

IX ENCONTRO VIRTUAL DO CONPEDI

**PROCESSO, JURISDIÇÃO E EFETIVIDADE DA
JUSTIÇA**

Todos os direitos reservados e protegidos. Nenhuma parte destes anais poderá ser reproduzida ou transmitida sejam quais forem os meios empregados sem prévia autorização dos editores.

Diretoria - CONPEDI

Presidente - Profa. Dra. Samyra Haydêe Dal Farra Naspolini - FMU - São Paulo

Diretor Executivo - Prof. Dr. Orides Mezzaroba - UFSC - Santa Catarina

Vice-presidente Norte - Prof. Dr. Jean Carlos Dias - Cesupa - Pará

Vice-presidente Centro-Oeste - Prof. Dr. José Querino Tavares Neto - UFG - Goiás

Vice-presidente Sul - Prof. Dr. Leonel Severo Rocha - Unisinos - Rio Grande do Sul

Vice-presidente Sudeste - Profa. Dra. Rosângela Lunardelli Cavallazzi - UFRJ/PUCRio - Rio de Janeiro

Vice-presidente Nordeste - Prof. Dr. Raymundo Juliano Feitosa - UNICAP - Pernambuco

Representante Discente: Prof. Dr. Abner da Silva Jaques - UPM/UNIGRAN - Mato Grosso do Sul

Conselho Fiscal:

Prof. Dr. José Filomeno de Moraes Filho - UFMA - Maranhão

Prof. Dr. Caio Augusto Souza Lara - SKEMA/ESDHC/UFMG - Minas Gerais

Prof. Dr. Valter Moura do Carmo - UFERSA - Rio Grande do Norte

Prof. Dr. Fernando Passos - UNIARA - São Paulo

Prof. Dr. Edinilson Donisete Machado - UNIVEM/UENP - São Paulo

Secretarias

Relações Institucionais:

Prof. Dra. Claudia Maria Barbosa - PUCPR - Paraná

Prof. Dr. Heron José de Santana Gordilho - UFBA - Bahia

Profa. Dra. Daniela Marques de Moraes - UNB - Distrito Federal

Comunicação:

Prof. Dr. Robison Tramontina - UNOESC - Santa Catarina

Prof. Dr. Liton Lanes Pilau Sobrinho - UPF/Univali - Rio Grande do Sul

Prof. Dr. Lucas Gonçalves da Silva - UFS - Sergipe

Relações Internacionais para o Continente Americano:

Prof. Dr. Jerônimo Siqueira Tybusch - UFSM - Rio Grande do Sul

Prof. Dr. Paulo Roberto Barbosa Ramos - UFMA - Maranhão

Prof. Dr. Felipe Chiarello de Souza Pinto - UPM - São Paulo

Relações Internacionais para os demais Continentes:

Profa. Dra. Gina Vidal Marcilio Pompeu - UNIFOR - Ceará

Profa. Dra. Sandra Regina Martini - UNIRITTER / UFRGS - Rio Grande do Sul

Profa. Dra. Maria Claudia da Silva Antunes de Souza - UNIVALI - Santa Catarina

Educação Jurídica

Profa. Dra. Viviane Coêlho de Séllos Knoerr - Unicuritiba - PR

Prof. Dr. Rubens Beçak - USP - SP

Profa. Dra. Livia Gaigher Bosio Campello - UFMS - MS

Eventos:

Prof. Dr. Yuri Nathan da Costa Lannes - FDF - São Paulo

Profa. Dra. Norma Sueli Padilha - UFSC - Santa Catarina

Prof. Dr. Juraci Mourão Lopes Filho - UNICHRISTUS - Ceará

Comissão Especial

Prof. Dr. João Marcelo de Lima Assafim - UFRJ - RJ

Profa. Dra. Maria Creusa De Araújo Borges - UFPB - PB

Prof. Dr. Antônio Carlos Diniz Murta - Fumec - MG

Prof. Dr. Rogério Borba - UNIFACVEST - SC

P963

Processo, jurisdição e efetividade da justiça [Recurso eletrônico on-line] organização CONPEDI

Coordenadores: André Murilo Parente Nogueira; Celso Hiroshi Iocohama; Magno Federici Gomes – Florianópolis: CONPEDI, 2026.

Inclui bibliografia

ISBN: 978-65-5274-567-5

Modo de acesso: www.conpedi.org.br em publicações

Tema: Constituição, Processo e Justiça Social: o papel da jurisdição constitucional na efetivação de direitos

2. Processo. 3. Jurisdição e efetividade da justiça. IX Encontro Virtual do CONPEDI (2: 2026: Florianópolis, Brasil).

CDU: 34



Conselho Nacional de Pesquisa
e Pós-Graduação em Direito Florianópolis
Santa Catarina – Brasil
www.conpedi.org.br

IX ENCONTRO VIRTUAL DO CONPEDI

PROCESSO, JURISDIÇÃO E EFETIVIDADE DA JUSTIÇA

Apresentação

Este livro é derivado da articulação acadêmica, com o objetivo de transmissão do conhecimento científico, entre o Conselho Nacional de Pesquisa e Pós-graduação em Direito (CONPEDI), docentes e pesquisadores de diversos Programas de Pós-graduação stricto sensu no Brasil e no exterior, com vínculo direto com seus respectivos projetos e Grupos de Pesquisa junto ao CNPq.

Honrados, recebemos a grata missão de coordenar os trabalhos e realizar a apresentação dos artigos publicados no Grupo de Trabalho (GT) PROCESSO, JURISDIÇÃO E EFETIVIDADE DA JUSTIÇA I, do IX Encontro Virtual do CONPEDI, realizado de 22 a 26 de junho de 2026, com apoio institucional da Instituição Toledo de Ensino, de Bauru/SP. A grandeza do CONPEDI, notadamente em seus encontros virtuais que ampliam e democratizam sobremaneira a produção científica do Direito, envaidece ainda mais a todos nós que, em certa medida, contribuímos para a realização deste sempre produtivo Encontro, o maior de todo o Brasil dessa natureza.

Nesse evento, o GT de PROCESSO, JURISDIÇÃO E EFETIVIDADE DA JUSTIÇA I apresentou 17 artigos. Coordenado pelos Professores Doutores André Murilo Parente Nogueira, Celso Hiroshi Iocohama e Magno Federici Gomes, o GT abordou a importância da efetividade da justiça em suas várias dimensões, especialmente em relação à tutela jurisdicional brasileira e à proteção dos direitos individuais e coletivos. Os trabalhos examinaram problemas processuais decorrentes da regulação legal e da prática dos Tribunais, com base em estratégias teóricas ancoradas em autores relevantes no cenário contemporâneo, nacional e internacional.

INCONSTITUCIONAL, PRECEDENTES JUDICIAIS NO BRASIL E NOS ESTADOS UNIDOS: UMA ANÁLISE COMPARADA À LUZ DA RECOMENDAÇÃO Nº 154/2024 DO CNJ, A RECLAMAÇÃO CONSTITUCIONAL COMO INSTRUMENTO DE PROTEÇÃO À SEGURANÇA JURÍDICA NO SISTEMA CONSTITUCIONAL BRASILEIRO e O CONCEITO DE PRECEITO FUNDAMENTAL NÃO É O QUE O STF PENSA E COMO A AXIOLOGIA MUDA TUDO;

(ii) O segundo Bloco cuidou da temática atrelada à tutela coletiva e processos estruturais, sendo composto pela discussão dos artigos nominados: DIREITO FUNDAMENTAL AO ACESSO À INTERNET COMO PRESSUPOSTO PARA A FORMAÇÃO PARTICIPADA DO MÉRITO PROCESSUAL NAS AÇÕES COLETIVAS, CONSIDERAÇÕES INTRODUTÓRIAS AOS PROCESSOS ESTRUTURAIS: ANÁLISE A PARTIR DA AÇÃO CIVIL PÚBLICA DO CARVÃO, PROCESSO ESTRUTURAL E POLÍTICAS PÚBLICAS: UMA REVISÃO SOBRE OS CAMINHOS DA JURISDIÇÃO PARA A EFETIVAÇÃO DE DIREITOS FUNDAMENTAIS NO BRASIL e PROCESSOS ESTRUTURAIS: A ATUAÇÃO DIALÓGICA DA ADVOCACIA PÚBLICA COMO PORTA DE ACESSO À JUSTIÇA;

(iii) O terceiro Bloco, por fim, versou sobre temas mais diversificados relacionados ao processo civil e à execução fiscal, com apresentação e debates sobre as seguintes pesquisas: DISTRIBUIÇÃO DO ÔNUS DA PROVA POR CONVENÇÃO DAS PARTES NA AÇÃO DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA, A INJUSTIÇA EPISTÊMICA COMO PARADIGMA DA INTERPRETAÇÃO E VALORAÇÃO DA PROVA ORAL NO PROCESSO JUDICIAL, PARIDADE DE ARMAS E PROVA DIGITAL: UMA ANÁLISE EPISTEMOLÓGICA DA INICIATIVA PROBATÓRIA DA DEFESA NO PROCESSO CONTEMPORÂNEO, A EXECUÇÃO FISCAL BRASILEIRA EM CRISE: UM OLHAR A PARTIR DOS PROJETOS DE LEI 4.257/2019 E 2.488/2022, A EXTINÇÃO DAS EXECUÇÕES FISCAIS DE PEQUENO VALOR POR FALTA DE INTERESSE DE AGIR: UMA ANÁLISE DO TEMA 1.184 DO STF E DA RESOLUÇÃO 547/2024 DO CNJ, A (IM)

Como conclusão, a Coordenação sintetizou os trabalhos do grupo, discutiu temas conexos e sugeriu novos estudos, a partir da leitura atenta dos artigos aqui apresentados, para que novas respostas possam ser apresentadas para os problemas que se multiplicam nesta sociedade líquida.

A riqueza das pesquisas, a qualidade dos artigos e os ricos debates havidos durante os trabalhos do GT deram forma e conteúdo a essa obra. Ainda, a qualidade dos pesquisadores — de graduandos a professores titulados — torna ainda mais jubilosa a missão que nos fora conferida para a direção do GT no CONPEDI. A todos esses estudiosos da Ciência Jurídica, nossos mais efusivos aplausos.

A missão de apresentação dessa coletânea é ainda mais gratificante porque ela é formada por textos de mais elevada qualidade, frutos das mais ricas pesquisas sobre processo civil e com abordagens absolutamente contemporâneas e inquietantes, revelando o compromisso epistemológico de autores e autoras que, de maneira tão salutar, dão vida à pesquisa acadêmica.

A finalidade deste livro é demonstrar os estudos, debates conceituais e ensaios teóricos voltados à jurisdição sustentável, no qual a transdisciplinaridade, em suas várias linhas de pesquisa, será empregada para expor os temas e seus respectivos problemas. Objetiva-se, ademais, ampliar as reflexões e discussões sobre a pesquisa realizada sob diversos posicionamentos, posto que as investigações não se encontram totalmente acabadas.

Rejubilamo-nos em poder apresentar essa coletânea e colaborar para a continuidade da profusão da pesquisa científica em um evento tão grandioso, salutar e necessário como o CONPEDI que, mais uma vez, revela o seu compromisso com o saber da Ciência Jurídica, com o pensamento crítico e reflexivo e com a propagação do conhecimento teórico que acompanha a evolução da nossa sociedade, manejando o saber como ferramenta de

Somente nos resta convidar a todos para uma leitura rica, aprazível e repleta de reflexões éticas, morais e jurídicas, que nos levam a navegar nos mares do conhecimento do Direito! Sintam-se provocados à leitura e tão agraciados quanto nós nos sentimos.

Em 06 de julho de 2026.

André Murilo Parente Nogueira - andrenogueira@aftn.com.br

Instituição Toledo de Ensino – Botucatu

Celso Hiroshi Iocohama - celso@prof.unipar.br

Universidade Paranaense (UNIPAR)

Magno Federici Gomes – magno.federici@ufjf.br

Universidade Federal de Juiz de Fora (UFJF)

DISTRIBUIÇÃO DO ÔNUS DA PROVA POR CONVENÇÃO DAS PARTES NA AÇÃO DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA

DISTRIBUTION OF THE BURDEN OF PROOF BY AGREEMENT OF THE PARTIES IN A ACTION FOR ADMINISTRATIVE MISCONDUCT

**Luiz Fernando Bellinetti
Henrique Adriano Pazzotti**

Resumo

O presente artigo analisa a admissibilidade da convenção processual sobre a distribuição do ônus da prova nas ações de improbidade administrativa, à luz das alterações promovidas pela Lei n. 14.230/2021. Adota-se o método dedutivo, por meio de revisão bibliográfica, legislativa e doutrinária, partindo-se da investigação da natureza jurídica da ação de improbidade administrativa, compreendida como instrumento inserido no âmbito do Direito Administrativo Sancionador e integrante do microssistema de tutela coletiva, voltado à proteção da probidade administrativa, da moralidade pública e do patrimônio público enquanto interesses transindividuais difusos. Em seguida, examina-se a incidência dos negócios jurídicos processuais, especialmente das convenções probatórias previstas nos artigos 190 e 373, § 3º, do Código de Processo Civil, analisando sua compatibilidade com o regime jurídico da improbidade administrativa. Sustenta-se que a flexibilização procedimental e a consensualidade processual podem coexistir com a tutela da probidade administrativa, desde que observados limites constitucionais e infraconstitucionais relacionados ao devido processo legal, à isonomia, à boa-fé objetiva, à vedação de vulnerabilidade processual e à preservação do interesse público primário. Conclui-se que a convenção sobre o ônus da prova pode ser admitida de forma excepcional e controlada, submetida ao rigoroso controle jurisdicional de validade, proporcionalidade e compatibilidade com as garantias fundamentais do processo sancionador.

Palavras-chave: Distribuição do ônus da prova, Negócios jurídicos processuais, Improbidade administrativa, Natureza jurídica

analyzing their compatibility with the legal regime of administrative misconduct. It is argued that procedural flexibility and consensual agreements can coexist with the protection of administrative probity, provided that constitutional and infraconstitutional limits related to due process, equality, objective good faith, the prohibition of procedural vulnerability, and the preservation of the primary public interest are observed. It is concluded that agreements on the burden of proof may be admitted exceptionally and in a controlled manner, subject to rigorous judicial review of validity, proportionality, and compatibility with the fundamental guarantees of the sanctioning process.

Keywords/Palabras-claves/Mots-clés: Distribution of the burden of proof, Procedural legal transactions, Administrative misconduct, Legal nature

INTRODUÇÃO

A tutela da probidade administrativa ocupa posição de destaque no ordenamento jurídico brasileiro, especialmente em razão de sua vinculação direta à proteção da moralidade administrativa, do patrimônio público e da própria legitimidade da atuação estatal. A partir das transformações promovidas pela Lei n. 14.230/2021, a ação de improbidade administrativa passou a demandar releitura de diversos institutos processuais tradicionalmente aplicáveis ao processo coletivo, sobretudo diante da consolidação de mecanismos de consensualidade e da progressiva ampliação do autorregramento da vontade no processo civil contemporâneo. Nesse cenário, a inserção dos negócios jurídicos processuais no âmbito das ações de improbidade administrativa revela importante debate acerca da compatibilidade entre autonomia negocial, tutela de interesses transindividuais e garantias inerentes ao Direito Administrativo Sancionador.

O presente trabalho tem por objeto a análise da convenção processual sobre distribuição do ônus da prova na ação de improbidade administrativa, examinando sua admissibilidade, natureza jurídica, limites materiais e mecanismos de controle jurisdicional. Busca-se investigar em que medida a flexibilização procedimental promovida pelos negócios jurídicos processuais pode coexistir com a natureza sancionatória da improbidade administrativa, com a indisponibilidade do interesse público primário e com as garantias fundamentais do processo constitucional.

A problemática central da pesquisa consiste em verificar se a convenção das partes acerca da distribuição do ônus da prova pode ser admitida no processo coletivo de improbidade administrativa sem comprometer a efetividade da tutela da probidade, a isonomia processual e as garantias próprias do regime jurídico sancionador.

A partir dessa indagação, formula-se a hipótese de que os negócios jurídicos processuais probatórios são compatíveis com a ação de improbidade administrativa, desde que submetidos a rígidos limites constitucionais e infraconstitucionais, especialmente aqueles relacionados ao devido processo legal, à boa-fé objetiva e à vedação de vulnerabilidade processual, à proporcionalidade e ao controle jurisdicional de validade e eficácia das convenções celebradas pelas partes.

Para o desenvolvimento da pesquisa, adota-se o método dedutivo, partindo-se da análise geral da natureza jurídica da ação de improbidade administrativa e de sua inserção no microsistema de tutela coletiva e no regime do Direito Administrativo Sancionador, para posteriormente examinar a incidência dos negócios jurídicos processuais e, especificamente,

das convenções sobre distribuição do ônus da prova. A investigação desenvolve-se mediante pesquisa bibliográfica, doutrinária, legislativa e jurisprudencial, com especial enfoque na Constituição Federal, na Lei de Improbidade Administrativa, no Código de Processo Civil, na Lei da Ação Civil Pública e nos enunciados doutrinários e institucionais relacionados aos negócios jurídicos processuais.

Estruturalmente, o trabalho divide-se em três capítulos. No primeiro, analisa-se a natureza jurídica da ação de improbidade administrativa, sua inserção no âmbito do Direito Administrativo Sancionador e sua relação com o sistema de tutela coletiva. No segundo, examina-se a incidência dos negócios jurídicos processuais e a possibilidade de convenção acerca da distribuição do ônus da prova no processo coletivo de improbidade administrativa. Por fim, no terceiro capítulo, investigam-se os mecanismos de controle jurisdicional e os limites materiais incidentes sobre as convenções processuais probatórias, especialmente à luz das garantias fundamentais do processo e da proteção do interesse público tutelado.

1. Ação de improbidade administrativa e sua natureza jurídica

A compreensão da ação de improbidade administrativa exige, inicialmente, a delimitação de sua natureza jurídica, sobretudo diante das transformações promovidas, especialmente após a reforma introduzida pela Lei n. 14.230/2021. Inserida no contexto da tutela da probidade administrativa, direito de índole difusa e expressão do interesse público primário, a ação de improbidade apresenta estrutura complexa, que não se amolda integralmente às categorias tradicionais do direito processual, notadamente as ações civis e penais.

Nesse cenário, a identificação de sua natureza jurídica demanda a análise conjugada de seus elementos materiais e processuais, em especial o caráter sancionatório das medidas aplicáveis, a titularidade restrita para sua propositura, o regime jurídico de Direito Administrativo Sancionador e sua inserção no microssistema de tutela coletiva.

Tal investigação revela-se essencial não apenas para fins de classificação dogmática, mas também para a definição dos limites de incidência de institutos processuais, como os negócios jurídicos processuais e a própria distribuição do ônus probatório.

No exercício do cargo ou da função pública, o dever de boa administração e a prática da atividade administrativa pautada na probidade sempre constituíram obrigações e deveres vinculantes ao servidor/agente público, de todas as esferas do poder e de todos os níveis da federação, tendo por finalidade a garantia de uma atividade administrativa razoável, impessoal, voltada a eficiência das funções públicas conforme postulado constitucional concebido por

meio do artigo 37, caput e § 4º. Atribuindo à probidade o caráter de “norma que rege a conduta do agente público como elemento subjetivo na prática do serviço público” (Tácito, 2001, p. 1).

A probidade administrativa, por sua vez, é conceituada como o dever de o agente público agir de acordo com a moralidade pública, sem aproveitar os poderes ou vantagens da função pública de forma a interferir por razão de interesses pessoais ou favoritismos (Benvenhu, 2022, p. 59), configurando-se como uma “ilegalidade qualificada pela desonestidade”, exigindo-se para sua configuração conduta ilícita, típica, praticada por agente público, além de animus de desonestidade ou má-fé (dolo) (Mazzei; Geraige Neto, 2020, p. 141).

Em uma retrospectiva histórica, as leis que antecederam a atual Lei n. 8.429/92, reformada pela Lei n. 14.230/21, foram as Leis n. 3.164/57 (denominada Lei Pitombo – Godoy Ilha) e Lei n. 3.502/58 (Lei Bilac Pinto). Caio Tácito (2001, p. 2), leciona ainda, que desde a época do Império (Constituição de 1824), sucessivamente até a atual Constituição de 1988, os institutos de proteção da probidade por meio de sanções que coíbiam o enriquecimento ilícito e, mais que isso, lesão ao patrimônio público material e imaterial, por meio de ato típico praticado por servidores públicos, possuíam previsão legal.

O direito à probidade administrativa, por suas características, possui então caráter de direitos e interesses difusos, espécie do gênero direitos transindividuais, titularizados por sujeitos indeterminados e pela indivisibilidade de seu objeto, além da agregação dos sujeitos em razão de circunstâncias fáticas que são comuns a todos os interessados (Bellinetti; Pazzotti; De Quintal, 2025, p. 349).

Como a ação de improbidade administrativa destina-se à proteção do patrimônio público e da moralidade pública, parece claro que se trata de direito difuso ou transindividual porque atende ao interesse de toda a coletividade. Os sujeitos protegidos são indeterminados ou indetermináveis, ligados apenas pela mesma situação fática que é a prática dos atos de improbidade administrativa. Pode-se concluir, portanto, que a ação de improbidade administrativa é uma ação coletiva, pois o direito material protegido é um direito difuso.

Além do caráter difuso da probidade, deve-se compreender que a prática do ato de improbidade administrativa acarretará a responsabilização do agente, aplicada por meio da expressão de uma sanção administrativa imposta a este, por pertencer aos critérios de “mal infligido por la Administración a un administrado como consecuencia de una conducta ilegal a resultar de un procedimiento administrativo y con una finalidad puramente represora”. Podendo ser considerada pelo judiciário ou outra corporação de direito público a um administrado em punição à conduta ilegalmente praticada, tipificada em norma proibitiva, repressora ou disciplinar (Osório, 2000, p. 83), preenchendo os seguintes requisitos:

a. La sanción tiene un carácter aflictivo-represivo, es decir, es un castigo jurídico deliberado (“mal añadido”); b. Como consecuencia de una conducta ilícita

(antijurídica); c. Tipificada como tal en el ordenamiento jurídico, y d. El titular de la potestad sancionatoria es la Administración (Laverde Álvares, p. 277).

Os interesses e direitos difusos à probidade no âmbito do Direito Administrativo, se constituem também como interesses públicos primários pois “en el caso que un mismo interés sea de una colectividad, más o menos amplia de individuos, el interés del qué hablamos pasa a ser colectivo en cuanto es sentido por todos los individuos de la colectividad” (Alessi, 1970, p. 184).

A nova redação da lei de improbidade administrativa – Lei n. 8.429/92, dada pela Lei n. 14.230/2, estabelece em seu artigo 17 – D, que a ação regulamentada pela referida lei especial possui caráter repressivo e sancionatório, voltado a aplicação de sanções de cunho pessoal, que não constituindo ação civil.

Pois bem, do conteúdo do dispositivo legal, é compreensivo que sua natureza jurídica se afasta do critério de classificação de ação penal. Ao negar a norma o caráter de ação civil, a ação de improbidade administrativa não a classifica como ação penal, já que para esta outra, há necessidade de definição do instituto por meio de lei anterior que estabeleça sua tipificação como crime, o que não o fez por meio da referida legislação, eis que tais definições são promovidas por meio do Código Penal e por leis penais especiais. Não obstante, a responsabilidade penal exige o manejo de ação penal própria para seu controle, ocorre que há um esforço legal para que não haja confusão entre a ação civil e a ação de improbidade administrativa (Mazzilli, 2022, p. 197).

Porém, também não lhe atribuiu natureza puramente civil como sustentado por parcela dos estudos sobre o tema.

Se a questão da natureza jurídica da ação de improbidade será definida pelo pedido jurisdicional postulado, ou seja, pelo direito material que será tutelado (Neves; Oliveira, 2012, p. 126), também não lhe é possível lhe agregar o caráter puramente civil, pois a tutela da probidade está calcada em um interesse que por mais que haja de um lado sanção pessoal aplicada ao agente que praticou o ato ilícito, como o faz a sanção de perda de função pública¹, de outro, também assegura a preservação do ressarcimento ao erário sem limitação temporal prescricional para a exigibilidade deste direito. Contribuindo para a conclusão de que “El interés llamado público no es más qué el interés colectivo primario considerado como sujeto de tutela directa por la acción administrativa” (Alessi, 1970, p. 185), sendo por tanto, instituto integrante do regime jurídico do Direito Administrativo Sancionador.

¹ Que também representa interesse público na medida em que o detentor do cargo público exterioriza por meio de sua função, uma parcela dos poderes do Estado.

Como descreve Daniel Wonder Hachem (2011, p. 67), o interesse público em sentido amplo compreende “todo o interesse protegido pelo ordenamento jurídico” considerado aqueles expressos e implícitos.

Considerando, por tanto, que a sanção aplicada ao ato de improbidade administrativa, é instituto integrante do regime jurídico de Direito Administrativo Sancionador, voltado à tutela do direito difuso, concebido como interesse público primário, à probidade administrativa. A partir dessas premissas, cumpre se debruçar, acerca da análise da natureza jurídica da ação de improbidade.

A ação civil pública, regulamentada pela Lei n. 7.347/85, é considerada um importante paço para a efetivação do processo coletivo, sendo considerada um instrumento para um amplo espectro de interesses atrelado à sociedade (art. 1º) e possuindo amplo rol de legitimados para aderirem à sua utilização (art. 5º) (Arenhart; Osna, 2022, p. 307).

Embora também haja caráter coletivo nas ações de improbidade administrativa em razão do direito material que está sendo tutelado (Neves; Oliveira, 2012, p. 123), há distinções pontuais que alteram toda a sua sistemática, distinguindo-a da ação civil pública regulada pela Lei n. 7.347/85.

Dos legitimados ativos para sua propositura, somente o Ministério Público e o ente público lesado são possuem legitimidade para seu manejo, impondo sua primeira característica distintiva (Sarti; Sarti; Simon, 2013, p. 164).

A segunda característica está no rito adotado para a tramitação processual das duas ações. Na ação civil pública, está-se diante de um rito especial regulado pela Lei n. 7.347/85, com aplicação subsidiária do Código de Processo Civil, naquilo que não for contrário. Já na ação de improbidade administrativa, o rito adotado é o ordinário, do Código de Processo Civil, com aplicação subsidiária das regras previstas na Lei n. 7.347/85 (Mazzilli, 2022, p. 198).

Os prazos prescricionais são diferentes à ambas as ações, havendo regras peculiares que distinguem a ação de improbidade da ação civil pública genérica, além da previsão contida na LIA, de imprescritibilidade de ressarcimento ao erário.

Também há diferenciação quanto à cumulação de pedidos, vedado na ação de improbidade, quando fugir dos atos tipificados na Lei n. 8.429/92, e os efeitos da sentença, que são distintos a ambas as ações (Mazzilli, 2022, p. 198).

Embora com diferenças pontuais, a ação de improbidade administrativa possui natureza jurídica de ação civil pública, eis que definitivamente lhe é aplicável subsidiariamente tal sistema normativo, o que lhe outorga tal natureza. A aplicação de regra especial em detrimento de regra geral, demonstra questão capaz de regulamentar a interpretação normativa do rito

adotado no processo e de institutos cabíveis a tal regime jurídico, não lhe sendo capaz de alterar sua natureza, pois pertencente a tutela coletiva de interesse transindividual com aplicação dos institutos contidos na lei geral que regulamenta a Ação Civil Pública.

Sua principal característica consiste em ser compreendida como instrumento processual de competência do Ministério Público para tutela de interesses e direitos transindividuais, característica constitucional atribuída a ação civil pública conforme artigo 129, inciso III da Constituição Federal de 1.988.

A investigação dos atos de improbidade também decorre, facultativamente, de instauração de inquérito civil, conforme artigo 8º, parágrafo 1º da lei da Ação Civil Pública.

No Tema de repercussão geral nº 1.043 do Supremo Tribunal Federal, em julgamento da constitucionalidade acerca da aplicação de colaboração premiada na ação civil pública de improbidade administrativa, passou-se a reconhecer, a natureza jurídica do instituto, como sendo propriamente uma modalidade de ação civil pública, voltada a tutela da probidade administrativa (Brasil, 2023).

Contudo, somente é possível concluir que a ação de improbidade administrativa se insere no âmbito do Direito Administrativo Sancionador, não se confundindo com a ação penal ou com a ação civil em sentido estrito. Tratando-se de instrumento voltado à tutela de interesses transindividuais, de caráter difuso, qualificados como interesse público primário, cuja finalidade reside na repressão de condutas ímprobas e preservação da moralidade administrativa e ressarcimento ao erário.

Embora possua características próprias que a distinguem da ação civil pública disciplinada pela Lei 7.347/85, especialmente quanto aos legitimados, ao regime procedimental e aos efeitos das decisões, não se pode afastar sua inserção no microsistema de tutela coletiva, o que justificaria sua natureza jurídica como uma espécie de ação civil pública.

Assim, a adequada delimitação de sua natureza jurídica não apenas resolve controvérsias classificatórias, mas também estabelece as bases para a análise crítica de institutos processuais aplicáveis, especialmente no que se refere à possibilidade e aos limites da consensualidade no processo de improbidade administrativa.

2. Negócios jurídicos processuais e a convenção das partes sobre o ônus probatório no processo coletivo de improbidade administrativa

A partir da delimitação da natureza jurídica da ação de improbidade administrativa, torna-se possível avançar na análise da incidência de institutos processuais contemporâneos,

especialmente aqueles relacionados à ampliação da autonomia das partes no processo. Nesse contexto, ganham relevo os negócios jurídicos processuais, previstos no artigo 190 do Código de Processo Civil, como instrumentos de flexibilização procedimental e de adequação do processo às especificidades do caso concreto.

Os negócios jurídicos processuais representam expressão da valorização da autonomia privada no âmbito processual, permitindo às partes convencionarem sobre ônus, poderes, faculdades e deveres processuais, desde que não haja violação a normas de ordem pública ou prejuízo ao equilíbrio processual. Dentre essas possibilidades, destaca-se a convenção sobre a distribuição do ônus da prova, instituto que se relaciona diretamente com a teoria da distribuição dinâmica, permitindo a reorganização da carga probatória conforme as peculiaridades da relação jurídica material e da capacidade das partes de produzirem prova.

Entretanto, a transposição desse modelo para o âmbito da ação de improbidade administrativa não se dá de forma automática. Isso porque se está diante de um processo que, embora admita certa abertura à consensualidade, especialmente após as inovações legislativas recentes, permanece fortemente marcado pela presença do interesse público primário, de caráter difuso, natureza sancionatória das medidas aplicáveis e pela indisponibilidade dos bens jurídicos tutelados.

Dessa forma, a análise da validade e dos limites da convenção sobre o ônus probatório no processo coletivo de improbidade exige a investigação de sua compatibilidade com o regime jurídico do Direito Administrativo Sancionador, bem como com os princípios estruturantes da tutela coletiva. Trata-se, portanto, de examinar em que medida a autonomia negocial das partes pode ser admitida sem comprometer a efetividade da tutela da probidade administrativa e a integridade do interesse público envolvido.

Inicialmente, é importante compreender o conceito e abrangência dos negócios jurídicos processuais.

O negócio jurídico processual é conceituado como “fato jurídico voluntário, em cujo suporte fático se confere ao sujeito o poder de regular, dentro dos limites fixados no próprio ordenamento, certas situações jurídicas processuais ou alterar o procedimento” (Didier Jr, 2021, p. 27), podendo ser manifestado, unilateral, bilateral ou plurilateralmente, sendo tipicamente previstos no ordenamento jurídico ou aqueles outros considerados atípicos, por ausência de delimitação expressa.

Os negócios jurídicos processuais podem ser classificados como: a) procedimentais quando integrantes dos procedimentos e de sua sequência típica; b) ou extraprocedimentais, se ocorrerem fora dos procedimentos (ex.: como convenção de arbitragem); c) preparatórios

(quando concluídos antes da causa); d) ou interlocutórios (quando concluídos na pendência da causa); e e) vinculativos, quando o sujeito pode definir se produzirá efeitos mas não há controle sobre seu alcance; f) ou discricionários, quando pode-se definir os efeitos e os alcances à serem produzidos (Nogueira, 2016, p. 175).

O negócio jurídico processual, reúne em seu exame três planos, sendo os planos da existência, validade e da eficácia, posto a abstração da norma permitir que elementos presentes ou ausentes nos negócios jurídicos estabeleçam o trânsito do fato jurídico nos três planos (Nogueira, 2016, p. 176).

Antônio Junqueira de Azevedo, leciona que para o negócio jurídico obter plena realização deve conter elementos para existir, requisitos para ser válido e fatores para gerar sua eficácia.

No plano da existência (Azevedo, 2010, p. 34), indica em sua composição, elementos i - gerais (comuns à todos); ii – categoriais (próprios de cada tipo); e iii – particulares (existe apenas em um único negócio jurídico).

Em sua validade (Azevedo, 2010, p. 34), define ser necessário que haja manifestação de vontade das partes, adotada por meio de processo volitivo, em que o sujeito tenha consciência da realidade e liberdade para a prática do ato, devendo estar em conformidade com as regras aplicáveis, cujo objeto seja lícito, possível, determinado ou determinável, com forma livre ou prevista em lei. Como elemento geral extrínseco deve se realizar por agente capaz e legitimado; em tempo útil; e lugar apropriado.

Por fim, a sua eficácia é destacada por meio de fatores de atribuição de eficácia, sendo i - geral (não se produzem os efeitos diretamente visados); ii - diretamente visada (produz os efeitos, mas não os efeitos normais até o advento do fator de atribuição); iii - mais extensa (indispensáveis para ser oponível à terceiros). Além da necessária legitimidade como fator de eficácia, “consistente na aptidão obtida, por consentimento de outrem, para realizar validamente um negócio jurídico” (Azevedo, 2010, p. 58).

Nesse sentido, com as considerações traçadas, é possível compreender que a natureza jurídica da convenção processual sobre distribuição do ônus da prova, constitui no ordenamento jurídico brasileiro, negócio jurídico processual típico (quando decorrer do artigo 373, § 3º - CPC) ou atípico (quando decorrer do artigo 190 – CPC), bilateral, podendo ocorrer de forma procedimental ou extraprocedimental, interlocutório e discricionário.

A convenção sobre ônus da prova, por ser manifestação do autorregramento da vontade das partes, vincula diretamente o juízo ao cumprimento dos termos acordados (Nogueira, 2016, p. 228).

No âmbito da probidade administrativa, para verificarmos a possibilidade de autocomposição entre as partes, necessário termos em mente que se trata de caso em que ocorre a legitimação extraordinária do sujeito para a tutela da probidade administrativa, sendo considerada em razão de o Ministério Público ter legitimidade atribuída constitucionalmente, para defender interesses de outro sujeito de direito em nome próprio, por meio de expressa autorização prevista no ordenamento jurídico (Didier Jr, 2021, p. 50).

A autocomposição entre as partes, no Código de Processo Civil, passa a ser considerada como premissa a ser seguida, posto que há o estímulo, promovido pelo próprio ordenamento (artigo 3º, § 2º do CPC), para que as partes promovam a resolução consensual da lide, incumbindo ao Estado os meios para se proporcionar sua concretização.

No caso de interesses transindividuais, o autorregramento da vontade encontra percalços nos limites de disposição desses interesses, o que demanda analisar se:

“é possível e admissível, perante a legislação brasileira, que a solução de alguma questão se dê por via distinta do que a simples resposta jurisdicional (...) Contanto que a solução consensual se mostre a melhor solução para o caso à luz das circunstâncias concretas (Arenhart; Osna, 2022, p. 289)”

Como balizas para ponderação da disponibilidade desses interesses, o artigo 26 da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro estabelece que se exige dos celebrantes, que a solução jurídica estabelecida preserve resolução proporcional, equânime, eficiente e compatível com os interesses tutelados; não proporcione desoneração permanente de dever ou condicionamento de direito reconhecido; fixando-se expressamente prazos para cumprimento das obrigações contraídas pelas partes e sanções aplicáveis pelo seu descumprimento (Arenhart; Osna, 2022, p. 290).

Para além disso, a Lei de Improbidade Administrativa, delimita acerca da distribuição do ônus probatório, que incumbe ao Ministério Público, em regra, a produção probatória atrelada a prática dos atos ímprobos, além de afastar a eficácia dos efeitos da revelia em razão dos direitos tutelados. Há permissibilidade ainda contida na referida lei especial, para inversão do ônus da prova, pelo magistrado, “diante das circunstâncias do caso concreto, quando for mais fácil para o agente ímprobo evidenciar a prática do ato de improbidade administrativa” (Costa; Barbosa, 2022, p. 202).

Esta previsão normativa agrega valor ao debate, pois se há permissivo legal assegurando a gestão probatória também ao magistrado (que não compõe os polos de partes no processo), garantindo-o a inversão da dinâmica de produção de provas, não se pode afastar das partes a facultatividade de composição sobre a matéria, em se evidenciando uma resolução processual eficiente, razoável, que proporcione a tutela do interesse transindividual.

Garantindo a aplicação da “regra expressa do inc. II do § 19 do art. 17 proíbe que seja atribuído (ainda que de modo informal) ao(s) réu(s) a prova da inocorrência da conduta ímproba”, cabendo-lhes a prova de fatos impeditivos ou extintivos do direito tutelado (Justen Filho, 2022, p. 219).

Eduardo Cambi (2021, p. 74), compreende que com a expressa previsão normativa do acordo de não persecução civil, houve uma abordagem legislativa voltada a recepcionar a possibilidade de pactuação, pelas partes, dentre outros conteúdos, sobre a inversão do ônus probatório por meio de negócios jurídicos processuais calcados no artigo 190 e 373 § 3º do Código de Processo Civil.

Ora, se a confissão e o auxílio na obtenção das provas é uma condição para a celebração do acordo de não persecução cível, que pode ser realizado tanto na fase extrajudicial quanto judicial, não há mais razão para impedir a inversão do ônus da prova pela vontade das partes (negócio jurídico processual; exegese do art. 373, § 3º, do CPC).

Portanto, havendo livre manifestação e não estando uma das partes em manifesta situação de vulnerabilidade, isto é, quando a inversão não trouxer um ônus da prova impossível ou excessivamente difícil (exegese do art. 190, parágrafo único, do CPC), caberá ao Estado-juiz aceitar a cláusula processual, com a modificação do ônus probandi, como válida.

Diante do exposto, verifica-se que a convenção das partes sobre a distribuição do ônus da prova revela-se compatível, em determinadas hipóteses, com o processo coletivo de improbidade administrativa, desde que observados os limites constitucionais e infraconstitucionais inerentes à tutela do interesse público e ao regime jurídico do Direito Administrativo Sancionador. A natureza indisponível da probidade administrativa não impede, por si só, a incidência de mecanismos negociais processuais, sobretudo após a consolidação legislativa de instrumentos consensuais, como o acordo de não persecução civil, que evidencia a progressiva abertura do sistema à consensualidade.

Os negócios jurídicos processuais, especialmente aqueles relacionados à convenção sobre o ônus probatório, constituem importante expressão do autorregramento da vontade no processo contemporâneo, permitindo a adequação procedimental às peculiaridades do caso concreto e promovendo maior eficiência na atividade jurisdicional. No entanto, sua admissibilidade na ação de improbidade administrativa demanda controle rigoroso quanto à preservação da isonomia processual, à inexistência de vulnerabilidade entre as partes e à vedação à imposição de ônus probatório excessivamente difícil ou impossível.

Nesse cenário, a convenção sobre o ônus da prova não pode servir como mecanismo de renúncia à efetiva tutela da probidade administrativa, tampouco autorizar a transferência indevida ao réu do dever de demonstrar a inexistência do ato ímprobo, em afronta às garantias fundamentais do devido processo legal e da presunção de inocência aplicáveis ao sistema

sancionador. Sua validade depende, portanto, da observância dos limites materiais impostos pelo ordenamento jurídico, bem como do controle jurisdicional acerca de sua adequação, proporcionalidade e compatibilidade com os interesses transindividuais tutelados.

Conclui-se, assim, que a convenção processual sobre a distribuição do ônus da prova pode ser admitida no âmbito da improbidade administrativa como instrumento legítimo de racionalização e efetividade processual, desde que utilizada de forma excepcional, equilibrada e compatível com a proteção do interesse público primário. A flexibilização procedimental promovida pelos negócios jurídicos processuais não representa mitigação da tutela da probidade administrativa, mas sim mecanismo potencialmente apto a conferir maior eficiência e cooperação processual, desde que preservadas as garantias fundamentais e a integridade do regime jurídico sancionador.

3. Do controle às limitações das convenções processuais probatórias.

Superada a análise acerca da admissibilidade da convenção das partes sobre a distribuição do ônus da prova no processo coletivo de improbidade administrativa, impõe-se avançar para a investigação dos mecanismos de controle e das limitações incidentes sobre tais convenções processuais probatórias. Isso porque a ampliação da autonomia negocial no processo, embora compatível com o modelo cooperativo inaugurado pelo Código de Processo Civil de 2015 (artigo 6º), não possui caráter absoluto, especialmente quando inserida em demandas marcadas pela tutela de interesses transindividuais e pela incidência do regime jurídico sancionador.

Nesse contexto, a validade e eficácia dos negócios jurídicos processuais probatórios dependem da observância de limites materiais e processuais destinados à preservação da isonomia entre as partes, da boa-fé processual, do devido processo legal e da proteção do interesse público primário. Além disso, assume especial relevância o papel do magistrado no controle jurisdicional dessas convenções, sobretudo diante da necessidade de impedir situações de vulnerabilidade, abuso negocial ou imposição de ônus excessivamente oneroso a uma das partes.

Assim, torna-se necessário examinar os parâmetros jurídicos que condicionam a admissibilidade, o controle e eventual invalidação das convenções processuais sobre o ônus da prova no âmbito da improbidade administrativa, investigando-se em que medida o autorregramento da vontade processual pode coexistir com as garantias fundamentais e com a

indisponibilidade dos bens jurídicos tutelados pelo sistema de responsabilização por atos ímprobos.

O Código de Processo Civil, por meio dos artigos 190 e 200, estabelece o núcleo normativo do sistema negocial processual, o que exige interpretação conjunta para se extrair seu conteúdo e aplicabilidade. Nos negócios jurídicos processuais relacionados à convenção probatória, entende-se por correto que ao magistrado não será outorgado o papel de parte nestas convenções, mas a atuação como fiscal imediato de sua validade, podendo inclusive intervir para o aprimoramento da convenção processual (Tomé; Petrechen, 2020, p. 890).

Se de um lado há o princípio dispositivo que impõe ao magistrado o dever de instrução processual a partir do impulso promovido pelas partes, de outro não há como considerar poderes instrutórios absolutos ao juízo, mesmo em grande medida, podendo-o determinar as provas necessárias ao seu livre convencimento para julgamento do mérito (art. 370 – CPC), respeitando sempre o contraditório processual.

Depreende-se, ainda, do princípio da cooperação previsto no já citado artigo 6º do Código de Processo Civil de 2015 que, embora o juiz, em face do princípio *in dubio pro libertate*, não trate da conveniência da celebração – sem julgar se é a solução mais eficaz ou se a incidência da regra geral produziria melhor efeito –, a ele resta o dever de controle da validade do acordo, o que fatalmente é fundamental para se alcançar o equilíbrio desejado, impondo-se os limites necessários (Tomé; Petrechen, 2020, p. 890).

Ou seja, no âmbito das ações de improbidade administrativa, o juiz realizará o controle efetivo das convenções processuais, e quando para realização do ato jurídico negocial exigir-se homologação judicial, este se apresentará no mundo jurídico como requisito para exteriorização de sua eficácia (Enunciado nº 260 - FPPC).

Retomando a análise do artigo 26 da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro, as convenções probatórias no âmbito do Direito Público, são marcadas pela exigência aos celebrantes, de que haja com a pactuação, solução jurídica voltada a preservação da resolução proporcional, equânime, eficiente e compatível com os interesses tutelados; vedação a desoneração permanente de dever ou condicionamento de direito reconhecido; e estabelecimento expresso de prazos para cumprimento das obrigações contraídas pelas partes e sanções aplicáveis pelo seu descumprimento (Arenhart; Osna, 2022, p. 290).

Esses são limites substanciais previamente estabelecidos, que devem ser considerados para a celebração de acordos relacionados a tutela de interesses transindividuais.

Os enunciados emitidos por meio do Fórum Permanente de Processualistas Cíveis, compreendem que as partes, mesmo no âmbito da tutela coletiva, podem celebrar negócios jurídicos processuais (Enunciado nº 256 - FPPC), sendo que seu alcance pode abranger mudanças de procedimento, seus ônus, poderes, faculdades e deveres processuais (Enunciado

nº 257 - FPPC), respeitando sempre, em caso de convenção sobre distribuição do ônus probatório, os limites instituídos por meio do artigo 373, § 3 do Código de Processo Civil (Enunciado nº 258 - FPPC).

No âmbito do processo coletivo, do qual se trata a ação de improbidade administrativa, além dos requisitos comentados anteriormente de existência, validade (agente capaz, objeto lícito, forma prescrita ou não defesa em lei) e eficácia do ato, a garantia de que não haja vulnerabilidade ou sua inserção de forma abusiva, para prática do negócio jurídico, são limites que encontram a convenção processual sobre distribuição do ônus da prova (Enunciado nº 403 - FPPC), garantindo nesse aspecto a efetividade do comando processual de cooperação e boa-fé (Enunciado nº 135 – ENFAM).

O negócio jurídico processual, não obstante, encontra limitação ao dever de preservação das garantias fundamentais do processo, ou seja, embora ampla a possibilidade de negociação processual sobre distribuição do ônus probatório, este não pode ser veículo para legitimação de prova ilícita, cerceamento de defesa, rompimento com a duração razoável do processo ou inaplicabilidade da presunção de inocência (Enunciado nº 36 – ENFAM), sendo esta última, no âmbito do Direito Administrativo Sancionador, garantia constitucional inafastável.

O enunciado 251 do Fórum Permanente de Processualistas Cíveis, delimita que o artigo 139, inciso VI do Código de Processo Civil, é aplicável também aos processos de improbidade administrativa. Nesse caso, tem-se também, que o juízo ficará vinculado a dilatação de prazos ou a alteração de ordem de produção probatória, de forma a adequá-los às necessidades do caso, conferindo maior efetividade à tutela jurisdicional.

O artigo 373, § 3º, do Código de Processo Civil estabelece outra limitação material para a convenção processual sobre ônus probatório, ao prever que será vedada quando “tornar excessivamente difícil a uma parte o exercício do direito.”

Esta hipótese de incidência se relaciona diretamente com o equilíbrio processual, ou seja, há o dever de garantia da paridade entre as partes envolvidas no processo, toda a forma de onerosidade excessiva acaba por ser afastada das convenções processuais (Freitag, 2019, p. 21), inclusive quando direcionada ao magistrado, como em hipótese de restrição à análise ou valoração de determinada prova contida no caderno processual (Enunciado 36 e 37 – ENFAM).

Diante do exposto, verifica-se que as convenções processuais probatórias, embora admitidas no âmbito da improbidade administrativa, submetem-se a rígido controle de validade e eficácia, em razão da natureza transindividual dos interesses tutelados e da incidência das garantias próprias do Direito Administrativo Sancionador. A ampliação do autorregramento da vontade no processo não autoriza a relativização irrestrita das garantias processuais

fundamentais, tampouco permite que a consensualidade processual seja utilizada como instrumento de desequilíbrio entre as partes ou de mitigação da tutela da probidade administrativa.

Nesse contexto, as limitações incidentes sobre as convenções relativas à distribuição do ônus da prova decorrem tanto de comandos normativos expressos quanto de princípios estruturantes do processo constitucional. Destacam-se, entre tais limites, a vedação à imposição de ônus excessivamente difícil ou impossível a uma das partes, a preservação da isonomia processual, da boa-fé objetiva, do contraditório e da ampla defesa, bem como a impossibilidade de afastamento das garantias fundamentais inerentes ao sistema sancionador, especialmente a presunção de inocência e o devido processo legal.

Além disso, o controle jurisdicional desempenha papel essencial na aferição da legitimidade dessas convenções, incumbindo ao magistrado verificar a inexistência de vulnerabilidade, abusividade ou desequilíbrio negocial, bem como assegurar que o acordo processual permaneça compatível com o interesse público primário e com a efetividade da tutela coletiva. Não se trata de permitir ao juiz substituir a vontade das partes quanto à conveniência do negócio jurídico processual, mas de garantir que sua formação e seus efeitos respeitem os limites materiais impostos pelo ordenamento jurídico.

Portanto, a admissibilidade das convenções processuais probatórias na ação de improbidade administrativa deve ser compreendida sob perspectiva restritiva e controlada, condicionada à preservação das garantias processuais fundamentais e à proteção da integridade do regime jurídico sancionador. A consensualidade processual, nesse cenário, somente se legitima quando orientada pela cooperação, proporcionalidade e equilíbrio processual, funcionando como instrumento de racionalização procedimental sem comprometer a efetividade da tutela da probidade administrativa e do interesse público tutelado.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A ação de improbidade administrativa, especialmente após as alterações promovidas pela Lei n. 14.230/2021, consolidou-se como instrumento processual inserido no âmbito do Direito Administrativo Sancionador e, simultaneamente, integrante do microssistema de tutela coletiva, voltado à proteção da probidade administrativa, da moralidade pública e do patrimônio público, enquanto interesses transindividuais de natureza difusa e expressão do interesse público primário. Embora possua peculiaridades procedimentais e sancionatórias que a diferenciam da ação civil pública disciplinada pela Lei n. 7.347/85, sua natureza coletiva e sua

vinculação constitucional à tutela de direitos transindividuais justificam a incidência subsidiária dos institutos processuais típicos do processo coletivo, inclusive daqueles relacionados à consensualidade processual.

Nesse contexto, os negócios jurídicos processuais, previstos nos artigos 190, 200 e 373, § 3º do Código de Processo Civil, revelam-se compatíveis com o processo coletivo de improbidade administrativa, sobretudo diante da progressiva abertura do sistema jurídico à autocomposição e aos mecanismos consensuais, evidenciada pela própria previsão do acordo de não persecução civil. A possibilidade de convenção acerca da distribuição do ônus da prova decorre da valorização do autorregramento da vontade no processo contemporâneo e da necessidade de adequação procedimental às peculiaridades do caso concreto, permitindo maior racionalidade, cooperação e eficiência na atividade jurisdicional.

A admissibilidade dessas convenções encontra fundamento, ainda, na própria sistemática da Lei de Improbidade Administrativa, que admite, em hipóteses específicas, a redistribuição dinâmica do ônus probatório pelo magistrado, quando mais fácil ao réu demonstrar determinados fatos. Se o ordenamento jurídico admite a flexibilização judicial da dinâmica probatória, não há impedimento absoluto para que as partes, observados os limites legais e constitucionais, convencionem acerca da distribuição do ônus da prova, desde que a pactuação não implique renúncia à efetiva tutela da probidade administrativa nem transferência indevida ao réu do dever de demonstrar a inexistência do ato ímprobo.

Todavia, em razão da natureza sancionatória da improbidade administrativa e da indisponibilidade dos interesses públicos tutelados, tais convenções processuais submetem-se a rígidos limites materiais e processuais. A convenção sobre o ônus da prova não pode impor a qualquer das partes encargo excessivamente difícil ou impossível, nos termos do artigo 373, § 3º, do Código de Processo Civil, tampouco pode violar a isonomia processual, a boa-fé objetiva, o contraditório, a ampla defesa, a duração razoável do processo e as garantias fundamentais inerentes ao regime jurídico sancionador, especialmente a presunção de inocência e o devido processo legal.

Além disso, os negócios jurídicos processuais probatórios devem observar os parâmetros estabelecidos pelo artigo 26 da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro, exigindo-se que a solução convencionada seja proporcional, equânime, eficiente e compatível com os interesses tutelados, vedando-se qualquer forma de desoneração permanente de dever jurídico ou comprometimento da efetividade da tutela coletiva.

Nesse cenário, assume especial relevância o controle jurisdicional das convenções processuais probatórias. Ao magistrado não compete substituir a vontade das partes quanto à

conveniência do negócio jurídico processual, mas incumbe-lhe o dever de fiscalizar sua validade, eficácia e compatibilidade com o ordenamento jurídico, verificando a existência de manifestação livre e consciente da vontade, a ausência de vulnerabilidade ou abusividade negocial, a licitude do objeto convencionado e a preservação do equilíbrio processual.

O controle judicial revela-se, portanto, mecanismo indispensável para impedir que a consensualidade processual seja utilizada como instrumento de desequilíbrio entre as partes ou de mitigação indevida da tutela da probidade administrativa.

Conclui-se, assim, que a convenção processual sobre distribuição do ônus da prova pode ser admitida no âmbito da ação de improbidade administrativa como instrumento legítimo de flexibilização procedimental e de racionalização da atividade jurisdicional, desde que interpretada de forma restritiva, excepcional e compatível com a natureza coletiva e sancionatória da demanda. A consensualidade processual, longe de representar enfraquecimento da tutela da probidade administrativa, constitui mecanismo potencialmente apto a promover maior eficiência, cooperação e efetividade processual, desde que submetida ao controle jurisdicional e limitada pela preservação das garantias fundamentais e da integridade do interesse público primário tutelado pelo sistema de responsabilização por atos de improbidade administrativa.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS:

ALESSI, Renato. **Instituciones de derecho administrativo**. Traducción de la 3. ed. italiana por Buenaventura Pellisé Prats. Barcelona: Bosch, 1970.

AZEVEDO, Antônio Junqueira de. **Negócio Jurídico: existência, validade e eficácia**. – 4 ed. atual. de acordo com o novo Código Civil (Lei n. 10.406, de 10/01/2002). – São Paulo, Saraiva, 2002.

ARENHART, Sérgio Cruz; OSNA Gustavo. **Curso de processo civil coletivo**. rev., atual. e ampl. – São Paulo : Thomson Reuters Brasil, 2022.

BELLINETTI, Luiz Fernando; PAZZOTTI, Henrique Adriano; DE QUINTAL, Renan. **A consensualidade no processo de improbidade administrativa: entre a aplicação subsidiária do artigo 190 do código de processo civil e o artigo 17-b da lei n. 8.429/92**. Processo, jurisdição e efetividade da justiça II, São Paulo, v. I, n. I, p. 342–358, 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Recurso Extraordinário n. 1.299.303/PR**. Tema 1.043 da repercussão geral. Relator: Min. Alexandre de Moraes. Julgado em 31 ago. 2023. Diário da Justiça Eletrônico, Brasília, DF, 2023.

COSTA, Rafael de Oliveira; BARBOSA, Renato Kim. **Nova Lei de improbidade administrativa: atualizada de acordo com a Lei n. 14.230/2021**. – São Paulo: Almedina, 2022.

DIDIER JR, Fredie. **Ensaio sobre os negócios jurídicos processuais**. – 2.ed. rev., atual. e ampl. – São Paulo: Editora JusPodivm, 2021.

ESCOLA NACIONAL DE FORMAÇÃO E APERFEIÇOAMENTO DE MAGISTRADOS. Enunciados administrativos sobre o Código de Processo Civil de 2015. Brasília, DF: ENFAM, 2015. Disponível em: <https://www.enfam.jus.br/wp-content/uploads/2015/09/ENUNCIADOS-VERS%C3%83O-DEFINITIVA-.pdf>. Acesso em: 14 maio 2026.

FÓRUM PERMANENTE DE PROCESSUALISTAS CIVIS. Enunciados do Fórum Permanente de Processualistas Cíveis. *Carta de Florianópolis*. Florianópolis: FPPC, 2017. Disponível em: <https://fppc.com.br/enunciados/>. Acesso em: 14 maio 2026.

FREITAG, Leandro Ernani. Convenção processual sobre ônus da prova. *Revista da ESMESC*, Florianópolis, v. 26, n. 32, p. 13-36, 2019. Disponível em: <https://revista.esmesc.org.br/re/article/view/191>. Acesso em: 14 maio 2026.

CAMBI, Eduardo Augusto. **Distribuição dinâmica do ônus da prova na ação civil pública por improbidade administrativa**. *Revista da AJURIS*, Porto Alegre, v. 48, n. 150, p. 59-84, jun. 2021. Disponível em: <https://revistadaajuris.ajuris.org.br/index.php/REVAJURIS/article/view/1140>. Acesso em: 14 maio 2026.

HACHEM, Daniel Wunder. **A dupla noção jurídica de interesse público em Direito Administrativo**. *RevistaAeC - Administrative e Constitutional Law Review*, v. 11, n. 44 p. 59–110, 2011. DOI: 10.21056/aec.v11i44. Disponível em: <http://www.revistaaec.com/index.php/revistaaec/issue/view/32>. Acesso em: 26 jun. 2022.

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

LAVERDE ÁLVAREZ, Juan Manuel. **Sanciones administrativas: delimitación conceptual frente a otras actuaciones de la Administración**. In: MONTAÑA PLATA, Alberto; RINCÓN CORDOBA, Jorge Iván (ed.). *El poder sancionador de la Administración pública: discusión, expansión y construcción*. Bogotá: Universidad Externado de Colombia, 2014. p. 265-277.

MAZZEI, Rodrigo; GERAIGE NETO, Zaiden. **Improbidade administrativa: aspectos materiais e processuais**. Salvador: JusPodivm, 2020.

MAZZILLI, Hugo Nigro. **A natureza jurídica da ação de improbidade administrativa no direito brasileiro**. 92. ed. *Revista do Ministério Público do RS*, Porto Alegre, jul. – dez. 2022.

NEVES, Daniel Amorim Assumpção; OLIVEIRA, Rafael Carvalho Rezende. **Manual de improbidade administrativa: direito material e processual**. São Paulo: Método, 2012.

OSÓRIO, Fábio Medina. **Direito administrativo sancionador**. 2. ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2006.

NOGUEIRA, Pedro Henrique. **Negócios jurídicos processuais**. – Salvador: JusPodivm, 2016.

SARTI, Amir José Finocchiaro; SARTI, Lia; SIMON, Cauê. **Natureza jurídica da ação de improbidade administrativa**. *Revista Da Faculdade de Direito da FMP*, São Paulo, v. I, n. I, p. 156–173, 2013.

TÁCITO, Caio. **Improbidade administrativa como forma de corrupção**. *Revista de Direito Administrativo*, Rio de Janeiro, v. 226, p. 1-3, out./dez. 2001.

TOMÉ, Fabiana Del Padre; PETRECHEN, Mariela Martins Pacheco. **Os limites das convenções probatórias**. *Revista Jurídica Luso-Brasileira – RJLB*, Lisboa, ano 6, n. 5, p. 879-907, 2020. Disponível em: https://www.cidp.pt/revistas/rjlb/2020/5/2020_05_0879_0907.pdf. Acesso em: 14 maio 2026.