



ESCOLA DA MAGISTRATURA DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO

A (Im) possibilidade de o Ministério Público Transacionar em Ação de Improbidade Administrativa

Rafael Barroso Moreira Negri

Rio de Janeiro
2016

RAFAEL BARROSO MOREIRA NEGRI

A (Im) possibilidade de o Ministério Público Transacionar em Ação de Improbidade Administrativa

Artigo científico apresentado como exigência de conclusão de Curso de Pós-Graduação *Lato Sensu* da Escola da Magistratura do Estado do Rio de Janeiro

Professores Orientadores:

Mônica C. F. Areal

Néli L. C. Fetzner

Nelson C. Tavares Junior

Rio de Janeiro
2016

A (IM) POSSIBILIDADE DE O MINISTÉRIO PÚBLICO TRANSACIONAR EM AÇÃO DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA

Rafael Barroso Moreira Negri

Graduado pela Faculdade de Direito da
Universidade Federal do Rio de Janeiro (FND-
UFRJ). Juiz leigo. Advogado.

Resumo - Cada vez mais se verifica a prática de atos de improbidade administrativa na sociedade e, por isso, necessária se faz a análise da ação de improbidade administrativa. Por sua vez, ante a busca pela maior efetividade dessa ação, o Ministério Público passa a transacionar com o réu. Nesse cenário, examinar-se-á a possibilidade da celebração dessa transação - a qual abarca direitos indisponíveis-, à luz do ordenamento jurídico brasileiro vigente.

Palavras-chave - Direito Administrativo. Tutela Coletiva. Ação de Improbidade Administrativa. Transação. Ministério Público.

Sumário - Introdução. 1. Os contornos dos direitos indisponíveis e da transação. 2. Quais atos a ação de improbidade busca coibir e quais os riscos de transacionar os direitos envolvidos nessa ação? 3. O ministério público é legitimado para defender direitos indisponíveis? Se sim, ele poderia transacioná-los em ação de improbidade administrativa? Conclusão. Referências.

INTRODUÇÃO

A presente pesquisa científica examina a possibilidade de o Ministério Público realizar a transação de direitos indisponíveis em ação de improbidade administrativa. A análise dessa questão está intimamente ligada aos inúmeros casos de corrupção na Administração Pública que, atualmente, estão sendo noticiados. Observa-se, nos veículos de comunicação, que o Ministério Público vem adotando o instituto jurídico da delação premiada, que possui o mesmo fim da transação que será analisada, qual seja, busca realizar um acordo com o acusado para que o mesmo contribua com a investigação e lhe seja aplicada uma pena menos severa da que a lei comina.

Nesse passo, oportuno salientar que a lei de improbidade administrativa (Lei n. 8.429, de 2 de junho de 1992), por muitos anos, previa expressamente, em seu artigo 17, §1º que era vedada transação, acordo ou conciliação na ação de improbidade. Ocorre que, recentemente, veio a lei sobre a mediação (Lei n. 13.140, de 26 de junho de 2015), que dispõe

em seu artigo 36, §4º sobre a possibilidade de conciliação nas ações de improbidade administrativa. Dessa maneira, verifica-se a completa mudança de paradigma. Diante desse cenário, buscar-se-á analisar se a Constituição da República (CRFB/1988) ampara essa alteração legislativa. Ademais, vale lembrar que esse citado artigo 17 havia sido revogado, recentemente, pela medida provisória n. 703, de 18 de dezembro de 2015. Todavia, tal medida provisória perdeu sua validade em 29.5.2016, sem aprovação do Congresso Nacional. Por conseguinte, o aludido §1º, do art. 17, da Lei de improbidade teve sua vigência restabelecida, produzindo seus efeitos.

Dessarte, cumpre salientar que o tema é controvertido na doutrina e volta a ser discutido mais fervorosamente, sobretudo, em razão da alteração legislativa supracitada.

Nesse passo, para uma melhor compreensão do tema, serão averiguados, no primeiro capítulo, quais seriam os contornos dos direitos indisponíveis. Ainda serão examinados eventuais limites legais da transação. Dessa maneira, esse capítulo tem por objetivo apresentar o que se entende por direito indisponível, bem como apontar os limites legais que disciplinam o instituto da transação.

Por sua vez, no segundo capítulo, serão examinados quais direitos a ação de improbidade administrativa busca tutelar/defender. Serão investigados também os riscos que, porventura, a transação possa gerar, mormente as consequências de uma transação viciada, ante a má-fé do investigado. Desse modo, esse capítulo tem por objetivo apontar os principais direitos tutelados pela ação de improbidade, bem como indicar eventuais riscos de se transacionar tais direitos nessa ação.

No terceiro capítulo, examinar-se-á se o Ministério Público possui legitimidade para defender direitos indisponíveis, bem como se a Constituição da República Federativa do Brasil autoriza que ele transacione tais direitos em ação de improbidade administrativa. Portanto, esse capítulo tem por objetivo comprovar que o Ministério Público é legitimado para defender os direitos indisponíveis, assim como a Carta Magna o autoriza a transacionar esses direitos, com fulcro no interesse público, no interesse da coletividade.

Dessa maneira, a presente pesquisa que se pretende realizar adotará a metodologia qualitativa, na medida em que visa a interpretar o instituto jurídico da transação e visa a enfrentar as questões controvertidas desse instituto na ação de improbidade administrativa. Também, adotar-se-á a metodologia descritiva, haja vista que serão expostas as características da transação penal e dos direitos indisponíveis e, ainda, será apresentado o escopo da ação de improbidade administrativa. Ademais, convém mencionar que será promovida também a pesquisa bibliográfica – livros e artigos científicos -, porquanto será levada a efeito a leitura

análítica do material coligido sobre o tema, assim como será feita a análise e a reflexão desses textos.

1. OS CONTORNOS DOS DIREITOS INDISPONÍVEIS E DA TRANSAÇÃO

No presente capítulo, serão investigados os contornos dos direitos indisponíveis, isto é, o que se poderia entender como direito indisponível. Ainda, serão examinados os limites da transação. Assim, de início, será verificada a previsão desses direitos no ordenamento.

Quanto à previsão dos direitos indisponíveis no ordenamento jurídico brasileiro, a Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 (CRFB/88) faz mera referência à indisponibilidade dos interesses individuais, no seu artigo 127¹. Por sua vez, na legislação infraconstitucional, há a menção de interesses individuais indisponíveis, por exemplo: nos arts. 1º, 5º, I, 6º, VII, “d” e 83, IV da Lei complementar n. 75/93²; no art. 201, IX, do Estatuto da criança e do Adolescente (ECA)³; e no art. 74, 79, 81, do Estatuto do Idoso⁴. Em tais diplomas, utiliza-se o termo “interesses” como sinônimo de “direitos”, e está relacionado aos interesses individuais e, em algumas hipóteses, aos sociais.

Nessa esteira, oportuno apontar os principais traços dos direitos indisponíveis. Geralmente, entende-se como direito indisponível aquele atinente a um interesse público, quer seja coletivo, quer seja individual. São aqueles em relação aos quais os seus titulares não possuem qualquer poder de disposição, na medida em que nascem, desenvolvem-se e extinguem-se de modo independente da vontade dos titulares. Possuem como principais

¹BRASIL. Constituição Federal de 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/ConstituicaoCompilado.htm>. Acesso em: 15 abr. 2016.

² BRASIL. Lei complementar n.75/93 (Estatuto do Ministério Público da União). Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp75.htm>. Acesso em: 15 abr. 2016.

³ BRASIL. Lei n. 8.069/1990 (Estatuto da Criança e do adolescente). Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8069Compilado.htm>. Acesso em: 15 abr. 2016.

⁴ BRASIL. Lei n. 10.741/2003 (Estatuto do Idoso). Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2003/L10.741.htm>. Acesso em: 15 abr. 2016.

características serem irrenunciáveis e, em regra, intransmissíveis⁵; e são apresentados muitas vezes como característica intrínseca aos direitos fundamentais. Dessa maneira, abrangem os direitos referentes ao estado, à capacidade da pessoa e aos direitos da personalidade.

Nesse sentido, o sítio eletrônico da Câmara dos Deputados anota que direitos indisponíveis são aqueles dos quais a pessoa não pode abrir mão, tais como, o direito à liberdade, à vida, à dignidade e à saúde (ex. o caso de que uma pessoa não pode vender um órgão do seu corpo, embora ele lhe pertença)⁶. Desse modo, tal direito não pode ser onerado pelo próprio titular e, tampouco, terceiros podem interferir nele, ainda que haja o consentimento do titular.

Todavia, conquanto o nome de “indisponíveis”, há quem entenda a existência de exceções a tal indisponibilidade. É o caso, por exemplo, do enunciado n. 4 da I Jornada de Direito Civil, do Conselho da Justiça Federal (CJF)⁷ que dispõe que os direitos da personalidade podem sofrer limitação voluntária, desde que essa limitação não seja permanente, e nem geral.

Nesse passo, importante mencionar julgado do STF⁸ (RE n. 248.869/SP) que apresenta distinção entre direitos patrimoniais disponíveis e direitos indisponíveis (patrimoniais ou não). Os direitos que são meramente patrimoniais, em regra, são os disponíveis (que podem ser transacionados, renunciados, etc.), enquanto os que possuem a natureza existencial/pessoal (ex. privacidade, imagem, etc.) são aqueles que gozam de maiores limitações para sua disposição.

⁵ BRASIL. Procuradoria da República em Mato Grosso do Sul. Ministério Público Federal. Disponível em: <<http://www.prms.mpf.mp.br/conheca-o-mpf/ministerio-publico-no-brasil/definicao>>. Acesso em: 15 abr. 2016.

⁶ BRASIL. Câmara dos Deputados. Câmara Notícias. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/camaranoticias/noticias/119440.html>>. Acesso em 15 abr. 2016.

⁷ BRASIL. Enunciado n. 4 da I Jornada de Direito Civil, do Conselho da Justiça Federal (CJF): “O exercício dos direitos da personalidade pode sofrer limitação voluntária desde que não seja permanente nem geral”. Disponível em: <<http://daleth.cjf.jus.br/revista/enunciados/IJornada.pdf>>. Acesso em 16 out. 2016.

⁸ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. RE n. 248.869/SP. Relator: Ministro Maurício Corrêa. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudencia/listarJurisprudencia.asp?s1=%28RE%24.SCLA.+E+248869.NUME.%29+OU+%28RE.ACMS.+ADJ2+248869.ACMS.%29&base=baseAcordaos&url=http://tinyurl.com/a9jjks2>>. Acesso em: 15 abr. 2016.

O ministro relator, no seu voto, asseverou que a indisponibilidade de certo direito não advém da natureza pública ou privada das relações jurídicas que lhe são subjacentes, mas, sim, decorre da relevância que o direito possui. Ainda, explica que o direito individual indisponível é aquele que a sociedade, por intermédio de seus representantes, considera como essencial à obtenção da paz social. O ministro ressaltou que o direito individual indisponível não pode ser disposto pelo seu titular, em prol do bem comum maior a proteger, porquanto está gravado de ordem pública subjacente, isto é, pela utilidade universal da comunidade.

Contudo, cabe anotar⁹ que a divisão entre direitos patrimoniais e não patrimoniais não se resolve com a simples afirmação de que os direitos patrimoniais são disponíveis, ao passo que os demais não são. Certamente, há direitos fundamentais que correspondem a valores financeiros, e seria incongruente aceitar que os valores pecuniários são disponíveis, ao passo que o direito, em si, não é. Por exemplo, os direitos concernentes à previdência social, os direitos dos trabalhadores, etc. são indisponíveis. Por sua vez, os direitos não patrimoniais da imagem e da inafastabilidade do controle jurisdicional (via a arbitragem), etc. podem ser dispostos.

Face ao exposto, constata-se que o conceito de “direitos indisponíveis” não é um conceito hermético, fechado, embora, num primeiro momento, possa parecer. Outrossim, o conceito de disponibilidade de um direito não leva em conta, primordialmente, o fato de esse possuir natureza pública ou privada. Convém anotar, ainda, que os direitos precipuamente existenciais, por serem intrínsecos à pessoa, levariam, de forma açodada, à conclusão que não podem ser dispostos, mas essa regra não é absoluta.

⁹ MARTEL, Letícia de Campos Velho. *Direitos Fundamentais Indisponíveis – Os Limites e os Padrões do Consentimento para a Autolimitação do Direito Fundamental à Vida*. Disponível em: <https://www.google.com.br/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=1&ved=0ahUKEWij15D9I5vMAhUHUZAKHSulD2gQFggdMAA&url=http%3A%2F%2Fwww.grupoddp.com.br%2Fresources%2FDireitos%2520Fundamentais%2520Indispon%25C3%25ADveis%2520-%2520Let%25C3%25ADcia%2520Martel.pdf&usg=AFQjCNGQDXF-PG_M01VKZVo45DhDyNIdiA&sig2=TOUO0KbZQtTFHkMjrOfKSA&cad=rja>. Acesso em 18 abr. 2016.

Nesse passo, delineados os contornos dos direitos indisponíveis, cumpre analisar os limites legais da transação.

Com efeito, uma das formas de realizar a transação é por meio do Termo de Ajustamento de Conduta – TAC (também conhecido como Compromisso de Ajustamento de Conduta- CAC), que é um título executivo extrajudicial. Tal instrumento está previsto no Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA)¹⁰ e também no Código de Defesa do Consumidor (CDC)¹¹. Há, ainda, outros diplomas legais, que preveem a transação, a saber, o artigo 53 da Lei Antitruste n. 8.884/94, que prevê o compromisso de cessação de atividade anticoncorrencial; artigo 79-A da Lei n. 9.605/98, que prevê o compromisso de ajustamento a ser tomado pelos órgãos ambientais. Tais diplomas constituem um microsistema do CAC no ordenamento jurídico brasileiro.

Nessa esteira, o objeto do CAC pode versar sobre qualquer obrigação de fazer ou não fazer, assim como a condenação em dinheiro, com o fito de assegurar os interesses difusos, coletivos ou individuais homogêneos. Em outras palavras, o CAC busca reparar ou prevenir os danos provocados a direitos transindividuais por ação ou omissão específica¹².

Destarte, o CAC não trata acerca da responsabilização penal ou administrativa. Com isso, considerando a autonomia das esferas de responsabilidade, a celebração do ajuste não exclui essas esferas. Com efeito, o CAC é um importante mecanismo de composição na modalidade submissão visando à solução negociada para o cumprimento de uma obrigação legal ou contratual.¹³ Realizada essas considerações, cabe mencionar a divergência doutrinária

¹⁰ BRASIL. Art. 211 do ECA: “Os órgãos públicos legitimados poderão tomar dos interessados compromisso de ajustamento de sua conduta às exigências legais, o qual terá eficácia de título executivo extrajudicial”.

¹¹ BRASIL. O artigo 113 do CDC incluiu o §6º ao artigo 5º da Lei de Ação Civil Pública n. 7.347/85, que assim dispõe: “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”.

¹² MARIQUITO, Carla da Silva. Compromisso de Ajustamento de Conduta: Aspectos Gerais. *Revista Eletrônica de Direito Processual – REDP*. Volume X. Periódico da Pós-Graduação Stricto Sensu em Direito Processual da UERJ. Patrono: José Carlos Barbosa Moreira. Disponível em: <www.redp.com.br>. Acesso em: 21 mar. 2016.

¹³ SALGADO FILHO, Nilo Spinola; MARTINS Jr., Wallace Paiva. *Improbidade administrativa e transação*. Disponível em: <http://www.midia.apmp.com.br/arquivos/pdf/artigos/improbidade_transacao.pdf>. Acesso em 21 mar. 2016.

acerca da natureza jurídica do CAC. Há três principais entendimentos: o CAC é uma transação; é um negócio jurídico; ou é um ato jurídico de reconhecimento do pedido.

Ante o exposto, verificam-se os limites legais da transação. Nessa esteira, convém agora analisar quais direitos a ação de improbidade administrativa busca tutelar/defender.

2. QUAIS ATOS A AÇÃO DE IMPROBIDADE BUSCA COIBIR E QUAIS OS RISCOS DE TRANSACIONAR OS DIREITOS ENVOLVIDOS NESSA AÇÃO?

No presente capítulo, serão examinados quais atos a ação de improbidade administrativa busca coibir, ocasião em que o estudo passará pela conceituação e exame da natureza jurídica do ato administrativo ímprobo. Serão investigados também os riscos que, porventura, a transação possa gerar, mormente as consequências de uma transação viciada, ante a má-fé do investigado. Desse modo, esse capítulo tem por objetivo apontar a conceituação e a natureza jurídica do ato probo, os principais atos que a ação de improbidade visa rechaçar, e indicar eventuais riscos de se transacionar os direitos envolvidos nessa ação.

De início, para melhor compreensão dos atos que a ação de improbidade visa a coibir, oportuno preliminarmente conceituar o ato de improbidade administrativa. A improbidade administrativa representa a desonestidade no tratamento da coisa pública, por parte dos administradores e servidores públicos¹⁴. Mas não só a desonestidade/corrupção, pois também o ato pode ser praticado mediante despreparo e incompetência do agente público¹⁵. Assim, o ato de improbidade administrativa configura toda conduta do agente público, a qual

¹⁴ ANDRADE, Adriano; MASSON, Cleber; ANDRADE, Landolfo. *Interesses Difusos e Coletivos: Esquematizado*. 5. ed. São Paulo: Método, 2015, p. 674.

¹⁵ SOBRANE apud ANDRADE, Adriano; MASSON, Cleber; ANDRADE, Landolfo. *Interesses Difusos e Coletivos: Esquematizado*. 5. ed. São Paulo: Método, 2015, p. 674-675.

é nociva, corrupta, ou inepta, e viola, de forma dolosa ou culposa, os princípios constitucionais – implícitos ou expressos – que norteiam a Administração Pública, independente da ocorrência de locupletamento ilícito ou dano ao erário. *A contrario sensu*, o ato administrativo probo consubstancia a preservação da moralidade administrativa e do patrimônio público.

Nesse passo, não se pode olvidar de um alerta do doutrinador Arnaldo Rizzardo. Ele esclarece que não se pode confundir a improbidade com mera ilegalidade, ou com uma conduta que não observe o direito positivo, sob pena de quase a totalidade das irregularidades administrativas afrontarem o princípio da legalidade. Se fosse dessa forma, toda a autoridade coatora que perdesse na ação de mandado de segurança, em virtude de um ato ilegal, figurar-se-ia como réu na ação de improbidade administrativa. Desse modo, rechaçando essa conclusão, Rizzardo salienta que só é passível de ação de improbidade atos de gravidade maior, que afrontem princípios que prevaleçam a outros, como nos casos de o agente se aproveitar da função pública ou do patrimônio público com o fito de garantir vantagem pessoal, ou favorecer outrem, ou ir de encontro a valores relevantes da Administração Pública¹⁶.

Nessa esteira, segundo assevera Cleber Masson, a doutrina majoritária entende que o ato de probidade administrativa possui natureza de direito difuso¹⁷. Aliás, esse é o entendimento adotado pelo Superior Tribunal de Justiça (STJ), a título de ilustração, no REsp 861.566/GO¹⁸, no REsp 507.142/MA¹⁹, e no REsp 1.085.218/RS²⁰. Com efeito, o conceito

¹⁶ RIZZARDO, Arnaldo. *Ação Civil Pública e Ação de Improbidade Administrativa*. 3. ed. rev. atual. ampl. Rio de Janeiro: Forense, 2014, p. 360.

¹⁷ ANDRADE, Adriano; MASSON, Cleber; ANDRADE, Landolfo. *Interesses Difusos e Coletivos: Esquematizado*. 5. ed. São Paulo: Método, 2015, p. 675.

¹⁸ BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. REsp n. 861566/GO. Relator: Ministro Luiz Fux. Disponível em: <https://ww2.stj.jus.br/processo/revista/documento/mediado/?componente=ITA&sequencial=765197&num_registro=200601194065&data=20080423&formato=PDF>. Acesso em: 17 set. 2016.

¹⁹ BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. REsp n. 507.142/MA. Relator: Ministro João Otávio de Noronha. Disponível em: <https://ww2.stj.jus.br/processo/revista/documento/mediado/?componente=ITA&sequencial=601513&num_registro=200300044155&data=20060313&formato=PDF>. Acesso em: 17 set. 2016.

legal de direito difuso está previsto no inciso I, do parágrafo único, do artigo 81, do Código de Defesa do Consumidor (CDC)²¹. Por ser difuso, compreende as seguintes características: objeto indivisível (interesse de todos e de cada um na observância da probidade); seus titulares unidos em virtude de uma situação de fato comum (estão sujeitos às consequências dos danos à probidade administrativa); e seus titulares são indeterminados ou indetermináveis (a tutela da probidade pertence à coletividade como um todo). Com efeito, considerando os contornos traçados no capítulo anterior e que a probidade administrativa é um direito difuso, pode concluir-se que a ação de improbidade administrativa busca a proteção de direitos indisponíveis.

Assentados o conceito e a natureza jurídica do ato de improbidade administrativa, cumpre agora verificar, com amparo na legislação específica, quais atos a ação de improbidade administrativa busca afastar da sociedade.

A norma que regula a ação de improbidade administrativa (Lei n. 8.492/94) – a qual possui seu parâmetro no §4º, do art. 37, da CRFB/88 - traz 3 espécies de atos administrativos ímprobos em seu capítulo II (“Dos Atos de Improbidade Administrativa”), os quais se busca coibir: atos que importem enriquecimento ilícito²² (art. 9º, dessa lei), atos que causem prejuízo ao erário (art. 10, dessa lei) e atos que atentem contra os princípios da administração pública (art. 11, dessa lei). Consoante a jurisprudência do STJ (Resp n. 875.163/RS²³, Resp n.

²⁰ BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. REsp n. 1.085.218/RS. Relator: Ministro Luiz Fux. Disponível em: <https://ww2.stj.jus.br/processo/revista/documento/mediado/?componente=ITA&sequencial=920884&num_registro=200801872713&data=20091106&formato=PDF>. Acesso em: 17 set. 2016

²¹ BRASIL. Art. 81, I, do CDC: “ Art. 81. A defesa dos interesses e direitos dos consumidores e das vítimas poderá ser exercida em juízo individualmente, ou a título coletivo. Parágrafo único. A defesa coletiva será exercida quando se tratar de: I - interesses ou direitos difusos, assim entendidos, para efeitos deste código, os transindividuais, de natureza indivisível, de que sejam titulares pessoas indeterminadas e ligadas por circunstâncias de fato; (...)”.

²² Oportuno pontuar que na modalidade de enriquecimento ilícito não necessariamente o agente precisa gerar lesão aos cofres públicos, pois, a título de ilustração, ele pode ter recebido propina de terceiros (incisos I, II, III, V, VI e IX, do art. 9, da lei de improbidade administrativa).

²³ BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. REsp n. 875.163/RS. Relatora: Ministra Denise Arruda. Disponível em: <https://ww2.stj.jus.br/processo/revista/documento/mediado/?componente=ITA&sequencial=842690&num_registro=200601719017&data=20090701&formato=PDF>. Acesso em: 17 set. 2016.

414.697/RO²⁴ e Resp n. 827.445/SP²⁵), os atos de improbidade dos artigos 9º e 11, da lei em comento só se configuram quando eivados de dolo, ao passo que os atos do artigo 10 dessa lei podem ser praticados por dolo (vontade livre e consciente de praticar o ato ou assumir o risco da ofensa à probidade) ou culpa (negligência, imprudência ou imperícia – ausência de dever objetivo de cuidado).

Apontados os atos que a ação de improbidade administrativa visa a impedir, cumpre neste momento indagar: caso hipoteticamente fosse possível transacionar direitos indisponíveis em ação de improbidade administrativa²⁶, haveria algum risco para o interesse público?

Para responder a essa pergunta, primeiro precisa esclarecer o que seria, na prática, “transacionar direitos na ação de improbidade”. Em síntese, isso se consubstancia na renúncia total ou parcial à pretensão das sanções da improbidade administrativa, isto é, quando o *parquet* abdica de requerer cumulativamente tais sanções ou celebra alguma espécie de acordo que implique resultado idêntico. O órgão público legitimado que toma o compromisso se obriga apenas a não agir judicialmente contra o compromitente em relação àquilo que foi objeto do ajuste.

Para o procurador de justiça Nilo Spinola e para o promotor de justiça Wallace Paiva tal transação possivelmente comprometeria a “Lei Ficha Limpa” (Lei Complementar n. 135/2010), porquanto se poderia acordar que o agente público apenas ressarciria o dano ou

²⁴ BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. REsp n. 414.697/RO. Relator: Ministro Herman Benjamin. Disponível em: <https://ww2.stj.jus.br/processo/revista/documento/mediado/?componente=ITA&sequencial=904735&num_registro=200200167295&data=20100916&formato=PDF>. Acesso em: 17 set. 2016.

²⁵ BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. REsp n. 827.445/SP. Relator: Ministro Luiz Fux. Disponível em: <https://ww2.stj.jus.br/processo/revista/documento/mediado/?componente=ITA&sequencial=838339&num_registro=200600589223&data=20100308&formato=PDF>. Acesso em: 17 set. 2016.

²⁶ A análise propriamente dita da (im) possibilidade de transação dos direitos tutelados pela ação de improbidade administrativa será feita no capítulo seguinte (3º Capítulo). Por ora, apenas partir-se-á da premissa que é possível, com o fito de analisar os riscos dessa transação.

pagaria uma multa, não o sancionando com a inelegibilidade²⁷. Ainda, oportuno lembrar que o investigado pelo ato ímprobo poderia confessar parcialmente ou mentir em certo ponto para as autoridades, de modo que evitasse investigação e colheita de provas mais apurada de todo o ato cometido, sob a cognição exauriente que uma ação judicial de improbidade administrativa poderia proporcionar. Com isso, diante da falsa percepção da realidade, o parquet estaria satisfeito com o acordo celebrado, o qual estaria fundamentado em inverdades ditas pelo agente público investigado. Outro risco que a doutrina²⁸ aponta é o instrumento firmado conter vício que lhe gere nulidade ou seja incapaz de reparar o dano na integralidade (o chamado “compromisso parcial”), frustrando, pois, a finalidade buscada pela lei de improbidade. Também se menciona que a vedação da transação na ação de improbidade (art. 17,§1º, Lei n. 8.429/92) é justamente para evitar a trestinação do ato, isto é, evitar que sejam praticados atos mais graves de improbidade no bojo da própria ação de improbidade.

Assim sendo, demonstrados os atos ímprobos que a ação de improbidade busca coibir e os riscos de transacioná-los, examinar-se-á no capítulo seguinte se o Ministério Público possui legitimidade para defender os direitos indisponíveis protegidos pela ação de improbidade administrativa, bem como se a Constituição da República Federativa do Brasil autoriza que ele transacione tais direitos na aludida ação.

²⁷ SALGADO FILHO, Nilo Spinola; MARTINS Jr., Wallace Paiva. *Improbidade administrativa e transação*. Disponível em: < http://www.midia.apmp.com.br/arquivos/pdf/artigos/improbidade_transacao.pdf >. Acesso em 17 mar. 2016.

²⁸ DE PINHO, Humberto Dalla Bernardina; DE FARIAS, Bianca Oliveira. *Apontamentos sobre o compromisso de ajustamento de conduta na lei de improbidade administrativa e no projeto de lei da ação civil pública*. Disponível em: <http://http://www.ambito-juridico.com.br/site/index.php?n_link=revista_artigos_leitura&artigo_id=6468>. Acesso em 17 out. 2016.

3. O MINISTÉRIO PÚBLICO É LEGITIMADO PARA DEFENDER DIREITOS INDISPONÍVEIS? SE SIM, ELE PODERIA TRANSACIONÁ-LOS EM AÇÃO DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA?

No presente capítulo, examinar-se-á se o Ministério Público possui legitimidade para defender direitos indisponíveis, bem como se a Constituição da República Federativa do Brasil autoriza que ele transacione tais direitos em ação de improbidade administrativa.

A Constituição da República Federativa do Brasil de 1998 prevê expressamente, em seu artigo 127, *caput* que ao Ministério Público incumbe a defesa dos interesses sociais e individuais indisponíveis. Por sua vez, o art. 129, III, parte final, desse diploma também anota que é função institucional do parquet proteger interesses difusos e coletivos, que pode ser veiculada pela ação civil pública (Lei n. 7.347/85). Outrossim, o artigo 82, I, do Código de Defesa do Consumidor (CDC – Lei n. 8.078/90) preconiza que o parquet é legitimado para tutelar os direitos difusos, coletivos e individuais homogêneos. Dessa forma, verifica-se, sem muito esforço, que o Ministério Público é legitimado para defender os direitos indisponíveis.

Nesse passo, cumpre examinar agora: o órgão ministerial poderia transacionar tais direitos indisponíveis em ação de improbidade administrativa?

Tal indagação gera controvérsia no mundo jurídico. Com efeito, a lei de improbidade administrativa expressamente veda qualquer transação ou acordo nas demandas de improbidade administrativa²⁹ (art. 17, § 1º, da Lei n. 8.429, de junho de 1992). Todavia, a discussão dessa controvérsia ficou mais acentuada com a entrada em vigor da lei de mediação no ano de 2015 (Lei n. 13.140, de 26 de junho de 2015), a qual dispõe sobre a mediação entre particulares como meio de solução de controvérsias e sobre a autocomposição de conflitos no

²⁹ BRASIL. Art. 17, da Lei n. 8.429/92. “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.”.

âmbito da administração pública. Nessa lei de mediação, o artigo 36, §4º claramente prevê a possibilidade de conciliação nas ações de improbidade administrativa³⁰. Deveras, há um conflito aparente de normas. E agora, qual dessas 2 leis prevalecer?

Em se tratando de conflito aparente de normas, precisa-se utilizar os critérios que resolvem esse conflito, quais sejam, hierárquico, especial e cronológico. O critério hierárquico não ajuda a resolver esse dilema, porquanto essas duas leis possuem o mesmo status de lei ordinária. Desse modo, é necessário verificar a solução nos demais critérios elencados. De um lado, tomando-se como base o critério especial, a lei de improbidade prevaleceria sobre a lei de mediação, por se aquela lei mais específica sobre o tema de improbidade, logo, não poderia transacionar os direitos indisponíveis. Por outro lado, levando-se em conta o critério cronológico, a lei de mediação prevaleceria sobre a lei de improbidade, por ser aquela mais recente e, portanto, poderia sim transacionar os direitos indisponíveis.

Por certo, o critério cronológico deve prevalecer (sendo possível a transação na ação de improbidade), na esteira do que ensina Caio Mário da Silva Pereira sobre o §2º, do art. 2º, da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro³¹ (LINDB – Decreto-Lei n. 4.657/1942), citado por Fábio de Oliveira Azevedo³². Caio Mário conclui que uma lei geral posterior pode revogar uma lei especial e vice-versa, se a lei posterior for incompatível com a anterior. Fábio de Oliveira exemplifica a Lei de condomínio e incorporação (Lei n. 4.591/64) que é especial em relação ao Código Civil/2002, mas que esta lei revogou aquela em boa parte.

³⁰ BRASIL. Lei n. 13.140, de 26 de junho de 2015: “Art. 36. No caso de conflitos que envolvam controvérsia jurídica entre órgãos ou entidades de direito público que integram a administração pública federal, a Advocacia-Geral da União deverá realizar composição extrajudicial do conflito, observados os procedimentos previstos em ato do Advogado-Geral da União. (...)§ 4o Nas hipóteses em que a matéria objeto do litígio esteja sendo discutida em ação de improbidade administrativa ou sobre ela haja decisão do Tribunal de Contas da União, a conciliação de que trata o caput dependerá da anuência expressa do juiz da causa ou do Ministro Relator. ”

³¹ BRASIL. Decreto-Lei n. 4.657/1942: “Art. 2º. Não se destinando à vigência temporária, a lei terá vigor até que outra a modifique ou revogue. (...) § 2º A lei nova, que estabeleça disposições gerais ou especiais a par das já existentes, não revoga nem modifica a lei anterior.”

³² CAIO MÁRIO apud AZEVEDO, Fábio de Oliveira. *Direito Civil: Introdução e Teoria Geral*. 4. ed. rev. atual. ampl. Rio de Janeiro: Forense, 2014, p. 59.

Nessa esteira, alguém poderia indagar que faltam normas mais específicas que regulem como se daria tal transação. De fato, sim, todavia, a doutrina sistematiza isso³³. Com efeito, Humberto Dalla e Bianca Oliveira apresentam 4 efeitos da transação celebrada entre as partes: a) determinação da responsabilidade do obrigado pelo cumprimento do ajustado; b) formação de título executivo extrajudicial; c) suspensão do procedimento administrativo no qual foi tomado ou para o qual tenha repercussão; d) encerramento da investigação após seu cumprimento. No caso de o termo de ajustamento de conduta ser celebrado no curso de procedimento investigatório, tal acordo deveria ser submetido a procedimento administrativo de controle e monitoramento, ou seja, acompanhamento *interna corporis*. Se houver descumprimento do acordo, não seria o caso de prosseguimento do procedimento investigatório e, tampouco, de ajuizamento de ação de conhecimento, pois bastaria o ajuizamento de ação executiva.

Essa mesma doutrina elenca 4 limites que a transação deve respeitar: a) não pode o termo de ajustamento fixar cláusulas impedindo o acesso dos lesados à jurisdição, ou seja, o que se sentir individualmente lesado poderá adentrar as portas do Judiciário; b) não pode o acordo incluir renúncia a direitos materiais de que não são titulares os órgãos públicos legitimados, mas sim a coletividade; c) não pode ocorrer transação no que tange ao objeto material do litígio, haja vista que os legitimados à ação civil pública não possuem disponibilidade sobre o direito material controvertido.

Contudo, Humberto Dalla e Bianca Oliveira destacam a possibilidade de pequenas concessões relativas à forma e ao prazo para cumprimento das obrigações constantes do acordo, uma vez que essas não significam transação sobre o direito material controvertido,

³³ DE PINHO, Humberto Dalla Bernardina; DE FARIAS, Bianca Oliveira. *Apontamentos sobre o compromisso de ajustamento de conduta na lei de improbidade administrativa e no projeto de lei da ação civil pública*. Disponível em: <http://www.ambito-juridico.com.br/site/index.php?n_link=revista_artigos_leitura&artigo_id=6468>. Acesso em 17 out. 2016.

mas em pequenos benefícios que não violam a indisponibilidade do direito em questão, e que garantem maior viabilidade na reparação dos danos ocorridos.

Com efeito, Emerson Garcia e Rogério Pacheco Alves defendem³⁴ que a intenção do legislador foi proibir a celebração de TAC, em matéria de improbidade, que afaste a aplicação das sanções elencadas no art. 12, da lei de improbidade. Por outro lado, tais doutrinadores aceitam a possibilidade de acordo no que concerne às condições, o prazo e o modo de reparação do dano causado ao erário ou mesmo quanto à perda da vantagem ilicitamente obtida pelo agente, por serem direitos meramente patrimoniais, disponíveis. Nesse ponto, salientam que não se poderia dispor da reparação integral do dano e da pretensão sancionatória. Dessa forma, o que for acordado entre o agente ímprobo e o órgão legitimado quanto à reparação integral do dano (condições, prazo e modo) não impedirá o ajuizamento da ação civil para a aplicação das sanções elencadas no art. 12, da lei de improbidade e no art. 37, § 5º, da CRFB/88, tais como: a suspensão dos direitos políticos; a perda da função pública; a proibição de contratar com o Poder Público ou dele receber benefícios/incentivos fiscais ou creditícios; e o pagamento de multa.

Por derradeiro, não é despendendo ressaltar que há, basicamente, dois entendimentos sobre o controle judicial do compromisso de ajustamento de conduta: a) o CAC consubstancia garantia/responsabilidade mínima e, portanto, outro legitimado poderia pleitear em juiz algo além do acordado; e b) a existência de CAC impede que outro legitimado proponha ação civil pública sobre esses mesmos fatos, sob alegação de mera insatisfação, por carecer de interesse processual³⁵.

³⁴ ALVES; GARCIA apud DE PINHO, Humberto Dalla Bernardina; DE FARIAS, Bianca Oliveira. *Apontamentos sobre o compromisso de ajustamento de conduta na lei de improbidade administrativa e no projeto de lei da ação civil pública*. Disponível em: <http://www.ambito-juridico.com.br/site/index.php?n_link=revista_artigos_leitura&artigo_id=6468>. Acesso em 17 out. 2016.

³⁵ MARIQUITO, Carla da Silva. Compromisso de Ajustamento de Conduta: Aspectos Gerais. *Revista Eletrônica de Direito Processual – REDP*. Volume X. Periódico da Pós-Graduação Stricto Sensu em Direito Processual da UERJ. Patrono: José Carlos Barbosa Moreira. Disponível em: <www.redp.com.br>. Acesso em: 21 mar. 2016.

CONCLUSÃO

Ao longo do presente estudo, foram verificados, de início, os contornos dos direitos indisponíveis, tendo sido demonstrado que até tais direitos podem ser dispostos - ex. abrir mão de parcela de direito da personalidade, tal como, o direito à imagem. Em outras palavras: direitos indisponíveis podem ser dispostos. Tal afirmação pode parecer contraditória num primeiro olhar, mas não é, porquanto o conceito de “direitos indisponíveis” não é hermético, fechado. Desse modo, foi observado que o direito atinge o status de “direito indisponível”, basicamente, em virtude de sua maior importância perante os demais – ser direito basilar da sociedade -, mas convém salientar que tal relevância não advém necessariamente da natureza pública ou privada das relações jurídicas que lhe são subjacentes, conforme já exposto.

Nessa esteira de raciocínio, no segundo capítulo, foi apresentado o entendimento da doutrina majoritária de que a improbidade administrativa possui a natureza de direito difuso. Em razão das características dessa natureza, especialmente o interesse da coletividade, pode concluir-se que a ação de improbidade administrativa busca a proteção de direitos indisponíveis. Ainda no segundo capítulo, tomando-se como base a possibilidade da transação de direitos indisponíveis, foram apontados os riscos de eventual transação desses direitos em ação de improbidade.

Com o prosseguimento do estudo, no terceiro capítulo, demonstrou-se, de início, a evidente legitimidade do órgão do Ministério Público para defender direitos indisponíveis. Posteriormente, constatou-se que o ordenamento jurídico pátrio autoriza que o parquet transacione direitos indisponíveis em ação de improbidade administrativa, especialmente porque ele é legitimado para tutelar direitos indisponíveis e, também, em razão da vigência do artigo 36, §4º, da Lei n. 13.140/2015 (que autoriza a transação em ação de improbidade), que

é posterior e vai de encontro ao que dispõe no art. 17, § 1º, da Lei n. 8.429/1992 (que veda a transação dos direitos tratados na ação de improbidade).

Dessa forma, a atuação do parquet está calcada em alcançar um resultado mais célere e eficaz do que o processo de improbidade administrativa conseguiria. Assim, a Constituição deve ser lida com olhar vanguardista e pragmático, de modo a proporcionar mecanismos realmente eficazes para a solução de danos causados por agentes públicos ímprobos no seio da sociedade.

Nesse ponto, não é despidendo lembrar que a operação “Lava-Jato” da Polícia Federal está rompendo, atualmente, paradigmas no sentido de reaver valores e de descobrir verdades que alguns anos atrás sequer se cogitavam conseguir. Certamente, esse resultado está sendo obtido em virtude da adoção do instituto da “delação premiada” (art. 4º, §16, da Lei n. 12.850 de 2 de agosto de 2013). Instituto que possui características parecidas (mas não iguais) com a transação na ação de improbidade administrativa. Ademais, se na própria esfera penal, a qual é responsável por reprimir as condutas mais graves, é possível abreviar a demanda mediante a suspensão condicional do processo (art. 89, da Lei n. 9.099 de 26 de setembro de 1995), por qual razão não se poderia abreviar a ação de improbidade administrativa com a transação? Por óbvio, sempre lembrando que o atuar do parquet deve se pautar em direção ao interesse público.

Nem se alegue que isso daria poder imensurável ao MP, porquanto, pelo princípio republicano constante na democracia brasileira, o CAC celebrado entre o parquet e o agente público pode ser revisto judicialmente se constatados vícios, sendo os responsáveis, por conseguinte, responsabilizados. Dessa maneira, é possível que o Judiciário, uma vez consultado, analise se o CAC firmado afronta a lei ou a proporcionalidade. O exame da proporcionalidade verifica se as obrigações estabelecidas, no CAC, são adequadas, suficientes, e se os prazos e condições pactuadas se coadunam com a extensão do dano que se

busca reparar. Isto é, a flexibilização das condições impostas deve ser motivada/justificada, podendo o MP exigir do transgressor até garantias de cumprimento. Também, o Judiciário será legitimado a anular o CAC se observar erro, coação e pessoalidade.

Por seu turno, não é despidendo lembrar que o ordenamento jurídico brasileiro autoriza a transação em questão, mas seria ideal, com lastro na segurança jurídica, que houvesse maior regulamentação de tal instituto. Deveras, tal regramento poderia positivizar as ideias que a doutrina especializada sugere, as quais foram citadas no capítulo anterior.

Ante o exposto, oportuno mencionar que o presente artigo científico adotou a metodologia qualitativa, na medida em que se analisou a possibilidade de transação de direitos indisponíveis, bem como os riscos de se transacionar tais direitos em ação de improbidade. Também, adotou-se a metodologia descritiva, haja vista que foram apresentados os contornos da transação e dos direitos indisponíveis, e o escopo da ação de improbidade administrativa. Por derradeiro, concluiu-se que o ordenamento jurídico brasileiro legitima o Ministério Público a transacionar direitos indisponíveis em ação de improbidade administrativa. Diante disso, para tal estudo, foi promovida a pesquisa bibliográfica – livros e artigos científicos -, e levado a efeito a leitura analítica do material coligido sobre o tema.

REFERÊNCIAS

ANDRADE, Adriano; MASSON, Cleber; ANDRADE, Landolfo. *Interesses Difusos e Coletivos*: esquematizado. 5. ed. São Paulo: Método, 2015.

ALVES; GARCIA apud DE PINHO, Humberto Dalla Bernardina; DE FARIAS, Bianca Oliveira. *Apontamentos sobre o compromisso de ajustamento de conduta na lei de improbidade administrativa e no projeto de lei da ação civil pública*. Disponível em: <http://http://www.ambito-juridico.com.br/site/index.php?n_link=revista_artigos_leitura&artigo_id=6468>. Acesso em 17 out. 2016.

BRASIL. Constituição Federal de 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/ConstituicaoCompilado.htm>. Acesso em: 21 mar. 2016.

_____. Decreto-Lei n. 4.657, de 04 de setembro de 1942. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/Del4657compilado.htm>. Acesso em: 15 abr. 2016.

_____. Lei n. 8.429, de 02 de junho de 1992. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8429.htm>. Acesso em: 15 abr. 2016.

_____. Lei complementar n. 75, de 20 de maio de 1993. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp75.htm>. Acesso em: 15 abr. 2016.

_____. Lei n. 8.069, de 13 de julho de 1990. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8069Compilado.htm>. Acesso em: 15 abr. 2016.

_____. Lei n. 10.741, de 01 de outubro de 2003. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2003/L10.741.htm>. Acesso em: 15 abr. 2016.

_____. Lei n. 13.140, de 26 de junho 2015. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2015/Lei/L13140.htm>. Acesso em 21 mar. 2016.

_____. Código de Defesa do Consumidor. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8078.htm>. Acesso em 16 out. 2016.

_____. Procuradoria da República em Mato Grosso do Sul. Ministério Público Federal. Disponível em: <<http://www.prms.mpf.mp.br/conheca-o-mpf/ministerio-publico-no-brasil/definicao>>. Acesso em: 15 abr. 2016.

_____. Câmara dos Deputados. Câmara Notícias. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/camaranoticias/noticias/119440.html>>. Acesso em 15 abr. 2016.

_____. Enunciado n. 4 da I Jornada de Direito Civil, do Conselho da Justiça Federal (CJF). Disponível em: <<http://daleth.cjf.jus.br/revista/enunciados/IJornada.pdf>>. Acesso em 16 out. 2016.

_____. Supremo Tribunal Federal. RE n. 248.869/SP. Relator: Ministro Maurício Corrêa. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudencia/listarJurisprudencia.asp?s1=%28RE%24.SCLA.+E+248869.NUME.%29+OU+%28RE.ACMS.+ADJ2+248869.ACMS.%29&base=baseAcordaos&url=http://tinyurl.com/a9jks2>>. Acesso em: 15 abr. 2016.

_____. Superior Tribunal de Justiça. REsp n. 827.445/SP. Relator: Ministro Luiz Fux. Disponível em: <https://ww2.stj.jus.br/processo/revista/documento/mediado/?componente=ITA&sequencial=838339&num_registro=200600589223&data=20100308&formato=PDF>. Acesso em: 17 set. 2016.

_____. Superior Tribunal de Justiça. REsp n. 861566/GO. Relator: Ministro Luiz Fux. Disponível em: <https://ww2.stj.jus.br/processo/revista/documento/mediado/?componente=ITA&sequencial=765197&num_registro=200601194065&data=20080423&formato=PDF>. Acesso em: 17 set. 2016.

_____. Superior Tribunal de Justiça. REsp n. 507.142/MA. Relator: Ministro João Otávio de Noronha. Disponível em: <https://ww2.stj.jus.br/processo/revista/documento/mediado/?componente=ITA&sequencial=601513&num_registro=200300044155&data=20060313&formato=PDF>. Acesso em: 17 set. 2016.

_____. Superior Tribunal de Justiça. REsp n. 1.085.218/RS. Relator: Ministro Luiz Fux. Disponível em: <https://ww2.stj.jus.br/processo/revista/documento/mediado/?componente=ITA&sequencial=920884&num_registro=200801872713&data=20091106&formato=PDF>. Acesso em: 17 set. 2016.

_____. Superior Tribunal de Justiça. REsp n. 875.163/RS. Relatora: Ministra Denise Arruda. Disponível em: <https://ww2.stj.jus.br/processo/revista/documento/mediado/?componente=ITA&sequencial=842690&num_registro=200601719017&data=20090701&formato=PDF>. Acesso em: 17 set. 2016.

_____. Superior Tribunal de Justiça. REsp n. 875.163/RS. Relatora: Ministra Denise Arruda. Disponível em: <https://ww2.stj.jus.br/processo/revista/documento/mediado/?componente=ITA&sequencial=842690&num_registro=200601719017&data=20090701&formato=PDF>. Acesso em: 17 set. 2016.

_____. Superior Tribunal de Justiça. REsp n. 414.697/RO. Relator: Ministro Herman Benjamin. Disponível em: <https://ww2.stj.jus.br/processo/revista/documento/mediado/?componente=ITA&sequencial=904735&num_registro=200200167295&data=20100916&formato=PDF>. Acesso em: 17 set. 2016.

CAIO MÁRIO apud AZEVEDO, Fábio de Oliveira. *Direito Civil: introdução e teoria geral*. 4. ed. rev. atual. ampl. Rio de Janeiro: Forense, 2014, p. 59.

DE PINHO, Humberto Dalla Bernardina; DE FARIAS, Bianca Oliveira. *Apontamentos sobre o compromisso de ajustamento de conduta na lei de improbidade administrativa e no projeto de lei da ação civil pública*. Disponível em: <http://www.ambito-juridico.com.br/site/index.php?n_link=revista_artigos_leitura&artigo_id=6468>. Acesso em 17 out. 2016.

DOS SANTOS, Eduardo Sens. *Tac em improbidade administrativa*. Disponível em: <<http://www.mpce.mp.br/esmp/publicacoes/Edital-n-03-2012/Artigos/Eduardo-Sens-dos-Santos.pdf>>. Acesso em 21 mar. 2016.

MARIQUITO, Carla da Silva. Compromisso de Ajustamento de Conduta: aspectos gerais. *Revista Eletrônica de Direito Processual. Periódico da Pós-Graduação Stricto Sensu em Direito Processual da UERJ. Patrono: José Carlos Barbosa Moreira*. v. X. Disponível em: <www.redp.com.br>. Acesso em: 21 mar. 2016.

MARTEL, Letícia de Campos Velho. *Direitos Fundamentais Indisponíveis: os limites e os padrões do consentimento para a autolimitação do direito fundamental à vida*. Disponível em: <https://www.google.com.br/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=1&ved=0ahUKEwjl15D9I5vMAhUHUZAKHSulD2gQFggdMAA&url=http%3A%2F%2Fwww.grupoddp.com.br%2Fresources%2FDireitos%2520Fundamentais%2520Indispon%25C3%25ADveis%2520-%2520Let%25C3%25ADcia%2520Martel.pdf&usq=AFQjCNGQDXF-PG_M01VKZVo45DhDyNIdiA&sig2=TOUO0KbZQtTFHkMjrOfKSA&cad=rja>. Acesso em 18 abr. 2016.

MORAES, Adriana Ribeiro Soares. *Mitigação à Vedação da Transação da Aplicação das Sanções da Lei de Improbidade Administrativa*. Disponível em: <www.mpsp.mp.br>. Acesso em 20 mar. 2016.

MORAES, Alexandre de. *Direito Constitucional*. 19. ed. São Paulo: Atlas, 2006.

RIZZARDO, Arnaldo. *Ação Civil Pública e Ação de Improbidade Administrativa*. 3 ed. rev. atual. ampl. Rio de Janeiro: Forense, 2014.

SALGADO FILHO, Nilo Spinola e MARTINS Jr., Wallace Paiva. *Improbidade administrativa e transação*. Disponível em: <http://www.midia.apmp.com.br/arquivos/pdf/artigos/improbidade_transacao.pdf>. Acesso em 21 mar. 2016.

SOBRANE apud ANDRADE, Adriano; MASSON, Cleber; ANDRADE, Landolfo. *Interesses Difusos e Coletivos: esquematizado*. 5 ed. São Paulo: Método, 2015.

TOURINHO, Rita Andréa Rehem Almeida. O ato de improbidade administrativa de pequeno potencial ofensivo e o compromisso de ajustamento. *Revista Jus Navigandi*, Teresina, ano 9, n. 274, 7 abr. 2004. Disponível em: <<https://jus.com.br/artigos/5053>>. Acesso em: 21 mar. 2016.