



A CONSENSUALIDADE COMO FORMA EFETIVA NA RESOLUÇÃO DE LITÍGIOS QUE VERSAM SOBRE ATOS DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA QUE GERAM PREJUÍZO AO ERÁRIO¹

Geovana Guimarães de Oliveira²

Victor Henrique Fernandes e Oliveira³

RESUMO: A presente pesquisa demonstra as vantagens de aplicação de meios consensuais de resolução de conflitos, nas demandas que versam sobre atos de improbidade administrativa que geram prejuízos ao erário. Sabe-se que o Poder Judiciário brasileiro possui um alto quantitativo de demandas, o que resulta na morosidade da prestação jurisdicional. Ademais, especialmente no que tange às demandas que envolvem atos ímprobos que acarretam dano ao erário, não é somente o grande número de processos judiciais que culminam na demora para se alcançar o objetivo dessas ações, uma vez que é sabido que os agentes utilizam-se de artifícios para se esquivarem da obrigação de ressarcir os cofres públicos. Por isso, a pesquisa analisa a viabilidade e eficácia da aplicação de formas consensuais para a resolução de conflitos, tanto na fase judicial quanto na fase extrajudicial, nos casos que envolvam atos ímprobos que causem prejuízo ao erário, demonstrando que, nestes casos, os meios consensuais de solução de conflitos se mostram eficientes para resolvê-los. Isso porque, a considerar o nível de gravidade do caso em concreto e o prejuízo aos cofres públicos, a realização de um Termo de Ajustamento de Conduta com o Ministério Público antes de iniciada a persecução civil, ou até mesmo o ato de firmar um acordo no curso de uma ação de improbidade administrativa, é muito mais vantajoso ao interesse público, do que prolongar por anos uma ação que dificilmente alcançará seu objetivo inicial, que seria de ressarcir os cofres públicos. Para tanto, realizou-se uma pesquisa bibliográfica, sob uma abordagem qualitativa do tema, baseando-se nas lições de Alexandre Mazza (2018), Adriel Sá e Cyonil Borges (2020), Daniel Amorim Assumpção Neves (2021), Wellington Henrique Rocha de Lima e Jussara Suzi Assis Borges Nasser Ferreira (2020), dentre outros.

PALAVRAS-CHAVE: Consensualidade; Improbidade administrativa; Meios alternativos de solução de conflitos.

¹ Trabalho de Conclusão de Curso, apresentado ao Curso de Direito da Faculdade de Jussara/FAJ, como parte obrigatória para obtenção do Grau de Bacharel em Direito.

² Graduanda do Curso de Direito da Faculdade de Jussara. E-mail: geovanag_o@hotmail.com

³ Professor Especialista em Direito do Trabalho e Processo do Trabalho pela Pontifícia Universidade Católica de Goiás e em Direito Civil e Direito Processual Civil pela Faculdade Casa Branca. Graduado em Direito pela Pontifícia Universidade Católica de Goiás. Professor do curso de Direito da Faculdade de Jussara (FAJ). E-mail: profvictorfernandes@yahoo.com

ABSTRACT: The present research evidence the advantages of application in the consensual means of conflict resolution at demands that deal about acts of administrative misconduct that engender losses to the public treasury. It is known that the Brazilian Judiciary Power it has a high quantity of demands that results in the slowdown of the jurisdictional provision. Furthermore, especially in reference of demands that involve improbable acts that result damage to the public treasury, it's not just the large number of lawsuits that culminate at the delay to reach the purpose of these actions, since it is known that the agents use up artifice to dodge of obligation to make up the public safes. Therefore, the research analyzes the feasibility and efficiency of the application in consensual ways for conflict resolution, thus in judicial stage as well as extrajudicial stage, in cases that involve improbable acts that cause loss to the public treasury, demonstrating in these cases, that consensual means of conflict resolution show themselves efficient to solve them. This because, to consider the severity level of the specific case and the harm to public safes the achievement of a Conduct Adjustment Term with the Public Ministry before the civil prosecution started, or even the act of making a deal in the course of an administrative misconduct, it is much more beneficial to the public interest than prolong for years an action that will hardly reach its initial goal, that would reimburse the public safes. Therefore, a bibliographic search was took a place, under a qualitative approach to the theme, based on the lessons of Alexandre Mazza (2018), Adriel Sá e Cyonil Borges (2020), Daniel Amorim Assumpção Neves (2021), Wellington Henrique Rocha de Lima e Jussara Suzi Assis Borges Nasser Ferreira (2020), between others.

KEYWORDS: Consensuality; Administrative Dishonesty; Alternative Means of Conflict Resolution.

1 INTRODUÇÃO

Antes do surgimento do Direito na sociedade, as pessoas utilizavam-se da autotutela como forma de resolução de seus conflitos. Nessa forma de solução de litígios, um indivíduo utilizava sobre o outro a sua força para impor sua vontade e, por força, entende-se não somente a física, mas também relacionada a questões econômicas e religiosas, por exemplo (NEVES, 2021, p. 63).

Com o passar dos anos, o Direito evoluiu e surgiu a jurisdição, que é o poder-dever do Estado em fazer a aplicação justa da lei ao caso concreto, promovendo, assim, a pacificação social. No entanto, o Direito, como ciência que está em constante desenvolvimento para atender aos anseios da sociedade de acordo com cada período histórico vivido, continua se aperfeiçoando e, com isso, surgiram outras formas de solução de conflitos, diferentes da jurisdição, que são os chamados meios alternativos de solução de conflitos, ou como tratam alguns autores atuais, métodos adequados de solução de conflitos – MACS (PERPETUO et al, 2018, p. 5).

Nesse sentido, o ordenamento jurídico brasileiro prevê as seguintes formas para solucionar os litígios de forma alternativa, quais sejam: a autocomposição (conciliação), a mediação e a arbitragem (NEVES, 2021, p. 63).

De forma geral, as formas alternativas para solucionar os conflitos consistem no acordo feito entre as partes, de forma a satisfazer suas pretensões. Esses meios permitem que as partes resolvam seus litígios de forma mais célere e menos onerosa do que se optassem por socorrer-se ao Poder Judiciário.

Nesse ponto, mister salientar que o Judiciário brasileiro está abarrotado de demandas e, por essa razão, ocorre uma demora na prestação jurisdicional às partes e também à própria sociedade, especialmente no que atine a questões que envolvem o interesse público.

Em relação às demandas que envolvem o interesse público, dá-se no presente artigo especial atenção àquelas que decorrem de atos de improbidade administrativa e que geram, de alguma forma, prejuízo ao erário.

Primeiramente, esclarece-se que “o ato de improbidade é a conduta desonesta com a coisa pública, sendo um ilícito de natureza civil” (BORGES e SÁ, 2020, p. 869). Todavia, embora ser considerado um ilícito de natureza civil, nada impede que o agente que cometeu o ato ímprobo seja responsabilizado penalmente e administrativamente (MAZZA, 2018, p. 841).

No que tange à esfera civil, que é o foco do presente artigo, ressalte-se que o Direito brasileiro dispõe dois mecanismos cujo o objetivo é responsabilizar o agente do ato de improbidade, que são: a ação popular e a ação civil pública por ato de improbidade administrativa.

O mecanismo mais usual dentre os dois citados anteriormente, é a ação civil pública por ato de improbidade administrativa, que tem como legitimados ativo o Ministério Público e as pessoas jurídicas interessadas, nos termos da Lei nº 8.429/92, artigo 17, *caput*.

Ao realizar uma análise mais específica, observa-se que, nos casos que envolvem atos de improbidade que geram prejuízo ao erário, um dos principais objetivos da ação civil é o ressarcimento dos cofres públicos pelo prejuízo sofrido. Para tanto, vários são os meios expropriatórios utilizados para atingir esse objetivo, como, por exemplo, a penhora de bens e valores do agente danoso.

No entanto, sabe-se que, infelizmente, grande parte desses agentes lançam mão de métodos astuciosos para esquivar-se de seu dever de ressarcir o erário pelo prejuízo que cometeu. Por isso, a maioria das ações que versam sobre esse assunto demoram anos para atingirem seu objetivo.

A partir disso, surge a necessidade de se aplicar os meios alternativos de solução de conflitos para solucionar demandas dessa espécie, não só na fase do processo judicial, como também na fase extrajudicial. Nessa perspectiva, o Ministério Público possui papel de suma importância, visto que ele detém meios para realizar acordos extrajudiciais, a depender do caso concreto, que são os chamados Termos de Ajustamento de Conduta, os quais, após a celebração, serão levados à apreciação do Poder Judiciário, culminando na sua homologação.

Desse modo, ao aplicar-se os métodos consensuais de solução de conflitos nas demandas que versam sobre atos de improbidade administrativa que geram prejuízo ao erário, a satisfação desse prejuízo se dará de forma muito mais satisfatória e rápida, do que se fosse ajuizada uma ação judicial para este fim.

2 A LEGISLAÇÃO BRASILEIRA E A IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA DECORRENTE DE ATOS QUE GERAM PREJUÍZO AO ERÁRIO

Inicialmente, a Constituição Federal de 1988, dispõe em seu artigo 37, § 4º, que a prática de atos de improbidade administrativa pode resultar na suspensão dos direitos políticos, na perda da função pública, na indisponibilidade de bens, no ressarcimento ao erário na forma da lei, sem prejuízo da responsabilização penal do agente.

A partir disso, Borges e Sá (2020, p. 869) conceituam o ato ímprobo como “a conduta desonesta com a coisa pública, sendo um ilícito de natureza civil”. Ademais, os autores mencionados anteriormente (2020, p. 869) lecionam que o ato de improbidade, apesar de ser passível de responsabilização penal, não configura, por si só, um crime, “mas sim um ilícito de ordem civil-política” (BORGES e SÁ, 2020, p. 869), uma vez que pode implicar em sanções políticas, como a suspensão dos direitos políticos do agente. Nesse sentido, Maria Sylvia Zanella Di Pietro (2014, *apud* BORGES e SÁ, 2020, p. 869) afirma:

Isso permite concluir que: (a) o ato de improbidade, em si, não constitui crime, mas pode corresponder também a um crime definido em lei; (b) as sanções indicadas no artigo 37, § 4º, da Constituição não têm a natureza de sanções penais, porque, se tivessem, não se justificaria a ressalva contida na parte final do dispositivo, quando admite a aplicação das medidas sancionatórias nele indicadas “sem prejuízo da ação penal cabível”; (c) se o ato de improbidade corresponder também a um crime, a apuração da improbidade pela ação cabível será concomitante com o processo criminal.

Realizadas as digressões acerca do conceito da improbidade administrativa, cumpre mencionar que existe no direito brasileiro a Lei de Improbidade Administrativa – LIA (Lei nº 8.429, de 2 de junho de 1992), que traz disposições acerca da improbidade administrativa e das sanções aplicáveis aos agentes que praticam atos ímprobos.

Em seus artigos 9º ao 11, a Lei de Improbidade Administrativa – LIA, apresenta um rol exemplificativo acerca dos atos que caracterizam a improbidade administrativa e os divide em quatro grupos, a saber: atos de improbidade administrativa que importam enriquecimento ilícito, atos de improbidade administrativa que causam prejuízo ao erário, atos de improbidade

que atentam contra os princípios da administração pública e atos de improbidade administrativa decorrentes de concessão ou aplicação indevida de benefício financeiro ou tributário.

No que concerne à divisão dos atos de improbidade administrativa, observa-se que há divergência entre alguns doutrinadores. Nesse ponto, Alexandre Mazza (2018, p. 853), dispõe que são quatro as espécies de atos de improbidade administrativa: os que importam enriquecimento ilícito; que causam prejuízo ao erário; que atentam contra os princípios da administração pública; e, os decorrentes de concessão ou aplicação indevida de benefício financeiro ou tributário.

Por seu turno, os autores Borges e Sá (2020, p. 879), ensinam que são somente três espécies de atos ímprobos, quais sejam: os que importam enriquecimento ilícito; que importam lesão ao erário; e, que atentam contra os princípios da administração pública.

Antes de adentrar no entendimento dos autores a respeito dos atos ímprobos que resultam em dano ao erário, é importante ressaltar que, como já mencionado anteriormente, o rol trazido pela LIA acerca dos atos de improbidade administrativa não é taxativo, podendo então haver outras condutas que caracterizem a improbidade que não estejam previstas no texto da lei.

O artigo 10, da Lei de Improbidade Administrativa trata especificamente dos atos que causam lesão ao erário, podendo citar como exemplos: permitir ou facilitar a aquisição, permuta ou locação de bem ou serviço por preço superior ao de mercado; ordenar ou permitir a realização de despesas não autorizadas em lei ou regulamento; permitir, facilitar ou concorrer para que terceiro se enriqueça ilicitamente, dentre vários outros.

Diante do dispositivo legal acima, apesar da divergência quanto à classificação desses atos, o entendimento dos autores converge quanto à definição do que seriam os atos que causam dano ao erário.

Nesse ponto, Mazza (2018, p. 855), leciona que:

O segundo tipo de ato de improbidade, cujas hipóteses estão exemplificativamente indicadas no art. 10 da LIA, envolve condutas de gravidade intermediária. Trata-se de casos em que o agente público causa lesão ao erário por meio de qualquer ação ou omissão, dolosa ou culposa, que enseje perda patrimonial, desvio, apropriação, malbaratamento ou dilapidação dos bens ou haveres das entidades públicas mencionadas na Lei.

No mesmo sentido, os autores Cyonil Borges e Adriel Sá (2020, p. 883) ensinam que “seja ato comissivo ou omissivo, doloso ou culposos, que enseje perda patrimonial, desvio,

apropriação, dilapidação de bens, até mesmo desperdício de bem público, enquadrar-se-á como ato de improbidade”.

Diante de todos os apontamentos feitos, observa-se que a Constituição Federal de 1988, aborda de maneira tanto quanto superficial acerca dos aspectos relacionados aos atos de improbidade administrativa. Por essa razão, a Lei de Improbidade Administrativa torna-se o principal diploma legal que trata sobre esse tema, uma vez que aborda sobre todos os tipos de atos de improbidade, além de dispor também acerca dos procedimentos e sanções aplicáveis a eles.

3 O MINISTÉRIO PÚBLICO E A IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA

Antes do advento da Constituição Federal de 1988, o Ministério Público possuía uma atuação exclusivamente demandista. Em outras palavras, atuava como fiscal da lei e defensor dos interesses sociais e individuais indisponíveis, sempre por meio da judicialização das demandas. Entretanto, com a Constituição Federal de 1988, o Ministério Público passou a ter uma atuação significativamente mais abrangente do que possuía antes.

Isso porque, o Ministério Público passou da condição de *custos legis*, para a condição de *custos iuris* (fiscal da ordem jurídica), não mais atuando somente na aplicação fidedigna do texto legal, mas sim na fiscalização de todo o processo, com o fim de obtenção de justiça. Em relação ao perfil demandista ministerial, este persistiu no novo texto constitucional. Todavia, o Ministério Público ganhou também o caráter resolutivo.

Essa mudança trazida pela Constituição Federal de 1988, que conferiu ao Ministério Público o poder resolutivo, possibilita que o órgão, no limite de suas atribuições, resolva todas as demandas que chegarem ao seu conhecimento, pelos meios que ele próprio dispõe, sem a necessidade de judicializar as demandas. Esse novo perfil do Ministério Público trouxe inúmeras benesses aos cidadãos, uma vez que há a possibilidade de que essas demandas sejam resolvidas de forma muito mais célere do que se fossem ações judiciais, além do que, desafoga o Poder Judiciário.

Conforme já mencionado, o Ministério Público atua na defesa dos interesses sociais e individuais indisponíveis. Com isso em mente, quando se fala em improbidade administrativa, é possível constatar que é um assunto que está diretamente ligado ao interesse público e social, uma vez que lida com questões inerentes à administração pública, cuja atuação recai sobre o melhor interesse aos cidadãos e a promoção do bem-estar social, que somente se dá por meio de uma atuação pública correta e proba.

Em vista disso, a Lei nº 8.429/92, em seu artigo 17 dispõe que “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.”. Certa é a legitimidade ativa do Ministério Público para ajuizar ações dessa natureza. Porém, em virtude do perfil resolutivo e de sua atuação extrajudicial, é conferido ao órgão a possibilidade de promover investigações, por meio dos inquéritos civis públicos, a fim de apurar as condutas eivadas de improbidade.

No âmbito das investigações, cumpre esclarecer que o Ministério Público poderá requisitar informações, documentos, a realização de diligências, perícias (artigo 8º, § 1º, da Lei nº 7.347/85), tudo isso, repita-se, observados os limites de suas atribuições. No entanto, em que pese, a Lei de Improbidade Administrativa dispor que cabe ao Ministério Público propor a ação civil pública em face do agente ímprobo, forçoso reconhecer que, a depender do caso, o órgão poderá optar pela resolução da demanda de forma extrajudicial, sem que haja a necessidade de se levar a questão ao Poder Judiciário, por meio de acordos e demais formas consensuais de resolução de conflitos.

4 FORMAS CONSENSUAIS DE RESOLUÇÃO DE CONFLITOS APLICADAS NAS DEMANDAS QUE VERSAM SOBRE ATOS DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA QUE CAUSAM PREJUÍZO AO ERÁRIO

Como é de conhecimento geral, o Poder Judiciário brasileiro possui um alto quantitativo de demandas e, consequência disso, é a morosidade da prestação jurisdicional. Ademais, percebe-se que, especificamente nas demandas que envolvem atos ímprobos que acarretam dano ao erário, não é somente o grande número de processos judiciais que culminam na demora para se alcançar o objetivo dessas ações.

Acontece que, em casos dessa natureza, que envolvem a devolução de valores aos cofres públicos pelos agentes que praticaram o ato de improbidade, é corriqueiro o uso de artifícios para se esquivarem dessa obrigação. Isso porque, quando o agente não efetua o pagamento do valor referente ao prejuízo causado por ele, são utilizados os meios expropriatórios admitidos em lei, como a penhora de bens e bloqueio de valores do agente. Sabendo disso, muitos agentes utilizam-se de meios para não deixar nenhum bem em seu nome, ou nenhum valor em suas contas bancárias.

Em razão disso, nota-se a necessidade de se buscar outras formas de solucionar as demandas relacionadas a esse assunto, tornando-se viável, portanto, a aplicação de formas

consensuais para a resolução de conflitos, seja já na fase judicial, seja ainda na fase extrajudicial.

Em vista disso, surgem os métodos adequados de solução de conflitos – MACS (PERPETUO et al, 2018, p. 5), que consistem em meios de se resolver as demandas de forma alternativa à jurisdição, sendo, inclusive, muito mais céleres e menos dispendiosas às partes, do que se elas optassem por resolver seus problemas perante o Poder Judiciário. Aliás, nesse sentido, são os ensinamentos de Neves (2018, p. 61):

O Estado não tem, por meio da jurisdição, o monopólio da solução dos conflitos, sendo admitidas pelo Direito outras maneiras pelas quais as partes possam buscar uma solução do conflito em que estão envolvidas. São chamadas de equivalentes jurisdicionais ou de formas alternativas de solução dos conflitos. Há quatro espécies reconhecidas por nosso direito: autotutela, autocomposição (tradicionalmente chamada de conciliação), mediação e arbitragem.

Ademais, cumpre ressaltar que Código de Processo Civil vigente inovou o cenário processual civil brasileiro, porquanto se preocupou em dar espaço e importância às formas consensuais de resolução de conflitos de forma alternativa à jurisdição. Acerca disso, Neves (2018, p. 62), leciona que:

A valorização das formas alternativas de solução dos conflitos já é demonstrada no art. 3.º do Novo Código de Processo Civil. Nos termos do § 2.º, o Estado promoverá, sempre que possível, a solução consensual dos conflitos, enquanto o § 3.º prevê 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.

Realizadas essas digressões, cumpre analisar a possibilidade de aplicação das formas consensuais de resolução de conflitos aos casos que versam sobre a improbidade administrativa que provoca dano aos cofres públicos. A esse respeito, cumpre, inicialmente, destacar a atuação extrajudicial do Ministério Público, que se dá por meio da proposta de acordos, chamados de Termos de Ajustamento de Conduta.

O Termo de Ajustamento de Conduta – TAC, encontra-se previsto no artigo 5º, § 6º, da Lei nº 7.347/85, a qual 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 dá outras providências. Veja-se:

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.

A fim de regulamentar os termos de ajustamento de conduta, o Conselho Nacional do Ministério Público – CNMP, editou em 2017, a Resolução nº 179/2017 e, na mesma resolução previu a possibilidade de realização do TAC nos casos de improbidade administrativa. *In verbis*:

Art. 1º O compromisso de ajustamento de conduta é instrumento de garantia dos direitos e interesses difusos e coletivos, individuais homogêneos e outros direitos de cuja defesa está incumbido o Ministério Público, com natureza de negócio jurídico que tem por finalidade a adequação da conduta às exigências legais e constitucionais, com eficácia de título executivo extrajudicial a partir da celebração.

[...]

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

§ 3º A celebração do compromisso de ajustamento de conduta com o Ministério Público não afasta, necessariamente, a eventual responsabilidade administrativa ou penal pelo mesmo fato, nem importa, automaticamente, no reconhecimento de responsabilidade para outros fins que não os estabelecidos expressamente no compromisso.

É importante ressaltar que quando fora editada a Resolução nº 179/2017, pelo CNMP, a Lei de Improbidade Administrativa vedava a realização de acordo, transação ou conciliação, assim como a celebração de Termo de Ajustamento de Conduta (TAC) com o Ministério Público, nos casos que versavam sobre atos de improbidade administrativa (MAZZA, 2018, p. 866). Veja-se o que dispunha o texto do artigo 17, § 1º, da LIA:

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.

No entanto, a Lei nº 13.964/2019 alterou a Lei nº 8.429/1992, e o artigo 17, §§ 1º e 10-A, da LIA, passaram a admitir, expressamente, a possibilidade de se resolver essas demandas de forma consensual:

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 As ações de que trata este artigo admitem a celebração de acordo de não persecução cível, nos termos desta Lei

[...]

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

Observa-se, portanto, que antes mesmo da alteração da Lei de Improbidade Administrativa, admitia-se que o Ministério Público, após analisar cada caso concreto, o valor do dano ao erário gerado pelo agente ímprobo, bem como os princípios constitucionais aplicados à administração pública e ao interesse público, realizasse o TAC, antes mesmo do ajuizamento da ação competente contra o agente que praticou o ato de improbidade administrativa causador de prejuízo ao erário.

A esse respeito, os autores Wellington Henrique Rocha de Lima e Jussara Suzi Assis Borges Nasser Ferreira (2020, p. 31) defendem a ideia de que:

a autocomposição entre as partes poderá trazer eficácia e agilidade da compensação dos danos causados à Administração Pública, haja vista que poderá o órgão lesado, por ato de improbidade administrativa, formular pedido indenizatório ao órgão competente e as provas possam ser produzidas, ainda, chegar a um pedido final de cumprimento de obrigações e sanções, bem como ressarcimento e findar uma demanda que poderia perdurar anos no âmbito Judiciário.

Nesse sentido, há de se considerar que a resolução de demandas que versem sobre essa temática, por meios consensuais, se mostra mais vantajosa, além de ser uma forma mais célere de ressarcir o prejuízo sofrido pelo erário.

5 A APLICAÇÃO DAS FORMAS CONSENSUAIS DE RESOLUÇÃO DE CONFLITOS NAS DEMANDAS QUE VERSAM SOBRE ATOS DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA QUE CAUSAM PREJUÍZO AO ERÁRIO FEREM OS INTERESSES PÚBLICOS?

Diante de tudo até aqui exposto, não restam dúvidas de que é legalmente possível a aplicação de formas consensuais de resolução de conflitos nas demandas que versam sobre a improbidade administrativa que causa dano ao erário. No entanto, a discussão acerca do tema cinge-se na efetividade e na possibilidade, de fato, de aplicação desses métodos alternativos de solução de conflitos.

Isso porque, está enraizado na cultura brasileira a ideia de um direito exclusivamente punitivo. Dessa forma, tem-se a concepção de que o direito é enrijecido e destina-se unicamente para punir os indivíduos por ações que violam o texto legal, de modo que a resolução das

demandas por outros meios senão a jurisdição, violaria a norma jurídica. Esse pensamento se consolida ainda mais quando se tratam de atos praticados por agentes públicos.

Tal fato verifica-se facilmente nos casos, por exemplo, em que ocorre a delação premiada na corrupção e lavagem de dinheiro. O que mais se vê nessas situações, são agentes públicos que dão destinação diversa ao dinheiro público, de modo a beneficiar-se e enriquecer-se. No entanto, surge o benefício da delação premiada, por meio do qual o agente poderá, no âmbito penal, ter sua pena diminuída ou até mesmo não sofrer a imposição de sanção penal, se colaborar com a justiça, e fornecer meios que possibilitem a identificação de demais coautores e partícipes, bem como o próprio *modus operandi* (artigo 1º, § 5º, da Lei nº 9.613/98).

Acontece que, apesar de ser legalmente possível, a sociedade ainda possui resistência em relação à delação premiada, por acreditar que ao ser realizada, o agente ficará impune. Essa sensação de impunidade não ocorre somente no âmbito penal, como também na seara civil e política dos atos de improbidade que causam prejuízo ao erário.

Quando se tratam de atos de improbidade que acarretam prejuízos aos cofres públicos, o que se busca do agente na esfera cível, é o ressarcimento do prejuízo causado ao erário. No entanto, ao contrário do senso popular de que esse ressarcimento somente é possível por meio de ações civis públicas, tem-se a possibilidade de que se dê por outros meios, a saber, as formas consensuais de resolução de conflitos.

Acerca disso, ressalte-se ainda que a resolução de forma consensual das demandas relativas à improbidade administrativa que causa prejuízo ao erário é muito mais eficaz do que se levada ao Poder Judiciário, onde a ação tramitaria por anos, gerando gastos à máquina judiciária para, ao final, não se obter o resultado esperado, qual seja, o ressarcimento ao erário. Nesse sentido, entendem Lima e Ferreira (2020, p. 33 e 34):

A ineficaz prestação jurisdicional traz efeitos a todos aqueles que mais precisam da prestação estatal, pois um processo judicial que perdura por mais de dez anos em busca do ressarcimento de desvios de verbas da saúde pública é o mesmo processo que retira por dez anos o recurso dos cofres públicos pela inoperância da resolutividade das demandas em que se envolvem os gestores ímprobos.

[...]

Se valer de uma autocomposição garante, analisados os princípios que a regem e que regem a Administração Pública, mais eficiência para a realização da justiça, à medida que aquele gestor que comete ato de improbidade administrativa cumpra com suas obrigações e, sobretudo, garanta que os recursos sejam devolvidos ou ressarcidos ao erário para que os investimentos sejam destinados de forma correta.

Ademais, forçoso reconhecer que a realização de um acordo ou mesmo de um Termo de Ajustamento de Conduta com o Ministério Público, não culmina na impunidade do agente, uma vez que lhe serão impostas obrigações a serem cumpridas, de modo a beneficiar a

sociedade e ressarcir os cofres públicos e, após, homologadas pelo Juízo competente, fazendo do acordo um título executivo judicial. Assim, caso o agente público descumpra os termos acordados, poderá ser executado judicialmente, sofrendo as consequências dos atos expropriatórios legais.

Por outro lado, os autores Saikali e Cabral, 2021, p. 31, ponderam que

No cenário nacional, a adjudicação pública dos conflitos envolvendo direitos indisponíveis é a regra da Justiça brasileira. Ao se falar de interesses públicos e indisponíveis da Administração Pública, automaticamente é sustentada a obrigatoriedade de intervenção do Ministério Público, conforme suas funções constitucionais de fiscalização e proteção da ordem jurídica, do regime democrático e dos direitos difusos, coletivos e individuais indisponíveis.

Seguindo essa lógica, o autor Venturi, 2016, *apud* Saikali e Cabral, 2021, p. 31, pontua que seria impossível que os conflitos dessa natureza sejam resolvidos por meio de formas consensuais, exigindo-se a intervenção do Poder Judiciário para a sua resolução. No entanto, o mesmo autor defende ideia contrária, apontando que o “o mero fato de um direito ser considerado ‘indisponível’ não pode implicar sua automática inegociabilidade” (VENTURI, 2016, *apud* SAIKALI e CABRAL, 2021, p. 31).

Ademais, Luciane Moessa de Souza, 2012, *apud* Saikali e Cabral, 2021, p. 32, ressalta que “sendo admitida a possibilidade de transação de direitos indisponíveis entre o Poder Público e a pessoa interessada, deve-se garantir a máxima proteção a todos os interesses públicos e privados, com natural primazia dos primeiros em caso de conflito insuperável”. Assim, vê-se claramente que antes da realização de qualquer acordo para solucionar uma demanda que verse sobre o direito público, como é o caso do ato de improbidade que acarreta prejuízo ao erário, serão observados todos os princípios legais, de modo que sejam garantidos os interesses públicos.

Isto posto, não há que se falar também em violação aos interesses públicos o interesse público e nem que ele seria indisponível e, portanto, não poderia ser objeto de transação ou qualquer tipo de acordo. Isso pois, conforme apontado, antes de se realizar um acordo nas demandas que versam sobre atos de improbidade administrativa que causam prejuízo ao erário, devem ser observados todos os princípios constitucionais-administrativos, assim como o melhor interesse para a Administração Pública.

De mais a mais, verifica-se que priorizar a resolução de demandas que versam sobre atos de improbidade administrativa que causam prejuízo ao erário, repita-se, é muito mais vantajosa tanto para o agente ímprobo quanto para a própria Administração Pública, visto que

os objetivos pretendidos – ressarcimento ao erário, principalmente – serão alcançados de forma muito mais célere do que por meio do Poder Judiciário. Aliás, nesse sentido, os autores Wellington Henrique Rocha de Lima e Jussara Suzi Assis Borges Nasser Ferreira (2020, p. 34-35), concluem que:

A Mediação, a Conciliação e os Acordos já circulam por todo o ordenamento jurídico, pelo Poder Judiciário, assim como na Administração Pública, cabem agora os fortalecimentos dos institutos com a finalidade uma de pacificação social, por meio do Direito Pátrio. Fortalecimentos estes que se darão por um esforço do Poder Legislativo ao editar leis, pelo Poder Judiciário ao aplicar efetivamente a legislação, bem como do respeito os princípios de acordo com suas mudanças temporais e o fortalecimento e incentivo de mecanismos para os membros do Ministério Público ao preservarem pelos meios autocompositivos ao invés de processos judiciais morosos em casos de prática de atos de improbidade infundados ou diante de meras irregularidades.

Ante o exposto, resta devidamente demonstrado que a aplicação da consensualidade para a resolução de demandas que versam sobre atos de improbidade administrativa que causam prejuízo ao erário é plenamente possível e mais eficaz do que a própria jurisdição, em razão da celeridade da resolução daquela questão. Além disso, resta superado também a ideia de que a aplicação da consensualidade nas demandas dessa natureza resultaria em impunidade e prejuízo ao interesse público, uma vez que antes da realização do acordo, sempre será observado sua viabilidade em atenção aos princípios aplicáveis à espécie.

6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Diante todo o exposto, observa-se que a vida em sociedade é tomada pelos mais diversos conflitos e demandas, as quais são resolvidas, em sua maioria, por meio da jurisdição. Isso implica em um aumento considerável no número de processos que tramita perante o Poder Judiciário, culminando, assim, na demora na prestação jurisdicional. Em vista disso, é que os métodos adequados de solução de conflitos mostram-se uma forma mais eficaz e célere de resolução dos conflitos.

Conforme demonstrado neste artigo, as demandas que referem-se a atos de improbidade administrativa que causam prejuízo aos cofres públicos, possuem como principal objetivo, a obtenção do ressarcimento ao erário pelo agente público. Como essas ações intentadas pelo Ministério Público visam que o agente, voluntariamente ou não, ressarça o erário pelos prejuízos que causou, verifica-se, na prática, que perduram por anos no Poder Judiciário para, ao final, não se obter o resultado pretendido. Isso porque, é muito comum que os agentes ímprobos se utilizem de artifícios para se esquivarem de sua obrigação de ressarcir os cofres públicos e, principalmente,

dos atos expropriatórios admitidos em lei, como por exemplo, retirar bens de seu nome, transferir dinheiro para conta de terceiros, dentre vários outros meios arditos.

Frente a isso, surge, então, a possibilidade de aplicação dos meios consensuais de resolução de conflitos nas demandas que versam sobre os atos de improbidade administrativa que causam prejuízo ao erário. Essa possibilidade surgiu, inicialmente, por meio da Resolução nº 179/2017, do Conselho Nacional do Ministério Público – CNMP, que tornou possível a realização de Termo de Ajustamento de Conduta – TAC, que consubstancia-se em um acordo firmado entre o Ministério Público e o agente ímprobo.

Posteriormente à edição da Resolução nº 179/2017, do CNMP, a Lei de Improbidade Administrativa, que antes proibia a realização de acordos em qualquer fase processual (extrajudicial e judicial), passou por alteração pela Lei nº 13.964/2019, e o artigo 17, §§ 1º e 10-A, da LIA, passaram a admitir, expressamente, a possibilidade de se resolver essas demandas de forma consensual.

No entanto, em que pese a possibilidade expressamente prevista em lei de aplicação da consensualidade nas demandas que versem sobre a improbidade administrativa que causa prejuízo ao erário, há muita discussão no meio jurídico acerca de sua efetividade. Ocorre que, existe a percepção de que a realização de acordos nessas demandas estaria deixando de preservar o interesse público e resultando na impunidade do agente público.

Todavia, conforme amplamente demonstrado no presente artigo, a aplicação das formas consensuais de resolução de conflitos relacionados à improbidade que gera dano aos cofres públicos, mostram-se significativamente mais eficazes do que o próprio poder jurisdicional. Isso se dá pelo fato de que, primeiramente, antes da realização de um acordo, seja na fase extrajudicial, seja na fase judicial, o Ministério Público sempre observará os princípios constitucionais aplicáveis na espécie, de modo que se mantenha preservado o interesse público. Além disso, é observado também cada caso concreto, afinal, a depender do valor do dano ao erário causado pelo agente, o Órgão Ministerial, atento aos princípios da proporcionalidade e do melhor interesse público, pode concluir que a via mais adequada para se buscar o ressarcimento ao erário é a judicial, e não por meio de acordos.

Verifica-se, portanto, que na maioria dos casos dessa natureza, a forma mais adequada e eficaz de conseguir que o agente devolva os valores devidos ao erário é por meio da realização de acordos. Ademais, cumpre ressaltar que um acordo, devidamente homologado pelo juízo competente, converte-se em título executivo judicial. Neste caso, na hipótese de descumprimento de qualquer das obrigações impostas ao agente em face do acordo, o

Ministério Público possui legitimidade para executar o acordo perante o Poder Judiciário, a fim de fazê-lo cumprir.

Por isso, ao contrário do que se imagina, a realização de acordos nas demandas que versam sobre a improbidade administrativa que causa prejuízo ao erário, não resulta na impunidade do agente ou até mesmo na inobservância do melhor interesse público, mas sim possibilita uma resolução muito mais célere e eficaz do caso. Além do mais, os benefícios de aplicação da consensualidade nessas demandas possibilitam que o poder judiciário tenha um menor quantitativo de demandas, podendo, assim, prestar uma resposta jurisdicional mais satisfatória, justa e rápida nas demais demandas que lhe competem.

REFERÊNCIAS

BORGES, Cyonil; SÁ, Adriel. **Manual de Direito Administrativo Facilitado**. 4. ed. rev., ampl. e atual. Salvador: Juspodivm, 2020.

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 19 set. 2021.

BRASIL. **Lei nº 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. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/18429.htm. Acesso em: 19 set. 2021.

BRASIL. **Lei nº 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. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/17347orig.htm. Acesso em: 19 set. 2021.

BRASIL. **Lei nº 9.613, de 3 de março de 1998**. Dispõe sobre os crimes de "lavagem" ou ocultação de bens, direitos e valores; a prevenção da utilização do sistema financeiro para os ilícitos previstos nesta Lei; cria o Conselho de Controle de Atividades Financeiras - COAF, e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19613.htm. Acesso em: 15 nov. 2021.

BRASIL. **Lei nº 13.964, de 24 de dezembro de 2019**. Aperfeiçoa a legislação penal e processual penal. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/lei/L13964.htm. Acesso em: 15 nov. 2021.

CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO. **Resolução nº 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:

<https://www.cnmp.mp.br/portal/images/Resolucoes/Resolu%C3%A7%C3%A3o-179.pdf>. Acesso em: 15 nov. 2021.

LIMA, Wellington Henrique Rocha de; FERREIRA, Jussara Suzi Assis Borges Nasser. Autocomposições como efetivas formas de resolução de demandas eivadas de ato de improbidade administrativa. **Scientia Iuris**, Londrina, v. 24, n. 1, p. 25-38, mar. 2020. Disponível em: <http://www.uel.br/revistas/uel/index.php/iuris/article/view/37704>. Acesso em: 16 mai. 2021.

MAZZA, Alexandre. **Manual de Direito Administrativo**. 8. ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2018.

NEVES, Daniel Amorim Assumpção. **Manual de Direito Processual Civil**. 13. ed. rev. ampl. e atual. Salvador: Juspodivm, 2021.

PERPETUO, Rafael Silva. et al. Os métodos adequados de solução de conflitos: mediação e conciliação. **Rev. Fac. Direito São Bernardo do Campo**, v. 24, n. 2, 2018.

SAIKALI, Lucas Bossoni; CABRAL, Flávio Garcia. O termo de ajustamento de conduta como instrumento de consensualidade na improbidade administrativa. **Revista Brasileira de Pesquisa Jurídica**, Avaré, v. 2, n. 1, p. 27-52, jan./abr. 2021. Disponível em: <https://ojs.eduvaleavare.com.br/index.php/rbpj/article/view/14>. Acesso em: 15 nov. 2021.