

1. Introdução

Não constitui novidade que o efetivo atendimento ao princípio do acesso à justiça está em crise. Desde a década de 1970, capitaneado pela doutrina norte-americana de Frank Sanders, vem se discutindo a aplicabilidade de outros meios que seriam adequados à solução de controvérsias, num contexto denominado como justiça multiportas.¹

Do conteúdo do artigo 37, *caput*, alterado pela Emenda Constitucional n. 19/1998, se irradia a obrigação de atendimento ao princípio da eficiência, dirigida a todos os órgãos estatais, mas que constitui um desafio especialmente experimentado pelo Poder Judiciário sob a ótica do acesso à justiça. São múltiplas as mazelas vivenciadas pelos que precisam submeter suas demandas aos órgãos jurisdicionais, com destaque para morosidade decorrente do elevado número de processos, que acaba contribuindo para sensação de fragilidade e anseio por efetividade. Significa que o dever de eficiência inerente à prestação jurisdicional, por mais aparelhado que o Poder Judiciário se encontre, não consegue acompanhar o crescimento exponencial das ações judiciais. Tais dificuldades igualmente se repetem, em outras frentes, nas esferas administrativa e de controle.

Considerando a descrição dessa realidade, o objetivo do presente estudo reside em contextualizar os métodos consensuais de solução de controvérsias, a luz da dogmática jurídica existente. Assim, o desenvolvimento da pesquisa tem como ponto de partida a apresentação de um breve panorama dos números da Justiça Brasileira, com suporte nos dados disponibilizados pelo Conselho Nacional de Justiça – CNJ, para, em seguida, expor o *iter* normativo dos métodos consensuais de solução de controvérsias no âmbito da Administração Pública, sucedido pela apresentação de algumas notas a respeito da conciliação e da mediação, com o desiderato de expor, ao final, a compreensão a respeito da aplicação de tais métodos, como também do termo de ajustamento de gestão – TAG, no âmbito dos Tribunais de Contas.

As pesquisas bibliográfica e documental constituem a metodologia utilizada para elaboração deste artigo, restando evidenciado que a ausência de uma lei formal consistiu em

¹ A expressão "Justiça Multiportas" foi cunhada pelo professor Frank Sander, da Faculdade de Direito de Harvard. Opondo-se ao sistema clássico, que antevê a atividade jurisdicional estatal como a única capaz de solver conflitos, o Sistema de Justiça Multiportas remete a uma estruturação que conta com diferentes mecanismos de tutela de direitos, sendo cada método adequado para determinado tipo de disputa. A jurisdição estatal, nessa senda, passa a ser apenas mais uma dentre as diversas técnicas disponíveis. Ressalta-se que optar pelo caminho do Sistema de Justiça Multiportas não é uma peculiaridade do Estado brasileiro. Após a Segunda Guerra Mundial, diversos países têm atualizado seus sistemas jurídicos nesse sentido, objetivando maior respeito e proteção aos direitos humanos, individuais e coletivos. In: <https://www.migalhas.com.br/coluna/cpc-marcado/330271/o-sistema-de-justica-multiportas-no-novo-cpc>

um dos obstáculos mais determinante para a não aplicação dos meios adequados de solução de controvérsias no âmbito nas esferas administrativa e de controle, a despeito do dever de eficiência expresso no artigo 37, *caput*, da Constituição da República de 1988.

O referencial teórico para este estudo está assentado na teoria do jurista norte-americano Frank Sanders, a respeito das suas ideias envolvendo a chamada justiça multiportas, em complemento ao sistema porta única, que antevê a atividade jurisdicional como a única capaz de solver os conflitos.

2. Breve panorama dos números da Justiça Brasileira

Segundo informação contida no sítio eletrônico do Conselho Nacional de Justiça - CNJ², o estímulo à utilização dos métodos alternativos de solução de conflitos não constitui propriamente uma novidade e remonta à época imperial (século XVI e XVII), em que vigoravam as Ordenações Manuelinas (1514) e Filipinas (1603), que trazia o preceito, em seu livro III, título XX, § 1º, no sentido de que “[E] no começo da demanda dirá o Juiz a ambas as partes, que antes que façam despesas, e sigam entre eles os ódios e dissensões, se devem concordar, e não gastar suas fazendas por seguirem suas vontades, porque o vencimento da causa é sempre duvidoso.” Essa norma indicava, portanto, a preocupação com a conciliação de um litígio, previamente ao prosseguimento de uma demanda.

Dando um salto no tempo, registre-se que a Constituição do Império (1824) conferiu à conciliação *status* constitucional, ao determinar, em seu artigo 161, que “[S]em se fazer constar que se tem intentado o meio da reconciliação não se começara processo algum”.

Inquestionável que tais previsões tinham como destinatários os litigantes que procuravam o poder estatal para solucionar uma contenda, como igualmente indubitável a preocupação com a pacificação dos conflitos e com os gastos para litigar em juízo.

Os problemas envolvendo a exclusividade do controle jurisdicional sobre direitos e deveres individuais e coletivos se multiplicaram ao longo do tempo. O resultado é a existência de uma síndrome de litigiosidade excessiva que acarreta a diminuição da capacidade da sociedade em dialogar. Isso pode ser confirmado com os dados das estatísticas realizadas pelo Conselho Nacional de Justiça - CNJ, que aponta 83.521.657 processos pendentes, em

²<https://www.cnj.jus.br/estimulo-a-metodos-alternativos-de-solucao-de-conflitos-esta-na-cf88/#Pol%C3%ADtica%20Nacional>. Consulta em 06/08/2023.

31/5/2023³⁻⁴. Os números são alarmantes e ratificam a crise experimentada pelo órgão judiciário, cujo aparelhamento não consegue acompanhar o aumento exponencial de demandas.

Da totalidade de processos indicados, 28.617.673⁵, por segmento de justiça, estão tramitando na Justiça Federal. Considerando a esfera de competência atribuída constitucionalmente ao órgão⁶, pode-se inferir que a administração pública federal figura como parte com números bem significativos. Liderando o painel dos grandes litigantes, no **polo passivo**, a Caixa Econômica Federal computou 15,25% dos processos, no polo passivo, em maio de 2022, seguida pelo Instituto Nacional do Seguro Social, que totalizou 12,78% dos casos pendentes. No **polo ativo**, o Ministério da Economia foi registrado com 11,82% dos processos, seguido do Distrito Federal, com 5,13%⁷.

A demonstração dos dados estatísticos somente na esfera federal, realizada exemplificativamente, tem por intento evidenciar que os litígios em face do poder público, e por ele deflagrados, contribuem expressivamente com a crise do acesso à justiça.

Não é por outro motivo que o CNJ, em 29 de novembro de 2010, publicou a Resolução n. 125, que dispõe sobre a Política Judiciária Nacional de tratamento adequado dos conflitos de interesses no âmbito do Poder Judiciário, considerada como o marco brasileiro em termos de sistema multiportas.

Segundo a redação expressa nos “Considerandos” da citada Resolução, o direito ao acesso à justiça, previsto no artigo 5º, XXXV, da Constituição, além da vertente formal perante os órgãos judiciários, implica no acesso à uma ordem jurídica justa e, por isso, cabe ao Judiciário estabelecer política pública de tratamento adequado dos problemas jurídicos e dos conflitos de interesses, que ocorrem em larga e crescente escala na sociedade, de forma a organizar, em âmbito nacional, não somente os serviços prestados nos processos judiciais, como

³ O “Painel de Estatística” segue a Resolução CNJ n. 333, de 21 de setembro de 2020, que determina a inclusão de campo/espaço denominado “Estatística” na página principal dos sítios eletrônicos dos órgãos do Poder Judiciário, possibilitando o fácil acesso às informações consolidadas e a tomada de decisões com uso de dados atuais e confiáveis, podendo ser acessado no seguinte endereço: <https://www.cnj.jus.br/datajud/painel-estatistica>. <https://painel-estatistica.stg.cloud.cnj.jus.br/estatisticas.html>. Consulta em 06/08/2023.

⁴ Em 30/04/2022, o número de processos pendentes era 76.600.070 <https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2022/09/justica-em-numeros-2022-1.pdf>, p. 31. Consulta em 06/08/2023.

⁵ <https://metabase.ia.pje.jus.br/public/dashboard/d4c8362c-4150-4359-96c9-b5cbf1f64f15>. Consulta em 06/08/2023.

⁶ Art. 109. *Aos juízes federais compete processar e julgar: I - as causas em que a União, entidade autárquica ou empresa pública federal forem interessadas na condição de autoras, rés, assistentes ou oponentes, exceto as de falência, as de acidentes de trabalho e as sujeitas à Justiça Eleitoral e à Justiça do Trabalho; (...)*

⁷ <https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2022/09/justica-em-numeros-2022-1.pdf>, p. 32. Consulta em 06/08/2023.

também que possam sê-los mediante outros mecanismos de solução de conflitos, em especial os consensuais, como a mediação e a conciliação, por serem instrumentos efetivos de pacificação social e solução e prevenção de litígios.

Além de ser uma alternativa à porta única do Poder Judiciário, o citado ato normativo demonstrou preocupação com o controle da atuação administrativa e financeira do Poder Judiciário, à luz do artigo 37 da Constituição da República, com destaque para eficiência operacional, o acesso ao sistema de Justiça, e a responsabilidade social como objetivos estratégicos do Poder Judiciário.

A disciplina normativa visando a minimizar os entraves à efetividade do princípio do acesso à justiça, contudo, não se circunscreve ao Judiciário. O Poder Legislativo, ao longo dos anos, ainda que forma espaçada, vem deliberando acerca da inclusão dos meios consensuais de solução dos conflitos, conforme delineado a seguir.

3. *Iter* normativo dos métodos consensuais de solução de controvérsias no âmbito da Administração Pública

Os conflitos sempre fizeram parte da história e os modelos existentes no passado, em substituição à autotutela, não eram adequados à fundamental e necessária pacificação social. Desde a assunção pelo Estado da responsabilidade de exercer a função jurisdicional, as dificuldades se diversificaram, acompanhando o intrincamento da sociedade e das relações. Tal alerta restou consignado na obra de Cappelletti e Garth, dedicada ao tema das ondas renovatórias do acesso à justiça⁸.

Segundo os autores (1988, p. 9), “[O] conceito de acesso à justiça tem sofrido uma transformação importante (...). [N]os estados liberais “burgueses” dos séculos dezoito e dezenove, os procedimentos adotados para solução dos litígios civis refletiam a filosofia essencialmente individualista dos direitos, então vigorantes.” Nessa época, o direito ao acesso à proteção judicial correspondia à ideia de igualdade formal, expressa no direito do indivíduo

⁸ Essas são as ondas renovatórias do acesso à justiça, na visão dos autores: a assistência judiciária aos pobres, a representação jurídica para os interesses “difusos” – especialmente nas áreas de proteção ambiental e do consumidor – e a terceira onda, mais recente, denominada de “enfoque de acesso à justiça”, que inclui os posicionamentos anteriores, representando uma tentativa de atacar as barreiras de acesso de modo mais articulado e compreensivo.

agravado de propor ou contestar uma ação. A justiça, conforme exposto pelos citados autores, só podia ser obtida por aqueles que pudessem enfrentar os seus custos.

Na medida em que as sociedades cresceram em tamanho e complexidade, o conceito de direitos humanos começou a sofrer uma transformação radical, marcado pelas ações e relacionamentos de caráter mais coletivo, com respaldo no reconhecimento dos direitos e deveres sociais, demandando uma atuação mais positiva do Estado.

Por conseguinte, junto com a multiplicação de conflitos veio uma avalanche de processos judiciais, muitos deles semelhantes, quando não repetitivos, acarretando, assim, uma situação de morosidade e conduzindo à inevitável sensação de frustração da legítima expectativa dos litigantes.

Comunga desse entendimento, Paulo Cesar Pinheiro Carneiro (2007, p. 236) que defende que *“a demora na prestação jurisdicional também onera economicamente o processo, seja por pressionar as partes hipossuficientes a abandonarem suas pretensões ou por forçá-las a acabar aceitando acordo em patamar muito inferior ao dano experimentado”*. Para o autor *“[A] excessiva delonga das demandas, também, perpetua conflitos sociais em vez de contribuir para sua pacificação.”* José Carlos Barbosa Moreira (1997, p. 20) igualmente se mostra sensível à possível frustração da expectativa dos litigantes, ao afirmar que *“o processo deve assegurar, à parte vitoriosa, o gozo da específica utilidade a que faz jus segundo o ordenamento, com o mínimo de dispêndio de energia.”*

Por outro lado, não há como negar que, muitas vezes, a procura pelo Poder Judiciário decorre de demandas geradas pela própria Administração. Segundo Binenbojm (2020, p. 6), o resultado dessa realidade *“é a plethora de processos que massifica o trabalho dos operadores do direito, emperra o funcionamento da máquina pública e difere a realização da justiça para um futuro distante e incerto.”*

Como resposta à essa realidade vem sendo construído ao longo dos anos um arcabouço normativo e institucional para implementação de outros meios de solução de controvérsias, partindo-se da premissa que um conflito não solucionado pode ser resolvido por outra via que não a adjudicada pelo Estado-Juiz. De acordo com Lorencini, (2012, p. 58), *“[O] Sistema Multiportas é o nome que se dá ao complexo de opções, envolvendo diferente métodos, que cada pessoa tem à sua disposição para tentar solucionar um conflito, em complemento à chamada “justiça de porta única”*. Esclarece o autor que *“[E]ste sistema pode ser articulado*

ou não pelo Estado, envolver métodos heterocompositivos ou autocompositivos, adjudicatórios ou consensuais, com ou sem participação do Estado.”

Seguindo essa lógica, foram concebidos mecanismos alternativos que podem atuar vantajosamente na prevenção e na solução de conflitos, configurando importante conquista da sociedade. Denominados nos Estados Unidos da América, na década de 1970, como *Alternative Dispute Resolutions* (ADR), o instituto foi traduzido da Europa ocidental, na década de 1980, como Mecanismos Alternativos de Solução de Conflitos (MASC).⁹

A consensualidade não é um fenômeno recente no Direito Administrativo brasileiro. Antes mesmo da Constituição da República de 1988 já existiam normas pontuais sobre o tema, como comprova o Decreto-Lei n. 3.365/41, que disciplina o processo de desapropriação ordinária, contemplando em seus artigos 10 e 22 a possibilidade de desapropriação amigável e de transação judicial¹⁰ (Palma, 2015).

Ainda perseguindo as hipóteses de consensualidade na Administração Pública antes da Constituição de 1988, foi editado o Decreto n. 94.764/1987, revogado pelo Decreto n. 99.274/90, para que a Lei de Política Nacional (Lei n. 6.938/81) e a Lei de Estações Ecológicas e Área de Proteção Ambiental (Lei n. 6.902/81) passassem a prever a possibilidade de a autoridade ambiental competente para aplicar a sanção de multar pudesse celebrar termo de compromisso com o infrator, por meio do qual a multa poderia ser reduzida em até 90% do seu valor original, desde que se comprometesse a adotar as medidas específicas para “cessar e corrigir a degradação ambiental” (artigo 42 e parágrafo único).

⁹ Kazuo Watanabe discorre que a visão que se tem dos métodos alternativos nos países de *civil law* da Europa Ocidental difere da dos países de *common law*. Segundo o autor: Quando se fala em meios alternativos de solução de conflitos, os americanos, que usam o termo ADR – *Alternative Dispute Resolution*, têm uma visão, e os europeus, outra. Para os americanos, ao que pude apreender, os meios alternativos são todos aqueles que não sejam o tratamento dos conflitos pelo Judiciário. Nesses meios, incluem-se a negociação, a mediação, a arbitragem e, eventualmente, outros que possam ocorrer para o tratamento dos conflitos. Para alguns cientistas europeus, o meio alternativo é a solução pelo Judiciário, porque, historicamente, os conflitos foram solucionados pela sociedade sem a intervenção do Estado organizado, à época em que não havia ainda a força, um Estado bem organizado. De sorte que os meios normais eram a negociação, a mediação. Mais tarde, mesmo no sistema romano, percebemos que o juiz privado vem antes do juiz estatal. O juiz estatal só se institucionaliza na fase final da *cognitio extra ordinem*. In: <https://www.tjap.jus.br/portal/images/stories/documentos/Eventos/Texto---Modalidade-de-mediacao---Kazuo-Watanabe.pdf>

¹⁰ Segundo o artigo 10, *caput*, o acordo celebrado entre administração expropriante e expropriado quanto ao valor da indenização prévia e justa finda o processo de desapropriação, resultando na aquisição originária da propriedade pela Administração. No entanto, caso as partes não cheguem a um consenso sobre o valor da indenização, a Administração poderá ajuizar ação de desapropriação para arbitramento judicial no prazo de cinco anos a partir da expedição do decreto expropriatório. Em continuidade, o artigo 22 do Decreto-Lei n. 3.365/1941 autoriza a transação judicial no processo de desapropriação acerca do preço. Assim, se as partes alcançarem um preço satisfatório a ambas, o juiz encerrará o processo judicial com sentença homologatória do ajuste.

Pode ser citado ainda, como hipótese bem-sucedida no direito brasileiro, o ajustamento de conduta previsto no artigo 5º, §6º, da Lei n. 7.347, de 24 de julho de 1985¹¹, que serviu como paradigma legal para outras normatizações.

Na esteira dessa linha do tempo, sabe-se que a Constituição de 1988 abarcou uma série de metas, direitos e objetivos que devem ser perseguidos pelo Estado brasileiro, dentre os quais se destaca a necessidade de haver agilidade e eficiência administrativas, cujo norte ganhou maior envergadura após a inserção do princípio da eficiência, em 1998, por meio da EC 19, que irradiou para a atividade administrativa a imperiosa necessidade de buscar a melhor a solução. Logo, a matriz constitucional do consenso na Administração Pública encontra seu lugar no princípio da eficiência.

Registre-se que em 1996 a arbitragem foi regulada no Brasil por meio da Lei n. 9.307, com intuito de ser uma ferramenta alternativa ao Juiz Togado.

Em 2015 os MASC foram reafirmados por meio da publicação de três leis paradigmáticas ao tema. Trata-se do atual Código de Processo Civil, a Lei de Mediação (Lei n. 13.140), e a Lei que promoveu alterações na disciplina a respeito da arbitragem (Lei n. 13.129).

O CPC, inserido numa base ideológica de privilegiar o acesso à justiça e a duração razoável do processo – art. 3º, determinou, em seu parágrafo 2º, que “[O] Estado promoverá, sempre que possível, a solução consensual dos conflitos.” Segundo Pinho e Vidal (2016, p. 2),

Afinada com a tendência de estímulo às soluções negociadas, a legislação civil de 2015 (Lei 13.105/2015) elege como uma de suas vigas mestras a política pública de fomento à autocomposição, potencializando a importância do diálogo ao dispor de uma série de previsões sobre o dever dos agentes jurisdicionais em priorizar o desfecho democrático e consensual dos conflitos, consoante preconizam, v.g., os arts. 3º, § 3º; 165, *caput*; 139, V; 221, parágrafo único.

Pode-se dizer, portanto, que o legislador formatou todo um aparato voltado à busca de soluções consensuais, ao prever a criação pelos Tribunais dos centros judiciários de soluções de conflitos e a atuação de câmaras privadas (art. 167).

Não obstante, o direito administrativo ainda perseguia uma autorização legislativa para, digamos, legitimar a prática do consenso. Em atendimento a essa demanda normativa, foi

¹¹ Art. 5º *Têm legitimidade para propor a ação principal e a ação cautelar: (...) § 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.*

editada a Lei n. 13.655/2018, que recebeu o nome de Lei da Segurança Nacional para a Inovação Pública, e incorporou dez dispositivos à Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro, originalmente denominada como Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (Decreto-Lei n. 4.657/1942), dentre eles, o artigo 26¹², considerado doutrinariamente¹³ como **cláusula geral de negociação no âmbito da Administração Pública**, a revelar um permissivo legal genérico para celebração de acordos pelo Estado, inclusive no campo das sanções, sendo desnecessária a previsão de tipos específicos de acordos na legislação para que a Administração Pública possa agir consensualmente como alternativa à atuação repressiva e unilateral (Binenbojm, 2020, p. 7), caracterizando hipótese **atipicidade dos acordos administrativos** (Guerra e Palma, 2018, p.).

Nesse sentido, Palma discorre que (2015, p. 235)

O modelo de previsão normativa por permissivo genérico é marcado pela presença de um permissivo autorizativo genérico à Administração Pública para que celebre acordos administrativos, sem prejuízo de normas especiais que disponham mais especificamente sobre a dinâmica da atuação consensual. Como consequência, a Administração Pública como um todo estaria, a priori, legitimada a celebrar acordos administrativos independentemente da previsão, ou não, em norma específica”.

Ainda segundo a autora (p. 267/268), o caráter negocial dos acordos “*enseja a feição negativa da legalidade e, mesmo, a atipicidade dos termos dos acordos administrativos (vinculação negativa e atipicidade versus vinculação positiva e tipicidade)*”.

Para Binenbojm (2020, p. 7), é possível afirmar que o ordenamento jurídico brasileiro passou por um processo de verdadeira mutação da dogmática administrativa, em que a celebração de acordos, antes vista como excepcional e dependente de autorizações legislativas

¹² 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.

§ 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.

§ 2º (VETADO).

¹³ Dentre todos, cite-se o texto produzido por GUERRA, Sérgio; PALMA, Juliana Bonacorsi de. Art. 26 da LINDB – Novo regime jurídico de negociação com a Administração Pública. Revista de Direito Administrativo, Rio de Janeiro, Edição Especial: Direito Público na Lei de Introdução às Normas de Direito Brasileiro – LINDB (Lei nº 13.655/2018), p. 146/154, nov. 2018.

específicas, passa a ser encarada como **verdadeira regra geral de permissibilidade para a atuação consensual da Administração Pública**.¹⁴ Segundo o autor se trata de uma solução pragmática voltada à obtenção dos melhores resultados práticos possíveis, ao mesmo tempo em que coloca o Estado em uma posição mais dialógica e democrática na consecução de suas finalidades institucionais.

De acordo com Marques Neto e Freitas (2018, p. 2), “[C]uida-se de relevante previsão da introdução do consenso no exercício do poder extroverso estatal, por meio da superação de duas características de tal função: a primeira, de que o poder de polícia seria, necessariamente, coercitivo.” Os autores explicam que de acordo com o novel diploma, “[o] administrado é chamado a participar da formação da decisão de polícia, além da superação da prerrogativa segundo a qual o poder extroverso deveria ser exercido no interno da burocracia.” Continuam: “A segunda, cogita-se que, à medida que a função de polícia passa a ser permeada pelos interesses dos administrados, a sua discricionariedade passa a ser bem reduzida”.¹⁵

A rigor, a narrativa acima evidencia um lapso temporal de 20 anos, desde a reforma administrativa implementada pela EC n. 19/98, até a publicação da Lei n. 13.655/2018. Nesse ínterim, uma série de legislações foram criadas com o propósito de viabilizar a consensualidade administrativa e, conseqüentemente, a efetivação do princípio da eficiência.

A esse respeito, Marques Neto e Palma (2019, p. 1 e 2) sistematizam os mecanismos disponíveis a partir da legislação federal. Segundo os autores, o Poder Público dispõe de ao menos seis modelos de acordos, cuja aplicação depende das entidades a que se atrela, seu regime jurídico e correspondente contexto fático. Trata-se dos acordos de cooperação, acordos endoprocedimentais, acordos integrativos, acordos negociais, acordos substitutivos, acordos para solução de controvérsias (conciliação e mediação, fundamentalmente).

Considerando o necessário recorte temático, optou-se por discorrer a respeito de dois métodos adequados de solução de controvérsias, a saber: conciliação e mediação, especialmente

¹⁴ Grifos no original.

¹⁵ Além disso, o dispositivo servirá como um permissivo genérico à celebração de acordos prévios à própria instauração do processo administrativo sancionador, a exemplo do termo de compromisso de cessação de conduta violadora da ordem econômica (artigo 85 da Lei n. 12.529/2011) e o compromisso de cessão de infrações ambientais (artigo 79-A da Lei n. 9.606/1998).

porque as premissas delineadas servirão como base para o item subsequente, que versa sobre a aplicação desses métodos no âmbito dos Tribunais de Contas.

04. Notas sobre conciliação e mediação

A **conciliação** é uma forma autocompositiva de solução de conflitos em que um terceiro imparcial – o conciliador – auxilia as partes em litígio a chegarem a um consenso, podendo sugerir formas/alternativas para a realização do acordo.

O CPC define as atribuições do conciliador judicial, no artigo 165, § 2º, dispondo que o conciliador atuará preferencialmente nos casos em que não houver vínculo anterior entre as partes e poderá sugerir soluções para o litígio.¹⁶ A conciliação é indicada, portanto, nas ações em que não há vínculo anterior entre as partes, tais como: relação de consumo, danos decorrentes de acidente de trânsito, e aquelas em que a administração pública é parte.¹⁷

O artigo 174 do CPC previu a criação das câmaras de conciliação e mediação, com atribuições relacionadas à solução consensual de conflitos no âmbito administrativo, e a Lei n. 13.140/2015 (Lei da Mediação) consolidou as orientações para implantação das citadas câmaras, no âmbito dos respectivos órgãos da advocacia pública (art. 32), conforme regulamento de cada ente federado, fornecendo ainda normas gerais, como a previsão da suspensão da prescrição durante a tramitação no processo na câmara (art. 34).

Essas câmaras terão atribuições não apenas para dirimir conflitos entre órgãos públicos, mas, sobretudo, para resolver questões entre particulares e Administração, por meio de conciliação e termos de ajuste de conduta. Destaque-se, ainda, que tais modalidades de transação não excluirão outras formas de soluções consensuais existentes.¹⁸

¹⁶ A conciliação já estava prevista, por exemplo, no Código de Processo Civil de 1973 (instituto incorporado em 1991); na Lei n. 9.099/95, que trata dos juizados especiais no âmbito estadual; bem como na Lei n. 10.259/2000, que trata dos juizados especiais federais. Portanto, não é um instituto novo no ordenamento jurídico brasileiro. A conciliação – assim como a mediação – pode ser extrajudicial ou judicial (âmbito do Poder Judiciário).

¹⁷ De acordo com Thais Nunes (2018, p. 52), a conciliação que é aplicada atualmente nos tribunais não é um método de solução consensual de conflitos, mas simplesmente uma etapa processual exigida/sugerida pela lei. O que ocorre – no geral – é que as partes vão à sessão de conciliação sem o intuito de realizar o acordo. O conciliador, por outro lado, também não atua de forma a conseguir que as partes realizem o acordo. Com relação às ações específicas envolvendo a administração pública.

¹⁸ Registre-se que o art. 18 do Decreto nº 7.392, de 13 de dezembro de 2010, e o art. 2º da Portaria nº 1.281, de 27 de setembro de 2007, já preconizavam sobre a Câmara de Conciliação e Arbitragem da Administração Federal – CAAF, bem como sobre a resolução de controvérsias administrativas entre órgãos e entidades da Administração federal no âmbito da Advocacia-Geral da União – AGU.

O plexo de atuação de uma câmara de prevenção e resolução administrativa de conflitos pode ser bastante extenso, envolvendo demandas sobre matérias de contratos administrativos, servidores públicos, desapropriações, responsabilidade civil, ambiental, previdenciária etc.

Cite-se, como exemplo, a Lei Complementar n. 144, de 24 de julho de 2018, do Estado de Goiás, que instituiu a Câmara de Conciliação, Mediação e Arbitragem da Administração Estadual (CCMA) e estabeleceu medidas para a redução da litigiosidade no âmbito administrativo e perante o Poder Judiciário.

No Estado do Rio de Janeiro foi criada em 2016, com o objetivo inicial de conciliar litígios na área da educação, a Câmara Administrativa de Solução de Conflitos (CASC) da Procuradoria Geral do Estado (PGE-RJ), visando a prevenção e na resolução de controvérsias internas entre órgãos e entidades da Administração Pública Estadual Direta e Indireta. A CASC, a exemplo da Câmara de Resolução de Litígios de Saúde (CRLS), é parte integrante do programa “+ Consenso”. Ambas nasceram da premissa de unir os interesses da PGE-RJ com os da Defensoria Pública, em prol da diminuição da judicialização dos conflitos - ao evitar o ajuizamento de ações na Justiça e estimular acordos administrativos de forma rápida e simples.

No Estado de São Paulo foi editada a Resolução PGE n. 25/2015, objetivando instituir o programa “litigar menos e melhor”, constituído pelas seguintes vertentes: programa de redução da litigiosidade – PRL e programa de racionalização das atividades do contencioso – PRATICO.

Em continuidade, e focando na **mediação**, registre-se que a Lei n. 13.140/2015 foi concebida pela doutrina (Pinho e Vidal, 2016, p. 2) como responsável pela introdução do Marco Regulatório da Mediação no ordenamento jurídico brasileiro, no âmbito particular e na Administração Pública.

A mediação é uma forma autocompositiva de solução de conflitos em que um terceiro imparcial – o mediador – atua como facilitador do diálogo para que as partes em litígio possam construir uma solução para seu conflito. O mediador não sugere alternativas àquele conflito, delegando às partes essa função.

A definição de mediação foi oferecida pelo CPC, no artigo 165, § 3º, segundo o qual o mediador deverá atuar nos casos em que houver vínculo anterior entre as partes, auxiliando estas a restabelecerem a comunicação e identificarem, por si próprias, a melhor forma de solução do conflito existente entre elas, como as relações familiares, de vizinhança,

empresariais etc. Pode ser judicial ou extrajudicial, realizada em comunidades, escolas, núcleos de faculdades de direito e câmaras privadas.

A mediação será orientada pelos princípios da 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; e VIII - boa-fé (artigo 2º).

Segundo Thais Nunes (2018, p. 51), são três as principais escolas de mediação nos Estados Unidos influenciaram no tratamento da matéria em nosso país:

(...) a Escola de Harvard trata da mediação linear, com base em negociação de conflitos que utiliza os interesses das pessoas para solucionar o conflito (antes a negociação era vista apenas sob o aspecto de barganha). Visa basicamente à realização do acordo. A forma de negociação dessa Escola é narrada no livro *Como chegar ao sim – A Negociação de Acordos sem Concessões*, de Fisher, Ury e Patton.

A Escola Transformativa surgiu em resposta à Escola Linear e busca, para além da realização do acordo, o empoderamento das partes pelo diálogo. Ou seja, o ponto principal não é o acordo, mas sim que as partes estejam aptas a solucionar o conflito por si próprias, inclusive os conflitos futuros que tiverem. Esta Escola está descrita no livro *A promessa de mediação*, de Robert Bush e Joseph Folger.

Por fim, temos a Escola Circular-Narrativa, idealizada por Sara Cobb, que conjuga o interesse tanto nas relações, quanto no acordo.

Conforme mencionado, a mediação é cabível na hipótese de relação continuada e deve ainda atender à ideia de isonomia entre as partes e ao princípio da confidencialidade. Em razão dessas três características, há quem defenda que por não ser possível considerar a mediação envolvendo a Fazenda Pública. Nessa linha veja-se o que dispõe Thais Nunes:

Em primeiro plano, não acredito que seja possível considerar ações contra a Fazenda Pública como relações continuadas, sendo certo que, mesmo que a pessoa tenha mais de um processo contra a administração pública, não é um processo com relação continuada.

Outra questão que se destaca é que um dos princípios da mediação é a isonomia entre as partes. Embora a parte ex adversa à Fazenda Pública possa estar bem representada e assessorada por um advogado, nem sempre há isonomia entre as partes em conflito.

Por fim, o princípio basilar da mediação é o princípio da confidencialidade, que dispõe que todas as informações que forem tratadas na sessão de mediação são confidenciais. Todavia, o art. 30 da Lei de Mediação (13.140/2015) traz três hipóteses de relativização do princípio da confidencialidade: 1) se as partes expressamente decidirem de forma diversa; 2) quando sua divulgação for exigida por lei ou necessária para cumprimento de acordo obtido pela mediação; 3) informação relativa à ocorrência de crime de ação pública.

Com relação à característica da isonomia, constitui ponto relevante à discussão perquirir até que ponto as limitações aos acordos são propriamente legítimas, primeiro, em razão da dificuldade de se estabelecer um parâmetro objeto sobre os ajustes e, segundo, em razão da possibilidade de propostas muito divergentes, ou seja, aplicação de critérios muito díspares no momento dos acordos. Logo, há a necessidade de fixação de critérios objetivos, sob pena de, no futuro, o Judiciário ser acionado em razão da falta de razoabilidade. Por certo, algumas métricas podem ser apontadas: (i) dimensão do valor do acordo, como a comprovação da vantajosidade econômica; e a (ii) dimensão do que está sendo poupado, como o decurso de tempo na solução dos conflitos, economia de esforços humanos e materiais, dentre outras.

Quanto ao cotejo dos princípios da confidencialidade e da publicidade, pode-se dizer que o tema está inserido em um contexto maior relacionado à preservação das garantias constitucionais. A questão se torna complexa quando se está em uma mediação judicial, porque se abre uma fase confidencial dentro de um processo que, a rigor, é público. O CPC teve preocupação específica com a confidencialidade no seu artigo 189, IV, segundo o qual a vinda de material originariamente de uma câmara arbitral, desde que a confidencialidade estipulada na arbitragem seja comprovada em juízo, vai gerar segredo de justiça na via judicial.

Além disso, há uma tendência de se relativizar essa confidencialidade quando a Fazenda Pública está envolvida, considerando que seus atos passarão por uma instância de controle, sejam as Controladorias Gerais, os Tribunais de Contas, o Ministério Público etc., logo, a matéria precisará estar minimamente documentada para que tais instâncias possam funcionar.

A Lei de Mediação, no artigo 32, trouxe disposições específicas para a aplicação da mediação com pessoas jurídicas de direito público, dispondo que os entes federativos “poderão” criar as câmaras de prevenção e resolução administrativa de conflitos, no âmbito dos respectivos órgãos administrativos da advocacia pública.

Já o artigo 35 trata separadamente dos conflitos jurídicos que envolvam a administração pública federal direta, autarquias e fundações, os quais poderão ser objeto de transação por adesão, com os seguintes fundamentos: I - autorização do Advogado-Geral da União, com base na jurisprudência pacífica do Supremo Tribunal Federal ou de tribunais superiores; ou II - parecer do Advogado-Geral da União, aprovado pelo Presidente da República.

Como exemplo de aplicação de mediação em âmbito extrajudicial, o contrato de concessão patrocinada n. 4232521201 da linha 4 do metrô de São Paulo, previu, na cláusula trigésima quinta, a utilização da mediação como método adequado à solução de conflitos.¹⁹

O uso da mediação demonstra algumas vantagens em relação ao acesso à justiça porta única, podendo ser citadas, exemplificativamente, a manutenção de relações continuadas; a geração de resultados ganha-ganha; a redução de custos e tempo na resolução do conflito; a melhora da compreensão das partes na disputa; a geração de fluxo de informações; o auxílio na aplicação das técnicas, agenda e ritmo; e a realização de sessões conjuntas e individuais.

Entretanto, constituem pontos de atenção ao se incluir cláusula de mediação nos contratos administrativos, por exemplo, o cuidado com a indicação dos mediadores; decidir se a mediação será institucional ou *ad hoc*; a questão da publicidade, abordada anteriormente; definição de um prazo de duração e sobre quem arcará com os custos e despesas da mediação; decisão prévia se a mediação será mandatória.

Apresentadas algumas das premissas envolvendo a conciliação e a mediação, passa-se a apresentação dos citados métodos aplicados no âmbito dos Tribunais de Contas.

5. Os meios consensuais de solução de controvérsias na esfera das Cortes de Contas

A parte final deste estudo objetiva apresentar, de forma exemplificativa, o panorama normativo a respeito da conciliação e da mediação no âmbito dos Tribunais de Contas. No que diz respeito ao Tribunal de Contas da União, em 22 de dezembro de 2022, foram instituídos no âmbito do TCU, procedimentos de solução consensual de controvérsias e prevenção de conflitos afetos a órgãos e entidades da Administração Pública Federal. Trata-se da Instrução Normativa n. 91, alterada pontualmente pela Instrução Normativa n. 92.

Para tanto, foi criada a Secretaria de Controle Externo Solução Consensual e Prevenção de Conflitos (SecexConsenso), visando a aumentar a eficiência e a economicidade do Estado por meio do diálogo entre o setor privado e a administração pública federal. A nova unidade tem a competência de desenvolver, propor, sistematizar e avaliar propostas para a solução consensual de controvérsias.

¹⁹ https://www.al.sp.gov.br/spl/2018/11/Acessorio/1000241205_1000217609_Acessorio.pdf. Consulta em 06/08/2023.

Segundo noticiado no sítio eletrônico do órgão, a busca pela solução consensual de conflitos reflete o alinhamento do Tribunal às mais modernas práticas internacionais de auditoria e corresponde a um esforço para consolidar a cultura consensual na atuação do TCU.

Trazendo um roteiro de como a SecexConsenso vai atuar na prática, a Instrução Normativa n. 91/2022 dispõe que a Solicitação de Solução Consensual (SSC) é o instrumento criado para dar início ao processo de solução consensual dentro do TCU (artigo 1º) e pode ser formulada (artigo 2º) pelo presidente da República, ministros de Estado ou autoridades do Poder Executivo federal de nível hierárquico equivalente; presidentes do Senado Federal, da Câmara dos Deputados e do Supremo Tribunal Federal; dirigentes máximos das agências reguladoras; comandantes das Forças Armadas; procurador-geral da República; advogado-geral da União; presidentes de Comissão do Congresso Nacional ou de suas casas; e presidentes de tribunais superiores. Os ministros relatores de processos do TCU também podem propor a Solicitação Consensual.

As propostas admitidas são avaliadas pela Comissão de Solução Consensual (CSC), com representantes do TCU e demais envolvidos no processo. Após a análise da comissão, é aberto o prazo de 90 dias para a construção conjunta da solução, que vai passar pela análise do Ministério Público junto ao TCU (MPTCU), para que se manifeste no prazo de até 15 (quinze) dias, antes do sorteio do relator e submissão ao plenário (artigo 9º).

Os primeiros processos a tramitar na nova unidade do TCU são de proposta da Agência Nacional de Transportes Terrestres (ANTT), que entrou com duas Solicitações de Solução Consensual: uma para devolução do trecho ferroviário entre Presidente Prudente (SP) e Presidente Epitácio (SP), localizado na Malha Sul, e outra para atualização do Caderno de Obrigações da Concessionária Rumo Malha Paulista (RMP), pactuado por ocasião da prorrogação antecipada do contrato de concessão.

Em acréscimo, registre-se a publicação de artigo, de autoria de Bruno Dantas e Caio Victor Ribeiro dos Santos (2021, p. 129 a 146), em que é defendida a implementação de um centro de mediação no TCU. Os autores, considerando a existência de autorização legal no artigo 32, § 5º, da Lei n. 13.140/2015 (Lei de Mediação), que passou a admitir a mediação pelo Poder Público para a “*resolução de conflitos que envolvam equilíbrio econômico-financeiro de contratos celebrados pela administração com particulares*”, propõem um esquema procedimental que poderá ser adotado, *lege ferenda*, para a implementação de uma câmara de

mediação no âmbito do TCU, destinada à rápida homologação de reequilíbrios nos projetos de infraestrutura.

Com fundamento na ‘Justiça da Proximidade’, de Roger Perrot (1998, p. 161-168), em que “*o jurisdicionado aspira a uma justiça mais simples, menos solene, mais próxima de suas preocupações cotidianas*”, o objetivo de uma câmara de mediação no TCU, conforme leciona Dantas e Santos (2021, p. 141), consiste em “*buscar encurtar a distância entre a pactuação e o controle, o hiato entre o gestor e o auditor, viabilizando um ajuste técnico e cooperativo na metodologia do contrato desde o seu início e a fixação de protocolos, procedimentos e critérios objetivos de uma maneira mais célere, o que já sinaliza a visão do Tribunal numa costura contratual da qual se obtém segurança jurídica.*” Explicam que a ideia vai ao encontro do artigo 13, § 1º, do Decreto n. 9.830/2019, que regulamentou as recentes alterações feitas na LINDB pela Lei n. 13.655/2018, estabelecendo que a atuação de órgãos de controle privilegiará ações de prevenção antes de processos sancionadores.

Apresentam ainda um rol de procedimentos que consideram adequados para a condução das negociações, que deverá envolver um esforço conjunto entre o Tribunal de Contas da União, a agência reguladora do respectivo setor, o poder concedente e os particulares envolvidos.

Encontra-se igualmente no radar da disciplina normativa dos meios consensuais de solução de controvérsias o anteprojeto de lei propondo a ampliação do uso de instrumentos consensuais no âmbito do Tribunal de Contas do Rio Grande do Norte, com a criação de condições e procedimentos para a realização de acordo entre o Ministério Público de Contas e o responsável pelo cometimento de irregularidades.

Tais acordos, segundo a previsão contida no anteprojeto de lei, têm a natureza jurídica de ‘transação’ e permite a realização de concessões recíprocas entre as partes, dentro dos limites da lei, conforme se observa a regra permite a redução de multa aplicável ao patamar de cinquenta por cento do seu valor (artigo 3º, § 2º) e se distingue do comando aplicável aos termos de ajustamento de gestão do Estado do Rio grande do Norte (artigo 122, § 1º, da Lei Complementar n. 464), que proíbe qualquer renúncia de receitas pertencentes ao erário nos termos de ajustamento. Nesse sentido, o artigo 1º, § 1º, do referido anteprojeto prevê um valor de alçada para que a transação administrativa aconteça. Somente será cabível para obrigações de ressarcimento ao erário e multas que não superem o valor de R\$ 10.000,00 (dez mil reais), em valores apurados previamente pelas unidades técnicas de controle externo. O objeto do anteprojeto é resolver, de forma célere e efetiva, as eventuais irregularidades de contas de menor

importância, economizando tempo e recursos humanos do TCE/RN para o julgamento de casos de grande impacto e relevância (Dantas e Dantas, 2021, p. 57).

Entretanto, não será cabível a transação nos casos em que o responsável já tenha sido beneficiado pelo acordo nos últimos 5 (cinco) anos, quando tenha descumprido acordo anterior, ou já tiver as suas contas julgadas irregulares por decisão definitiva do Tribunal de Contas (artigo 3º, § 3º, I a III).

Outro método de solução de controvérsias aplicado no âmbito da Cortes de Contas é o Termo de Ajustamento de Gestão (TAG)²⁰, por meio do qual a administração sob fiscalização do Tribunal de Contas assume obrigações de adequação de seu comportamento, mediante o estabelecimento de metas e prazos para sua concretização.

O TAG converge com um modelo de controle que, ao invés de centrar-se na imperatividade e na penalização, avança em direção à consensualidade e ao diálogo compromissório como caminhos mais apropriados para o encontro de alternativas que favoreçam a gestão financeira do Estado (Willeman, 2017, p. 291).

É cabível na hipótese de falhas ou vícios sanáveis, desde que não importe em renúncia de receitas, ou que tais vícios decorram de conduta dolosa ou ato de improbidade administrativa. Em regra, não se vislumbra seu cabimento quando o ato viciado não puder ser regularizado, na hipótese de dano ao erário e de irregularidade orçamentária, financeira e administrativa e encontra seu fundamento na teoria dos poderes implícitos, previsto no art. 70, *caput*, da Constituição, assim como no preâmbulo da Lei Maior, quando fala em “solução pacífica de controvérsias”, além da legislação infraconstitucional (artigo 5º, § 6º, da LACP; artigos 3º, § 2º e 174, III, CPC; artigo 16 da LC n. 101/00 (dever de alerta dos Tribunais de Contas); artigo 26 da LINDB e, por fim, nas leis orgânicas das Cortes de Contas).

6. Conclusão

A compreensão do princípio do acesso à justiça mudou. Desde a sua concepção, quando era atrelado à ideia de justiça formal, até a percepção atual, calcado num ideal de justiça

²⁰ Ver FERRAZ, Luciano. Termo de Ajustamento de Gestão (TAG): do sonho à realidade. **Revista Brasileira de Direito Público – RBDP**, Belo Horizonte, ano 8, n. 31, p. 43-50, out/dez. 2010 e CUNHA, Daniela Zago. Um breve diagnóstico sobre a utilização dos termos de ajustamento de gestão pelos Tribunais de Contas estaduais. **Interesse Público – IP**, ano 10, n. 51, set./out. 2009.

participativa e dialógica, a complexidade das sociedades não comporta mais um modelo de jurisdição exclusivamente atrelado ao Poder Judiciário. Partindo dessa premissa vem sendo desenvolvida uma arquitetura institucional e funcional, voltada para implementação da chamada Justiça Multiportas, na intenção de que um dia a atuação do Poder Judiciário se dê de forma subsidiária, e não como a única via de solução dos litígios.

O reconhecimento do exercício da jurisdição por outros órgãos e entidades, para além do Judiciário, já constitui uma realidade, assim como a utilização de outros meios adequados à solução consensual de um conflito, de acordo com suas características fáticas.

Desta forma, o que se procurou evidenciar neste estudo é que o inflacionamento da Justiça brasileira justificou o desenvolvimento e a disciplina normativa dos MASC, para além do Poder Judiciário. A conciliação, por exemplo, chegou ao Executivo, por meio da criação das câmaras de conciliação pelas Procuradorias do Estado, e a mediação já está sendo utilizada pelo Tribunal de Contas da União, órgão federal de controle externo.

A tendência é que cada vez mais os MASC se consolidem na realidade dos órgãos públicos, pois litigar em juízo é caro, demorado, e não tem sido o meio mais eficiente para pacificação social.

A disciplina normativa da consensualidade, portanto, veio atender aos princípios da eficiência e da segurança jurídica, considerando-se, sob a ótica da administração pública e do controle, a vantagem do envolvimento do gestor na solução das mais diversas demandas que surgirem no exercício de seus misteres.

Reconhece-se, entretanto, que os MASC são ferramentas e não um fim em si mesmos e como tal devem ser utilizados em consonância com uma racionalidade econômica, jurídica e técnica, a fim de que seu manejo não configure mais um dispêndio de recursos públicos de maneira irrefletida e crie mais problemas do que soluções.

7. Referências bibliográficas

BINENBOJM, Gustavo. A consensualidade administrativa como técnica juridicamente adequada de gestão eficiente de interesses sociais. **Revista Eletrônica da Procuradoria Geral do Estado do Rio de Janeiro – PGE-RJ**, v. 3, n. 3, set./dez. 2020.

CAPPELLETTI, Mauro e GARTH, Bryant. **Acesso à Justiça**. Porto Alegre: Fabris, 1998.

CARNEIRO, Paulo Cezar Pinheiro. **Acesso à Justiça: juizados especiais cíveis e ação civil pública: uma nova sistematização da teoria geral do processo**. Rio de Janeiro: Forense, 2007.

DANTAS, Marcelo Navarro Ribeiro e DANTAS, Eduardo Souza. Sistema de justiça multiportas, meios alternativos de resolução de conflitos e o anteprojeto de lei para a ampliação das transações no Tribunal de Contas do Rio Grande do Norte. **Inovações no Sistema de Justiça**. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2021, p. 37-61.

DANTAS, Bruno e SANTOS, Caio Victor Ribeiro dos. Mediação no Tribunal de Contas da União: da atividade imperativa unilateral à cultura do diálogo. **Inovações no Sistema de Justiça**. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2021, p. 129-145.

GUERRA, Sérgio; PALMA, Juliana Bonacorsi de. Art. 26 da LINDB – Novo regime jurídico de negociação com a Administração Pública. **Revista de Direito Administrativo**, Rio de Janeiro, Edição Especial: Direito Público na LINDB, p. 146/154, nov. 2018.

LORENCINI, Marco Antônio Garcia Lopes; BEDAQUE, José Roberto dos Santos. **Prestação jurisdicional pelo Estado e meios alternativos de solução de controvérsias**: convivência e formas de pacificação social: uma sugestão de integração. São Paulo: USP, 2006.

MARQUES NETO, Floriano de Azevedo e PALMA, Juliana Bonacorsi de. **Juridicidade e Controle dos Acordos Regulatórios**: O caso TAC Anatel. Disponível em: https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/4296871/mod_resource/content/1/Juridicidade%20e%20Controle%20dos%20Acordos%20Regulat%C3%B3rios%20-%20O%20Caso%20TAC%20ANATEL.pdf

MARQUES NETO, Floriano de Azevedo e FREITAS, Rafael Veras de. A Lei 13,655/2018 e os novos paradigmas para os acordos substitutivos. *Revista Consultor Jurídico*. 2018. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2018-mai-11/opiniaio-lindb-paradigmas-acordos-substitutivos>.

MOREIRA, José Carlos Barbosa. **Temas de direito processual**, sexta série. São Paulo: Saraiva, 1997.

NUNES, Thais Borzino Cordeiro. A aplicação dos meios consensuais de solução de conflitos em ações envolvendo a Fazenda Pública no âmbito da justiça Administrativa. **Revista CEJ**, Brasília, Ano XXII, n. 74, p. 46-55, jan./abr. 2018.

PALMA, Juliana Bonacorsi de. **Sanção e acordo na Administração Pública**. São Paulo: Malheiros, 2015.

PINHO, Humberto Dalla Bernardina e VIDAL, Ludmilla Camacho Duarte. Primeiras reflexões sobre os impactos do novo CPC e da lei de mediação no compromisso de ajustamento de conduta. **Revista de Processo**, vol. 256, jun. 2016.

WILLEMANN, Marianna Montebello. **Accountability democrática e o desenho institucional dos Tribunais de Contas**. Belo Horizonte: Fórum, 2017.