



UNIVERSIDADE FEDERAL RURAL DO SEMI-ÁRIDO
CENTRO DE CIÊNCIAS SOCIAIS APLICADAS E HUMANAS – CCSAH
CURSO DE DIREITO

SARA JULIANNE BEZERRA DE MEDEIROS

**A CELEBRAÇÃO DE NEGÓCIOS JURÍDICOS NAS AÇÕES
DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA POR PARTE DO
MINISTÉRIO PÚBLICO**

MOSSORÓ/RN

2019

SARA JULIANNE BEZERRA DE MEDEIROS

**A CELEBRAÇÃO DE NEGÓCIOS JURÍDICOS NAS AÇÕES
DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA POR PARTE DO
MINISTÉRIO PÚBLICO**

Artigo apresentado ao Centro de Ciências Sociais Aplicadas e Humanas como requisito para a obtenção do título de Bacharel em Direito pela Universidade Federal Rural do Semiárido, no curso de Direito.

Orientador: Prof. Ms. Wallton Pereira Souza Paiva.

MOSSORÓ/RN

2019

SARA JULIANNE BEZERRA DE MEDEIROS

**A CELEBRAÇÃO DE NEGÓCIOS JURÍDICOS NAS AÇÕES
DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA POR PARTE DO
MINISTÉRIO PÚBLICO**

Artigo apresentado ao Centro de Ciências Sociais Aplicadas e Humanas como requisito para a obtenção do título de Bacharel em Direito pela Universidade Federal Rural do Semiárido, no curso de Direito.

APROVADO EM: ____/____/____

BANCA EXAMINADORA

Prof. Ms. Wallton Pereira Souza Paiva (UFERSA)
Presidente

Prof. Ms. Hudson Palhano de Oliveira Galvão (UFERSA)
Primeiro Membro

Prof. Ms. Ramon Rebouças Nolasco de Oliveira (UFERSA)
Segundo Membro

Aos meus pais, Maria do Socorro Bezerra (in memoriam) e João Medeiros, por todo esforço, dedicação e amor empreendidos em mim, para que hoje esse sonho se tornasse realidade. Minha mãe, mulher forte, guerreira e professora, sempre me estimulou a ter responsabilidade com os estudos e a lutar pelos meus objetivos. Meu pai, homem com grande sabedoria de vida, sempre esteve ao meu lado em todos os desafios que surgiram à minha frente.

AGRADECIMENTOS

Ao meu Senhor Jesus, Autor e Consumador da fé. Sem Ele, definitivamente, eu não teria chegado até aqui. Em todos os momentos da minha vida, Ele esteve ao meu lado, me dando coragem, força e, principalmente, o seu amor e misericórdia;

Ao professor orientador Wallton Pereira Souza Paiva, que, com sua paciência e dedicação, me auxiliou nessa etapa tão importante e contribuiu, sem dúvidas, para a minha formação acadêmica;

À minha querida chefe e amiga, Anabela Régis de Holanda da Aldeia, que me incentivou a trabalhar nesse tema e que, sem dúvidas, foi fundamental nesse processo de conclusão da graduação;

À querida amiga e presente de Deus, Alana Caroline Ferreira Menezes, que fez parte do processo desse trabalho ao me incentivar diariamente e ao compartilhar suas lutas e sonhos.

A CELEBRAÇÃO DE NEGÓCIOS JURÍDICOS NAS AÇÕES DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA POR PARTE DO MINISTÉRIO PÚBLICO

RESUMO: O presente artigo tem por objetivo demonstrar como *lege ferenda* a possibilidade da celebração de negócios jurídicos nas ações de improbidade administrativa, com a modificação do art. 17, §1º da Lei n. 8.429/92. A pesquisa bibliográfica e o método dedutivo foram utilizados no desenvolvimento das três etapas deste artigo. De início, para uma compreensão ampla, foram apresentados os aspectos gerais em torno da improbidade administrativa e a implicação da vedação de transação, acordo e conciliação nas ações de improbidade administrativa. Busca-se explicitar que a celebração dos mencionados negócios jurídicos constitui ferramenta eficaz para o ressarcimento dos danos causados ao patrimônio público, uma vez que a morosidade do sistema judiciário, dentre outros fatores, prejudica a pretensão de uma reparação eficiente pela via tradicional. Foram demonstradas as transformações no cenário processual brasileiro a partir das Leis n. 12.850/2013 (colaboração premiada), n. 12.846/2013 (acordo de leniência), n. 11.340/2015 (lei de mediação), e, por fim, n. 13.105/2015 (Código de Processo Civil) que estabeleceu a utilização de métodos alternativos para a resolução de litígios. Ainda, demonstrou-se a atuação do Ministério Público na celebração de negócios jurídicos, enquanto fiscal da ordem jurídica. Ao final, foram apresentadas considerações acerca da necessidade e relevância de negócios jurídicos no combate à corrupção na Administração Pública e da incompatibilidade que a vedação do art. 17, §1º da Lei n. 8.429/92 representa diante de um novo contexto socio-jurídico brasileiro.

Palavras-chave: Improbidade administrativa. Negócios jurídicos. Métodos Alternativos.

THE CELEBRATION OF LEGAL TRANSACTIONS BY PUBLIC PROSECUTION IN ADMINISTRATIVE IMPROBITY LAWSUITS

ABSTRACT: This article aims to demonstrate as *lege ferenda* the possibility of making transactions in actions of administrative improbity, with the modification in art. 17, §1º of Law no. 8,429/92. Bibliographic research and the deductive method were used in the development of the three stages of this article. At first, for a broad understanding, it were presented the general aspects about the administrative improbity and the implications of the prohibition of using plea bargain, making agreements or using means of conciliation. The aim of this article is to clarify that legal transactions are effective tools for the compensation of damages caused to public assets, since the sluggishness of the judiciary, among other factors, impairs the claim of efficient repair by traditional way. The changes brought in the Brazilian procedural scenario by the Laws no. 12,850/2013 (award-winning collaboration), no. 12.846/2013 (leniency agreement), no. 11.340/2015 (mediation law), and n. 13.105/2015 (Code of Civil Procedure), which established the use of alternative dispute resolution methods, were demonstrated. Moreover, the Public Prosecution's performance in the execution of legal transactions, as *custos legis*, was demonstrated. Lastly, it were presented considerations about the necessity and relevance of legal transactions in the fight against corruption in Public Administration and about the incompatibility that the prohibition brought by art. 17, §1º of Law no. 8.429/92 represents within the new Brazilian socio-legal context.

Keywords: Administrative improbity. Legal transactions. Alternative Methods

1. INTRODUÇÃO

A Administração Pública, diferentemente das relações particulares, têm prerrogativas especiais, tendo em vista a prevalência dos interesses da coletividade e do patrimônio público sobre qualquer outro. Nesse sentido, ao visualizar qualquer espécie de lesão ou ameaça ao patrimônio público, a Administração deve trabalhar imediatamente na busca pela responsabilização dos agentes envolvidos, de acordo com o princípio da indisponibilidade do interesse público.

Ao mesmo tempo em que a Lei n. 8.429/92 (Lei de Improbidade Administrativa) constitui um importante mecanismo repressivo no combate à corrupção na seara administrativa, o aumento significativo do número de ações civis públicas por atos de improbidade têm contribuído, dentre outros fatores, para a morosidade no sistema judiciário, o que dificulta a apreciação pelo magistrado num curto espaço de tempo e a aplicação justa do direito.

Com o acesso à justiça no rol das garantias fundamentais elencadas pela Constituição Federal (art. 5º, inciso XXXV), a sociedade passou a buscar com mais frequência a tutela jurisdicional, a fim de obter a solução para seus conflitos. Ocorre que, em não raras vezes, os litígios propostos pela via judicial poderiam ser resolvidos por meio de diálogo entre as partes envolvidas, sem que houvesse a intervenção de um terceiro.

Diante de um cenário em que o número de demandas aumentam ano após ano nas varas de justiça de todo o país, e da impossibilidade de obter uma sentença no tempo razoável, vislumbrou-se a necessidade de uma transformação no direito processual brasileiro, a fim de proporcionar as resoluções de conflitos através de meios alternativos, nos quais as próprias partes seriam as figuras que encontrariam uma solução para o litígio.

Esse novo olhar sobre a solução negociada no direito processual foi surgindo gradativamente. De início, veio a Lei n. 9.307 (Lei de Arbitragem), de 23 de setembro de 1996, convencionando que as partes interessadas teriam a faculdade de submeter a solução dos seus litígios – relativos a direitos patrimoniais disponíveis - ao juízo arbitral, considerado um juiz de fato e de direito; bem como poderiam escolher as regras do direito que seriam aplicadas, desde que não houvesse violação aos bons costumes e à ordem jurídica.

Com o decurso do tempo, o Conselho Nacional de Justiça editou a Resolução n. 125, de 29 de novembro de 2010, evidenciando a preocupação em dar um tratamento diferenciado aos conflitos e em instituir políticas que incentivassem o auxílio às funções do Judiciário.

A partir de então, os meios alternativos passaram a ser incluídos até mesmo na seara penal, como é o caso das leis n. 12.850/13 e 12.846/13 que tratam, respectivamente, sobre a colaboração premiada e o acordo de leniência, utilizados como instrumentos para uma investigação mais eficiente, através da colaboração das partes.

Mesmo com o avanço de mudanças significativas por meio de leis específicas, o Código de Processo Civil de 1973 ainda era aplicado, demonstrando um retrocesso e a necessidade urgente de adaptar-se à nova realidade processual que estava “batendo à porta”. Foi então que, no ano de 2015, o Código de Processo Civil passou por modificações, especialmente no que tange ao fomento de métodos autocompositivos de resolução de conflitos.

O estímulo trazido pela reforma do Código de Processo Civil a fim de possibilitar a celebração de métodos consensuais de conflito, antes ou durante o curso judicial, interferiu diretamente na cultura da litigiosidade que ainda imperava em nosso ordenamento. Isso aumentou as possibilidades da sociedade na busca de soluções para seus conflitos através da perspectiva do diálogo, chegando a uma solução benéfica para coletividade e efeitos que seriam imediatos.

No âmbito da Administração Pública, as medidas sancionatórias trazidas pela Lei n. 8.429/92 não foram capazes de amenizar a corrupção inserida na esfera pública, ensejando a propositura de milhares de ações civis públicas todos os anos em busca da responsabilização de agentes ímprobos.

No entanto, a Lei n. 8.429/92 vedou expressamente no art. 17, §1º a transação, acordo ou conciliação nas ações de improbidade administrativa, coligindo de frente com a norma geral processual brasileira em vigor. Apesar de ter sido editada a Medida Provisória 703/2015 que revogava essa vedação, sua vigência foi encerrada sem que houvesse a conversão em lei pelo Congresso Nacional, de modo que ainda persiste a vedação trazida pelo art. 17, §1º¹.

Ocorre que, no tocante aos atos de improbidade administrativa, muitas vezes, os agentes ímprobos não são responsabilizados e o decurso do tempo pode ser visto como um relevante fator contributivo para isso. Além de configurarem demandas complexas, que envolvem a atuação de servidores e agentes políticos ligados aos esquemas de corrupção – e que detém poder aquisitivo suficiente para se desfazerem de provas, alterarem documentos

¹ Art. 17. A ação principal, que terá o rito ordinário, será proposta pelo Ministério Público ou pela pessoa jurídica interessada, dentro de trinta dias da efetivação da medida cautelar. § 1º É vedada a transação, acordo ou conciliação nas ações de que trata o caput.

públicos e fornecerem propina em troca do silêncio de testemunhas essenciais no futuro – o decurso do tempo prejudica e muito a obtenção de materiais indispensáveis para se obter a pretensão da condenação, que até mesmo pode ser frustrada pela ocorrência da prescrição.

Visualiza-se, portanto, toda a movimentação da máquina judiciária a fim de responsabilizar aqueles que praticaram desvio de recursos públicos, dilapidação do patrimônio público, frustração de competitividade nos procedimentos licitatórios, dentre outros atos; porém, no final, as chances de se obter a reparação dos danos causados são mínimas.

Diante desse cenário, o Ministério Público passou a celebrar acordos também na seara administrativa, a fim de que a lesão causada ao patrimônio público ou aos princípios que regem a Administração Pública fosse mais rapidamente sanada e evitasse um prejuízo ainda maior para o erário. Assim, as decisões da 5ª Câmara de Coordenação e Revisão do Ministério Público Federal têm firmes em admitir a celebração de acordos em inquéritos civis instaurados em razão de improbidade administrativa, o que resultou também na edição de resoluções.

Levanta-se então o seguinte problema: É possível a celebração de negócios jurídicos processuais no âmbito da Lei de Improbidade Administrativa por parte do Ministério Público?

O presente trabalho propõe analisar, então, a possibilidade de soluções negociadas no âmbito da improbidade administrativa, pelo Ministério Público, trazendo conceitos jurídicos, princípios relacionando à atuação do Parquet e eventual disponibilidade ou não do interesse público.

2. IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA

2.1. Conceito

Todo e qualquer ato administrativo deve sempre estar respaldado pelos princípios insculpidos no art. 37, caput, da Constituição Federal, os quais são considerados norteadores da atuação da Administração Pública, seja direta ou indireta de qualquer poder. Assim, a observância da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da publicidade e da eficiência, torna a atuação administrativa proba, válida e capaz de produzir efeitos. Nas palavras de José Afonso da Silva (2005, pág. 669):

A probidade administrativa consiste no dever de o funcionário servir a Administração com honestidade, procedendo no exercício de suas funções, sem aproveitar os poderes

ou facilidades dela decorrentes em proveito pessoal ou de outrem a quem queira favorecer.

Nessa esteira, aquele que compõe o funcionalismo público não deve valer-se de atos com a finalidade de se beneficiar ou favorecer terceiros em razão do cargo que exerce na Administração Pública. Se assim o fizer, qual a credibilidade e segurança jurídica dos atos administrativos diante da proteção dos interesses da sociedade?

Contudo, estamos inseridos numa realidade em que comumente as atuações da Administração Pública, por meio de seus agentes públicos, não estão em consonância com esses princípios constitucionais e, conseqüentemente, são eivadas de irregularidades; quando isso ocorre, a atuação da Administração deixa de ser pautada pela honestidade e passa a fazer parte do sistema corrupto.

Lamentavelmente, a facilidade de obter proveito dentro do sistema público tem atraído cada vez mais “colaboradores” na sociedade brasileira e no mundo. Tornaram-se comuns notícias que veiculam sobre recursos públicos destinados à saúde ou à educação que não foram repassadas no seu montante integral; procedimentos licitatórios deflagrados sem os requisitos legais necessários e/ou que já tinham um vencedor antes mesmo do recebimento das ofertas de concorrência; dispensas indevidas de licitação; restrição da competitividade; empresas fantasmas criadas por particulares e com participação de agentes públicos; ilegitimidade do repasse de recursos públicos para partidos políticos; favorecimento de pessoas jurídicas em troca de propina, dentre outros.

A improbidade administrativa, portanto, decorre desses atos de desonestidade cometidos por agentes públicos no exercício da sua função pública. Desse modo, foi editada a Lei n. 8.429/92, denominada Lei de Improbidade Administrativa (LIA), cuja finalidade é combater a corrupção dentro da esfera pública, por meio da aplicação de sanções aos agentes públicos. Nas palavras de Emerson Garcia e Rogério Pacheco Alves (2017, p. 53),

A corrupção configura tão somente uma das faces do ato de improbidade, o qual possui um espectro de maior amplitude, englobando condutas que não poderiam ser facilmente enquadradas sob a epígrafe dos atos de corrupção. Improbidade e corrupção relacionam-se entre si como gênero e espécie, sendo esta absorvida por aquela.

A Lei de Improbidade Administrativa configura-se, então, como principal mecanismo no combate à corrupção e à impunidade no setor público, prevendo sanções para qualquer agente público que utilize-se do seu cargo na Administração Pública, afim de obter vantagens pessoais ou contribuir para o favorecimento de terceiros.

Etimologicamente, o termo “improbidade” tem origem do latim *probitate*, adicionada ao prefixo *im*, e significa desonestidade, má-índole, mau-caráter. O termo “corrupção”, por sua vez, deriva do latim *corruptus*, que significa decompor ou deteriorar algo (WEB, 2017, Acesso em 15 de maio de 2019). Por essa razão, esses dois termos caminham alinhados quando se fala em transgressões ao patrimônio público.

Note-se que a improbidade não necessita primordialmente da ocorrência de dano patrimonial, mas a simples violação aos princípios administrativos já a configura.

Nessa senda, pode-se conceituar a improbidade administrativa como a conduta ilícita praticada por agente público com ou sem a participação de particular, de maneira dolosa ou culposa, visando o seu favorecimento ou de terceiros em decorrência da sua função na Administração Pública.

2.2. Natureza jurídica dos atos de improbidade administrativa e suas sanções

De início, cumpre destacar que os atos de improbidade administrativa encontram-se previstos nos artigos 9º, 10 e 11 da Lei n.8.429/92, os quais disciplinam, respectivamente, condutas que ocasionam enriquecimento ilícito, que geram lesão ao erário e atos que acarretam lesão aos princípios da Administração Pública.

Segundo o art. 37, §4º, da Constituição da República:

os atos de improbidade administrativa importarão a suspensão dos direitos políticos, a perda da função pública, a indisponibilidade dos bens e o ressarcimento ao erário, na forma e gradação previstas em lei, sem prejuízo da ação penal cabível..

A partir do referido dispositivo, observa-se que os atos de improbidade administrativa constituem ilícitos civis e até mesmo políticos, tendo em vista as sanções correspondentes à suspensão de direitos políticos e perda da função pública. Contudo, mesmo diante da natureza extrapenal desses atos, nada impede a instauração de processo criminal, quando verificado que determinado ato ímprobo também está enquadrado nos crimes previstos no Código Penal, por exemplo, em um dos crimes contra a Administração Pública.

Além disso, também podem apresentar-se como ilícitos administrativos, nos casos de atos praticados por servidores públicos, sendo-lhes aplicado o Estatuto dos Servidores ao invés das penalidades da Lei n. 8.429/92. Nas palavras de Maria Sylvia Zanella Di Pietro (2017, p. 1072):

Reforça a ideia de natureza civil e política das medidas sancionatórias o fato de poderem ser aplicadas a particulares, que não se enquadram no conceito de servidores ou de agentes públicos e sobre os quais a Administração Pública não poderia exercer poder disciplinar.

Tal afirmação decorre do fato de que o poder disciplinar somente é aplicado às pessoas que tenham vínculo jurídico com a Administração, valendo-se da discricionariedade para aplicar sanção ou não, com exceção de algumas previsões em lei; difere, portanto, do poder punitivo do Estado, que obrigatoriamente deve ser aplicado quando verificada a prática de crimes e contravenções.

Nessa linha, quando o uso da discricionariedade é feito por agentes públicos revestidos de más intenções e desonestidade, os prejuízos causados aos cofres públicos podem ser irreparáveis, pois, uma vez lesionado o erário, toda a população é afetada, direta ou indiretamente. Caso típico no Brasil, infelizmente, é o desvio de recursos públicos para patrocínio de campanhas políticas e compras de votos. No entanto, os políticos não são os únicos que se aproveitam dos seus cargos para enriquecer e enfraquecer a seriedade da Administração Pública.

A corrupção não habita somente no meio daqueles que ocupam cargos hierárquicos superiores e de grande notoriedade; ao contrário, pode ser vista rotineiramente quando agentes públicos, ainda que de menor cargo hierárquico, aceitam dinheiro para não revelarem irregularidades.

A fim de combater a corrupção na seara administrativa, a Lei n. 8.429/92 ampliou as sanções previstas na norma constitucional e estabeleceu, em seu art. 12, que os atos de improbidade importariam em: perda dos bens ou valores acrescidos ilicitamente ao patrimônio, ressarcimento integral do dano, perda da função pública, suspensão dos direitos políticos, pagamento de multa civil, proibição de contratar com o Poder Público, proibição de receber benefícios fiscais ou creditícios.

Não há obstes, todavia, à aplicação cumulativa de tais medidas sancionatórias, desde que observados os princípios da proporcionalidade e razoabilidade, de acordo com o caso concreto. Ademais, independem das sanções penais, civis e administrativas previstas na legislação específica.

No entanto, apesar dessas medidas sancionatórias, a busca pela restituição do dano causado ao patrimônio público nem sempre é concretizada. Isso porque o decurso do tempo

dificulta tanto a obtenção de provas dos atos ímprobos quanto o ressarcimento integral do dinheiro e bens públicos indevidamente apropriados.

Nessa linha, o art. 17 da Lei n. 8.429/92 prevê a utilização de uma ação principal para a responsabilização dos agentes que incorreram em ato ímprobo. Tal ação é denominada “Ação de Improbidade Administrativa”, a qual deverá ser proposta pelo Ministério Público ou pela pessoa jurídica interessada, e ser instruída com os elementos indiciários suficientes para a constatação da existência de improbidade.

Verifica-se que a doutrina apresenta divergência a respeito da Ação de Improbidade Administrativa como uma espécie da Ação Civil Pública (ACP), disciplinada pela Lei n. 7.347/85, enfatizando a discussão sobre a natureza dos bens tutelados nas duas ações. Contudo, à medida que a Ação Civil Pública trata da sua objetivação, ela se propõe não tão somente a reparar o dano, mas como também a responsabilizar o indivíduo. Nesse sentido, ao discorrerem sobre a possibilidade da ação civil pública nos casos de improbidade, Emerson Garcia e Rogério Pacheco (2017, pág. 924) entendem que:

Se considerarmos que a Lei n. 8.429/92 compõe, ao lado de outros instrumentos constitucionais e infraconstitucionais, o amplo sistema de tutela do patrimônio público, interesse difuso, a possibilidade de manejo da ação civil pública na seara de improbidade, quer pelo Ministério Público, quer pelos demais colegitimados, torna-se clara.

Nesse sentido, Ação de Improbidade Administrativa e a Ação Civil Pública integram o chamado “microsistema de tutela dos direitos difusos”, uma vez que estão relacionados à tutela dos interesses difusos ligados à probidade administrativa; revela-se, portanto, a compatibilidade dessas duas ações na proteção do patrimônio público.

Ademais, cumpre ressaltar que a jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça já está pacificada sobre o cabimento da Ação Civil Pública no campo da improbidade administrativa. Nesse sentido:

Ação Civil Pública. Atos de Improbidade Administrativa. Defesa do Patrimônio Público. Legitimação ativa do Ministério Público. Constituição Federal, arts. 127 e 129, III. Lei 7.347/85 (arts. 1º, IV, 3º, II e 13). Lei 8.429/92 (art. 17). Lei 8.625/93 (arts. 25 e 26).

1. Dano ao erário municipal afeta o interesse coletivo, legitimado o Ministério Público para promover o inquérito civil e a ação civil pública objetivando a defesa do patrimônio público. A Constituição Federal (art. 129, III) ampliou a legitimação ativa do Ministério Público para propor Ação Civil Pública na defesa dos interesses coletivos.
2. Precedentes jurisprudenciais.

3. *Recurso não provido. (REsp n. 154.128-SC, 1ª Turma, maioria, Relator Ministro Milton Luiz Pereira, Julgamento em 11/05/1998, DJ em 18/12/1998).*

Outrossim, o interesse coletivo não diz respeito somente a proteção ao patrimônio público, mas também à própria dignidade da pessoa humana, que deve ter seus direitos preservados. Outrossim, quando um agente público desvia recursos públicos ou os aplica irregularmente, a título de exemplo, o prejuízo causado afeta a toda coletividade que dependia da existência e/ou do devido repasse daquele recurso.

A utilização da Ação Civil Pública, portanto, surgiu como uma relevante instrumento na luta pela responsabilização dos agentes públicos que incorreram em atos ímprobos, uma vez que sua finalidade se destina à reparação dos danos morais e patrimoniais causados à Administração Pública.

2.3. O regime jurídico administrativo

A expressão Regime Jurídico Administrativo é utilizada para determinar os contornos do regime de direito público, no qual está inserida a Administração Pública, assegurados os usos de prerrogativas e restrições na relação jurídico-administrativa.

Por sua vez, os atos administrativos são regidos basicamente pelo regime de direito público, o que significa que o direito privado também poderá fazê-lo, desde que seja supletivamente. Nas palavras de José dos Santos Carvalho Filho (2017, pág. 100):

Na medida em que tais atos provêm de agentes da Administração e se vocacionam ao atendimento do interesse público, não podem ser inteiramente regulados pelo direito privado, este apropriado para os atos jurídicos privados, cujo interesse prevalente é o particular. Significa dizer que há regras e princípios jurídicos específicos para os atos administrativos que não incidem sobre atos privados, e isso porque aqueles se qualificam como atos de Poder e, como tais, devem ser dotados de certas prerrogativas especiais.

Essas prerrogativas especiais dos atos administrativos respaldam-se no fato de que a Administração Pública não se vincula à ideia de uma pessoa - mas deve agir em prol dos bens públicos e do interesse coletivo - podendo utilizar-se de instrumentos que a beneficiam, a título de exemplo, como a auto executoriedade, a desapropriação, a autotutela e o poder impositivo para fazer valer o interesse público acima do interesse privado, quando verificado o choque de ambos.

Conforme já mencionado, a Administração Pública é regida pelos princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência. Ou seja, qualquer conduta administrativa praticada por um agente público só será válida se estiver compatível a esses princípios.

Além deles, a Administração Pública também se orienta por outros princípios – considerados implícitos-, que são tão importantes quanto àqueles. Dentre eles, convém destacar os princípios da supremacia do interesse público e a indisponibilidade do interesse público, essenciais para a análise do presente estudo.

O princípio da supremacia do interesse público revela a necessidade das atividades administrativas serem direcionadas em prol da coletividade. Mesmo quando o Estado age em prol de um interesse imediato, este deve ser direcionado ao interesse público. Ou seja, o destinatário da atividade administrativa não acaba sendo o indivíduo, mas, sim, toda a coletividade.

Nas situações em que houver o conflito entre os interesses privados e os interesses públicos, estes devem prevalecer, tendo em vista a posição do Estado em garantir a consecução da justiça social, do bem comum e do bem-estar coletivo. A partir da utilização da supremacia do interesse público, podem-se constatar grandes avanços no âmbito do direito constitucional e do direito administrativo, como por exemplo, a ampliação das atividades estatais em prol das necessidades coletivas, com a consequente ampliação do conceito de serviço público.

Por sua vez, o princípio da indisponibilidade do interesse público trata acerca da impossibilidade da Administração Pública se desfazer do interesse da coletividade. Isso significa que os bens e os interesses públicos não estão à disposição da Administração e dos seus agentes, pois atua em nome de terceiros.

Outrossim, é imprescindível a obediência aos requisitos legais para qualquer atuação administrativa. A título de exemplo, a Administração Pública só poderá alienar os bens públicos diante do preenchimento dos requisitos dispostos na legislação. Verifica-se ainda que, no âmbito federal, a Lei n. 8.666/92 institui as normas para licitações e contratos da Administração Pública, configurando numa atuação conjunta, em muitos casos, com a Lei n. 8.429/92.

No âmbito da legislação de cada estado, as normas que disciplinam a alienação dos bens públicos bem como quaisquer outras normas afetem direta ou indiretamente o interesse público, devem estar em consonância com a Constituição e a Lei n. 8.666/92.

2.4. A vedação do art. 17, §1º, da Lei n. 8.429/92 (Lei de Improbidade Administrativa)

Após breves comentários sobre os princípios da supremacia do interesse público e a indisponibilidade do interesse público, no tópico anterior, passa-se à análise da vedação contida no art. 17, §1º, da Lei 8.429/92, a qual reflete diretamente na aplicação desses princípios.

A criação da Lei de Improbidade Administrativa em 1992 representou uma grande repressão aos crimes de corrupção envolvendo agentes públicos dentro da Administração Pública, o que importou no aumento significativo de ações civis públicas ajuizadas todos os anos perante o Poder Judiciário.

É certo que o patrimônio público, a cada dia que passa, torna-se um alvo mais fácil de atingir, tendo em vista que a corrupção acontece dentro do seio do poder público, através de agentes cujas funções deveriam zelar e aplicar os princípios administrativos e o interesse público; contudo, acabam mascarando a realidade e se apropriando de recursos e bens públicos para proveito próprio ou favorecimento de terceiros.

Diante do contexto favorável aos esquemas de corrupção, as investigações sobre atos de improbidade administrativa acabam, em muitos casos, sem alcançar sequer material comprobatório suficiente para que se pretenda a condenação dos responsáveis. Isso porque a facilidade em se desfazer de bens e a utilização de terceiros denominados “laranjas” para transferência dos recursos desviados, fragiliza a obtenção de provas.

Apesar da aplicação de medidas sancionatórias pela Lei de Improbidade Administrativa, os danos causados ao patrimônio público são cotidianos e, em não raras vezes, somente descobertos após vários anos. Pode-se concluir, portanto, que a Lei n. 8.429/92 não foi suficiente para coibir os atos de improbidade.

As mudanças ocorridas recentemente no direito processual brasileiro trouxeram perspectivas positivas acerca da utilização de mecanismos de autocomposição e negócios jurídicos para as resoluções de conflitos tanto na fase extrajudicial quanto no curso do processo judicial, a fim de desafogar o Judiciário e trazer uma resposta mais célere e efetiva para as partes em litígio.

Contudo, surge um empasse no tocante da solução negociada no âmbito da improbidade administrativa. Tal empasse decorre da vedação contida expressamente no art. 17, §1º da Lei n. 8.429/92, referente à possibilidade de transação, acordo ou conciliação nas ações

de improbidade, demonstrando incompatibilidade em relação às novas medidas trazidas pelo Código de Processo Civil.

Observa-se que em 18 de dezembro de 2015, editou-se a Medida Provisória n. 703, revogando a vedação imposta pelo art. 17, §1º da Lei n. 8.429/92, permitindo a celebração de acordos de leniência pelo Ministério Público, Advocacia Geral da União, e pessoas jurídicas responsáveis pela prática dos atos e fatos investigados. Contudo, esta medida teve sua vigência encerrada sem que houvesse a conversão em lei pelo Congresso Nacional, de modo que o art. 17, §1º continua vedando a solução negociada.

Insta ressaltar que, antes mesmo da reforma do Código de Processo Civil, por meio da Lei n. 13.105/2015, a qual estabeleceu a conciliação e mediação como meios norteadores da instrumentalização processual, as Leis n. 12.850/13 e n. 12.846/13 que tratam, respectivamente, da colaboração premiada e o acordo de leniência, já estavam sendo aplicadas na seara penal.

Cabe destacar que o ordenamento jurídico brasileiro tem passado por modificações tanto em termos legislativos e doutrinários quanto jurisprudenciais, o que significa a inconsistência de uma vedação trazida há 27 (vinte e sete) anos e que já não condiz com o contexto atual, diante de um sistema de multiportas em que os meios alternativos de resolução de conflitos ganham mais espaço.

Nesse linha, a vedação das possibilidades de transação, acordo ou conciliação, não só limita a atuação repressiva da Administração ou do Ministério Público, como também abre margem para que agentes continuem lesionando a Administração sem qualquer perspectiva de responsabilização. Diante desse cenário, sim, é que o interesse público estaria sendo facilmente colocado à disposição, pois não estariam sendo utilizados todos os meios eficazes para a proteção do patrimônio público.

Ocorre que, diante da morosidade do sistema judiciário e da dificuldade em se obter a condenação desses agentes, conforme já citado, é dispêndio de tempo forçar uma ação civil pública aguardando durante anos por uma sentença condenatória que, ao final, sequer consegue atingir sua efetividade na reparação parcial do patrimônio. Os métodos alternativos de resolução de conflito, na realidade, serão instrumentos de suma importância para que o interesse público possa ser protegido.

Desse modo, passa-se à análise dos métodos alternativos de resolução de conflitos trazidos pela reforma do Código de Processo Civil, decorrentes da justiça multiportas.

3. DOS MÉTODOS CONSENSUAIS DE RESOLUÇÃO DE CONFLITOS

3.1. Do acesso à justiça

O número exacerbado de demandas litigiosas somadas à estrutura existente do Poder Judiciário, em que o número de juízes é incompatível com a quantidade de demandas, têm contribuído para a morosidade no julgamento das ações e, conseqüentemente, prejudicado o acesso à uma decisão justa e eficiente. Nas palavras de Dirceu Pereira Siqueira e Flávio Luís de Oliveira (2012, p. 5):

Essa limitação em relação à estrutura do judiciário traz insegurança e faz com que a sociedade não acredite na justiça, tendo em vista que um processo para ser julgado entre a primeira e segunda instância pode levar anos, dependendo do número de processos existentes.

Não é de causar espanto, portanto, quando alguém argumenta negativamente sobre o sistema judiciário brasileiro, haja vista que os problemas desse refletem diretamente na vida de todo aquele que o busca com a intenção de obter uma solução para o conflito em que está envolvido.

No Estado Democrático em que vivemos, a Constituição Federal elencou em seu art. 5º o rol de direitos e garantias fundamentais, no qual se encontra previsto no inciso XXXV que dispõe o seguinte: “a lei não excluirá da apreciação do Poder Judiciário lesão ou ameaça a direito”. Esse inciso consiste no princípio da inafastabilidade do controle judiciário, o que também pode ser visto como a atuação implícita do acesso à justiça.

É válido registrar que o acesso à justiça não se relaciona somente com o direito de propor uma ação perante o judiciário; é mais do que isso. A título de exemplo, no primeiro título da Constituição Federal, a dignidade da pessoa humana (art. 1º, inciso III); a construção de uma sociedade livre, justa e solidária (art. 3º, inciso I); a promoção do bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação (art. 3º, inciso IV); somente são possíveis através do exercício do direito do acesso à justiça.

Outrossim, diante de obstáculos que possam lesionar os direitos da pessoa humana, seja no âmbito econômico, social ou cultural, o Poder Judiciário deve estar apto a concretizar uma solução justa, imparcial e que respeite a duração razoável do processo.

Fato é que a cultura da litigiosidade sempre imperou no sistema judiciário brasileiro, tendo em vista que, por muito tempo, a sentença proferida por um juiz foi vista como a única solucionadora do conflito, na qual estabeleceria quem seria a parte “perdedora” e a parte “vencedora”. E o acesso à justiça, por sua vez, restou fragilizado diante de um Poder Judiciário

que não consegue atender a todas as demandas num prazo razoável, e que, em não raras vezes, prolongam-se no tempo sem perspectiva de uma sentença de mérito. Discorrendo sobre o tema, Fernanda Tartuce (2018, p. 26) argue que:

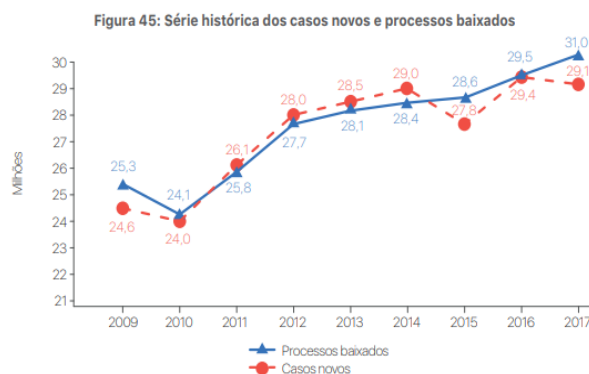
A busca da solução final acaba se resumindo a resolver apenas a crise jurídica, deixando em aberto impasses de outras naturezas; como estes não costumam ser conjuntamente dirimidos, a tendência é que retornem em um momento futuro “porventura até recrudescidas.

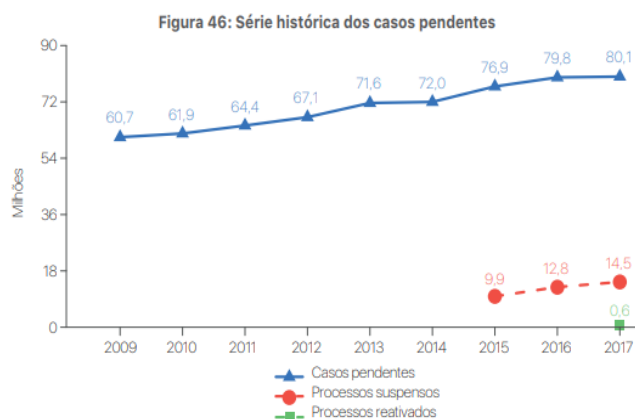
Isso porque uma sentença não é capaz de sanar todos os interesses envolvidos por trás do processo, tendo em vista que o magistrado não tem o condão de saber as motivações que estão no íntimo das partes. É comum que interesses não tratados retornem por meio de outras lides processuais, de forma que o seu tratamento adequado se faz necessário. Por isso, as próprias partes são as mais adequadas para compor as questões que as envolvem, sendo indicada a participação de um terceiro apenas como um facilitador de diálogos.

Segundo o “Relatório Justiça em Números – Ano 2018” elaborado pelo Conselho Nacional de Justiça, o Poder Judiciário finalizou o ano de 2017 com 80,1 milhões de processos em tramitação, aguardando alguma solução definitiva. Desses, 14,5 milhões, ou seja, 18,1%, estavam suspensos, sobrestados ou em arquivo provisório, aguardando alguma situação jurídica futura.

Conforme os dados extraídos do Conselho Nacional de Justiça, durante o ano de 2017, foram proferidas 31 milhões de sentenças e decisões terminativas, com aumento de 707,6 mil casos (2,3%) em relação a 2016. Registrou-se, também, o crescimento acumulado de 32,8% em 9 anos. Apesar da quantidade de sentenças ultrapassar 30 milhões, chama a atenção a diferença entre o volume de processos pendentes e o volume de que ingressa a cada ano, conforme tabela a seguir:

Fonte: Conselho Nacional de Justiça -ano 2018





Ainda, conforme o Relatório da Justiça em Números de 2018, o tempo médio para se obter uma sentença de 1º grau, na fase de conhecimento, no âmbito da Justiça Eleitoral, chega a ser de 2 anos e 6 meses; na fase de execução, esse tempo quase triplica e chega a 6 anos e 4 meses. No âmbito da Justiça Federal, por sua vez, os números são praticamente idênticos: 2 anos e 4 meses para sentença na fase de conhecimento; 6 anos e 4 meses na fase de execução.

Outrossim, é possível presumir que grande parte da morosidade do judiciário decorre dos números gradativos de casos novos e casos pendentes que lotam as unidades judiciárias de todo o país, além de outros fatores como estruturação das unidades e carência de servidores e auxiliares.

Diante desse cenário, visualizou-se que o Código de Processo Civil de 1973, criado na época do regime da ditadura militar, não correspondia mais às necessidades e mudanças que a sociedade vinha enfrentando.

Com a criação da Lei n. 9.307/96 (Lei de Arbitragem), em 23 de setembro de 1996, convencionou-se que as partes interessadas poderiam submeter a solução dos seus litígios ao juízo arbitral, considerado um juiz de fato e de direito, o qual não teria sua sentença sujeita a recurso ou homologação pelo Poder Judiciário. Contudo, a resolução do conflito ainda cabia à análise de uma pessoa.

Com o decurso do tempo, viu-se a necessidade de instituir políticas que auxiliassem o judiciário em suas funções, pois a procura pela solução jurisdicional tinha aumentado consideravelmente. Editou-se, então, a Resolução n. 125/2010 do Conselho Nacional de Justiça que instituiu a Política Judiciária Nacional de tratamento dos conflitos de interesses, tendente a assegurar a todos o direito à solução dos conflitos por meios adequados à sua natureza e peculiaridade, conforme seu art. 1º.

Essa resolução representa o marco inicial no Brasil da política de resolução de conflitos por meio da autocomposição, atribuindo ao Conselho Nacional de Justiça a

competência para promover o incentivo à autocomposição de litígios e à pacificação social por meio da conciliação e mediação. Dentre suas atribuições, estão: a) a criação, pelos tribunais, dos centros de solução de conflitos e cidadania (art. 7º); b) a regulamentação da atuação do mediador e do conciliador (art. 12); c) o dever dos tribunais de criar, manter, e dar publicidade ao banco de estatísticas de seus centros de solução de conflitos e cidadania (art.13); d) a definição do currículo mínimo para o curso de capacitação dos mediadores e conciliadores.

Assim, o cenário processual brasileiro começou gradativamente a passar por modificações, indicando aos juristas e à sociedade que o Poder Judiciário já não conseguia mais atender todas as demandas de forma célere, eficiente e justa, tornando-se imperiosa a busca por um novo caminho para a resolução dos litígios.

Após cinco anos desde a edição da Resolução n. 125/2010-CNJ, e diante da política da autocomposição ganhando cada vez relevância, a reformulação do Código de Processo Civil trouxe novos olhares e perspectivas para o futuro das resoluções de conflitos.

3.2. O novo Código de Processo Civil e seus princípios norteadores

Com a reforma do Código de Processo Civil, por meio da Lei n. 13.105/2015, uma série de princípios que antes encontravam apenas previsão constitucional, agora estão insculpidos nas normas fundamentais do processo civil brasileiro.

Nessa nova realidade processual, a solução consensual do conflito já não é vista como uma opção longínqua. Pelo contrário, o CPC/2015 registrou a própria responsabilidade do Estado em promover a solução consensual, sempre que possível, nos termos do art. 3º, §2º.

O parágrafo terceiro do mesmo dispositivo demonstra a nova roupagem do sistema processual brasileiro, ao dispor que 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.

Aqui, claramente, o CPC buscou integrar a sociedade a um novo método de justiça, incentivando a negociação entre as partes envolvidas no conflito e trazendo o dever a todos aqueles que estão inseridos no campo jurídico.

Além das mudanças atinentes aos métodos de resolução de conflitos e justiça negocial, o CPC consagrou alguns princípios, já previstos constitucionalmente e também aqueles que não o eram, como normas fundamentais que regem o direito processual civil brasileiro.

O primeiro capítulo foi destinado totalmente aos princípios e normas fundamentais – estabelecidas pela Constituição Federal - e que se encontram elencadas do art. 1º ao art. 12. Além daqueles já expressos na Constituição Federal, tais como a legalidade, o devido processo legal, o contraditório e ampla defesa, a razoabilidade, a dignidade da pessoa humana, e etc.; o CPC trouxe inovações que não faziam parte expressamente do ordenamento jurídico anterior, como o princípio da boa-fé processual, princípio da cooperação e princípio do respeito ao autorregramento da vontade no processo.

A boa-fé que antes era prevista apenas como um dos deveres dos sujeitos processuais, no art. 14, inciso II, do CPC de 1973, passou a constituir as normas fundamentais do processo civil pela nova ordem jurídica, conforme dispõe o art. 5º do CPC de 2015: “aquele que participa de qualquer forma do processo deve comportar-se de acordo com a boa-fé”.

Assim como as partes do litígio possuem o dever processual de agir com boa-fé, também devem cooperar entre si para que se obtenham, em tempo razoável, decisão de mérito justa e efetiva. Foi assim que o novo CPC consagrou o princípio da cooperação no art. 6º, sendo resultado dos princípios do devido processo legal, da boa-fé processual, do contraditório e do respeito ao autorregramento da vontade no processo.

Discorrendo sobre o tema, Carlos Alberto Alvaro de Oliveira (1999, p. 139/140, apud Didier Júnior, 2017, p. 141) verifica que esse modelo caracteriza-se pelo redimensionamento do princípio do contraditório, com a inclusão do órgão jurisdicional no rol dos sujeitos do diálogo processual, e não mais como um mero espectador do duelo das partes.

Ou seja, a cooperação não se limita apenas à relação jurídica entre o autor e réu, mas a todos os sujeitos que atuam diretamente no processo, de modo que a eficácia dessa norma independe da existência de regras jurídicas expressas, conforme leciona Fredie Didier Júnior (2017, p. 143):

Essa eficácia normativa independe da existência de regras jurídicas expressas. Se não há regras expressas que, por exemplo, imputem ao órgão jurisdicional o dever de manter-se coerente com os seus próprios comportamentos, protegendo as partes contra eventual comportamento contraditório (*venire contra factum proprium*) do órgão julgador, o princípio da cooperação garantirá a imputação deste dever ao magistrado. Ao integrar o sistema jurídico, o princípio da cooperação garante o meio (imputação de uma situação jurídica passiva) necessário à obtenção do fim almejado (o processo cooperativo).

Desse modo, o princípio não impõe uma descrição ponto a ponto de quais são os comportamentos específicos que as partes podem ter ou não durante o curso processual; o que este princípio determina é que ambas as partes contribuam para um processo cooperativo, democrático e que alcance uma decisão de mérito justa e efetiva.

Por sua vez, o princípio do respeito ao autorregramento da vontade no processo, tem ligação direta com o exercício de um dos mais importantes direitos fundamentais: a liberdade. Nesse passo, a vontade da parte possui uma grande relevância para a incidência das normas jurídicas. Nas palavras de Didier Jr (2017, p. 149):

No conteúdo eficaz do direito fundamental à liberdade está o direito ao autorregramento: o direito que todo sujeito tem de regular juridicamente os seus interesses, de poder definir o que reputa melhor ou mais adequado para a sua existência; o direito de regular a própria existência, de construir o próprio caminho e fazer escolhas.

Não foi à toa que o novo CPC dedicou um capítulo inteiro (Seção V – arts. 165 a 175) para regular a mediação e a conciliação, bem como outros procedimentos para estimular a autocomposição e, desse modo, sobrepor a vontade das partes. Frise-se que o respeito à vontade das partes também insere o direito de não querer resolver o litígio por meio da autocomposição, nos termos do art. 334, §4º, inciso I, CPC: “a audiência não será realizada se ambas as partes manifestarem, expressamente, desinteresse na composição consensual.

Pela própria natureza da conciliação, o CPC não impôs o requisito de obrigatoriedade para a sua realização, respeitando a autonomia das partes nesse sentido. Caso contrário, estaria colocando como objeto de negociação algo que as partes não manifestavam interesse em discutir, de modo que a conciliação resultaria infrutífera e o tempo despendido poderia causar prejuízo futuramente.

3.3. Do Sistema Multiportas de Frank Sander

Conforme já exposto, a cultura da litigiosidade é tradição no sistema judiciário brasileiro, no qual são propostas milhares de ações todos os anos em busca da tutela jurisdicional do Estado; contudo, em muitos casos, o conflito poderia ser resolvido simplesmente à base do diálogo.

No art. 3º do Código de Processo Civil de 2015, o legislador ampliou as ferramentas da justiça ao possibilitar expressamente a utilização de meios alternativos de resolução de conflitos, traçando um novo caminho rumo à cultura da pacificação dos litígios.

Historicamente, em 1976, o professor Frank Sander, da Harvard Law School, revolucionou o campo jurídico ao apresentar o estudo sobre Causas da Insatisfação Popular com a Administração da Justiça, na Conferência Roscoe Pound, no qual propugnou que as cortes americanas tivessem “várias portas”, algumas conduzindo ao processo e outras, a vias alternativas. (TARTUCE, 2018)

Assim, as pesquisas sobre mecanismos que possibilitassem a solução dos conflitos por outras vias, além da judicialização, ganhou maior visibilidade. Nos últimos anos, é notório que a procura pela tutela jurisdicional na resolução de litígios cresceu exorbitantemente, atribuindo-se grande parte disso aos meios de informatização e publicidade, ao interesse dos cidadãos em conhecer os seus direitos, bem como pela própria garantia constitucional do acesso à justiça a todos os cidadãos.

Contudo, é possível identificar que inúmeras ações judiciais são revestidas de atos com caráter meramente protelatórios, sem qualquer utilidade para o processo e desprovidas de embasamento jurídico, tão somente com a finalidade de atrasar a resolução do feito e prejudicar a pretensão da parte autora, p. ex., com a ocorrência do instituto da prescrição.

A quantidade de atos protelatórios praticados pelas partes nas demandas é, sem dúvidas, um fator considerável dentre os motivos que propiciaram a crise do sistema judiciário. Diante desse contexto, e afim de impedir que as demandas se prolongassem cada vez mais por vários anos nas varas dos tribunais de justiça, sem uma efetiva solução, os métodos alternativos de arbitragem, mediação, conciliação e qualquer outro legítimo a solucionar um conflito, surgiram como verdadeiras portas abertas à negociação jurídica entre as partes.

Segundo Marco Lorencini (2012, p. 57, apud Fernanda Tartuce, 2018, p. 71), o sistema multiportas pode ser entendido como o complexo de opções que cada pessoa tem à sua disposição para buscar solucionar um conflito a partir de diferentes métodos; tal sistema (que pode ser ou não articulado pelo Estado) envolve métodos heterocompositivos (adjudicatórios) e autocompositivos (consensuais), com ou sem a participação estatal. Ou seja, quanto mais opções o jurisdicionado tiver à disposição, mais chances viáveis ele terá para resolver o conflito.

Ao entrar por uma porta (por meio da petição inicial), são oferecidas às partes mais de uma opção de saída. Destarte, pode-se dizer, que na evolução do tratamento de conflitos a sociedade

partiu da autotutela e chegou ao sistema multiportas (Matheus Belei Silva de Lorenci, Renan Sena Silva, Vinícius Belo Dutra, 2017).

3.4. A celebração de negócios jurídicos processuais no novo Código de Processo Civil

A celebração de negócios jurídicos processuais tem se tornado cada vez mais um instrumento utilizado pelos sujeitos para resolverem os seus litígios, de modo que a figura do juiz perde espaço para a figura das partes.

Nas palavras de Didier Jr. (2017, p. 425), “o negócio jurídico processual é o fato jurídico voluntário, em cujo suporte fático se reconhece ao sujeito o poder de regular, dentro dos limites fixados no próprio ordenamento jurídico, certas situações jurídicas processuais ou alterar o procedimento”. Fato jurídico, por sua vez, pode ser entendido como um acontecimento relevante dentro da sociedade e que necessita de regulamentação pela norma jurídica.

Segundo Antonio do Passo Cabral (2015, p. 240, apud Didier Jr., 2017, p. 425), o negócio jurídico “vincula o órgão julgador, que, em um Estado de Direito, deve observar e fazer cumprir as normas jurídicas válidas, inclusive as convencionais”. Assim, o poder concedido às partes não pode interferir naquele conferido ao juiz.

No novo Código de Processo Civil, são encontrados diversos negócios jurídicos, tais como a eleição negocial do foro (art. 63), o calendário processual (art. 191, §§1º e 2º), a renúncia do prazo (art. 225), a convenção sobre o ônus da prova (art. 373, §§3º e 4º), a desistência do recurso (art. 999), entre outros. E todos esses são considerados negócios processuais típicos, pois são comumente utilizados.

Verifica-se que no âmbito do Direito Processual Penal também existem negócios jurídicos processuais típicos, a título de exemplo, como o art. 89 da Lei n. 9.099/1995 (Lei dos Juizados Especiais), que permite ao Ministério Público propor a suspensão do processo, nos casos em que a pena mínima cominada for igual ou inferior a um ano.

Além dos negócios processuais típicos já mencionados, o CPC ampliou sua visão lastreando a cláusula geral de negociação sobre o processo, prevista no art. 190 do CPC²,

² Art. 190. Versando o processo sobre direitos que admitam autocomposição, é lícito às partes plenamente capazes estipular mudanças no procedimento para ajustá-lo às especificidades da causa e convencionar sobre os seus ônus, poderes, faculdades e deveres processuais, antes ou durante o processo. *Parágrafo único.* De ofício ou a requerimento, o juiz controlará a validade das convenções previstas neste artigo, recusando-lhes aplicação somente nos casos de nulidade ou de inserção abusiva em contrato de adesão ou em que alguma parte se encontre em manifesta situação de vulnerabilidade.

principal concretização do princípio do respeito ao autorregramento processual (Didier Jr., 2017).

O caput do referido dispositivo autoriza a possibilidade das partes convencionarem acerca dos seus ônus, poderes, faculdades e deveres processuais, antes ou durante o processo, nos casos em que se admitem a autocomposição. Tal autorização também foi consagrada no Enunciado n. 257 do Fórum Permanente de Processualistas Civis.

Além do Enunciado n. 257, editaram-se outros acerca dos negócios processuais: **253.** (art. 190; Resolução n. [118](#)/CNMP) O Ministério Público pode celebrar negócio processual quando atua como parte; **254.** (art. 190) É inválida a convenção para excluir a intervenção do Ministério Público como fiscal da ordem jurídica; **256.** (art. 190) A Fazenda Pública pode celebrar negócio jurídico processual. **258.** (art. 190) As partes podem convencionar sobre seus ônus, poderes, faculdades e deveres processuais, ainda que essa convenção não importe ajustes às especificidades da causa.

Essa convencionalidade facultada aos sujeitos do processo não pode, logicamente, interferir nos poderes conferidos ao juiz. Há uma limitação da negociação processual. Apesar de não interferir no mérito do negócio processual, o juiz continua exercendo suas funções inerentes à jurisdição e à garantia do devido processo legal. Assim, nos casos em que se verificar que a convenção restringe ou condiciona a situação jurídica do magistrado, como se passa no saneamento consensual das cláusulas complexas (art. 357, §3º) e no estabelecimento do calendário processual (art. 191), o negócio só será válido se a ele consentir. (THEODORO JÚNIOR, 2017).

Conforme cita Didier Jr. (2017, p. 430), são alguns exemplos de negócios processuais atípicos permitidos pelo art. 190: acordo de instância única, acordo de ampliação ou redução de prazos, acordo para superação de preclusão, acordo de substituição de bem penhorado, acordo de rateio de despesas processuais, dispensa consensual de assistente técnico, acordo para retirar o efeito suspensivo da apelação, acordo para não promover execução provisória, acordo para dispensa de caução em execução provisória, acordo para limitar número de testemunhas, acordo para autorizar intervenção de terceiro fora das hipóteses legais, acordo para decisão por equidade ou baseada em direito estrangeiro ou consuetudinário, acordo para tornar ilícita uma prova, litisconsórcio necessário convencional, etc.

Cabe ressaltar que os negócios processuais não versam sobre o objeto do litígio em si, mas sobre as regras que vão determinar os próximos passos na resolução do conflito, sendo analisadas a licitude e especificidade delas, pois devem versar sobre uma situação individualizada e concreta.

No que tange à necessidade de homologação judicial, o art. 190 não prevê a exigência de convencimento do juiz para a aceitação ou não do negócio jurídico, mas tão somente confere a ele o poder de controlar a validade e, nas situações em que for cabível, aplicar a anulação. A partir do momento da pactuação, o acordo passa a ser válido.

Assim, para serem válidos, os negócios processuais devem: a) ser celebrados por pessoas capazes; b) possuir objeto lícito; c) observar forma prevista ou não proibida por lei (arts. 104, 166 e 167, Código Civil). O desrespeito a qualquer desses requisitos implica nulidade do negócio processual, reconhecível ex officio nos termos do parágrafo único do art. 190. A decretação de invalidade processual deve obedecer ao sistema de invalidades processuais, o que significa dizer que não haverá nulidade sem prejuízo. (DIDIER JR., 2017)

Ademais, o Código de Processo Civil também permite a celebração de negócio jurídico processual pelo Poder Público, nos termos do art 75, §4º: *“Os Estados e o Distrito Federal poderão ajustar compromisso recíproco para prática de ato processual por seus procuradores em favor de outro ente federado, mediante convênio firmado pelas respectivas procuradorias”*.

Por conseguinte, ao Ministério Público é permitida a celebração de Termos de Ajustamento de Conduta (TAC), sobretudo na condição de parte, conforme o Enunciado n. 253 do Fórum Permanente de Processualistas Cíveis. Inclusive, o Conselho Nacional do Ministério Público disciplinou a tomada do compromisso de ajustamento de conduta por meio da Resolução n. 179, de 26 de julho de 2017, que será abordada no próximo tópico.

4. A ATUAÇÃO DO MINISTÉRIO PÚBLICO NA CELEBRAÇÃO DE NEGÓCIOS JURÍDICOS PROCESSUAIS

O Ministério Público, nos termos do art. 127, caput, da Constituição Federal, é definido como uma instituição permanente, essencial à função jurisdicional do Estado, incumbindo-lhe a defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais

indisponíveis; devendo sempre zelar pelos princípios da unidade, a indivisibilidade e a independência funcional.

No exercício de suas atribuições, o *Parquet* poderá atuar no processo enquanto parte demandante ou fiscal da lei, a este impondo-se a imparcialidade. Na primeira situação, a ação é ajuizada por iniciativa própria quando verificada lesão ou ameaça aos interesses da sociedade, incumbindo o dever de titularidade da Ação Civil Pública ao Ministério Público e à pessoa jurídica interessada na ação, nos termos do art. 17, §3º da Lei de Improbidade Administrativa, o que justifica a indisponibilidade da tutela do patrimônio público.

Na segunda situação, o Código de Processo Civil apresenta um rol exemplificativo de processos em que o Ministério Público intervirá como fiscal da ordem jurídica (ou *custos legis*), deixando claro que outras hipóteses também podem ser previstas em lei ou na Constituição Federal. Outrossim, haverá a atuação de *custos legis sempre que os processos envolverem interesse público ou social, interesse incapaz, e litígios coletivos pela posse de terra rural ou urbana, conforme o art. 178.*

A sua atuação enquanto *custos legis* também se fundamenta no art. 17, §4º, da Lei n. 8.429/92 (Lei de Improbidade Administrativa), Nas palavras de Emerson Garcia e Rogério Pacheco Alves (2017, p. 968):

Poderá também, como custos legis, recorrer de qualquer decisão, ainda que não haja recurso das partes, podendo, por outro lado, opinar livremente pela procedência ou pela improcedência do pedido, não estando o membro da instituição vinculado, na formação de sua *opinio*, senão à sua consciência e aos ditames superiores da justiça.

Aqui se observa a manifesta liberdade do membro do Ministério Público em construir sua opinião acerca dos elementos que envolvem todo o processo, bem como recorrer de qualquer decisão, se assim verificar que o direito não foi aplicado de forma justa e coerente. Como fiscal da ordem jurídica, não existe imposição de vinculação aos pedidos das partes ou a decisão do magistrado; a sua atuação é imparcial.

Essa liberdade, no entanto, não é absoluta, tendo em vista que o Ministério Público obrigatoriamente deve exercer a função de fiscal da lei quando não intervier no processo como parte, nos termos do art. 5º, §1º, da Lei n. 7.437/85 (Ação Civil Pública). Com efeito, sua atuação será pautada pela observância da justa composição da lide.

Conforme abordado no tópico 2.2, a Ação Civil Pública e Ação de Improbidade Administrativa integram o chamado “microssistema de tutela dos direitos difusos”, pois se relacionam diretamente com a tutela dos direitos difusos ligados à probidade administrativa.

Nesse sentido, no exercício de suas funções como fiscal da lei, o Ministério Público não poderá se manter inerte diante de irregularidades e demonstrações de danos morais e patrimoniais causados ao meio ambiente; ao consumidor, a bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico; a qualquer outro interesse difuso ou coletivo; por infração da ordem econômica; à ordem urbanística; à honra e à dignidade de grupos raciais, étnicos ou religiosos; e ao patrimônio público e social.

Ainda que os demais legitimados pela Lei n. 7.437/85 (a Defensoria Pública; a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios; a autarquia, empresa pública, fundação ou sociedade de economia mista, etc.) proponham a Ação Civil Pública em face dos sujeitos que praticaram os danos sobre essas matérias, o Ministério Público intervirá e poderá apresentar suas manifestações, sem qualquer ofensa às regras processuais.

É possível observar que as ações civis públicas ajuizadas em decorrência de atos de improbidade administrativa, seja por dano ao erário, enriquecimento ilícito ou ofensa aos princípios que regem a Administração Pública (Lei n. 8.429/92), nem sempre alcançam a condenação pretendida para os agentes ímprobos, de acordo com a pesquisa divulgada pelo Instituto Não Aceito Corrupção³, realizada pela Associação Brasileira de Jurimetria (ABJ), em 2017, com a radiografia das condenações por improbidade administrativa.

No banco de dados do Conselho Nacional de Justiça – no momento da realização da pesquisa – constavam 11.607 (onze mil, seiscentas e sete) condenações transitadas em julgado

³ O Instituto Não Aceito Corrupção é uma associação civil, nacional e apartidária, sem fins econômicos, fundada em 2015. A entidade foi idealizada pelo Promotor de Justiça Roberto Livianu, que capitaneou a articulação de um grupo de trinta e dois cidadãos, visando concentrar esforços estruturados e focalizados no combate inteligente e estratégico da corrupção. O Instituto é construído todos os dias por pessoas com experiências e formações distintas, o que nos traz uma vocação multidisciplinar. Usamos o Direito, a Ciência Política, a Estatística e a Comunicação como principais ferramentas de trabalho. Atuamos em quatro frentes: pesquisas, políticas públicas, educação e mobilização da sociedade e usamos dados concretos para realizar discussão profunda, crítica e qualificada de leis e projetos de leis, de modo a contribuir para a edificação e aprimoramento de regras eficientes no enfrentamento do mau uso dos recursos públicos. Disseminamos conhecimento sobre compliance empresarial e estatal, instrumentos de fiscalização do Poder Público, transparência e acesso à informação, entre outros, com o objetivo de rever a cultura de corrupção que há tanto tempo vigora no Brasil”. Disponível em: <http://naoaceitocorruptao.org.br/oinstituto/>. Acesso em 8 de agosto de 2019.

por improbidade administrativa em 6.806 (seis mil, oitocentos e seis) processos judiciais durante o período de 1995 e julho de 2016.

Frise-se que, em não raras vezes, o Ministério Público só tem ciência dos atos de improbidade vários anos após o prejuízo causado, o que dificulta significativamente a responsabilização dos agentes e a reparação do dano, uma vez que a obtenção de provas materiais e testemunhais se torna menos consistente pelo decurso do tempo. Essa realidade demonstra a fragilidade do sistema em combater à corrupção e resguardar, de fato, o patrimônio público.

Consequentemente, a busca pela utilização de novos métodos mais eficazes para a reparação do dano começou a exercer papel de destaque tanto no âmbito do direito processual como nos procedimentos investigatórios. Nessa esteira, a autocomposição e a celebração de negócios jurídicos processuais se mostraram como meios alternativos mais eficientes para as resoluções dos litígios.

Insta ressaltar que, apesar da Lei de Improbidade ter sido criada desde 1992, a responsabilização administrativa e civil de pessoas jurídicas pelos atos de improbidade foi regulada pela Lei n. 12. 846 em 2013, que disciplinou a possibilidade do acordo de leniência. Em linhas gerais, esse tipo de acordo objetiva uma colaboração efetiva das pessoas jurídicas que praticaram atos ímprobos, para fins de assegurar a efetividade e o resultado útil do processo, em troca da isenção de algumas sanções (art. 16, §2º).

Com efeito, após a edição da Medida Provisória n. 703/2015, vislumbrou-se um novo delineamento processual no tocante aos acordos de leniência e a intervenção do Ministério Público. Durante a vigência desta medida, o acordo de leniência - mecanismo integrante do sistema de repressão - celebrado com a participação da Advocacia Pública e em conjunto com o Ministério Público impedia o ajuizamento ou prosseguimento da ação, nos termos do art. 16, §1º (revogado), da Lei de Leniência.

Outrossim, o acordo só poderia ser celebrado pelo chefe do respectivo Poder e em conjunto com o Ministério Público nos casos em que não houvesse órgão de controle interno no Estado, no Distrito Federal ou no Município, conforme art. 16, §2º da Lei de Leniência. Havia expressa limitação da intervenção do Parquet. Considera-se, portanto, que a Medida Provisória n. 703/2015 foi a responsável por determinar o momento de intervenção do Ministério Público ao garantir maior previsibilidade aos particulares que estivessem sendo objeto de investigações (GRISI NETO, 2017).

Por conseguinte, a reforma do Código de Processo Civil estabeleceu novas portas para a resolução consensual dos conflitos, seja através da conciliação, mediação, negócios jurídicos ou outros métodos alternativos. Por outro lado, a Lei n. 8.429/92 vedou expressamente a realização de transação, acordo ou conciliação, nos termos do art. 17, §1º. Há que se observar, então, o conflito existente entre a norma geral processual e norma específica dos atos de improbidade administrativa. Nas palavras de Rogério Sanches Cunha e Renee do ó Souza (2018, p. 152):

Sobretudo em países do Common Law, o uso corriqueiro da justiça negociada e dos acordos demonstrou que esse instituto é útil para determinados tipos de infrações e, principalmente, apto a evitar o colapso do sistema de justiça, incapaz de conciliar as formalidades procedimentais e o tempo necessário para dar respostas tempestivas, que aplacassem satisfatoriamente o clamor decorrente dessas infrações.

Nesse sentido, a grande probabilidade de colapso no sistema de justiça já foi reconhecida pelo próprio judiciário e legislativo, pois a iniciativa para a utilização de métodos alternativos é reflexo da sobrecarga de demandas nas varas de justiça do país e da consequente insatisfação de todos os cidadãos que necessitam acessar a justiça para resolver suas questões.

O Ministério Público, então, passou a celebrar Termo de Ajustamento de Conduta (TAC), previsto art. 5º, §6º da Lei n. 7347/85 e também art. 14 da Recomendação do CNMP nº 16/10:

Art. 5º, §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.

Art. 14. O Ministério Público poderá firmar compromisso de ajustamento de conduta, nos casos previstos em lei, com o responsável pela ameaça ou lesão aos interesses ou direitos mencionados no artigo 1º desta Resolução, visando à reparação do dano, à adequação da conduta às exigências legais ou normativas e, ainda, à compensação e/ou à indenização pelos danos que não possam ser recuperados.

O termo de ajustamento de conduta (TAC), utilizado como negócio jurídico processual, é uma espécie de contrato celebrado entre o Ministério Público e a partes rés, as quais se comprometem a adequarem suas condutas de acordo com as cominações impostas no termo, bem como a repararem os danos causados aos interesses difusos.

Os efeitos de uma negociação como essa, claramente, produzem resultados mais eficientes e mais céleres para a proteção do patrimônio público do que pela via judicial, pois quanto mais cedo realiza-se o acordo com os agentes ímprobos, maiores são as chances de se conseguir a devolução dos bens.

Nessa linha, é cabível a atuação do Ministério Público na celebração de TAC posto que encontra autorização na teoria geral do processo, tendo em vista que, a título de exemplo, ele também celebra acordo de colaboração premiada na seara penal. Ademais, as modificações trazidas pela Lei n. 13.140/15, levam à conclusão que o ordenamento jurídico permite essa atuação interventiva nos negócios jurídicos, diante da proteção à probidade da Administração Pública.

Aliás, o Conselho Nacional do Ministério Público editou a Resolução n. 118/2014 para recomendar a toda instituição, justamente, a implementação geral de mecanismo de autocomposição, como a negociação, a mediação, a conciliação, etc.; e a Recomendação n. 54/2017 para dispor sobre a Política Nacional de Fomento à Atuação Resolutiva do Ministério Público brasileiro.

Apesar de algumas posições doutrinárias insistirem no argumento de que o Ministério Público estaria dispondo da supremacia do interesse público no momento em que negociasse com os agentes que praticaram atos ímprobos, ele não prospera. Isso porque o termo de ajustamento de conduta não é celebrado por livre discricionariedade do Ministério Público, ao contrário, a negociação somente é válida quando analisados o conjunto de provas e os seguintes requisitos a serem preenchidos: i) o compromisso de recomposição do dano patrimonial causado; e, ii) a imposição de uma ou mais sanções cominadas ao caso, quando a devolução dos valores recebidos indevidamente ou o ressarcimento do dano não se mostrarem suficientes à repressão e à prevenção.

Através de uma negociação, as chances de se obter uma solução mais célere e eficaz aos prejuízos causados à Administração Pública são bastante positivas, levando em consideração a morosidade para o julgamento das ações civis públicas por atos de improbidade. Nas palavras de Leydomar Nunes Pereira (2018, p. 16):

Assim, em face do que denominamos marcos conciliatórios, tendo a mediação e conciliação como fundamentos fundantes, introduzidos no cenário legal e jurídico brasileiro, há que se concluir que o § 1º do art. 17 da Lei nº 8.429/92 encontra-se superado, obsoleto, vetusto, afigurando-se o mesmo eivado de inconstitucionalidade por força do art. 5º, LXXVIII da Constituição Federal de 1988.

Com efeito, o art. 17, §1º da Lei n. 8.429/92 representa não só um retrocesso no combate à improbidade administrativa, impedindo que a Administração alcance a pretensão de

reparação por meios mais eficientes, mas também constitui grave desrespeito à nova estrutura processual do ordenamento.

Ademais, a reparação do dano parcial ou total e a devolução do dinheiro fruto de enriquecimento ilícito tornam-se cada vez mais improváveis pelo transcurso do tempo, eis que as provas podem facilmente serem perdidas ou alteradas e bens e verbas serem transferidos para terceiros, a fim de camuflar a origem ímproba. Existe, rotineiramente, a movimentação de toda a máquina judiciária em busca da responsabilização dos agentes ímprobos, mas que, ao final do processo, têm suas penas prescritas e/ou já se desfizeram dos bens.

Cabe ressaltar ainda que a Resolução n. 179, do Conselho Nacional do Ministério Público, criada em 26 de julho de 2017, admitiu a possibilidade do compromisso de ajustamento de conduta nas hipóteses configuradoras de improbidade administrativa, o que configura maior segurança jurídica na atuação do Ministério Público. Não há, pois, como fugir dessa nova realidade de negociação no âmbito investigativo e processual, pois ela alavancou as chances de se obterem resultados concretos e eficientes.

A título de exemplo dessa nova realidade, a 5ª Câmara de Coordenação e Revisão do Ministério Público Federal, nos autos do Inquérito Civil n. 1.30.001.001111/2014-42 e apensos, cujo objeto se cingia à prática de atos de improbidade consistentes em dano ao erário e pagamento de propina no âmbito dos contratos de construção e afretamento de navios-sonda, adotou o posicionamento de que: “ 1. Admite-se a celebração de acordos pelo Ministério Público Federal, no âmbito da improbidade administrativa, que envolvam a atenuação das sanções da Lei 8.429/1992, ou mesmo sua não aplicação, a fim de dar congruência ao microsistema de combate à corrupção e de defesa do patrimônio público e da probidade administrativa, sistema esse que já contempla a possibilidade de realização de acordos de delação ou colaboração premiada no âmbito criminal. Se os acordos podem ser celebrados numa seara, devem poder sê-lo na outra, conforme preconizam, inclusive, as convenções internacionais de que o Brasil é signatário”.

A Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (LINDB), por sua vez, após modificação trazida pela Lei n. 13.655, de 2018, incluiu expressamente o dever da autoridade administrativa em celebrar compromisso com os interessados, a fim de buscar solução jurídica proporcional, equânime, eficiente e compatível com os interesses gerais, nos termos do §1º, inciso I:

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).

Essa nova visão processual tem conferido às autoridades administrativas a responsabilidade de promover uma negociação jurídica proporcional aos danos causados ao patrimônio e buscar pela efetividade da colaboração daqueles que praticaram a improbidade. Percebe-se, então, a transformação que tem englobado todos aqueles que movimentam a máquina judiciária, em decorrência da promoção de uma solução menos custosa e mais benéfica para ambas as partes do litígio.

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

O presente estudo buscou analisar a vedação trazida pelo art. 17, §1º da Lei n. 8.429/92 (Lei de Improbidade Administrativa), referente à celebração de soluções negociadas, diante da nova roupagem do Código Civil Brasileiro que estimula expressamente os meios alternativos de resolução de conflitos.

Verificou-se que a adoção de soluções negociadas utilizadas pelo Ministério Público na seara administrativa apresentaria resultados mais positivos para a Administração Pública ao invés da via tradicional jurisdicional, posto que as demandas judiciais costumam tramitar durante anos numa instância para se obter uma sentença.

A nova realidade processual impactou não somente a seara cível, mas também a seara penal, tendo em vista as leis n. 12.850/13 (colaboração premiada) e 12.846/13 (acordo de leniência) que introduziram a colaboração e a negociação como instrumentos positivos nas investigações, a fim de alcançarem maior efetividade na descoberta de pessoas envolvidas.

No que tange à seara administrativa, é necessário observar que a Lei de Improbidade Administrativa foi criada em um cenário em que a discussão sobre a possibilidade de métodos alternativos ainda não tinha ganhado notoriedade. No entanto, o legislador não pode se escusar de adaptar-se à nova realidade processual e aos instrumentos que estão à disposição para

combater os esquemas de corrupção na esfera pública, sendo necessária a modificação no art. 17, §1º da Lei n. 8.429/92.

Assim, a própria lei que figura na responsabilização dos agentes que incorreram em atos ímprobos não pode ser a mesma que impede a utilização de medidas em prol de maiores chances para a restituição do patrimônio público que foi lesionado. Ademais, se a solução consensual dos conflitos também é aplicada no âmbito do direito penal, o que configura, em tese, sanções mais graves, a lei n. 8.429/92 também deveria permitir a utilização de métodos alternativos nas ações de improbidade administrativa.

Vê-se, portanto, que o Poder Judiciário não consegue esconder suas limitações, pois a morosidade no julgamento das demandas refletem um sistema que já não consegue apreciar tudo que chega até ele, de forma célere e efetiva, tendo em vista diversos fatores como a incompatibilidade entre o número de magistrado e o número de ações judiciais.

Não obstante a fundamental importância e contribuição da função jurisdicional para a nossa sociedade, ela não é a única via para que os conflitos sejam solucionados. Constitui-se, pois, um avanço significativo nas relações interpessoais e na própria forma da sociedade lidar com seus interesses.

A utilização da negociação consensual no âmbito da improbidade administração não consiste, portanto, na disposição do interesse público ao eximir os agentes de algumas sanções. O que se pretende é obter mais rapidamente a restituição do patrimônio público, bem como impedir que os agentes cheguem a se desfazer dos bens ou façam a transferência a terceiros denominados “laranjas”. Evita-se, portanto, a ocorrência de um mal maior.

Durante todos esses anos, desde a criação da Lei n. 8.429/92, verificou-se na prática que a movimentação da máquina judiciária em busca da proteção do patrimônio público, utilizando-se do modelo antigo do Código de Processo Civil, não foi suficiente para alcançar a justiça em todos os casos.

Desse modo, a celebração de negócios jurídicos processuais no âmbito da improbidade administrativa surge, então, como uma porta aberta para novas possibilidades no combate à corrupção e à proteção do patrimônio público.

6. REFERÊNCIAS

BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. **Resolução nº 125, de 29 de novembro de 2010.** Dispõe sobre a Política Judiciária Nacional de tratamento adequado dos conflitos de interesses no âmbito do Poder Judiciário e dá outras providências. Publicada no DJ-e no 219/2010, em 01/12/2010, 2010b, p. 2-14. Disponível em: <<http://www.cnj.jus.br/busca-atos-adm?documento=2579>> Acesso em: 20 de maio de 2019.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil.** Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm> Acesso em: 15 de maio de 2019.

BRASIL. **Lei n. 12.846, de 01 de agosto de 2013.** Dispõe sobre a responsabilização administrativa e civil de pessoas jurídicas pela prática de atos contra a administração pública, nacional ou estrangeira, e dá outras providências. Diário Oficial da União, Brasília, 02.08.13. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2011-2014/2013/lei/112846.htm> Acesso em: 15 de maio de 2019.

BRASIL. **Lei n. 12.850, de 2 de agosto de 2013.** Define organização criminosa e dispõe sobre a investigação criminal, os meios de obtenção da prova, infrações penais correlatas e o procedimento criminal; altera o Decreto-Lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940 (Código Penal); revoga a Lei nº 9.034, de 3 de maio de 1995; e dá outras providências. Diário Oficial da União, Brasília, 05.08.13. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2011-2014/2013/lei/112850.htm> Acesso em: 15 de maio de 2019.

BRASIL. **Lei n. 13.105, de 16 de março de 2015.** Código de Processo Civil. Diário Oficial da União, Brasília, 17.03.15. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2015-2018/2015/lei/113105.htm> Acesso em: 15 de maio de 2019.

BRASIL. **Lei n. 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. Diário Oficial da União, Brasília, 25.07.85. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L7347Compilada.htm>. Acesso em: 15 de maio de 2019.

BRASIL. **Lei n. 8.429, de 2 de junho de 1992.** Dispõe sobre as sanções aplicáveis aos agentes públicos nos casos de enriquecimento ilícito no exercício de mandato, cargo, emprego ou função na administração pública direta, indireta ou fundacional e dá outras providências. Diário Oficial da União, Brasília, 03 de junho de 1992. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8429.htm> Acesso em: 15 de maio de 2019.

BRASIL. **Lei n. 9.307, de 23 de setembro de 1996.** Dispõe sobre a arbitragem. Diário Oficial da União, Brasília, 24.09.96. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9307.htm> Acesso em: 15 de maio de 2019.

BRASIL. **Medida Provisória n. 703, de 18 de dezembro de 2015**. Altera a Lei n. 12.846, de 1 de agosto de 2013, para dispor sobre acordos de leniência. Diário Oficial da União, Brasília, 21.12.15 (revogado). Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2015/Mpv/mpv703.htm> Acesso em: 15 de maio de 2019.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de Direito Administrativo**. 31 ed. São Paulo: Atlas, 2017.

CARVALHO, Matheus. **Manual de Direito Administrativo**. 6 ed. Salvador: JusPODIVM, 2019.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. **Relatório da Justiça em Números 2018: ano-base 2017**. 212 p. Brasília/DF: CNJ, 2018. Disponível em: <<http://cnj.jus.br/files/conteudo/arquivo/2018/08/44b7368ec6f888b383f6c3de40c32167.pdf>> Acesso em: 02 de julho de 2019.

CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO. **Recomendação n. 16, de 28 de abril de 2010**. Dispõe sobre a atuação dos membros do Ministério Público como órgão interveniente no processo civil. Disponível em: <<http://www.cnmp.mp.br/portal/atos-e-normas/norma/270/>> Acesso em: 13 de julho de 2019.

CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO. **Resolução n. 179, de 26 de julho de 2017**. Regulamenta o § 6º do art. 5º da Lei nº 7.347/1985, disciplinando, no âmbito do Ministério Público, a tomada do compromisso de ajustamento de conduta. Disponível em: <<http://www.cnmp.mp.br/portal/images/Resolucoes/Resolu%C3%A7%C3%A3o-179.pdf>> Acesso em: 13 de julho de 2019.

CUNHA, Rogério Sanches; BARROS, Francisco Dirceu; SOUZA, Renne do Ó; CABRAL, Rodrigo Leite Ferreira. **Acordo de não persecução Penal (Resolução 181/2017 do CNMP com as alterações feitas pela Res. 183/2018)**. 2ª ed. – Salvador: Editora Juspodivm, 2018.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. 30 ed. Rio de Janeiro: Forense, 2017.

DIDIER JUNIOR, Fredie. **Curso de Direito Processual Civil: introdução ao direito processual civil, parte geral e processo de conhecimento**. 19 ed. Salvador: JusPODVIM, 2017.

ENUNCIADOS DO FÓRUM PERMANENTE DE PROCESSUALISTAS CIVIS. Disponível em: <<https://alice.jusbrasil.com.br/noticias/241278799/enunciados-do-forum-permanente-de-processualistas-civis-carta-de-vitoria>>. Acesso em: 13 de julho de 2019.

GARCIA, Emerson; ALVES, Rogério Pacheco. **Improbidade administrativa**. 9. ed. São Paulo: Saraiva, 2017.

GRISI NETO, E. M. **A intervenção do Ministério Público nos acordos de leniência: aspectos críticos à Lei Anticorrupção Brasileira**. 2017. 74 p. Trabalho de Conclusão de Curso

(Bacharelado em Ciências Jurídicas) – Universidade Federal da Paraíba (UFPB), 2017. [Orientador Prof. Dr. Carlos Braulio Silveira Chaves]. Disponível em: <<https://repositorio.ufpb.br/jspui/handle/123456789/11261>>. Acesso em 12/07/2019.

LORENCI, M. B.S. de; SILVA, R. S.; DUTRA, V. B. 2017. 15 p. **Anais do II Congresso de Processo Civil Internacional**. Vitória/ES. Disponível em: <<http://periodicos.ufes.br/processocivilinternacional/article/download/19863/13282>> Acesso em 12/07/2019.

PEREIRA, L. N. **Regulamentação de termos de acordo na improbidade administrativa: fundamentação constitucional e legal**. 2018. 87 p. Dissertação (Mestrado em Direito e Gestão de Conflitos) – Universidade de Fortaleza/CE (UNIFOR), 2018. [Orientador: Prof. Dr. Alessandro Wilckson Cabral Sales]. Disponível em: <http://bdtd.ibict.br/vufind/Record/UFOR_d51af9f3d0cf5d33f9899effc4c998d6> . Acesso em: 19/04/2019.

RADIOGRAFIA DAS CONDENAÇÕES POR IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA NO BRASIL. Instituto Não Aceito Corrupção. Disponível em: <<http://naoaceitocorrupcao.org.br/2017/radiografia/radiografia/a-pesquisa/>> Acesso em: 08/08/2019.

SIQUEIRA, Dirceu Pereira; OLIVEIRA, Flávio Luís de. **Acesso à Justiça: uma perspectiva da democratização da administração da justiça nas dimensões social, política e econômica**. 1 ed. Birigui/SP: Boreal Editora, 2012.

TARTUCE, Fernanda. **Mediação nos conflitos civis**. 4 ed. Rio de Janeiro: Forense; São Paulo: Método, 2018.

THEODORO JUNIOR, Humberto. **Curso de Direito Processual Civil: teoria geral do direito processual civil, processo de conhecimento e procedimento comum**. 58 ed. Rio de Janeiro: Forense, 2017.



SERVIÇO PÚBLICO FEDERAL
MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO
UNIVERSIDADE FEDERAL RURAL DO SEMIÁRIDO
CENTRO DE CIÊNCIAS SOCIAIS APLICADAS E HUMANAS
DEPARTAMENTO DE CIÊNCIAS SOCIAIS APLICADAS
CURSO DE DIREITO

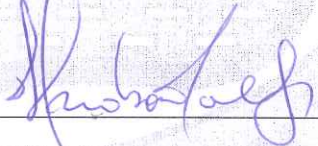
ATA DE DEFESA DE TRABALHO DE CONCLUSÃO DE CURSO

Aos quinze (06) dias do mês de agosto do ano de dois mil e dezenove (2019), às dezesseis (17) horas, na sala de reuniões do prédio dos professores do Centro de Ciências Sociais Aplicadas e Humanas - CCSAH, *campus* leste, o Professor Mestre **Wallton Pereira Souza Paiva** (orientador) instalou a banca examinadora responsável pela avaliação da defesa do Trabalho de Conclusão de Curso intitulado **A CELEBRAÇÃO DE NEGÓCIOS JURÍDICOS NAS AÇÕES DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA POR PARTE DO MINISTÉRIO PÚBLICO**, apresentado pela discente **Sara Julianne Bezerra de Medeiros** ao Curso de Direito, como parte dos requisitos para a obtenção do título de Bacharel em Direito. A banca examinadora, composta por três membros, foi presidida pelo **Professor Mestre Wallton Pereira Souza Paiva**, na qualidade de orientador, e contou com a participação do **Professor Mestre Hudson Palhano de Oliveira Galvão** e do **Professor Mestre Ramon Rebouças Nolasco de Oliveira**. Após a apresentação do trabalho pela discente, sucederam-se as arguições pelos professores examinadores. Concluída a defesa, procedeu-se o julgamento pelos membros da banca examinadora, tendo o discente obtido a nota: 8.5. Apurada a nota, verificou-se que a discente foi (x) Aprovado / () Reprovado. Nada mais havendo, eu, **Wallton Pereira Souza Paiva**, lavrei a presente ata assinada por mim e pelos demais membros da banca examinadora.

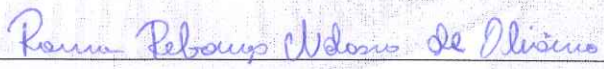
Mossoró, 06 de agosto de 2019.



Wallton Pereira Souza Paiva (Presidente)



Hudson Palhano de Oliveira Galvão (Membro avaliador 1)



Ramon Rebouças Nolasco de Oliveira (Membro avaliador 2)