comporta aqui pretender uma referência exaustiva a tais métodos (v. g: “neutral evaluation”, “collaborative law”, híbridos como “MED-ARB”), o que demandaria tarefa hercúlea e inacabável, mas apenas demonstrar que há outras, até mesmo mais conhecidas em sede doutrinária, que não habitam o catálogo tradicional, como ombudsman, Fact-Finding e a Facilitação, mostrando, desde já, só em nomenclatura, seis diferentes técnicas que não as ordinariamente conhecidas.

Constituem, portanto, mecanismos de participação dialógica em que as partes detêm autonomia para conduzir e administrar o conflito, resolvendo-o da forma que melhor atenda seus interesses.



Entre as alterações trazidas pela nova ordem processual civil tem lugar de destaque a possibilidade de convenção entre as partes sobre regras processuais, contida na cláusula geral do artigo 190, mas que não se confunde com os instrumentos supramencionados.

Marinoni, Arenhart e Mitidiero (2016, p.527) denominam o instituto como *contratualização do processo* os acordos realizados na pendência de um processo judicial que disciplinam o modo como o magistrado deverá conduzir a tramitação da causa visando a prestação da tutela jurisdicional.

Da regra extrai-se que o acordo poderá ser realizado antes – no âmbito de um contrato, como exemplo, ou durante a tramitação do processo, sobre direitos que admitam a autocomposição, ou seja, transação, renúncia ou submissão. Trata-se de “conceito mais amplo (e mais preciso) que o mais tradicional, de direitos disponíveis. Sim, porque há aspectos de direitos indisponíveis que admitem alguma forma de autocomposição” (BUENO, 2016, p. 200).

No tocante ao objeto, a regra permite que as partes plenamente capazes exerçam sua autonomia para suas posições jurídicas que emergem da relação processual, mesmo que fora do próprio processo.

A antiga codificação processual e a legislação esparsa – a exemplo da Lei de Arbitragem já previam hipóteses de acordo das partes sobre algumas relações procedimentais de que faziam parte.

O novo Código de Processo Civil alargou alargar tais situações para permitir a alterações em praticamente todas suas relações nos procedimentos previstos em lei.

A abrangência do dispositivo poderia despertar o entendimento de que o negócio jurídico processual se baseia na política de incentivo à solução consensual dos conflitos e na adoção do sistema multiportas estabelecidos no artigo 3º e parágrafos, do Código de Processo Civil.



É certo que as convenções processuais baseadas no autorregramento da vontade têm por fim ajustar o procedimento quanto ônus, poderes, faculdades e deveres das partes visando a célere e justa satisfação dos direitos e interesses em conflito.

Sendo o processo instrumento, podem as partes, inclusive no próprio negócio processual, dispor sobre o direito material subjacente. Ora, se podem convencionar a respeito da matéria no âmbito extraprocessual, por lógica assim também podem fazer dentro do processo.

É inegável, portanto, que o alargamento das hipóteses de convenção processual contribui para a resolução do conflito no plano substancial.

No entanto, ainda que atrelados, principalmente quando incidentais ao processo, convenção processual e material não se confundem, tendo natureza diversa. Neste diapasão ensina José Rogério Cruz e Tucci (2016):

Deve ter-se presente, nesse particular, que as convenções sobre os atos procedimentais têm natureza estritamente processual, não se confundindo com os negócios propriamente ditos, que ocorrem incidentalmente no âmbito do processo e que têm por objeto o próprio direito litigioso.

Diante de tais premissas, sob o aspecto dogmático, o gênero negócio jurídico processual pode ser classificado nas seguintes espécies: a) negócio jurídico processual (*stricto sensu*), aquele que tem por objeto o direito substancial; e b) convenção processual, que concerne a acordos entre as partes sobre matéria estritamente processual.



Com efeito, o foco do sistema multiportas é proporcionar às partes o meio mais adequado para que as partes cheguem a solução consensual do conflito. Necessariamente deve-se buscar a pacificação social, objetivo que pode ou não estar presente em uma convenção de natureza estritamente processual.

A busca por soluções consensuais preconizada no artigo 3º, § 2º, do Código de Processo Civil se dá quanto ao interesse e direito em conflito, não sobre as relações processuais que emergem do processo.

Nesta ordem de ideias, exsurge importante investigar se conflitos instaurados a partir da prática de atos de improbidade administrativa podem ser solucionados através dos mecanismos de autocomposição.

5. Análise da possibilidade de autocomposição na esfera da improbidade administrativa

É certo que os mecanismos de autocomposição de litígios contribuem para a redução da litigiosidade e para o acesso à justiça em sua visão contemporânea.

No contexto das ações de improbidade administrativa a temática deve ser analisada com cautela, atentando-se à linha do tempo e às transformações legais atinentes à matéria.

Com efeito, pairava controvérsia quanto a possibilidade de utilização dos instrumentos de autocomposição no tocante à ação de improbidade administrativa.

Isto porque a Lei 8.429, em seu artigo 17, parágrafo 1º, na redação original que entrou em vigor em 2 de junho de 1992, vedava a transação, o acordo ou conciliação nas ações em que se pretende a responsabilização de agentes públicos por atos de improbidade administrativa.

É oportuno registrar que a Medida Provisória 703/2015, de 18 de setembro de 2015, que revogara o § 1º do art. 17 da LIA, perdeu sua eficácia, desde a edição, pois não foi



convertida em lei pelo Congresso Nacional⁷. Assim, a vedação à transação, acordo ou conciliação nas ações civis de improbidade continuava em pleno vigor.

A criação da lei de improbidade era vista pelos agentes políticos, até então acostumados com a ineficácia da repressão penal, como obstáculo ao livre e impunível exercício de atos ilícitos praticados em detrimento do patrimônio público.

A partir da (indevida) equiparação da lei de improbidade à repressão penal, até mesmo para conter aquilo que entendiam como abusos da norma, foi editada a Medida Provisória n. 2.088-35, em 27 de dezembro de 2000, instituindo, entre outras alterações, a fase preliminar de recebimento da petição inicial – artigo 17, §7º, nos moldes do que prevê o artigo 513 do Código de Processo Penal (SOBRANE, 2010).

Cabe pontuar o entendimento pela inconstitucionalidade Medida Provisória n. 2.088-35, nos aspectos formal e material, despida da situação de urgência necessária a justificá-la, bem como por malferir o devido processo legal – artigo 5º, LIV, da Constituição Federal, ao alterar regra processual por instrumento diverso da lei (SILVEIRA; SCARPINO JUNIOR, LIMA, 2014, p.62-68).

A ação de improbidade administrativa tem extração constitucional, decorrente da norma imperativa do artigo 37, §4º, da Constituição Federal, cuja parte final “sem prejuízo da ação penal cabível” não deixa dúvidas quanto a natureza da norma.

Não por outro motivo o artigo 12 da Lei 8.429/92 é estanque quanto a independência das sanções penais, civis e administrativas, com as quais não se confundem aquelas previstas para os atos de improbidade.

⁷ Consta do ato declaratório do Presidente da mesa do Congresso Nacional n. 27, de 2016 que “**O PRESIDENTE DA MESA DO CONGRESSO NACIONAL**, nos termos do parágrafo único do art. 14 da Resolução nº 1, de 2002-CN, faz saber que a **Medida Provisória nº 703**, de 18 de dezembro de 2015, publicada no Diário Oficial da União no dia 21, do mesmo mês e ano, que “Altera a Lei nº 12.846, de 1º de agosto de 2013, para dispor sobre acordos de leniência”, teve seu prazo de vigência encerrado no dia 29 de maio do corrente ano.”



Todavia, a inquietude parlamentar novamente se fez presente. Por intermédio da Lei 10.628/2002, alterou-se o artigo 84 do Código de Processo Penal para que a prerrogativa de foro dos agentes públicos no campo penal fosse estendida para o julgamento da ação de improbidade administrativa.

Certo da natureza cível da ação de improbidade e de que questões relativas ao foro por prerrogativa de função no âmbito penal foram tratadas de forma exaustiva na Constituição, a norma foi declarada inconstitucional pelo Supremo Tribunal Federal na ADI n. 2.797-2/DF.

A tentativa de equiparar a ação de improbidade à ação penal tem razão de ser. Além das garantias inerentes ao sistema penal, o entendimento respalda-se no fato de que a lesão à probidade administrativa sempre ter sido prevista como crime de responsabilidade do Presidente da República, bem como por estar tipificada na Lei 1.079/50, que define os crimes de responsabilidade dos agentes públicos e regula o processo de julgamento (DI PIETRO, 2017).

A conotação penal do instituto da improbidade é reconhecida por Marçal Justem Filho (2016, p.937-938), uma vez que “as sanções têm cunho punitivo, traduzindo a repressão a condutas reputadas como dotadas da mais elevada gravidade, que compreendem inclusive a indisponibilidade patrimonial.

Para aqueles que comungam o entendimento quanto a natureza penal do sancionamento por improbidade, a “ação principal” referida no caput do artigo 17 da Lei 8.429/92 deve observar os mesmos critérios atinentes à ação penal pública incondicionada (FONSECA E JUNIOR, 2007).

Assim, regida a atuação dos legitimados pelo princípio da obrigatoriedade e sendo a aplicação das sanções exclusividade do Poder Judiciário, inegociáveis seriam suas disposições.

Neste ponto, duas observações são necessárias.



A primeira consiste no fato de que, não obstante as controvérsias acerca do tema, reconhece-se em larga escala, inclusive no âmbito da jurisprudência do STJ, a natureza civil-administrativa da ação de improbidade (AgRg na Rcl 10.037/MT, Corte Especial, Dje 25.11.2015).

Lado outro, ainda que se concordasse com a natureza penal da ação de improbidade, cabe ponderar que a política criminal do Estado evoluiu para amenizar a obrigatoriedade da ação penal, via de instrumentos menos burocráticos e mais eficazes à consecução das finalidades do Direito Penal.

Há mitigação da obrigatoriedade da ação penal nos institutos da transação penal – artigo 76 da Lei n. 9.099/95; do parcelamento tributário – artigo 83, §2º, da Lei 9.430/96; do acordo de leniência – artigo 16 da Lei 12.846/12; da colaboração premiada – artigo 4º da Lei n. 12.850/12; e, mais recentemente, do acordo de não persecução penal, previsto no artigo 18 da Resolução n. 181 do Conselho Nacional do Ministério Público, recém incorporado no artigo 28-A do Código de Processo Penal, pela Lei n. 13.964, de 24 de dezembro de 2019, conhecida como “Pacote Anticrime”.

Portanto, encampada a consensualidade no direito penal (Garcia,2011), última *ratio* do sistema jurídico para o controle social, já não se afigurava razoável vedar-se a utilização de mecanismos de autocomposição no campo do direito administrativo sancionador, cujas consequências são menos lesivas⁸. Nesse sentido, no tocante a redação original da norma:

⁸Em sentido contrário: “A relevância do termo de colaboração do direito penal somente confere efeitos jurídicos para aquela esfera do direito, não podendo ser transportado para fins de juízo de admissibilidade ou de condenação da prática do ato de improbidade administrativa, em face da expressa vedação a que aduz o artigo 17, § 1o., da Lei no. 8.429/1992”. Mauro Roberto Gomes de Mattos - A MEDIDA PROVISÓRIA No. 703/2015, QUE REVOGOU O § 1o., DO ART. 17, DA LEI DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA NÃO AUTORIZA TRANSAÇÃO OU DELAÇÃO PREMIADA PARA FINS DE DEMONSTRAÇÃO DE INDÍCIOS DA PRÁTICA DO ATO ÍMPROBO - RSTJ, a. 28, (241): 429-668, janeiro/março 2016. p. 636.



O art. 17, §1º, da Lei 8.429/92 veda a “transação, acordo ou conciliação” nas ações de improbidade administrativa. Se em 1992, época da publicação da Lei, essa vedação até se justificava tendo em vista que estávamos engatinhando na matéria de combate aos atos ímprobos, hoje, em 2015, tal dispositivo deve ser interpretado de maneira temperada. Isso porque, se o sistema jurídico permite acordos com colaboradores no campo penal, possibilitando a diminuição da pena ou até mesmo o perdão judicial em alguns casos, não haveria motivos pelos quais proibir que o titular da ação de improbidade administrativa, no caso, o MPF, pleiteie a aplicação de recurso semelhante na esfera cível. Cabe lembrar que o artigo 12, parágrafo único, da Lei 8.249/92 admite uma espécie de dosimetria da pena para fins de improbidade administrativa, sobretudo levando em conta as questões patrimoniais. Portanto, os acordos firmados entre os réus e o MPF devem ser levados em consideração nesta ação de improbidade administrativa. (ACP 5006717 18.2015.4.04.7000. Juíza Giovanna Mayer. 5ª Vara Federal de Curitiba. Seção Judiciária do Paraná. Data de Julgamento: 17.11.2015).

Argumentos em favor da restrição da autocomposição na ação de improbidade sequer se justificavam pela indisponibilidade do bem jurídico protegido pela norma.

A Lei Federal n. 12.846/13 (conhecida como Lei Anticorrupção – LAC) que tratou em seu artigo 16 e parágrafos, do acordo de leniência (com possibilidade de isenção das sanções previstas no inciso II, do art. 6º e redução do valor da multa em até 2/3), com a finalidade de



permitir acordos de colaboração de pessoas jurídicas pela prática de atos contra a administração pública, nacional ou estrangeira com o Poder Público.

A proteção à moralidade e probidade administrativa também constitui elemento fundante da Lei 12.846/13, sendo às pessoas jurídicas possível, mediante acordo, cooperar de forma efetiva com a apuração do ilícito visando o abrandamento das sanções previstas na lei.

Acerca da anterior incompatibilidade da legislação em enfoque, é o pensamento de Fernando da Fonseca Gajardoni (2014, p.255-259):

Por considerar não haver diferença substancial entre os regimes sancionatórios (administrativo e civil) das Leis 8.429/1992 e 12.846/2013, absolutamente razoável sustentar, doravante ser possível a celebração de acordo de leniência (ou de TAC) com a pessoa física ou jurídica investigada por improbidade administrativa, nos termos do art. 16 da Lei 12.846/2013. Não faz o mínimo sentido, tampouco abona a regra da isonomia (art. 5.º, *caput*, da CF/1988), admitir que a pessoa jurídica praticante de atos apenados pela Lei 12.846/2013, que concomitantemente configurem improbidade administrativa, possa ser beneficiada pelo acordo de leniência, enquanto a pessoa física que pratique as mesmas condutas não.

Tendo em vista que a Lei n.º 12.846/13 integra o microsistema de tutela à probidade administrativa, no qual as normas não colidem, mas interagem entre si e com todo o ordenamento no intuito de conferir homogeneidade e maior efetividade ao sistema normativo.

Compartilham deste entendimento Garcia e Alves (2011, p. 648):



A caracterização da tutela do patrimônio público como um direito difuso nos permite aplicar não só toda a sólida base teórica já produzida, no Brasil e fora dele, sobre o tema também, e sobretudo, os instrumentos legais já existentes em nosso ordenamento. Nessa linha, a par da aplicabilidade das normas previstas na Lei de Improbidade administrativa (Lei nº 8.429/92), tem-se como possível a incidência da Lei de Ação Civil Pública (Lei nº 7.347/85), da Lei da Ação Popular (Lei nº 4.717/65) e do próprio CDC (Lei nº 8.078/90), isto, evidentemente, sem contar com a subsidiária possibilidade de aplicação do CPC e do próprio CPP, este último principalmente no capítulo referente ao inquérito civil.

Assim, prestigia-se a Teoria do Diálogo das Fontes, método pelo qual as normas podem ser aplicadas de modo sistemático e coordenado, sem provocar exclusões recíprocas (BENJAMIM, 2012, p. 6-7).

Nesta linha argumentativa, aventava-se plenamente viável a utilização do termo de ajustamento de conduta previsto no artigo 5º, §6º, da Lei 7.347/85 à ação de improbidade administrativa.

Sendo o patrimônio público objeto do compromisso, interesse de natureza transindividual, do qual o órgão público tomador não é titular, dele não pode dispor.

Não se trata, todavia, do instituto da transação previsto no Código Civil, em que há concessões mútuas entre partes capazes acerca de direitos patrimoniais disponíveis.

A rigor, via do compromisso de ajustamento de conduta o órgão público não renúncia ou faz concessões acerca dos interesses transindividuais, cingindo-se ajuste aos termos e condições de cumprimento das obrigações (MAZZILLI, 2012, p.447).



Mesmo à revelia da legislação ordinária, em 26 de julho de 2017, o Conselho Nacional do Ministério Público editou a Resolução n. 179, trazendo expressa permissão de utilização do compromisso de ajustamento de conduta aos atos de improbidade administrativa, sendo restrita a negociação à interpretação do direito, à especificação das obrigações, em especial o modo, tempo e lugar de cumprimento, bem como à mitigação, à compensação e à indenização dos danos (artigo 1º, §§ 1º e 2º).

A Resolução n. 179 veio a reforçar, no campo da improbidade, o modelo de autocomposição no âmbito do Ministério Público, já disciplinado pela Resolução 118, de 1º de dezembro de 2014, do Conselho Nacional do Ministério Público, com destaque para a negociação a ser realizada no âmbito do termo de ajustamento de conduta.

No ajustamento de conduta há um verdadeiro acordo tendente ao cumprimento das exigências legais. Trata-se de negócio jurídico com “natureza de equivalente jurisdicional, por ser um meio alternativo de solução de conflito” (RODRIGUES, 2016, p.336).

Ainda no campo normativo, a Lei 13.140, de 26 de junho de 2015, no artigo 32, prevê a criação de câmaras de prevenção e resolução administrativa de conflitos, visando a aplicação dos mecanismos de autocomposição, dos quais são espécies a negociação, a mediação e a conciliação, no âmbito da Administração Pública, inclusive com a possibilidade de celebração do termo de ajustamento de conduta.

É certo que a Lei 8.429/92 arrola o processo administrativo como instrumento de apuração da conduta de improbidade administrativa, independentemente da apuração na via judicial (artigo 14). Logo, uma vez constatado o ato improprio, nada impedia que fossem utilizados os mecanismos de autocomposição para a resolução do litígio.

De acordo com pesquisa realizada pelo Conselho Nacional de Justiça a partir da análise de dados do STJ, dos Tribunais Federais e dos Tribunais de Justiça, o tempo médio das ações de improbidade é de 4,24 anos.



A pesquisa ainda apontou que em apenas 4,00% dos casos houve ressarcimento integral dos danos de natureza patrimonial; de natureza parcial ocorreu em 6,40% dos processos.

Como se denota, as ações de improbidade administrativa não serviam como paradigma de suficiência e eficiência para a tutela do patrimônio público.

Reconhecendo obsoleta a indigitada norma, o Projeto de Lei nº 10.887, de 2018, propõe alterar a Lei 8.429/92, para no seu artigo 17-A viabilizar a celebração de acordo de não persecução cível, desde que haja, ao menos, o integral ressarcimento do dano; a reversão, à pessoa jurídica lesada, da vantagem indevida obtida, ainda que oriunda de agentes privados, ou o pagamento de multa, sendo a solução consensual cabível mesmo no curso da ação de improbidade.

O combate à anterior proibição contida no artigo 17, §1º da Lei 8.429, também ecoou na mais alta corte do Poder Judiciário, no bojo da Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 5.980, movida pelo Partido Trabalhista Brasileiro (PTB), na qual se afirmou que a norma violava os princípios da eficiência administrativa, da tutela jurisdicional efetiva e razoável duração do processo. Referida iniciativa judicial ainda não foi apreciada e aguarda apreciação do seu Ministro Relator⁹.

Diante de todas estas premissas, o entendimento era quase unânime no sentido de que a absoluta vedação às soluções conciliatórias nas ações de improbidade acarretava “um duplo prejuízo ao erário, tanto pelo aumento de gastos com a tramitação demorada do processo judicial, quanto pela demora na restituição de valores públicos indevidamente desviados”, conforme afirmado na petição inicial da referida Ação Declaratória de Inconstitucionalidade.

⁹ No julgamento da ADPF 449/DF, Rel. Min. Luiz Fux, em 8 e 9/5/2019, o Supremo Tribunal Federal assentou o entendimento de que a revogação da norma objeto de controle não retira o interesse de agir no feito, dada a utilidade da prestação jurisdicional com o intuito de estabelecer, com caráter *erga omnes* e vinculante, o regime aplicável às relações jurídicas estabelecidas durante a vigência da norma impugnada.



Sensível ao verdadeiro clamor público que se formou contra o rigor da então norma proibitiva de transação em sede de improbidade administrativa, o Congresso Nacional aprovou inovação legislativa, atribuindo nova redação do artigo 26 da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro, através da Lei n. 13.655, de 25 de abril de 2018¹⁰, de forma a adequar as rígidas normas de direito público às demandas da sociedade, estatuiu, de forma expressa, a possibilidade de assinatura de termo de compromisso com os interessados, visando eliminar irregularidade, incerteza jurídica ou situação contenciosa.

É certo que a LINDB, na expressão de Pontes de Miranda, é uma norma de sobredireito, trata da elaboração, vigência, eficácia, interpretação, integração e aplicação das normas jurídicas como um todo, seja de natureza pública ou privada. Aplica-se, inclusive, ao ramo do direito administrativo, orientando a aplicabilidade de suas disposições (FARIAS, ROSENVALD E NETTO, 2019, p. 165/168).

Trata-se de norma geral que mira a eficiência na aplicação do direito público, a qual, sendo posterior e por regular expressamente a possibilidade de acordos pela administração, havia revogado tacitamente a então norma proibitiva do artigo 17, §1º, da LIA.

¹⁰ Art. 26. Para eliminar irregularidade, incerteza jurídica ou situação contenciosa na aplicação do direito público, inclusive no caso de expedição de licença, a autoridade administrativa poderá, após oitiva do órgão jurídico e, quando for o caso, após realização de consulta pública, e presentes razões de relevante interesse geral, celebrar compromisso com os interessados, observada a legislação aplicável, o qual só produzirá efeitos a partir de sua publicação

§1º O compromisso referido no caput deste artigo:

I - buscará solução jurídica proporcional, equânime, eficiente e compatível com os interesses gerais;

II- (VETADO);

III - não poderá conferir desoneração permanente de dever ou condicionamento de direito reconhecidos por orientação geral;

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



De forma assertiva, a 5ª Câmara de Coordenação e Revisão do Ministério Público Federal emitiu, em 24/08/17, a Orientação n. 07/17, confirmando a possibilidade de “negociações, tratativas e formalização do acordo de leniência em casos envolvendo atos de improbidade administrativa, desde que realizadas “pelo membro do MPF detentor da atribuição para a propositura da ação de improbidade ou da ação civil pública prevista na Lei 12.846/2013”.

Portanto, não mais havia óbice à celebração de ajuste quanto às condições, ao prazo e ao modo de reparação do dano ao erário ou mesmo quanto à perda da vantagem ilicitamente obtida pelo agente, orientando-se por tal solução a melhor doutrina, a exemplo de Emerson Garcia e Rogério Pacheco Alves (2008, p. 767) e Eurico Ferraresi (2011, p. 188).

No âmbito jurisprudencial o Superior Tribunal de Justiça já havia admitido a possibilidade de termos de ajustamento de conduta na ação de improbidade administrativa, conforme decisão proferida no AgRg no AREsp nº 780.833/MT, julgado em 03/05/2016.

Dessa forma, o novo cenário legislativo desenhado nos últimos anos passou a admitir a transação em hipóteses de improbidade administrativa tanto em inquéritos civis ou ações de improbidade. Em ambas as instâncias é exigido o controle do ajustamento. Sendo o acordo firmado no inquérito, o instrumento deverá ser submetido à homologação do Conselho Superior do Ministério Público e, havendo processo judicial, tal controle deve ser exercido pelo Juiz da causa.

Toda essa celeuma desaguou na alteração do §1º do artigo 17 da Lei 8.429/92, promovida pela Lei n. 13.964, de 24 de dezembro de 2019, para dispor que “*As ações de que trata este artigo admitem a celebração de acordo de não persecução cível, nos termos desta Lei*”.

O *nomen iuris* acordo de não persecução civil está claramente associado ao instituto do “acordo de não persecução penal”, também previsto na Lei n. 13.964, padronização



decorrente da ideia de integração de ambos ao que se denomina de “Direito Sancionador”, outrora mencionado neste trabalho.

O atento leitor pode se perguntar dos requisitos, pressupostos e condicionantes da realização do acordo de não persecução civil. De fato, a Lei n. 13.964 pretendia inserir na LIA o artigo 17-A com a regulamentação da matéria. Foi, porém, vetado pelo Presidente da República.

A lacuna normativa certamente trará dificuldades à aplicação do instituto, que, não custa lembrar, veio como um fio de esperança à sonhada efetividade no combate à improbidade administrativa.

Não obstante, à luz do teor do dispositivo vetado, algumas ponderações podem ser feitas.

O *caput* do artigo 17-A atribuía exclusividade ao Ministério Público para a realização do acordo. Vetado, a interpretação mais consentânea com o tipo em que inserido é aquela que legitima também ao ente público interessado.

Pode-se questionar, ainda, se a realização do acordo é direito subjetivo do agente ímprobo, ou seja, a possibilidade de este exigir sua proposição. É importante considerar que o acordo é realizado pelo encontro de vontades das partes, tratando-se de negócio jurídico.

Neste sentido, cabível aqui o mesmo entendimento aplicado ao acordo de não persecução penal pelo Conselho Nacional de Procuradores-Gerais (CNPGE) no enunciado 19 “*O acordo de não persecução penal é faculdade do Ministério Público, que avaliará, inclusive em última análise (§ 14), se o instrumento é necessário e suficiente para a reprovação e prevenção do crime no caso concreto.*”

Por coerência ao próprio arcabouço do instituto penal, do qual o acordo de não persecução civil é “irmão siamês”, e ao acordo de leniência previsto na Lei Anticorrupção Empresarial, que também envolve atos de improbidade administrativa, é possível afirmar, sem a pretensão de prematuramente esgotar o tema, que são requisitos: (a) confissão da



prática do ato de improbidade administrativa; (b) compromisso de (b1) reparação integral do dano ao erário e (b2) de transferência à entidade lesada, do produto, proveito ou vantagem decorrentes direta ou indiretamente da infração; e (c) aplicação de uma ou algumas das sanções previstas no artigo 12 da LIA.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A Constituição Federal pretendeu densificar o princípio da inafastabilidade não só em sua vertente formal, como também material, viabilizando às partes o acesso a um processo justo, capaz de satisfazer a pretensão das partes efetivamente e em prazo razoável, pacificando-se a crise social instalada.

No âmbito da improbidade administrativa, não obstante reconhecido seu caráter punitivo, por vezes é possível mitigá-lo em detrimento da efetiva recomposição do patrimônio público, mediante ajustes entre os legitimados para a ação de improbidade e aqueles que concorreram para o ato ímprobo.

A utilização dos mecanismos de autocomposição no âmbito da ação de improbidade propicia que se diminua o tempo de espera perante as cortes de justiça e permite às partes escolher o método mais adequado às peculiaridades de sua disputa.

Trata-se da vertente da proporcionalidade. Privilegia-se o ressarcimento do patrimônio público com o menor dispêndio possível de tempo e recursos financeiros.

Com o advento da Lei Anticorrupção (Lei nº 12846/13), que instituiu o acordo de leniência e a nova redação do artigo 26 da Lei de Introdução ao Direito Brasileiro, não existia mais dúvida quanto à revogação tácita da vedação ao modelo conciliatório prevista na redação originária do artigo 17, § 1º da Lei de Improbidade.

Felizmente, os reclamos da doutrina, dos diversos órgãos especializados na matéria e a necessidade de dar à sociedade resposta mais efetiva no combate à improbidade ecoaram



no campo legislativo, sendo aprovada e sancionada a Lei n. 13.964, de 24 de dezembro de 2019, cujo artigo 6º, alterou a redação do artigo 17, §1º, da Lei 8.429, para prever a celebração de acordo de não persecução civil nas ações de improbidade administrativa.

O novo cenário permite não só a maior rapidez na solução dos conflitos, mas principalmente a melhor efetividade das iniciativas judiciais ou extrajudiciais, evitando-se a propositura de ações ou permitindo a solução daquelas que se acumulam nas prateleiras do Poder Judiciário.

A rapidez e eficiência são dois instrumentos essenciais no combate à corrupção e reparação dos prejuízos causados ao erário e tal é uma das maiores aspirações do povo brasileiro. Oxalá os órgãos públicos encarregados tenham a necessária sabedoria na aplicação de tais poderosos instrumentos!

REFERÊNCIAS

BENJAMIN, Antônio Herman. Prefácio. In: MARQUES, Claudia Lima (Coord.). **Diálogo das fontes: do conflito à coordenação de normas do direito brasileiro**. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2012.

BRAGA NETO, Adolfo. Aspectos relevantes obre mediação de conflitos. **Revista de Arbitragem e Mediação**, ano 4, n. 5, out-dez/2007. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2007.

BUENO, Cassio Scarpinella. **Novo código de processo civil anotado**. 2. ed. ver., atual e ampl. São Paulo: Saraiva, 2016.

CAPPELLETTI, Mauro; GARTH, Bryant. **Acesso à justiça**. Tradução de Ellen Gracie Northfleet. Porto Alegre: Fabris, 1988.



CAPPELLETTI, Mauro. Os métodos alternativos de solução de conflitos no quadro do movimento universal de acesso à Justiça. **Revista de Processo**. São Paulo, ano 19, n. 74, p. 82-97, abr.-jun. 1994.

DINAMARCO, Cândido Rangel. **A instrumentalidade do processo**. 10. ed. São Paulo: Malheiros, 2002.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. 30.ed. Ver., atual. e ampl. – Rio de Janeiro: Forense. 2017. p. 1008/1009.

DUPUIS, Juan C. Oficina Multipuertas. In **Resolución alternativa de conflitos**. 1. ed. Buenos Aires, Hamurabi, 2010.

FERRARESI, Eurico. **Improbidade administrativa: Lei 8.429/92 comentada**. São Paulo: Método, 2011. p. 188)

FONSECA, Sérgio Roxo da. JUNIOR, Vanderlei Aníbal. **Natureza penal da sanção por improbidade administrativa**. Disponível em: <https://www.migalhas.com.br/dePeso/16,MI34430,31047-natureza+penal+da+sancao+por+improbidade+administrativa>. Acesso 23 de set. 2019.

GAJARDONI, Fernando da Fonseca. **Comentários à lei de improbidade administrativa: Lei 8.429, de 02 de junho de 1992**. 3. ed. São Paulo: RT, 2014.



GARCIA, Emerson. **O acordo de não-persecução penal passível de ser celebrado pelo Ministério Público: breves reflexões.** Disponível em: <https://www.conamp.org.br/pt/item/1772-o-acordo-de-nao-persecucao-penal-passivel-de-ser-celebrado-pelo-ministerio-publico-breves-reflexoes.html>. Acesso em 23 set.2019.

GARCIA, Emerson; ALVES, Rogério Pacheco. **Improbidade Administrativa**, 6ª ed., Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2011.

https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra;jsessionid=9AA5FBC953F1930C2C2166BD11F5D425.proposicoesWebExterno2?codteor=1687121&filename=PL+10887/2018

JUSTEM FILHO, Marçal. **Curso de Direito Administrativo**. 12. ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2016.

Lei de improbidade administrativa: obstáculos à plena efetividade do combate aos atos de improbidade. Coordenação Luiz Manoel Gomes Júnior, equipe Gregório Assagra de Almeida... [et al.]. – Brasília: Conselho Nacional de Justiça, 2015.

MACHADO JUNIOR, Dario Ribeiro. **Novo código de processo civil: anotado e comparado: Lei 13.105, de 16 de março de 2015/ Dario Ribeiro Machado Junior e outros; coordenação Paulo Cezar Pinheiro Carneiro, Humberto Dalla Bernardino de Pinho.** 2 ed. rev. E atual.- Rio de Janeiro: Forense, 2017.



MARINONI, Luiz Guilherme; ARENHART, Sérgio Cruz; MITIDIERO, Daniel. **Novo curso de processo civil: teoria do processo civil**, v. 1. 2 ed ver., atual e ampl. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2016.

MARSHALL, T.H. **Cidadania, classe social e status**. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1967.

MAZZILLI, Hugo Nigro. **A defesa dos interesses difusos em juízo: meio ambiente, consumidor, patrimônio cultural, patrimônio público e outros interesses**. 25^a. ed. rev., ampl. E atual. – São Paulo: Saraiva, 2012.

MENKEL-MEADOW, Carrie. The **History and development of “a”dr** (alternative/appropriate dispute resolution), *Völkerrechtsblog*, 1 July 2016, doi: 10.17176/20180220-230945).

NADER, Paulo. **Introdução ao estudo do direito**. 35. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2013.

OLIVEIRA, Luthyana Demarchi De. SPENGLER, Fabiana Marion. **O fórum múltiplas portas como política pública de acesso à justiça e à pacificação social**. Curitiba: Multideia, 2013.

PEREIRA, Mariana Musse. EMERIQUE. Lilian Márcia Balmant. O acesso à ordem jurídica justa no procedimento administrativo ambiental. **XXIV Congresso Nacional Do Conpedi - UFMG/FUMEC/Dom Helder Câmara**. 2015.

RODRIGUES, Geisa de Assis. **Reflexões sobre a atuação extrajudicial do Ministério Público: Inquérito civil público, compromisso de ajustamento de conduta e**



recomendação legal. In: Temas Atuais do Ministério Público. 6ª ed. Salvador: Juspodium, 2016.

SILVA, Juvêncio Borges. O Acesso à Justiça como direito Fundamental e sua efetivação Jurisdicional. In **Revista de Direito Brasileira** Ano 3 – Volume 4 – Jan-Abril/2013.

SILVEIRA, Sebastião Sérgio; SCARPINO JUNIOR, Luiz Eugênio; LIMA, Ticiani Garbelini Barbosa. **A META 18 DO CNJ NA DEFESA DA PROIBIDADE ADMINISTRATIVA: UMA ANÁLISE SOBRE A PRODUTIVIDADE JURISDICIONAL BRASILEIRA.** In: I Seminário do Fórum Paulista de Pesquisa e Pós-Graduação em Direito, 2014, Ribeirão Preto. Anais do I Seminário do Fórum Paulista de Pesquisa e Pós-Graduação em Direito. Ribeirão Preto: UNAERP, 2014. v. 01.

SOBRANE, Sérgio Turra. **Improbidade Administrativa. Aspectos materiais, dimensão difusa e coisa julgada.** Ed. Atlas. 1ª Edição. São Paulo: Atlas, 2010. p. 143/144.

TUCCI, José Rogério Cruz e. **Natureza e objeto das convenções processuais.** Jota. Disponível em: <<https://www.jota.info/opiniao-e-analise/artigos/coluna-da-sao-francisco-natureza-e-objeto-das-convencoes-processuais-18032016>>. Acesso em: 10 set. 2019.

VITOVSKY, Vladimir Santos. O acesso à justiça no novo código de processo civil: continuidades, inovações e ausências. **Revista CEJ**, Brasília, Ano XIX, n. 67, set./dez. 2015, p. 7-17.

WAQUIM, Bruna Barbieri; SUXBERGER, Antônio Henrique Graciano. A institucionalização da mediação no Brasil e o protagonismo do Poder Judiciário. **Civilistica.com.** Rio de Janeiro, a.



7, n. 2, 2018. Disponível em: <<http://civilistica.com/a-institucionalizacao-da-mediacao-no-brasil/>>. Acesso em: 10 set. 2019.

YARSHEL, Luiz Flávio. Convenção das partes e matéria processual: ruma a uma nova era? In: **Negócios processuais**. Coordenadores: Antônio do Passo Cabral, Pedro Henrique Nogueira. 2. ed. rev., atual. e ampl. Salvador: Ed. JusPodivm, 2016.

ZANFERDINI, Flávia de Almeida Montingelli. Desjudicializar conflitos: uma necessária releitura do acesso à justiça. **Novos Estudos Jurídicos**, [S.l.], v. 17, n. 2, p. 237-253, ago. 2012. ISSN 2175-0491. Disponível em: <<https://siaiap32.univali.br/seer/index.php/nej/article/view/3970/2313>>. Acesso em: 10 set. 2019. doi:<http://dx.doi.org/10.14210/nej.v17n2.p237-253>.