

REVISTA DE DIREITO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA



ISSN 2595-5667

REVISTA DE DIREITO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

ANO Nº 09 – VOLUME Nº 01 – EDIÇÃO Nº 01

ISSN 2595-5667

Editor-Chefe:

Prof. Dr. Emerson Affonso da Costa Moura, Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro e
Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro, Brasil

**Rio de
Janeiro, 2024.**

REVISTA DE DIREITO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

LAW JOURNAL OF PUBLIC ADMINISTRATION

Conselho Editorial Internacional:

Sr. Alexander Espinosa Rausseo, Universidad Central de Venezuela, Venezuela
Sr. Erik Francesc Obiol, Universidad Nacional de Trujillo, Trujillo, Peru, Peru
Sr. Horacio Capel, Universidad de Barcelona, Barcelona, Espanha.
Sra. Isa Filipa António, Universidade do Minho, Braga, Portugal, Portugal
Sra. Maria de Los Angeles Fernandez Scagliusi, Universidad de Sevilla, Sevilha, Espanha.
Sr. Luis Guillermo Palacios Sanabria, Universidad Austral de Chile (UACH), Valdivia, Chile.
Sra. Mónica Vanderleia Alves de Sousa Jardim, Universidade de Coimbra, UC, Portugal.
Sr. Mustafa Avci, University of Anadolu, Turquia

Conselho Editorial Nacional:

Sr. Adilson Abreu Dallari, Pontificia Universidade Católica, PUC/SP, Brasil.
Sr. Alexandre Santos de Aragão, Universidade do Estado do Rio de Janeiro, UERJ, RJ, Brasil.
Sr. Alexandre Veronese, Universidade de Brasília, UNB, Brasil.
Sr. André Saddy, Universidade Federal Fluminense, UFF, Brasil.
Sr. Carlos Ari Sundfeld, Fundação Getúlio Vargas, São Paulo, Brasil.
Sra. Cristiana Fortini, Universidade Federal de Minas Gerais, UFMG, Brasil.
Sra. Cynara Monteiro Mariano, Universidade Federal do Ceará, UFC, Brasil.
Sr. Daniel Wunder Hachem, Universidade Federal do Paraná, UFPR, Brasil.
Sr. Eduardo Manuel Val, Universidade Federal Fluminense, UFF, Brasil.
Sr. Fabio de Oliveira, Universidade Federal do Rio de Janeiro, UFRJ, Rio de Janeiro, RJ, Brasil.
Sr. Flávio Garcia Cabral, Escola de Direito do Mato Grosso do Sul, Mato Grosso do Sul., Brasil
Sr. Henrique Ribeiro Cardoso, Universidade Federal de Sergipe, UFS, Brasil.
Sr. Jacintho Silveira Dias de Arruda Câmara, Pontificia Universidade Católica, São Paulo, Brasil.
Sra. Jéssica Teles de Almeida, Universidade Estadual do Piauí, UESPI, Piri-piri, PI, Brasil., Brasil
Sr. José Carlos Buzanello, Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro, RJ, Brasil.
Sr. José Vicente Santos de Mendonça, Universidade do Estado do Rio de Janeiro, UERJ, Brasil.
Georges Louis Hage Humbert, Unijorge, Brasil
Sra. Maria Sylvia Zanella di Pietro, Universidade de São Paulo, USP, Brasil.
Sra Marina Rúbia Mendonça Lôbo, Pontificia Universidade Católica de Goiás, Goiás, Brasil.
Monica Sousa, Universidade Federal do Maranhão
Sr. Mauricio Jorge Pereira da Mota, Universidade do Estado do Rio de Janeiro, UERJ, Brasil.
Sra. Monica Teresa Costa Sousa, Universidade Federal do Maranhão, UFMA, Maranhão, Brasil.
Sra. Patricia Ferreira Baptista, Universidade do Estado do Rio de Janeiro, UERJ, Brasil.
Sr. Paulo Ricardo Schier, Complexo de Ensino Superior do Brasil LTDA, UNIBRASIL, Brasil.
Sr. Vladimir França, Universidade Federal do Rio Grande do Norte, UFRN, Brasil.
Sr. Thiago Marrara, Universidade de São Paulo, USP, Brasil.
Sr. Wilson Levy Braga da Silva Neto, Universidade Nove de Julho, UNINOVE, Brasil.

**A EFETIVIDADE NA REPARAÇÃO AO ERÁRIO PELA APLICAÇÃO DOS MEIOS
ALTERNATIVOS DE SOLUÇÃO DE CONFLITOS EM PROCESSOS DE
IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA: ESTUDO DE CASO NA COMARCA DE CRUZ
ALTA-RS**

**THE EFFECTIVENESS IN THE REPAIR TO THE TREASURY BY THE
APPLICATION OF ALTERNATIVE MEANS OF CONFLICT RESOLUTION IN
ADMINISTRATIVE IMPROBITY CASES: A CASE STUDY IN THE DISTRICT OF
CRUZ ALTA-RS**

Denise Tatiane Girardon dos Santos¹

Fernanda Gausmann Vasconcellos²

Isadora Wayhs Cadore Virgolin³

RESUMO: A pesquisa trata dos meios alternativos de solução de conflitos, em processos de improbidade administrativa, como instrumento para a efetividade na reparação ao erário. O objetivo é apontar de que maneira a adoção dos meios alternativos de resolução de conflitos pode contribuir para a reparação efetiva ao erário em matéria de improbidade administrativa. O método de pesquisa é o dedutivo, com técnicas bibliográfica e documental, para estudar a aplicabilidade da autocomposição no âmbito da Administração Pública, sob a perspectiva da teoria do agir comunicativo habermasiana, e estudo de caso, junto à Promotoria de Justiça Especializada de Cruz Alta-RS. A possibilidade de autocomposição, por acordo de não persecução civil, pode ser uma alternativa à judicialização de questões de improbidade e para a efetividade na reparação ao erário, do dano causado pela prática de ato ímprobo.

PALAVRAS-CHAVE: Improbidade administrativa. Reparação ao erário. Autocomposição. Ministério Público. Comarca de Cruz Alta-RS.

ABSTRACT: The research deals with alternative means of conflict resolution, in administrative improbity cases, as an instrument for the effectiveness in the repair to the

¹ Doutora em Direito pela Universidade do Rio dos Sinos (UNISINOS). Mestra em Direito pela Universidade Regional do Noroeste do Estado do Rio Grande do Sul (UNIJUÍ). Especialista em Educação Ambiental pela Universidade Federal de Santa Maria (UFSM). Especialista em Educação: espaços e possibilidades para educação continuada pelo Instituto Federal Sul-Rio-Grandense (IFSul-Pelotas). Bacharela em Direito pela Universidade de Cruz Alta (UNICRUZ). Professora Permanente do Programa de Pós-Graduação Stricto Sensu em Práticas Socioculturais e Desenvolvimento Social - Mestrado e Doutorado - PPGPSDS/UNICRUZ

² Bacharela em Direito pela Universidade de Cruz Alta - UNICRUZ. Pós-Graduanda em Direito Penal e Processual Penal pela Fundação Escola Superior do Ministério Público - FMP. Pós-Graduanda em Ciências Policiais e Segurança Pública pela Escola Superior da Brigada Militar - ESBM.

³ graduação (2000) em Serviço Social pelo Instituto Superior de Ciências Aplicadas, mestrado (2006) em Educação pela Universidade Autónoma de Assunción - UAA, mestrado (2012) e doutorado (2016) em Extensão Rural pela Universidade Federal de Santa Maria - UFSM.

treasury. The objective is to point out how the adoption of the alternative means of conflict resolution may contribute to the effective reparation to the treasury in matters of administrative improbity. The research method will deductive, with bibliographic and documentary techniques, to study the aplicability of self-composition in the scope of Public Administration, from the perspective of the Habermasian theory of communicative action, and a case study, carried out at the Specialized Justice Prosecutor of Cruz Alta-RS. The possibility of self-composition, through the civil non-prosecution agreement, may be an alternative to the judicialization of improbity issues and to the effectiveness in the reparation to the treasury, of the damage caused by the practice of an improbity act.

KEYWORDS: Administrative improbity. Reparation to the treasury. Self-composition. Public Prosecutor. District of Cruz Alta-RS.

I. INTRODUÇÃO

A Administração Pública é regida pelos princípios, previstos no artigo 37, *caput*, da Constituição Federal, que norteiam a Lei n.º 8.429/1992, denominada de Lei de Improbidade Administrativa (LIA). Sobre a celebração de acordos nas ações destinadas a apurar eventual prática de ato ímprobo, a redação original do artigo 17, parágrafo 1º da LIA o vedava, mas foi revogado pela Lei n.º 13.964/2019. Posteriormente, em 2021, a LIA sofreu outra alteração, promovida pela Lei n.º 14.230, que disciplina, no corpo do artigo 17-B, acerca da celebração de acordos de não persecução cível no âmbito de ações de improbidade administrativa.

O Conselho Nacional de Justiça, até 2013, apontou mais de 8.000 ações de improbidade administrativa sem resolução e sem reparação ao erário, situação que passou a se alterar com a adoção de acordos de leniência, de não persecução cível e de compromissos de ajustamento de conduta, com resultados de considerável eficiência na reparação ao erário. Ante a constatação de processos na Comarca de Cruz Alta, no Estado do Rio Grande do Sul, que tratam de matéria de improbidade administrativa e que não foram solucionados em tempo razoável, a temática deste artigo volta-se à adoção dos meios alternativos de solução de conflitos, especialmente, pelo Ministério Público da Comarca, e sua possível contribuição para a resolução dos processos e a reparação efetiva ao erário.

Nessa perspectiva, na Seção 1 far-se-á uma breve abordagem acerca dos meios alternativos de solução de conflitos, em especial, aos procedimentos, recentemente, incluídos no ordenamento jurídico com a Lei n.º 13.964/2019, quais sejam, o acordo de não persecução penal e o acordo de não persecução civil, este que possui estreita relação com a pesquisa, ora desenvolvida, razão pela qual receberá destaque. Na Seção 2 tratar-se-á da aplicabilidade dos

meios alternativos de solução de conflitos no âmbito da Administração Pública, no que se refere à improbidade administrativa, o que se entende como convergente ao princípio da supremacia do interesse público.

Na Seção 3, apontar-se-á a atribuição do Ministério Público do Estado do Rio Grande do Sul, em especial, da Promotoria de Justiça Especializada da Comarca de Cruz Alta, para apurar questões relativas à improbidade administrativa, para, então, por meio de levantamento de dados, junto ao Órgão Ministerial e ao Tribunal de Justiça Gaúcho, indicar o número de procedimentos extrajudiciais de investigação e os processos judiciais, relacionados à improbidade administrativa na Comarca de Cruz Alta, que poderiam se submeter à autocomposição e, por decorrência, assegurar a reparação ao erário.

A pesquisa foi elaborada pelo método dedutivo, com estudo de caso, análises bibliográfica e documental e pelas técnicas descritiva e qualitativa. A pesquisa qualitativa tem, por escopo, a promoção da identificação de suas naturezas, previamente, à busca da estimação de seus dados, isto é, a compreensão das informações é efetuada a partir de uma forma global e inter-relacionada com fatores variados. O estudo de caso desenvolveu-se junto ao Poder Judiciário do Estado do Rio Grande do Sul e à Promotoria de Justiça Especializada da Comarca de Cruz Alta/RS, com levantamento de dados por meio da pesquisa de campo nos processos judiciais e procedimentos extrajudiciais de investigação de atos ímprobos, existentes na Comarca.

II. OS MEIOS ALTERNATIVOS DE SOLUÇÃO DE CONFLITOS: origem e aplicabilidade no direito processual brasileiro

A mudança da interpretação principiológica acerca da vedação à autocomposição em matéria de improbidade administrativa enseja uma breve apresentação dos meios alternativos de resolução de conflitos, pontos que serão estudados nesta Seção. Como teoria de base, destaca-se a do agir comunicativo, proposta por Habermas (1997)⁴, do que propõe o exame da

⁴ Teoria do Discurso, em que o Habermas estabelece tensão entre facticidade e validade, deslocando essa tensão da linguagem - onde manifestação no âmbito semântico, em que os conceitos gerais não só vinculam-se ao contexto de enunciação, mas também ultrapassam-no; bem como é visível no âmbito pragmático, uma vez que as pretensões de vaidade assumem compromisso com condições concretas e, além disso, são projetadas para condições futuras e desconhecidas - para o direito, ponto em que as normas jurídicas assumem a tensão da linguagem, seja no âmbito de seu conteúdo, seja no âmbito de sua produção (HABERMAS, 1997).

tensão existente entre facticidade e validade, ou seja, entre as exigências idealizantes da autocompreensão das normas jurídicas e processos concretos para sua realização.

Conforme refere Habermas (1997, p. 48), “[...] as regras do direito privado, apoiadas na liberdade de contratos e na propriedade, valem como protótipo para o direito geral”. Em face da pluralidade da sociedade contemporânea e da evolução política, Ghisleni e Spengler (2013, p. 49) apontam a necessidade de outro modelo - de construção de sociedade democrática, mediante a atuação jurisdicional - que não seja centrado, sobretudo, no Estado, mas, sim, que seja capaz de revisar seus paradigmas *filosóficos e epistemológicos*, ao mencionarem que “[...] trata-se, portanto, de concepção baseada numa racionalidade comunicativa, permitindo um envolvimento do Estado com o cidadão na busca de um entendimento”.

Em outras palavras, cuida-se da possibilidade de o cidadão participar, ativamente, da elaboração da norma que ele mesmo deverá cumprir, conforme propõem Ghisleni e Spengler (2013) ao analisarem da teoria proposta por Habermas, no que as mencionadas autoras referem como um resgate da legitimidade do direito, por meio do Estado Democrático de Direito. Pode-se afirmar que a *atividade comunicacional* é constitutiva da sociedade, como também o são as bases do direito. Dessa forma, a norma jurídica, em atenção à teoria de Habermas (1997), deve buscar sua validação no consenso, que se apresenta como resultado da discussão/debate entre os membros de uma comunidade (GHISLENI; SPENGLER, 2013).

Esse entendimento fundamenta-se na busca pela concretização da cidadania e uma participação social ativa, conforme explicam Ghisleni e Spengler (2013, p. 50), pois o sujeito é considerado apto para, mediante debate, “[...] questionar o sistema de normas e buscar novos princípios normativos, na tentativa de reorganizar a sociedade”. Os procedimentos racionais permitem que os sujeitos desenvolvam coordenação da ação social, com base em princípios da racionalidade comunicativa. Nesse sentido, tem-se que *ação comunicativa* é entendida como uma forma de ação social, a qual é mediada pela comunicação.

Em seguimento da teoria proposta por Habermas, convém referir que a tutela jurisdicional não é o único meio de solução de conflitos, mas é a *ultima ratio*, ou seja, o último recurso na tentativa da *pacificação social* (DONIZETTI, 2021). A alteração no direito processual civil brasileiro, em 2015, mediante a Lei n.º 13.105/2015 (Código de Processo Civil - CPC), organizou a matéria de forma a estimular a aplicação dos meios alternativos de solução

de conflitos⁵, com base no artigo 3º, parágrafos 2º⁶ e 3º⁷ do referido diploma legal (SILVA, BRANDÃO e BATISTA, 2020).

Os meios alternativos de solução de conflitos, ao contrário da jurisdição, não possuem caráter definitivo, razão pela qual se submetem ao controle do Poder Judiciário. Por outro lado, mostram-se mais céleres, uma vez que se apresentam menos formalidade em comparação com o processo judicial comum e, ainda, possuem o benefício de serem menos onerosos, uma vez que, por vezes, não há cobrança de taxas judiciárias quando da aplicação dos equivalentes jurisdicionais (DONIZETTI, 2021).

O legislador estabeleceu duas medidas para facilitar e favorecer a autocomposição. A primeira é a designação de audiência prévia de conciliação logo no início do procedimento comum, antes mesmo que haja a apresentação da contestação, pois pode haver um aumento do conflito, que dificultará o processo conciliatório⁸ (GONÇALVES, 2022). A segunda medida é a inclusão de mediadores e conciliadores como auxiliares da justiça⁹, como pretensão de maior sucesso na resolução das lides, pois lhes cabe maior flexibilidade e liberdade do que compete ao juiz, por exemplo (GONÇALVES, 2022).

Em 2015, passou a vigor a Lei n.º 13.140, que foi nomeada de Lei de Mediação, prevendo a aplicação do método no direito processual civil como meio de solução de controvérsias (BRASIL, 2015b)¹⁰. O procedimento pode ser aplicado tanto em meio judicial, quanto extrajudicialmente, destinando-se à solução de conflitos existentes entre particulares ou conflitos no âmbito da Administração Pública, situação em que recebe o nome de

⁵ Donizetti (2021) traz, também, a denominação de meios alternativos de pacificação social e de equivalentes jurisdicionais.

⁶ Art. 3º. [...] § 2º. O Estado promoverá, sempre que possível, a solução consensual dos conflitos. (BRASIL, 2015a).

⁷ Art. 3º. [...] § 3º. A conciliação, a mediação e outros métodos de solução consensual de conflitos deverão ser estimulados por juízes, advogados, defensores públicos e membros do Ministério Público, inclusive no curso do processo judicial. (BRASIL, 2015a).

⁸ Art. 334. Se a petição inicial preencher os requisitos essenciais e não for o caso de improcedência liminar do pedido, o juiz designará audiência de conciliação ou de mediação com antecedência mínima de 30 (trinta) dias, devendo ser citado o réu com pelo menos 20 (vinte) dias de antecedência

⁹ Art. 149. São auxiliares da Justiça, além de outros cujas atribuições sejam determinadas pelas normas de organização judiciária, o escrivão, o chefe de secretaria, o oficial de justiça, o perito, o depositário, o administrador, o intérprete, o tradutor, o mediador, o conciliador judicial, o partidor, o distribuidor, o contabilista e o regulador de avarias.

¹⁰ “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 nº 9.469, de 10 de julho de 1997, e o Decreto nº 70.235, de 6 de março de 1972; e revoga o § 2º do art. 6º da Lei nº 9.469, de 10 de julho de 1997” (BRASIL, 2015, [s/p.]).

autocomposição¹¹, mediante o auxílio de terceiro imparcial na solução da controvérsia apresentada¹².

Os meios alternativos mais comuns são a mediação, a conciliação e o julgamento por órgãos administrativos. Demais disso, tem-se a arbitragem, que pode ser considerada um meio de jurisdição, não estando, portanto, abrangida pelo conceito de equivalentes jurisdicionais (DONIZETTI, 2021). Dessa forma, inicialmente, dá-se destaque para os meios alternativos de solução de conflitos não jurisdicionais.

No referente à *mediação*, é técnica de estímulo à autocomposição, em que um terceiro, no caso, o mediador, ouvirá as partes interessadas e, por meio de técnicas adequadas, oferecerá abordagens diferentes ao problema, propiciando, a proximidade entre os mediandos, a fim de facilitar a solução do conflito (DONIZETTI, 2021). Nesse sentido, Ghisleni e Spengler (2013, p. 47) apontam que “a mediação é um mecanismo de tratamento de conflitos capaz de restabelecer a comunicação rompida entre os litigantes; ao mesmo tempo, é promotora da democracia e se baseia na ação comunicativa de Habermas”.

Na forma do parágrafo único do artigo 1º da Lei n.º 13.140/2015¹³ (Lei de Mediação), a mediação não possui poder decisório, mas, sim, conforme dito, trata-se de um acordo entabulado entre as partes (BRASIL, 2015). O mediador não deve propor a solução, pelo contrário, deve, por meio do levantamento dos problemas envolvidos, proporcionar que as partes cheguem a um consenso. Sobre a *conciliação*, ela difere da mediação, principalmente, pelos métodos, pois objetiva o acordo entre os conciliandos, enquanto a mediação busca o debate do conflito, sendo o acordo uma *consequência* (DONIZETTI, 2021).

Para a aplicação da mediação devem ser observados os princípios estabelecidos tanto no artigo 166 do CPC¹⁴, quanto no artigo 2º da Lei de Mediação¹⁵. O Código de Ética de

¹¹ Art. 1º Esta Lei dispõe sobre a mediação como meio de solução de controvérsias entre particulares e sobre a autocomposição de conflitos no âmbito da administração pública.

¹² Parágrafo único. Considera-se mediação a atividade técnica exercida por terceiro imparcial sem poder decisório, que, escolhido ou aceito pelas partes, as auxilia e estimula a identificar ou desenvolver soluções consensuais para a controvérsia.

¹³ Art. 1º [...] Parágrafo único. Considera-se mediação a atividade técnica exercida por terceiro imparcial sem poder decisório, que, escolhido ou aceito pelas partes, as auxilia e estimula a identificar ou desenvolver soluções consensuais para a controvérsia.

¹⁴ Art. 166. A conciliação e a mediação são informadas pelos princípios da independência, da imparcialidade, da autonomia da vontade, da confidencialidade, da oralidade, da informalidade e da decisão informada.

¹⁵ Art. 2º A mediação será orientada pelos seguintes princípios: I - imparcialidade do mediador; II - isonomia entre as partes; III - oralidade; IV - informalidade; V - autonomia da vontade das partes; VI - busca do consenso; VII - confidencialidade; VIII - boa-fé.

Conciliadores e Mediadores Judiciais (Resolução n.º 125/2010) dispõe, no artigo 1º¹⁶, acerca dos princípios a serem observados quando das sessões, quais sejam: “confidencialidade, decisão informada, competência, imparcialidade, independência e autonomia, respeito à ordem pública e às leis vigentes, empoderamento e validação” (CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA, 2010, [s/p.])¹⁷.

Conforme o Código de Mediadores e Conciliadores Judiciais, os procedimentos devem atender aos pressupostos do *princípio da confidencialidade* – que versa quanto ao sigilo das informações obtidas na sessão –; do *princípio da competência* – que está relacionado à capacitação do profissional que conduzirá à mediação/conciliação –; o *princípio da imparcialidade* – cujos conceitos estendem-se às diversas áreas do direito, refere-se à atuação do mediador/conciliador, sem favoritismos e/ou preconceitos em relação às discussões desenvolvidas pelas partes (BRASIL, 2010).

Ainda, a partir do que preceitua o Código de Ética, presume-se a observância ao *princípio da neutralidade* – cuida-se de dever de manter a *equidistância* entre as partes, respeitando seus valores e pontos de vista –; ao *princípio da independência e autonomia* – refere-se à liberdade das partes, que possuem o direito de decidir sem qualquer pressão externa –; e, por fim, ao *princípio do respeito à ordem pública e às leis vigentes*, que, naturalmente, possui relação com o princípio da legalidade, no sentido de que devem as partes e o conciliador/mediador velar para que o eventual acordo a ser firmado não viole disposição de lei ou represente ofensa à ordem pública (BRASIL, 2010).

Convém referir que a conciliação é incentivada, inclusive, no âmbito do Supremo Tribunal Federal, que, por meio da Resolução n.º 697/2020, criou o Centro de Mediação e Conciliação (CMC) (SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL, 2020). Demais disso, a Resolução n.º 358 do CNJ determina a todos os tribunais que, no prazo de 18 meses a contar de 03/12/2020¹⁸, deve ser disponibilizado sistema informatizado para resolução de conflitos, por meio de mediação e de conciliação¹⁹ (CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA, 2020).

¹⁶ Art. 1º São princípios fundamentais que regem a atuação de conciliadores e mediadores judiciais: confidencialidade, decisão informada, competência, imparcialidade, independência e autonomia, respeito à ordem pública e às leis vigentes, empoderamento e validação.

¹⁷ Nos parágrafos do artigo 1º, constam os conceitos para alguns princípios.

¹⁸ Data em que a resolução entrou em vigor.

¹⁹ Art. 1º Os tribunais deverão, no prazo de até 18 (dezoito) meses a contar da entrada em vigor desta Resolução, disponibilizar sistema informatizado para a resolução de conflitos por meio da conciliação e mediação (SIREC).

Em prosseguimento do estudo dos meios alternativos de pacificação social, há o *julgamento por órgão administrativo*. A função de julgar e decidir conflitos não é exclusiva do Poder Judiciário, estendendo-se, também, a outros órgãos administrativos. Donizetti (2021, p. 156) esclarece que o julgamento por órgão administrativo é identificado como equivalente jurisdicional, pois a decisão de órgão administrativo não possui “[...] aptidão para a definitividade, se sujeitando ao controle jurisdicional [...]”.

A fim de exemplificar os órgãos em referência, cita-se o Tribunal de Contas, órgão auxiliar do Poder Legislativo, a Justiça Desportiva, cuja competência é para julgar litígios relacionado às competições desportivas, as Agências Reguladoras e entidades autárquicas, responsáveis pela regulação da atividade econômica, podendo ser citado o Conselho Administrativo de Defesa Econômica (CADE), que possui competência para conflitos que envolvem infrações à ordem econômica (DONIZETTI, 2021).

Por fim, tem-se a *arbitragem*, procedimento regulado pela Lei n.º 9.307/1996²⁰, que é instituída por negócio jurídico, denominado de convenção de arbitragem²¹. O procedimento se trata de julgamento de litígio por um terceiro imparcial, o qual é escolhido pelas partes. É idêntica à jurisdição, uma espécie de heterocomposição de conflitos, que se desenvolve por trâmites mais simplificados e menos carregados por formalismos que o processo jurisdicional. Existe, no âmbito da Administração Pública, autorização para instituição da arbitragem em conflitos que envolvam direitos patrimoniais disponíveis²² (DONIZETTI, 2021).

O árbitro do processo de arbitragem pode ser um particular ou uma instituição especializada; e a sentença arbitral produz os mesmos efeitos que a sentença judicial, entre as partes e seus sucessos, inclusive, quando condenatória, constituirá título executivo judicial. Pontua-se que, conforme os artigos 32²³ e 33²⁴ da Lei de Arbitragem, é possível o controle

²⁰ “Dispõe sobre a arbitragem” (BRASIL, 1996, [s/p.]).

²¹ Donizetti (2021) explica que a convenção de arbitragem é pressuposto processual negativo do processo, que enseja na extinção do feito sem resolução do mérito e não pode ser conhecida de ofício pelo julgador.

²² Lei n.º 9.307/1996. Artigo 1º. [...] §1º A administração pública direta e indireta poderá utilizar-se da arbitragem para dirimir conflitos relativos a direitos patrimoniais disponíveis.

²³ Art. 32. É nula a sentença arbitral se: I - for nula a convenção de arbitragem; II - emanou de quem não podia ser árbitro; III - não contiver os requisitos do art. 26 desta Lei; IV - for proferida fora dos limites da convenção de arbitragem; V (Revogado pela Lei nº 13.129, de 2015); VI - comprovado que foi proferida por prevaricação, concussão ou corrupção passiva; VII - proferida fora do prazo, respeitado o disposto no art. 12, inciso III, desta Lei; e VIII - forem desrespeitados os princípios de que trata o art. 21, § 2º, desta Lei.

²⁴ Art. 33. A parte interessada poderá pleitear ao órgão do Poder Judiciário competente a declaração de nulidade da sentença arbitral, nos casos previstos nesta Lei.

judicial sobre a sentença arbitral, restringindo-se, contudo, a aspectos formais, não se admitindo revisão, pelo Poder Judiciário, do mérito da decisão arbitral (DONIZETTI, 2021).

Recentemente, com a publicação da Lei n.º 13.964/2019, foram incluídos no ordenamento jurídico brasileiro o acordo de não persecução penal e o acordo de não persecução civil (BRASIL, 2019). Aquele representa alternativa a eventual investigado pela prática de ilícito penal, a não responder, criminalmente, pelo delito, mas, sim, de firmar acordo quando necessário e suficiente para reprovação e prevenção do crime²⁵. O acordo de não persecução cível, por sua vez, trata-se da aplicação da autocomposição em matéria de improbidade administrativa, sendo sua aplicabilidade regulada pela LIA e tem por objetivo a garantia de efetividade na reparação ao erário por ilícito praticado em face da Administração Pública²⁶ (BRASIL, 2021).

A Lei n.º 14.230, que passou a vigor em 2021, foi apelidada de *Nova Lei de Improbidade Administrativa*, porque promoveu uma série de alterações na LIA, dentre elas, a previsão expressa da possibilidade de solução consensual de conflitos²⁷ e a regulamentação para celebração do acordo de não persecução civil (ANPC), no artigo 17-B, que preconiza os requisitos para a celebração do acordo, quais sejam, o ressarcimento integral do dano e a reversão da vantagem obtida de forma indevida à pessoa jurídica lesada²⁸ (BRASIL, 2021).

O acordo de não persecução civil pode ser compreendido como um *microsistema normativo* na LIA, que afirma a possibilidade de o Ministério Público utilizar-se de meios alternativos de solução de conflitos, no âmbito da improbidade administrativa (CARVALHO FILHO, 2021). Assemelha-se ao compromisso de ajustamento de conduta, da ação civil pública²⁹, mas Carvalho Filho (2021, p. 994) explica que se trata, na verdade, de *acordo*

²⁵ Código de Processo Penal. Art. 28-A. Não sendo caso de arquivamento e tendo o investigado confessado formal e circunstancialmente a prática de infração penal sem violência ou grave ameaça e com pena mínima inferior a 4 (quatro) anos, o Ministério Público poderá propor acordo de não persecução penal, desde que necessário e suficiente para reprovação e prevenção do crime, mediante as seguintes condições ajustadas cumulativa e alternativamente: [...]. (BRASIL, 1941).

²⁶ Conforme a disposições da LIA, os requisitos para a aplicação do acordo de não persecução civil giram em torno da efetiva reparação ao erário, uma vez que buscam o ressarcimento integral do dano e a reversão à pessoa jurídica lesada da vantagem obtida indevidamente, conforme transcrição do artigo 17-B na NR n.º 71.

²⁷ § 10-A. Havendo a possibilidade de solução consensual, poderão as partes requerer ao juiz a interrupção do prazo para a contestação, por prazo não superior a 90 (noventa) dias.

²⁸ Art. 17-B. O Ministério Público poderá, conforme as circunstâncias do caso concreto, celebrar acordo de não persecução civil, desde que dele advenham, *ao menos, os seguintes resultados*: I - o *integral ressarcimento do dano*; II - a *reversão à pessoa jurídica lesada da vantagem indevida obtida*, ainda que oriunda de agentes privados. (italizou-se).

²⁹ Lei n.º 7.347/1985. Art. 5º. [...] V – [...] § 6º Os órgãos públicos legitimados poderão tomar dos interessados compromisso de ajustamento de sua conduta às exigências legais, mediante cominações, que terá eficácia de título executivo extrajudicial. (BRASIL, 1985).

celebrado entre o Ministério Público e o investigado, com a assistência de defensor, onde prevalece a conjunção de vontades, as quais estão “[...] sujeitas a direitos, deveres e obrigações, cujo objetivo reflete um interesse para os pactuantes”.

Note-se que, à luz da teoria comunicativa, a interação entre as partes, que leva à celebração do acordo, tem como pressuposto, conforme aponta Leão (2013, p. 04) “[...] o reconhecimento [pelas partes] das pretensões de validade que compreendem aspectos de verdade, correção e sinceridade em paralelo com a proposta expressa num ato de fala objetivando a adesão à oferta”. As pretensões de validade reforçam a ação comunicativa entre as partes, de modo que a doutrina majoritária³⁰ entende que a interação pode, de fato, garantir a efetividade na solução do problema.

A adesão à ação comunicativa resulta em outro estágio do agir comunicativo, *mais avançado*, em que nascem as obrigações entre os envolvidos, que serão estabelecidas a partir do conteúdo da proposta aceita (LEÃO, 2013). É pela prática da autodeterminação dos cidadãos, no exercício comum de suas liberdades, que “[...] o direito extrai sua força integradora”, conforme Habermas (1997, p. 62). Dessa forma, a aplicação da consensualidade pode trazer mais fluidez à funcionalidade do Poder, sobretudo por proporcionar tratamento mais adequado às controvérsias apresentadas, resultando em maior celeridade e redução no número dos processos judiciais (EIDT, 2016). Com isso, é possível observar estreita relação entre a teoria de Habermas e a autocomposição em matéria de improbidade administrativa, não só de forma teórica, mas também de forma prática, evidenciando-se os benefícios da celebração de acordos, quando se propicia a efetividade no cumprimento das condições avençadas, conforme será estudado em seguida.

III. A APLICABILIDADE DA AUTOCOMPOSIÇÃO NO ÂMBITO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA EM MATÉRIA DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA

Conforme mencionado na Introdução, o estudo, elaborado pelo CNJ, identificou mais de 8.000 ações de improbidade, que tramitavam sob um rito processual demasiado moroso. A celebração de acordos, ou seja, a adoção de meios alternativos de resolução de conflitos, pela

³⁰ A título de exemplo podem ser citados Donizetti (2021) e Gonçalves (2022), bem como as professoras que estudam a teoria de Habermas, Ghisleni, Spengler (2013) e Leão (2013).

natureza conciliatória, pode contribuir na busca pela celeridade e pela efetividade da ação judicial (CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA, 2015). Por outro lado, sua aplicação, no âmbito da Administração Pública, encontrava entrave na interpretação dos dispositivos legais, já abordados, sob a óptica dos princípios de Direito Administrativo. Nesse sentido, é possível apontar diversas legislações que, com o passar do tempo, estabeleceram a possibilidade do uso de meios alternativos de solução de conflitos no âmbito da improbidade, sem, contudo, que houvesse segurança jurídica na aplicação dos dispositivos, por não haver previsão expressa na Lei de Improbidade Administrativa, que, inclusive, vedava, expressamente, a celebração de acordos (BRASIL, 1992).

Decorreu-se, com isso, uma Justiça lenta e ineficiente, como critica Eidt (2016), características não condizentes com o Poder Judiciário e com a importância que implica no desenvolvimento social e econômico do país. O combate da improbidade administrativa pressupõe atuação estratégica do Estado e adoção de políticas públicas proativas que visem a resolução ou, ao menos, redução deste relevante problema. Leão (2013, p. 02) aponta que a atuação estatal repressiva-punitiva não demonstra ter logrado êxito na repressão da improbidade administrativa, seja “[...] pelas dificuldades do controle interno e externo da administração, seja pela inoperância de repressão ágil e condizente”.

O crescente número de demandas judiciais, envolvendo a Administração Pública, contribuiu no fortalecimento do pensamento favorável à adoção dos meios alternativos de solução de conflitos, no âmbito das ações de improbidade administrativa. Formaram-se opiniões divergentes sobre a possibilidade ou não de recurso à arbitragem pela Administração Pública, como o entendimento firmado pelo Tribunal de Contas da União contrário à arbitragem, por falta de previsão legal e por contrariar princípios da Administração Pública³¹. Por outro lado, o mesmo Tribunal decidiu que, em contratos de direito privado celebrados pela Administração Pública, é possível a arbitragem, ante o entendimento de que a Administração se iguala ao particular (DI PIETRO, 2022).

Contudo, as disposições das leis e da Resolução do CNMP, que serão estudadas em seguida, e que permitem o uso de meios alternativos de solução de conflitos, encontraram óbice em decisão do STJ, que entendeu que deveria prevalecer a disposição do artigo, 17, parágrafo

³¹ Di Pietro (p. 1068, 2022) explica que na Decisão nº 286/93, o TCU entendeu que “o juízo arbitral é inadmissível em contratos administrativos, por falta de expressa autorização legal e por contrariedade a princípios básicos de direito público (princípio da supremacia do interesse público sobre o privado, princípio da vinculação ao instrumento convocatório da licitação e à respectiva proposta vencedora, entre outros)”.

1º da LIA, em atenção ao princípio da especialidade (BRASIL, 1992)³². Nesse sentido, Di Pietro (2021, p. 1022) acrescenta, em flagrante crítica, que “[...] é inaceitável que um dispositivo de lei³³ deixe de ser aplicado em razão de resolução do CNMP”. É necessário ressaltar que os procedimentos apresentados pelas legislações, em estudo, têm em seu âmago a informalidade e fluidez de diálogo, visando à resolução de conflitos entre as partes e podem encontrar entrave em dogmas *insuperáveis* ordenados pelo direito público (EIDT, 2016).

Da atuação do Estado vislumbram-se dois problemas, conforme aponta Eidt (2016, p. 8): de um lado, está a violação de um direito por parte do Estado, enquanto, de outro, observa-se “[...] a ausência de alternativa a não ser esperar a solução por um Poder – do Estado – que assumidamente reconhece a sua incapacidade de atender às demandas que lhe chegam, de modo célere e eficaz”. Pontua-se que a possibilidade do uso dos meios alternativos de solução de conflitos, no âmbito da Administração Pública, é debatido há anos. A LAC, em 2013, trouxe a possibilidade da celebração de acordos de leniência, desde que se obtivesse tanto a identificação de demais envolvidos na infração, quanto a comprovação do ilícito praticado, por meio mais célere³⁴.

A celebração do acordo trará, como consequência imediata, conforme explica Spitzcovski (2022), a isenção da pessoa jurídica responsabilizada no que refere à pena de publicação extraordinária da decisão condenatória, bem como, o afastamento da proibição de recebimento de incentivos, subsídios, subvenções e doações, conforme preconiza o artigo 19, IV³⁵, além de autorizar a redução em dois terços do valor da multa aplicada. Demais disso, Di Pietro (p. 1055, 2022) refere que o acordo de leniência tem por objetivo

[...] permitir ao infrator [...] colaborar na investigação de ilícitos administrativos ou penais, favorecendo, a um tempo, o interesse público na investigação das infrações e

³² Art. 17. [...] §1º É vedada a transação, acordo ou conciliação nas ações de que trata o caput.

³³ Neste caso, referindo-se ao artigo 17, parágrafo 1º da LIA, que vedava a celebração de acordos, conforme se observa da transcrição do referido dispositivo na NR n.º 29.

³⁴ Art. 16. A autoridade máxima de cada órgão ou entidade pública poderá celebrar acordo de leniência com as pessoas jurídicas responsáveis pela prática dos atos previstos nesta Lei que colaborem efetivamente com as investigações e o processo administrativo, sendo que dessa colaboração resulte: I - a identificação dos demais envolvidos na infração, quando couber; e II - a obtenção célere de informações e documentos que comprovem o ilícito sob apuração.

³⁵ Art. 19. Em razão da prática de atos previstos no art. 5º desta Lei, a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, por meio das respectivas Advocacias Públicas ou órgãos de representação judicial, ou equivalentes, e o Ministério Público, poderão ajuizar ação com vistas à aplicação das seguintes sanções às pessoas jurídicas infratoras: [...] IV - proibição de receber incentivos, subsídios, subvenções, doações ou empréstimos de órgãos ou entidades públicas e de instituições financeiras públicas ou controladas pelo poder público, pelo prazo mínimo de 1 (um) e máximo de 5 (cinco) anos.

responsabilização dos infratores, e o interesse do próprio infrator na obtenção da extinção da punibilidade ou redução da pena aplicável.

Dessa forma, contrapondo-se à vedação, até então, expressa na LIA, o CPC, no artigo 174, prevê a possibilidade de realização de mediação na esfera administrativa, estabelecendo a possibilidade de celebração de *termo de ajustamento de conduta*³⁶, que celebrado com a Administração Pública torna-se um meio de controle, mas não de natureza judicial. Assim como a Lei de Mediação que trouxe regulação, até então inexistente, acerca da prática da mediação, bem como estabeleceu, no artigo 3º, parágrafo 2º³⁷, a possibilidade de mediação em conflitos que tratam de direitos indisponíveis e admitiu a mediação em ações de improbidade³⁸. Por oportuno, Eidt (2016, p. 79) menciona, em análise ao artigo 1º da Lei de Mediação, que “[...] o legislador optou por utilizar o termo “autocomposição” ao se referir aos conflitos da Administração Pública, reservando o termo mediação para os conflitos entre particulares”³⁹.

Ainda, o Conselho Nacional do Ministério Público (CNMP), por meio da Resolução n.º 179/2017, previu a possibilidade de celebração de compromisso de ajustamento de conduta em matéria de improbidade administrativa, sem prejuízo da aplicação das sanções previstas na LIA⁴⁰ (CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO, 2017). Demais disso, no mesmo sentido das normas já referidas, o Decreto-Lei n.º 4.657/1942 (Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro – LINDB), no artigo 26⁴¹ (BRASIL, 1942), acrescentado pela Lei

³⁶ Art. 174. A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios criarão câmaras de mediação e conciliação, com atribuições relacionadas à *solução consensual de conflitos no âmbito administrativo*, tais como: I - dirimir conflitos envolvendo órgãos e entidades da administração pública; II - avaliar a admissibilidade dos pedidos de resolução de conflitos, por meio de conciliação, no âmbito da administração pública; III - promover, quando couber, a celebração de *termo de ajustamento de conduta*. (italizou-se).

³⁷ Art. 3º Pode ser objeto de mediação o conflito que verse sobre direitos disponíveis ou sobre direitos indisponíveis que admitam transação. [...] § 2º O consenso das partes envolvendo direitos indisponíveis, mas transigíveis, deve ser homologado em juízo, exigida a oitiva do Ministério Público.

³⁸ Art. 36. No caso de conflitos que envolvam controvérsia jurídica entre órgãos ou entidades de direito público que integram a administração pública federal, a Advocacia-Geral da União deverá realizar *composição extrajudicial do conflito*, observados os procedimentos previstos em ato do Advogado-Geral da União.[...] § 4º Nas hipóteses em que a matéria objeto do litígio esteja sendo discutida em *ação de improbidade administrativa* ou sobre ela haja decisão do Tribunal de Contas da União, a *conciliação de que trata o caput dependerá da anuência expressa do juiz da causa ou do Ministro Relator*. (italizou-se).

³⁹ Art. 1º Esta Lei dispõe sobre a mediação como meio de solução de controvérsias entre particulares e sobre a autocomposição de conflitos no âmbito da administração pública.

⁴⁰ Art. 1º. [...] § 2º É cabível o compromisso de ajustamento de conduta nas hipóteses configuradoras de improbidade administrativa, sem prejuízo do ressarcimento ao erário e da aplicação de uma ou algumas das sanções previstas em lei, de acordo com a conduta ou o ato praticado. (BRASIL, 1992)

⁴¹ 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 oficial.

n.º 13.655/2018, autoriza a Administração Pública a efetuar negociações com particulares, por meio de acordos e compromissos (BRASIL, 2018).

Por outro lado, com a evolução da atuação jurisdicional, conforme aponta Eidt (2016, p. 70), a finalidade da estrutura da atuação estatal – “bem servir à sociedade”⁴² – encontra-se muito mais direcionada à solução de conflitos pela via administrativa do que ao excessivo acúmulo de processos não solucionados. O Supremo Tribunal Federal (STF), no Recurso Extraordinário n.º 253.885/MG, definiu a possibilidade da aplicação de meios alternativos no âmbito da Administração Pública, notadamente, quando o acordo for mais benéfico ao interesse público⁴³ (SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL, 2002). Salienta-se que o uso dos meios alternativos transcende a esfera civil e, também são aplicados no âmbito do processo penal, como é o caso da transação penal⁴⁴, da suspensão condicional do processo⁴⁵ e do acordo de não persecução penal⁴⁶, este último incluído no ordenamento jurídico por meio da Lei n.º 13.964/2019, conforme mencionado na Seção 1.

Todavia, a legislação específica (LIA), seguia vedando a transação, acordo ou conciliação, até que a Medida Provisória (MP) n.º 703, de 2015, revogou o respectivo dispositivo. Contudo, a referida MP teve sua vigência encerrada e não foi convertida em lei, conforme o Ato Declaratório do Presidente da Mesa do Congresso Nacional n.º 27, de 2016⁴⁷,

⁴² Aqui relacionado ao princípio apontado por Mello (2000) como o alicerce para os demais, qual seja o princípio da supremacia do interesse público.

⁴³ Poder Público. Transação. Validade. Em regra, os bens e o interesse público, são indisponíveis, porque pertencem à coletividade. É, por isso, o *Administrador*, mero gestor da coisa pública, *não tem disponibilidade sobre os interesses confiados à sua guarda e realização*. Todavia, *há casos em que o princípio da indisponibilidade do interesse público deve ser atenuado, mormente quando se tem em vista que a solução adotada pela Administração é a que melhor atenderá à últimação deste interesse*. Assim, tendo o acórdão recorrido concluído pela não onerosidade do acordo celebrado, decidir de forma diversa implicaria o reexame da matéria fático-probatória, o que é vedado nesta instância recursal (Súm. 279/STF). Recurso extraordinário não conhecido. (RE 253.885, Rel. Min. Ellen Gracie, julgamento em 4-6-02, DJ de 21-6-02). (italizou-se). (SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL, 2002).

⁴⁴ Lei n.º 9.099/95. Art. 76. Havendo representação ou tratando-se de crime de ação penal pública incondicionada, não sendo caso de arquivamento, o Ministério Público poderá propor a aplicação imediata de pena restritiva de direitos ou multas, a ser especificada na proposta. (BRASIL, 1999).

⁴⁵ Lei n.º 9.099/95. Art. 89. Nos crimes em que a pena mínima cominada for igual ou inferior a um ano, abrangidas ou não por esta Lei, o Ministério Público, ao oferecer a denúncia, poderá propor a suspensão do processo, por dois a quatro anos, desde que o acusado não esteja sendo processado ou não tenha sido condenado por outro crime, presentes os demais requisitos que autorizariam a suspensão condicional da pena (art. 77 do Código Penal). (BRASIL, 1999).

⁴⁶ Código de Processo Penal. Art. 28-A. Não sendo caso de arquivamento e tendo o investigado confessado formal e circunstancialmente a prática de infração penal sem violência ou grave ameaça e com pena mínima inferior a 4 (quatro) anos, o Ministério Público poderá propor acordo de não persecução penal, desde que necessário e suficiente para reprovação e prevenção do crime, mediante as seguintes condições ajustadas cumulativa e alternativamente.

⁴⁷ O PRESIDENTE DA MESA DO CONGRESSO NACIONAL, nos termos do parágrafo único do art. 14 da Resolução n.º 1, de 2002-CN, faz saber que a Medida Provisória n.º 703, de 18 de dezembro de 2015, publicada no

de forma que o dispositivo, que vedava o uso de meios alternativos em matéria de improbidade administrativa, voltou a vigorar. Dessa forma, apenas com a vigência da Lei n.º 13.964/2019 é que houve a possibilidade de aplicabilidade da autocomposição no âmbito da improbidade administrativa, isso porque o parágrafo 1º do artigo 17, que antes vedava a conciliação, passou a prever a possibilidade de celebrar-se acordo de não persecução cível no âmbito da matéria disciplinada pela Lei⁴⁸ (BRASIL, 2019).

Conforme já apontado, o artigo 17-B da LIA⁴⁹ dispõe acerca dos requisitos para a celebração do ANPC e possui direta ligação aos princípios, apontados por Mello (2000), como alicerces para os demais princípios de Direito Administrativo⁵⁰. Note-se que o uso de meios alternativos de solução de conflitos, em matéria de improbidade administrativa, deve ter por objetivo não só a celeridade processual, mas, também, e senão precipuamente, o atendimento aos princípios administrativos mediante a garantia da efetiva reparação ao erário, por meio do integral ressarcimento do dano e da reversão à pessoa jurídica lesada da vantagem obtida indevidamente (BRASIL, 2021).

É necessário apontar que a autorização formal para a celebração de acordos de não persecução civil mostra-se essencial para a permissão de composições dotadas de consensualidade entre agentes públicos e privados, com o escopo uno de eliminar efeitos patrimoniais decorrentes de condutas ímprobas. Tal alternativa de autocomposição, destinada à prevenção ou ao encerramento de litígios de natureza relacionada à improbidade administrativa, propicia que ocorra a recuperação de valores patrimoniais do Poder Público, bem como, garante que o sujeito privado se distancie de sancionamento mais severo (JUSTEN FILHO, 2022). O ANPC pode ser celebrado em mais de um momento, seja ainda no curso da investigação, durante o trâmite da ação de improbidade administrativa ou, ainda, no momento da execução da sentença condenatória⁵¹.

Demonstra-se, com isso, a ideia do legislador em incentivar a consensualidade a fim de evitar o prolongamento de litígios (CARVALHO FILHO, 2022). Dessa forma, retoma-se a teoria proposta por Habermas (1997), uma vez que, diante da consensualidade, o indivíduo

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.

⁴⁸ Mencionado na NR n.º 29.

⁴⁹ Mencionado na NR n.º 25.

⁵⁰ O princípio da soberania do interesse público sobre o privado e o princípio da indisponibilidade, pela Administração, do interesse público, consoante estudo efetuado no Subtítulo 2.1.

⁵¹ Art. 17-B. § 4º. O acordo a que se refere o *caput* deste artigo poderá ser celebrado no curso da investigação de apuração do ilícito, no curso da ação de improbidade ou no momento da execução da sentença condenatória.

aceita a norma, pois participa ativamente de sua construção. Assim, a partir da referida teoria, quando da aplicação da autocomposição em matéria de improbidade administrativa, por meio da celebração de acordo de não persecução civil, espera-se que o investigado demonstre efetivo interesse no cumprimento das condições avençadas junto ao Órgão Ministerial, propiciando que haja a garantia na reparação do dano.

IV. ESTUDO DE CASO NA COMARCA DE CRUZ ALTA-RS: o acordo de não persecução cível como garantia da efetividade da reparação ao erário em matéria de improbidade administrativa

O Ministério Público possui legitimidade ativa para a propositura da ação de improbidade administrativa. Além disso, lhe é atribuído, por força do artigo 129 da Constituição Federal, a função de promover a investigação de eventual ato ímprobo⁵² (BRASIL, 1988), a qual está ilustrada na forma do Inquérito Civil (IC). Tal procedimento de caráter extrajudicial, conforme disciplina o Provimento n.º 71/2017, da Procuradoria-Geral de Justiça do Estado do Rio Grande do Sul (PGJ/RS), possui natureza inquisitorial e facultativa, e sua instauração é destinada a apuração de fatos que possam autorizar ao Ministério Público a tutela de alguns direitos ou interesses⁵³ (ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL, 2017).

O Provimento n.º 71/2017 estabelece ressalva ao ajuizamento de ações com base na investigação promovida por meio do inquérito civil, dispondo que o procedimento “[...] não é condição de procedibilidade para o ajuizamento das ações a cargo do Ministério Público”⁵⁴ (ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL, 2017, [s/p.]). Além disso, conforme preconiza o artigo 23, parágrafo 2º, da LIA, o inquérito civil destinado à apuração de ato de improbidade deverá ser concluído no prazo de 365 dias, podendo ser prorrogado uma única vez por igual período, deste que, devidamente, justificado ao órgão superior⁵⁵ (BRASIL, 2021).

⁵² Art. 129. São funções institucionais do Ministério Público: [...] III - promover o inquérito civil e a ação civil pública, para a proteção do patrimônio público e social, do meio ambiente e de outros interesses difusos e coletivos;

⁵³ Art. 9.º O Inquérito Civil, de natureza inquisitorial e facultativa, será instaurado para apurar fato que possa autorizar a tutela dos interesses ou direitos a cargo do Ministério Público, nos termos da legislação aplicável, servindo como preparação para o exercício das atribuições inerentes às suas funções institucionais.

⁵⁴ Art. 9º [...] Parágrafo único. O inquérito civil não é condição de procedibilidade para o ajuizamento das ações a cargo do Ministério Público, nem para a realização das demais medidas de sua atribuição própria.

⁵⁵ Art. 23. [...] §2º O inquérito civil para apuração do ato de improbidade será concluído no prazo de 365 (trezentos e sessenta e cinco) dias corridos, prorrogável uma única vez por igual período, mediante ato fundamentado submetido à revisão da instância competente do órgão ministerial, conforme dispuser a respectiva lei orgânica.

A instauração de inquérito civil poderá ser realizada de ofício pelo Órgão Ministerial, mediante requerimento de interessado ou por determinação do Procurador-Geral de Justiça ou do Conselho Superior do Ministério Público⁵⁶, neste caso, quando for dado provimento ao recurso interposto contra o arquivamento de Notícia de Fato (NF). A Notícia de Fato se trata de procedimento extrajudicial inicial e de natureza genérica, uma vez que, conforme o Provimento da PGJ/RS, trata-se de qualquer demanda dirigida ao Ministério Público e submetida à apreciação das Procuradorias e Promotorias de Justiça⁵⁷. O Provimento estabelece prazo para a resolução da questão apresentada, qual seja, de trinta dias, cabível, apenas, uma prorrogação por noventa dias⁵⁸.

Em caso de possível improbidade administrativa, não sendo solucionada a questão no prazo previsto para a NF, será instaurado o inquérito civil, de ofício, conforme o artigo 10, inciso I, do Provimento da PGJ/RS⁵⁹. No caso de o Ministério Público entender que houve a prática de ato ímprobo, deverá ser analisada a possibilidade de celebração do ANPC, observando-se os requisitos do artigo 17-B⁶⁰. Em não sendo o caso, deverá ser ajuizada ação de improbidade administrativa⁶¹, visando à obtenção, principalmente, do ressarcimento integral do dano causado.

Nesse sentido, a Promotoria de Justiça Especializada de Cruz Alta-RS possui atribuição para, dentre outras matérias, apurar eventual prática de ato de improbidade administrativa, bem como, em consequência, buscar, pelos meios cabíveis, a solução de danos causados pela prática

⁵⁶ Art. 10. O inquérito civil poderá ser instaurado: I – de ofício; II – em face de requerimento ou representação do interessado ou de outra autoridade pública; III – por determinação do Procurador-Geral de Justiça, na solução de conflito de atribuição ou delegação de sua atribuição originária; IV - por determinação do Conselho Superior do Ministério Público, quando prover recurso contra o arquivamento de notícia de fato.

⁵⁷ Art. 1.º A Notícia de Fato é qualquer demanda dirigida aos órgãos da atividade-fim do Ministério Público, submetida à apreciação das Procuradorias e Promotorias de Justiça, conforme as atribuições das respectivas áreas de atuação, podendo ser formulada presencialmente ou não, entendendo-se como tal a realização de atendimentos, bem como a entrada de notícias, documentos, requerimentos ou representações.

⁵⁸ Art. 4.º A notícia de fato será apreciada no prazo de 30 (trinta) dias, a contar do seu recebimento, prorrogável uma vez, fundamentadamente, por até 90 (noventa) dias.

⁵⁹ Art. 10. O inquérito civil poderá ser instaurado:

I – de ofício;

II – em face de requerimento ou representação do interessado ou de outra autoridade pública;

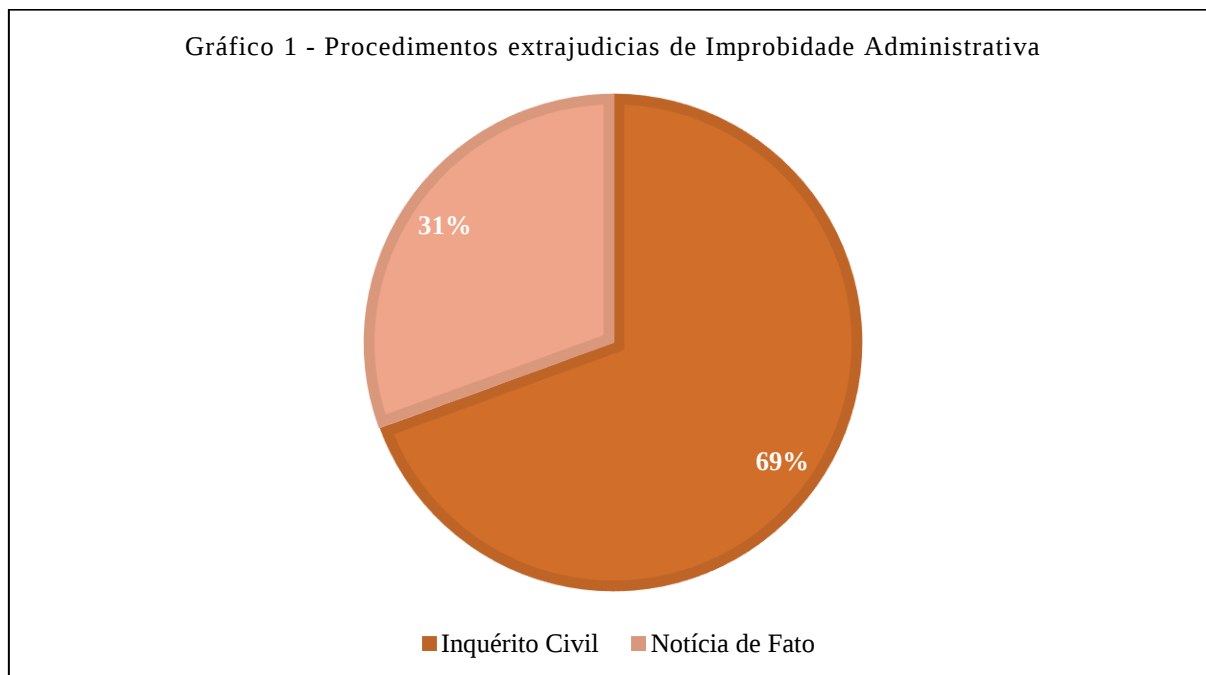
III – por determinação do Procurador-Geral de Justiça, na solução de conflito de atribuição ou delegação de sua atribuição originária;

IV - por determinação do Conselho Superior do Ministério Público, quando prover recurso contra o arquivamento de notícia de fato.

⁶⁰ Mencionado na NR n.º 25.

⁶¹ Cuida-se de espécie de ação civil pública, conforme entendimento fixado pelo STJ, no AgInt no AgInt no AREsp 1.352.329/RJ, de relatoria do Min. Mauro Campbell Marques, julgado em 25/06/2019.

do ilícito⁶². Dessa forma, a fim de ilustrar a demanda do Órgão Ministerial na Comarca de Cruz Alta, em relação à improbidade administrativa, a partir de dados fornecidos pela referida Promotoria de Justiça, tem-se que, atualmente, os procedimentos extrajudiciais de investigação de atos ímprobos somam 85 expedientes, dos quais 69,41% correspondem a Inquéritos Civis, enquanto 30,58% se tratam de Notícias de Fato, conforme o Gráfico 1:



No que condiz com a ação de improbidade administrativa, a qual é regulamentada pela LIA, seguirá o procedimento comum do CPC⁶³, com alguns diferenciais no que se refere, notadamente, aos prazos. Em que pese a alteração da LIA, mencionada no Subtítulo 2, quanto à exclusão da notificação prévia para que o acusado apresentasse a defesa por escrito, o prazo para a apresentação da contestação, diverge do procedimento comum⁶⁴, sendo, agora, de trinta dias⁶⁵.

⁶² Provimento n.º 23/2018 – PGJ/RS. Artigo 1º [...] Promotoria de Justiça Especializada: “Promotor de Justiça: 3.ª Vara Cível; Cidadania; Fundações; Habitação e Urbanismo e Improbidade Administrativa.”

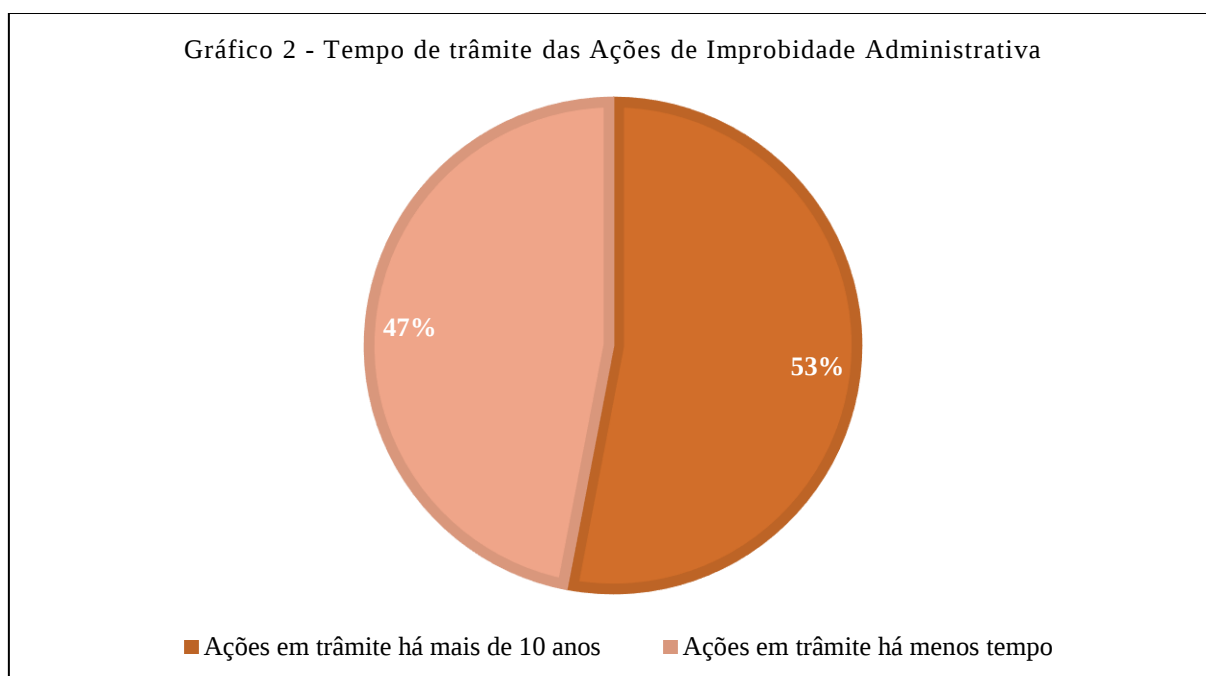
⁶³ Art. 17. A ação para a aplicação das sanções de que trata esta Lei será proposta pelo Ministério Público e seguirá o procedimento comum previsto na Lei nº 13.105, de 16 de março de 2015 (Código de Processo Civil), salvo o disposto nesta Lei.

⁶⁴ Art. 335. O réu poderá oferecer contestação, por petição, no prazo de 15 (quinze) dias, cujo termo inicial será a data:

⁶⁵ Código de Processo Civil: Art. 17. [...] § 7º. Se a petição inicial estiver em devida forma, o juiz mandará autuá-la e ordenará a citação dos requeridos para que a contestem no prazo comum de 30 (trinta) dias, iniciado o prazo na forma do art. 231 da Lei nº 13.105, de 16 de março de 2015. (BRASIL, 2015a).

Embora seja possível a visualização de considerável diminuição no tempo de tramitação da ação, é inegável que a aplicação de meios alternativos de solução de conflitos, na forma do acordo de não persecução cível, pode ser mais benéfica tanto ao atendimento do princípio da celeridade processual, quanto no referente à obtenção da reparação do dano, uma vez que, conforme já abordado, a solução de conflitos por meio da autocomposição mostra-se mais inclinada à celeridade à resolução do caso, diante da fluidez argumentativa.

No referente às ações de improbidade administrativa na Comarca de Cruz Alta-RS, salienta-se que a alteração promovida na LIA, quanto ao procedimento inicial da ação de improbidade administrativa, ocorreu somente em 2021, de forma que a maioria, senão todas as ações em trâmite, respeitou aos dispositivos já revogados da LIA, o que, conforme apontado pelo estudo do CNJ, representa um entrave na solução do processo (CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA, 2015). A partir de dados, contidos nos sistemas do Tribunal de Justiça do Estado do Rio Grande do Sul, o número de ações de improbidade administrativa em trâmite corresponde a 54 ações de improbidade administrativa⁶⁶, sendo que 53% dos processos estão em trâmite há mais de uma década (a ação mais antiga foi proposta na década de 1990), conforme o Gráfico 2:



⁶⁶ Conforme informação obtida junto ao sistema Themis 1G, as ações são divididas entre as três Varas Cíveis da Comarca de Cruz Alta.

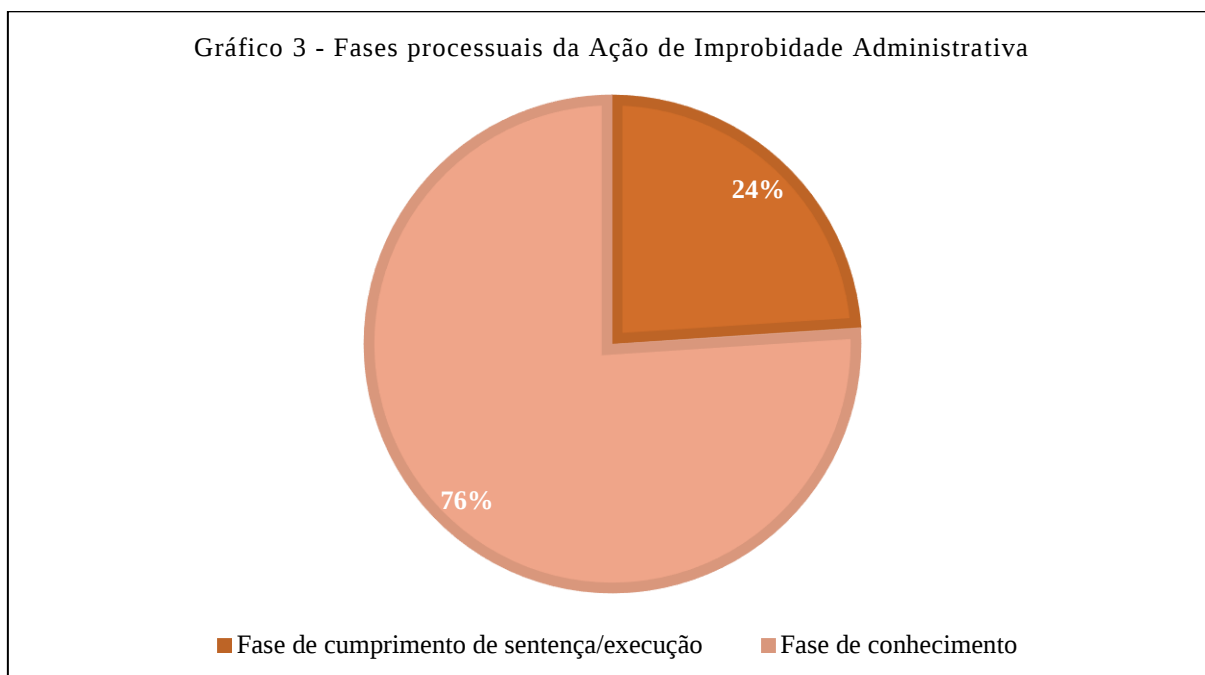
A partir do que se observa no gráfico acima, a verificação de que há ações em trâmite há menos de 10 anos (47%), não significa que estejam em tempo de trâmite razoável, porque pode ter decorrido tempo demasiado prolongado em relação ao fato que se busca a condenação. Faz-se referência, dessa forma, ao princípio processual da duração razoável do processo, estabelecido na Constituição Federal⁶⁷, que preconiza que o processo devido é aquele capaz de oferecer a tutela jurisdicional adequada ao fato concreto *subjudice* (DONIZETTI, 2021).

Sobre as ações de improbidade administrativa, conforme se verifica, também, a partir de pesquisa, efetuada nos sistemas do Tribunal de Justiça Gaúcho, 24% dos processos que tramitam estão em fase de cumprimento de sentença condenatória/execução. Ou seja, tratam-se de ações em que já houve o reconhecimento judicial da prática de ato ímprobo, com a cominação das sanções dispostas no artigo 12 da LIA⁶⁸. Nestes processos, busca-se o efetivo cumprimento das reprimendas fixadas, notadamente, a reparação ao erário, situação em que o Ministério Público encontra entrave na efetividade, o que pode ser vislumbrado pelo número expressivo de ações que estão em fase de cumprimento de sentença há mais de 10 anos, uma vez que, nesta porcentagem, estão inseridos, também, os processos em fase executória. Por outro lado, as ações em que se busca o reconhecimento judicial do ato ímprobo e a condenação do agente pelo ilícito praticado, são maioria, conforme o Gráfico 3:

⁶⁷ Art. 5º. LXXVIII - a todos, no âmbito judicial e administrativo, são assegurados a razoável duração do processo e os meios que garantam a celeridade de sua tramitação. (BRASIL, 1988).

⁶⁸ Art. 12. [...] I - na hipótese do art. 9º desta Lei, perda dos bens ou valores acrescidos ilicitamente ao patrimônio, perda da função pública, suspensão dos direitos políticos até 14 (catorze) anos, pagamento de multa civil equivalente ao valor do acréscimo patrimonial e proibição de contratar com o poder público ou de receber benefícios ou incentivos fiscais ou creditícios, direta ou indiretamente, ainda que por intermédio de pessoa jurídica da qual seja sócio majoritário, pelo prazo não superior a 14 (catorze) anos; II - na hipótese do art. 10 desta Lei, perda dos bens ou valores acrescidos ilicitamente ao patrimônio, se concorrer esta circunstância, perda da função pública, suspensão dos direitos políticos até 12 (doze) anos, pagamento de multa civil equivalente ao valor do dano e proibição de contratar com o poder público ou de receber benefícios ou incentivos fiscais ou creditícios, direta ou indiretamente, ainda que por intermédio de pessoa jurídica da qual seja sócio majoritário, pelo prazo não superior a 12 (doze) anos; III - na hipótese do art. 11 desta Lei, pagamento de multa civil de até 24 (vinte e quatro) vezes o valor da remuneração percebida pelo agente e proibição de contratar com o poder público ou de receber benefícios ou incentivos fiscais ou creditícios, direta ou indiretamente, ainda que por intermédio de pessoa jurídica da qual seja sócio majoritário, pelo prazo não superior a 4 (quatro) anos.

Gráfico 3 - Fases processuais da Ação de Improbidade Administrativa



Diante dos dados, é necessário abordar a prescrição no caso das ações de improbidade administrativa. A LIA estabelece que o ato ímprobo prescreve no prazo de 08 anos, a contar da ocorrência do fato ou, em caso de permanência, do dia em que cessou a permanência (BRASIL, 2021)⁶⁹. Contudo, conforme o artigo 37, parágrafo 5º da CF, não há fixação de prazo prescricional para as ações destinadas ao ressarcimento ao erário (BRASIL, 1988)⁷⁰.

Em 2018, o STF, quando do julgamento do RE 852.475, concluiu pela imprescritibilidade quanto às ações de ressarcimento, baseadas na prática de ato doloso⁷¹ (SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL, 2019). A questão da imprescritibilidade também foi objeto de julgamento do STJ, no mérito do REsp 1.899.455-AC, em que fixou o entendimento da imprescritibilidade de ações de improbidade administrativa de ressarcimento, de forma que

⁶⁹ Art. 23. A ação para a aplicação das sanções previstas nesta Lei prescreve em 8 (oito) anos, contados a partir da ocorrência do fato ou, no caso de infrações permanentes, do dia em que cessou a permanência.

⁷⁰ Art. 37 [...]. § 5º A lei estabelecerá os prazos de prescrição para ilícitos praticados por qualquer agente, servidor ou não, que causem prejuízos ao erário, ressalvadas as respectivas ações de ressarcimento.

⁷¹ EMBARGOS DECLARATÓRIOS EM RECURSO EXTRAORDINÁRIO. DIREITO CONSTITUCIONAL. DIREITO ADMINISTRATIVO. RESSARCIMENTO AO ERÁRIO. IMPRESCRITIBILIDADE. SENTIDO E ALCANCE DO ART. 37, § 5º, DA CONSTITUIÇÃO. INEXISTÊNCIA DE CONTRADIÇÃO OU OMISSÃO. ART. 1.022 DO CPC. EMBARGOS REJEITADOS. 1. Os embargos de declaração não se prestam à rediscussão do assentado no julgado, sendo cabíveis somente nos casos de obscuridade, contradição, omissão ou erro material da decisão impugnada. 2. Discussão sobre legitimidade do Ministério Público para propor ação de ressarcimento ao erário decorrente de atos de improbidade. Matéria não cognoscível em sede de embargos declaratórios, porquanto não foi suscitada em momento processual anterior. 3. Comprovação de dano concreto e possibilidade de aplicação da tese nos casos de dolo genérico. Omissões não reconhecidas. 4. Embargos de declaração rejeitados. Relator. Min. Edson Fachin, 25/10/2019.

é possível o prosseguimento da demanda, ainda que outros atos ímprobos tenha sido declarados prescritos (SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA, 2021)⁷².

Dessa forma, considerando que o tema central deste artigo se refere à reparação ao erário, em outras palavras, ao ressarcimento, tem-se que são questões imprescritíveis, tanto por força do que preceitua a Constituição Federal, quanto por entendimento fixado pelos Tribunais Superiores, o que também produz reflexo no tempo de trâmite das ações em que se objetiva o ressarcimento, afinal cuida-se de ato imprescritível em questões onde não se vislumbra a efetividade da sentença quando ao ressarcimento.

O artigo 17-B da LIA, conforme as circunstâncias do caso concreto, permite ao Ministério Público celebrar acordo de não persecução civil, desde que se obtenha, *ao menos*, o ressarcimento integral do dano e a reversão à pessoa jurídica lesada da vantagem obtida indevidamente⁷³. O acordo poderá ser proposto no curso da investigação, da ação de conhecimento ou no momento da execução de sentença condenatória, nos termos do parágrafo 4º (BRASIL, 2021).

Faz-se necessária, portanto, a adoção de meios que proporcionem maior eficiência na reparação ao erário, em relação aos processos judiciais sobre ato de improbidade administrativa que tramitam na Comarca de Cruz Alta, porque o considerável lapso temporal, existente entre o fato que ocasionou prejuízo ao erário e a sentença condenatória de reparação, pode ser tão prejudicial ao Ente Público quanto o ato ímprobo em si, haja vista a não reparação; ainda que o entendimento jurisprudencial firmado seja de que o ressarcimento ao erário é imprescritível⁷⁴.

⁷² ADMINISTRATIVO. RECURSO ESPECIAL REPRESENTATIVO DE CONTROVÉRSIA DE NATUREZA REPETITIVA. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. ALEGADA VIOLAÇÃO AO ART. 535 DO CPC/73. INEXISTÊNCIA DE VÍCIOS, NO ACÓRDÃO RECORRIDO. INCONFORMISMO. RECONHECIMENTO DA PRESCRIÇÃO QUANTO AO PEDIDO DE IMPOSIÇÃO DE SANÇÕES PREVISTAS NO ART. 12 DA LEI 8.429/92. PROSSEGUIMENTO DA AÇÃO QUANTO À PRETENSÃO DE RESSARCIMENTO DOS DANOS CAUSADOS AO ERÁRIO. POSSIBILIDADE. JURISPRUDÊNCIA PACÍFICA DO STJ. TESE FIRMADA SOB O RITO DOS RECURSOS ESPECIAIS REPETITIVOS. RECURSO ESPECIAL, INTERPOSTO PELA UNIÃO, CONHECIDO E PROVIDO. RECURSO ESPECIAL, INTERPOSTO PELO MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL, CONHECIDO E PARCIALMENTE PROVIDO. [...] cinge-se à análise da "possibilidade de se promover o ressarcimento do dano ao erário nos autos da ação civil pública por ato de improbidade administrativa, ainda que se declare a prescrição para as demais punições previstas na Lei n. 8.429/92, tendo em vista o caráter imprescritível daquela pretensão específica".[...] . IX. Tese jurídica firmada: "Na ação civil pública por ato de improbidade administrativa é possível o prosseguimento da demanda para pleitear o ressarcimento do dano ao erário, ainda que sejam declaradas prescritas as demais sanções previstas no art. 12 da Lei 8.429/92." [...]. Relatora. Min. Assusete Magalhães, 22/09/2021. (SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL, 2021).

⁷³ Mencionado na NR n.º 1.

⁷⁴ Mencionado na NR n.º 68.

V. CONSIDERAÇÕES FINAIS

A Administração Pública representa a gestão dos interesses públicos por meio da prestação de serviços, e é regida, sobretudo, pelos princípios constitucionais, dentre os quais se destacam o da indisponibilidade e o da supremacia do interesse público. Tais princípios pautaram o entendimento tradicional de que, em caso de judicialização, inclusive, em matéria de improbidade administrativa, não era possível a aplicação de meios alternativos de solução de conflitos porque não caberia à Administração Pública a prerrogativa de ajustar acordo, a fim de solucionar eventual situação em que se discutisse a prática de ato ímprobo.

Tal entendimento foi superado, apenas, em 2019, pela Lei n.º 13.964, que alterou a LIA e permitiu a admissão de acordo de não persecução cível e, na sequência, pela Lei n.º 14.230/2021, que estabeleceu os requisitos para a celebração do ANPC. Ambas as legislações representam a tentativa, dentre outros, de alteração da atual situação do judiciário, onerosa e morosa, ao ponto de, por vezes, ocorrer a prescrição e, por consequência, gerar impacto negativo no que concerne ao ressarcimento ao erário.

Além disso, oportuno retomar o estudo do CNJ, que apontou, à época, atuação pouco efetiva do Ministério Público para obter a reparação dos danos causados ao erário, bem como, que parte das ações de improbidade administrativa tramitam por décadas, refletindo em um baixo índice de ressarcimentos (CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA, 2015). Com a alteração da LIA, o ANPC passou a poder ser aplicado, não, somente, para evitar a propositura de uma ação de improbidade, como, também, ser celebrado após o ajuizamento da respectiva ação.

As ações, que tratam dos interesses da Administração Pública, sem a adoção de meios alternativos de resolução de conflitos, tramitam por períodos que perpassam a duração razoável do processo, gerando impacto significativo no que concerne ao ressarcimento ao erário. No estudo de caso, realizado na Comarca de Cruz Alta, sobre a demanda da Promotoria de Justiça Especializada, considerando-se a recente alteração na LIA, a maioria, senão todas as ações em trâmite na Comarca de Cruz Alta-RS, atenderam às disposições já revogadas da legislação, com um número considerável de ações de improbidade administrativa em que não se vislumbra, tão logo, sua resolução e a reparação ao erário, mas que poderia vir a sê-lo com a adoção da autocomposição.

Além disso, somado aos processos de improbidade administrativa sem resolução, tem-se a demanda atual do Órgão Ministerial, em procedimentos extrajudiciais de investigação de notícias relacionadas a possíveis atos de improbidade administrativa, que, conforme analisado, correspondem a 85 (oitenta e cinco) procedimentos. Nem todos os expedientes darão origem a um novo processo, mas, ainda assim, se for este o caso, haveria aumento demasiado na judicialização de lides relacionadas à improbidade administrativa, que, em caso de prosseguirem o mesmo trâmite das antecessoras, teriam andamento moroso sem vislumbre de resolução.

A possibilidade de autocomposição em casos de improbidade administrativa, a partir da gradual alteração da interpretação das normas principiológicas, e da vigência de novas leis, convergem para a teoria do agir comunicativo, pois os indivíduos participam, tanto da criação da norma que deverá cumprir, quanto da percepção da efetividade desta norma, frente às condições celebradas no ANPC. Conclui-se que o uso da autocomposição, por meio do ANPC, com base no estudo de caso, pode ser um meio alternativo e célere na garantia da efetiva reparação ao erário, haja vista a aplicação conjunta dos princípios da supremacia do interesse público e da efetividade do serviço público, entendimento este que alterou a própria noção de interesse público, atingido no momento em que há a resolução da questão *sub judice* e na efetiva resolução dos processos de improbidade administrativa, ao invés do caminho de esgotamento recursal. É possível, portanto, o aumento no número de resoluções dos casos, por intermédio de acordos, com reflexo na preservação de princípios da Administração Pública, na razoabilidade da duração do processo e na efetiva reparação ao erário pelos danos sofridos.

REFERÊNCIAS

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília: Presidência da República, 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/ConstituicaoCompilado.Htm. Acesso em: 08 ago. 2024.

BRASIL. **Decreto-Lei n.º 3.689, de 03 de outubro de 1941**. Código de Processo Penal. Rio de Janeiro: Presidência da República, 1941. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del3689compilado.htm. Acesso em: 08 ago. 2024.

BRASIL. **Decreto-Lei n.º 4.657, de 04 de setembro de 1942**. Lei de Introdução às normas do Direito Brasileiro. Rio de Janeiro: Presidência da República, 1942. Disponível em:

http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del4657compilado.htm. Acesso em: 08 ago. 2024.

BRASIL. **Lei n.º 13.105, de 16 de março de 2015**. Código de Processo Civil. Brasília: Presidência da República, 2015. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/l13105.htm. Acesso em: 08 ago. 2024.

BRASIL. **Lei n.º 13.140, de 26 de junho de 2015**. 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 nº 9.469, de 10 de julho de 1997, e o Decreto nº 70.235, de 6 de março de 1972; e revoga o § 2º do art. 6º da Lei nº 9.469, de 10 de julho de 1997. Brasília: Presidência da República, 2015. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/l13140.htm. Acesso em: 08 ago. 2024.

BRASIL. **Lei n.º 13.655, de 25 de abril de 2018**. Inclui no Decreto-Lei nº 4.657, de 4 de setembro de 1942 (Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro), disposições sobre segurança jurídica e eficiência na criação e na aplicação do direito público. Brasília: Presidência da República, 2018. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2018/lei/L13655.htm. Acesso em: 08 ago. 2024.

BRASIL. **Lei n.º 13.964, de 24 de dezembro de 2019**. Aperfeiçoa a legislação penal e processual penal. Brasília: Presidência da República, 2019. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/lei/L13964.htm. Acesso em: 08 ago. 2024.

BRASIL. **Lei n.º 14.230, de 25 de outubro de 2021**. Altera a Lei nº 8.429, de 2 de junho de 1992, que dispõe sobre improbidade administrativa. Brasília: Presidência da República, 2021. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2019-2022/2021/Lei/L14230.htm. Acesso em: 08 ago. 2024.

BRASIL. **Lei n.º 7.347 de 24 de julho de 1985**. Disciplina a ação civil pública de responsabilidade por danos causados ao meio-ambiente, ao consumidor, a bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico (VETADO) e dá outras providências. Brasília: Presidência da República, 1985. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l7347orig.htm. Acesso em: 08 ago. 2024.

BRASIL. **Lei n.º 8.429, de 02 de junho de 1992**. Dispõe sobre as sanções aplicáveis em virtude da prática de atos de improbidade administrativa, de que trata o § 4º do art. 37 da Constituição Federal; e dá outras providências. Brasília: Presidência da República, 1992. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8429.htm. Acesso em: 08 ago. 2024.

BRASIL. **Lei n.º 9.099, de 26 de setembro de 1995**. Dispõe sobre os Juizados Especiais Cíveis e Criminais e dá outras providências. Brasília: Presidência da República, 1995. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9099.htm. Acesso em: 19 set. 2022.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de Direito Administrativo**. 36 ed. Barueri: Atlas, 2022. Disponível em: Minha biblioteca:
<https://integrada.minhabiblioteca.com.br/reader/books/9786559771837/epubcfi/6/56%5B%3Bvnd.vst.idref%3Dhtml27%5D!/4/1932/3:72%5Bs%20e%2C%20im%5D>. Acesso em: 08 ago. 2024.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. GOMES JÚNIOR, Luiz Manoel (Coord.). **Lei de Improbidade Administrativa**: obstáculos à plena efetividade do combate aos atos de improbidade. Brasília: Conselho Nacional de Justiça, 2015. Disponível em:
<https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/conteudo/arquivo/2018/02/0c9f103a34c38f5b1e8f086ee100809d.pdf>. Acesso em: 08 ago. 2024.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. **Resolução n.º 125/2010**. Código de Ética de Conciliadores e Mediadores Judiciais. Disponível em:
http://ipmec.com.br/codigo_de_etica.pdf. Acesso em: 08 ago. 2024.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. **Resolução n.º 358 de 03 de dezembro de 2020**. Regulamenta a criação de soluções tecnológicas para a resolução de conflitos pelo Poder Judiciário por meio da conciliação e mediação. Disponível em:
<https://atos.cnj.jus.br/files/original173332202012035fc9216c20041.pdf>. Acesso em: 08 ago. 2024.

CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO. **Resolução n.º 179, de 26 de julho de 2017**. Diário Eletrônico do CNMP, 08 set. 2017. Disponível em:
<https://www.cnmp.mp.br/portal/images/Resolucoes/Resolu%C3%A7%C3%A3o-179.pdf>. Acesso em: 08 ago. 2024.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. 35 ed. Rio de Janeiro: Forense, 2022. Disponível em: Minha biblioteca
<https://integrada.minhabiblioteca.com.br/reader/books/9786559643042/epubcfi/6/58%5B%3Bvnd.vst.idref%3Dhtml29%5D!/4>. Acesso em: 08 ago. 2024.

DONIZETTI, Elpidio. **Curso de Direito Processual Civil**. 24 ed. São Paulo: Atlas, 2021. Disponível em: Minha biblioteca:
[https://integrada.minhabiblioteca.com.br/reader/books/9788597027860/epubcfi/6/10\[%3Bvnd.vst.idref%3Dhtml4\]!/4/46/1:46\[tul%2Co.\]](https://integrada.minhabiblioteca.com.br/reader/books/9788597027860/epubcfi/6/10[%3Bvnd.vst.idref%3Dhtml4]!/4/46/1:46[tul%2Co.]). Acesso em: 08 ago. 2024.

EIDT, Elisa Berton. **Solução de conflitos no âmbito da Administração Pública e o marco regulatório da mediação**: da jurisdição a novas formas de composição. 2016. Dissertação (Mestrado em Direito) – Programa de Pós-Graduação em Direito, Universidade Regional do Noroeste do Estado do Rio Grande do Sul, Ijuí, 2016.

ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL. Procuradoria-Geral de Justiça. **Provimento n.º 71, de 07 de dezembro de 2017**. Disciplina a Notícia de Fato, o Inquérito Civil, o Procedimento Preparatório e o Procedimento Administrativo, incluindo a regulação do Compromisso de Ajustamento de Conduta e da Recomendação, no âmbito do Ministério Público do Estado do

Rio Grande do Sul. Disponível em: <https://www.mprs.mp.br/legislacao/provimentos/12274/>. Acesso em: 08 ago. 2024.

GHISLENI, Ana Carolina; SPENGLER, Fabiana Marion. A mediação como instrumento de resolução de conflitos baseada na teoria da ação comunicativa de Habermas. **Pensar Fortaleza**, v. 18, n 1, p. 47-71, jan./abr. 2013. Disponível em: <https://periodicos.unifor.br/rpen/article/view/2449/pdf>. Acesso em: 08 ago. 2024.

GONÇALVES, Marcos Vinícius Rios. **Direito Processual Civil** – Esquematizado. 13 ed. São Paulo: SaraivaJur, 2022. Disponível em: Minha biblioteca - [https://integrada.minhabiblioteca.com.br/reader/books/9786555597103/epubcfi/6/4\[%3Bvnd.vst.idref%3Dcopyright_3-0.xhtml\]!/4/12/8/1:61\[ito%2C%20Pr\]](https://integrada.minhabiblioteca.com.br/reader/books/9786555597103/epubcfi/6/4[%3Bvnd.vst.idref%3Dcopyright_3-0.xhtml]!/4/12/8/1:61[ito%2C%20Pr]). Acesso em: 08 ago. 2024.

HABERMAS, Jürgen. **Direito e Democracia** – entre facticidade e validade. Volume I. Tradução: Flávio Beno Siebeneichler. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1997.

JUSTEN FILHO, Marçal. **Reforma da Lei de Improbidade Administrativa** – comparada e comentada, Lei 14.230, de 25 de outubro de 2021. 1 ed. Rio de Janeiro, RJ: Forense, 2022.

LEÃO, Cristine Madeira Mariano. A sanção positiva como instrumento de combate à improbidade administrativa. XXXIX Congresso Nacional dos Procuradores do Estado do Rio Grande do Sul. 2013.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo**. 12 ed. São Paulo, SP: Malheiros, 2000.

SILVA, Jéssica Lorrane da; BRANDÃO, Heloanny de Freitas; BATISTA, Yasmine Alves. Improbidade administrativa e os meios alternativos de solução de conflitos. **Revista CNJ**, Brasília, v. 4, n. 2, p. 106-115, jul./dez. 2020. ISSN: 2525-4502. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/ojs/index.php/revista-cnj/issue/view/6>. Acesso em: 08 ago. 2024.

SPITZCOVSKY, Celso. **Direito Administrativo** – Esquematizado. 5 ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2022. Disponível em: Minha biblioteca <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/reader/books/9786555596250/epubcfi/6/28%5B%3Bvnd.vst.idref%3Dmiolo9.xhtml%5D!/4/2/332/3:75%5Bs%20p%2Crev%5D>. Acesso em: 08 ago. 2024.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. **Embargos Declaratórios em Recurso Extraordinário 852.475/SP**. Relator Min. Edson Fachin, 25/10/2019. 2019. Disponível em: https://portal.trt3.jus.br/internet/jurisprudencia/repercussao-geral-e-controle-concentrado-adiadc-e-adpf-stf/downloads/repercussao-geral/copy_of_Acordao_ED_Tema_897_RG_STF.pdf. Acesso em: 08 ago. 2024.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. **Recurso Extraordinário 253.885/MG**. Relatora Min. Ellen Gracie, 21/06/2002. 2002. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=258322>. Acesso em: 08 ago. 2024.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. **Resolução n.º 697/2020 de 06 de agosto de 2020.** Dispõe sobre a criação do Centro de Mediação e Conciliação, responsável pela busca e implementação de solução consensuais no Supremo Tribunal Federal. 2020. Disponível em: <https://www.stf.jus.br/arquivo/norma/resolucao697-2020.pdf>. Acesso em: 08 ago. 2024.