



**UNIVERSIDADE FEDERAL DO CEARÁ**  
**FACULDADE DE DIREITO**  
**CURSO DE GRADUAÇÃO**

**BÁRBARA MARQUES FREITAS**

**A CONSENSUALIDADE NA LEI DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA E OS  
DESAFIOS DO ACORDO DE NÃO PERSECUÇÃO CIVIL**

**FORTALEZA**

**2025**

BÁRBARA MARQUES FREITAS

A CONSENSUALIDADE NA LEI DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA E O  
DESAFIOS DO ACORDO DE NÃO PERSECUÇÃO CIVIL

Monografia submetida à coordenação do curso de Graduação em Direito da Universidade Federal do Ceará, como requisito parcial à obtenção do título de bacharel em Direito. Área de concentração: Direito Administrativo, Direito Processual Civil e Direito Constitucional

Orientador: Prof. William Paiva Marques Júnior

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação  
Universidade Federal do Ceará  
Sistema de Bibliotecas  
Gerada automaticamente pelo módulo Catalog, mediante os dados fornecidos pelo(a) autor(a)

---

F936c Freitas, Bárbara Marques.  
A Consensualidade na Lei de Improbidade Administrativa e os Desafios do Acordo de Não Persecução Civil / Bárbara Marques Freitas. – 2025.  
68 f.

Trabalho de Conclusão de Curso (graduação) – Universidade Federal do Ceará, Faculdade de Direito, Curso de Direito, Fortaleza, 2025.

Orientação: Prof. Dr. William Paiva Marques Júnior.

1. Consensualidade. 2. Improbidade administrativa. 3. Acordo de Não Persecução Civil. I. Título.  
CDD 340

---

BÁRBARA MARQUES FREITAS

A CONSENSUALIDADE NA LEI DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA E O  
DESAFIOS DO ACORDO DE NÃO PERSECUÇÃO CIVIL

Monografia submetida à coordenação do curso de Graduação em Direito da Universidade Federal do Ceará, como requisito parcial à obtenção do título de bacharel em Direito. Área de concentração: Direito Administrativo, Direito Processual Civil e Direito Constitucional

Orientador: Prof. William Paiva Marques Júnior

Aprovada em: / / .

BANCA EXAMINADORA

---

Prof. Dr. William Paiva Marques Júnior (Orientador)  
Universidade Federal do Ceará (UFC)

---

Profª. Dra. Janaína Soares Noletto Castelo Branco  
Universidade Federal do Ceará (UFC)

---

Profª. Me. Fernanda Cláudia Araújo da Silva  
Universidade Federal do Ceará (UFC)

A Deus.

Aos meus pais, aos meus irmãos, à minha avó e às minhas tias. Nada disso seria possível sem vocês.

## AGRADECIMENTOS

A Deus, com sua infinita bondade e misericórdia, que guia os meus passos e ilumina a minha vida, que é meu fiel companheiro, sempre me guardando e protegendo, que nunca me desamparou e sempre me ensinou a enfrentar as adversidades confiando que ele me acompanhará e confortará a minha alma.

Aos meus pais, meus heróis, os melhores exemplos que eu poderia ter de determinação, resiliência, vitória e amor. Dedico a vocês todo o meu trabalho, esforço e empenho, não só deste trabalho como de toda a minha vida e ainda assim não será o suficiente frente à dedicação e apoio incondicional que vocês colocaram em mim. Espero que eu seja um fruto digno do cuidado e do amor que vocês depositaram em mim, serei eternamente grata.

Aos meus irmãos Kevin e Sophia, quero agradecer por serem a alegria da minha vida, por sempre me confortar com seu amor e parceria, pelos momentos de brincadeira e diversão, e por sempre celebrar minhas conquistas e me ajudar a superar os momentos difíceis.

Às minhas irmãs Karen e Karol e minha sobrinha Ana Lívia, por serem um presente de Deus, e por sempre me incentivar a continuar a minha jornada.

Ao Lucas, meu porto seguro, meu parceiro para qualquer situação, meu refúgio e minha inspiração, pela honra de me sentir amada e protegida, pelos conselhos e palavras de estímulo, por me acompanhar nos momentos que mais precisei e por alegrar os meus dias.

À Tia Zuíla e Tia Jane, por me acompanharem desde meu nascimento, cuidando de mim e me ensinando a como ser bondosa e solidária com as pessoas, pelos anos de dedicação a mim e a minha família e por serem grandes amigas.

À minha avó paterna, pelo seu carinho, pela sua necessária presença em minha vida, e por saber que sempre torceu por mim e se orgulha de sua neta, espero ser digna desse orgulho e do seu amor.

Aos meus amigos do Colégio Ari de Sá, por todo o apoio durante os anos de escola e de pré-vestibular, por me incluírem nessa família que construímos, enfrentando juntos as situações adversas e vibrando com as nossas conquistas, por fortalecerem essa amizade ao longo do tempo, me acompanhando nesse outro encerramento de ciclo.

Aos meus amigos da faculdade, por proporcionarem momentos únicos e inesquecíveis, por tornarem a experiência acadêmica muito mais enriquecedora e divertida,

pelos conselhos e momentos de descontração, por serem uma fonte de incentivo mútuo e duradouro.

Ao Professor William, um exemplo de profissional de ser humano, sua dedicação ao ensino é admirável, suas aulas e orientações estarão para sempre guardadas na minha memória e sua empatia e parceria e sensibilidades são notáveis e eu levarei como um modelo de como ser uma pessoa melhor.

Aos professores que integram a minha banca examinadora, a Profa. Janáina e a Profa. Fernanda, pelo acolhimento e disponibilidade ao meu convite, sou extremamente grata por ter a avaliação de duas mulheres fortes, inteligentes e dedicadas, sendo uma honra imensurável.

À Faculdade de Direito da UFC, por me receber e realizar um sonho muito cultivado de estudar nessa instituição de grande renome e notoriedade, sendo mais grata ainda por conseguir encerrar esse ciclo e ser graduada no curso de Direito em uma universidade tão respeitada nacionalmente.

“Nas favelas, no Senado. Sujeira pra todo lado. Ninguém respeita a Constituição. Mas todos acreditam no futuro da nação.” (RUSSO, Renato, 1987, Que País é Esse).

## RESUMO

A consensualidade como forma de resolução de conflitos vem ganhando notoriedade no cenário jurídico brasileiro, tendo em vista a grande necessidade de descongestionamento da demanda judicial, que provoca uma insatisfatória morosidade no encerramento dos litígios. Dessa forma, estão surgindo muitos institutos de transação nos mais variados ramos do direito brasileiro, inclusive no âmbito da tutela da probidade administrativa, com a implementação do Acordo de Não Persecução Civil (ANPC) pela Lei de Improbidade Administrativa, o qual tem como objetivo conferir mais eficiência à responsabilização dos agentes que praticam atos de corrupção *lato sensu*, por meio da celeridade e da garantia do ressarcimento ao erário de danos causados bem como de outras condições que podem ser vantajosas para o interesse público. Embora, haja essa incorporação de instrumentos consensuais, na esfera do Direito Administrativo Sancionador, há uma tradicional resistência à realização de acordos, além disso, o ANPC é um instituto novo com diversos desafios para sua aplicação e funcionalidade. O objetivo desse trabalho é identificar quais são esses obstáculos e verificar se eles podem ser superados por meio de soluções viáveis, considerando a importância que as finalidades do ANPC sejam alcançadas. Esse estudo é realizado por uma metodologia qualitativa dedutiva que se baseia em pesquisa bibliográfica com leitura da legislação, jurisprudência, doutrina e trabalhos acadêmicos e científicos. Desse modo, foram constatados 3 principais desafios, os quais foram devidamente abordados, chegando-se à conclusão de que embora exija-se uma rede de esforços, principalmente do Ministério Público e da Administração Pública, para que eles sejam resolvidos, é possível visualizar um direcionamento para que seja alcançado o amadurecimento do instituto, sua maior utilização na prática forense e a concretização dos seus objetivos.

**Palavras-chave:** consensualidade; improbidade administrativa; acordo de não persecução civil

## ABSTRACT

Consensuality as a form of conflict resolution has been gaining notoriety in the Brazilian legal scenario, in view of the great need to reduce the congestion of judicial demand, which causes an unsatisfactory delay in the conclusion of disputes. Thus, many settlement institutes are emerging in the most varied branches of Brazilian law, including in the area of the protection of administrative probity, with the implementation of the Civil Non-Prosecution Agreement (ANPC) by the Administrative Misconduct Law, which aims to make the accountability of agents who commit acts of corruption *lato sensu* more efficient, through speed and the guarantee of compensation to the public treasury for damages caused, as well as other conditions that may be advantageous to the public interest. Although there is this incorporation of consensual instruments, in the sphere of Sanctioning Administrative Law, there is a traditional resistance to the execution of agreements. In addition, the ANPC is a new institute with several challenges for its application and functionality. The objective of this study is to identify these obstacles and verify whether they can be overcome through viable solutions, considering the importance of achieving the ANPC's purposes. This study is carried out using a qualitative deductive methodology based on bibliographic research with reading of legislation, case law, doctrine and academic and scientific works. Thus, three main challenges were identified, which were duly addressed, leading to the conclusion that although a network of efforts is required, mainly from the Public Prosecutor's Office and the Public Administration, in order to resolve them, it is possible to see a direction for achieving the maturity of the institute, its greater use in forensic practice and the achievement of its objectives.

**Keywords:** consensuality; administrative impropriety; civil non-prosecution agreement

## LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ADI	Ação Direta de Inconstitucionalidade
ANPC	Acordo de Não Persecução Civil
CF	Constituição Federal de 1988
CNJ	Conselho Nacional de Justiça
CNMP	Conselho Nacional do Ministério Público
CPC	Código de Processo Civil
LIA	Lei de Improbidade Administrativa
LINDB	Lei de Introdução às normas do Direito Brasileiro
MP	Ministério Público
MPF	Ministério Público Federal
MPBA	Ministério Público do Estado da Bahia
MPSP	Ministério Público do Estado de São Paulo
STF	Supremo Tribunal Federal
STJ	Superior Tribunal de Justiça

## SUMÁRIO

<b>1 INTRODUÇÃO.....</b>	<b>13</b>
<b>2 ANÁLISE SOBRE A IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA: NOÇÕES GERAIS, EVOLUÇÃO E ELEMENTOS CONSTITUTIVOS.....</b>	<b>16</b>
<b>2.1 Noções gerais e Evolução história da tutela da probidade do Estado.....</b>	<b>16</b>
<b>2.2 Conceito e princípios relacionados à improbidade administrativa.....</b>	<b>18</b>
<b>2.3 Os elementos constitutivos da improbidade administrativa.....</b>	<b>20</b>
<b>2.3.1 Sujeito Passivo.....</b>	<b>20</b>
<b>2.3.2 Sujeito Ativo.....</b>	<b>21</b>
<b>2.3.3 Elemento subjetivo.....</b>	<b>23</b>
<b>2.4 Atos de improbidade administrativa.....</b>	<b>23</b>
<b>2.4.1 Atos de improbidade administrativa que importam enriquecimento ilícito.....</b>	<b>24</b>
<b>2.4.2 Atos de improbidade administrativa que causam prejuízo ao erário.....</b>	<b>25</b>
<b>2.4.3 Atos de improbidade administrativa que atentam contra os princípios da Administração Pública.....</b>	<b>26</b>
<b>2.5 As sanções aplicáveis aos atos de improbidade administrativa.....</b>	<b>27</b>
<b>2.6 Ação de improbidade administrativa.....</b>	<b>28</b>
<b>3 CONSENSUALIDADE NO DIREITO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR.....</b>	<b>30</b>
<b>3.1 Consensualidade no ordenamento jurídico brasileiro.....</b>	<b>30</b>
<b>3.2 Indisponibilidade do interesse público: (im)possibilidade de aplicar a consensualidade no direito administrativo.....</b>	<b>34</b>
<b>3.3 A consensualidade do direito administrativo sancionador e a evolução dos meios..</b>	<b>37</b>
<b>consensuais no direito administrativo.....</b>	<b>37</b>
<b>4 O INSTITUTO DO ACORDO DE NÃO PERSECUÇÃO CIVIL.....</b>	<b>42</b>
<b>4.1 Natureza Jurídica, definição e classificação do ANPC.....</b>	<b>43</b>
<b>4.2 Rito Procedimental do ANPC.....</b>	<b>47</b>
<b>4.3 Desafios para aplicação do ANPC.....</b>	<b>50</b>
<b>4.3.1 Legitimidade Concorrente e atuação coordenada do MP e da Administração Pública.....</b>	<b>51</b>

<i>4.3.2 Sanções Cabíveis e o seus limites.....</i>	<i>54</i>
<i>4.3.3 Resistência à utilização do ANPC frente à cultura litigiosa.....</i>	<i>56</i>
<b>CONSIDERAÇÕES FINAIS.....</b>	<b>58</b>
<b>REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....</b>	<b>61</b>

## 1 INTRODUÇÃO

O Estado Democrático de Direito, modelo adotado pelo ordenamento político brasileiro, apesar de ser considerado uma forma de estado consolidada nos países democráticos ocidentais, enfrenta dificuldades quanto a efetividade de aplicação de suas normas em face de um Poder Judiciário moroso e sobrecarregado (STJ, 2020), o qual não atende à demanda necessária, enfraquecendo a força normativa da Constituição Federal e dos demais dispositivos legais, necessitando de modernização,

Desse modo, há contemporaneamente no Brasil um movimento que direciona os aplicadores do direito à adotarem modelos de resolução de conflitos consensuais, diminuindo a litigiosidade tradicional, com o intuito de garantir a celeridade no prosseguimento do processo, concretizando o princípio da razoável duração do processo, desobstruindo a justiça e dando maior efetividade ao combate dos atos ilícitos, em conformidade com o entendimento de que é indiscutível que um consenso é uma alternativa para uma atuação estatal que promova uma benéfica renovação tanto para o direito como para a política, haja vista que colabora com a melhora da governabilidade, por meio da eficiência, contribui para a contenção de abusos, garantindo a legalidade dos atos, e atende a todos os interesses, propiciando resoluções mais sensatas e adequadas, diminuindo o risco de haver desvios morais, aumentando a noção de responsabilidade dos cidadãos em geral e dos que operam o direito e a máquina pública, conferindo maior legitimidade à ação do Estado perante a sociedade (Moreira Neto, 2003).

Assim sendo, como consequência dessa nova tendência, surgiram no ordenamento jurídico brasileiro vários institutos e dispositivos legais que consagram a aplicação e o incentivo aos métodos negociais. Um grande marco da consensualidade foi a publicação do Código Processo Civil de 2015, o qual positivou e regulamentou a Audiência de Conciliação ou de Mediação, bem como estabeleceu outras disposições de estímulo à via conciliatória. Ademais, na esfera penal também houve essa modernização por meio da implementação de institutos como a transação penal, a suspensão condicional do processo e sobretudo o Acordo de Não Persecução Penal.

Apesar de haver consideráveis avanços em diversas áreas jurídicas, no âmbito do Direito Administrativo, a aplicação de métodos consensuais procede de maneira mais lenta, havendo uma maior resistência de incorporar essas inovações. Tal rejeição se baseia no entendimento de que os princípios da supremacia e da indisponibilidade do interesse público, pilares estruturantes do direito administrativo, seriam avessos à lógica consensual

Entretanto, a doutrina vem mudando o seu posicionamento, adotando uma postura mais favorável às práticas de consensualidade no Direito Administrativo, ressignificando o que seria atender ao interesse público, tendo como uma das bases argumentativas a concepção de o modelo de Administração Pública passou por remodelações em sua estrutura, visto que com a Emenda Constitucional nº 19/1998, foi incluído o princípio da eficiência, sendo dever das entidades políticas e administrativas promover a boa administração do Estado, devendo ser buscada a excelência e o melhor caminho para que o fim almejado seja concretizado (França, 2000).

Dito isso, instrumentos conciliatórios foram surgindo no âmbito administrativo, inclusive no Direito Administrativo Sancionador, sendo um deles o Acordo de Não Persecução Civil (ANPC), o qual foi implementado pela Lei nº 13.964/2019, e regulamentado na Lei nº 14.230/2021, aplicado nos casos de improbidade administrativa, sendo esse instituto e sua prática o foco desta pesquisa.

O Acordo de Não Persecução Civil é um negócio jurídico bilateral *sui generis*, o qual é adotado antes ou no curso do processo de improbidade administrativa, buscando garantir mais celeridade e eficiência no emprego da legislação que combate práticas ímprobas no manejo da coisa pública, as quais podem configurar como casos de corrupção *lato sensu*. Assim, por meio de uma negociação, o polo ativo da ação de improbidade não daria início ou desistiria do prosseguimento do processo, em contrapartida, o agente acusado de praticar atos de improbidade realizaria o efetivo ressarcimento dos prejuízos causados ao erário e acataria possíveis condições punitivas e outros requisitos acordados.

Dessa forma, esse instituto apontaria que a via consertada aplicada no Direito Administrativo Sancionador teria a plena capacidade de garantir a proteção aos bens jurídicos tutelados pela legislação, recuperando a eficiência do Poder Judiciário, para que pudesse atuar com menos recursos estatais e mais interesse e iniciativa das partes, promovendo um modo mais eficaz de imposição de penalidades e na prevenção de reiteração de atos ilícitos, demonstrando que a consensualidade pode ser fomentadora do interesse público ( De Queiroz, 2023).

Apesar de muitos considerarem que a implementação do ANPC acarreta muitos avanços no que diz respeito à desobstrução da justiça e ao combate efetivo aos atos de corrupção de danos ao erário, de enriquecimento ilícito e de práticas contrárias ao princípios da administração pública, ainda existe fortes debates acadêmicos, tanto sobre a própria legitimidade do instituto, no que se refere a ser ou não suficiente para atender ao interesse

público, como em relação às questões procedimentais recentemente regulamentadas pela Lei nº 14.230/2021.

Portanto, o presente trabalho busca como objetivo geral analisar a aplicação de práticas de consensualidade no microsistema da improbidade administrativa, por meio do estudo do surgimento do Acordo de Não Persecução Civil e de sua aplicabilidade no ordenamento jurídico brasileiro, verificando quais seriam os avanços promovidos, mas também investigando quais os desafios, controvérsias e limites existentes, formulando possíveis soluções para que a concretização desse instituto seja viável juridicamente e eficaz quanto à finalidade de se promover uma administração pública que atua com integridade, atendendo ao interesse da população.

Dessa forma, a metodologia adotado na pesquisa é qualitativa dedutiva eminentemente bibliográfica, tendo como objeto de estudo a doutrina especializada clássica e contemporânea, a legislação atualizada, principalmente a Lei nº 8.429/92 alterada pela Lei 14.230/2021, além disso, o trabalho terá como fonte os debates acadêmicos e jurídicos exteriorizados em artigos científicos e na jurisprudência do Supremo Tribunal Federal (STF) e do Superior Tribunal de Justiça (STJ).

A estrutura do trabalho começa em seu primeiro capítulo analisando o instituto da Improbidade Administrativa, seu conceito, os princípios relacionados, quais as práticas tipificadas, suas respectivas sanções e a própria Ação de Improbidade Administrativa.

Posteriormente, no segundo capítulo é analisada a consensualidade no Direito Administrativo Sancionador, por meio do estudo da aplicação da via consensual no ordenamento jurídico como todo, dos impasses existentes para aplicar a transação quando se envolve o interesse público e a evolução dos meios consensuais especificamente no Direito Administrativo.

Em seguida, é aprofundado o exame do acordo de não persecução civil, analisando o seu surgimento, sua natureza jurídica, definição e rito procedimental, bem como averiguando os principais desafios identificados para a aplicabilidade do instituto e estipulando soluções para esses obstáculos.

## 2 ANÁLISE SOBRE A IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA: NOÇÕES GERAIS, EVOLUÇÃO E ELEMENTOS CONSTITUTIVOS

Antes de analisar com maior profundidade sobre a consensualidade e o acordo de não persecução civil, é preciso compreender o microsistema da improbidade administrativa, entendendo qual o bem jurídico protegido, como se deu a sua evolução ao longo da história, o seu conceito, o que configura um ato ímprobo, dentre outras informações.

Mas já cumpre destacar, que se trata de uma das frentes no combate à corrupção, com um papel de reprimir e prevenir práticas desonestas que podem ser realizadas por agentes públicos e privados, principalmente funcionários públicos, contra o patrimônio público e moralidade administrativa. Assim, ela apresenta um aspecto sancionador, que aplica penalidades a quem violar a probidade da Administração Pública, na finalidade de preservar o manejo adequado da coisa pública.

### 2.1 Noções gerais e Evolução história da tutela da probidade do Estado

O Brasil atualmente possui como forma de governo a República, a qual deriva do latim *res publica*, ou seja coisa pública, e busca estabelecer uma separação entre o patrimônio privado, o qual atende a anseios individuais e subjetivos, e o patrimônio público pertencente ao Estado, entendido como a união de bens, direitos e valores de natureza econômica, moral, história, artística, sujeitos ao interesse público (Sousa, 2012). No entanto, analisando a história do país é necessário pontuar que há um forte e duradouro passado monarquista que traz consigo várias heranças, as quais se perpetuam até os dias atuais. O poder centralizado e soberano do monarca garantia a liberdade de utilizar os bens público da forma que melhor de agradasse, assim o chefe de estado não enxergava a distinção entre o bem comum e o seu interesse particular, prova disso, é possível analisar o contexto marquito brasileiro, em que

A coroa conseguiu formar, desde os primeiros golpes da reconquista, imenso patrimônio rural (bens “requengos”, “regalengos”, “regoengos”, “regeengos”), cuja propriedade se confundia com o domínio da casa real, aplicado o produto nas necessidades coletivas ou pessoais, sob as circunstâncias que distinguiam mal o bem público do bem particular, privativo do príncipe [...] A propriedade do rei – suas terras e seus tesouros – se confundem nos seus aspectos público e particular. Rendas e despesas se aplicam, sem discriminação normativa prévia, nos gastos da família ou em bens e serviços de utilidade geral (Faoro, 2001, p. 14).

Essa prática não se tornou exclusiva para reis e imperadores, mas também se estendia aos membros da nobreza os quais detinham funções públicas, e se perpetuou nas

entranhas da República até os dias atuais. Esse modelo de poder é chamado de patrimonialismo, conceito desenvolvido pelo sociólogo alemão Max Weber .

Assim sendo, a diferenciação entre o espaço público e o particular é uma tarefa considerada difícil para os agente do Estado brasileiro, visto que os chamados “funcionários patrimoniais” (Oliveira, 2020), muito presentes na tradição histórica brasileira, exerciam a gestão pública de modo a privilegiar grupos sociais e indivíduos por questões subjetivas, envolvendo laços pessoais e de parentesco, bem como por motivos financeiros, de modo que podiam enriquecer com a atividade estatal.

Entretanto, embora institucionalizada, essa forma de atuação foi encontrando resistência ao longo do tempo, visto que concepções negativas acerca dessas práticas foram surgindo, como o conceito de corrupção, o qual pode ser definido no âmbito público como:

fenômeno pelo qual um funcionário público é levado a agir de modo diverso dos padrões normativos do sistema, favorecendo interesses particulares em troca de recompensa”. Trata-se, em suma, de “uma forma particular de exercer influência ilícita, ilegal e ilegítima (Neves; Oliveira, 2014, p.147).

Além disso, passou-se a idealizar um modelo de gestão pública pautada na boa administração dos recursos estatais para fins de satisfazer o interesse dos cidadãos e garantir a integridade das instituições. Para isso, os agentes públicos devem agir com probidade, do latim *probitate*, que abarca as concepções de honestidade, honra e integridade (Oliveira, 2020). Esse conceito, no âmbito administrativo, apresenta um sentido além da moral genérica, “mas com a base de moral jurídica, vale dizer, planta-se ela nos princípios gerais de direito”, como descreve a Ministra do STF Cármen Lúcia Antunes Rocha (2000). Assim,

enquanto a moral comum é orientada por uma distinção puramente ética, entre o bem e o mal, distintamente, a moral administrativa é orientada por uma diferença prática entre a boa e a má administração (Moreira Neto, 2009, p. 105).

Portanto, trata-se de conduta pautada na distinção entre o bom e o mau administrador, sendo o bom aquele que entende os limites do que é lícito e do que é justo, não ultrapassando essas fronteiras (Oliveira, 2022).

A Constituição Federal de 1988 foi um marco por positivar em seu texto a figura do ato de improbidade, o que será estudado no tópico seguinte. Contudo, não foi a primeira vez que um diploma legislativo tratou sobre a tutela da probidade no manejo do patrimônio público pelos agentes estatais, posto que já havia a previsão de punições para práticas que acarretassem prejuízos ao erário e enriquecimento ilícito (Di Pietro, 2022), sendo possível destacar o Decreto-lei nº 3240/1941, o qual previa que agentes indiciados por ilícitos que

provocassem prejuízos à Fazenda Pública poderiam ter seus bens sequestrados, tal sanção só era cabível na esfera criminal.

A seguir, a Constituição de 1946 no artigo 141, §31, estabeleceu que “a lei disporá sobre o sequestro e o perdimento de bens, no caso de enriquecimento ilícito, por influência ou com abuso de cargo ou função pública, ou de emprego em entidade autárquica”. Desse modo, a lei que regulamentou foi a Lei nº 3.164/1957 (conhecida como Lei Pitombo-Godói Ilha), em que houve a introdução da tutela da probidade na esfera cível, com a iniciativa do Ministério Público ou de qualquer do povo para promover a ação. Ademais, a Lei nº 3.502/1958, também trouxe importantes inovações, visto que ampliou de forma clara quais sujeitos poderiam ser alvos de sequestro de perdimento de bens por influência ou abuso de cargo ou função, considerando como servidor público “todas as pessoas que exercessem, na União, nos Estados, nos Territórios, no Distrito Federal e nos Municípios, quaisquer cargos, funções ou empregos, civis ou militares, nos órgãos dos três Poderes do Estado”(Di Pietro, 2022).

Embora tenham surgido outros dispositivos que tratam sobre a tutela da probidade administrativa, foram as Leis nº 3.164/57 e nº 3.502/58 que tiveram mais destaque, sendo aplicadas durante muitos anos. Até que foi promulgada a Constituição de Federal de 1988, a qual trouxe diversos princípios e regras que a Administração Pública deveria observar em sua atuação, uma das disposições estabeleceu que:

Art. 37. § 4º Os atos de improbidade administrativa importarão a suspensão dos direitos políticos, a perda da função pública, a indisponibilidade dos bens e o ressarcimento ao erário, na forma e gradação previstas em lei, sem prejuízo da ação penal cabível. (Brasil, 1988)

Assim, para que o artigo 37, §4º fosse regulamentado, houve a entrada em vigor da Lei nº 8.429/82, a qual é a legislação aplicada atualmente com as devidas alterações promovidas pela Lei nº 14.230/2021.

## **2.2 Conceito e princípios relacionados à improbidade administrativa**

A palavra “improbidade” tem como significado uma conduta pautada na desonestidade, na malícia e no mau caráter, o indivíduo que age dessa forma não atua com decência em qualquer esfera da vida (Barbosa; Costa, 2022). Quando se fala em improbidade administrativa, o que está em foco é a gestão da coisa pública, ou seja, o agente público deve analisar se suas práticas estão de acordo com a “boa administração”, respeitando os valores éticos intrínsecos a atividade administrativa.

A Constituição Federal estabeleceu, no artigo 37, que a Administração Pública obedecerá aos princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência. Para muitos autores a improbidade detém uma forte relação com o princípio da moralidade, em que

(...) não basta a legalidade formal, restrita, da atuação administrativa, com observância da lei; é preciso também a observância de princípios éticos, de lealdade, de boa-fé, de regras que assegurem a boa administração e a disciplina interna na Administração Pública (Di Pietro, 2022, p. 2260).

Sobre essa ligação decorrem grandes discussões que se resumem a duas posições. A primeira entende que a improbidade administrativa decorreria da moralidade, sendo um subprincípio, em que a Carta Magna teria punições para atos que pudessem lesar a moralidade administrativa (Barbosa; Costa, 2022). Outra corrente defende que a improbidade administrativa teria aplicação mais ampla, visto que, além de o ato de improbidade não abranger apenas questões de moralidade administrativa, mas também prejuízo ao erário e enriquecimento ilícito, também há o argumento que outros princípios dentre os previstos na Constituição também compõem a improbidade.

Ademais, outra questão que embasa a segunda posição, trata da nova redação da LIA, que em seu art. 1º §4º, preceitua que serão aplicados no instituto em estudo os princípios constitucionais do direito administrativo sancionador, em que há uma semelhança com as garantias aplicadas no Direito Penal, como princípio da segurança jurídica, o princípio da proibição do excesso ou proporcionalidade e o princípio da proteção jurídica e das garantias processuais, logo, por exemplo,

O conceito jurídico de ato de improbidade administrativa, por estar no campo do direito sancionador, é inelástico, isto é, não pode ser ampliado para abranger situações que não tenham sido contempladas no momento da sua definição. Nesse sentido, o referencial da Lei n.º 8.429/1992 é o ato do agente público frente a coisa pública a que foi chamado a administrar. Portanto, não há improbidade administrativa, por exemplo, na prática de eventuais abusos perpetrados por agentes públicos durante abordagem policial, caso os ofendidos pela conduta sejam particulares que não estavam no exercício de função pública. Esse é o entendimento da doutrina, chancelado pela jurisprudência do STJ (Betti, 2023, p. 7).

Além disso, alguns definem a improbidade como imoralidade qualificada devido à sua gravidade, mas também afirmam que:

O termo improbidade administrativa indica desonestidade administrativa, razão pela qual se apresenta como uma imoralidade qualificada, uma vez que caracterizada pela presença do dolo, que surge dessa maneira como elemento comum a todas as hipóteses de improbidade previstas em lei. (Spitzcovsky, 2024, p. 178)

Portanto, com tais considerações é possível entender as ideias e os princípios que fundamentam a figura da improbidade administrativa e sua evolução até os dias atuais, restando analisar o seu conceito para identificar os elementos constitutivos desse instituto, dando prosseguimento ao estudo.

Assim, pode-se conceituar a improbidade administrativa como ação ou omissão, praticada por agente público, em concorrência ou não com particular, que acarrete enriquecimento ilícito, lesão ao erário ou ofensa aos princípios que regem a Administração Pública, havendo assim sanções de caráter político e administrativo.

### **2.3 Os elementos constitutivos da improbidade administrativa**

Para que o estudo sobre a Improbidade Administrativa possa ser aprofundado, é essencial analisarmos o que compõem o ato de improbidade delimitado pela LIA, o que é importante para observar a relação jurídica que envolve tal instrumento. Portanto, embora outros autores possam definir de diferentes formas quais seria os elementos constitutivos do ato de improbidade, para esta pesquisa será utilizado o entendimento da renomada jurista Maria Sylvia Di Pietro, a qual faz o seguinte balizamento:

- a) sujeito passivo;
- b) sujeito ativo;
- c) ocorrência do ato danoso descrito na lei, causador de enriquecimento ilícito para o sujeito ativo, prejuízo para o erário ou atentado contra os princípios da Administração Pública; o enquadramento do ato pode dar-se isoladamente em uma das três hipóteses, ou, cumulativamente, em duas ou três hipóteses;
- d) elemento subjetivo: dolo. (Di Pietro, 2022, p. 2279)

O elemento que corresponde o ítem “c” será visto com mais detalhes em um tópico próprio, sendo este destinado a explorar os demais componentes: sujeito passivo, sujeito ativo e elemento subjetivo.

#### **2.3.1 Sujeito Passivo**

Os sujeitos passivos são as entidades vítimas de atos de improbidade, ou seja, pessoas jurídicas que sofreram alguma lesão pela conduta, e, por desempenharem importante papel ao interesse público, são protegidas por lei (Betti, 2023). A legislação define quem são os sujeitos ativos no art. 1º §§ 5º, 6º e 7º, e é possível observar que na Lei de Improbidade Administrativa, principalmente com as alterações provocadas pela Lei nº 14.230/21, há uma delimitação ampla dos sujeitos que podem ser atingidos. Assim, além das pessoas jurídicas

propriamente administrativas, como os integrantes da administração direta e indireta, a Lei também engloba entidades privadas utilizando como critério a presença de recebimento de recurso público (Marçal, 2023).

Assim, é possível estabelecer que são sujeitos com legitimidade passiva em relação aos atos de improbidade:

- a) Administração Pública direta (União, estados, Distrito Federal e municípios);
- b) Administração Pública indireta (autarquias, empresas públicas, sociedades de economia mista e fundações estatais de direito público e de direito privado) no âmbito da União, dos estados, do Distrito Federal e dos municípios;
- c) entidade privada para cuja criação ou custeio o erário haja concorrido ou concorra no seu patrimônio ou receita atual, limitado o ressarcimento de prejuízos, nesse caso, à repercussão do ilícito sobre a contribuição dos cofres públicos;
- d) entidade que receba subvenção, benefício ou incentivo, fiscal ou creditício de entes públicos ou governamentais; (Barbosa;Costa, 2022)

Algumas dessas entidades não pertencem à Administração Pública mas possuem vínculo jurídico e uma conexão a qual é concretizada no repasse de verbas advindas do erário, contudo é importante destacar que no art. 1º, § 7º é estabelecido que as punições às lesões têm limitações, devendo ser observado a repercussão do ilícito sobre a contribuição dos cofres público (Carvalho Filho, 2023).

### **2.3.2 Sujeito Ativo**

Aquele que executa o ato de improbidade ou concorre para sua realização ou tira proveito de tal é considerado como o sujeito ativo, violando o princípio da probidade. Existem dois grupos de pessoas às quais pode ser imputado o ato de improbidade: “ 1º) os agentes públicos; 2º) terceiros participantes da conduta” (Carvalho Filho, 2023).

Em relação ao agente público, a Lei de Improbidade adota um conceito amplo, como é possível visualizar em em seu art. 2º:

Art. 2º Para os efeitos desta Lei, consideram-se agente público o agente político, o servidor público e todo aquele que exerce, ainda que transitoriamente ou sem remuneração, por eleição, nomeação, designação, contratação ou qualquer outra forma de investidura ou vínculo, mandato, cargo, emprego ou função nas entidades referidas no art. 1º desta Lei. (Brasil, 2021)

Antes da Lei nº 14.230/21, havia intensas discussões doutrinárias e jurisprudenciais quanto à possibilidade de responsabilização de agentes políticos por práticas de improbidade administrativa. Assim, para entender tal questão é fundamental observar que os agentes político são aqueles que possuem função pública de mais elevada e relevância

competência pública, ocupando a alta direção dos Poderes (Mazza, 2022), como por exemplo Chefes do Poder Executivo, Ministros de Estado, Secretários, Magistrados e membros do Ministério Público.

O cerne da questão era o fato de esses cargos se submeterem à figura de crimes de responsabilidade, assim muitos autores acreditavam que a responsabilidade pela improbidade seria suprimida pela previsão dos crimes de responsabilidade. Contudo, tal concepção foi sendo mudada, principalmente, quando a Lei nº 14.230/21 inovou ao prever expressamente que os agentes políticos podem ser enquadrados como sujeitos ativos, além disso, no art. 12 da LIA, ficou determinada a independência entre a responsabilização pelos atos de improbidade e pelos crimes de responsabilidade (Barbosa; Costa, 2022):

Art. 12. Independentemente do ressarcimento integral do dano patrimonial, se efetivo, e das sanções penais comuns e de responsabilidade, civis e administrativas previstas na legislação específica, está o responsável pelo ato de improbidade sujeito às seguintes cominações, que podem ser aplicadas isolada ou cumulativamente, de acordo com a gravidade do fato: (...) (Brasil, 2021).

Assim, esse entendimento de duplo regime sancionatório encontra-se pacificado na doutrina e jurisprudência do Supremo Tribunal Federal e do Superior Tribunal de Justiça, havendo apenas uma exceção quanto ao Presidente da República visto que ato que viola a probidade da administração consta expressamente como uma das condutas que tipificam o crime de responsabilidade, conforme o art 85, V da Constituição Federal, como é possível visualizar em tais julgados:

Esta Corte consolidou o entendimento de que o duplo regime sancionatório de agentes políticos é possível, à exceção do Presidente da República, de modo que não se vislumbra inconstitucionalidade no art. 2º da Lei 8.429/1992 (STF, ADI 4295, Relator(a): MARCO AURÉLIO, Relator(a) p/ Acórdão: GILMAR MENDES, Tribunal Pleno, julgado em 22-08-2023, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-s/n DIVULG 29-09-2023 PUBLIC 02-10-2023)

Em idêntico sentido, observa-se:

PROCESSUAL CIVIL E ADMINISTRATIVO. IMPROBIDADE. AGENTES POLÍTICOS. APLICAÇÃO. ATO ÍMPROBO CONFIGURADO. REEXAME FÁTICO-PROBATÓRIO. IMPOSSIBILIDADE.

1. As Turmas que integram a Primeira Seção do STJ firmaram a interpretação no sentido de que os agentes políticos municipais se submetem aos ditames da Lei n. 8.429/1992, sem prejuízo da responsabilização política e criminal estabelecida no DL n. 201/1967, sendo este o entendimento da Suprema Corte em sede de repercussão geral (Tema 576), submetido ao regime de repercussão geral. (STJ, AREsp n. 2.031.414/MG, relator Ministro Gurgel de Faria, Primeira Turma, julgado em 13/6/2023, DJe de 15/8/2023)

Quanto aos terceiros, podem ser sujeitos passivos aqueles que atuarem de forma conjunta com um agente público, sendo possível que um particular que concorra ou induz de

forma dolosa seja responsabilizado e sujeito às sanções presentes na LIA. Contudo, embora possa haver a sujeição, segundo o STF, o terceiro não pode ser réu sem que o agente público também esteja enquadrado no polo passivo da ação de improbidade.

### ***2.3.3 Elemento subjetivo***

Trata-se de uma das maiores mudanças promovidas pela Lei nº 14.230/2021, visto que, anteriormente, era admitida para fins de imputação de ato de improbidade a prática culposa da conduta. Entretanto, muitos autores questionavam a necessidade de haver um mínimo de intenção maliciosa e desonesta para que se tratasse de comportamento que violasse a probidade administrativa, visto que era essa a finalidade expressada pela Constituição Federal. Além disso, cumpre destacar a gravidade de algumas possíveis sanções que podem ser aplicadas pela LIA, sendo considerado por alguns juristas desrazoável punir de maneira severa ato praticado por negligência, imprudência ou imperícia (Di Pietro, 2022).

Portanto, adotando tal entendimento foi positivado, tendo em vista que atualmente, para a caracterização do ato de improbidade é necessário o elemento subjetivo do dolo, o qual é conceituado na legislação em questão como a “vontade livre e consciente de alcançar o resultado ilícito tipificado”:

Art. 1º § 1º Consideram-se atos de improbidade administrativa as condutas dolosas tipificadas nos arts. 9º, 10 e 11 desta Lei, ressalvados tipos previstos em leis especiais.

§ 2º Considera-se dolo a vontade livre e consciente de alcançar o resultado ilícito tipificado nos arts. 9º, 10 e 11 desta Lei, não bastando a voluntariedade do agente.

§ 3º O mero exercício da função ou desempenho de competências públicas, sem comprovação de ato doloso com fim ilícito, afasta a responsabilidade por ato de improbidade administrativa. (Brasil, 2021).

Desse modo, percebe-se que foi empregado uma concepção de dolo causalista posto que prevê a consciência da ilicitude, além disso cumpre destacar que é necessário comprovar a vontade do agente de que o resultado ilícito seja atingido, ou seja, é necessário ser dolo específico (Carvalho Filho, 2023). A necessidade de provar o dolo é ainda mais expressa no § 3º do referido artigo, esclarecendo que desempenhar atividades públicas não presume a responsabilização, assim para se enquadrar como um ato de improbidade administrativa necessita-se de elementos probatórios mais robustos que comprovem a vontade do agente.

## 2.4 Atos de improbidade administrativa

A Lei de Improbidade Administrativa estabelece três modalidades de infração, as quais estão tipificadas nos arts. 9º, 10 e 11, sendo, respectivamente, os que importam enriquecimento ilícito, os atos que causam prejuízo ao erário e os atos de improbidade que atentam contra os princípios da Administração Pública. Há quem diga que a ordem escolhida pelo legislador corresponde ao nível de gravidade da conduta, em que começa por uma medida mais elevada (Barbosa;Costa, 2022).

Portanto, são analisadas as diferentes categorias de ato de improbidade administrativa, principalmente quanto ao que está disposto no *caput* dos referidos artigos, visto que a LIA em um primeiro momento apresenta a conduta genérica e posteriormente, nos incisos, tipifica as infrações específicas.

### 2.4.1 Atos de improbidade administrativa que importam enriquecimento ilícito

Este ato está tipificado de maneira genérica no art. 9º da LIA e trata-se da conduta mais reprovável, visto que, conta como elemento central a obtenção dolosa de acréscimo indevido no patrimônio do agente ou de terceiro por meio do manejo da coisa pública. Assim está determinado em lei:

Art. 9º Constitui ato de improbidade administrativa importando em enriquecimento ilícito auferir, mediante a prática de ato doloso, qualquer tipo de vantagem patrimonial indevida em razão do exercício de cargo, de mandato, de função, de emprego ou de atividade nas entidades referidas no art. 1º desta Lei, e notadamente (Brasil, 2021).

Logo, pode-se perceber que para a configuração desse ato de improbidade é necessário que haja a aquisição de vantagem econômica pelo agente público ou por outrem, tal vantagem provém de forma ilícita (Barbosa; Costa, 2022), havendo nexo de causalidade entre o recebimento de acréscimo patrimonial e o ato do agente público ou de terceiro em concurso, em razão do exercício de cargo, mandato, função, emprego ou atividade nas entidades sujeitas a sofrer atos de improbidade (Betti, 2023), além disso, é preciso que haja dolo na conduta.

É importante destacar que o dano ao erário é elemento dispensável para a tipificação do ato de enriquecimento ilícito, visto que há a possibilidade de percepção patrimonial indevida sem que haja um decréscimo efetivo do patrimônio público (Barbosa; Costa, 2022):

IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. ENRIQUECIMENTO ILÍCITO. ART. 9º e 12, I, DA LEI 8.429/92. COMPROVAÇÃO. DEMONSTRAÇÃO DE DANO AO ERÁRIO. DESNECESSIDADE. ELEMENTO SUBJETIVO. DOLO. DEMONSTRADO. TIPICIDADE DA CONDUTA. [...]. (STJ, REsp 1412214/PR, Rel. Ministro Napoleão Nunes Maia Filho, Rel. p/ Acórdão Ministro Benedito Gonçalves, 1ª Turma, julgado em 08/03/2016, DJe 28/03/2016).

Nos 12 incisos do 9º artigo da LIA, está presente o um rol exemplificativo de práticas específicas que englobam atos de percepção de vantagens indevidas de terceiros, atos de apropriação indevida de bens do erário, atos de conflito de interesse dentre outros (Marçal, 2023).

#### ***2.4.2 Atos de improbidade administrativa que causam prejuízo ao erário***

Se na classificação anterior o prejuízo ao erário era elemento dispensável, nos atos tipificados pelo art. 10 é requisito essencial e deve ser comprovado para configuração da conduta, haja vista que a lei assim determina:

Art. 10. Constitui ato de improbidade administrativa que causa lesão ao erário qualquer ação ou omissão dolosa, que enseje, efetiva e comprovadamente, perda patrimonial, desvio, apropriação, malbaratamento ou dilapidação dos bens ou haveres das entidades referidas no art. 1º desta Lei (Brasil, 2021).

Segundo José dos Santos Carvalho Filho, a perda patrimonial se refere a um sentido amplo que considera o patrimônio público, assim englobaria a questão econômica-financeira, mas também outras concepções de patrimônio (Carvalho Filho, 2023). No entanto, é importante destacar que na prática o que mais caracteriza essa perda patrimonial é a lesão causada aos recursos do tesouro, em que outros autores consideram que é único sentido adotado pela norma, trazendo um diferenciação do que seria erário e patrimônio público (Barbosa; Costa, 2022).

É preciso salientar que além da perda patrimonial existem outros núcleos presentes nesse artigo como o desvio, sendo a utilização dos bens e recursos público para uma finalidade inadequada, a apropriação, a qual se caracteriza pela aquisição de propriedade, o malbaratamento, o qual significa desperdiçar, vender com prejuízo, e a dilapidação, com sentido parecido em que há destruição dos bens com por exemplo a conduta de gastar de maneira exagerada (Carvalho Filho, 2023).

Para que haja o prejuízo ao erário é prescindível a ocorrência do enriquecimento ilícito. Ademais são hipóteses de atipicidade da conduta quando há mera inobservância de

formalidades na atividade administrativa em que não gera lesão patrimonial efetiva e quando, embora ocorra uma perda patrimonial, esta provém exclusivamente da atividade econômica exercida pela pessoa jurídica.

### ***2.4.3 Atos de improbidade administrativa que atentam contra os princípios da Administração Pública***

Considerado o tipo genérico com menor grau de gravidade dentre as demais categorias de atos de improbidade, o artigo 11 busca proteger os princípios administrativos na medida que devem ser cumpridos os deveres de honestidade, imparcialidade e legalidade, sendo considerados deveres funcionais (Carvalho Filho, 2023)

Uma das inovações incorporadas pela Lei nº 14.130/2021, além de inserir o dolo como elemento necessário para configuração da infração, estabeleceu disposições mais adequadas para aplicação do caso concreto, em que apresenta mais segurança e constância na aplicação do dispositivo, principalmente no que diz respeito às condutas descritas nos incisos.

Art. 11. Constitui ato de improbidade administrativa que atenta contra os princípios da administração pública a ação ou omissão dolosa que viole os deveres de honestidade, de imparcialidade e de legalidade caracterizada por uma das seguintes condutas (Brasil, 2021).

Diferente dos artigos anteriores, a doutrina e a jurisprudência entendem que a redação atual do referido dispositivo na medida que dispõe: “caracterizada por uma das seguintes condutas”, estabelece nos seus incisos um rol taxativo de condutas que configuram atos de improbidade administrativa:

A condenação com base em genérica violação a princípios administrativos, sem a tipificação das figuras previstas nos incisos do artigo 11 da Lei 8.429/1992 – ou, ainda, quando condenada a parte ré com base nos revogados incisos I e II do mesmo artigo, sem que os fatos tipifiquem uma das novas hipóteses previstas na atual redação do artigo 11 da Lei de Improbidade Administrativa –, remete à abolição da tipicidade da conduta e, assim, à improcedência dos pedidos formulados na inicial.(STJ, EDcl nos EDcl no AgInt no AREsp n. 1.174.735/PE, relator Ministro Paulo Sérgio Domingues, Primeira Turma, julgado em 5/3/2024, DJe de 8/3/2024.).

Essa concepção garante a segurança jurídica extremamente necessária para assegurar a constitucionalidade da atuação do direito administrativo sancionador, visto que se operador do direito fosse guiado por tipos genéricos, haveria uma grande possibilidade de cometer abusos. Assim, estão assegurados os direitos fundamentais, além de ser proporcionado um processo mais transparente.

## 2.5 As sanções aplicáveis aos atos de improbidade administrativa

A Constituição Federal o art. 37 § 4º já determinava possíveis consequências que seriam implicadas na prática de atos de improbidade, quais sejam a suspensão dos direitos políticos, a perda da função pública, a indisponibilidade dos bens e o ressarcimento ao erário, no entanto, não estabelecendo como sanções nem fixando um rol exaustivo, conforme o entendimento do Supremo Tribunal Federal, sendo plenamente possível a incorporação de outras penalidades pelo legislador (Di Pietro, 2022).

Essa abordagem punitiva está expressamente prevista na LIA no artigo 12, em que a legislação dispõe sobre outras medidas como perda dos bens ou valores acrescidos ilicitamente ao patrimônio (para a hipótese de enriquecimento ilícito), a multa civil e a proibição de contratar com o Poder Público ou receber benefícios ou incentivos fiscais ou creditícios, direta ou indiretamente, ainda que por intermédio de pessoa jurídica da qual seja sócio majoritário. Assim pode-se realizar o rol de penalidades estabelecidas pela lei:

- a) perda de bens e valores acrescidos ilicitamente;
- b) ressarcimento integral do dano;
- c) perda da função pública;
- d) suspensão dos direitos políticos;
- e) multa civil;
- f) proibição de contratar com o Poder Público;
- g) proibição de receber benefícios ou incentivos fiscais ou creditício (Barbosa; Costa, 2022, p.152).

É importante destacar que a LIA prevê a independência entre as esferas civil, administrativa e penal, sendo possível a cumulação da responsabilização do agente, inclusive pela prática de crime de responsabilidade, excetuando o caso do Presidente da República. Ademais é possível a cumulação na aplicação das sanções previstas na LIA, o que tem como fundamento a possibilidade de graduar a penalidade de acordo com a gravidade da conduta, bem como a capacidade do ato de improbidade afetar valores de natureza variada, como o patrimônio público econômico da Administração Pública e o patrimônio público moral (Di Pietro, 2022).

Na referida legislação, nos incisos do art 12 a uma disposição gradual das penalidades, fazendo referência aos limites das sanções que podem ser aplicadas a cada categoria de ato de improbidade administrativa, observando a gravidade e a proporcionalidade:

- a) a suspensão dos direitos políticos, que pode chegar a até 14 anos, no primeiro caso(enriquecimento ilícito); e a 12 anos, no segundo(prejuízo ao erário); não cabe no caso do artigo 11;
- b) o valor da multa civil, que pode corresponder ao valor do acréscimo patrimonial, em caso de enriquecimento ilícito; e ao valor do dano, no caso de prejuízo ao erário; e pode ser de até 24 vezes o valor da remuneração percebida pelo agente, no caso de atentado aos princípios da Administração;
- c) a proibição de contratar com a Administração ou de receber benefícios ou incentivos fiscais ou creditícios pode ser aplicada pelo prazo máximo de 14, 12 e 4 anos respectivamente. (Di Pietro, 2022, p. 2298 e 2299).

É possível observar que algumas dessas sanções têm relação direta com direitos fundamentais, como é o caso da suspensão de direitos políticos e a perda da função pública, portanto, há o entendimento que seriam aplicadas apenas em situações mais graves.

## **2.6 Ação de improbidade administrativa**

A principal via de tutela da probidade disposta na Lei nº 8429/92 é por meio do processo judicial, o qual, de acordo com o art. 17-D da referida legislação, é de cunho repressivo e sancionatório, com aplicação das penalidades citadas anteriormente. Na ação de improbidade é aplicado o procedimento comum civil, previsto no CPC, mas são observadas as particularidades dispostas na Lei de Improbidade Administrativa (Di Pietro, 2022).

Quanto à natureza jurídica da ação há uma forte controvérsia entre o que considera a doutrina e a jurisprudência e o que preceitua na LIA, pois a legislação preceitua que não constitui ação civil. No entanto a doutrina e a jurisprudência, em sua maioria, afirmam o contrário, como no entendimento do STF, no julgamento do AgR na Pet 3.240/DF: “O foro especial por prerrogativa de função previsto na Constituição Federal em relação às infrações penais comuns não é extensível às ações de improbidade administrativa, de natureza civil.”.

A verdade é que, não comportando a aplicação de penas como aquelas constantes do Código Penal e outras leis penais, a natureza só pode ser a de ação civil, embora seu regime sancionatório implique a previsão de sanções estritamente de direito civil ao lado de outras de caráter administrativo (Carvalho Filho, 2023, p. 2181 e 2182) .

Com relação à competência para ajuizamento da ação, o art. 17, §4º-A da LIA, apresenta duas opções, podendo ser proposta no local que ocorreu o dano ou na sede da pessoa jurídica interessada, e havendo a propositura em um desses juízos, este passa a ser prevento, atraindo para si as ações que forem propostas com a mesma causa de pedir ou o mesmo pedido (Carvalho Filho, 2023). Além disso, cumpre destacar que segundo o STF o

foro por prerrogativa de função não se estende às ações de improbidade, visto que embora tenham caráter sancionatório, apresenta natureza civil e a Constituição Federal apenas concedeu foro especial em relação às infrações penais comuns (Justen Filho, 2023).

Em segundo lugar, o foro privilegiado submete-se a regime de direito estrito, já que representa exceção aos princípios estruturantes da igualdade e da república. Não comporta, portanto, ampliação a hipóteses não expressamente previstas no texto constitucional. E isso especialmente porque, na hipótese, não há lacuna constitucional, mas legítima opção do poder constituinte originário em não instituir foro privilegiado para o processo e julgamento de agentes políticos pela prática de atos de improbidade na esfera civil” (AgR na Pet 3.240/DF, Pleno, rel. Teori Zavascki, rel. para acórdão Min. Roberto Barroso, j. 10.05.2018, DJe 21.08.2018).

Sobre a legitimidade ativa para ajuizar o processo judicial, a LIA conferiu essa atribuição somente ao Ministério Público, no entanto, o Supremo Tribunal Federal determinou, no julgamento da ADI 7.042, que tal exclusividade é inconstitucional e reconheceu a legitimidade ativa concorrente e disjuntiva entre o *Parquet* e as pessoas jurídicas lesadas para a propositura da ação de improbidade (Justen Filho, 2023). Esse entendimento também abrange a realização de acordos de não persecução civil, mas essa temática vai ser abordada com maior profundidade posteriormente.

A LIA estabelece uma série de outras informações sobre o procedimento da ação de improbidade, mas uma disposição que merece destaque é a que permite que haja uma solução consensual no curso do processo, em que as partes poderão requerer ao magistrado a interrupção do prazo para a contestação, por prazo não superior a 90 dias. Tal dispositivo foi incluído pelo Pacote Anticrime em 2019 e já apresenta uma prévia de aplicação da via transacional no âmbito do direito administrativo sancionador, o que será estudado no tópico seguinte

### 3 CONSENSUALIDADE NO DIREITO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR

A resolução de conflitos de forma autocompositiva é novidade na prática jurídica brasileira, e enfrentou muitos desafios para ser incluída nos códigos, leis e outros normativos. Trata-se de uma tentativa de dinamizar o processo judicial e oferecer alternativas extrajudiciais, como uma solução para a alta demanda provocada pela cultura da litigância, problema esse que intensifica a morosidade do Poder Judiciário.

Essa resistência à via consensual é ainda mais acentuada no âmbito do direito administrativo sancionador, visto que tradicionalmente a doutrina entendia que por envolver interesse público, o qual é indisponível, a administração pública não poderia fazer parte de uma transação. Esse entendimento vem sendo alterado, para assimilar esse movimento devemos compreender a evolução da consensualidade no direito brasileiro e as discussões pertinentes.

#### 3.1 Consensualidade no ordenamento jurídico brasileiro

A consensualidade de forma simplória consiste na ideia de convergência amigável entre interesses, em princípio distintos, para que se chegue a um objetivo comum firmado por meio de acordo em que as partes se comprometem a seguir os seus termos (Garcia, 2017). Tal conceito é aplicado em diversas áreas da sociedade, como nas tratativas mercantis da micro e da macroeconomia, nas relações humanas rotineiras e na política, em que se vigora o regime democrático o qual é conhecido por um modelo que fomenta a harmonia entre as diferenças, nesse sentido:

Democracia é conceito histórico. Não sendo por si um valor-fim, mas meio e instrumento de realização de valores essenciais de convivência humana, que traduzem basicamente nos direitos fundamentais do homem, compreende-se que a historicidade destes a envolva na mesma medida, enriquecendo-lhe o conteúdo a cada etapa do envolver social (...) Diz-se que é um processo de convivência, primeiramente para denotar sua historicidade, depois realçar que, além de ser uma relação de poder político, é também um modo de vida, em que, no relacionamento interpessoal, há de verificar-se o respeito e a tolerância entre os conviventes ( Da Silva, 2015, p. 127)

Assim, é possível concluir que, na configuração do Estado Democrático de Direito, deve-se garantir que em sua estrutura sejam previstas medidas que possam garantir “direitos humanos que fundamentam a solução de conflitos mediante a restauração de relações intersubjetivas, com vista à promoção da paz e à dignidade da pessoa humana”

(Vasconcelos, 2017). Portanto, a Constituição Federal de 1988 seguiu esse entendimento ao dispor em seu preâmbulo que o Estado brasileiro estaria comprometido a fomentar uma sociedade fraterna, com harmonia social, em que seriam observadas as soluções pacíficas das controvérsias no âmbito interno e externo. De acordo com o magistério de Eurico Bitencourt:

A Constituição de 1988 estabelece, entre os princípios que regem o Estado brasileiro nas relações externas, a prevalência dos direitos humanos (art. 4º, II), a solução pacífica dos conflitos (art. 4º, VII) e a cooperação entre os povos para o progresso da humanidade (art. 4º, IX). Tais princípios impõem, no âmbito das relações externas, a negociação, a colaboração, a cooperação e a busca de consensos como valores relevantes no âmbito de uma “orientação internacionalista” do ordenamento constitucional (Bitencourt Neto, 2017, p. 192).

Nesse prisma, apesar de antes da atual Carta Magna já existirem algumas poucas disposições normativas sobre a matéria, a incorporação da consensualidade no ordenamento jurídico vem ganhando força. A possibilidade de chamar as partes para participar da construção conjunta de uma solução para a lide, em que há uma margem de escolha, seja de menor ou maior grau, e posteriormente esse acordo feito ser revisado e homologado por autoridade judicial, favorece a pacificação das relações sociais e impede a demasiada demora processual, garantindo a celeridade nos processos, descongestionando o Poder Judiciário.

Os meios consensuais de solução de conflitos emergiram com maior aplicabilidade primeiramente no âmbito privado, principalmente no direito material e processual civil, em que deve ser destacado a Lei dos Juizados Especiais (Lei de nº 9099/1995) em que há vários mecanismos de aceleração e simplificação da marcha processual, sendo uma delas a possibilidade de homologar judicialmente e de referendar extrajudicialmente acordos extrajudiciais, em que se valerá como título executivo.

Além disso, temos as Leis nº 8.952/1994, nº 8.953/1994, nº 9.245/1995, estabelecendo a conciliação no antigo Código de Processo Civil, a Lei nº 9.307/1996, incluindo dispositivos concernentes à arbitragem, como mecanismo exigindo terceiro escolhido pelas partes, para emitir decisão, resolvendo a disputa (Mendoza, 2023).

Contudo, o grande marco da consensualidade no processo civil é o Novo Código de Processo Civil (Lei nº 13.105/2015), em que foi normatizado o princípio da cooperação no art. 6º, o dever do juiz de incentivar a qualquer momento a autocomposição, conforme art. 139, inciso V, bem como foi criado um capítulo inteiro sobre a audiência de conciliação e mediação, dentre várias outras disposições legais.

A Resolução do CNJ nº 125/2010 (Política Judiciária Nacional de tratamento adequado dos conflitos), determinou no seu art. 1º que os órgãos judiciários devem observar o

art. 334 do CPC, o qual trata da audiência de conciliação, e antes de realizar o julgamento, oferecer a solução da autocomposição:

Art. 1º Fica instituída a Política Judiciária Nacional de tratamento dos conflitos de interesses, tendente a assegurar a todos o direito à solução dos conflitos por meios adequados à sua natureza e peculiaridade. (Redação dada pela Emenda nº 1, de 31.01.13)

Parágrafo único. Aos órgãos judiciários incumbe, nos termos do art. 334 do Novo Código de Processo Civil combinado com o art. 27 da Lei de Mediação, antes da solução adjudicada mediante sentença, oferecer outros mecanismos de soluções de controvérsias, em especial os chamados meios consensuais, como a mediação e a conciliação, bem assim prestar atendimento e orientação ao cidadão. (Redação dada pela Emenda nº 2, de 08.03.16) (CNJ,2010)

No âmbito do Direito Penal, a aplicação da consensualidade enfrentou mais resistência, tendo em vista que alguns dos mais relevantes princípios pertencentes à esfera penal é o princípio da obrigatoriedade e da indisponibilidade nos crimes de ação civil pública, em que o Ministério Público, *a priori*, possui nenhuma margem de liberdade para não propor ou para paralisar uma ação penal em que há prova da materialidade delitiva e indícios de autoria (Lopes Jr., 2007).

Além disso, argumentava-se pela notória diferença entre a disponibilidade dos interesses nas relações no âmbito cível e a ampla liberdade de negociação entre as partes, e a indisponibilidade dos interesses na esfera penal, posto que é o ramo do direito que protege os bens jurídicos mais relevantes da sociedade.

Surgiram, no entanto, duas concepções de consensualidade, a de transação plena, também chamada de acordo horizontal, e a de submissão ou acordos verticais, em que a principal diferença se encontra no nível de autonomia da vontade de uma ou ambas as partes. Na modalidade de acordo horizontal, temos que uma maior preponderância da vontade das partes na determinação dos termos do acordo, sendo o modelo adequado para ser utilizado na esfera cível, visto que:

(...) as partes têm ampla margem de negociação por estarem, ao menos juridicamente, em posições de igualdade. Isso quer dizer que o próprio sistema jurídico não impõe limitações para a fase de pontuação do acordo e as partes têm plena liberdade para formatação das cláusulas do ajuste, podendo negociar tudo que não seja proibido pela lei, ordem pública e bons costumes. Prevalece, nesse modelo, o princípio da autonomia privada. (De Queiroz, 2023, p. 3)

Por outro lado, no padrão de submissão há a presença de acordo vertical, em que a liberdade de negociação é restrita tanto pela legislação como quanto pelos interesses envolvidos na questão, que são mais sensíveis, por isso um dos acordantes submete as

cláusulas do acordo a outra parte, a qual decide pelo aceite ou não, havendo pouca margem de discussão acerca das diretrizes, assim

Os acordos verticais envolvem direitos indisponíveis que acabam limitando a autonomia da vontade de ambos os celebrantes, pois a parte com posição dominante está adstrita aos limites legais para a negociação (ou seja, com poder decisório restrito) e a outra parte tem pouquíssimo espaço para “barganha”, pois a essência do direito material deve ser mantida. Esse modelo contratual desenha um desequilíbrio de forças entre as partes e não há nenhuma antijuridicidade nisso, pois as partes devem ajustar o interesse público às suas vontades. (De Queiroz, 2023, p. 3)

Portanto, percebeu-se que o modelo de submissão pode ser encaixado no âmbito do Direito Penal, visto que as condições são altamente reguladas, primando pela satisfação do interesse público na aplicação de sanções, mas também garantindo os direitos do infrator e oferecendo condições mais atrativas, e assim impedir o prosseguimento da longa marcha processual, adotando uma resolução mais efetiva e célere. Desse modo, a consensualidade foi sendo incorporada no Direito Penal Brasileiro, e foi sendo observado que além de poder promover a eficiência do sistema penal no que diz respeito à razoável duração do processo, os meios negociais poderiam ser um estímulo para que o autor do ilícito colaborasse com as autoridades, em troca de uma penalização mais rigorosa (Garcia, 2017), havendo equilíbrio entre um “direito penal rigorosamente retributivo” e a sua transformação em um “direito premial” (Giuseppe Bettiol, 1966).

Logo, estabeleceram-se duas modalidades de consensualidade no Direito Penal, a consensualidade de colaboração e a de pura reprimenda, em que na última “ocorre a imediata aceitação de uma reprimenda, independentemente do fornecimento de qualquer informação útil pelo autor do ilícito”(Garcia, 2017), a legislação contemplou esse modelo na Lei nº 9.099/95 e Lei nº 10.259/2011, visto que prevê o instituto da composição civil, da transação penal e da suspensão condicional do processo.

Na consensualidade por colaboração, para que o acusado receba alguma vantagem, ele precisa colaborar com a persecução penal, apresentando informações e provas que possam ajudar as autoridades na investigação de outros delitos e outras autorias e participações, o que demonstra ser útil nos crimes que envolvem concurso de pessoas e associação criminosa. Essa modalidade é encontrada na “colaboração premiada” da Lei dos Crimes Hediondos (Lei nº 8.072/1990) e também na Lei nº 12.850/2013 que dispõe sobre organizações criminosas.

A colaboração é admitida nas fases de investigação, tramitação do processo penal e mesmo após a prolação da sentença, sendo sempre aceita a retratação pelas partes, o

que impedirá que as provas autoincriminatórias produzidas sejam utilizadas exclusivamente em seu desfavor (Garcia, 2017)

Os termos dos acordos passam pela avaliação do Poder Judiciário, o qual pode homologar ou não, quando perceber o não preenchimento dos requisitos ou alguma ilegalidade, garantindo a segurança jurídica e o cumprimento do direito ao devido processo legal.

### **3.2 Indisponibilidade do interesse público: (im)possibilidade de aplicar a consensualidade no direito administrativo**

O argumento mais utilizado para barrar a aplicação dos meios consensuais no âmbito da Administração Pública é o fato de esta possuir vinculação intrínseca com o interesse público, o qual não poderia estar disponível para negociação, uma vez que não poderia ser cedido. No entanto, essa concepção hermética do que seria o interesse público, em que haveria uma clara contraposição entre o ato de conciliar e a preservação do interesse público, deve ser analisada com atenção, a fim de averiguar se essa tese realmente tem fundamento. Assim, será estudado sobre o conceito de interesse público e os princípios que advém desse instituto.

Segundo Celso Antônio Bandeira de Mello, o interesse público trata-se de uma concepção diversa do interesse individual, posto que deve-se observar a noção de coletividade que é distinta dos anseios e necessidades privadas. Contudo, o interesse público não se confunde com a somatória de interesses individuais, mas na realidade:

(...) acerta-se em dizer que se constitui no interesse do todo, ou seja, do próprio conjunto social (...) o interesse público deve ser conceituado como o interesse resultante do conjunto dos interesses que os indivíduos pessoalmente têm quando considerados em sua qualidade de membros da Sociedade e pelo simples fato de o serem (Mello, 2021, p. 50 -54).

Desse modo, aprofundando sobre a concepção de interesse público, é possível extrair que se trata de contraponto ao isolamento e ao individualismo, em que promove a satisfação das necessidades e anseios do grupo social na procura de um bem comum. Além disso, quando em conflito com interesses privados, o interesse público se sobrepõe e prevalece, tendo o Estado prerrogativas para garantir essa supremacia, considerando também que quando há uma violação às normas jurídicas da sociedade, o interesse público é atingido e ofendido. Cumpre também observar que, como o interesse público está intimamente atrelado

à coletividade, é mister destacar que a realidade social sofre mudanças constantes, devendo o interesse público se adaptar a essas modificações (Carvalho Filho, 2010).

Há na doutrina uma distinção entre o interesse geral da coletividade, diretamente ligado aos administrados, chamado por alguns de interesse primário e pelo José de Santos Carvalho Filho (2010) de interesse direito, e o interesse próprio do Estado, em que é o destinatário imediato, sendo conhecido como interesse secundário e interesse indireto pelos referidos autores respectivamente. Importante destacar que quando há conflito entre os dois interesses, o primeiro prevalece sobre o segundo.

Ademais, outro ponto importante de se destacar é o que Celso Antônio Bandeira de Mello (2021) chama de “pedras de toque” do regime jurídico-administrativo, ou seja, os seus pilares, sendo os princípios da supremacia do interesse público sobre o privado e o da indisponibilidade do interesse público, os quais são responsáveis por estruturar o Direito Administrativo, devendo sempre ser observados “tanto no momento da elaboração da lei como no momento da sua execução em concreto pela Administração Pública. (...) inspira o legislador e vincula a autoridade administrativa em toda a sua atuação” (Di Pietro, 2022, p. 245-246).

O princípio da supremacia do interesse público concedeu a administração pública prerrogativas como instrumentos para a garantia da prevalência do interesse público, inclusive o *ius puniendi* (direito de punir) do Estado para prevenir e reprimir atos que violem o interesse da coletividade. Quanto ao princípio da indisponibilidade do interesse público, trata-se de uma imposição e restrição ao Poder Público, o qual deve se sujeitar a determinadas formas, procedimentos e deveres da administração que garantem o exercício administrativo de maneira a efetivar o bem comum, não podendo a Administração Pública agir como bem entender. Assim, desse último princípio surgiram outros como o

(...) a) da legalidade, com suas implicações ou decorrências; a saber: princípio da finalidade, da razoabilidade, da proporcionalidade, da motivação e da responsabilidade do estado; b) da obrigatoriedade do desempenho de atividade pública e seu cognato, o princípio de continuidade do serviço público; c) do controle administrativo ou tutela; d) da isonomia, ou igualdade dos administrados em face da Administração; e) da publicidade; f) da inalienabilidade dos direitos concernentes a interesses públicos; g) do controle jurisdicional dos atos administrativos. (Mello, 2021, p. 64-65).

Dessa forma, o princípio da indisponibilidade do interesse público é o fundamento mais utilizado por alguns doutrinadores que entendem pela impossibilidade de se utilizar instrumentos conciliatórios no âmbito administrativo:

Nesse sentido, Oswaldo Aranha Bandeira de Mello, Sílvio Luís Ferreira da Rocha, Onofre Batista, todos no sentido de que a atuação da Administração Pública tradicionalmente é unilateral, alegando se a indisponibilidade na preservação dos interesses públicos, coligidos na normativa do ordenamento jurídico, como obstáculo intransponível às formas consensuais, consideradas como inadequadas à atuação do Poder Público a ser realizada por instrumentos autoritários em face da indisponibilidade do interesse público (Mendoza, 2023, p. 65).

Para outros juristas, essa concepção trata-se de um conservadorismo imperativo, o qual engessa a atividade administrativa, e impede a utilização dos acordos para satisfazer as necessidades dos cidadãos, visto que a conciliação nos atos administrativos não necessariamente concretiza o interesse exclusivamente privado, mas certamente sendo observado o bem comum, garante preponderância do interesse público.

A suposta dicotomia entre o interesse público e privado pode ser superada por meio de uma Administração Pública paritária, que possibilite a participação do cidadão na realização de acordos, em que possa haver a ponderação de vontades de modo que ambas as partes sejam satisfeitas, e essa retrógrada concepção de constante colisão entre o público e o privado seja substituída pela aplicação da consensualidade (Marques Júnior, 2025).

Importante observar as considerações de Cláudio Smirne Diniz e Eduardo Cambi (2019), em que apresentam a ideia de desvinculação entre o fato de a lide tratar de direito material indisponível e eventual impossibilidade de haver negociações processuais :

Houve resistência inicial às convenções em processos que versassem sobre direito público, sob o fundamento de que as normas processuais são cogentes, entretanto, a indisponibilidade do direito material não impede a negociação sobre o processo, mesmo porque, nas convenções que versam sobre direito processual não há disposição dos direitos materiais coletivos. Nos termos do enunciado nº135 do fórum permanente de processualistas civis (art. 190), a indisponibilidade do direito material não impede, por si só, a celebração de negócio jurídico-processual. (Almeida; Cambi; Moreira, 2019, p. 800)

Ademais, além de haver a possibilidade de convenções processuais na esfera administrativa, discute-se também a viabilidade jurídica de se tratar de questões de mérito, posto que pactos consensuais não significam a atuação arbitrária da administração pública, haja vista que, contemplados por uma regulamentação que limite a sua aplicação, podem ser ferramentas de efetivação de direitos e deveres da administração e dos administrados. Portanto, pode-se afirmar que

(i) não há, a priori, uma diferença estabelecida de conteúdo ou finalidade dos acordos e dos atos administrativos unilaterais, tratando-se, isso sim, de uma diferença procedimental, de meios para a realização de determinado fim; (ii) os acordos tendem a ser mais eficientes, visto que há uma diminuição da probabilidade de descumprimento de seus termos por parte do particular envolvido na avença do que em relação a decisões administrativas tomadas unilateralmente; (iii) os acordos

administrativos são frutos da valorização de direitos e valores consagrados constitucionalmente, como o devido processo legal e a proporcionalidade das decisões da Administração Pública, que representam, junto de outras disposições, o conteúdo do interesse público (Faria, 2022, p. 188).

Assim, os pactos administrativos, na medida que garantem eficiência e transparência, podem ser instrumento de fomento à garantia do interesse público, sendo necessária a observância de requisitos para que as decisões administrativas estejam legitimadas legal e constitucionalmente. Os critérios que devem ser observados são a sujeição à legalidade e às condições impostas pela lei para a realização de acordo, a obrigatoriedade de aplicar o princípio da isonomia, garantindo tratamento equânime entre os particulares com os quais o Estado fará negociações, o cumprimento do dever de publicidade e de motivação dos atos, a probidade na atividade dos agentes públicos e o respeito ao princípio da segurança jurídica (Faria, 2022).

Portanto, deve ser feita uma releitura dos princípios da indisponibilidade e da supremacia do interesse público sob a perspectiva democrática, dos valores contemplados na Constituição Federal de 1988, havendo uma superação do modelo de atuação administração pública que se baseia na supremacia, imposição e unilateralidade, por meio de uma atividade administrativa que busca uma interação mais sólida com o cidadão pela consensualidade, reduzindo a distância que o poder hierárquico impõe, mas sem perder a prerrogativa de imperatividade e de utilizar o *ius puniendi*.

### **3.3 A consensualidade do direito administrativo sancionador e a evolução dos meios consensuais no direito administrativo**

No âmbito do direito administrativo a Administração Pública detém prerrogativas para aplicar o seu poder de império nas relações com os administrados e com os agentes públicos, uma das facetas desse poder diz respeito à imposição de sanções, o que corresponde a expressão do *ius puniendi* do Estado. Para disciplinar essa esfera da imputação de penalidades administrativas, garantindo a lisura e segurança jurídica do processo em questão, surgiu o Direito Administrativo Sancionador. (Oliveira, 2012)

Trata-se, portanto, de um ramo jurídico que se apresenta como uma solução doutrinária para estabelecer os parâmetros de distinção e de semelhança do direito administrativo e do direito penal, tendo em vista que o seu objeto de análise são as normas administrativas punitivistas, em que o Estado age de forma a restringir os direitos de particulares e de agentes públicos, normatizando uma série de instrumentos e procedimentos

para tanto, como é possível observar no Processo Administrativo Disciplinar e no objeto do presente estudo, na Lei de Improbidade Administrativa.

Segundo Fábio Medina Osório (2022), na aplicação do Direito Administrativo Sancionador são observadas os direitos e garantias constitucionais, principalmente em razão do impacto que as sanções podem causar ao indivíduo, e pelo bem jurídico tutelado por essas normas, assim, o jurista classifica dois tipos de princípios, os materiais e os processuais.

Os materiais seriam aqueles intrinsecamente relacionados à questão material, sendo a legalidade, a tipicidade, a razoabilidade, a irretroatividade da norma mais gravosa, a retroatividade da norma mais benigna, a proporcionalidade, a prescritibilidade e o *non bis in idem*. Por outro lado, os princípios processuais são observados na relação jurídica processual, e dentre eles pode ser citado, o contraditório, a ampla defesa, a presunção de inocência, o devido processo legal, a imparcialidade, a boa-fé, a obrigatória licitude das provas e a razoável duração do processo (Oliveira, 2021).

A aplicação da consensualidade no Direito Administrativo Sancionador sofreu muita resistência, uma das críticas, além das já discutidas no tópico anterior, residia no receio de que a imperatividade da Administração Pública fosse enfraquecida pela possibilidade de transação. No entanto, a consensualidade utilizada no Direito Administrativo Sancionador, como já foi estudado neste trabalho, é mais inclinada para a submissão e a verticalidade do que para a plena transação e para a horizontalidade. E embora haja margem de liberdade para o acusado negociar, tal margem é restrita ao que está disposto em lei e a observação do interesse público, por isso, muitos consideram que é adotado o modelo híbrido, em que o Estado negocia sem dispor totalmente do bem jurídico, mas para que a Administração aceite tal transação o infrator deve acatar outras imposições aplicadas. Assim, Emerson Garcia destaca que:

A consensualidade no direito sancionador deve ser estruturada com certo cuidado, de modo que os infratores em potencial não venham a utilizá-la, a priori, como mera variável no cálculo das vantagens e desvantagens de suas ações. Esse aspecto torna-se particularmente relevante se o objetivo for generalizá-la para toda e qualquer infração. O bônus decorrente da consensualidade jamais deve ser visto como um prêmio para a ilicitude. Algum ônus deve ser imposto ao colaborador. Somente em situações extremas, pela relevância das informações fornecidas e os reflexos gerados no ambiente sociopolítico, deve ser afastada, de modo amplo e irrestrito, a responsabilização do colaborador. (Garcia, 2017, p. 37).

Além disso, cabe salientar que não é obrigação do Estado a realização de acordos no âmbito do direito sancionador, mas tão somente uma prerrogativa, logo, nos casos em que se vislumbra a ineficácia de uma transação ou quando se observa que uma negociação pode

acarretar malefícios a sociedade e impunidade do infrator, a Administração Pública e o Ministério Público podem não realizar acordos, visto que é plenamente possível, por exemplo, que a Administração entenda que as condições ofertadas pelo particular no bojo de eventual negociação são insuficientes ou inadequadas para o alcance da finalidade pretendida. Também não se pode desconsiderar a hipótese de o agente constatar que os objetivos públicos serão melhor atendidos por meio do exercício de sua prerrogativa imperativa de atuação. Em casos tais, resta claro que inexistente justificativa para que a via consensual seja prestigiada em detrimento do ato unilateral.

Outra crítica recorrente à consensualidade no Direito Administrativo Sancionador se refere à preocupação de que o Estado agisse de forma coercitiva durante as negociações, o que desequilibraria a relação jurídica na transação e violaria o direito de defesa e outras garantias constitucionais do acusado (Vasconcelos, 2014, apud Lins, 2021). Contudo, outros doutrinadores rebatem que, apesar do dever de sempre serem observados os direitos do infrator, tal tese não significa que haja impossibilidade de se realizar acordos, visto que, além de ser garantido por lei todos os direitos no trâmite das negociações sob pena de responsabilização, a conciliação potencializa a satisfação de outros princípios como o da celeridade e o da eficiência, sendo em muitos casos benéfico ao acusado optar pela resolução consensual, evitando passar por um processo demorado (Lins, 2021).

Dessa forma, aos poucos a consensualidade foi sendo aceita no Direito Administrativo Sancionador, havendo grande influência do direito estadunidense, por meio da vertente doutrinária chamada pragmatismo, a qual é baseada em três fundamentos: o Antifundacionalismo, em que há um abandono da concepção de verdade absoluta, sendo substituído pela análise crítica e experimental do direito e de seus instrumentos; o Contextualismo, o qual consiste em observar a experiência e o contexto social, econômico e político para desenvolver proposições teóricas; por fim, o Consequencialismo, em que há a necessidade de as soluções e teorias jurídicas terem respaldo no caso concreto para que sejam confirmadas (Lima, 2021).

Assim, a consensualidade é analisada como uma solução para os problemas da morosidade da justiça atual, bem como uma resposta aos tempos modernos, em que prevalece a construção da paz e do consenso, garantindo a aplicação da lei e a sua eficiência.

Outro ponto importante para ser observado é a aplicação de métodos consensuais no Direito Penal, o qual tem como finalidade proteger os bens jurídicos mais sensíveis da sociedade, sendo a *ultima ratio*, em que somente é utilizado quando as outras áreas do direito são consideradas insuficientes. Desse modo, havia um grande questionamento sobre a

contradição entre a impossibilidade de negociar no âmbito do Direito Administrativo Sancionador, como no caso da improbidade administrativa, e a permissão para aplicar a consensualidade no direito penal.

A interpretação literal do comando do §1º do art. 17 da Lei nº 8.429/92 levava a uma situação absurda: seria possível negociar sanções tidas como mais graves pelo sistema porque decorrente da prática de crimes (por definição, o ilícito mais reprovável), mas não seria possível negociar no âmbito de uma ação de improbidade administrativa. Além de absurda, a interpretação desse texto ignoraria complementarmente a diferença entre os contextos históricos da promulgação da lei (1992) e de sua aplicação (Bonfim; Didier Jr., 2017, p. 116-117).

Portanto, pode-se concluir pela compatibilidade entre as práticas consensuais e o Direito Administrativo Sancionador, superando a compreensão de que somente é possível aplicar a imperatividade do Estado e garantir o interesse público através da concepção tradicional de punição por ato unilateral, passando para uma concepção de sanção negociada, em que o infrator, caso concorde, realiza a reparação do dano e também se submete a outras imposições, podendo, inclusive, colaborar com as investigações. Portanto, vislumbra-se uma solução mais célere e eficiente para resolução dos conflitos e dos danos, com mais resultados práticos, contudo, sempre observando métodos racionais, segundo os princípios constitucionais e a legislação, conferindo segurança jurídica às partes.

Nesse contexto, o consensualismo foi sendo consolidado no ordenamento jurídico administrativo brasileiro, um importante avanço foi a instituição do ajustamento de conduta, no cerne da tutela dos direitos transindividuais, inserto na Lei nº 7.347/1985 pela Lei nº 8.078/1990, em que na seara da tutela coletiva foi possível a realização de acordos entre órgãos públicos legitimados para propor Ação Civil Pública e os causadores de danos.

Outros exemplos de legislação que podem ser citados é o termo de compromisso no mercado de valores mobiliários, introduzido na Lei nº 6.385/1976, substituída pela Lei nº 13.506/2017, o acordo de leniência na Lei Antitruste, vigente na Lei nº 12.529/2011 e o acordo de leniência, proveniente da Lei Anticorrupção – 12.846/2013, o qual consiste em um termo de cooperação entre a Administração Pública e as pessoas jurídicas responsáveis pelos ilícitos previsto na Lei Anticorrupção, em que os investigados devem colaborar ajudando a identificar outros envolvidos e/ou apresentando provas e documentos que demonstrem o ato ilícito.

As alterações da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (LINDB), introduzidas pela Lei nº 13.655/2018, incrementaram a utilização de soluções consensuais, o art. 26 permite a celebração de compromissos com particulares pela Administração Pública,

com o intuito de eliminar irregularidade, incerteza jurídica ou situação contenciosa, além disso, apresenta um rol de requisitos que devem ser observados na realização desses acordos. Assim, para muitos doutrinadores, tratava-se de uma autorização genérica para a aplicação da consensualidade no direito administrativo como um todo, encerrando as polêmicas em relação assunto, inclusive no que diz respeito a ação de improbidade administrativa:

A juízo da instância administrativa ou controladora legitimada, uma vez presentes os condicionamentos exigidos pela lei, o artigo 26 da LINDB autoriza a firmação de termos de ajustamento de conduta pelos órgãos legitimados (aqueles constantes do artigo 5º, §6º da Lei nº 7.347/85), tanto nos inquéritos civis e disciplinares quanto nas ações de improbidade administrativa. (Ferraz, 2020 apud Mendoza, 2023, p.32).

Posteriormente, adveio a implementação do Acordo de Não Persecução Civil, aplicado nos casos de improbidade administrativas, sendo tal instrumento o cerne desse estudo, e será melhor abordado nos próximos tópicos.

#### 4 O INSTITUTO DO ACORDO DE NÃO PERSECUÇÃO CIVIL

A possibilidade de realização de acordo no âmbito do Direito Administrativo Sancionador enfrentou muita resistência para ser implementada normativamente. Como foi abordado no capítulo anterior, por muito tempo, a concepção dominante acerca do princípio da indisponibilidade do interesse público preconizava que não era possível celebrar transação quando uma das partes era ente ou órgão estatal e envolvia questões da seara pública.

Esse entendimento, até o ano de 2019, estava normatizado na Lei de Improbidade Administrativa no seu artigo 17 §1º, o qual vedava expressamente a transação, acordo ou conciliação nas ações de improbidade administrativa. Com a modernização do Direito Administrativo e o fortalecimento da consensualidade no ordenamento jurídico, a proibição que a LIA determinava foi enfraquecendo de maneira gradual, conforme a tese de coexistência dos princípios da supremacia e indisponibilidade do interesse público com os métodos de composição foi ganhando relevância e notoriedade. Assim, mesmo com a vedação, era possível ver as primeiras tentativas de contorná-la com o recorte de modelos de acordos já previstos na legislação para legitimar a realização de acordos no microsistema da LIA, como é possível observar na Resolução nº 179/17 do CNMP, que previa a possibilidade de o Ministério Público aplicar o Termo de Ajustamento de Conduta nas hipóteses configuradoras de improbidade administrativa. Essas investidas provocavam inevitavelmente inseguranças jurídicas para a doutrina e os tribunais resolverem.

Dessa forma, o legislador compreendeu essa mudança e normatizou, com uma nova redação do art. 17 §1º e inclusão do §2º, a admissão de celebração de acordo de não persecução cível no âmbito da improbidade administrativa, inclusive no curso da ação, e, com a inclusão do art. 17-A, disciplinou tal instituto, sendo essas as alterações legislativas implementadas pelo Pacote Anticrime (Lei nº 13964/2019), o qual promoveu inovações para o ordenamento jurídico brasileiro com o objetivo de tornar mais rígidas as normas de combate ao crime organizado e à corrupção.

Houve, no entanto, veto presidencial ao parágrafo 2º do art. 17 da LIA, o qual permitia a realização de acordo no curso do processo, e à maioria dos dispositivos do art. 17-A, afetando frontalmente as determinações que previam os objetivos, os requisitos e procedimentos do ANPC.

Assim, embora a autorização legislativa para a elaboração de transações fosse considerada um avanço do entendimento conciliatório, conferindo legalidade às práticas de composição que já eram utilizadas, o veto presidencial provocou uma lacuna legal pela falta

de uma necessária estruturação do instituto, ficando os operadores do direito reféns da doutrina e da jurisprudência para definir os termos e condições, perpetuando a problemática já citada anteriormente de insegurança jurídica e de falta de parâmetros para oferecimento do negócio consensual, gerando um cenário de ausência de regulamentação e aplicabilidade do instituto e um contexto de resistência à utilização dos métodos conciliatórios, frente às graves deficiências provocadas pelo referido veto (Guimarães, 2023).

Como consequência, após a sanção do Pacote Anticrime, surgiram vários atos normativos emanados pelo regulamento setorial, em especial pelo Ministério Público, que buscavam disciplinar as condições para celebração do acordo de não persecução civil. A título de ilustração, pode ser citado a Resolução nº 007/2021-CPJ promulgada pelo MPPA e a Resolução nº 1.193/2020-CPJ editada pelo MPSP, ambas com abrangência estadual, e a Orientação nº 10, expedida pela 5ª Câmara de Coordenação e Revisão Combate à Corrupção do MPF, sendo aplicada, portanto, em âmbito federal.

As resoluções se mostravam insuficientes para garantir a padronização necessária para a aplicação do instrumento conciliatório, demanda que foi percebida pelo legislador e atendida, quando foi promulgada a Lei nº 14.230 de 2021, a qual ratificou o esvaziamento da tese de proibição à realização de acordos no microsistema da improbidade, bem como, regulamentou o ANPC, estabelecendo os requisitos mínimos e o rito processual, com o objetivo de superar os entraves que existiam para a aplicabilidade do acordo de não persecução civil, como é dito por Marçal Justen Filho (2021, p.228):

A autorização formal para acordos de não persecução civil e a sua disciplina são essenciais para permitir composições consensuais com agentes públicos e sujeitos privados, visando a eliminar efeitos patrimoniais decorrentes de condutas ímprobas e a eliminar litígios longos e problemáticos.

No entanto, mesmo com a formalização do acordo de não persecução civil, não é possível afirmar que não há mais obstáculos para a sua aplicação. Dito isso, é preciso realizar um estudo mais aprofundado sobre o instituto para investigar se há desafios e identificá-los.

#### **4.1 Natureza Jurídica, definição e classificação do ANPC**

A alteração legislativa de 2021, apesar de garantir ao instituto da ANPC uma maior robustez, não apresenta o seu conceito. Tal carência não é desacertada, haja vista que seria descabido elaborar uma definição hermética de um instrumento que é baseado na

negociação e no diálogo (Bissoto Júnior, 2023). No entanto, é viável analisar as definições apresentadas pela doutrina e observar as semelhanças encontradas.

O acordo pode ser definido como: “uma conjugação de vontades, sujeitas a direitos, deveres e obrigações, cujo objetivo reflete um interesse para os pactuantes” (Carvalho Filho, 2023, p. 2190). Assim, trata-se de um ato de natureza transacional, em que a tomada de decisão será baseada em concessões recíprocas para a chegar à resolução da controvérsia (Justen Filho, 2021).

No caso específico do acordo de não persecução civil, em sua essência, uma das partes é instituição estatal, em que os legitimados serão estudados posteriormente, e o outro pactuante é o agente, o qual pesa sobre ele indícios e provas acerca da conduta de ato de improbidade administrativa (Carvalho Filho, 2023).

A doutrina afirma que o acordo de não persecução civil tem natureza de negócio jurídico bilateral (Pinheiro, 2022), sendo a sua celebração dependente da autonomia das partes, devendo ser livre e expressa a sua manifestação de vontade, a qual “é o elemento central desse instituto, pois, uma vez emitida em obediência aos seus pressupostos de existência, validade e eficácia, produzirá os efeitos admitidos pelo ordenamento jurídico” (Stolze, 2017).

Desse modo, não há nenhuma obrigatoriedade para o Ministério Público e para a pessoa jurídica interessada em realizar a propositura do acordo, haja vista que tal instituto não poder ser considerado um direito subjetivo do agente, assim como o agente do ato ímprobo não é compelido a aceitar a negociação (Pinheiro, 2022; Castro, 2020). Nesse entendimento, o STJ já decidiu:

Como já pontuado, não há razão para retirar o feito da pauta virtual, uma vez que, além de não ser o acordo de não persecução civil um direito subjetivo do réu, o presente processo já ultrapassou a fase de análise dos fatos e provas (primeira e segunda instâncias), já tendo sido até mesmo julgado o agravo em recurso especial submetido a exame desta Corte Superior (que não ultrapassou sequer a admissibilidade recursal). (AgInt no RtPaut no AgInt no RE nos EDcl no AgInt no AGRAVO EM RECURSO ESPECIAL Nº 1.341.323 – RS, Rel: Min. JORGE MUSSI.j. 05.05.2020).

Ainda acerca da natureza jurídica do ANPC, Renato de Lima Castro (2020, p.214) ensina:

Para logo, a natureza jurídica do acordo de não persecução civil é um negócio jurídico bilateral sui generis, que se aperfeiçoa pela manifestação de vontade em sentidos opostos; de um lado, o Ministério Público ou colegitimado, após a realização de um juízo de valoração firmado na maior ou menor magnitude do injusto, formulara a proposta de acordo, que consistira na necessidade de reparação do dano, cumulada com uma ou mais das sanções abstratamente previstas na Lei de

Improbidade Administrativa; de outro, o autor (s) do fato improprio (s), por intermédio da autodefesa e defesa técnica, poderá aceitar as propostas apresentadas, entabular contraproposta, para, assim, concretizar o negócio jurídico.

Nesse sentido, o acordo de não persecução civil seria um negócio jurídico *sui generis*, visto que, embora haja autonomia das partes, essa liberdade é restringida, tendo em vista que há condições previamente definidas normativamente, além de haver uma relação vertical advinda do Direito Administrativo Sancionador, já discutida neste trabalho, em que, por envolver direitos indisponíveis e o interesse público, as margens de negociação são limitadas. Portanto, esse entendimento sobre a essência do acordo de não persecução civil, possibilita o atendimento ao interesse público e a satisfação das pretensões dos pactuantes.

Para a boa compreensão sobre o instituto estudado, é necessário entender as suas finalidades, sendo uma delas a aplicação de métodos conciliatórios para a resolução de litígios na esfera da improbidade administrativa, o que dispensaria, em alguns casos, a propositura ou a continuidade da ação judicial (Andrade, 2020), sendo o ANPC considerado um negócio de jurídico que pode ser extraprocessual ou judicial. Além disso, o acordo busca garantir ao poder público o ressarcimento de valores patrimoniais obtidos por sujeitos, agentes públicos ou não, de maneira indevida (Justen Filho, 2021), como forma de responsabilizar o agente pelos atos cometidos, sendo possível a aplicação de sanções previstas da LIA e condições diversas legalmente aceitas.

Assim, o ANPC promove a possibilidade de não haver a judicialização processual perante o Poder Judiciário para responsabilização por atos de corrupção, em sentido lato, propiciando que o patrimônio público lesado seja recuperado e o agente ímprobo seja sancionado de forma mais célere, evitando o começo ou a continuidade de processos longos e vagarosos, em que a aplicação de sanções e a reparação do erário poderiam ser prejudicadas ou não terem o mesmo impacto social.

Apesar de o instituto promover uma menor intervenção do Poder Judiciário em alguns casos de improbidade administrativa, a LIA determina, no art. 17-B, § 1º, inciso III, que para que o acordo seja considerado válido deve haver a homologação pela autoridade judicial, independentemente do acordo ser realizado antes do ajuizamento da ação ou durante o curso do processo, em que o juiz analisará se foram cumpridos os requisitos.

Nesse sentido, é possível compreender que o acordo de não persecução civil trata-se de um instituto legal próprio da esfera da improbidade administrativa, sendo um negócio jurídico bilateral *sui generis*, judicial ou extrajudicial, entre o Ministério Público ou a pessoa jurídica interessada e o agente, sob o qual recai indícios de condutas ímprobos, em que

há a reparação do dano, a recuperação patrimonial indevidamente obtida e possível aplicação de outras sanções e condições, sendo ratificado por homologação judicial

Os estudos sobre o acordo de não persecução civil foram intensificados nos últimos anos, e uma classificação vem ganhando destaque na doutrina e nos regulamentos, como na proposta de Resolução nº 1.00873/2021-72, aprovada pelo CNMP, qual seja a que divide o ANPC de pura reprimenda e o de colaboração, categorizando essa que advém da aplicação dos métodos consensuais já aplicados no Direito Penal Brasileiro (Garcia, 2017).

No primeiro caso, trata-se de acordo pautado apenas no encerramento da atividade investigativa ou processual com a aceitação de condições punitivas consistentes necessariamente em reparar o dano e devolver o patrimônio indevidamente obtido, e possivelmente a aplicação de outra sanção prevista na legislação, como a proibição de contratar com o ente público atingido por um determinado período. Nesse sentido, sua principal finalidade é a resolução célere da questão, com a abreviação do procedimento de responsabilização com incidência rápida das medidas sancionatórias e tal modelo é mais comumente aplicado nos casos de baixa complexidade e gravidade (Francischetto, 2021).

Por outro lado, o acordo de não persecução civil por colaboração ou acordo de não persecução cível de caráter instrumental, como também é chamado (Castro, 2020), se caracteriza por uma negociação, em que podem ser concedidos benefícios ao agente ímprobo, com a condição de que seja colaborativo nas investigações, fornecendo informações e elementos probatórios que possam contribuir na revelação de autoria e materialidade de ilícitos mais graves e complexos, como em casos de grandes e organizados esquemas de corrupção, os quais, por vezes, contam com instrumentos sofisticados de difícil reparação pelos meios de persecução tradicionais (Francischetto, 2021).

Aludido método conciliatório gerou fortes discussões na doutrina e jurisprudência, sendo importante a fixação da tese pelo Supremo Tribunal Federal, por meio do Tema 1043, no regime de repercussão geral, em que estabelece a constitucionalidade da aplicação do ANPC colaborativo:

É constitucional a utilização da colaboração premiada, nos termos da Lei 12.850/2013, no âmbito civil, em ação civil pública por ato de improbidade administrativa movida pelo Ministério Público, observando-se as seguintes diretrizes: (1) Realizado o acordo de colaboração premiada, serão remetidos ao juiz, para análise, o respectivo termo, as declarações do colaborador e cópia da investigação, devendo o juiz ouvir sigilosamente o colaborador, acompanhado de seu defensor, oportunidade em que analisará os seguintes aspectos na homologação: regularidade, legalidade e voluntariedade da manifestação de vontade, especialmente nos casos em que o colaborador está ou esteve sob efeito de medidas cautelares, nos termos dos §§ 6º e 7º do artigo 4º da referida Lei 12.850/2013; (2) As declarações do agente colaborador, desacompanhadas de outros elementos de prova, são insuficientes para o início da ação civil por ato de improbidade; (3) A obrigação de

ressarcimento do dano causado ao erário pelo agente colaborador deve ser integral, não podendo ser objeto de transação ou acordo, sendo válida a negociação em torno do modo e das condições para a indenização; (4) O acordo de colaboração deve ser celebrado pelo Ministério Público, com a interveniência da pessoa jurídica interessada e devidamente homologado pela autoridade judicial; (5) Os acordos já firmados somente pelo Ministério Público ficam preservados até a data deste julgamento, desde que haja previsão de total ressarcimento do dano, tenham sido devidamente homologados em Juízo e regularmente cumpridos pelo beneficiado. (ARE 1175650, Relator(a): ALEXANDRE DE MORAES, Tribunal Pleno, julgado em 03-07-2023, PROCESSO ELETRÔNICO REPERCUSSÃO GERAL - MÉRITO DJe-s/n DIVULG 04-10-2023 PUBLIC 05-10-2023)

Portanto, é possível observar que o acordo de não persecução civil pode ser uma relevante ferramenta no combate à corrupção, estabelecendo certo abrandamento das penalidades ao agente em troca de colaboração na apuração de outros delitos mais gravosos, sendo mais uma face da via consensual no direito administrativo sancionador.

#### **4.2 Rito Procedimental do ANPC**

Para analisar o ANPC procedimentalmente, é necessário o estudo do art 17-B da Lei nº 8429/92. Com o intuito de garantir a preservação do interesse público nas condições estabelecidas no ANPC, a norma estabelece, no art. 17-B, alíneas I e II, resultados que devem ser necessariamente obtidos, não admitindo flexibilização, quais sejam: o integral ressarcimento do dano e a reversão à pessoa jurídica lesada da vantagem indevida obtida, ainda que oriunda de agentes privados.

Desse modo, nas situações enquadradas como prejuízo ao erário ou enriquecimento ilícito, os dois resultados são indispensáveis, não podendo haver a exclusão ou redução do ressarcimento devido, mas tão somente, o parcelamento do débito desde que comprovado a insuficiência financeira do agente (De Carvalho, 2024). Logo, percebe-se que o enfoque está na recuperação patrimonial, assegurando que a haja a prestação de contas e relação ao que foi perdido pela Administração Pública. Cumpre salientar, a LIA prevê que tais efeitos exigidos não excluem a possibilidade de serem incluídas outras condições ou sanções no acordo, sendo até, para parte da doutrina, obrigatório que seja aplicada pelo menos outra sanção como limite mínimo para a realização da conciliação (Pinheiro, 2022; Andrade, 2020).

Além disso, no parágrafo primeiro, a legislação fixa condições objetivas que devem ser atendidas cumulativamente para que o ANPC possa ter validade e eficácia. A primeira é a oitiva do ente federativo lesado, que pode ser em momento anterior ou posterior a abertura do processo, tal requisito será mais discutido posteriormente, sendo por hora importante destacar que tal apreciação não é vinculante. É exigida também a aprovação pelo

órgão do Ministério Público competente, no prazo de 60 dias, somente nas hipóteses de celebração do ANPC antes do ajuizamento da ação (De Carvalho, 2024).

Ao final da realização do acordo necessita-se, sem exceções, da homologação judicial, a qual será sempre requisito, sem distinção em relação ao momento da conciliação, seja antes ou durante a ação. O objetivo dessa obrigatoriedade é promover a segurança jurídica, contudo, na prática há uma intensa controvérsia acerca dos parâmetros que devem ser utilizados na decisão homologatória, em que alguns entendem que o magistrado deve analisar apenas critérios objetivos, já outros pensam de forma contrária, defendendo que o juiz deve realizar um exame de mérito, podendo além de decidir sobre a homologação, a conceder parcialmente ou fazer recomendações sobre possíveis mudanças nas condições estabelecidas (De Carvalho, 2024).

(...) incumbe ao juiz proceder a um verdadeiro exame de mérito do ANPC, com liberdade para não homologar ou homologar parcialmente o acordo, bem como para recomendar às partes que promovam alterações em determinadas cláusulas, caso considere as condições pactuadas inadequadas ou desproporcionais, ou ainda, manifestamente contrárias ao interesse público (Andrade, 2020), desde que o faça de forma justificada, por força do art. 489, caput e § 1º, do CPC (Trindade Júnior, 2021), muito embora a decisão possa ser impugnada pelas vias recursais adequadas.<sup>8</sup> Isso se dá em razão do princípio da inafastabilidade da jurisdição, haja vista que não é possível excluir da apreciação do Poder Judiciário qualquer lesão ou ameaça a direito, particularmente os difusos relativos ao patrimônio público e à probidade administrativa. Com isso, busca-se garantir a efetiva resolução da controvérsia e adequada tutela dos direitos transindividuais. (CARVALHO, 2024, p. 272)

Além das formalidades objetivas, têm-se as circunstâncias subjetivas, em que no § 2º, preceitua que deverão ser observadas, para fins de avaliação sobre a realização ou não do acordo e sobre suas condições, questões pessoais do agente, como sua personalidade, e as circunstâncias em que ocorreram as condutas ímprobas (Carvalho Filho, 2023). Ademais, deve ser considerado aspectos subjetivos do ato em si, como a sua natureza, gravidade e repercussão, ou seja, seu impacto na sociedade. Todas essas análises têm a finalidade de sopesar se a realização da conciliação, com a resolução mais célere do caso, vai de fato promover vantagens para o interesse público.

O §3º versa sobre a apuração do valor que será devido pelo agente, em que o Tribunal de Contas deveria ouvido acerca dos parâmetros para se chegar à quantia mais correta possível. No entanto, devido à concessão de medida cautelar parcial referente à ADI 7.236, a qual tramita no STF, tal dispositivo está suspenso. Porém, ainda deve ser observada a necessidade de se obter a estimativa mais precisa dos valores devidos, por meio de

levantamentos, perícia e demais diligências, haja vista que pela natureza clandestina dos atos de improbidade, a dimensão da perda patrimonial não é clara, não sendo a fácil a estipulação de um montante adequado (Justen Filho, 2023).

Com relação ao momento em que é cabível a proposição e celebração do acordo, o §4º admite que o ato autocompositivo aconteça em mais de período, quais sejam, no curso das investigações, ou seja antes da instauração do processo, assim como durante a ação de improbidade e no momento da execução da sentença. Ademais, também é possível realizar a conciliação na fase recursal (Carvalho Filho, 2023). Conforme José Santos Carvalho Filho, “Tais possibilidades estampam, à perfeição, o intento legislativo de incentivar a consensualização e evitar o prolongamento de litígios, sempre desinteressante para todos” (2023, p. 2190). No entanto, é necessário que seja avaliado o momento mais adequado e vantajoso para o interesse público, devendo ser analisado se o agente, recusando os acordos propostos anteriormente, depois de o processo já estar em fase recursal ou mesmo de execução, muda de ideia com a intenção de se beneficiar. Nesses casos, é preciso que as cláusulas tenham a tendência a ser menos vantajosas, havendo, por exemplo, a condição de colaboração do agente com outras investigações (Justen Filho, 2023).

Dando continuidade ao estudo das disposições normativas referentes ao ANPC, o §5º prevê que o investigado ou demandado deve participar das tratativas e obrigatoriamente estar acompanhado de defensor devidamente constituído. Essa exigência se baseia nos princípios do contraditório e ampla defesa, visto que o agente tem o direito de uma avaliação técnica para decidir se concorda ou não com as cláusulas estabelecidas, podendo recusar a conciliação e continuar com o processo em curso. O âmbito da improbidade administrativa apresenta um aspecto repressivo, ou seja, enquadra-se no Direito Administrativo Sancionador, assim, devem ser respeitadas as garantias individuais, sob pena de haver nulidades. No caso de ocorrer celebração de acordo sem a assistência por advogado ou defensor, o magistrado atesta a ilegalidade e não homologa o ato, restando a conciliação sem eficácia.

Como já foi afirmado, é perfeitamente possível a aplicação de outras medidas indispensáveis e pertinentes para o resguardo da probidade, bem como para prevenir a reiteração de condutas ímprobadas, prova disso é o que está disposto do § 6º do art 17-B da LIA, em que admite a possibilidade de o acordo incluir como dever do agente, especialmente se este for pessoa jurídica, a implementação de métodos e procedimentos internos de integridade, de auditoria e de incentivo à denúncia de irregularidades e a aplicação efetiva de códigos de ética e de conduta no âmbito da pessoa jurídica, se for o caso, bem como de outras medidas em favor do interesse público e de boas práticas administrativas.

Assim, percebe-se a preocupação com a governança corporativa de organizações que possam estar envolvidas com casos de corrupção e outras ilegalidades, sendo viável a exigência de se aplicar meios para um saneamento e autorregulação contra práticas ilícitas reiteradas. Ademais, também é cabível a determinação de obrigações de dar e fazer com o intuito de beneficiar a sociedade ou grupos sociais que tenham sido impactados negativamente pela atos ímprobos, caso se entenda que tal imposição será proveitosa para a preservação do interesse público (Justen Filho, 2023).

A prevenção a novos ilícitos e desvios deverá ser o foco na administração pública moderna na consecução do Objetivo de Desenvolvimento Sustentável no 16, Paz, Justiça e Instituições Eficazes, da Agenda 2030. Nesse ponto, podemos destacar três metas:

16.5 Reduzir substancialmente a corrupção e o suborno em todas as suas formas;

16.6 Desenvolver instituições eficazes, responsáveis e transparentes em todos os níveis;

16.7 Garantir a tomada de decisão responsiva, inclusiva, participativa e representativa em todos os níveis. (Oliveira e Silveira, 2022, p. 37)

Por derradeiro, o §7º apresenta uma limitação para a realização de novo acordo com o mesmo demandado ou investigado, se ele descumprir as cláusulas previstas, não poderá se beneficiar com outro ANPC pelo prazo de 5 anos, a contar do conhecimento do efetivo descumprimento pelo legitimado ativo que pactuou o acordo descumprido. Essa disposição tem a finalidade de fortalecer as condições pactuadas na conciliação, de modo que o agente as cumpra devidamente, não possuindo a vantagem de realizar sucessivos acordos sem se comprometer com a satisfação de suas cláusulas.

### **4.3 Desafios para aplicação do ANPC**

Considerando que o acordo de não persecução civil trata-se de um instituto extremamente recente, que encabeça uma novo movimento de práticas consensuais no Direito Administrativo e uma moderna perspectiva de indisponibilidade do interesse público, é compreensível que os pormenores de aplicação do seu procedimento sejam intensamente discutidos e até mesmo criticados.

Além disso, a implementação de um instrumento jurídico novo na prática forense é em si um desafio que tantas outras inovações tiveram de passar. Logo, é necessário que haja um grande esforço para que o ANPC possa se adaptar aos casos concretos e que a atuação de combate aos atos de improbidade possa trabalhar na incorporação do instituto no cotidiano.

Algumas controvérsias já podem ser observadas e já permeiam o debate doutrinário, sendo de extrema importância a elucidação sobre essas divergências, entendendo suas origem e razões, mas também procurando soluções que promovam o fortalecimento da utilização ANPC e da tutela da probidade administrativa.

#### ***4.3.1 Legitimidade Concorrente e atuação coordenada do MP e da Administração Pública***

A atual redação do art 17-B da LIA confere apenas ao Ministério Público a legitimidade ativa para propor o acordo de não persecução civil. Essa atribuição condiz perfeitamente com as funções institucionais que a Constituição Federal de 1988 confere ao *parquet*, especialmente às dispostas no art. 129, II e III da Carta Magna, que se referem à proteção do patrimônio público e social. Além disso, tal incumbência guarda congruência com a atuação do Ministério Público em ações repressivas de direito público que podem implicar em sanções, como é o caso da esfera criminal, em que também é o MP que possui a legitimidade de realizar acordos.

A exclusividade da legitimidade ativa para o Ministério Público gerava diversas críticas pela doutrina e discussões no mundo acadêmico, visto que entendiam que tal disposição afastava da Administração Pública a possibilidade legítima de tutelar o seu próprio patrimônio. Portanto, para resolver a controvérsia, o STF, no julgamento das Ações Diretas de Inconstitucionalidade nº 7.042/DF e 7.043/DF, declarou a inconstitucionalidade da legitimidade exclusiva do Ministério Público, tanto para a proposição da ação de improbidade como para a realização de ANPC, com o fundamento da vedação prevista no art 129 §1º da Constituição de 1988.

Além disso, tendo em vista a “constitucionalização de regras rígidas de regência da Administração Pública pela Constituição Federal de 1988 com a finalidade de proteção ao patrimônio público e responsabilização dos agentes públicos corruptos” (Moraes, 2023, p. 820), a Corte Constitucional entendeu pela legitimidade ativa concorrente e disjuntiva entre o MP e as pessoas jurídicas interessadas, ou seja, entes e entidades de direito público e privado discriminados no art 1º §§5º, 6º e 7º, para celebrar os acordos de não persecução civil (Di Pietro, 2023). Essa decisão foi baseada no princípio da inafastabilidade da jurisdição (CF, art 5º, XXXV), considerando que as pessoas jurídicas interessadas possuem legitimidade ordinária para pleitear contra a violação do seu patrimônio, sendo a demanda de direito próprio em nome próprio (Moraes, 2023).

Ademais, é de extrema importância a atuação proativa da Administração Pública para tutelar a probidade de seus agentes e o manejo adequado com a coisa pública, sendo apta para proteger ativamente o patrimônio público, o que é permitido com a legitimidade ativa concorrente, intensificando o combate à corrupção por meio de uma atuação coordenada, fortalecendo o princípio da eficiência (CF, art 37, *caput*), e assegurando a competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios de conservar o patrimônio público (CF, art 23,I)

A legitimidade ativa concorrente revela a opção por uma atuação em rede no combate à improbidade administrativa. Afasta o potencial danoso de omissões dolosas da repressão a tais atos, fortalecendo todo o sistema (...). Retirar dos entes vítimas a legitimidade ativa para ACPIA é uma infantilização do papel dos mesmos no Estado democrático de direito e impeditivo de que exerçam a tutela da probidade administrativa em sua totalidade de sentido (De Almeida, 2020, p. 129-132).

Apesar de a LIA não conferir à pessoa jurídica interessada a legitimidade para propor o acordo de não persecução civil, a legislação condiciona a realização da conciliação à oitiva do ente lesado. Esse requisito tem a finalidade de promover uma atuação coordenada, conjunta e integrada entre o Ministério Público e a Administração Pública (Silva; Pinto, 2022), a fim de garantir uma melhor aferição dos danos causados, da personalidade do agente, da natureza e da gravidade da conduta ímproba, visto que será a pessoa jurídica que sofrerá diretamente com os prejuízos advindos do ato de improbidade, bem como será afetada por um dos resultados, qual seja, a reversão dos valores da vantagem indevida, sendo nulo a destinação desse ressarcimento para outra instituição (Pinho, 2023).

Dessa forma, a participação do ente colegitimado na celebração do ato autocompositivo é fundamental, haja vista que é capaz de contribuir para efetiva tutela da probidade, atuando na busca pela celeridade na responsabilização do agente e na garantia do interesse público.

É importante destacar que a oitiva do ente federativo lesado, nos casos de proposição do ANPC pelo *Parquet*, não exige que o parecer seja positivo para que possa ser realizada a negociação, assim, o entendimento da pessoa jurídica interessada não vincula a atuação do Ministério Público. Contudo, embora não haja uma relação de dependência procedimental, para que haja uma ampliação dos atores no combate à corrupção é essencial que essa colaboração seja fomentada no sistema de enfrentamento à improbidade administrativa, é fundamental a cooperação da Administração Pública com o MP nos

trabalhos, fornecendo informações, dados e ideias sobre a melhor forma de proceder com as tratativas negociais.

A atuação conjunta ainda não é realidade constante na prática forense, apesar de o Ministério Público realizar oitivas para o ente afetado, a perspectiva recente de que este não é legitimado para participar ativamente, acaba afastando ou diminuindo a importância desse sujeito para a relação jurídica. Tal distanciamento prejudica que se alcance uma resolução satisfatória nos processos na seara da improbidade administrativa, haja vista se tratar, muitas vezes, de esquemas complexos, interligados a outros ilícitos, como lavagem de dinheiro. Desse modo, muitas perdas patrimoniais não são recuperadas e sanções não são impostas pela dificuldade de conseguir, por exemplo, elementos probatórios contundentes que possam ensejar uma condenação ou mesmo contribuir para convencer o agente a realizar o ANPC. Assim, para lidar com essa problemática, também se exige um trabalho robusto de elaboração e aplicação de políticas preventivas (Souza, 2019). Para ilustrar tal entendimento, é apresentado o seguinte exemplo:

Exemplifica-se: um aumento no rigor de combate à improbidade administrativa em licitações, com maior monitoramento de agentes públicos chaves, pode levar empresas licitantes a estabelecerem práticas de cartel em licitação, garantindo seu sucesso nos certames, mas sem a participação de agente público na fraude. Logo, esse monitoramento conjunto, com supervisão construída com evidências coletadas em análise de risco, permite o tratamento mais adequado de fenômenos complexos e de estratégias criminosas que não tem barreiras entre espécies de ilícitos, como as especializações de competências que os órgãos de controle se submetem. (De Almeida, 2020, p. 129-132)

Dessa maneira, é mister que haja um significativo esforço de concertação para que seja alcançado o objetivo de haver uma maior diversidade de órgãos e sistemas de controle abrangidos nas tratativas dos acordos de não persecução civil, tanto no caso concreto, quanto na elaboração de regulamentos gerais, havendo um diálogo interinstitucional, com uma comunicação ágil e eficaz, prezando por um olhar multifuncional sobre o ilícito e a estrutura de práticas ímprobadas (De Almeida, 2020).

Com o novo entendimento do STF, embora ainda existam discussões doutrinárias sobre a matéria, espera-se que haja uma assimilação mais aprofundada da forte influência que a pessoa jurídica lesionada pode ter no combate aos atos de improbidade, gerando uma atuação reticular entre o Ministério Público e a pessoa jurídica interessada com a capacidade de aumentar as chances de responsabilização dos agentes que praticam atos de corrupção (El Khatib, 2019).

Para assegurar a uniformização, a segurança jurídica e promover mais funcionalidade para o ANPC, é imprescindível que os colegitimados participem nas negociações e na formulação de estratégias que possam propiciar uma atuação assertiva no combate à corrupção pelos meios autocompositivos, os quais ainda são pouco utilizados e aplicados.

#### ***4.3.2 Sanções Cabíveis e o seus limites***

Já foram abordadas nesse trabalho as sanções previstas que podem ser aplicadas em condenações por atos de improbidade administrativa, algumas dessas penalidades estão dispostas na Constituição Federal de 1988, servindo como uma diretriz para rol que é estabelecido mais detalhadamente no art 12 da LIA. Essas sanções são independentes de eventual punição que venha a ser imputada na esfera penal, civil ou administrativa. Além disso, a própria legislação dispõe que a aplicação das sanções é independente em relação ao ressarcimento integral do dano.

No âmbito do acordo de não persecução civil, é pacífica a possibilidade de que sejam aplicadas sanções pertinentes ao caso com fins de responsabilização e prevenção contra novos incidentes ilícitos, além da reparação do dano e do patrimônio lesado, haja vista que a lei não limita os resultados esperados da conciliação. Para alguns doutrinadores, a inclusão de outra penalidade é imperiosa (Pinheiro, 2022), visto que a falta dela poderia ocasionar no esvaziamento do papel repressivo que a Lei de Improbidade Administrativa exerce, sendo necessário observar a sua função sancionadora que busca impor consequências aos que realizam condutas corruptas.

Assim, com fundamento nos princípios da proporcionalidade, da razoabilidade e da dissuasão, como também observando a vedação à proteção deficiente dos direitos e interesse público, os quais são transindividuais, é preciso resguardar uma correlação de pertinência e eficácia em relação às sanções pactuadas e o ato ímprobo, de modo que a responsabilização seja suficiente para reprimir e prevenir demais práticas que atentam contra a probidade administrativa e colocam em risco o patrimônio público e social (Pinheiro, 2022).

É mister, também, oferecer para o agente pactuante do acordo, um cenário vantajoso e convincente para que este aceite as cláusulas estabelecidas, sem deixar de observar a indisponibilidade do interesse público, no sentido de fortalecer e não ceder a moralidade administrativa. Dessa forma, o Ministério Público e a pessoa jurídica interessada

devem ponderar na escolha das sanções de modo a conservar uma coerência entre a gravidade do ato de improbidade e a proporcionalidade da punição.

Com a omissão da LIA em relação a quais penalidades podem incluídas nas cláusulas do acordo, há intensas discussões na doutrina e jurisprudência sobre quais sanções tem viabilidade legal e constitucional para serem aplicadas por um ato compositivo.

De acordo com Landolfo Andrade (2020), como a legislação não dispõe qualquer forma de limitação, tal omissão poderia ser considerada como uma autorização para que todas as sanções previstas no art 12 da Lei nº 8.429/1992 estivessem disponíveis para negociação no âmbito do ANPC, sendo esse entendimento matéria de forte dissenso doutrinário.

Não há significativos conflitos sobre a possibilidade de imputar fixar como penalidades, dispostas no acordo, a perda de valores ou bens acrescidos ilicitamente ao patrimônio, pagamento de multa civil e proibição de contratar com o poder público ou de receber benefícios ou incentivos fiscais ou creditícios. As mais contundentes discordâncias circundam a viabilidade de aplicar a perda da função pública e a suspensão dos direitos políticos, tanto em razão da gravidade das penalidades e dos atos que normalmente ensejam essas medidas, havendo uma concepção de que o ato autocompositivo não teria respaldo legal suficiente para lidar com esses casos e sanções que envolvem direitos fundamentais, como porque haveria a exigência necessariamente de uma sentença condenatória, em razão do que está previsto o art. 20 da LIA, que determina tais punições só podem ser efetivadas com o trânsito em julgado da sentença condenatória na ação de improbidade (Pereira, R.,2020).

Outros juristas não concordam com essa limitação, nem com a sua fundamentação, defendendo um pensamento contrário, em que ser as implicações de perda da função pública e a suspensão dos direitos políticos não sofrem qualquer impedimento legal para serem pactuadas no ANPC, sendo este o acordo previsto na seara da improbidade administrativa, sendo próprio para abarcar as disposições presentes na legislação, desde que não haja ressalvar dispostas na mesma.

Landolfo Andrade (2020) afirma que se o agente que praticou o ato de improbidade consente com a aplicação da sanção de perda da função pública ou suspensão dos direitos políticos, afasta-se a previsão contida no art. 20 da LIA, que exige o trânsito em julgado da sentença condenatória prolatada em sede de ação de improbidade administrativa para aplicação de tais sanções, pois a regra pressupõe a necessária resistência à pretensão punitiva por parte do agente ímprobo. (...) Mesmo que se entenda que a previsão contida no art. 20, caput, da LIA é aplicável às hipóteses de celebração de acordos, o que, em tese, inviabilizaria, a aplicação das sanções de perda da função pública e suspensão dos direitos políticos consensualmente, haja vista que os acordos são apenas homologados pelo Poder Judiciário, Humberto Pinho (2023) elucida que a expressão “sentença condenatória” deve ser compreendida em sentido amplo, compreendendo não somente as decisões

impositivas, mas também as homologatórias, o que é reforçado pela ausência de qualquer restrição a tais cláusulas na Lei n.º 8.429/2021. (De Carvalho, 2024, p. 274 e 275)

Com esse intenso dissenso entre os operadores do direito, a padronização da aplicação das sanções fica prejudicada, e a estratégia para garantir que o interesse do agente e o interesse público sejam contemplados fica enfraquecida, frente às divergências do que pode ser explorado. Sendo necessário que o legislador ou a jurisprudência do STJ e STF solucionem essa questão o quanto antes a fim de garantir que o ANPC alcance seus objetivos.

#### ***4.3.3 Resistência à utilização do ANPC frente à cultura litigiosa***

Além dos problemas procedimentais, a implementação dos meios consensuais de resolução de conflitos no microsistema da improbidade administrativa enfrenta outros problemas relacionados à falta de engajamento dos operadores de direito para promover uma significativa mudança na prática processual sob a perspectiva transacional. Na realidade, o que se percebe é uma forte relutância dos operadores do direito em utilizar o ANPC no âmbito da tutela da probidade.

No cenário nacional, ainda é pouco expressivo o número de conclusões de procedimentos extrajudiciais ou processos judiciais de improbidade administrativa por meio da via consensual (Guimarães, 2023). O que confere mais respaldo à conclusão de um estudo realizado pelo CNJ e ordenado por Luiz Manoel Gomes Júnior de que é baixo o indicador de ressarcimento dos danos causados ao erário (Guimarães, 2023).

Esse contexto pode ser explicado pela forte tradição jurídica litigiosa que permeia a prática jurídica brasileira, sendo construída com base na divergência de interesses e não na necessidade de se chegar a um denominador comum, configurando o que a doutrina chama de “cultura demandista”, com foco na competição e não na colaboração (Silva, 2016).

Referida litigiosidade se reflete na atuação do Ministério Público e da Advocacia Pública, sendo ainda preponderante nessas instituições, em que seus membros são moldados pela formação acadêmica tradicional voltada para o contencioso. Desse modo, ainda há uma mentalidade que resiste às inovações legislativas que buscam incorporar meios consensuais na prática forense, havendo ainda uma ausência de incentivo de cunho institucional para a modernização das atividades colegitimadas a propor o ANPC (Guimarães, 2023).

Assim, muitos atores do sistema jurídico não fazem muitos questionamento de cunho filosófico sobre a ineficácia da alta judicialização das demandas, que gera um

congestionamento do Poder Judiciário e promove a morosidade da justiça. Na esfera da improbidade administrativa, tal morosidade é extremamente prejudicial para a responsabilização dos sujeitos que praticaram atos de corrupção, visto que muitos casos prescrevem ou as investigações perdem força com o passar do tempo.

Logo, é preciso que haja uma intensa reflexão que promova clareza sobre a melhor forma de manejo das ações e investigações em determinados casos, se é pela via concertada ou pela via litigiosa (Araújo; Cunha Filho, 2021).

Cada vez mais, torna-se extremamente relevante a difusão de estudos dos métodos não contenciosos nos cursos jurídicos, como instrumento de mudança da mentalidade do operador do direito para que venha a assumir uma postura menos litigante, e para a mudança na concepção do acesso à justiça, com impacto nas relações sociais. (Dernadi, Verbicaro, 2023)

A mudança legislativa de previsão do ANPC e de seu rito procedimental não é suficiente para que os objetivos dessa inovação sejam alcançados. É preciso que haja a fomentação de uma cultura conciliatória entre os operadores do direito, para que ocorra uma modificação da mentalidade que reverbere na aplicação jurídica, tanto do ponto de vista pedagógico como normativo (Macedo; Marques Júnior, 2021), havendo, assim, uma modernização da prática forense que acompanhe e se adapte para aplicar os métodos de conciliação, em especial o ANPC, garantindo a sua funcionalidade.

Os órgãos superiores do MP e da Administração Pública devem promover a cultura resolutiva, desestimulando seus membros a continuar com a judicialização dos conflitos e mostrando os benefícios das práticas consensuais para o combate à corrupção. É necessário uma movimentação institucional que fortaleça um sistema de solução de demandas por acordos, gerando uma atuação mais dinâmica e eficiente.

Além disso, é mister que haja o amadurecimento do ANPC, como uma resposta a sua aplicação no caso concreto, em que serão visualizados com mais clareza os pontos controvertidos do instituto e a melhor forma de solucioná-los, enriquecendo os debates sobre essas questões, o que resultará no constante aprimoramento do acordo de não persecução civil e no aumento de sua aplicação e credibilidade na prática jurídica, se tornando um importante instrumento de responsabilização, combate e prevenção aos atos de improbidade administrativa, agindo, os agentes públicos, de forma profilática e pedagógica.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

Resta analisado a origem e o atual contexto no qual está inserido o Acordo de Não Persecução Civil, por meio do ponto de vista da moderna e paulatina introdução dos meios consensuais de resolução de conflitos no microsistema da improbidade administrativa, buscando entender quais são os seus desafios, o fundamento que explica a existência deles e formulando possíveis soluções para as questões apresentadas, tudo isso embasado pelo está disposto na legislação, doutrina, jurisprudência e nas regulamentações setoriais dos órgãos de controle.

No primeiro momento, estuda-se propriamente a esfera da improbidade administrativa, para entender o que é englobado e qual a finalidade da proteção à probidade da administração. Por meio da análise da origem de combate à ato ímprobos, é possível perceber que se trata de um âmbito do direito administrativo que trabalha para coibir atos de corrupção e garantir uma atuação administrativa saneada e íntegra, reprimendo, por meio de um modelo sancionador, agentes públicos e privado que pratiquem atos que prejudicam o patrimônio público, financeiramente e moralmente.

Desse modo, são estudados dispositivos na legislação e na Constituição Federal de 1988 que fundamentam e disciplinam a tutela da probidade, sendo destacada a Lei nº 8429/92, a Lei da Improbidade Administrativa, junto com suas recentes e significativas alterações. Com essa avaliação, é notória a relevância dessa temática para a sociedade brasileira, e a importância de aprimorar os instrumentos jurídicos para tornar cada vez mais eficaz a proteção da moralidade do e do patrimônio do Estado, sendo uma contemplado como uma das soluções a possibilidade de resolução de demandas pela via transacional. Porém tal alternativa enfrentou forte resistência ao longo dos anos para ser incorporada ao ordenamento jurídico brasileiro, principalmente no que concerne ao direito administrativo.

Portanto, é também dado enfoque à consensualidade do direito brasileiro, mostrando a sua evolução, a qual passou e ainda passa por muitas dificuldades frente a uma forte cultura de litigância na tradição jurídica brasileira, e também apresentando os benefícios promovidos pelos acordos, como viabilizar a resolução mais célere dos processos, ou até mesmo impedir que demandas sejam judicializadas. Isso é extremamente pertinente, visto que o Poder Judiciário do país sofre com um grande número de processos, um congestionamento intenso e uma constante morosidade para a solução de casos, sendo um problema latente que necessita ser encerrado com certa urgência.

Além disso, há um impasse referente aos princípios basilares do Direito Administrativo, qual seja o da supremacia e da indisponibilidade do interesse público, em que a concepção tradicional preceitua que tais fundamentos impediriam que a administração pública e seus interesses, principalmente do ponto de vista sancionador, pudessem ser parte de um acordo, e por conta disso por muito tempo houve expressa vedação a conciliações na LIA. Esse entendimento veio, ao longo dos anos, enfraquecendo, por meio de um novo olhar que apresenta a via consensual como um modo de garantir os interesse da sociedade, haja vista ser uma alternativa para garantir a celeridade dos conflitos envolvendo o Estado e uma forma de assegurar a responsabilização de sujeitos que pratiquem atos de corrupção, sem passar pela excessiva morosidade do Poder Judiciário.

Com essa nova perspectiva, surge o Acordo de Não Persecução Civil, e por meio das alterações promovidas pela Lei nº 14.230/2021, referido instituto é disciplinado, com suas condições, seus requisitos e seu rito procedimental. Esse trabalho aborda a origem do ANPC e também os artigos da LIA que o regulamentam, explicando como funciona e qual finalidade que o legislador teve em cada dispositivo. Além disso, é destacado que a pactuação pode envolver a colaboração do agente com as investigações de esquemas mais complexos de corrupção, o qual pode fornecer informações em troca de uma sanção mais branda.

Contudo, considerando que se trata de um instrumento jurídico recente e que faz parte de um novo movimento que diverge da concepção tradicional de processo, é preciso considerar e debater sobre os desafios existentes tanto na legislação que disciplina o ANPC como na sua aplicabilidade.

Nesse sentido, são abordadas três fortes controvérsias, a primeira é a questão da legitimidade corrente e a atuação coordenada entre o Ministério Público e a pessoa jurídica interessada, em que no art. 17-B *caput* da LIA, a atribuição de propor o acordo cabe apenas ao *Parquet*, porém com intensas discordâncias a essa estipulação, o STF a considerou inconstitucional, estabelecendo que a pessoa jurídica lesada, por meio da advocacia pública, também estaria legitimada a propor a conciliação. Essa mudança jurisprudencial intensificou a importância de colaboração entre os colegitimados, a qual ainda é pouco expressiva na prática. Deve haver o entendimento, de que muitos atos de corrupção são compostos por elementos complexos e de difícil comprovação, sendo imprescindível que haja uma rede de combate aos atos de improbidade administrativa, que formulem estratégias de convencimento e elaboração de bons acordos que sejam aceitos pelos agentes, e assim aprimorar a aplicabilidade e os resultados do ANPC, na garantia da salvaguarda dos direitos fundamentais.

O segundo desafio é estabelecer as sanções mais adequadas e cabíveis de serem incluídas nas cláusulas, em que há uma certa omissão legislativa tanto em descrever quais podem ser aplicadas como em limitar. Assim, há bastante controvérsia, principalmente, na viabilidade legal e constitucional na imposição da perda da função pública e da suspensão de direitos políticos. Essas discussões geram uma insegurança jurídica e dificultam a padronização das penalidades aplicadas, sendo necessário amadurecer essa questão por meio de um debate mais aprofundado e regulamentos que direcionem os atores da conciliação, devendo sempre prezar pela proporcionalidade, responsabilização do agente, vedação à proteção deficiente da probidade e também pelo interesse do demandado para que ele aceite a proposta, de forma transparente, clara e congruente.

Por fim, o terceiro ponto diz respeito à resistência em aplicar o ANPC devido à cultura litigiosa que ainda está vigente no país, a qual é chamada por muitos doutrinadores como “cultura demandista”. Para superação desse problema é necessário um empenho na mudança de mentalidade, com o intuito de que seja, em alguns casos, preferível optar pela via consensual em detrimento da judicialização. Essa adaptação dos operadores do direito é essencial para que os problemas citados anteriormente sejam solucionados, visto que antes de tudo há uma necessidade de esforço e de aplicação prática do instituto para que haja o seu amadurecimento, com uma conduta de racionalidade e sensibilidade.

Logo, é possível concluir que o acordo de não persecução civil tem viabilidade de ser um aliado no combate à corrupção, por meio de uma célere responsabilização e de ser um instrumento de colaboração com investigações mais complexas. Mas para isso ainda é necessário superar uma série de obstáculos que permeiam a sua aplicabilidade, precisando de um trabalho em conjunto do Ministério Público, da Administração pública, da doutrina e jurisprudência para cada vez mais aprimorar o ANPC, aumentando a sua utilização e a sua funcionalidade, vindo a se tornar um instrumento jurídico de relevância da prática forense, democratizando o Direito Administrativo e o tornando mais eficiente.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ALMEIDA, Gregório Assagra de; CAMBI, Eduardo; MOREIRA, Jairo, Cruz. **Desjudicialização: efetividade na proteção do patrimônio público. Ministério Público, constituição e acesso à justiça: abordagens institucional, cível, coletiva e penal da atuação do ministério público.** Belo Horizonte: Editora D' Plácido, 2019.

ANDRADE, Landolfo. **Acordo de não persecução cível: primeiras reflexões.** Genjurídico. 2020.

ARAÚJO, Alexandra Fuchs de; CUNHA FILHO, Alexandre Jorge Carneiro da. **Acordo de não persecução cível: um novo instrumento a serviço do combate à improbidade administrativa.** Revista Digital da Escola Superior da Advocacia da OAB/RJ, v. 3, ano 3, 2021.

BARBOSA, Renato Kim. **Dano social decorrente de corrupção e improbidade administrativa: teoria holística da responsabilidade civil.** 2021. Tese (Doutorado em Direito Civil) - Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2021. doi:10.11606/T.2.2021.tde-26092022-085555. Acesso em: 2024-05-01.

BETTI, B. **Lei de improbidade administrativa.** 3o. ed. Brasília: CP IURIS, 2023.

BETTIOL, Giuseppe. **Dal diritto penale al diritto premiale.** In Scritti giuridici, T. II. Padova: CEDAM, 1966.

BINENBOJM, G. **A consensualidade administrativa como técnica juridicamente adequada de gestão eficiente de interesses sociais.** Revista Eletrônica da PGE-RJ, [S. l.], v. 3, n. 3, 2020. Disponível em: <https://revistaeletronica.pge.rj.gov.br/index.php/pge/article/view/190>. Acesso em: 1 maio. 2024.

BISSOTO JÚNIOR, Nelson. **Acordo de Não Persecução Civil: A superação do tabu autocompositivo na improbidade administrativa.** In: FERREIRA, Pedro Paulo da Cunha. Debates Contemporâneos em Direito. v. 4. São Paulo: Editora Dialética, 2023.

BITENCOURT NETO, Eurico. **Concertação administrativa interorgânica: Direito Administrativo e organização no século XXI.** São Paulo: Almedina, 2017.

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988.** Brasília, DF: Presidência da República, [2016]. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm). Acesso em: 1 abril. 2024.

BRASIL. **LEI Nº 8.429, DE 2 DE JUNHO DE 1992.** Dispõe sobre as sanções aplicáveis em virtude da prática de atos de improbidade administrativa, de que trata o § 4º do art. 37 da Constituição Federal; e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República. Disponível: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/18429.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/18429.htm). Acesso em 24 abril 2024.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. AgInt no RtPaut no AgInt no RE nos EDcl no AgInt no AGRAVO EM RECURSO ESPECIAL Nº 1.341.323 – RS. 05/05/2020.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. EDcl nos EDcl no AgInt no AREsp n. 1.174.735/PE, Rel: Ministro Paulo Sérgio Domingues, Primeira Turma, julgado em 5/3/2024, DJe de 8/3/2024. Disponível em: [https://processo.stj.jus.br/processo/julgamento/electronico/documento/mediado/?documento\\_tipo=integra&documento\\_sequencial=233037102&registro\\_numero=201702421755&peticao\\_numero=202300993284&publicacao\\_data=20240308&formato=PDFetrônico](https://processo.stj.jus.br/processo/julgamento/electronico/documento/mediado/?documento_tipo=integra&documento_sequencial=233037102&registro_numero=201702421755&peticao_numero=202300993284&publicacao_data=20240308&formato=PDFetrônico) (stj.jus.br). Acesso em 13/06/2024;

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. REsp 1412214/PR, Rel. Ministro Napoleão Nunes Maia Filho, Rel. p/ Acórdão Ministro Benedito Gonçalves, 1ª Turma, julgado em 08/03/2016, DJe 28/03/2016. Disponível em: [https://scon.stj.jus.br/SCON/GetInteiroTeorDoAcordao?num\\_registro=202103760601&dt\\_publicacao=15/08/2023](https://scon.stj.jus.br/SCON/GetInteiroTeorDoAcordao?num_registro=202103760601&dt_publicacao=15/08/2023). Acesso em 15/06/2024.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. 2ª Turma, RE 598.588, Rel. Min. Eros Grau, Dje. 25.02.2010. Disponível em: [https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/sjur173973/false\\_de\\_jurisprudência-STF](https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/sjur173973/false_de_jurisprudência-STF). Acesso em 07/06/2024

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. ADI 4295, Relator(a): MARCO AURÉLIO, Relator(a) p/ Acórdão: GILMAR MENDES, Tribunal Pleno, julgado em 22-08-2023, Disponível em: [https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search?classeNumeroIncidente=%22ADI%204295%22&base=acordaos&sinonimo=true&plural=true&page=1&pageSize=10&sort=\\_score&sortBy=desc&isAdvanced=true](https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search?classeNumeroIncidente=%22ADI%204295%22&base=acordaos&sinonimo=true&plural=true&page=1&pageSize=10&sort=_score&sortBy=desc&isAdvanced=true). Acesso em 20/06/2024.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. ADI's nº 7.042/DF e 7.043/DF. Relator: Min. ALEXANDRE DE MORAES. Julgamento: 31/08/2022. Publicação: 28/02/2023

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. AgR na Pet 3.240/DF, Pleno, rel. Teori Zavascki, rel. para acórdão Min. Roberto Barroso, j. 10.05.2018, DJe 21.08.2018

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. ARE 1175650. julgado: 3 de julho de 2023. Dje. 04/10/2023.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Interesse Público: Verdades e Sofismas**. In: (orgs.) DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella; RIBEIRO, Carlos Vinícius Alves. *Supremacia do Interesse Público e Outros Temas Relevantes do Direito Administrativo*. São Paulo: Atlas, 2010, p. 82.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de direito administrativo** / José dos Santos Carvalho Filho. – 37. ed. – Barueri [SP]: Atlas, 2023.

CASTRO, Renato de Lima. **Acordo de não persecução cível na lei de improbidade administrativa**. Revista do Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro, no 77, jul./set. 2020, p. 209-235.

COSTA, Rafael de Oliveira. **Fortalecimento do Ministério Público e efetividade no combate à corrupção**. Jornal digital do Estadão, 29 out. 2020. Blog do Fausto Macedo. Disponível em:

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

DA SILVA, José Afonso. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. 38. ed. São Paulo: Malheiros, 2015.

DE ALMEIDA, Bruno Félix. **Advocacia Pública e controle da probidade: proatividade e procedimento no exercício da legitimidade ativa nas ações de improbidade administrativa**. Dissertação de Mestrado. Universidade Federal do Ceará. 2020, p. 129-132

DE CARVALHO, Thiago Pereira. **Uma análise do instituto do acordo de não persecução civil à luz dos parâmetros implementados pela Lei n.º 14.230/2021**. Revista Eletrônica do Ministério Público do Estado do Piauí Ano 04 - Edição 01 - Jan/Jun 2024

DE QUEIROZ, Ronaldo Pinheiro. **O Acordo de Não Persecução Cível nos Tribunais**. Coletânea Mudanças na Lei de Improbidade. ANPR, 2023

DENARDI, Eveline; VERBICARO, Rebeca Nogueira. **NOVAS PERSPECTIVAS SOBRE O ENSINO JURÍDICO: DA CULTURA DA LITIGÂNCIA À CULTURA DO CONSENSO**. Revista Direito UNIFACS, 2023

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella, **Direito administrativo** / Maria Sylvia Zanella Di Pietro. – 35. ed. – [2. Reimp.] – Rio de Janeiro: Forense, 2022.

DIDIER JR., Fredie; BOMFIM, Daniela Santos. **A colaboração premiada como negócio jurídico processual atípico nas demandas de improbidade administrativa**. Belo Horizonte: A&C – Revista de Direito Administrativo & Constitucional, ano 17, nº 67, p. 105-120, jan./mar. 2017. DOI: 10.21056/aec.v17i67.475.

EL KHATIB, Ahmed Sameer. Níveis de corrupção no Brasil ao longo dos 30 anos da Constituição Federal de 1988: uma análise dos escândalos ocorridos entre 1988 e 2013. In: HIROSE, Regina Tamami (coord.). **Carreiras típicas de Estado: desafios e avanços na prevenção e no combate à corrupção**. Belo Horizonte: Fórum, 2019. p. 33-54.

FAORO, Raymundo. **Os donos do poder: formação do patronato político brasileiro**. 3. ed. São Paulo:Globo, 2001, pp. 14.

FARIA, L. **O papel do princípio da indisponibilidade do interesse público na Administração Pública consensual**. Revista de Direito Administrativo, v. 281, n. 3, p. 273–302, 12 dez. 2022. Disponível em: <<https://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rda/article/view/88324/83308>>. Acesso em: 15 maio. 2024.

FARIA, Luzardo. **O princípio da indisponibilidade do interesse público e a consensualidade no Direito Administrativo** / Luzardo Faria. - Belo Horizonte : Fórum, 2022.

FERRAZ, Luciano. **Controle e consensualidade: fundamentos para o controle consensual da Administração Pública**. 2ª ed. Belo Horizonte: Fórum, 2020.

FRANCISCHETTO, Leticia Lengruher. Coluna Membros. MPES. CADP. 2021

FUCHS DE ARAÚJO, A.; CARNEIRO, A.; FILHO, C. **Acordo de não persecução cível: um novo instrumento a serviço do combate à improbidade administrativa 1 Non-Persecution Agreement in administrative improbity statute: a new instrument to combat administrative misconduct**. [s.l: s.n.]. Disponível em: <<https://www.tjsp.jus.br/download/EPM/Publicacoes/ObrasJuridicas/iii.7.%20acordo%20de%20n%C3%A3o%20persecu%C3%A7%C3%A3o%20c%C3%ADvel.pdf?d=638234833747654115>>. Acesso em: 1 maio. 2024.

GARCIA, Emerson. **Improbidade Administrativa**/ Emerson Garcia, Rodrigo Pacheco Alves - 8 ed. - São Paulo: Saraiva, 2014

GONÇALVES, C. C. **O princípio da consensualidade no Estado Democrático de Direito**. *Revista de Direito Administrativo*, [S. l.], v. 232, p. 105–114, 2003. DOI: 10.12660/rda.v232.2003.45687. Disponível em: <https://periodicos.fgv.br/rda/article/view/45687>. Acesso em: 1 maio. 2024

GUIMARÃES, Juliana Silva Marinho. **O acordo de não persecução cível como instrumento da justiça multiportas**. 2023.197f. Dissertação (Mestrado profissional e interdisciplinar em Prestação Jurisdicional e Direitos Humanos) – Universidade Federal do Tocantins, Programa de Pós-Graduação em Prestação Jurisdicional em Direitos Humanos, Palmas, 2023.

HOLANDA, Sérgio Buarque de. **Raízes do Brasil**. 26. ed. São Paulo: Companhia das Letras, 1995. p. 146.

<https://politica.estadao.com.br/blogs/fausto-macedo/fortalecimento-do-ministerio-publico-e-efetividade-no-combate-a-corrupcao/>. Acesso em: 31 out. 2024.

JUSTEN FILHO, Marçal, **Curso de direito administrativo** / Marçal Justen Filho. – 14. ed. – Rio de Janeiro: Forense, 2023.

LIMA, Diogo Uehbe. **Consensualidade e processo sancionador no mercado de valores mobiliários: uma análise comparada entre Brasil e EUA**. In: NOBRE JÚNIOR, Edilson Pereira; VIANA, Cristina Aguilar; XAVIER, Marília Barros (Coord.). *Direito Administrativo sancionador comparado*. Rio de Janeiro: CEEJ, 2021.

LINS, Raniere Rocha. **Consensualidade e o enfrentamento à corrupção: análise empírica dos Acordos de Leniência na prevenção e repressão dos atos corruptivos à luz da Lei nº 12.846/2013**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2021.

LOPES JR. Aury. **Direito Processual Penal e sua Conformidade Constitucional**, vol. I. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2007.

MACEDO, Larissa de Alencar Pinheiro; MARQUES JÚNIOR, William Paiva. **ACESSO À JUSTIÇA COMO ENFOQUE NA FORMAÇÃO JURÍDICA PARA AS FORMAS CONSENSUAIS DE SOLUÇÃO DE CONFLITOS**. Revista de Formas Consensuais de Solução de Conflitos, v. 7, p. 93-113, 2021. <https://indexlaw.org/index.php/revistasolucoesconflitos/article/view/7643>. Acesso em: 15 de jan de 2025

MARQUES JÚNIOR, William Paiva. **Notas em torno da construção da Administração Pública Consensual e Paritária ante a reeleitura do Princípio da Supremacia do Interesse Público sobre o Privado**. In: Denise Bittencourt Freidrich; Giovani da Silva Corralo; Rogério Gesta Leal. (Org.). Direito administrativo e gestão pública II. 01ed. Florianópolis: CONPEDI, 2015, v.01, p.265-295. <http://site.conpedi.org.br/publicacoes/66fsl345/919u5o22/L62liXl21vFtL9k4.pdf>. Acesso em: 10 de jan de 2025

MASCARENHAS, Leticia Martins de Araújo; NEVES, Cleuler Barbosa das. **A consensualidade na Administração Pública face ao novo paradigma do Direito Administrativo**. Revista do Direito Público, Londrina, v. 16, n. 2, p. 189-203, ago. 2021. DOI 10.5433/24157-108104-1.2021v1 6n2p. 189. ISSN: 1980-511X

MAXIMILIANO DOS REIS MOURÃO; FABIANA DE PAULA LIMA ISAAC MATTARAIA; SEBASTIÃO SÉRGIO DA SILVEIRA. **A APLICABILIDADE DO ACORDO DE NÃO PERSECUÇÃO CÍVEL EM MATÉRIA DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA**. Revista Reflexão e Crítica do Direito, [S. l.], v. 9, n. 1, p. 320–336, 2022. Disponível em: <https://revistas.unaerp.br/rcd/article/view/2687>. Acesso em: 1 maio. 2024.

MAZZA, Alexandre. **Manual de Direito Administrativo** / Alexandre Mazza. - 12. ed. - São Paulo : SaraivaJur, 2022.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo**. 35ª ed. Belo Horizonte: Fórum, 2021.

MENDOZA, M. T. **Consensualismo na administração pública brasileira : o acordo de não-persecução civil na improbidade administrativa : limites e possibilidades perante os princípios da indisponibilidade e da supremacia do interesse público**. Handle.net, 2023. Disponível em: <<http://hdl.handle.net/11624/3692>>. Acesso em: 1 maio. 2024.

MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. **Novos Institutos Consensuais da Ação Administrativa**. Revista de Direito Administrativo, Rio de Janeiro, nº 231, p. 129 a 156. 2003.

MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. **Curso de direito administrativo**. 15. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2009. p. 105.

NERI, WEVERTON DOS SANTOS. **O ACORDO DE NÃO PERSECUÇÃO CÍVEL: O USO DA CONSENSUALIDADE NO AMBITO DO DIREITO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR** / WEVERTON DOS SANTOS NERI. Trabalho de conclusão de curso (graduação) - Universidade Federal do Rio de Janeiro, Faculdade Nacional de Direito, Bacharel em Direito, 2022.- Rio de Janeiro, 2022.

NEVES, Daniel Amorim Assumpção. **Improbidade administrativa: direito material e processual** / Daniel Amorim Assumpção Neves, Rafael Carvalho Rezende Oliveira. – 8. ed. – Rio de Janeiro: Forense, 2020.

NEVES, Daniel Amorim Assumpção; OLIVEIRA, Rafael Carvalho Rezende. **Manual de Improbidade Administrativa**. 7 ed. São Paulo: Método, 2014. p.147.

OLIVEIRA, José Roberto Pimenta. **Consensualidade no Direito Administrativo Sancionador: Breve análise do Ajustamento Disciplinar**. In: Direito Administrativo Sancionador Disciplinar. 1ª ed. Rio de Janeiro: CEEJ, 2021, v. 1.

OLIVEIRA, José Roberto Pimenta; GROTTI, Dinorá Adelaide. **Direito administrativo sancionador brasileiro: breve evolução, identidade, abrangência e funcionalidades**. Int. Públ. – IP, Belo Horizonte, ano 22, n. 120, p. 83-126, mar./abr. 2020.

OLIVEIRA, Regis Fernandes de. **Infrações e sanções administrativas**. 3ª ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2012.

OLIVEIRA, Sérgio Martin Piovesan de; SILVEIRA, Sebastião Sérgio de. **ACORDO DE NÃO PERSECUÇÃO CIVIL NA LEI Nº 14.230, DE 2021**. Anais do Congresso Brasileiro de Processo Coletivo e Cidadania, n. 10, p. 22-41, out/2022

OSÓRIO, Fábio Medina. **Direito Administrativo Sancionador**. 8ª ed. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2022.

PASQUINO, Gianfranco. **Corrupção**. In: BOBBIO, Norberto et al. (Org.). Dicionário de política. 7. ed. Brasília: UNB, 1995. v. 1.

PEREIRA, L. N. **Solução Consensual na Improbidade Administrativa: acordo de não persecução civil**. [s.l.] Editora Dialética, 2020.

PEREIRA, Rafael. **Parâmetros para aplicação do acordo de não persecução cível criado pelo pacote anticrime (Lei no13.964/2019)**. In: CAMBI, Eduardo; SILVA, Danni Sales; MARINELA, Fernanda (Orgs.). **Pacote anticrime: volume I, Curitiba: Escola Superior do MPPR**, p. 211-235, 2020.

PINHEIRO, Igor Pereira. **Acordo de não persecução civil**. In: PINHEIRO, Igor Pereira; ZIESEMER, Henrique da Rosa. **Nova lei de improbidade administrativa comentada**. Leme-SP: Mizuno, 2022, p. 259-292.

PINHEIRO, Igor Pereira. **Lei anticrime e acordo de não persecução cível – aspectos teóricos e práticos**. Fortaleza: Jhimuzno, 2020.

PINHO, Humberto Dalla Bernardina de. **O ACORDO DE NÃO PERSECUÇÃO CÍVEL NA NOVA SISTEMÁTICA DA LEI DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA: EXAME DAS ALTERAÇÕES IMPOSTAS PELA LEI Nº 14.230/21 À LUZ DA JURISPRUDÊNCIA DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL.** Revista eletrônica de direito processual, v. 24, n. 1, 30 dez. 2022.

PINHO, Humberto Dalla Bernardina de. O acordo de não persecução civil na nova sistemática da lei de improbidade administrativa: exame das alterações impostas pela Lei n.o 14.230/2021 à luz da jurisprudência do Supremo Tribunal Federal. In: MARINHO, Daniel Octávio Silva; PEIXOTO, Marco Aurélio Ventura (Coord.). **Improbidade administrativa: aspectos materiais e processuais da Lei n.o 14.230, de 25 de outubro de 2021.** Londrina, PR: Thoth, 2023, p. 283-304.

ROCHA, Cármen Lúcia Antunes. **Improbidade administrativa e finanças públicas.** Boletim de Direito Administrativo, dez. 2000, p. 920.

SILVA, Clarissa Sampaio. **Consensualidade administrativa e relações funcionais: a abertura de espaços de diálogo na realidade brasileira em decorrência do princípio democrático e das Convenções no 151 e no 154 da OIT.** A&C – Revista de Direito Administrativo & Constitucional, Belo Horizonte, ano 20, n. 81, p. 201-222, jul./set. 2020. DOI: 10.21056/aec.v20i81.1278.

SILVA, De Plácido e. **Vocabulário jurídico.** Rio de Janeiro: Forense, v. I, 1984, p. 431.

SILVA, Jonas dos Santos. **Acordo de não persecução civil em ação de improbidade administrativa : aplicabilidade decorrente da lei 14.230/21 / Jonas dos Santos Silva.** Monografia (Trabalho de Conclusão de Curso em Direito) – Universidade Federal de Alagoas. Faculdade de Direito de Alagoas. Maceió, 2022.

SILVA, Lucas Gonçalves da; VITALE, Carla Maria Franco Lameira; SILVA, Luciana Aboim Machado Gonçalves da. **A solução consensual de conflitos e a atual visão do operador do direito: novos desafios do ensino jurídico com reflexos para uma sociedade mais justa.** Prisma Jurídico, v. 15, n. 1, p. 203-227, 2016.

SOUZA, Jessé. **A elite do atraso: da escravidão a Bolsonaro.** Rio de Janeiro: Estação Brasil, 2019.

SOUSA, Juliane Martins Carneiro de. **A PERSISTÊNCIA DO PATRIMONIALISMO NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA BRASILEIRA: UM OLHAR A PARTIR DA OBRA DE RAYMUNDO FAORO/ THE PERSISTENCE OF PATRIMONIALISM IN BRAZILIAN PUBLIC ADMINISTRATION: A VIEW FROM THE WORK OF RAYMUNDO FAORO.** REVISTA QUÆSTIO IURIS, [S. l.], v. 5, n. 2, p. 33–56, 2012. DOI: 10.12957/rqi.2012.9872. Disponível em: <https://www.e-publicacoes.uerj.br/quaestioiuris/article/view/9872>. Acesso em: 1 maio. 2024.

SPITZCOVSKY, Celso. **Coleção Esquematizado – Direito Administrativo / Celso Spitzcovsky; coordenado por Pedro Lenza. – 7.ed. – São Paulo: SaraivaJur, 2024.**

STJ. **Justiça em Números 2020**. Disponível em: <WEB-V3-Justiça-em-Números-2020-atualizado-em-25-08-2020.pdf (cnj.jus.br)> Acessado em: 11 mai. 2022. teoria holística da responsabilidade civil. 2021. 286 f. Tese (Doutorado) – Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2021, p. 109.

TOURINHO, Rita. **Os acordos de não persecução cível na seara da improbidade administrativa: impactos trazidos pela Lei 14.230/2021**: Civil non-prosecution agreements in the field of administrative improbity: impacts brought about by Law 14,230/2021. Revista de Direito Administrativo e Infraestrutura | RDAI, São Paulo: Thomson Reuters | Livraria RT, v. 7, n. 25, p. 157–193, 2023. DOI: 10.48143/rdai.25.tourinho. Disponível em: <https://rdai.com.br/index.php/rdai/article/view/rdai25tourinho>. Acesso em: 1 maio. 2024.

VASCONCELOS, Carlos Eduardo. **Mediação de conflitos e práticas restaurativas**. 5. ed. rev., atual. e ampl. Rio de Janeiro: Forense; São Paulo: MÉTODO, 2017.

WEBER, Max. **Economia e sociedade: fundamentos de sociologia compreensiva**. 1. v. Brasília: UnB, 1999,