



**UNIVERSIDADE FEDERAL DO CEARÁ**  
**FACULDADE DE DIREITO**  
**PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DIREITO**

**DEBORA MARIA MARTINS**

**ACORDO DE NÃO PERSECUÇÃO CÍVEL (ANPC) COMO INSTRUMENTO DA  
JUSTIÇA RESTAURATIVA NO DIREITO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR:  
DESAFIOS E PERSPECTIVAS**

**FORTALEZA**

**2025**

DEBORA MARIA MARTINS

ACORDO DE NÃO PERSECUÇÃO CÍVEL (ANPC) COMO INSTRUMENTO DA  
JUSTIÇA RESTAURATIVA NO DIREITO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR:  
DESAFIOS E PERSPECTIVAS

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade Federal do Ceará, como requisito parcial à obtenção do título de Mestre em Direito. Área de concentração: Constituição, Sociedade e Pensamento Jurídico.

Orientador: Prof. Dr. Felipe Braga Albuquerque.

FORTALEZA

2025

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)

---

M342a Martins, Debora Maria.

Acordo de Não Persecução Cível (ANPC) como instrumento da Justiça Restaurativa no Direito Administrativo Sancionador : desafios e perspectivas / Debora Maria Martins. – 2025.  
114 f. : il. color.

Dissertação (mestrado) – Universidade Federal do Ceará, Faculdade de Direito,  
Programa de Pós-Graduação em Direito, Fortaleza, 2025.

Orientação: Prof. Dr. Felipe Braga Albuquerque .

1. Acordo de Não Persecução Cível. 2. Improbidade Administrativa. 3. Justiça Restaurativa. I. Título.

CDD 340

---

DEBORA MARIA MARTINS

ACORDO DE NÃO PERSECUÇÃO CÍVEL (ANPC) COMO INSTRUMENTO DA  
JUSTIÇA RESTAURATIVA NO DIREITO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR:  
DESAFIOS E PERSPECTIVAS

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade Federal do Ceará, como requisito parcial à obtenção do título de Mestre em Direito. Área de concentração: Constituição, Sociedade e Pensamento Jurídico. Linha de Pesquisa: Direitos Fundamentais e Políticas Públicas.

Aprovada em: 24/02/2025.

BANCA EXAMINADORA

---

Prof. Dr. Felipe Braga Albuquerque (Orientador)  
Universidade Federal do Ceará (UFC)

---

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

---

Prof. Dr. Rafael Vieira de Alencar  
Universidade Federal do Ceará (UFC)

À minha mãe, que foi sustentação em época de terremoto.

## AGRADECIMENTOS

O presente trabalho foi realizado com apoio da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior – Brasil (CAPES) – Código de Financiamento 001.

À minha mãe, que, por muito tempo, ficou no sol para eu pudesse chegar na sombra.

À Nossa Senhora, por ter iluminado o meu caminho durante esta caminhada.

Se me permite um pouco de egoísmo, à Débora do passado, que se permitiu não desistir e proporcionou que a Débora do futuro chegasse até aqui.

Ao meu noivo, pela paciência e cumplicidade e por segurar minha mão a cada vitória e cada derrota.

Aos meus avós, que nunca tiveram a chance de terminar o ensino fundamental, mas me trouxeram até aqui.

À minha família e aos meus amigos, que muito compreenderam os surtos e as ausências.

Ao meu cachorro, que esteve ao meu lado na produção dessa dissertação (literalmente) e contribuiu com algumas palavras da pesquisa por pular na minha mesa e andar pelo teclado. As partes dele podem precisar de muita edição, mas é justo o reconhecimento.

À minha psicóloga, por me ajudar a encontrar clareza nos momentos de confusão.

Ao Prof. Dr. Felipe Braga Albuquerque, pela excelente orientação.

Aos professores participantes da banca examinadora, pelo tempo, pelas valiosas colaborações e sugestões.

Aos colegas da turma de mestrado, pelas reflexões, críticas e sugestões recebidas.

## RESUMO

A Justiça Restaurativa (JR) busca a construção de soluções mais humanas e eficazes para os conflitos, favorecendo o diálogo, a compreensão mútua e a restauração da harmonia na sociedade, sendo presente, em regra, no Direito Penal. Todavia, é relevante a reflexão da sua aplicação em outras áreas jurídicas, como no Direito Administrativo Sancionador, o qual regula as infrações cometidas no âmbito da administração pública e as sanções aplicáveis a quem viola normas administrativas. Escolheu-se o Acordo de Não Persecução Cível (ANPC) na Improbidade Administrativa como objeto desse estudo, na medida em que se mostrou como parte da consensualização da Administração Pública e da superação do modelo tradicional de acesso à justiça. Definido o objeto, questionou-se quais medidas podem ser tomadas para garantir uma aplicação mais eficaz desse instrumento. Para responder a tal pergunta, foi realizada uma pesquisa documental qualitativa, pois investiga aspectos da JR no âmbito administrativo. Classifica-se também como dedutiva, na medida que parte de teorias gerais da JR no âmbito penal para chegar a conclusões específicas da sua aplicação no âmbito administrativo. Concluiu-se, em suma, que a normatização brasileira ainda apresenta lacunas, especialmente na definição do papel do facilitador e na clareza sobre a participação da comunidade e da Rede de Garantia de Direitos. Também há necessidade de critérios mais claros para o encaminhamento de casos, uma vez que a aplicação de programas restaurativos depende da discricionariedade dos magistrados. Além disso, o modelo de participação da Administração Pública em processos restaurativos precisa ser mais claro, considerando a complexidade das relações institucionais e as necessidades locais. Foram apresentadas propostas de parecer compartilhado entre a chefia imediata e o órgão corregedor durante a oitiva do ente federativo no ANPC, bem como a criação de limites para ressarcimento ao erário, visando a aumentar a efetividade e transparência desses processos.

**Palavras-chave:** Acordo de Não Persecução Cível; Improbidade Administrativa; Justiça Restaurativa.

## ABSTRACT

Restorative Justice (JR) seeks to build more humane and effective solutions to conflicts, promoting dialogue, mutual understanding, and the restoration of harmony in society, typically within the scope of Criminal Law. However, it is important to reflect on its application in other legal areas, such as Administrative Sanctioning Law, which regulates infractions committed within public administration and the sanctions applicable to those who violate administrative rules. The Civil Non-Prosecution Agreement (ANPC) in Administrative Improbity was chosen as the subject of this study, as it represents part of the consensualization of Public Administration and the overcoming of the traditional model of access to justice. Once the subject was defined, the question arose as to what measures could be taken to ensure a more effective application of this instrument. To answer this question, a qualitative documentary research was conducted, as it investigates aspects of JR within the administrative context. It is also classified as deductive, as it starts from general theories of JR in the criminal sphere to draw specific conclusions about its application in the administrative field. It was concluded, in summary, that Brazilian regulation still presents gaps, especially in defining the role of the facilitator and the clarity of community participation and the Guarantee of Rights Network. There is also a need for clearer criteria for case referrals, as the application of restorative programs depends on the discretion of judges. Furthermore, the model of Public Administration participation in restorative processes needs to be clearer, considering the complexity of institutional relations and local needs. Proposals were presented for shared opinions between immediate leadership and the corrective body during the hearing of the federative entity in the ANPC, as well as the creation of limits for restitution to the public treasury, aiming to increase the effectiveness and transparency of these processes.

**Keywords:** Civil Non-Prosecution Agreement; Administrative Improbity; Restorative Justice.

## **LISTA DE FIGURAS**

Figura 1- Divisão dos trabalhos excluídos por envolver Direito Penal.....	23
Figura 2 - Conjunto de intensidades de interesses no acordo de leniência. ....	58
Figura 3 - Efetivo ressarcimento ao erário nas ações da LIA. ....	92

## LISTA DE TABELAS

Tabela 1 - Critérios de pesquisa .....	17
Tabela 2 - Trabalhos excluídos da Revisão Sistemática .....	18
Tabela 3 - Relação de artigos escolhidos para análise. ....	19
Tabela 4 - Conceitos trazidos como modelo de monitoramento em três dimensões ou eixos. ....	30
Tabela 5 - Sistematização dos principais instrumentos da Resolução nº 225/2016. .	34
Tabela 6 - Encaixe de condutas da LAC na LIA. ....	76

## LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ADI	Ação Direta de Inconstitucionalidade
AGU	Advocacia Geral da União
ANPC	Acordo de Não Persecução Cível
Art.	Artigo
CAPES	Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior
CF	Constituição Federal
CGU	Corregedoria Geral da União
CLT	Consolidação das Leis do Trabalho
CNJ	Conselho Nacional de Justiça
CNMP	Conselho Nacional do Ministério Público
LAC	Lei Anticorrupção
LACP	Lei da Ação Civil Pública
LIA	Lei de Improbidade Administrativa
MP	Ministério Público
MPF	Ministério Público Federal
PAD	Processo Administrativo Disciplinar
JR	Justiça Restaurativa
STF	Supremo Tribunal Federal
STJ	Superior Tribunal de Justiça
TCU	Tribunal de Contas da União

## SUMÁRIO

<b>1</b>	<b>INTRODUÇÃO</b> .....	<b>13</b>
<b>2</b>	<b>JUSTIÇA RESTAURATIVA NO ORDENAMENTO JURÍDICO ADMINISTRATIVO BRASILEIRO</b> .....	<b>16</b>
2.1	Conceito e aplicabilidade: uma revisão sistemática .....	16
2.1.1	<i>Análise metodológica</i> .....	16
2.1.2	<i>Resultados</i> .....	19
2.1.3	<i>Balço da produção acadêmica de 2022-2024</i> .....	23
2.2	Um olhar a partir da Resolução nº 225 de 2016 do CNJ.....	24
2.2.1	<i>Facilitadores e Rede de Garantias</i> .....	25
2.2.2	<i>Delimitação dos casos possíveis de encaminhamento para o procedimento restaurativo</i> .....	27
2.2.3	<i>Competência</i> .....	28
2.2.4	<i>Uma visão geral</i> .....	32
<b>3</b>	<b>A CONSENSUALIDADE NA APLICAÇÃO DE PENALIDADES PELA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA</b> .....	<b>38</b>
3.1	Princípio da Insignificância no processo administrativo disciplinar.....	40
3.2	Termo de Ajustamento de Conduta na infração disciplinar de menor potencial ofensivo no Poder Executivo Federal: estudo da Portaria Normativa nº 27 de 2022 .....	45
3.2.1	<i>Termo de Ajustamento de Conduta (TAC) no ordenamento jurídico brasileiro</i> .....	45
3.2.2	<i>O Termo de Ajustamento de Conduta (TAC) no âmbito do Poder Executivo Federal</i> .....	49
3.2.2.1	<i>Panorama Geral</i> .....	49
3.2.2.2	<i>Aplicabilidade do TAC na infração de menor potencial ofensivo</i> 51	
3.2.2.3	<i>Competência e especialização da autoridade responsável pela negociação do TAC</i> .....	52
3.3	A negociabilidade no Acordo De Leniência da Lei Anticorrupção: a problemática da competência múltipla para firmar o acordo .....	54
3.3.1	<i>Conceitos iniciais e aplicabilidade</i> .....	54
3.3.2	<i>Competência para firmar Acordo de Leniência</i> .....	57
3.3.2.1	<i>Atuação do Ministério Público</i> .....	58
3.3.2.2	<i>Aspectos sobre a participação da Advocacia Pública do ente federativo signatário</i> .....	60

3.3.2.3	<i>A participação do Tribunal de Contas.....</i>	62
3.3.2.4	<i>A possibilidade de Balcão Único para a resolução da problemática da competência.....</i>	64
<b>4</b>	<b>ACORDO DE NÃO PERSECUÇÃO CÍVEL (ANPC) COMO INSTRUMENTO PASSÍVEL DE APLICAÇÃO DA JUSTIÇA RESTAURATIVA NA IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA.....</b>	<b>66</b>
4.1	<b>O Ente Prejudicado como rede de comunidade participante .....</b>	<b>67</b>
4.1.1	<i>A rede de comunidade entre a individualidade e a socialização: uma concepção a partir de Bauman.....</i>	<i>67</i>
4.1.2	<i>Street-level bureaucrats e variáveis organizacionais .....</i>	<i>69</i>
4.1.3	<i>Uma proposta de participação na propositura de ANPC.....</i>	<i>72</i>
4.2	<b>ANPC: desafios e propostas para sua efetiva implementação....</b>	<b>73</b>
4.2.1	<b>Fixação de medidas objetivas.....</b>	<b>74</b>
4.2.1.1	<i>Delimitação de condutas aptas a serem objeto de ANPC e a (des)necessária integração com a LAC .....</i>	<i>74</i>
4.2.1.2	<i>(I)legitimidade dos entes federativos lesados .....</i>	<i>81</i>
4.2.1.3	<i>Participação do Tribunal de Contas .....</i>	<i>85</i>
4.2.2	<b>O papel do juiz na ANPC .....</b>	<b>87</b>
4.3	<b>Ponto de partida das discussões da Justiça Restaurativa no âmbito da improbidade administrativa: Fixação de patamar máximo de ressarcimento ao erário para realização do ANPC .....</b>	<b>92</b>
<b>5</b>	<b>CONSIDERAÇÕES FINAIS .....</b>	<b>96</b>
	<b>REFERÊNCIAS .....</b>	<b>103</b>

## 1 INTRODUÇÃO

A Justiça Restaurativa (JR) tem ganhado uma relevância crescente no campo jurídico, especialmente no âmbito do Direito Penal, ao propor uma alternativa ao modelo punitivo tradicional. Em vez de se limitar à punição do infrator, esse modelo busca proporcionar a reparação do dano causado, restaurar os vínculos sociais rompidos e promover a reconciliação entre as partes envolvidas. A ideia central da JR é a construção de soluções mais humanas e eficazes para os conflitos, favorecendo o diálogo, a compreensão mútua e a restauração da harmonia na sociedade.

Contudo, sua aplicabilidade no Direito Penal não é sua única faceta relevante, de modo que a reflexão sobre sua inserção em outras esferas do direito surge como uma questão de grande importância e relevância. Escolheu-se, no desenvolvimento desse trabalho, a relação da JR com o Direito Administrativo Sancionador por este possuir alguns elementos de semelhança com o Direito Penal, na medida que ambos compartilham o objetivo de regular e sancionar condutas que sejam consideradas inadequadas ou prejudiciais à sociedade, embora com diferenças significativas em termos de natureza, objetivos e procedimentos.

O Direito Administrativo Sancionador é o ramo do Direito que regula as infrações cometidas no âmbito da administração pública e as sanções aplicáveis a quem viola normas administrativas. Um dos seus principais expoentes é a Improbidade Administrativa, esta que aborda as condutas que prejudicam o funcionamento ou a ordem administrativa, mas que não tem natureza penal, e sim civil qualificado<sup>1</sup>.

Em 2021, a Lei de Improbidade Administrativa (LIA) passou por diversas mudanças, sendo a principal delas a introdução legal da possibilidade de realização de Acordo de Não Persecução Cível (ANPC), em que uma ou mais sanções podem

---

<sup>1</sup> Esse é o entendimento do STF no ARE nº 843989/PR (Brasil, 2022, p. 7-11): “Essa inovação constitucional de 1988, em permitir tratamentos sancionatórios diferenciados entre os atos ilícitos em geral e os atos de improbidade administrativa, inclusive com a normatização em parágrafos diversos, decorreu da necessidade de se punir mais severamente a ilegalidade qualificada, ou seja, a Constituição comandou ao Congresso Nacional a edição de lei que não punisse a mera ilegalidade, mas sim a conduta ilegal ou imoral do agente público voltada para a corrupção, e de todo aquele que o auxilie, no intuito de prevenir a corrosão da máquina burocrática do Estado e evitar o perigo de uma administração corrupta caracterizada pelo descrédito e pela ineficiência. [...] Em que pese sua natureza civil, o ato de improbidade administrativa é um ato ilícito civil qualificado e exige, para a sua consumação, um desvio de conduta do agente público, devidamente tipificado em lei, e que, no exercício indevido de suas funções, afaste-se dos padrões éticos e morais da sociedade, pretendendo obter vantagens materiais indevidas (artigo 9º da LIA) ou gerar prejuízos ao patrimônio público (artigo 10 da LIA), mesmo que não obtenha sucesso em suas intenções, apesar de ferir os princípios e preceitos básicos da administração pública (artigo 11 da LIA)”.

ser negociadas, sendo sempre proporcionais à gravidade do fato e à reprovabilidade da conduta, sem prejudicar a proteção do bem jurídico.

Tomou-se o ANPC como instrumento da JR no âmbito do Direito Administrativo Sancionador, na medida em que se mostrou como parte da consensualização da Administração Pública e da superação do modelo tradicional de acesso à justiça. Não se elenca o ANPC como único instrumento possível, apenas o selecionando como objeto.

Assim, questionou-se: quais medidas podem ser tomadas para garantir uma aplicação mais eficaz desse instrumento?

Em termos metodológicos, realizou-se análise documental de natureza qualitativa, pois investiga aspectos da JR no âmbito administrativo. Classifica-se também como dedutiva, na medida que parte de teorias gerais da JR no âmbito penal para chegar a conclusões específicas da sua aplicação na área administrativa.

Na primeira parte do desenvolvimento, foi realizada uma revisão sistemática utilizando-se o banco de dados de Teses e Dissertações da CAPES (Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior), com critérios rigorosos, para analisar os estudos referente à JR em outras áreas que não Direito Penal e Processual Penal com a delimitação temporal de 2022-2024 nos idiomas português e inglês. A metodologia utilizada se baseia na análise criteriosa de publicações previamente realizadas, seguindo protocolos específicos para avaliar sua qualidade científica e decidir sobre sua inclusão ou exclusão na pesquisa. A escolha dessa abordagem visa compreender o estado da arte sobre o tema delimitado.

Em seguida, foi feita a análise da Resolução nº 225 de 2016 do Conselho Nacional de Justiça (CNJ), dispositivo normativo que primeiro delimitou a JR no âmbito nacional, de forma a entender como a JR foi introduzida no Poder Judiciário brasileiro.

A segunda seção é dedicada à análise de outros instrumentos negociais no âmbito administrativo, quais sejam: o princípio da insignificância no Processo Administrativo Disciplinar (PAD), o Termo de Ajustamento de Conduta (TAC) na infração disciplinar de menor potencial ofensivo no Poder Executivo Federal e o Acordo de Leniência da Lei Anticorrupção (LAC).

Esse estudo se mostrou relevante na medida em que a transformação e atualização do Estado vão além de um mero conjunto de medidas jurídicas e normativas voltadas à reestruturação das instituições, configurando-se como um fenômeno complexo que implica a mudança de uma cultura administrativa e a adoção

de novas abordagens de gestão e a reconfiguração das interações entre o Estado e a sociedade. Assim, é fundamental discutir outros instrumentos da Administração Consensual, na tentativa de compreender como a perspectiva dialógica se manifesta em processos administrativos que envolvem a aplicação de penalidades.

O último segmento do desenvolvimento diz respeito à análise do ANPC e suas disposições legais, de maneira a analisar as medidas de JR aplicáveis a esse acordo e apresentar propostas que garantam maior efetividade da aplicação desse instituto na improbidade administrativa.

A relevância da pesquisa decorre da necessidade de construir um enfoque aprofundado para as práticas restaurativas no Direito Administrativo Sancionador, mais especificamente na Improbidade Administrativa.

Portanto, a JR, ao se expandir para além do Direito Penal e adentrar no campo do Direito Administrativo Sancionador, pode representar uma evolução importante nas práticas jurídicas. Sua aplicabilidade nesse contexto exige um repensar profundo da legislação vigente e das práticas administrativa, com o objetivo de criar um equilíbrio entre a responsabilização dos infratores e a busca pela reintegração social e a reconstrução das relações de confiança entre o agente público e a sociedade.

## **2 JUSTIÇA RESTAURATIVA NO ORDENAMENTO JURÍDICO ADMINISTRATIVO BRASILEIRO**

A JR, tradicionalmente aplicada no contexto do Direito Penal, tem ganhado relevância também em outros campos por sua capacidade de promover a cura e a reconciliação. Estudar essa abordagem fora do âmbito penal é fundamental, pois ela oferece uma alternativa para a resolução de conflitos, focando na reparação de danos e no fortalecimento de vínculos, ao invés da punição.

### **2.1 Conceito e aplicabilidade: uma revisão sistemática**

O estudo da revisão sistemática da JR no Direito Administrativo Sancionador é uma abordagem emergente que propõe a incorporação de princípios restaurativos na resolução de infrações administrativas, ao invés da aplicação exclusiva de sanções punitivas.

O estudo sistemático visa examinar as melhores práticas e resultados do uso da JR no contexto administrativo sancionador, identificando como essa abordagem pode ser aplicada de forma eficaz para resolver conflitos, reduzir a reincidência de infrações e restaurar a confiança no sistema público.

#### **2.1.1 Análise metodológica**

Em termos metodológicos, optou-se pela realização de revisão sistemática, a qual consiste em estudo que utiliza outras análises, com protocolos específicos, selecionando e estudando outras publicações de maneira rigorosa quanto à sua qualidade científica para determinar se devem ser incluídos em uma análise ou não. A intenção de escolher a metodologia em questão foi buscar entender qual o estado da arte sobre o assunto aqui delimitado e identificar falhas potenciais (Galvão; Ricarte, 2019, p. 58).

Para selecionar os trabalhos analisados, utilizou-se o banco de dados de Teses e Dissertações da CAPES (Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior).

Na delimitação do objeto de pesquisa no banco de dados escolhido, foi necessário perceber que a JR tem maior foco no âmbito do Direito Penal e Processual Penal. Contudo, não é esse o objeto do presente estudo, de maneira que se tentou delimitar a pesquisa excluindo as palavras “penal” e “criminal”, mas mantendo como palavra-chave de busca a expressão “justiça restaurativa”.

Optou-se por selecionar os trabalhos que estivessem disponíveis de forma online, nas línguas português e inglês, com publicações nos anos 2022, 2023 e 2024,

resultando em 45 resultados.

Inicialmente, tentou-se incluir, também, o idioma espanhol. Contudo, constatou-se que os trabalhos nessa língua eram regionalizados, com estudo sobre determinada população ou circunscrição, de maneira que se decidiu não a incluir entre os requisitos dessa revisão sistemática.

A rígida seleção de quais trabalhos seriam incorporados na revisão sistemática foi feita com auxílio do *software* Rayyan (Ouzzani *et al*, 2016), com a o papel de identificar e eliminar de forma automática os artigos que aparecerem de forma duplicada: total de 22 duplicados, com exclusão de 11 e manutenção de trabalhos da mesma quantidade. Assim, com a exclusão dos duplicados, restou-se 35 opções.

Foi possível perceber que o banco de dados da CAPES apresentava algumas inconsistências: embora selecionados os idiomas português e inglês, resultou-se em 12 trabalhos em espanhol.

Ainda, apresentou-se diversos trabalhos que, embora não trouxessem as palavras-chave excluídas (“penal” e “criminal”), ainda envolviam essa área não abrangida no objeto desse estudo, como os que se tratam de violência contra a mulher, socioeducação, violência em contexto escolar e trabalho da polícia.

Tabela 1 - Critérios de pesquisa

<b>CRITÉRIOS DA PESQUISA</b>	
<b>Objetivo</b>	Estudar a produção bibliográfica sobre Justiça Restaurativa.
<b>Termos de busca</b>	Justiça Restaurativa.
<b>Termos excluídos</b>	Penal. Criminal.
<b>Período</b>	2022-2024
<b>Local de busca</b>	Banco de dados de Teses e Dissertações da CAPES.
<b>Critérios de inclusão</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Publicações em periódicos nacionais e internacionais.</li> <li>• Artigos publicados em Português e Inglês.</li> </ul>

Fonte: elaborada pela autora.

Para melhor sistematização e transparência na delimitação dos artigos estudados<sup>2</sup>, apresenta-se tabela dos estudos excluídos da análise e o motivo de sua não inclusão:

Tabela 2 - Trabalhos excluídos da Revisão Sistemática

<b>QUANTIDADE</b>	<b>MOTIVO DA EXCLUSÃO</b>
11	Duplicados
12	Idioma não selecionado: espanhol
1	Objeto fora do pesquisado: indígenas
2	Objeto fora do pesquisado: violência contra a mulher
2	Objeto fora do pesquisado: trabalho da polícia
2	Objeto fora do pesquisado: violência nas escolas
1	Objeto fora do pesquisado: medidas socioeducativas
1	Objeto fora do pesquisado: prisões
3	Objeto fora do pesquisado: área da Psicologia
1	Objeto fora do pesquisado: área de Linguística
1	Objeto fora do pesquisado: área do Direito Sanitário
1	Objeto fora do pesquisado: área da Comunicação
1	Objeto fora do pesquisado: Inteligência Artificial

<sup>2</sup> “Depois de selecionados os textos, a equipe de revisão precisará lê-los e coletar informações comparáveis como data de realização do estudo, país de realização do estudo, população estudada, intervenção realizada, metodologia empregada, desfechos encontrados. Essas informações podem ser registradas em um quadro para posterior uso no relatório da revisão. Recomenda-se que, desde o início da revisão, se tenha a preocupação de sistematizar as fontes de informação consultadas a fim de que não seja necessário refazer as etapas da revisão e para que os direitos autorais sejam garantidos” (Galvão; Ricarte, 2019, p. 68).

Fonte: elaborada pela autora.

Com o resultado inicial de 45 trabalhos, exclusão de 11 por duplicidade e 28 excluídos pelos motivos explicitados na tabela anterior, restou-se tão somente 6 trabalhos a serem analisados, estes explicitados a seguir por ordem de ano de publicação:

Tabela 3 - Relação de artigos escolhidos para análise.

	<b>ANO</b>	<b>TÍTULO</b>
1	2022	Justiça restaurativa e reconhecimento
2	2022	Mediação de conflitos e justiça restaurativa no brasil: balanço de vinte anos de produção acadêmica.
3	2022	Pressupostos das medidas autocompositivas adequadas de solução de conflitos: acesso efetivo a justiça
4	2022	Análise de modelos de políticas públicas à luz do projeto restauração
5	2023	Concepções, princípios e valores da justiça restaurativa
6	2023	Da (im)possibilidade de políticas públicas quando da análise subjetiva do sujeito na justiça restaurativa

Fonte: elaborada pela autora.

Com a definição da metodologia ser utilizada e a seleção dos trabalhos participantes, parte-se para a segunda fase: a leitura dos trabalhos, a qual será trabalhada a seguir.

### **2.1.2 Resultados**

Na segunda fase, procedeu-se à leitura dos trabalhos, atentando para o objetivo geral e os objetivos específicos que fundamentaram a questão em análise, trazendo os principais conceitos trabalhados para entender o conceito e a

aplicabilidade do objeto de estudo.

Percebeu-se que a JR não propõe a completa substituição do método tradicional<sup>3</sup> de Justiça Sancionatória, tendo em vista que aquela depende da disposição das partes e do caso analisado (Rolim; Redozzi, 2022, p. 375-376).

Embora as medidas autocompositivas sejam consideradas uma alternativa ao litígio, não devem ser justificadas apenas por serem diferentes do contencioso, mas sim pela aplicação dos critérios técnicos adequados ao procedimento, seus agentes e ao tratamento dos participantes. Tanto os processos consensuais quanto os contenciosos devem ser eficazes não apenas em termos de seus resultados, mas em todas as etapas (Gavião; Souza, 2022, p. 399).

A divergência do modelo de JR e Tradicional se evidencia, preliminarmente, na busca por satisfazer as necessidades das vítimas e, em seguida, no propósito de prevenir potenciais abusos frequentemente associada às sanções, principalmente às de prisão. Perpetua-se, em regra, a degradação moral por intermédio da reprodução de estereótipos e preconceitos que menosprezam réus, condenados e ex-detentos, minando sua autoestima e perspectivas de reinserção (Rolim; Redozzi, 2022, p. 388-389).

Isso ocorre tendo em vista que se a atribuição exclusiva ao Estado-juiz do reconhecimento, guarda e execução compulsória dos direitos retirada dos indivíduos a legitimidade para reconhecer seus próprios direitos, característica da Justiça Tradicional, acaba por limitar o diálogo, o reconhecimento das ofensas e a reconstrução por meio de abordagens colaborativas. Dessa forma, a superação do modelo tradicional de acesso à justiça é buscada por meio de práticas autocompositivas visando uma abordagem de justiça comunitária (Gavião; Souza, 2022, p. 397).

Assim, a JR se trata de abordagem que busca reintegrar o ofendido à comunidade, promovendo sua reconexão, é distinta do enfoque resolutivo de conflitos que coloca o foco no ofensor como causador de danos materiais ou privação de direitos, e o ofendido como solicitante da reparação desses danos (Gavião; Souza,

---

<sup>3</sup> No sistema de justiça tradicional, quando um delito é perpetrado, o Estado estabelece uma centralidade na relação de punição com o criminoso. Essa interação fundamenta-se em uma abordagem específica da existência do indivíduo, focalizando exclusivamente a transgressão, negligenciando, na maioria das vezes, contextos formativos e eventos determinantes que compõem a trajetória de vida do infrator. O foco jurisdicional, portanto, recai sobre uma ação delimitada no tempo e no espaço, enquadrada em casos proibidos pela legislação (Secco; De Lima, 2018, p. 447-448).

2022, p. 397).

A abordagem restaurativa requer a prática da escuta mútua, exigindo atenção ao diálogo compartilhado e cedendo espaço para que o outro se expresse. A escuta, seja do infrator, seja da vítima, se mostra como gesto de consideração e um reconhecimento da validade das diferentes vozes, que enriquecem a compreensão da infração. A restauração emerge apenas de um compromisso assumido em conjunto pelos envolvidos no processo. Neste momento, autor e vítima assumem novas posições, alterando suas dinâmicas tradicionais. O ofensor se torna responsável pela reparação, enquanto a vítima é reconhecida em sua posição. Embora a reparação não apague o ato, ela pode resolver o conflito e transformar as partes envolvidas, fomentando o reconhecimento mútuo (Rolim; Redozzi, 2022, p. 387-388).

O procedimento restaurativo envolveria três concepções, sendo a primeira a concepção do encontro, em que as partes se encontram em ambiente mais informal, evitando-se o “peso solene das estruturas jurídicas”. A segunda é a concepção da reparação, em que se permite a reparação material ou simbólica em benefício da vítima, com a devolução de um bem ou um pedido de desculpas. A terceira e última concepção é a da transformação, em que busca modificar como os participantes se veem em si mesmos e na sociedade, buscando sua reintegração e as consequências da infração de forma individual e coletiva (De Carvalho; Rodrigues; Souza, 2023, p. 2-3).

Para Rosa e Costaldello (2023, p. 68-69), a JR não se limita a um mero programa, podendo ser analisada de várias maneiras, inclusive como sendo paradigma que possui sua própria base filosófica e teórica: seu principal valor central seria a criação de sociedades pacíficas, tornando parte intrínseca da conduta individual e resultando em relações mais saudáveis quando é adotada como estilo de vida. No entanto, sua abordagem do conflito vai além dos processos individualistas e das recompensas retributivas.

Também pode ser vista como política pública, como ocorre com as diretrizes trazidas pelo Conselho Nacional de Justiça, em que busca transformação subjetiva significativa nos envolvidos. Pressupõe-se que, como parte dessa política pública, deve-se ouvir todas as partes envolvidas e, por meio das trocas de informações e emoções, as próprias partes podem facilitar a resolução de seus conflitos (Rosa; Costaldello, 2023, p. 69).

No âmbito da aplicabilidade, utilizou-se o trabalho de Cavalcanti e

Quinzeiro (2022) como principal expoente. Embora ele se refira a um programa que é focado em medidas socioeducativas, resolveu-se incluir no objeto da pesquisa por trazer apontamentos de como gerir políticas públicas nesse âmbito.

Cavalcanti e Quinzeiro (2022, p. 326) mostram que é possível a aplicação de políticas públicas nesse tema envolva várias instituições: no projeto Restaurar, apesar de ocorrer no âmbito do Município de São José de Ribamar, tem-se a participação de diversos atores:

Comparando-se com o Projeto Restauração, constata-se a existência de subsistemas, de grupos de comunidades políticas, atores envolvidos na elaboração e implementação da política pública em estudo, que compõem seu grupo gestor, a exemplo da Prefeitura de São José de Ribamar, Poder Judiciário, Defensoria Pública e Ministério Público estaduais, além da Fundação Terre des Hommes no Brasil. Além disso, por ser uma política pública de extensão continuada, sem previsão de extinção, sofre monitoramento constante, o que enseja ajustes que se dedicam corrigir eventuais falhas e a melhorar a execução do projeto (Cavalcanti; Quizeiro, 2022, p. 335).

Ainda que o tema aqui estudado não seja o mesmo proposto pelo programa Restauração, é possível extrair a necessidade de aplicação intersetorial por diversos órgãos públicos e comunidades para o sucesso da aplicação da Justiça Restaurativa.

No que tange à produção científica sobre o assunto, Tonche e Mello (2022, p. 364) afirmam que o interesse por formas não violentas de administração de conflitos mostrou crescimento a partir de 2010 a 2019, indicando predominância da área do Direito na produção acadêmica sobre esses temas, com trabalhos focados em jurisprudência, pesquisa normativa, documental e bibliográfica.

No Direito, a pesquisa sobre o tema ainda é, em regra, não empírica, sendo a maior parte do trabalho desse tipo trazida por outras áreas de estudo. Contudo, aquele método é mais utilizado quando a cidade da pesquisa realizada tem algum projeto piloto, como Porto Alegre e São Caetano do Sul (Tonche; Mello, 2022, p. 360-361).

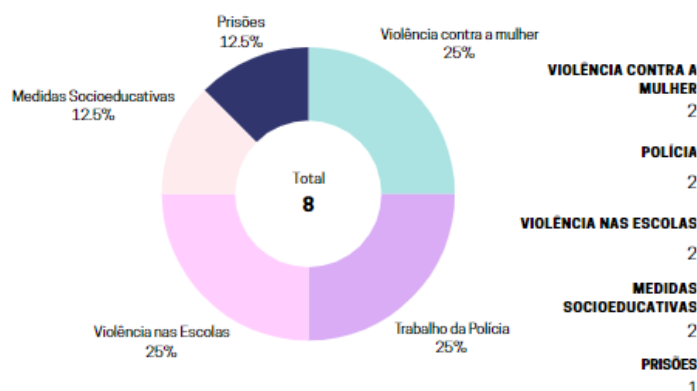
Em suma, conclui-se que a JR não pretende substituir totalmente o método tradicional de Justiça Sancionatória, pois sua aplicação depende da vontade das partes envolvidas e do caso específico. O principal foco daquela é reintegrar o ofendido à comunidade, com escuta mútua, atenção ao diálogo e espaço para expressão, permitindo um entendimento mais profundo da infração.

### 2.1.3 Balanço da produção acadêmica de 2022-2024

Em conclusão da revisão sistemática realizada nesse estudo, percebeu-se que a predominância de pesquisa ocorre no âmbito criminal: mesmo excluindo as palavras-chave “penal” e “criminal”, ainda surgiam diversos estudos sobre o tema, motivo pelo qual foram excluídos. Ainda, o âmbito penal também envolve outros temas que apareciam nos estudos com muita frequência, como violência escolar e contra a mulher.

O gráfico a seguir mostra a divisão dos trabalhos excluídos que trabalhavam a seara penal:

Figura 1- Divisão dos trabalhos excluídos por envolver Direito Penal



Fonte: elaborada pela autora.

Embora não tenha sido considerado o idioma espanhol, por erro do banco de dados de Teses e Dissertações da CAPES, surgiram, na busca, vários trabalhos com essa língua, os quais foram excluídos. Contudo, é possível observar que, além de regionalizados, a maioria (9) envolvia Direito Penal, com foco no âmbito dos conflitos armados, violência escolar e medidas socioeducativas.

Destarte, é clara a falta de produção científica na JR em outros âmbitos, principalmente no Direito Administrativo, tendo em vista que o tema também diz respeito à administração da Justiça e eficiência do Sistema Judiciário.

Ora, ela envolve e busca promover no âmbito da gestão Judiciária, principalmente, o encontro, o diálogo, a participação dos envolvidos, a substituição da ideia de que o "desvio" requer, necessariamente, a imposição de uma punição aflitiva, e a busca pela satisfação das necessidades de todos os envolvidos, entre outros

(Wermuth; Porto; Mori, 2023, p. 243).

Dessa forma, espera-se que a constatação de que a Justiça Restaurativa pode ir muito além da seara penal permita o desenvolvimento de um novo olhar sobre o tema e incentive a produção acadêmica.

## **2.2 Um olhar a partir da Resolução nº 225 de 2016 do CNJ**

A Resolução nº 225 de 2016 do CNJ estabelece a Política Nacional de Justiça Restaurativa no âmbito do Poder Judiciário, com o objetivo de resolução de conflitos de forma pacífica, com foco na reparação do dano e na restauração das relações interpessoais.

A vinculação do documento aqui analisado ao site oficial do Conselho Nacional de Justiça, CNJ, e a informação de que o texto foi disponibilizado no DJe/CNJ, nº 91, de 02/06/2016, p. 28-33 (Brasil, 2016), permite presumir que há confiabilidade do documento em questão.

O contexto da época em que o documento foi elaborado, ou seja, em 2016, era de que o Poder Judiciário tinha tempo médio para proferir sentença no 1º grau, exceto Juizados Especiais, na fase de conhecimento, de 1,9 anos na Justiça Estadual, 1,7 na Justiça Federal e de forma geral, no Poder Judiciário, de 1,5 anos. Na fase de execução, havia extensão do tempo, sendo de 4,3 anos na Justiça Estadual, 5,3 anos na Justiça Federal e, de forma geral, 4,3 anos. Esses foram resultados de pesquisa coordenada por Maria Tereza Sadek para o CNJ (2016, p. 65).

Não haverá análise exaustiva do material, explicitando-se tão somente as partes reputadas mais relevantes com base nos objetivos estabelecidos do presente trabalho. Todas as observações feitas neste capítulo levam em conta a Resolução nº 225 de 2016 (Brasil, 2016).

Diversos são os motivos expressos, no preâmbulo do documento, para a realização da legalização da Justiça Restaurativa, entre eles, percebe-se os principais: as recomendações da Organização das Nações Unidas para fins de implantação da Justiça Restaurativa nos estados membros; estabelecimento de aspecto comunitários e sociais, em conjunto com os individuais, que contribuem para o surgimento do fenômeno; o permanente aprimoramento das formas de resposta às demandas sociais relacionadas a conflitos e violência.

O Procedimento Restaurativo é definido como conjunto de atividades e etapas a serem promovidas na busca de uma prática diferenciada de tratar as

situações (art. 1º, parágrafo segundo, II). Ele pode ser iniciado por diversos autores: pelo juiz, de ofício ou a requerimento do Ministério Público, da Defensoria Pública, das partes, dos seus Advogados e dos Setores Técnicos de Psicologia e Serviço Social (art. 7º).

O procedimento aqui estudado envolve sessões coordenadas, conduzidas de maneira voluntária pelos participantes. O objetivo dessas sessões é obter uma solução que evite a reincidência do dano, sendo expressamente proibida qualquer forma de coação ou a emissão de intimação judicial para participação nas sessões. (art. 8º, caput)

### **2.2.1 Facilitadores e Rede de Garantias**

O responsável por conduzir a sessão restaurativa é o facilitador restaurativo, o qual terá a responsabilidade de coordenar os trabalhos de escuta e diálogo entre os envolvidos, empregando métodos consensuais na forma autocompositiva de resolução de conflitos característica da Justiça Restaurativa. Durante os procedimentos restaurativos, haverá respeito pelo sigilo, confidencialidade e a voluntariedade da sessão, busca pelo entendimento das causas que contribuíram para o conflito, avaliação das consequências já geradas pelo conflito e as potenciais consequências futuras, reconhecimento do valor social da norma violada pelo conflito (art. 8º, §1º).

Os facilitadores são pessoas previamente capacitadas ou em formação, com a responsabilidade de participar de cursos de aperfeiçoamento contínuo, o qual se baseará nas informações fornecidas pelos participantes ao final das sessões restaurativas, registradas em formulários específicos (art. 13).

A formação em questão é realizada por meio das Escolas Judiciais e Escolas da Magistratura, podendo estabelecer parcerias para esse fim. O curso deve obedecer a um conteúdo programático que inclua um número mínimo de exercícios simulados e carga horária, devendo também contemplar estágio supervisionado. É permitida a capacitação de facilitadores voluntários não técnicos provenientes das comunidades, inclusive indicados por instituições parceiras, visando ampliar a participação social nos procedimentos restaurativos e fortalecer o acesso à Justiça (art. 16 e 17).

De fato, é necessária a participação de pessoas previamente capacitados com curso de aperfeiçoamento permanente. Contudo, a resolução em questão ainda é omissa nos critérios desse curso. Em pesquisa empírica realizada com um

participante representante de cada um dos grupos sociais que estavam inscritos na capacitação em uma cidade de médio porte do interior do estado de São Paulo, em 2015, percebeu-se que os participantes demonstraram frustração em seus relatos, uma vez que esperavam que, além da formação para condução de círculos restaurativos, os fluxos de encaminhamento e a definição de papéis fossem esclarecidos. Isso seria essencial para que pudessem compreender como poderiam se articular em uma situação de conflito que surgisse. A falta de orientações claras sobre esses aspectos pode ter impactado a eficácia e a confiança dos participantes no processo restaurativo, ressaltando a importância de uma comunicação transparente e abrangente na implementação da formação para práticas restaurativas (Vidotto; Souza, 2020, p. 194).

O procedimento restaurativo envolve a participação do facilitador, junto aos envolvidos que participam voluntariamente, suas famílias, a Rede de Garantia de Direitos local, a comunidade, as pessoas que, de forma direta ou indireta em relação ao fato danoso, assim como as afetadas ou que sofrerão as consequências desse fato (art. 9º).

Considera-se positiva a participação da Rede de Garantia de Direitos local e da comunidade. Afinal, a JR atribui uma importância singular à comunidade, reconhecendo não apenas que ela também é afetada pelo crime, mas que desempenha papéis cruciais em sua abordagem e tratamento. A participação da comunidade na esfera desse tipo de justiça ocorre durante os processos restaurativos, atuando como facilitadores e/ou apoiadores daqueles diretamente envolvidos (Secco; De Lima, 2018, p. 450).

Ora, a Justiça Restaurativa envolve o compromisso com a restauração do tecido social por meio da resolução de conflitos e a responsabilidade em reintegrar essa resolução à sociedade representam um desafio fundamental para uma concepção alternativa de juridicidade. Essa abordagem desafia o monopólio tradicional da linguagem e da burocracia estatal, questionando a exclusividade da expressão e da comunicação em contextos jurídicos. As práticas restaurativas e comunitárias enfatizam o uso de linguagem profana, humana e comum. Isso implica transcender a abordagem tecnicista, burocrática e desvinculada da realidade, característica da tradição jurídica. Essa abordagem destaca a necessidade de uma transformação na linguagem jurídica e nas práticas, visando uma maior humanização e relevância social (Salm; Leal, 2012, p. 200).

### **2.2.2 Delimitação dos casos possíveis de encaminhamento para o procedimento restaurativo**

O que se percebe é que, além de estabelecer análises mais gerais para implementação da Justiça Restaurativa, há foco majoritário no âmbito penal judicial. De fato, na Resolução nº 225 de 2016 do CNJ, há capítulo próprio dedicado para a aplicação judicial da JR, mas a única menção sobre possível extrajudicial se dá no art. 12 (Brasil, 2016) que estabelece que é faculdade das partes a submissão dos acordos e planos de ação, sempre levando à homologação dos magistrados responsáveis.

Vê essa inflexibilidade da aplicação extrajudicial da JR como malefício. Ora, na Justiça Restaurativa, não é possível que as respostas sejam sempre prontas, com pouca flexibilidade, como ocorre com o sistema judicial, marcado pela burocracia. Isso porque se promove a possibilidade de produção de múltiplas soluções de acordo com o caso, podendo serem produzidas pelas partes envolvidas (Salm; Leal, 2012, p. 204).

A implementação da Justiça Restaurativa não deve ser concebida como uma dinâmica pronta para ser implementada de maneira hierárquica e tão somente no âmbito judicial, mas sim como um processo de construção cultural, política e social. Requer-se em grande medida, tempo e o envolvimento de capital humano comum e/ou científico, na forma de consciência. O desenvolvimento ocorre a partir de diversas dimensões, entrecruzando-se, auxiliando-se mutuamente e ampliando sua influência na vida das pessoas envolvidas e das comunidades como figuras coletivas de sociabilidade (Salm; Leal, 2012, p. 209-210).

Nesse âmbito, o resultado é multidisciplinar e flexível, de maneira que o mero ressarcimento material não é suficiente para a formação de um bom sistema de Justiça Restaurativa, pois reduzem o horizonte de aplicação que a demanda necessita (Sica, 2009, p. 414).

A Justiça Restaurativa não é apenas a resolução de um problema em específico, mas de todo um sistema, ou pelo menos parte dele, falho. Não é a toa que o art. 1º, III, da legislação analisada, embora traga como foco a satisfação das necessidades de todos os envolvidos, mas também p empoderamento da comunidade, com a recomposição do tecido social rompido pelo conflito e as suas implicações para o futuro.

Critica-se, ademais, a pouca delimitação de critérios claros para o encaminhamento dos casos. Infere-se que, muitas vezes, este é baseado na discricionariedade dos magistrados e do Ministério Público, além de contar com a

possibilidade de os acordos não serem reconhecidos pela autoridade judiciária durante a decisão. A fim de evitar a concretização desses riscos, torna-se crucial que os programas restaurativos estabeleçam critérios claros de funcionamento. Isso inclui a definição do perfil do público-alvo, a forma como os sistemas retributivo e restaurativo se relacionarão entre si, indicando inclusive as limitações de cada abordagem. Essa clareza e transparência nos critérios e procedimentos ajudam a mitigar a discricionariedade e a garantir uma aplicação mais consistente e justa dos programas restaurativos (Secco; De Lima, 2018, p. 452).

A Justiça Restaurativa envolve o conceito de microjustiça, com o objetivo de lidar com as complexidades únicas que cada caso apresenta. Essas complexidades demandam tempo, paciência e uma intencionalidade voltada para a resolução e restauração da comunidade que também é afetada. Essa abordagem não se limita simplesmente a atribuir culpa a uma parte e conceder o papel de vítima a outra, mas busca compreender e abordar as nuances específicas de cada situação, reconhecendo a interconexão e as ramificações que o conflito pode ter em toda a comunidade (Salm; Leal, 2012, p. 205), demandando maior complexidade na análise de casos que passam pelas sessões.

Assim, falta clareza de quais conflitos seriam passíveis de restauração, embora seja um tópico relevante, pois é dessa delimitação que se escolhe os sujeitos que podem ser partes (Schilling; Kowalewski, 2021, p. 8).

### **2.2.3 Competência**

A responsabilidade para implementação dos planos de Justiça Restaurativa será dos próprios Tribunais, conforme art. 5º da Resolução nº 225 de 2016 do CNJ (Brasil, 2016), cabendo os recursos necessários para implementação o dos Tribunais ou por meio de parcerias.

O CNJ continuará tendo competência para dispor sobre os programas. Contudo, apenas de forma residual, provendo um caráter de suporte, prevendo mecanismos de monitoramento, pesquisa e avaliação, incluindo a construção de uma base de dados, nos termos do art. 3º.

Até mesmo no monitoramento, seu caráter será com característica residual, na medida em que a criação e manutenção de banco de dados sobre as atividades da Justiça Restaurativa é de responsabilidade dos tribunais, conforme § 2º do art. 18 (Brasil, 2016). A atuação do CNJ no monitoramento será no sentido de compilar informações sobre os projetos de Justiça Restaurativa existentes no país e sobre o

desempenho de cada um deles, nos termos do art. 19.

Para além do âmbito judicial, a atuação do CNJ será mais ampla, na medida em que, conforme art. 29-A (Brasil, 2016), cabe a ele fomentar e apoiar a implementação de programas, projetos e ações de Justiça Restaurativa no contexto do ambiente escolar, na comunidade e nas redes de garantia de direitos locais, mas sempre com apoio dos tribunais.

O estudo dos resultados tanto pelo CNJ quanto pelos Tribunais de Justiça permitirá o aperfeiçoamento da legislação, com a definição das especificidades da restauração, atendendo às necessidades que surgirão da análise empírica dos primeiros projetos em interação com o sistema de justiça e, especialmente, com a atitude dos operadores envolvidos. Esse processo gradual, de experimentação seguida de regulamentação, possibilita um desenvolvimento mais informado e adaptado à realidade local (Sica, 2009, p. 427).

Contudo, a atuação meramente subsidiária na análise de dados pelo CNJ não é uma boa expressão da análise dos estudos das práticas restaurativas. Embora os Tribunais também devam se dedicar aos dados das sessões e acordos, é preciso uma análise aprofundada que poderia ser feita em conjunto com maior número de atores na pesquisa jurídica.

É importante a construção de uma sólida formação jurídica, a qual deve capacitar os operadores do direito a interpretar criticamente os dados empíricos, compreender as múltiplas dimensões da JR e propor soluções que alinhem os princípios restaurativos às particularidades de cada contexto. Assim, investir na formação e atualização constante dos profissionais do sistema de justiça é essencial para que a regulamentação evolua de forma reflexiva e conectada à realidade, promovendo um modelo de justiça mais humanizado e eficiente.

A atuação dos Tribunais e do CNJ também devem se propor a analisar os métodos de análise dos relatórios que serão apresentados. Costa (2019, p. 128) propõe um modelo de monitoramento capaz de avaliar a atuação restaurativa em três dimensões ou eixos da convivência, quais sejam: relacional, institucional e social. Para melhor compreensão, foi desenvolvida a seguinte tabela com os conceitos trazidos pelo autor anteriormente citado.

Tabela 4 - Conceitos trazidos como modelo de monitoramento em três dimensões ou eixos.

<b>Dimensão</b>	<b>Conceito</b>
Relacional	<p>Considera-se que os efeitos provocados nas vidas das pessoas atendidas em um programa de Justiça Restaurativa vão além do ofensor e da vítima de um crime, impactando também seus familiares e, por via reflexa, a comunidade em que estão inseridos. Assim, é necessário o desenvolvimento de uma metodologia dialógica segura. A abordagem dialógica promove um ambiente seguro para a expressão de diferentes perspectivas e a construção colaborativa de soluções. A sensação de liberdade resulta da participação ativa das partes envolvidas no processo de resolução, permitindo que elas tenham um papel ativo na definição do resultado e na restauração dos relacionamentos. Essa abordagem contrasta com a tradicional prestação jurisdicional, destacando a diferença na experiência e na satisfação percebida pelas pessoas envolvidas.</p>

(continua)

<b>Dimensão</b>	<b>Conceito</b>
Institucional	<p>O aperfeiçoamento permanente da administração da justiça por práticas restaurativas, de maneira a avaliar como essas práticas mobilizam mudanças institucionais. A essência dessa abordagem está em investigar quais medidas são necessárias para estabelecer a justiça como um valor social que transcende a lógica da punição, demandando uma ressignificação cultural do conceito de responsabilidade. Essa avaliação abrangente busca entender não apenas o impacto interno nas práticas institucionais, mas também como as práticas restaurativas contribuem para uma transformação mais ampla na concepção e na aplicação da justiça na sociedade. Continua.</p>

(conclusão)

Dimensão	Conceito
Social	Análise da forma indireta pelo entrelaçamento entre as outras duas dimensões. Envolve-se maior satisfação das partes com a prestação do serviço jurisdicional, naturalmente provocando mudança de percepção dos próprios operadores e instituições do sistema de justiça. Busca-se o impacto da percepção da sociedade como um todo sobre o sistema de justiça. É uma modalidade difusa, abrangendo uma rede intrincada de interações e influências ao longo do tempo. Não há controle direto sobre todos os elementos que contribuem para esse espectro mais amplo de mudança social, mas ele se manifesta organicamente por meio das transformações nas práticas e na cultura jurídica, culminando em uma percepção positiva e confiança renovada na justiça por parte da sociedade.

Fonte: elaborada pela autora, com base nos conceitos trazidos por Costa (2019, p. 128-129).

No horizonte da fixação de regras para recepcionar o seu resultado consoante a estrutura do ordenamento jurídico, em caso de não êxito no acordo no âmbito institucional, satisfatória é a previsão de proposição de plano de ação com orientações, sugestões e encaminhamentos que visem à não recidiva do fato danoso. Contudo, esse plano de ação deve ser realizado pelo maior número de atores possível, não citando a legislação aqui estudada quem faria parte desse estudo.

#### **2.2.4 Uma visão geral**

Entendeu-se como necessário o estabelecimento de códigos e categorias

para discutir o resultado da análise documental da Resolução nº 225 de 2016 do CNJ. Código seria o resumo e o filtro dos dados de acordo com os interesses de pesquisa, enquanto as categorias se mostram como elementos que fornecem meios para descrever o fenômeno sob investigação, sendo fundamentais para ampliar o conhecimento e gerar novas compreensões<sup>4</sup> (Sampaio; Lycarião, 2021, p. 46).

A adoção dessa sistematização na análise de conteúdo revela-se indispensável para desmembrar o complexo conjunto de interpretações e significados evocados pelos temas abordados na referida Resolução. Diante da pluralidade de sentidos que podem ser atribuídos a um documento normativo, a categorização dos dados se mostra uma estratégia metodológica relevante para garantir maior precisão analítica e coerência na abordagem do material. Além disso, essa estruturação favorece uma leitura crítica, permitindo uma melhor compreensão das diretrizes, princípios e objetivos subjacentes à Política Nacional de Justiça Restaurativa instituída pela norma.

Levando-se em conta os critérios propostos por Leonardo Sica (2009, p. 413) e Lucas, Patel e Martinelli (2023, p. 94), estes anteriormente estabelecidos no presente trabalho, sendo as categorias retiradas da Resolução nº 225 de 2016 (Brasil, 2016) traz-se a seguinte tabela com o estudo dos dados analisados:

---

<sup>4</sup> Em outra explicação da diferença metodológica entre códigos e categorias, tem-se: “Dos códigos, desenvolvem-se as categorias, que demonstram as ações e experiências vivenciadas pelo participante, podendo ser apresentadas em forma de esquema analítico, estabelecendo relações entre os processos implícitos e as estruturas visíveis. As categorias têm a função de explicitar pensamentos e concepções dos dados; possuem pontos, questões e organizações que podem ser encontrados em outros códigos in vivo, isto é, códigos representados por meio da reprodução da fala do participante ou da retratação de uma definição teórica dos dados” (Prigol; Behrens, 2019, p. 15).

Tabela 5 - Sistematização dos principais instrumentos da Resolução nº 225/2016.

Códigos	Categorias
Estabelecimento de critérios para envio dos casos para a Justiça Restaurativa	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Conflitos que geram dano, concreto ou abstrato (art. 1º, caput)</li> <li>- Quando possível:               <ul style="list-style-type: none"> <li>a) participação dos envolvidos, das famílias e das comunidades;</li> <li>b) atenção às necessidades legítimas da vítima e do ofensor;</li> <li>c) reparação dos danos sofridos;</li> <li>d) compartilhamento de responsabilidades e obrigações entre ofensor, vítima, famílias e comunidade para superação das causas e consequências do ocorrido (art. 1º, V).</li> </ul> </li> </ul>

(continuação)

Códigos	Categorias
<p>Fixação de regras para recepcionar o seu resultado consoante a estrutura do ordenamento jurídico</p>	<p>- Em caso de êxito:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>a) assinado acordo que, após ouvido o Ministério Público, será homologado pelo magistrado (art. 8º, §3º)</li> <li>b) repercussão no âmbito institucional e social, por meio de comunicação e interação com a comunidade do local (art. 10);</li> </ul> <p>- Em caso de não êxito:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>a) no âmbito individual: vedada a utilização de tal insucesso como causa para a majoração de eventual sanção penal ou, ainda, de qualquer informação (art. 8º, §5º);</li> <li>b) no âmbito institucional: proposição de plano de ação;</li> <li>c) com orientações, sugestões e encaminhamentos que visem à não recidiva do fato danoso (art. 8º, §6º);</li> </ul>

(continuação)

Códigos	Categorias
Escolha do meio de concretização dos princípios restaurativos	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Coordenação por facilitadores restaurativos capacitados em técnicas autocompositivas e consensuais de solução de conflitos (art 1º, II)</li> <li>- Rotina de encontros, realizados por cada entidade, dedicados à discussão e supervisão dos casos atendidos, ao mesmo tempo em que promove o registro e a elaboração de relatórios estatísticos (art. 6º);</li> </ul>
O papel dos facilitadores	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Pessoas que desenvolverão os trabalhos restaurativos ocorridos no âmbito do Poder Judiciário, sendo estes previamente capacitados a partir de curso de aperfeiçoamento permanente (art. 13)</li> <li>- Principais atribuições (art. 14)               <ul style="list-style-type: none"> <li>a) preparar e realizar as conversas ou os encontros (inciso I);</li> <li>b) abrir e conduzir a sessão restaurativa (inciso II);</li> <li>c) dialogar nas sessões restaurativas com representantes da comunidade (inciso IV);</li> </ul> </li> </ul>

(conclusão)

<b>Códigos</b>	<b>Categorias</b>
	d) redigir o termo de acordo, quando obtido, ou atestar o insucesso (inciso VII); e) incentivar o grupo a promover as adequações e encaminhamentos necessários (inciso VIII);

Fonte: elaborado pela autora com base na Resolução nº 225/2016 (Brasil, 2016)

Com a exposição dos principais dados na tabela, foi possível entender as principais exposições dos requisitos e métodos para concretização da Justiça Restaurativa.

O dispositivo normativo estudado é de extrema relevância para o ordenamento jurídico brasileiro. Todavia, ainda falta a definição de melhores questões para a aplicação mais eficaz desse fenômeno.

### **3 A CONSENSUALIDADE NA APLICAÇÃO DE PENALIDADES PELA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA**

Antes de adentrar a discussão, é importante entender como funciona o regime jurídico administrativo brasileiro: para a definição de agente público considera-se, em um conceito abrangente, considera-se qualquer pessoa física que desempenha atividades para o Estado e para entidades da Administração Indireta, sob vínculo empregatício e com remuneração custeada pelos cofres públicos. Esse grupo inclui: servidores estatutários, vinculados ao regime estatutário e detentores de cargos públicos; e empregados públicos, regidos pela legislação trabalhista e ocupantes de empregos públicos (Di Pietro, 2020).

Carvalho Filho (2020) afirma que o regime estatutário possui duas características fundamentais. A primeira é a pluralidade normativa, que reflete a existência de múltiplos estatutos funcionais, pois cada ente federativo que adota esse regime deve instituir sua própria legislação estatutária para regular a relação jurídica entre o servidor e a Administração Pública. Dessa forma, há estatutos específicos no âmbito federal, estadual, distrital e municipal, sendo cada um deles independente dos demais. Isso decorre da autonomia dos entes federados, que inclui a prerrogativa de organizar seus quadros de pessoal e suas respectivas normativas.

Embora alguns Municípios adotem a legislação estadual, essa prática ocorre apenas mediante previsão expressa em seus próprios estatutos. Além disso, normas estaduais e municipais não podem ser aplicadas por analogia à legislação federal, uma vez que cada estatuto possui autonomia normativa, salvo nos casos em que há lacuna relacionada a direitos constitucionais autoaplicáveis (Carvalho Filho, 2020).

O regime trabalhista é composto por normas que disciplinam a relação jurídica entre o Estado e seus servidores regidos pela legislação trabalhista, sendo o mesmo conjunto normativo que regula, de forma geral, as relações entre empregadores e empregados no setor privado, estando sua base legal na Consolidação das Leis do Trabalho (CLT) (Carvalho Filho, 2020).

Em contrapartida, no regime trabalhista, há unicidade normativa, já que todas as regras que estruturam essa relação encontram-se reunidas em um único diploma legal – a CLT. Embora algumas normas de direito público incidam sobre essa relação, elas não podem descaracterizar a essência do regime celetista, que tem natureza primordialmente contratual. Ainda, mantém-se a natureza contratual da

relação jurídica entre o Estado e o servidor celetista (Carvalho Filho, 2020). Todavia, Cunha (2019, p. 168) denuncia a grande omissão legislativa que acerca do regime disciplinar dos empregados públicos, pois a Lei de Estatais deixou de disciplinar as normas de direito disciplinar que deveriam orientar os procedimentos internos de apuração de responsabilidade nos casos em que houvesse indícios de infrações funcionais.

Expostas essas diferenças entre regimes jurídicos, é importante ressaltar que o objeto desse capítulo é tão somente o que se refere aos servidores estatutários, e não os que se vinculam à CLT.

A estrutura do capítulo foi organizada de forma a proporcionar uma análise comparativa entre dois instrumentos de grande relevância na gestão da disciplina administrativa: o processo administrativo disciplinar (PAD), aplicado aos servidores públicos, e o acordo de leniência no contexto da Lei Anticorrupção, que se destina a punir pessoas jurídicas. Ambos, apesar de se vincularem a regimes distintos, compartilham a característica de serem mecanismos de grande força no âmbito da consensualidade administrativa.

Nas duas primeiras partes, em que se aborda o processo administrativo disciplinar, o foco recai sobre o regime que regula a conduta dos servidores públicos. Esse processo, inserido no regime estatutário, é orientado por normas específicas de cada ente federativo, e busca apurar infrações cometidas no exercício das funções públicas, com o intuito de garantir a responsabilidade administrativa. A característica fundamental desse regime é o caráter formal e vinculado aos deveres do servidor, com base no princípio da legalidade e na busca pela manutenção da ordem pública dentro da Administração.

Na última parte, voltada ao acordo de leniência na Lei Anticorrupção, a análise se amplia para o setor privado, especificamente em relação às pessoas jurídicas que mantêm contratos com a Administração Pública.

Embora as empresas não sejam regidas por um estatuto específico, como acontece com os servidores públicos, elas estão sujeitas aos mandamentos constitucionais de legalidade, moralidade, impessoalidade, entre outros. Esses princípios vinculam as empresas à observância de padrões éticos e legais em suas relações com o Estado, e a adoção do acordo de leniência se configura como uma forma de colaboração que visa à redução de penalidades em casos de infração, desde que as empresas assumam sua responsabilidade e cooperem com a apuração dos

ilícitos.

O objetivo da estruturação do capítulo é mostrar como, apesar das diferenças de regime – um voltado para servidores públicos e outro para pessoas jurídicas –, ambos os instrumentos têm em comum a busca pela responsabilização e pela preservação da integridade da Administração Pública. Ao explorar essas duas vertentes, o capítulo evidencia a importância da consensualidade na resolução de infrações e sua clara definição para aplicação no melhor interesse público.

Embora a Justiça Restaurativa tenha ramo próprio de estudo, ela pode ser inserida dentro de uma análise sobre a tendência da Administração à consensualidade. Afinal, ela, tanto em seu aspecto prático quanto teórico, representa um novo horizonte para a humanidade. Ela surge como uma alternativa ao sistema jurídico tradicional, que se mostrou ineficaz, e como um novo modelo de abordagem, assim como oferece uma proposta para analisar as relações sociais sob uma nova perspectiva. Sua abordagem dialógica, consensual, altruísta e humanista busca restaurar a dignidade, o respeito e a esperança que se perderam em meio ao caos da violência, da indiferença, do ressentimento, da dor e da brutalidade nas interações sociais (Souza; Fabeni, 2013, p. 156).

Tendo em vista que a transformação e atualização do Estado se evidenciam como mais do que um simples conjunto de medidas jurídicas e normativas necessárias para reestruturar as instituições, mas sim de um fenômeno complexo que abrange a alteração de uma cultura administrativa, a implementação de novas abordagens de gestão e a reconfiguração das interações entre o Estado e a sociedade (Oliveira; Melo, 2018, p. 116), entende-se necessária a discussão sobre análise de outros instrumentos da Administração Consensual, na tentativa de entender como se dá a perspectiva dialógica em processos administrativos que envolvem aplicação de penalidade de alguma forma, o que se fará no presente capítulo.

### **3.1 Princípio da Insignificância no processo administrativo disciplinar**

O processo administrativo disciplinar (PAD) se caracteriza por se tratar de meio utilizado para investigar a responsabilidade de um servidor por infrações cometidas no exercício de suas funções ou que tenham ligação com as atribuições do cargo que ocupa, nos termos do art. da Lei nº 8.112/90 (Brasil, 1990).

Entretanto, sua finalidade não é apenas investigar a responsabilidade do servidor que supostamente cometeu uma infração funcional, mas também garantir a ele o direito de demonstrar ou não sua inocência, por meio do contraditório e da ampla

defesa (Pereira; Pereira, 2016, p. 432).

O processo é conduzido por comissões disciplinares, na tentativa de proporcionar maior imparcialidade na condução do processo, uma vez que a comissão é um órgão independente da relação entre o funcionário e seu superior hierárquico (Di Pietro, 2020).

O resultado do processo administrativo disciplinar conclui ou não pela responsabilização de um servidor público. Decidindo pela responsabilização, há a aplicação de uma penalidade, a qual deve estar prevista no artigo 127 da Lei nº 8.112, de 1990, devendo ser, pelo menos, uma dessas: advertência, suspensão, demissão, cassação de aposentadoria ou disponibilidade, e destituição de cargo em comissão (Brasil, 1990).

Tendo em vista a grande judicialização sobre mérito do processo administrativo disciplinar, o STJ aprovou a Súmula nº 665 (Brasil, 2023a), embora já se tratasse de um entendimento consolidado no tribunal<sup>5</sup>, no sentido de que o controle jurisdicional do processo administrativo disciplinar restringe-se ao exame da regularidade do procedimento e da legalidade do ato, à luz dos princípios do contraditório, da ampla defesa e do devido processo legal, não sendo possível incursão no mérito administrativo, ressalvadas as hipóteses de flagrante ilegalidade, teratologia ou manifesta desproporcionalidade da sanção aplicada.

O presente capítulo analisará a exceção da manifesta desproporcionalidade da sanção aplicada, estudando a extensão da proporcionalidade, de maneira a entender se há possibilidade de aplicação do princípio da insignificância, derivado do Direito Penal, no âmbito administrativo.

Deve-se iniciar a presente discussão trazendo que, por entendimento consolidado, no caso da penalidade demissão, não se comporta discricionariedade, nos termos da Súmula 650 do Superior Tribunal de Justiça (STJ): "A autoridade administrativa não dispõe de discricionariedade para aplicar ao servidor pena diversa de demissão quando caracterizadas as hipóteses previstas no artigo 132 da Lei

---

<sup>5</sup> No mesmo sentido:

"Não se pode, em princípio, em Mandado de Segurança, rever o acerto ou desacerto da decisão tomada em processo administrativo disciplinar que observou os princípios do contraditório e da ampla defesa" (Brasil, 2017).

"O controle jurisdicional do PAD restringe-se ao exame da regularidade do procedimento e à legalidade do ato, à luz dos princípios do contraditório, da ampla defesa e do devido processo legal, sendo-lhe defesa qualquer incursão no mérito administrativo, a impedir a análise e valoração das provas constantes no processo disciplinar" (Brasil, 2023b).

8.112/1990" (Brasil, 2021a).

A definição do entendimento da súmula em questão se tratou apenas de consolidação do entendimento interno, já definidos em Pareceres da Advocacia Geral da União (AGU) de nº GQ 177<sup>6</sup> (Brasil, 1998a) e GQ 183 (Brasil, 1998b)<sup>7</sup>, aprovados e tornando-se vinculantes para toda a Administração Pública Federal, nos termos do Art. 40 da Lei Complementar nº 73/1993 (Brasil, 1993).

Contudo, o entendimento apenas se aplica no caso da penalidade de demissão, não dispondo a súmula aqui estudada sobre as demais penas previstas no Estatuto dos Servidores Públicos da União, de maneira que se questiona o que caracterizaria a manifesta desproporção.

A técnica aplicada pelo legislador e pelo intérprete na elaboração das normas jurídicas referentes às sanções punitivas, utilizando uma linguagem associada à disciplina penal (como pena, tipo administrativo, ilícito, entre outros), demonstra que a punição imposta pelo Estado se apoia na mesma base estruturante (Castro, 2015, p. 176). Em razão disso, faz-se relevante o estudo sobre a eventual aplicação do princípio da insignificância no âmbito do Direito Administrativo Sancionador.

No contexto do Direito Administrativo, surge uma crítica que argumenta que esse ramo prioriza a coletividade, afirmando que a prática de um ilícito sempre afetará o interesse público, que é um dos pilares fundamentais desse campo e que se sobrepõe ao interesse privado. Tem-se que essa justificativa é insatisfatória no âmbito do Estado Democrático de Direito, uma vez que a Supremacia do Interesse Público possui um caráter autoritário, reduzindo o indivíduo à condição de súdito do Estado. Em contrapartida, o Estado deve assegurar os direitos fundamentais, e a supressão desses direitos sob o pretexto de proteger a coletividade não é aceitável. Faz-se de extrema relevância avaliar, em cada caso específico, se a ação do agente realmente causou um dano significativo ao bem jurídico e se, portanto, é passível de punição (Castro, 2015, p. 183).

Assim que se reconhece a tipicidade material na improbidade administrativa, a aplicação do princípio da insignificância se torna uma questão semântica. A jurisprudência e parte da doutrina adotam expressões como "simples

---

<sup>6</sup> Parecer AGU n. GQ – 177, vinculante. Ementa: Verificadas a autoria e a infração disciplinar a que a lei comina penalidade de demissão, falece competência à autoridade instauradora do processo para emitir julgamento e atenuar a penalidade, sob pena de nulidade de tal ato.

<sup>7</sup> Parecer AGU n. GQ – 183, vinculante. Ementa: É compulsória a aplicação da penalidade expulsiva, se caracterizada infração disciplinar antevistano art.132 da Lei n. 8.112/90, de 1990.

irregularidade", "ilegalidade sem desonestidade ou má-fé" e "ato irregular que não é caracterizado pela ofensa à probidade" para descrever ações que são formalmente típicas, mas materialmente atípicas. O princípio da insignificância, por sua vez, abrange essas noções, visto que uma conduta formalmente típica é considerada irrelevante no contexto da improbidade administrativa (Almeida, 2021, p. 144).

A título de ilustração, um servidor público que usa a impressora da instituição para imprimir algumas cópias de um currículo a fim de ajudar um vizinho desempregado. Nesse caso, observa-se um dano ao erário, mesmo que de valor reduzido, e um enriquecimento ilícito por parte de um terceiro. No entanto, a conduta em questão causa uma lesão patrimonial e moral mínima à Administração Pública. Conclui-se que, embora a ação seja formalmente típica, ela é materialmente atípica. Ainda que a intenção do servidor seja nobre, pode-se argumentar que o interesse público é indisponível e que alguma resposta do sistema é necessária. Contudo, essa resposta deve ser proporcional, mesmo que se diferenciando dano e dolo, de modo que uma responsabilização administrativa, como a aplicação de uma advertência, poderia ser adequada (Almeida, 2021, p. 139).

O Superior Tribunal de Justiça (STJ), no REsp 892818/RS (Brasil, 2010), em jurisprudência não pacífica, entretanto, tem o entendimento de que a insignificância só poderia ser avaliada em relação à irregularidade cometida e não na dosimetria da pena<sup>8</sup>, uma vez que, ao identificar a falta de ética na conduta, seria inviável classificá-la como insignificante.

Dissertando sobre a jurisprudência anteriormente citada, Almeida (2021, p. 145-146) afirma que, embora o STJ ainda não tenha se manifestado sobre a aplicação do princípio da insignificância à improbidade administrativa, reconheceu que há desvios administrativos considerados "insignificantes" que devem ser avaliados tanto quantitativa quanto qualitativamente. Contudo, no caso em questão, foi constatado um ato de improbidade administrativa. Na realidade, o desvio administrativo "insignificante" corresponde a uma conduta materialmente atípica, o que implica a

---

<sup>8</sup> Nesse sentido, é o voto do Min. Herman Benjamin no REsp 892818 / RS: "A questão posta na presente demanda não trata exatamente da possibilidade, em tese, de utilização, no Direito da Improbidade Administrativa, do princípio da insignificância. A discussão é mais restrita, isto é, se ao juiz, uma vez tendo chegado à conclusão de que determinado comportamento caracteriza improbidade (isto é, após a emissão do juízo de improbidade administrativa), é facultado afastar toda e qualquer sanção com base no princípio da insignificância (vale dizer, já no estágio do juízo de dosimetria da sanção). Quer me parecer que a resposta é negativa, pois, no juízo de dosimetria, não mais se discute se a conduta é proba ou ímproba, avaliam-se tão-só as circunstâncias dos fatos para a escolha e dosagem das sanções, sob o influxo dos princípios da razoabilidade da proporcionalidade" (Brasil, 2010).

aplicação do princípio da insignificância, afastando a tipicidade da conduta e, conseqüentemente, sua punição.

Ainda, o STJ, no mesmo processo, disserta que:

A insignificância, como regra, exclui a tipicidade da conduta. Ora, no Direito da Improbidade Administrativa a marca é a tipicidade aberta, a começar pelo próprio sentido de moralidade administrativa. A Lei de Improbidade não lista, nem descreve, em *numerus clausus*, as condutas e tipos puníveis, ao contrário do que o fazem o Código Penal e as normas que prevêm ilícitos administrativos e disciplinares. Nem poderia fazê-lo, pois o legislador não teria como antecipar exaustivamente todas as ações contrárias à boa Administração (Brasil, 2010).

Todavia, a insignificância também pode ser considerada como um elemento interpretativo dentro do princípio da proporcionalidade. Isso significa que ela não afetará a tipicidade, esta clara em determinadas condutas, mas influenciará a punibilidade. Ou seja, reconhece-se que a conduta é típica. Se a jurisprudência afirma que não se pode utilizar a insignificância como um princípio autônomo para excluir a tipicidade, o princípio da proporcionalidade é incontestável e, mesmo ao se reconhecer a atipicidade, pode servir como um fator para excluir a punibilidade e a aplicação de sanções (Blanchet; Gabardo, 2012, p. 137).

Assim, se torna comum na doutrina a utilização, não exatamente do princípio da insignificância, mas sim da proporcionalidade, com resultados semelhantes: a proibição do excesso e a adequação dos atos. A insignificância é vista como um componente da proporcionalidade, e não como um princípio independente. Argumentar dessa maneira amplia consideravelmente a aceitação da tese no Judiciário: o advogado que adotar essa linha de raciocínio encontrará respaldo jurisprudencial tanto no STF quanto no STJ. O próprio STJ, que rejeita o princípio da insignificância como um conceito autônomo, reconhece-o expressamente como um elemento da proporcionalidade, especialmente para evitar sanções, conforme Mandado de Segurança nº 8.845<sup>9</sup>, do Distrito Federal (Blanchet; Gabardo, 2012, p. 137-138).

Em síntese, não se pode concordar com a posição defendida pelo Superior Tribunal de Justiça de que a insignificância não se aplica devido à ausência de tipicidade. Isso ocorre porque o princípio da tipicidade é, de fato, aplicável nas ações de improbidade administrativa e nos procedimentos administrativos disciplinares,

---

<sup>9</sup> A punição administrativa há de se nortear, porém, segundo o princípio da proporcionalidade, não se ajustando à espécie a pena de demissão, ante a insignificância da conduta do agente, consideradas as peculiaridades da espécie [...] (Brasil, 2006).

assim como outros princípios tradicionalmente associados ao Direito Penal também se aplicam ao Direito Administrativo. Além disso, mesmo que se chegue à conclusão de que o princípio da tipicidade não está presente, ainda é viável utilizar o princípio da insignificância como uma excludente de punibilidade, fundamentando-se no princípio da proporcionalidade (Blanchet; Gabardo, 2012, p. 139).

### **3.2 Termo de Ajustamento de Conduta na infração disciplinar de menor potencial ofensivo no Poder Executivo Federal: estudo da Portaria Normativa nº 27 de 2022**

Na literatura, os acordos substitutivos na esfera administrativa são definidos como atos bilaterais celebrados entre a Administração e particulares, com efeito de impedir ou extinguir um processo administrativo sancionador, além de excluir a aplicação ou execução de sanção administrativa. Esses acordos representam alternativas aos atos administrativos sancionadores. A viabilidade dos acordos substitutivos depende das características do sistema normativo que origina o poder sancionador administrativo (Sundfeld; Câmara, 2011).

Em sistemas normativos fechados, que impõem rigidamente uma sanção administrativa como única resposta a uma infração específica, os acordos substitutivos são inviáveis, pois não há espaço para alternativas ou negociações. Nesse contexto, o Estado decide unilateralmente se o fato ocorreu e, se for o caso, aplica e executa a sanção. Por outro lado, em sistemas normativos abertos, as autoridades administrativas têm a possibilidade de negociar com o acusado, visando evitar ou encerrar processos administrativos. O poder de negociar inclui a capacidade de modular a aplicação concreta das normas que definem deveres, proibições, infrações e sanções (Sundfeld; Câmara, 2011).

#### **3.2.1 Termo de Ajustamento de Conduta (TAC) no ordenamento jurídico brasileiro**

O Termo de Ajustamento de Conduta, TAC, é conceituado como instrumento de resolução alternativa de conflitos, firmado entre as partes, com a finalidade de salvaguardar direitos de natureza transindividual. É considerado um título executivo extrajudicial, conforme art. 5º, § 6º da Lei nº 7.347/1985 (Brasil, 1985), contendo, em regra, pelo menos uma obrigação de realizar ou de se abster de fazer

algo, além da penalidade prevista em caso de descumprimento (Farias, 2023, p. 228).

No ordenamento jurídico brasileiro, não há lei geral que traga disposições gerais sobre aplicação de TAC. Em realidade, cada dispositivo normativo o conceitua de maneira diversa, sendo comum encontrar uma definição específica para o instrumento de ajustamento de conduta. A Resolução nº 179/2017, do Conselho Nacional do Ministério Público, CNMP, embora traga regule a aplicação do TAC apenas no âmbito do Ministério Público, traz uma relevante conceituação desse instrumento:

Art. 1º O compromisso de ajustamento de conduta é instrumento de garantia dos direitos e interesses difusos e coletivos, individuais homogêneos e outros direitos de cuja defesa está incumbido o Ministério Público, com natureza de negócio jurídico que tem por finalidade a adequação da conduta às exigências legais e constitucionais, com eficácia de título executivo extrajudicial a partir da celebração (Brasil, 2017).

Como antecedente do ajuste de conduta, destaca-se o parágrafo único do art. 55 da Lei n. 7.244/1984 (Brasil, 1984), que trata do Juizado de Pequenas Causas, - hoje, já revogada - e que estabelecia que o acordo firmado entre as partes, por meio de documento escrito e aprovado pelo órgão competente do Ministério Público, teria validade como título executivo. Esse dispositivo foi pioneiro ao possibilitar que a atuação extrajudicial do Ministério Público resultasse em um título executivo extrajudicial (Rodrigues, 2011).

O ajustamento de conduta superou essa possibilidade ao se firmar como uma solução extrajudicial para conflitos de direitos transindividuais, sendo realizado diretamente pelo Ministério Público (e não apenas referendado por ele) e por outros órgãos públicos, visando resolver disputas relacionadas a direitos indisponíveis. Também se pode considerar como precursora da possibilidade de celebração do compromisso de ajuste por órgãos públicos a prática administrativa do Estado contemporâneo, que, em certas situações, adota decisões que envolvem negociações sobre como cumprir as normas legais que afetam os interesses da comunidade<sup>10</sup>

---

<sup>10</sup> Para exemplificar essas decisões, a autora faz referência ao capítulo 1.3.2.2 do seu livro, em que discute mecanismos de solução extrajudicial de conflitos individuais e *class action*. “Mais uma vez, devemos consignar que a categoria dos modos de solução extrajudicial de conflitos é bastante aberta podendo abrigar mecanismos de autorregulamentação de grupos, formas de solução com organismos de mediação públicos e privados, e outras fórmulas desde que resultem na solução não jurisdicional de conflito, independente das características e efeitos de cada uma das modalidades possíveis” (RODRIGUES, 2011).

(Rodrigues, 2011).

A conformidade do comportamento do agente com as exigências legais também integra o escopo do TAC. O infrator deve se comprometer a adaptar sua conduta conforme as disposições legais. No caso de violação por parte do poder público, o compromisso pode estabelecer prazos e limites orçamentários para a execução de políticas públicas, cuja ausência possa infringir direitos de natureza transindividual (Balinski, 2018, p. 45).

A inclusão daqueles que serão afetados pela decisão no processo de formação é um aspecto importante para o êxito dessa justiça consensual. O transgressor ou o potencial transgressor deve ter seu ponto de vista levado em conta na elaboração das cláusulas do ajuste, o que pode ser crucial para evitar o descumprimento (Rodrigues, 2011).

A maneira como o comportamento será modificado deve ser evidente, exigindo-se que as medidas a serem implementadas sejam consideradas claras, e bem definido no tempo. Ao classificar o TAC como um título executivo, a norma o concebeu como um documento autossuficiente (Leite, 2022, p. 73).

O TAC que estabelece obrigações vagas e amplas, portanto, não é relevante para o sistema jurídico atual, pois o propósito e o escopo do TAC é a correção do comportamento do interessado. Ao abordá-lo dessa maneira, a sugere-se que o interessado se encontra em alguma forma de ilegalidade e que o TAC deve restaurar sua conformidade legal. Nesse sentido, a determinação para corrigir o comportamento implica uma noção de temporariedade: o TAC é finalizado quando a conduta é ajustada. Se a conduta não se adequa, a situação pode levar à revogação ou anulação da autorização dada, ou até mesmo à sua proibição, uma vez que não se pode aceitar um comportamento perpetuamente inadequado (Leite, 2022, p. 73-74).

Por meio do termo de ajustamento de conduta, os signatários regulam seus interesses de forma autônoma, visando, em geral, a conformidade das ações com as exigências legais. Nesse processo, a mediação e a conciliação se mostram valiosas para a sua formalização. Embora a elaboração e a assinatura do termo não exijam, de maneira rigorosa, a mediação ou a conciliação, essas práticas representam métodos consensuais de resolução de conflitos que buscam, ao final das discussões, permitir que as partes cheguem a um acordo mútuo. Assim, o termo de ajustamento de conduta e essas técnicas de solução de conflitos não são mecanismos isolados,

mas, na verdade, se complementam, sendo que a mediação e a conciliação são técnicas fundamentais para a formalização do referido título executivo extrajudicial (Motta, 2021, p. 1134).

Leite (2022, p. 74) afirma que, quanto à natureza, não há consenso na literatura, de maneira que existe pode ser visto como negócio jurídico bilateral, pois cumpre os requisitos de certeza, liquidez e exigibilidade, assim como atende aos critérios de agente capaz; objeto lícito, possível, determinado ou determinável; e forma prevista e não proibida por lei, conforme o artigo 104 do Código Civil (Brasil, 2002). A Lei de Ação Civil Pública (Brasil, 1985) não utiliza a expressão "negócio jurídico", mas suas disposições abrangem os elementos mencionados (Leite, 2022, p. 74).

Quanto ao agente capaz, a LACP refere-se a duas categorias: de um lado, aos órgãos públicos que assumem o compromisso, com o poder de exigir da outra parte a adoção de determinada conduta. Por outro lado, estão os interessados no compromisso, que são aqueles que efetivamente cumprirão as obrigações para ajustar a conduta, não apresentando a LACP nenhuma característica específica para esses agentes, podendo, assim, ser qualquer pessoa física ou jurídica, tanto de direito público quanto privado (Leite, 2022, p. 74).

Quando se defende ter natureza de transação, faz-se tendo em vista que o ajuste de conduta é realizado por meio da elaboração de um consenso, não havendo imposição unilateral de comportamento, mas sim uma modalidade de transação singular. Leitão e Kaur (2020, p. 135) afirmam que, adotando a corrente do negócio jurídico bilateral, deveria haver outra denominação, como "Termo de Consenso", "Termo de Ajuste Consensual de Conduta" ou "Termo de Transação de Conduta", afastando assim a ideia de um compromisso unilateral.

Embora seja possível classificar o TAC como dessa natureza, Rodrigues (2011) faz a ressalva de que boa parcela dos autores que classificam o ajuste como uma transação destacam que não se trata de uma transação comum, mas sim de uma transação especial, devido à indisponibilidade intrínseca dos direitos transindividuais e à diversidade entre os legitimados a firmar o ajuste e os titulares do direito material em questão. Dessa forma, as concessões mútuas, características das transações, poderiam afetar apenas aspectos secundários do exercício desses direitos, como condições de tempo, lugar e modo, mas nunca o núcleo essencial do direito em si.

Por fim, Rodrigues (2011) afirma que se trata de um ato da Administração que possui também características de equivalente jurisdicional, servindo como uma

alternativa para a resolução de conflitos. Assim, classifica-se o ajustamento de conduta como acordo, negócio jurídico bilateral, que visa apenas alinhar a conduta do obrigado às exigências legais.

### **3.2.2 O Termo de Ajustamento de Conduta (TAC) no âmbito do Poder Executivo Federal**

O estudo do TAC no âmbito do Poder Executivo Federal é de grande importância, pois, no contexto brasileiro, o processo administrativo federal serve como referência e fonte subsidiária para os demais entes federativos. Em situações de omissão ou ausência de legislação específica nos níveis estadual e municipal, a aplicação das diretrizes e práticas do processo administrativo federal assume um papel fundamental, proporcionando uma base normativa que orienta a atuação desses entes. Assim, entender o funcionamento do acordo no âmbito federal é essencial para compreender sua adaptação e implementação em diferentes esferas da administração pública.

#### **3.2.2.1 Panorama Geral**

Ora, o Direito Administrativo Disciplinar deve ofertar os instrumentos necessários para garantir a conformidade, a eficácia do serviço público, além de assegurar a disciplina entre seus subordinados e a imposição de sanções administrativas em casos de infrações disciplinares. Assim, questionou-se a possibilidade de aplicação do TAC no âmbito administrativo para sanções disciplinares.

De acordo com Balinski (2018, p. 46), no Poder Executivo Federal, de forma geral, a aplicação do TAC foi instituída pela Instrução Normativa nº 2, de 30 de maio de 2017 (Brasil, 2017), esta já revogada. Entretanto, não foi pioneira, tendo em vista que já era utilizado por alguns órgãos e entidades com base em mandamentos próprios.

Depois da referida Instrução Normativa, esta foi seguida e revogada pela de nº 17 de 2019 (Brasil, 2019a) e depois pela nº 4 de 2020 (Brasil, 2020). Atualmente, o instrumento jurídico que regulamenta o presente instituto no âmbito do Poder Executivo Federal é a Portaria Normativa nº 27, de 11 de outubro de 2022 (Brasil, 2022a), a qual será objeto de estudo nesse capítulo.

Não foi feita a análise de todo o dispositivo normativo, mas tão apenas das partes relacionados ao TAC.

O art. 61 (Brasil, 2022a) começa definindo TAC como procedimento administrativo destinado à resolução consensual de conflitos em situações de infração disciplinar de menor gravidade, com o objetivo de promover eficiência, efetividade e otimização dos recursos públicos, desde que sejam atendidos os requisitos estabelecidos nesta Portaria Normativa.

Nos termos do art. 63 (Brasil, 2022a), o TAC será celebrado somente quando o investigado não tiver registro ativo de penalidade disciplinar em seus assentamentos funcionais, não houver firmado TAC nos últimos dois anos, contados a partir da publicação do instrumento, e tiver ressarcido ou se comprometido a ressarcir eventual dano causado à Administração Pública. A restrição mencionada sobre a assinatura de TAC nos últimos dois anos não se aplica quando a infração de menor potencial ofensivo tiver ocorrido antes do acordo anteriormente celebrado.

O TAC deve incluir a identificação do agente público envolvido, os fundamentos fáticos e jurídicos que embasam sua celebração, a especificação das obrigações assumidas, o prazo e os meios para o cumprimento dessas obrigações, além da forma de monitoramento do cumprimento das condições acordadas, conforme art. 67 (Brasil, 2022a).

As obrigações estabelecidas pela Administração devem ser proporcionais e adequadas à conduta praticada, com o objetivo de evitar a ocorrência de nova infração e compensar eventual dano causado. Essas obrigações, que devem ser definidas no TAC, incluem, em um rol exemplificativo, a reparação do dano, a retratação do interessado, a participação em cursos para a correta compreensão dos deveres e proibições ou para a melhoria da qualidade do serviço prestado, o acordo sobre o cumprimento de horário de trabalho e a compensação de horas não trabalhadas, o cumprimento de metas de desempenho e a sujeição a controles específicos relacionados à conduta irregular praticada. O prazo para o cumprimento das obrigações não poderá ultrapassar dois anos, nos termos do art. 68 (Brasil, 2022a).

Classifica-se como infração disciplinar de menor potencial ofensivo a conduta passível de punição com advertência ou suspensão de até 30 (trinta) dias, conforme o inciso II do artigo 145 da Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990, ou com penalidade equivalente, prevista em lei ou regulamento interno (Brasil, 2022a).

O parágrafo primeiro do art. 70 da Portaria nº 27/2022 dispõe que, quando concluído o TAC e declarado o cumprimento das condições dele, não será mais

instaurado processo administrativo disciplinar de responsabilização dos agentes públicos referente aos fatos ali discutidos.

Assim, está caracterizado o acordo substitutivo, o qual, em situação análoga à que se observa nos processos penais, é criado um instrumento de suspensão condicional do processo administrativo disciplinar. Se o servidor cumprir suas obrigações durante a vigência do acordo, o processo será arquivado ao final (Daniel; Fortini, 2023, p. 7).

Após a formalização do Termo de Ajustamento de Conduta (TAC), será publicado um extrato do termo em boletim interno ou no Diário Oficial da União, contendo o número do processo, o nome do servidor responsável pela celebração e uma descrição geral do fato. A celebração do TAC também deverá ser comunicada à chefia imediata do agente público, acompanhada do envio de uma cópia do termo para que seja monitorado o cumprimento das condições estabelecidas. Caso o agente público não esteja subordinado hierarquicamente, o acompanhamento mencionado poderá ser realizado pela unidade correcional do órgão competente, nos termos do art. 68 (Brasil, 2022a).

A utilização do TAC fortalece a aplicação dos princípios da razoabilidade e da proporcionalidade na definição da sanção ou dos compromissos acordados, priorizando uma solução mais adequada ao caso concreto em vez da legalidade estrita. Dessa forma, o TAC se revela como um instrumento mais eficaz para proteger a capacidade funcional da Administração, ampliando seu portfólio disciplinar e permitindo a escolha do mecanismo mais apropriado para cada situação. Diante das recentes evoluções da consensualidade na Administração Pública, torna-se fundamental discutir a ampliação do alcance do TAC, buscando uma melhor adequação, efetividade, eficiência e credibilidade do sistema disciplinar (Maraschin; Balinski, 2022, p. 200).

### 3.2.2.2 *Aplicabilidade do TAC na infração de menor potencial ofensivo*

A larga amplitude da infração disciplinar de menor potencial ofensivo, com possibilidade de aplicação em penalidade equivalente prevista em lei ou regulamento interno demonstra a fragmentação das disposições administrativas sobre o TAC.

Ora, a Lei nº 8.112/1990, que estabelece o regime jurídico dos servidores públicos civis da União, autarquias e fundações públicas federais, apresenta em seu Título V normas detalhadas sobre o processo administrativo disciplinar aplicável a

esses servidores. No entanto, não aborda em nenhuma de suas disposições a questão das soluções consensuais (Lima, 2024, p. 36-37).

Essa situação se torna ainda mais relevante ao considerar que as normas da Lei nº 8.112/1990 são aplicáveis de forma supletiva aos entes federativos subnacionais na ausência de suas próprias normas. A inclusão de soluções consensuais na referida lei ajudaria a promover a cultura da consensualização entre os entes federativos subnacionais, em relação aos seus regimes disciplinares. Embora as normas regulamentares estejam ganhando cada vez mais espaço no direito administrativo contemporâneo e tenham força normativa dentro do paradigma da juridicidade, a proximidade do direito administrativo sancionador disciplinar com o direito penal, junto às suas peculiaridades, indica que seria apropriado que a lei geral que rege os servidores federais incluísse normas sobre soluções consensuais nesse campo específico. Isso é necessário para estabelecer diretrizes claras e objetivas para a celebração de acordos no âmbito do direito disciplinar. A adição de tais disposições enviaria, ao menos, uma mensagem clara do legislador federal ao administrador, incentivando a ampliação das soluções acordadas no direito disciplinar brasileiro direcionada aos entes federativos e seus órgãos ou entidades (Lima, 2024, p. 2024, p. 37).

Embora algumas legislações abordem os compromissos de maneira mais detalhada, nem todos os aspectos fundamentais são suficientemente regulamentados, o que torna necessário preencher essas lacunas. De fato, isso pode ser feito por meio de cláusulas claras e abrangentes nos próprios compromissos e, na ausência de tais ajustes contratuais, por meio da analogia com normas que regem acordos baseados na horizontalidade. Aplicações subsidiárias automáticas da legislação de contratos ou semelhantes não têm amparo legal geral, e as analogias com os dispositivos que regulam esses acordos podem se mostrar inadequadas, dada a função específica dos compromissos que substituem processos administrativos punitivos. O ideal seria que o legislador brasileiro abordasse esses e outros mecanismos favoráveis ao consenso em uma legislação de contratação própria ou, pelo menos no contexto da União, por meio de normas contidas na lei de processo administrativo federal (Marrara, 2017, p. 288).

### 3.2.2.3 *Competência e especialização da autoridade responsável pela negociação do TAC*

Para que seja possível a celebração, é necessário o cumprimento dos

requisitos, quais sejam: não existência de registro de penalidade disciplinar nos assentamentos funcionais do servidor; não ter TAC firmado nos últimos 2 anos, a partir da publicação do instrumento; ressarcimento ou comprometimento de ressarcimento de eventual dano à Administração Pública (Brasil, 2022a).

A formalização do TAC será preferencialmente feita pelo responsável pela unidade setorial de correição ou, na sua ausência, pela autoridade competente para iniciar o respectivo processo correicional de responsabilização dos agentes públicos (Brasil, 2022a).

Condena-se a não existência de comissão para formalização ou acompanhamento do TAC, em semelhança ao que ocorre no processo disciplinar, nos termos do art. 149, caput, da Lei nº 8.112/1990 (Brasil, 1990).

De fato, a instrumentalização do TAC pode ser sugerida pela comissão responsável pela condução do processo correicional, conforme art. 66 da referida portaria (Brasil, 2022a). Todavia, não há qualquer menção à atualização dela durante a negociação desse instrumento administrativo.

No sistema jurídico brasileiro, as comissões sindicantes e processantes desempenham um papel crucial na condução dos procedimentos disciplinares, assegurando que os requisitos do devido processo legal sejam respeitados. Essas comissões têm a competência de investigar condutas que envolvem irregularidades e violações de normas, podendo também opinar sobre a aplicação de medidas disciplinares adequadas e até fazer recomendações para melhorias institucionais, quando identificadas durante a apuração dos fatos. O objetivo da comissão disciplinar é realizar uma investigação justa e imparcial sobre a conduta atribuída ao servidor (Alves; Pacheco, 2023, p. 4).

Embora o TAC, em regra, seja um procedimento simplificado em comparação ao Processo Administrativo Disciplinar, entende-se como necessária a atuação de uma comissão durante as negociações do TAC, de forma a garantir uma verdadeira consensualidade e negociação.

A disciplina normativa da consensualidade não se limita apenas à nota da legitimidade do Poder Público para dispor sobre a concertação administrativa, mas também de assegurar ao administrado conhecimento do instrumento consensual adotado pelo órgão ou ente administrativo, assim como da dinâmica de atuação administrativa consensual, para que tenha maior margem de negociação. As normas que disciplinam a atuação administrativa consensual também cumprem o exposto papel de conferir o desenho mínimo para que o administrado estabeleça sua estratégia negocial e consiga obter,

assim, melhores resultados na pactuação dos termos dos acordos substitutivos (Palma, 2010, p. 284).

Afinal, quando esse instrumento jurídico se mostrar, na prática, como contrato de adesão, inserindo-se cláusulas abusivas ou leoninas em seu conteúdo de modo a favorecer somente os interesses de uma das partes, comprometendo a isonomia, há nulidade do TAC (Leitão; Kaur, 2020, p. 133).

### **3.3 A negociabilidade no Acordo De Leniência da Lei Anticorrupção: a problemática da competência múltipla para firmar o acordo**

O acordo de leniência é de origem estadunidense, criada pela Divisão Antitruste do Departamento de Justiça em 1978, por meio do Programa de Leniência Corporativa. Entretanto, no Brasil, teve-se grande foco a partir da sua previsão na Lei Anticorrupção (LAC)<sup>11</sup>, Lei nº 12.846, de 1º de agosto de 2013 (Brasil, 2013), criada por iniciativa do Governo Federal em resposta às intensas manifestações populares que ocorreram no Brasil em 2013, com o fito de suprir lacunas no ordenamento jurídico brasileiro, estabelecendo a responsabilização administrativa e civil das pessoas jurídicas envolvidas em atos ilícitos contra a Administração Pública, tanto nacional quanto estrangeira (Pereira, 2016, p. 84-85).

#### **3.3.1 Conceitos iniciais e aplicabilidade**

Atua-se como um tipo de acordo, no qual as empresas envolvidas se comprometem a cessar práticas ilícitas, reconhecendo sua participação e colaborando com investigações subsequentes por meio do fornecimento de informações essenciais. O objetivo é aprimorar a eficácia no combate e prevenção de crimes contra a Administração e otimizar os índices de recuperação de ativos, possibilitando que o Estado identifique e processe infrações de maneira mais eficiente. Por outro lado, oferece às entidades privadas a chance de reduzir possíveis prejuízos, proporcionando uma alternativa rápida de resolução para situações complexas, o que beneficia todas as partes envolvidas (Maciel, 2019, p. 12).

Nas palavras da instituição do Ministério Público Federal – MPF (2017, p. 51), a leniência, que em seu sentido literal se associa ao atenuamento dos efeitos

---

<sup>11</sup> “A cessação da infração está prevista no programa de leniência anticorrupção (art. 16, § 1o , II, da LAE), no programa de leniência antitruste (art. 86, § 1o , II, da Lei no 12.259/2011 – Lei de Defesa da Concorrência), no programa de leniência do Sistema Financeiro Nacional (art. 30, § 2o , II, da Lei no 13.506/2017) e, também, na colaboração premiada no âmbito penal (Orientação no 7/2017 da 5a Câmara de Coordenação e Revisão – Combate à Corrupção do Ministério Público Federal e agora pelo § 18 do art. 4o da Lei no 12.850/2013, incluído pela Lei no 13.964, de 24 dezembro de 2019 – chamada de “Pacote Anticrime”)” (Reis Filho, 2020, p. 25).

punitivos de condutas infracionais, deve ser entendida como um acordo entre o infrator e a autoridade responsável pela sanção, dentro de limites legais. Sendo assim, é um pacto que deve gerar benefícios mútuos para ambas as partes envolvidas. O infrator, por sua vez, busca reduzir as penalidades que seriam impostas, ou, em casos extremos, almeja obter imunidade ou isenção total das punições. A Administração Pública, por outro lado, obtém informações cruciais e provas sobre atos ilícitos que são de sua competência investigar, mas que, devido ao caráter colusivo desses atos e à dificuldade de identificar vítimas individuais, dificilmente seriam detectados de forma completa, tempestiva e eficaz, o que agrava ainda mais os danos causados à sociedade. Trata-se de um acordo jurídico consensual, inserido na ação sancionadora do Estado, que requer, além da adesão voluntária do infrator, obrigações mútuas e uma consideração apropriada do interesse público na formulação de seus termos.

O artigo 5º, caput, da LAC (Brasil, 2013) estabelece três categorias principais de condutas prejudiciais: as que violam o patrimônio público, nacional ou estrangeiro; as que infringem os princípios da administração pública; as que desrespeitam os compromissos internacionais firmados pelo Brasil.

Embora houvesse normas punitivas contra atos de corrupção, como a lei de improbidade administrativa, a lei de licitações e as leis penais, as pessoas jurídicas não eram impactadas de maneira tão incisiva quanto com a LAC, que foi amplamente influenciada por acordos internacionais e legislações estrangeiras. Nasceu, com a legislação, uma transformação de paradigma, com o objetivo de penalizar de forma mais rigorosa os corruptores (Cristo; Ramidoff, 2017, p. 20).

Destaca-se a exclusividade para as pessoas jurídicas, pois os tipos de atos lesivos à Administração Pública, tanto nacional quanto estrangeira, previstos no art. 5º da Lei Anticorrupção exigem explicitamente a participação da pessoa jurídica. Além disso, os artigos 6º e 19 desse mesmo dispositivo afirmam claramente que as sanções ali previstas devem ser direcionadas às pessoas jurídicas. Mesmo que não houvesse uma menção direta, muitas das sanções, devido à sua natureza, só poderiam ser aplicadas a pessoas jurídicas. Inclusive, a multa, que teoricamente poderia ser aplicada a pessoas físicas, é calculada com base no faturamento da empresa, o que demonstraria a falta de razoabilidade e de conexão ao se aplicar a pessoas físicas (Reis Filho, 2020, p. 32).

Nem todos os atos lesivos podem ser interrompidos, pois alguns já podem

estar consumados no momento da delação. A conduta descrita no art. 5º, inciso I<sup>12</sup>, da LAC é um exemplo disso: quando uma vantagem indevida é prometida, oferecida ou dada a um agente público, o ato se consuma de imediato, deixando pouco a ser feito, a menos que se trate de um crime continuado ainda em andamento. Nesse contexto, desde que seja possível encerrar a prática do ilícito, caso a pessoa jurídica não tome as medidas necessárias, seu pedido de acordo será negado. Se o acordo já tiver sido firmado, a autoridade competente deverá denunciá-la, cancelando as vantagens concedidas (Pereira, 2016, p. 97).

Existem três momentos em que o pedido e o respectivo acordo de leniência podem ser formalizados: a) antes mesmo de ser cogitada a abertura de qualquer processo penal ou administrativo, nesse caso, por iniciativa voluntária da pessoa jurídica interessada; b) na fase inicial do processo penal ou administrativo; c) durante a fase instrutória, fortalecendo os argumentos de necessidade de condenação. Após a conclusão da fase instrutória, o pedido de leniência se torna inoportuno e desnecessário, pois a investigação completa dos fatos relevantes já terá ocorrido (Pereira, 2016, p. 111).

O conceito e o alcance da leniência, no entanto, não se limitam apenas à oferta de benefícios à pessoa jurídica que, após cometer corrupção, decide cooperar. Na sua essência, trata-se de um instituto de natureza dupla: de um lado, configura-se como uma técnica investigativa especial, cujo objetivo é permitir que o Estado se beneficie da colaboração ativa, espontânea e voluntária do infrator, que, antes da abertura formal de uma investigação ou mesmo durante seu curso, forneça informações novas e relevantes sobre práticas criminosas, suas origens, autoria, materialidade e até sobre meios de prova. Isso se justifica pela constatação prática de que a descoberta de crimes organizacionais é frequentemente uma tarefa complexa, envolvendo a difícil e onerosa identificação de ações ilícitas coordenadas, com vínculos de confiança e sigilo entre os envolvidos (Ministério Público Federal, 2017, p. 47).

Ou seja, o acordo de leniência é mais do que uma simples confissão, pois

---

<sup>12</sup> Art. 5º Constituem atos lesivos à administração pública, nacional ou estrangeira, para os fins desta Lei, todos aqueles praticados pelas pessoas jurídicas mencionadas no parágrafo único do art. 1º, que atentem contra o patrimônio público nacional ou estrangeiro, contra princípios da administração pública ou contra os compromissos internacionais assumidos pelo Brasil, assim definidos:

I - prometer, oferecer ou dar, direta ou indiretamente, vantagem indevida a agente público, ou a terceira pessoa a ele relacionada;

exige a entrega irrestrita de dados amplos e sensíveis sobre as ações de outros, além das suas próprias, incluindo a indicação de provas e possíveis caminhos investigativos, o que pode resultar em consideráveis reduções de pena ou, em casos excepcionais, na isenção total da penalidade (Ministério Público Federal, 2017, p. 47).

### **3.3.2 Competência para firmar Acordo de Leniência**

A repressão a atos relacionados à corrupção não é regida apenas pela Lei Anticorrupção, mas também por outras disposições normativas, como a Lei de Improbidade Administrativa, a Lei de Licitações, assim como essa repressão é aplicada por diversos órgãos. Esse conjunto de fatores gera insegurança para as empresas quanto ao cumprimento efetivo dos acordos, o que acaba limitando a celebração de tais acordos a situações em que as empresas envolvidas têm um elevado grau de certeza sobre a probabilidade de sua punição (Maciel, 2019, p. 16).

A ausência de uma articulação e vinculação institucional eficaz entre as esferas administrativa e judicial torna a celebração do acordo de leniência, devido à exigência de confissão, uma posição bastante vulnerável para a parte colaboradora que deseja relatar os atos lesivos à administração pública, especialmente no que diz respeito à falta de proteção jurídica no âmbito criminal (Schulz; Brasil, 2022, p. 21).

Embora esse modelo de múltiplas agências traga vantagens, como a compensação, cooperação e complementaridade, no contexto brasileiro há uma considerável sobreposição de funções, o que resulta em desperdício de recursos e em uma competição destrutiva entre as instituições. Essas disputas, muitas vezes, visam conquistar destaque em casos midiáticos, funcionando também como uma estratégia para aumentar o poder das organizações envolvidas (Sousa, 2021, p. 165).

Ao introduzir uma nova forma de punição para pessoas jurídicas envolvidas em atos de corrupção e permitir a formalização de acordos de leniência, a lei criou um ambiente favorável à disputa entre as autoridades responsáveis pelo microsistema anticorrupção. Nesse contexto, cada autoridade, com base em interpretações mais ou menos flexíveis da LAC e de outras normas do ordenamento jurídico brasileiro, busca estabelecer sua competência para negociar e assinar esses acordos, além de definir seus efeitos (Mendes; Fernandes, 2021). Por exemplo, uma conduta praticada por uma pessoa jurídica descrita pela LAC pode ser autuada como improbidade administrativa na pessoa física.

A Medida Provisória nº 703/2015 (Brasil, 2015a), com vigência já

encerrada, trouxe que o acordo seria realizado pelos entes federativos por meio de seu controle interno de maneira isolada ou em parceria com o Ministério Público ou com a Advocacia Pública.

Como crítica, o caput do art. 16 da LAC, de maneira imprecisa e ampla, confere à "autoridade máxima de cada órgão ou entidade pública" a competência para firmar acordos de leniência. No entanto, é necessário considerar que essas "autoridades máximas", que podem ser altamente vulneráveis a esquemas de corrupção, sejam incumbidas de tal prerrogativa, pois isso colocaria em risco o objetivo principal da lei (Pereira, 2016, p. 91).

Além disso, há um conjunto de intensidades de interesses no âmbito do acordo a ser firmado, conforme trazido por Varella, Alencar e Vianna (2022, p. 51).

Figura 2 - Conjunto de intensidades de interesses no acordo de leniência.

Participantes dos acordos de leniência e interesse nos elementos da negociação

Interesse nos elementos da negociação	Participante da negociação			
	Empresa	Ente lesado (União, estado, DF e município)	Ministério Público	Tribunal de Contas
(a) valores de pagamento	Forte (-)	Forte	Forte	Muito forte <sup>(2)</sup>
(b) prazo e elementos de coerção para pagamento	Forte (-)	Fraco	Fraco	Fraco
(c) impacto econômico na sociedade	Fraco	Forte	Fraco	Fraco
(d) sanções penais	Fraco (-) <sup>(1)</sup>	Fraco	Forte	Fraco

Fonte: elaborado pelos autores.

<sup>(1)</sup> Em mercados mais desenvolvidos, as empresas apressam-se em substituir rapidamente os diretores e funcionários envolvidos em corrupção e, até mesmo, em tomar a iniciativa de denunciá-los, de forma a obter benefícios maiores pelas autoridades regulatórias. No caso da Operação Lava Jato, além de as empresas serem de capital fechado, várias delas eram geridas por famílias. Em tais situações, o interesse da empresa nas questões penais pode ser elevado.

<sup>(2)</sup> Classificamos o interesse do Tribunal de Contas nos valores a serem pagos como muito forte em razão de ele se ter colocado na posição de revisor dos valores negociados pelo ente lesado e pelo Ministério Público, inclusive com possibilidade de imputação de responsabilidade aos demais agentes públicos participantes da negociação.

Fonte: Varella; Alencar; Vianna, 2022, p. 51

Destarte, é relevante a discussão sobre a legitimidade para firmar o acordo aqui discutido, de maneira a gerar mais segurança jurídica para empresas interessadas e trazer mais interessados nos benefícios desse instituto.

### 3.3.2.1 Atuação do Ministério Público

O Ministério Público (MP) tem um papel fundamental na Constituição Brasileira de 1988, sendo um dos principais responsáveis pela defesa da ordem jurídica e dos interesses sociais. É instituído como uma instituição independente, autônoma e essencial ao sistema de justiça, com a missão de proteger direitos

fundamentais da sociedade, promover a justiça e fiscalizar o cumprimento das leis. O MP tem a função de atuar como fiscal da lei, promovendo ações judiciais, investigando irregularidades e intervenções em processos que envolvam questões de grande relevância para a coletividade. A sua autonomia é garantida, permitindo-lhe atuar de forma independente, sem subordinação ao Poder Executivo, Judiciário ou Legislativo, nos termos dos art. 127 a 129 da CF/88 (Brasil, 1988).

As transformações legais promovidas pela CF/88 formularam a ideia de que o Ministério Público deixou de ser apenas defensor do Estado para se tornar um defensor da sociedade. Embora sua função principal continuasse sendo a fiscalização da lei, essa missão passou a ter um novo enfoque: agora independente do Poder Executivo, o papel do MP foi destacado pelo constituinte. Com autonomia, passou a atuar como fiscal da aplicação da lei em benefício da sociedade, e não mais como defensor exclusivo dos interesses do Estado. Além da função de fiscalização, a Constituição também consagrou a ideia de um MP que não apenas acompanha os processos, mas se tornou legitimado a ser o autor de ações, especialmente em defesa dos direitos coletivos e difusos (Arantes, 1999, p. 90).

Embora com previsão anterior de competência do ente federativo em colaboração com o MP, a vigência atual da LAC é silente em relação a essa participação no Acordo de Leniência. Todavia, entende-se imprescindível a sua participação, pela competência presente no texto da Constituição Federal (artigos 129 e 70 respectivamente), mas principalmente pela Teoria dos Poderes Implícitos, a qual, segundo Paulo Bonavides (2015, p. 485) afirma que há, em regra, margem discricionária da escolha dos meios, sendo o limite o fim a ser alcançado.<sup>13</sup>

[...] além disso, rezam as regras de hermenêutica que o silêncio da lei ordinária (no caso da Lei nº 12.846/2013) não autoriza uma interpretação restritiva, de maneira a afastar a competência do Ministério Público para a celebração desses acordos, no âmbito judicial e, tampouco, do MP de Contas e do Tribunal de Contas da União, na seara administrativa. E aqui cabe, inclusive, uma importante observação, posto que os acordos de leniência, pactuados pelo Ministério Público, possuem garantia de imunidade de suas cláusulas, com relação a uma apreciação administrativa por parte do Tribunal de Contas da União, por se tratarem da expressão da atividade-fim do Ministério Público, de tal maneira que só poderão ser apreciados via judicial, o que não ocorre com os acordos celebrados pela CGU, que possuem natureza administrativa e, como tais, estão total e integralmente sujeitos à

---

<sup>13</sup> Embora Bonavides (2015, p. 487) traga essa definição, ele faz rápida crítica sobre a teoria, afirmando-se que pode ser confundida com um princípio, tendo em vista seu alto grau de abstração, mas, em realidade, trata-se mais de técnica.

análise e ao controle do Tribunal de Contas da União (Maciel, 2019, p. 17).

O *Parquet* não participa devido à falta de recursos do ente público, mas sim por uma questão de credibilidade. Sua legitimação está relacionada a certas garantias dos seus membros, como a escolha por concurso público e a vitaliciedade, o que, em teoria, garantiria maior imparcialidade na apuração desses casos. Existe, nesse contexto, uma desconfiança em relação aos governantes eleitos e seus representantes na negociação dos acordos de leniência, devido à possibilidade de envolvimento de figuras políticas em esquemas de corrupção, o que poderia comprometer os negociadores (Varella; Alencar; Vianna, 2022, p. 48).<sup>14</sup>

### 3.3.2.2 Aspectos sobre a participação da Advocacia Pública do ente federativo signatário

A participação no ato de firmar o acordo em questão não pode ser feita de forma unilateral, seja por meio da autoridade máxima do órgão, seja por meio do Ministério Público, é necessária uma conjunção de interesses para melhor garantia da ordem jurídica.

No que diz respeito ao impacto econômico, o interesse da entidade prejudicada surge tanto pelos efeitos diretos quanto pelas externalidades negativas. No aspecto direto, se houver uma grande perda, a empresa poderá enfrentar dificuldades para dar continuidade ao projeto ou ao serviço em andamento. A Administração precisará lançar um novo processo licitatório e arcar com os custos de mobilização e desmobilização da obra ou da paralisação do serviço. Além disso, caso o impacto econômico seja significativo, haverá repercussões no emprego, na produção e na arrecadação de tributos. Como a entidade prejudicada está mais exposta à pressão popular do que o Ministério Público e o Tribunal de Contas, é compreensível que o impacto econômico na sociedade seja mais evidente (Varella; Alencar; Vianna, 2022, p. 45).

No âmbito federal, regulado pela Portaria Conjunta nº 4, de 9 de agosto de 2019 (Brasil, 2019b), a atuação da Advocacia-Geral da União (AGU) nos processos de negociação, celebração e acompanhamento do cumprimento será conduzida pelo

---

<sup>14</sup> Varella, Alencar e Vianna (2022, p. 48-49) trazem críticas sobre essa legitimidade do Ministério Público, tendo em vista que a grande parte das investigações da Operação Lava Jato foi conduzida por órgãos do próprio Poder Executivo, como a CGU, a Polícia Federal e a Receita Federal, e não o Ministério Público. Contudo, os autores não negam a importância da atuação do *Parquet* para a segurança jurídica do processo público em questão como um todo.

Departamento de Patrimônio Público e Probidade da Procuradoria-Geral da União, nos termos do parágrafo único do art. 1º.

Após a análise do pedido de acordo, esta que será realizada pela Controladoria Geral da União e pela Advocacia Geral da União, sobre a viabilidade da negociação, será assinado, pelo Secretário de Combate à Corrupção da CGU e pelo Procurador-Geral da União, um Memorando de Entendimentos com a pessoa jurídica, com o objetivo de formalizar a proposta e estabelecer os parâmetros mínimos para a negociação do acordo de leniência, nos termos do parágrafo segundo, do art. 3º, da Portaria Conjunta nº 4, de 9 de agosto de 2019 (Brasil, 2019b).

Não ficou claro, entretanto, se o entendimento da CGU e da AGU é vinculante à autoridade máxima que assinará o acordo. Motivo pelo qual entende ser necessária a aplicação da jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, no Mandado de Segurança nº 24.631 (Brasil, 2008), com resumo de sua conclusão: i) parecer jurídico sem caráter vinculante, quando a consulta realizada pelo agente público é facultativa; ii) parecer jurídico vinculante, quando a consulta é obrigatória, e o ato deve ser praticado de acordo com a orientação fornecida. Caso haja discordância com a orientação jurídica, o caso concreto deve ser submetido a uma nova análise; iii) parecer vinculante, quando a lei exige que o agente público decida obrigatoriamente conforme a manifestação jurídica, sob pena de não tomar decisão.

Não foi feita a análise da legislação que regula o processo do acordo em outros entes federativos. Todavia, toma-se por verdade que há análise do pedido por um representante da Fazenda Pública, tendo em vista que a Advocacia Pública detém a exclusividade quanto à orientação jurídica e a representação judicial dos referidos entes, nos termos do art. 132 da Constituição Federal (Brasil, 1988).

Ainda, advoga em favor da presunção de análise do órgão responsável pela representação judicial dos entes o princípio da unicidade da Advocacia Pública<sup>15</sup>, o qual dispõe que somente um órgão pode exercer as funções de representação judicial e consultoria jurídica e esse órgão é a Procuradoria-Geral (Brasil, 2023a).

---

<sup>15</sup> Existem duas exceções a esse princípio, que, embora não sejam relevantes para a discussão atual, devem ser citadas: a) É possível a criação de procuradorias vinculadas ao Poder Legislativo e ao Tribunal de Contas, visando à defesa de sua autonomia e independência em relação aos demais Poderes. Nesses casos, é permitido que a consultoria e o assessoramento jurídico sejam realizados por procuradores próprios desses órgãos. (Brasil, 2016); b) Conforme o Art. 69 do ADCT (Brasil, 1988), é permitido aos Estados manter consultorias jurídicas separadas de suas Procuradorias-Gerais ou Advocacias-Gerais, desde que, na data da promulgação da Constituição, já existam órgãos distintos para desempenhar essas funções.

O termo "geral" não está no conjunto Procuradoria-Geral por acaso, de maneira que não existem palavras "inocentes" ou sem propósito na Constituição. Por isso, a interpretação literal só pode levar à conclusão de que se refere à instituição que representa o ente federativo de maneira ampla e irrestrita, centralizando a consultoria jurídica e a representação judicial do ente federativo (Mendes, 2015, p. 11).

Tanto é que o STF já entendeu como inconstitucional, por infringir a unicidade orgânica da advocacia pública, a criação, por meio de lei estadual, de um órgão jurídico paralelo à Procuradoria-Geral do Estado, com funções de representação judicial, consultoria e assessoramento jurídico de fundação pública estadual (Brasil, 2023c). Entretanto, o STF tem o entendimento de que não há imposição, pela Constituição Federal, da criação da carreira de Procurador para os Municípios, de maneira que não é possível que essa imposição seja feita pela Constituição Estadual<sup>16</sup> (Brasil, 2024).

Mesmo que a opção pela instituição da Procuradoria seja uma decisão discricionária do Município, não se pode confundir com o fato de que as atribuições permanentes, ordinárias e rotineiras de representação judicial e extrajudicial, consultoria e assessoramento jurídico na administração pública devem ser realizadas, prioritariamente, por servidores ocupantes de cargo efetivo, devidamente aprovados em concurso público (Motta, 2024).

A única diferença é que a instituição de carreira leva em conta a autonomia dos Municípios, devendo-se este analisar, entre outros aspectos, o volume de demanda por serviços jurídicos e a quantidade de profissionais necessários, a viabilidade de criar um regime jurídico e um sistema remuneratório que sejam ao mesmo tempo atraentes para bons profissionais e compatíveis com a realidade fiscal, a necessidade de uma estrutura institucional distinta, sem sobreposição com outras áreas da administração municipal, e os custos relacionados à implementação, especialmente as despesas permanentes com pessoal (Motta, 2024).

### 3.3.2.3 *A participação do Tribunal de Contas*

A tentativa de participação do Tribunal de Contas na celebração do acordo

---

<sup>16</sup> "A instituição de Procuradorias municipais depende de escolha política autônoma de cada município, no exercício da prerrogativa de sua auto-organização, sem que essa obrigatoriedade derive automaticamente da previsão de normas estaduais."

por expressa previsão na LIA é justificada pela competência que lhe foi conferida pelos arts. 38, 41, inciso I, alínea "b", e 42 da Lei n.º 8.443/1992 (Brasil, 1992a), para promover o acompanhamento da gestão e do controle contábil, orçamentário, financeiro e patrimonial realizados pela administração pública, bem como pelos sistemas de controle interno dos Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário, assim como pelo art. 71 da Constituição Federal (Brasil, 1988), o qual estabelece que qualquer particular que cause prejuízo à Administração pode ter suas contas examinadas pelo Tribunal de Contas. Nesse contexto, o Tribunal entende que tem a competência para revisar todos os valores envolvidos nos acordos de leniência.

Todavia, essa não é a posição adotada como majoritária, tendo em vista que o ato de celebração do acordo, por si só, não é capaz de gerar perda, extravio ou qualquer outra irregularidade que cause prejuízo ao erário público, pois não é possível, por meio desse acordo, reduzir ou isentar a pessoa jurídica do pagamento do dano causado à administração pública em decorrência do ato ilícito cometido (Alves, 2018, p. 171), assim como não é citado na Portaria Conjunta nº 4/2019 (Brasil, 2019b), dispositivo normativo que regulamenta os procedimentos para negociação, celebração e acompanhamento dos acordos de leniência.

O Tribunal de Contas não exerce a função de segunda instância administrativa no que se refere ao poder sancionador da Administração Pública. Isso ocorre porque, além de essa atribuição não estar expressamente prevista pela lei e pela Constituição, os atos formais do procedimento sancionatório não são considerados atos de gestão de recursos públicos que estão sujeitos ao controle contábil, financeiro, orçamentário, operacional e patrimonial, conforme estabelecido pela Constituição ao TCU (Alves, 2018, p. 172).

Ainda, o Tribunal não realiza fiscalização sobre a imposição de sanções administrativas nem sobre acordos que substituem ou modificam essas sanções, conforme previsto pela legislação. Em realidade, atua como principal auxiliar do Poder Legislativo no controle externo da Administração Pública. Exemplificando, o Tribunal de Contas não exerce controle externo sobre termos de compromissos ambientais, acordos de leniência no âmbito do sistema de defesa da concorrência e nem termos de compromisso no mercado de valores mobiliários (Alves, 2018, p. 172).

Por fim, o STF, em tema de Repercussão Geral, já entendeu que o Município afetado é o legitimado para a execução do crédito resultante da multa imposta por Tribunal de Contas estadual a agente público municipal, e não o próprio

Tribunal, em decorrência de danos causados ao erário municipal (Brasil, 2021b).

Logo, não há motivo que demande a participação deste tribunal na realização do acordo de leniência.

#### 3.3.2.4 *A possibilidade de Balcão Único para a resolução da problemática da competência*

Em um sistema com diversos órgãos competentes, Tamasauskas (2020, p. 120) exemplifica a situação com o funcionamento do corpo humano: é como se esses órgãos funcionassem como anticorpos de um organismo atacado por um patógeno, como um vírus ou uma bactéria: é crucial que o agressor seja confrontado pelo maior número possível de anticorpos, para impedir a continuidade da invasão, imobilizá-lo e, em seguida, eliminá-lo pelo sistema imunológico.

Tendo em vista que aqui se discute um sistema regido pelo Direito, não se admite assédio nem eliminação, mas a ideia é que haja diversas sentinelas interconectadas, competindo entre si pela eficácia de descobrir o ilícito primeiro. Ao mesmo tempo, elas devem exercer suas atribuições para interromper a prática ilícita, punir o infrator e, principalmente, enviar uma mensagem clara à sociedade, desestimulando comportamentos semelhantes. A sobreposição de funções resulta, igualmente, em uma sobreposição de relações. Assim, além da relação de cooperação/competição, surgem outras interações, como as de controle e representação, as quais são responsabilidade das advocacias públicas (Tamasauskas, 2020, p. 120).

Devido à autonomia das diferentes instâncias de responsabilização, é comum que o Poder Público se apresente de forma fragmentada na seara sancionatória, com órgãos distintos que possuem objetivos variados. No entanto, para o particular, a infração cometida é uma só, mesmo que seja comunicada a diversos canais estatais. Para alinhar essa realidade com a fragmentação da estrutura do Estado e garantir um equilíbrio adequado entre as partes, é preferível negociar um único acordo, abrangente, que atenda de maneira justa aos interesses de todos os envolvidos, e, sobretudo, aos interesses do Estado de forma global, e não com base nas suas diversas funções ou órgãos específicos (Ministério Público Federal, 2017, p. 62).

Essa participação não só amplia o alcance do acordo em relação aos atos de improbidade administrativa e à abrangência dos efeitos do acordo sobre as sanções previstas na Lei de Improbidade, como também permite a negociação

simultânea dos acordos de colaboração das pessoas físicas envolvidas nos atos ilícitos, evitando a exposição criminal isolada dessas pessoas em relação aos atos revelados pela empresa colaboradora (Azevedo, 2022, p. 58).

Para solucionar essa problemática, Macedo e Sant'Ana (2019, p. 32) propõe a sistemática de um balcão único para negociação da leniência com todas as autoridades competentes para firmar o acordo em relação a um determinado ato ilícito.

No que tange à competência, defende-se que o Ministério Público e o ente prejudicado são os competentes para firmar o acordo, de maneira a excluir o Tribunal de Contas. Todavia, como citado anteriormente, nada impede que este Tribunal realize a sua fiscalização.

À primeira vista, parece alinhar-se a um sistema de mecanismos e incentivos que não apenas não limitem, mas estimulem a colaboração diante das autoridades competentes, com o objetivo de garantir boas práticas no combate à corrupção e aos cartéis. No entanto, é necessário avaliar se a criação de um balcão único para a proposição de acordos de leniência aumentaria ou reduziria os benefícios para o signatário, considerando os riscos envolvidos (Macedo; Sant'ana, 2019, p. 32).

Para isso, a solução para a implementação de um guichê único que envolva todas as competências para negociar acordos de leniência deve focar em potencializar a segurança jurídica, a transparência e a previsibilidade desses acordos, ao mesmo tempo em que aumente a probabilidade de detectar condutas ilícitas, com base também em punições severas, gerando maior confiança para futuros proponentes (Macedo; Sant'ana, 2019, p. 32).

#### **4 ACORDO DE NÃO PERSECUÇÃO CÍVEL (ANPC) COMO INSTRUMENTO PASSÍVEL DE APLICAÇÃO DA JUSTIÇA RESTAURATIVA NA IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA**

Como citado anteriormente, a regra é de que o principal legitimado passivo da Improbidade Administrativa seja o servidor público, motivo pelo qual se estudou dois instrumentos de consensualização do vínculo do servidor estatutário.

A análise do Acordo de Leniência se mostrou essencial para o objeto principal da pesquisa, pois, embora se refira a dispositivos normativos diferentes, gerando competências, efeitos e requisitos também divergentes, o STF superou o entendimento pacífico de que a Improbidade Administrativa apenas era possível contra agentes públicos. Atualmente, admite-se a possibilidade de dar continuidade a uma ação de Improbidade Administrativa apenas contra o particular quando se busca responsabilizar os agentes públicos pelos mesmos fatos em outra ação conexa (Brasil, 2021c).

Ainda, a LIA dispõe que o particular, seja pessoa física ou jurídica, que firmar convênio, contrato de repasse, contrato de gestão, termo de parceria, termo de cooperação ou ajuste administrativo equivalente com a administração pública, está sujeito às sanções previstas nesta Lei, conforme parágrafo único do art. 2º.

Como exposto em 2.2.2, o procedimento restaurativo envolve a participação do facilitador, junto aos envolvidos que participam voluntariamente, suas famílias, a Rede de Garantia de Direitos local, a comunidade, as pessoas que, de forma direta ou indireta em relação ao fato danoso, assim como as afetadas ou que sofrerão as consequências desse fato.

O encontro restaurativo representa o ponto culminante do processo. É o momento em que, finalmente, a vítima e o agressor, acompanhados de seus respectivos apoiadores e com a ajuda dos facilitadores, se reúnem para dialogar sobre a forma mais eficaz de resolver o conflito entre eles (Benedetti, 2009, p. 71).

O art. 1º da Resolução nº 225/2016 do CNJ (Brasil, 2016) dispõe que é obrigatória a presença dos representantes da comunidade direta ou indiretamente atingida pelo fato no encontro restaurativo.

De forma semelhante, o parágrafo primeiro, do art. 17-B da Lei de Improbidade Administrativa (Brasil, 1992b) traz que a celebração do Acordo de Não Persecução Cível (ANPC) depende dos seguintes requisitos cumulativamente: da oitiva do ente federativo lesado, em momento anterior ou posterior à propositura da

ação; de aprovação, no prazo de até 60 (sessenta) dias, pelo órgão do Ministério Público competente para apreciar as promoções de arquivamento de inquéritos civis, se anterior ao ajuizamento da ação; de homologação judicial, independentemente de o acordo ocorrer antes ou depois do ajuizamento da ação de improbidade administrativa.

Assim, faz-se importante estudar como a administração pública se encaixaria no encontro restaurativo. De igual relevância se faz o estudo de possíveis medidas a favor da Fazenda Pública a serem implementadas no ANPC pela busca do interesse público e da eficiência administrativa.

#### **4.1 O Ente Prejudicado como rede de comunidade participante**

As iniciativas de Justiça Restaurativa definem a comunidade de forma vaga, ou até mesmo não a fazem. Na perspectiva de Justiça Tradicional, a comunidade frequentemente é associada ao bairro. Na literatura sobre Justiça Restaurativa, comunidade muitas vezes é indistinguível de sociedade. Essas formas de definir comunidade têm consequências significativas para essas novas iniciativas de justiça. Elas não apenas influenciam o modo como essas abordagens são projetadas e implementadas, mas também podem gerar confusão sobre os valores subjacentes e comprometer os seus objetivos (Mccold; Wachtel, 1998, p. 1).

Assim, questionou-se como seria realizado o procedimento de restauração com a presença de representante de comunidade e a oitiva do ente federativo lesado, de maneira a preencher os requisitos dos dois dispositivos normativos anteriormente citados.

##### ***4.1.1 A rede de comunidade entre a individualidade e a socialização: uma concepção a partir de Bauman***

Comunidade é um sentimento, uma percepção de conexão — conexão pessoal tanto com outros indivíduos quanto com um grupo. Construir comunidade, portanto, envolve estabelecer vínculos entre os seres humanos. Onde não há percepção de conexão entre um grupo de pessoas, não há comunidade (Mccold; Wachtel, 1998, p. 1).

Idealmente, a palavra "comunidade" transmite uma sensação agradável devido aos significados que carrega: a comunidade é vista como um lugar acolhedor, confortável e seguro. É como um abrigo que nos protege da tempestade, como uma lareira onde aquecemos as mãos em um dia frio. Dentro da comunidade, todos se entendem bem, é possível confiar nas palavras dos outros, sentimos segurança na

maior parte do tempo e raramente nos sentimos desconcertados ou surpreendidos. Nunca somos estranhos entre nós. A comunidade com esse sentido é algo que sonhamos, mas não podemos ter nos moldes atuais (Bauman, 2003, p. 7-8).

A fragilidade das identidades individuais e a instabilidade da construção solitária da identidade fazem com que aqueles que buscam definir quem são procurem espaços coletivos onde possam, juntos, depositar seus medos e ansiedades pessoais. Após isso, buscam realizar rituais de exorcismo ao lado de outros indivíduos igualmente assustados e ansiosos (Bauman, 2003, p. 21).

É certo que a ideia de comunidade sempre foi uma construção abstrata, nunca vivenciada de forma plena. Todavia, não faz muito tempo, sua representação era a de uma coletividade de demonstração de solidariedade e apoio. A sociedade era vista como uma figura autoritária, severa e, por vezes, implacável, mas sempre presente, alguém a quem se poderia recorrer em busca de socorro em momentos de dificuldade. Com o tempo, ao perder ou ser privada de muitos dos recursos eficazes que possuía, a sociedade foi perdendo grande parte de sua imagem de protetora e fornecedora de segurança (Bauman, 2003, p. 102).

Assim, cria-se a ideia de gueto voluntário, este que não é um gueto real, mas que traz a ideia de separação: no real, não se pode sair, enquanto, voluntário, busca-se impedir a entrada das pessoas de fora e os de dentro podem sair à vontade. Os habitantes percebem, com frustração, que quanto mais seguros se sentem dentro dos limites protegidos, mais estranha e intimidadora se torna a realidade fora deles, e mais e mais coragem é exigida para se aventurar além dos guardas armados e da rede de segurança eletrônica. Os guetos escolhidos compartilham uma surpreendente habilidade de fazer com que seu isolamento se mantenha e até se intensifique (Bauman, 2003, p. 105-106).

Ao mesmo tempo, os vínculos sociais se apresentam com uma variedade de categorias que moldam as identidades e geram coletividades distintas. Essas coletividades convivem não apenas dividindo as sociedades em microcomunidades supostamente interconectadas, mas também porque os indivíduos estão inseridos simultaneamente em várias delas, o que resulta, na Modernidade, em uma maior complexificação social (Leandro, 2008, p. 169-170).

Com o avanço das novas tecnologias de comunicação, as relações sociais deixam de depender de referenciais específicos ou temporais, tornando-se viáveis por meio de conexões simbólicas, ou seja, baseadas em símbolos que criam sistemas

abstratos de identidade, confiança e proximidade. No entanto, é importante notar que essas novas tecnologias, juntamente com a nova dinâmica social, dificultam a coesão e a uniformidade das comunidades, uma vez que afetam seus mecanismos de proteção ao facilitar a comunicação entre o interior e o exterior. Isso abala e até impede o estabelecimento de fronteiras rígidas, comprometendo o conceito tradicional de comunidade ao fazer surgir acordos artificiais (Leandro, 2008, p. 169-170).

Assim, a modernidade confere às relações sociais características originadas pela maior segmentação da sociedade e pelo individualismo. A negociação da identidade e a pluralidade de identidades são não apenas possíveis, mas frequentes, o que indica que a modernidade favoreceu uma maior liberdade; os indivíduos têm agora a liberdade de escolher a identidade que melhor se adapta a suas necessidades (Leandro, 2008, p. 169-170).

É importante considerar também que a comunidade nesses termos insere em seus próprios membros elementos individualistas, particulares, privados. Faz-se comparação com a imunidade fornecida pela vacina, em que se introduz no organismo a ser protegido uma pequena quantidade de veneno; no entanto, ao contrário da vacina, o veneno inoculado não é o mesmo contra o qual se busca proporcionar imunidade. Embora esses valores possuam um significado que pode ser visto como anticomunitário e desintegrador, eles têm o potencial de colocar a própria existência da comunidade em perigo. Assim, a relação entre comunidade e imunidade se baseia em um equilíbrio instável (Castro, 2016, p. 160).

A ideia de comunidade se sustenta na tensão entre socialização e individualização. Tanto as comunidades modernas quanto as tradicionais transmitem ao indivíduo a ideia de que ele integra um todo coletivo. Contudo, ao contrário das comunidades tradicionais, a participação nas comunidades modernas é opcional, sendo fruto da escolha pessoal do indivíduo. Isso revela que a comunidade moderna não constitui uma verdadeira união de vida, mas sim uma simples união de interesses. Nesse contexto, as relações dentro da comunidade se assemelham às relações com pessoas externas: tendem a ser passageiras e a perdurar apenas enquanto houver interesses comuns (Benedetti, 2009, p. 38-39).

#### **4.1.2 *Street-level bureaucrats e variáveis organizacionais***

Levando-se em conta toda a problemática entre a modernidade e o senso de comunidade, os modelos e as novas propostas de administração pública não devem ser avaliados ou criticados como se fossem fenômenos isolados e

homogêneos, aplicados de forma uniforme a toda a sociedade. Em outras palavras, essas abordagens se aplicam a uma realidade social composta por diversos espaços de vivência humana, cada um com suas demandas e necessidades específicas. Sob essa perspectiva, os modelos fazem parte da administração pública e são essenciais para uma sociedade politicamente estruturada, assim como para o cidadão que dela participa (Salm; Menegasso, 2009, p. 99).

A administração pública consiste em um conjunto de saberes e estratégias voltadas à implementação dos serviços públicos destinados ao ser humano, reconhecido em suas diversas facetas e como membro ativo de uma sociedade politicamente estruturada e multicêntrica (Salm; Menegasso, 2009, p. 103).

Nesse sentido, cada instituição possui características próprias que influenciam suas formas de atuação. Além disso, seus integrantes podem adotar perspectivas diferentes, dependendo do órgão em que trabalham, de seu perfil pessoal e das circunstâncias específicas que se apresentam (Radomysler, 2022, p. 3-4).

Adota-se o termo *street-level bureaucrats* cunhado por Michael Lipsky (2010, p. 3) e usado para descrever os servidores públicos que interagem diretamente com os cidadãos no exercício de suas funções e que têm considerável discricionariedade na execução de seu trabalho.

Os funcionários *street-level bureaucrats* trabalham em situações que frequentemente exigem respostas às dimensões humanas dos casos. Eles têm certa discricionariedade porque as definições aceitas de suas tarefas demandam observação e julgamento sensíveis, que não podem ser reduzidos a formatos pré-programados (Lipsky, 2010, p. 15).

Às vezes, diferentes níveis de organização são mais bem compreendidos como estando intrinsecamente em conflito entre si, em vez de serem mutuamente responsivos e colaborativos. Em certos casos, entende-se os trabalhadores de cargos e funções diferentes como possuidores de interesses distintos e recursos para persegui-los. Nesse contexto, as discrepâncias entre as declarações de política e sua implementação seriam esperadas e previsíveis. As explicações para essas discrepâncias não seriam encontradas na falha ou inadequação do sistema de conformidade, mas na estrutura da situação de trabalho, a partir da qual surgem os entendimentos e formas de aplicação divergentes dos trabalhadores (Lipsky, 2010, p. 17).

Assim, percebe-se a dificuldade de uniformidade de uma política em cada órgão ou entidade:

[...] as políticas hoje são instrumentos de ação dos governos – o *government by policies* que desenvolve e aprimora o *government by law* –, fenômeno que se explica também pela maior importância da fixação de metas temporais para a ação dos governos republicanos. A função de governar – o uso do poder coativo do Estado a serviço da coesão social – seria, portanto, o fundamento imediato das políticas públicas (Bucci, 1997, p. 90-91).

Toma-se como ilustração a atuação do Ministério Público, MP, em casos de interesses coletivos, como ações coletivas ou Termos de Ajustamento de Conduta (TAC): embora instrumentos de boa valia, o seu uso ainda segue uma lógica individualista, pois a autonomia funcional de cada promotor e a falta de um planejamento estratégico para as prioridades institucionais fazem com que, no final das contas, cada promotor, diante da necessidade de responder a todas as demandas a ele atribuídas, sem espaço significativo para selecionar ou priorizar, utilize essas ferramentas coletivas de maneira desarticulada com os outros membros da instituição (Cardoso, 2009, p. 559).

Radomysler (2022, p. 18), a título de exemplo, realizou estudo etnográfico sobre a inclusão no âmbito da Promotoria de Justiça de Direitos Humanos da Inclusão Social do Ministério Público do Estado de São Paulo. Uma das conclusões relacionado à especialização no assunto e ao estabelecimento de conexões com a sociedade civil: o trabalho ali desenvolvido depende da sensibilidade do Promotor para o caso, assim como o nível de cobrança em que ele se dispõe a colocar na sua equipe a partir da sua proatividade. A atuação dos promotores, que deveria ser coordenada e estratégica, muitas vezes se dá de forma individualista, refletindo a limitação de um modelo administrativo que carece de articulação interna.

Em síntese, o estudo dos *street-level bureaucrats* é crucial para entender a complexidade da administração pública e como ela se traduz na prática. A análise desse fenômeno revela como a atuação dos servidores públicos é, muitas vezes, moldada por um contexto multifacetado de demandas sociais, individuais e institucionais, em que a discricionariedade e a subjetividade desempenham um papel central.

O reconhecimento das dificuldades de uniformidade nas políticas institucionais é outro ponto essencial. A execução dessas políticas nem sempre reflete

a intenção original de suas diretrizes, uma vez que o ambiente de trabalho e as condições específicas de cada órgão ou setor podem gerar distorções na implementação. A ausência de coesão entre os diferentes níveis de gestão e a falta de um planejamento estratégico integrado são fatores que contribuem para essa discrepância, o que se traduz em uma aplicação das políticas públicas fragmentada e, muitas vezes, desarticulada.

É fundamental compreender quais variáveis organizacionais podem influenciar a integração dos princípios da Justiça Restaurativa dentro das organizações e a participação dos diversos sujeitos em um processo de reparação de danos e restauração de relacionamentos danificados. Os valores de uma organização refletidos em sua cultura organizacional podem ter uma importância particular nesse contexto (Goodstein; Aquino, 2009, p. 627).

Portanto, estudar o fenômeno dos *street-level bureaucrats* é fundamental não apenas para compreender as dificuldades práticas da implementação de políticas institucionais, mas também para repensar as estruturas organizacionais da administração pública. Ao entender a atuação desses servidores e as limitações da gestão pública em lidar com a diversidade de demandas, pode-se pensar em modelos mais flexíveis, sensíveis e eficientes para a participação da Administração Pública como rede de comunidade participante.

#### **4.1.3 Uma proposta de participação na propositura de ANPC**

Tendo em vista o conceito de comunidade na sociedade moderna e a existência das dificuldades práticas da implementação de políticas institucionais, faz-se necessário o desenvolvimento de participação da Administração Pública no processo restaurativo que leve em consideração variáveis organizacionais.

Propõe-se que, na oitiva do ente federativo lesado prevista pelo art. 17-B da Lei de Improbidade Administrativa (Brasil, 1992b), seja levado em consideração parecer a ser realizado pela esfera correcional em cooperação com o superior imediato do infrator, a fim de que, em uma decisão coordenada e participativa, cheguem à conclusão sobre a possibilidade de reintegração do infrator levando em conta as relações interpessoais que integram o conceito de comunidade.

Entende-se que essa é uma maneira válida de garantir o modelo de micro justiça em que a Justiça Restaurativa se encontra, em que há o fundamento principal em informações obtidas de forma ascendente, a partir do conhecimento da comunidade e da sabedoria local (Oxhorn; Slakmon, 2005, p. 16).

A participação do superior imediato se dá tendo em vista as variáveis organizacionais, de maneira que a participação de uma figura próxima seria capaz de dar um enfoque mais particular à situação do agente analisado.

Entendeu-se relevante a participação do órgão correcional pela sua natureza intrínseca de fiscalização do serviço público. Todavia, ela se daria de forma integrada com as chefias imediatas, como se deu pela experiência do “Projeto Corregedoria Participativa”, no âmbito da Polícia Rodoviária Federal, o qual previa que as lideranças assumiram um papel significativamente mais participativo, especialmente no que diz respeito à avaliação de fatos irregulares e suas respectivas consequências (Moraes, 2011, p. 48).

A ideia de um parecer compartilhado entre o superior imediato em cooperação com o órgão correcional foi pensada tendo em vista a tomada de decisão compartilhada, a qual é caracterizada pelo estabelecimento de parcerias com todos os envolvidos e/ou afetados pelo processo organizacional.

Um parecer compartilhado parece ser um meio legítimo para atenuar as objeções relacionadas à capacidade institucional, na medida em que envolve os participantes das instituições sobre as quais as medidas e reformas serão aplicadas, ao mesmo tempo em que permite o aprimoramento da capacidade institucional.

Não se busca negar a participação da Advocacia Pública, tendo em vista que esta ainda é a legitimada para representar o ente em juízo, mas se busca apenas integrar à sua atuação formas de cooperação que possam trazer enfoques restaurativos nos casos possíveis.

#### **4.2 ANPC: desafios e propostas para sua efetiva implementação**

Propõe-se uma análise detalhada sobre o ANPC, abordando questões fundamentais para o aprimoramento e a implementação desse instituto no sistema jurídico brasileiro.

A partir da reflexão sobre a sujeição dos mecanismos de melhor conduta à discricionariedade, a discussão busca delimitar as condutas passíveis de acordo e discutir as soluções viáveis para garantir sua aplicabilidade de forma eficiente e justa.

A legitimidade para firmar o ANPC é outro ponto de debate, com o objetivo de esclarecer quais atores possuem autoridade para celebrar tais acordos e quais as implicações dessa atribuição.

A análise também se debruça sobre o papel do juiz na homologação do ANPC, questionando se sua função se resume a um simples ato formal ou se ele

desempenha uma função mais ativa na validação dos acordos. Em seguida, é apresentada uma proposta de definição objetiva para os requisitos do ANPC, com o intuito de criar um marco normativo mais claro e preciso.

Cada um desses tópicos visa contribuir para o aprofundamento do entendimento sobre o ANPC e suas implicações, buscando soluções que promovam maior eficiência e justiça na sua aplicação.

#### **4.2.1 Fixação de medidas objetivas**

A questão do ANPC surge como um tema relevante no âmbito do direito administrativo sancionador, especialmente quando se considera a ausência de uma regulamentação clara e detalhada sobre seus pressupostos e requisitos. Este instrumento compartilha algumas semelhanças com outros mecanismos como o Acordo de Leniência e o Acordo de não persecução penal.

A existência do ANPC acabou gerando uma série de novas dúvidas e questionamentos. Muitas dessas questões surgem, na realidade, da falta de uma regulamentação legal clara sobre os requisitos para a celebração de um ANPC (Trindade Júnior, 2021, p. 116). Este cenário de lacunas normativas e debates doutrinários exige uma análise cuidadosa, pois a ausência de uma estrutura legal consolidada pode comprometer a efetividade do instituto e gerar incertezas jurídicas.

Assim, a reflexão sobre as possíveis abordagens para regulamentar e adaptar o ANPC à realidade brasileira se torna fundamental para a construção de um sistema jurídico mais eficiente e coerente.

##### **4.2.1.1 Delimitação de condutas aptas a serem objeto de ANPC e a (des)necessária integração com a LAC**

Não há, pelo menos até o momento, uma definição clara dos pressupostos necessários para o aperfeiçoamento do ANPC. Essa afirmação, é claro, não se aplica ao acordo de não persecução na área processual penal, que, além de permitir sua celebração, estabeleceu as condições para sua aplicação (Castro, 2020, p. 215).

Castro (2020, p. 215) entende que é admissível o diálogo entre os microssistemas penal e administrativo sancionador, ambos originários do poder punitivo e sancionatório do Estado, até a criação de lei ou ato normativo pelos Ministérios Públicos Estaduais, Federal ou pelo Conselho Nacional do Ministério Público. O autor em questão reconhece que um dos fundamentos desse diálogo não é apenas a confluência dos microssistemas, que os aproxima, mas, principalmente, o fato de que, geralmente, essa proximidade decorre do ilícito comum a partir do qual

surgem as consequências sancionatórias em ambos os microsistemas – o fato de corrupção pública.

O ANPC guarda semelhança com o acordo de leniência, posicionando-se, na presente análise, como um pacto administrativo integrador, embora a legislação não estabeleça parâmetros claros e deixe uma lacuna que necessita ser preenchida. Esse vazio pode ser preenchido, pelo menos, por três áreas regulamentadas: as disposições relativas ao acordo de não persecução penal, estabelecidas pela mesma legislação que criou o acordo de não persecução cível; as normas que regem os acordos de leniência, que visam proteger o mesmo bem jurídico; ou ainda os dispositivos que podem ser entendidos como cláusulas gerais em matéria de acordos, conforme previstos na LINDB (Cardoso, 2021, p. 324).

Todavia, não se compactua com a posição acima exposta, pois, do ponto de vista da coerência sistêmica, é mais coerente interpretá-lo com base nas normas que compõem a LAC, e não por meio da analogia com regras e princípios de outras áreas do direito, como o Direito Penal ou o Processo Penal (Silveira, 2023, p. 92).

Não obstante, ainda que insuficientes as previsões a respeito do acordo de leniência da LAC, temos que elas seriam a melhor forma de preencher a lacuna deixada na LIA. Somente não se aplicariam ao acordo de leniência as limitações atinentes à isenção das sanções. Na ausência de dispositivo legal compatível com a LIA, é possível a isenção de todas as sanções no âmbito do acordo de não persecução cível, a depender da justificativa contida no acordo e dos elementos que o compõem. O que não deve ocorrer, segundo a nossa lente, é a inovação por meio de atos infralegais para preenchimento da lacuna, o que tem feito o Ministério Público de cada estado disciplinar o acordo de não persecução cível, a exemplo do Ministério Público do Estado de São Paulo, que o fez por meio da Resolução n. 1.193/2020-CPJ (Cardoso, 2021, p. 326).

Garcia (2022, p. 47), ao discorrer sobre o assunto, elenca que o papel de integrar as normas de um sistema jurídico não implica afirmar que algumas podem ser substituídas por outras de acordo com as conveniências do intérprete, com base em uma visão subjetiva de justiça ou desconsiderando as delimitações feitas pelo legislador democraticamente eleito, salvo se essas escolhas se revelarem inconstitucionais. A integração refere-se à compreensão das diversas dimensões do sistema jurídico, que são, na verdade, partes de um todo coeso, com funções e características próprias, mas que se interconectam no ordenamento do contexto sociopolítico, variando em seu grau de proximidade ou afastamento conforme os fins a que se destinam. Embora o corpo humano seja uma unidade, os olhos não podem

realizar as funções dos ouvidos, nem estes a das bocas, mesmo que todos desempenhem papéis interligados.

Para que ocorra uma interação entre as fontes do direito, é fundamental que elas possuam condições de estabelecer essa comunicação. No contexto jurídico, para que diferentes fontes do direito possam estabelecer um diálogo, é imprescindível que exista uma conexão entre elas<sup>17</sup>. Esse vínculo, frequentemente ignorado em algumas situações, surge quando normas de fontes distintas podem ter aplicação no mesmo contexto espaço-temporal. Em outras palavras, é necessário que as normas atinjam, com sua hipótese de aplicação, a mesma realidade concreta (Garcia, 2022, p. 46).

Assim como ocorre com a Lei de Improbidade Administrativa, a Lei Anticorrupção (LAC) também protege a Administração Pública, ou, mais especificamente, a probidade administrativa. A distinção, porém, está no fato de que a LAC abrange a proteção não só das entidades públicas nacionais, mas também das estrangeiras. Portanto, embora a proteção da LAC seja mais abrangente, ambas as legislações têm como um de seus principais objetivos a defesa da Administração Pública nacional (Spinardi, 2023, p. 38).

Dessa forma, questionou-se: a aplicação subsidiária da LAC na delimitação de condutas aptas a ensejar a ANPC é possível e necessária?

Não há apenas uma semelhança no que se refere aos bens jurídicos protegidos. Ao examinar os ilícitos previstos na LAC, observa-se que todos eles podem ser classificados dentro das condutas descritas como atos de improbidade administrativa. Dessa forma, em situações que envolvem condutas que são tipificadas em ambas as legislações e envolvem tanto pessoas físicas quanto jurídicas, será aplicável, a incidência de ambas as leis – a LAC para as pessoas jurídicas e a LIA para as pessoas físicas (Spinardi, 2023, p. 38-39).

Com a exposição do encaixe entre os dois dispositivos normativos, formou-se o seguinte quadro para clarificar o tema:

Tabela 6 - Encaixe de condutas da LAC na LIA.

---

<sup>17</sup> O autor traz a metáfora de que falantes de chinês não se comunicam com falantes de árabe, pelo menos não por meio da língua falada. Para que a interação seja viável, é preciso que se utilize uma "língua comum". Assim, não seria possível um diálogo entre fontes jurídicas árabes e chinesas para resolver uma questão exclusivamente inglesa.

<b>Ação descrita na LAC</b>	<b>Conduta da LAI em que ela se encaixa</b>
I - prometer, oferecer ou dar, direta ou indiretamente, vantagem indevida a agente público, ou a terceira pessoa a ele relacionada;	Dos Atos [...] que Causam Prejuízo ao Erário [...] XII – permitir, facilitar ou concorrer para que terceiro se enriqueça ilicitamente;
II – comprovadamente, financiar, custear, patrocinar ou de qualquer modo subvencionar a prática dos atos ilícitos previstos nesta Lei;	Dos Atos [...]que Causam Prejuízo ao Erário [...] XII – permitir, facilitar ou concorrer para que terceiro se enriqueça ilicitamente;
III – comprovadamente, utilizar-se de interposta pessoa física ou jurídica para ocultar ou dissimular seus reais interesses ou a identidade dos beneficiários dos atos praticados;	Dos Atos [...] que Causam Prejuízo ao Erário [...] XII – permitir, facilitar ou concorrer para que terceiro se enriqueça ilicitamente;

(continuação)

<b>Ação descrita na LAC</b>	<b>Conduta da LAI em que ela se encaixa</b>
<p>IV – no tocante a licitações e contratos:</p> <p>a) frustrar ou fraudar, mediante ajuste, combinação ou qualquer outro expediente, o caráter competitivo de procedimento licitatório público;</p>	<p>Dos Atos [...] que Atentam Contra os Princípios da Administração Pública [...]</p> <p>V – frustrar, em ofensa à imparcialidade, o caráter concorrencial de concurso público, de chamamento ou de procedimento licitatório, com vistas à obtenção de benefício próprio, direto ou indireto, ou de terceiros;</p>
<p>IV – no tocante a licitações e contratos: b) impedir, perturbar ou fraudar a realização de qualquer ato de procedimento licitatório público;</p>	<p>Dos Atos [...] que Atentam Contra os Princípios da Administração Pública [...]</p> <p>V – frustrar, em ofensa à imparcialidade, o caráter concorrencial de concurso público, de chamamento ou de procedimento licitatório, com vistas à obtenção de benefício próprio, direto ou indireto, ou de terceiros;</p>
<p>IV – no tocante a licitações e contratos: c) afastar ou procurar afastar licitante, por meio de fraude ou oferecimento de vantagem de qualquer tipo;</p>	<p>Dos Atos [...] que Atentam Contra os Princípios da Administração Pública [...]</p> <p>V – frustrar, em ofensa à imparcialidade, o caráter concorrencial de concurso público, de chamamento ou de procedimento licitatório, com vistas à obtenção de benefício próprio, direto ou indireto, ou de terceiros;</p>

(continuação)

<b>Ação descrita na LAC</b>	<b>Conduta da LAI em que ela se encaixa</b>
IV - no tocante a licitações e contratos: d) fraudar licitação pública ou contrato dela decorrente;	Dos Atos [...] que Atentam Contra os Princípios da Administração Pública [...] V - frustrar, em ofensa à imparcialidade, o caráter concorrencial de concurso público, de chamamento ou de procedimento licitatório, com vistas à obtenção de benefício próprio, direto ou indireto, ou de terceiros;
IV - no tocante a licitações e contratos: e) criar, de modo fraudulento ou irregular, pessoa jurídica para participar de licitação pública ou celebrar contrato administrativo;	Dos Atos [...] que Atentam Contra os Princípios da Administração Pública [...] V - frustrar, em ofensa à imparcialidade, o caráter concorrencial de concurso público, de chamamento ou de procedimento licitatório, com vistas à obtenção de benefício próprio, direto ou indireto, ou de terceiros;

(conclusão)

<b>Ação descrita na LAC</b>	<b>Conduta da LAI em que ela se encaixa</b>
IV - no tocante a licitações e contratos: f) obter vantagem ou benefício indevido, de modo fraudulento, de modificações ou prorrogações de contratos celebrados com a administração pública, sem autorização em lei, no ato convocatório da licitação pública ou nos respectivos instrumentos contratuais; ou	Dos Atos [...] que Importam Enriquecimento Ilícito [...] IX - perceber vantagem econômica para intermediar a liberação ou aplicação de verba pública de qualquer natureza;
IV - no tocante a licitações e contratos: g) manipular ou fraudar o equilíbrio econômico-financeiro dos contratos celebrados com a administração pública;	Dos Atos [...] que Atentam Contra os Princípios da Administração Pública [...] V - frustrar, em ofensa à imparcialidade, o caráter concorrencial de concurso público, de chamamento ou de procedimento licitatório, com vistas à obtenção de benefício próprio, direto ou indireto, ou de terceiros;
V - dificultar atividade de investigação ou fiscalização de órgãos, entidades ou agentes públicos, ou intervir em sua atuação, inclusive no âmbito das agências reguladoras e dos órgãos de fiscalização do sistema financeiro nacional.	Dos Atos [...] que Atentam Contra os Princípios da Administração Pública [...] VIII - descumprir as normas relativas à celebração, fiscalização e aprovação de contas de parcerias firmadas pela administração pública com entidades privadas.

Fonte: elaborada pela autora com base nas disposições da LAC (Brasil, 2013) e LAI (Brasil, 1992b).

A tabela anterior deixou claro que, no que tange a condutas elencadas, a LIA é mais abrangente que a LAC, residindo a principal diferença na aplicação entre pessoas físicas e jurídicas, respectivamente.

Todavia, é importante lembrar que as condutas previstas na LAC são

passíveis de negociabilidade no Acordo de Leniência, enquanto nem todas previstas na LIA são passíveis de ANPC. Afinal, o art. 17-B da LIA (Brasil, 1992b) que a aplicação do acordo será baseada “conforme as circunstâncias do caso concreto”.

Embora as condutas elencadas na LIA sejam, de fato, mais abrangentes que as da LAC, nem todas são passíveis de ANPC, por falta de regulamentação do legislador. Assim, devida é a aplicação subsidiária da LAC no que tange as condutas que são passíveis de negociação.

É claro que as divergências entre as punições tornam impraticável a aplicação literal do artigo 16 da Lei Anticorrupção, uma vez que o dispositivo permite a isenção e redução das sanções previstas na LAC. Não se trata de aplicar, no contexto do ANPC, a exclusão de penalidades que sequer estão previstas na Lei de Improbidade, mas sim de ajustar as punições especificadas no próprio texto legal, como ocorre no instituto correspondente da Lei nº 12.846/2013. É nessa correspondência que se encontra a relevância da analogia (Silveira, 2023, p. 95-96).

Não se retira, também, a total discricionariedade na ocorrência de algum ato, até porque é impossível prever todas as ações humanas, mas torna mais vinculado o âmbito de aplicação do ANPC.

A delimitação das condutas é fundamental para assegurar que o acordo seja utilizado de forma proporcional, justa e igualitária. Um sistema sem parâmetros claros pode gerar desigualdade no tratamento de casos semelhantes. A transparência na definição das condutas também facilita o controle externo, possibilitando que as partes envolvidas no processo, incluindo a sociedade civil, compreendam os limites da aplicação do acordo e possam fiscalizar sua execução.

A interação entre diferentes fontes do direito, como a LIA e a LAC, deve ser vista como um processo cuidadoso, em que a aplicação das normas ocorre de forma coordenada e respeitando os limites e objetivos de cada legislação. A busca por uma regulamentação mais precisa e adaptada ao contexto específico do direito administrativo sancionador é essencial para garantir a efetividade do ANPC, sem que isso dependa de intervenções infralegais que possam gerar insegurança jurídica.

#### 4.2.1.2 *(I) legitimidade dos entes federativos lesados*

O art. 17-B da Lei de Improbidade Administrativa (Brasil, 1992b) dispõe que o ente responsável para a celebração de ANPC é o Ministério Público. O legislador, de forma equivocada, concentrou a competência para a elaboração de acordos de

não persecução civil exclusivamente no Ministério Público, excluindo a possibilidade de iniciativa dos entes federativos, que apenas seriam consultados quando da apresentação da proposta pelo órgão ministerial (Vale; Oliveira, 2022, p. 10).

Não seria sequer permitido às pessoas jurídicas prejudicadas bloquear acordos que não garantissem a devida reparação do dano sofrido. O paradoxo surge ao se estipular que o ente público é diretamente afetado pela prática de ato ímprobo, mas não tem legitimidade para propor acordos, por meio de suas representações na Advocacia Pública. Vale ressaltar que, anteriormente, a Advocacia-Geral da União e as Procuradorias dos Estados e Municípios eram responsáveis pela liderança na negociação de acordos de não persecução civil alinhados com os interesses públicos (Vale; Oliveira, 2022, p. 10).

Nesse sentido, o STF, nas Ações Diretas de Inconstitucionalidade (ADIs) 7042 (Brasil, 2022b) e 7043 (Brasil, 2022c), concluiu pela legitimidade concorrente do MP e dos entes públicos lesados para a propositura da ação de improbidade administrativa e do ANPC, tendo em vista a lógica constitucional de proteção do patrimônio público.

Decisão acertada, pois a defesa irrestrita da Fazenda Pública, que possibilita até mesmo a adaptação às particularidades do governante vigente, originou uma instituição que não apenas protege o Estado, mas, de forma predominante, o Estado Democrático de Direito (Capellari; Spagnol, 2024, p. 4).

No direito administrativo tradicional, prevalecia a ideia de uma nítida separação entre o interesse público primário, essencial e irrenunciável, voltado para a realização da finalidade última do Estado, que consiste na oferta de serviços públicos essenciais, e o interesse público secundário, de caráter meramente patrimonial, voltado à proteção do patrimônio público. A Advocacia Pública se restringia a esse último, limitando-se, na prática, a prevenir o desfalque no tesouro nacional. Contudo, essa visão foi gradualmente substituída por uma abordagem constitucional, conferindo à Advocacia Pública um papel mais abrangente e integral, como guardião de toda a atuação do Estado. Hoje, todas as esferas dessa atuação estão interligadas, com a Advocacia Pública assumindo a defesa do Estado em sua totalidade, seja como titular de direitos, seja na implementação de políticas públicas e na garantia do respeito à legalidade (Capellari; Spagnol, 2024, p. 4).

A decisão do Legislativo é, sem dúvida, passível de críticas e capaz de enfraquecer o sistema de proteção da probidade administrativa, pois a centralização

da iniciativa exclusivamente no Ministério Público resultaria, inevitavelmente, na falta de responsabilização de diversos agentes. Essa afirmação se baseia no contexto anterior à reforma legislativa, considerando que muitas ações eram propostas apenas pelos entes federativos, os quais atuaram de forma proativa para defender o interesse público. Além disso, é importante destacar que a Constituição Federal não confere, de forma exclusiva, ao Ministério Público a responsabilidade por adotar medidas para proteger o patrimônio público. É preciso lembrar que a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios têm competência comum para preservar os interesses da coletividade. Sob essa perspectiva, excluir os entes federativos da lista de legitimados para propor ações de improbidade administrativa configuraria uma violação direta das atribuições da Advocacia-Geral da União e das Procuradorias dos Estados, que devem atuar na defesa dos interesses de seus respectivos entes federativos, tanto no âmbito judicial quanto extrajudicial, especialmente quando se trata de questões relacionadas à violação da probidade administrativa (Vale; Oliveira, 2022, p. 4).

Ademais, o desfalque nos cofres públicos, bem como a violação da moralidade administrativa, impacta negativamente o bem-estar social, comprometendo a confiança da população no Estado e prejudicando a qualidade dos serviços prestados à sociedade. Em um Estado Democrático de Direito, impõe-se ao Poder Público o dever de zelar pelo patrimônio coletivo. Dessa forma, ao deslegitimar a pessoa jurídica interessada na propositura da ação por improbidade administrativa, estaria, em última instância, infringindo cláusulas constitucionais que asseguram direitos fundamentais. Por outro lado, observa-se também uma fragilidade nas provas dentro do processo. Isso ocorre porque a pessoa jurídica afetada geralmente está mais próxima dos atos ímprobos e de seus responsáveis, e ao retirar-lhe a legitimidade ativa, comprometer-se-ia significativamente a eficácia da ação (Capellari; Spagnol, 2024, p. 7).

A pessoa jurídica interessada possui a chamada legitimação ativa bifronte, também conhecida como intervenção móvel ou migração pendular, isto é, ela pode tanto contestar a demanda quanto permanecer em silêncio ou até mesmo ingressar como litisconsorte no polo ativo, essa possibilidade não pode ser desconsiderada, mesmo após a revogação do § 3º do artigo 17 da LIA pela Lei nº 14.230/21. Trata-se de uma interpretação integrada do microsistema de tutela processual coletiva. Por outro lado, o Ministério Público detém a legitimidade extraordinária, característica do *parquet* enquanto fiscal da ordem jurídica (Capellari; Spagnol, 2024, p. 9).

Não existe qualquer contradição na coexistência da legitimidade do Ministério Público (como substituto processual da coletividade) e da Advocacia Pública (como representante do ente público) na defesa da moralidade administrativa no âmbito da proteção à probidade. Pelo contrário, a legitimidade concorrente e disjuntiva fortalece os objetivos do microsistema de tutela coletiva de direitos fundamentais, entre os quais se incluem o direito à probidade na Administração Pública (Guimarães, 2023, p. 178).

Destaca-se, ainda, que a ação de Improbidade Administrativa pode ser entendida como uma ação civil pública, com uma causa de pedir distinta e um procedimento próprio. E, sendo incontestável que a Advocacia Pública (representando o ente público) detém legitimidade para propor a ação civil pública, com o objetivo de responsabilizar por danos ao meio ambiente, ao consumidor, ou a bens de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico, por que então não teria legitimidade para ajuizar a ação civil pública relacionada a atos de improbidade administrativa no tocante à proteção do patrimônio moral da Administração? (Guimarães, 2023, p. 179)

A justificativa apresentada por alguns baseia-se na alegação de que as severas sanções por improbidade podem ser usadas de forma política, com o intuito de constranger adversários, o que levaria à necessidade de conceder legitimidade exclusiva ao Ministério Público para ajuizar a ação. No entanto, se de fato houver abusos ou desvio de finalidade no uso da lei, eles devem ser reprimidos com a rigorosidade adequada, dentro dos meios punitivos já existentes. O que não pode ser aceito é a eliminação da legitimidade do próprio ente prejudicado pelo ato ímprobo, simplesmente devido à possibilidade de ações temerárias movidas com fins políticos (Guimarães, 2023, p. 179).

Além disso, o argumento que sugere incompatibilidade entre a gravidade das penas por improbidade e a legitimidade do ente administrativo (que poderia estar influenciado por interesses político-partidários, e não republicanos) para iniciar a ação perde sua força, uma vez que a decisão sobre a imposição ou não das sanções previstas pela Lei de Improbidade cabe ao Poder Judiciário. Sob essa ótica, o órgão que inicia a ação é irrelevante, pois a sanção só será aplicada após o respeito ao contraditório e à ampla defesa, com base em decisão de uma autoridade imparcial e independente (Guimarães, 2023, p. 179).

Dessa forma, as penalidades previstas pela Lei de Improbidade só podem

ser aplicadas pelo Poder Judiciário, dentro de uma ação judicial que observe todos os trâmites processuais e as garantias fundamentais. Isso garante que a aplicação das sanções seja imparcial, seja a ação ajuizada pelo Ministério Público, seja pela Advocacia Pública (Guimarães, 2023, p. 179-180).

Em suma, a centralização da competência para a proposição da ação de improbidade administrativa exclusivamente no Ministério Público, conforme estabelecido por recente reforma, gera preocupações significativas, especialmente no que diz respeito à exclusão da legitimidade dos entes federativos e das entidades públicas lesadas.

A Advocacia Pública, como representante do ente público, tem um papel essencial na defesa do patrimônio e da moralidade administrativa, e sua exclusão do processo enfraquece a proteção ao interesse público. A coexistência de legitimidade entre a Advocacia Pública e o Ministério Público na defesa da probidade não só é possível, como também reforça os objetivos do sistema de proteção aos direitos fundamentais, em especial o direito à moralidade administrativa.

Isso tudo visa formar um modelo normativo de Direito garantista, o qual é caracterizado pela estrita legalidade própria do Estado de Direito e se manifesta de diferentes formas: no plano epistemológico, como um sistema cognitivo de poder mínimo; no plano político, como uma técnica de tutela que busca minimizar a violência e maximizar a liberdade; e, no plano jurídico, como um conjunto de restrições impostas à função punitiva do Estado, visando a proteção dos direitos dos cidadãos (Ferrajoli, 2002, p. 684).

É imprescindível garantir a plena atuação da Advocacia Pública, como legítima representante dos entes públicos, na proposição de ações que visem à proteção do patrimônio moral da Administração, assegurando a efetividade da justiça e a preservação do interesse coletivo.

#### *4.2.1.3 Participação do Tribunal de Contas*

A LIA (Brasil, 1992b), no âmbito do ANPC, dispôs que é devida a oitiva do Tribunal de Contas competente, no prazo de 90 (noventa) dias, para finalidade de apuração do valor do dano a ser ressarcido.

A disposição legal foi questionada por meio da ADI nº 7236 (Brasil, 2022d). O relator Ministro Alexandre de Moraes concedeu medida liminar para suspender sua eficácia com a justificativa de que, ao estabelecer essa disposição, a norma parece condicionar o exercício da atividade principal do Ministério Público à atuação da Corte

de Contas, interferindo indevidamente na autonomia funcional do órgão ministerial, assegurada pela Constituição, assim como a imposição de um prazo prejudica a autonomia e o autogoverno das Cortes de Contas.

A decisão se mostrou acertada, na medida em que instaurado um desafio prático: quando se considera que os Tribunais de Contas têm seus próprios planos anuais de auditoria a serem cumpridos, além de diversas competências originárias da Constituição, o que pode dificultar sua participação, no contexto dos ANPC, dentro do prazo de 90 (noventa) dias. Essas condições fazem com que esse prazo seja frequentemente considerado inadequado. Contudo, é crucial ressaltar que a falta de manifestação dentro do prazo estabelecido por lei pode prejudicar a efetividade dos acordos, em razão das causas de interrupção e suspensão dos prazos prescricionais, especialmente quando a proposta de acordo é feita no decorrer da ação ou durante a execução da sentença condenatória (Viana; Motta, 2022, p. 169).

Ainda, em relação à atuação do Ministério Público, a imposição da necessidade de ouvir um outro órgão antes da formalização do acordo de não persecução civil compromete diretamente a independência e a autonomia funcional do *parquet*. Isso transforma o processo em um ato complexo, o que contraria o objetivo principal do instituto, que visa à celeridade, efetividade, razoável duração do processo e à obtenção do resultado útil para o ressarcimento dos danos. Ao subordinar a concretização do acordo à manifestação do Tribunal de Contas, muitas dessas características deixam de ser facilmente alcançadas (Kusma; Buchta, 2023, p. 138).

No segundo aspecto, referente às competências das Cortes de Contas, a introdução de uma nova atribuição por meio de norma infraconstitucional, sem conexão com as competências constitucionalmente previstas, e especialmente na forma como foi estabelecida, resulta em uma violação da sua autonomia funcional, transformando a Corte de Contas em um verdadeiro "órgão de assessoria" do Ministério Público (Kusma; Buchta, 2023, p. 138-139).

O Tribunal de Contas competente deve observar os parâmetros fáticos e jurídicos que fundamentaram a possível quantificação preliminar realizada pelo órgão ministerial, com o objetivo de evitar que uma ampliação do escopo prejudique a eficácia dos acordos a serem celebrados, o que poderia, por consequência, desestimular sua formalização. Não se deve interpretar de forma a transformar as Cortes de Contas em "calculadoras" do Ministério Público, com legitimidade para firmar o acordo, pois essa redução de seu papel institucional não é compatível com

as atribuições constitucionais dos órgãos de controle (Viana; Motta, 2022, p. 169).

Viana e Motta (2022, p. 171) defendem que a apuração destinada ao completo ressarcimento do dano será realizada com a imprescindível oitiva do Tribunal de Contas competente, que deverá se limitar aos parâmetros já definidos nas instruções processuais que conduzem à imputação do débito, sem ampliar o escopo da investigação. Isso atenderia à exigência legal de "indicar os parâmetros utilizados", conforme disposto no §3º do art. 17-B da LIA (Brasil, 1992b). Os autores também entendem que o caminho para garantir a efetivação desse procedimento é a cooperação interinstitucional, de maneira a estabelecer, como exemplo, formas de integração entre os sistemas processuais eletrônicos dos órgãos envolvidos, a fim de assegurar que eventuais obstáculos provenientes das tradicionais comunicações interinstitucionais não prejudiquem a duração razoável dos processos, evitando que haja um descompasso com a celeridade e a busca pela efetividade processual.

A análise da imposição do prazo de 90 dias para a manifestação do Tribunal de Contas no contexto do ANPC revela desafios significativos. A cooperação interinstitucional surge como uma solução importante para superar as dificuldades práticas e garantir a efetividade do processo, especialmente no que diz respeito à integração dos sistemas processuais eletrônicos. Ao promover uma comunicação mais eficiente entre os órgãos envolvidos, é possível evitar que obstáculos tradicionais prejudiquem o andamento do processo, garantindo a durabilidade razoável dos acordos e assegurando a efetividade das ações propostas. Assim, o caminho para a eficácia do ANPC passa, de fato, por um equilíbrio que respeite a autonomia dos órgãos e a necessidade de uma tramitação ágil e eficaz.

#### **4.2.2 O papel do juiz na ANPC**

Inicialmente, para fins de comparação entre os demais instrumentos de negociabilidade, buscou-se analisar o papel do judiciário no TAC e no Acordo de Leniência, para, só depois, estudar como se dá a postura do juiz no âmbito do ANPC.

No TAC, de forma geral, o compromisso deve ser formalizado por meio de termo, dispensando a assinatura de testemunhas e a necessidade de homologação judicial para que produza seus efeitos. Sua eficácia, em regra geral, dá-se imediatamente após a assinatura do termo, desde que este seja válido tanto formal quanto materialmente (Garcia, 2021, p. 74).

A principal relevância desse compromisso está em evitar a judicialização de questões que podem ser resolvidas por meio do acordo entre as próprias partes

envolvidas. A solução obtida dessa forma tende a ser mais rápida e menos traumática para todos os envolvidos, especialmente para o infrator do direito transindividual, que pode se beneficiar, entre outras vantagens, de prazos mais adequados à sua realidade para cumprir a obrigação. Foi essa constatação que levou à mitigação do princípio da obrigatoriedade da ação civil pública, permitindo que se obtenha o mesmo resultado útil por meio de um instrumento alternativo (Garcia, 2021, p. 74).

Em contrapartida, no Acordo de Leniência, a LAC (Brasil, 2013) não menciona a necessidade de homologação judicial. A Portaria Conjunta nº 4/2019 (Brasil, 2019b), dispositivo normativo que regulamenta os procedimentos para negociação, celebração e acompanhamento dos acordos de leniência no âmbito federal, também carece de regulamentação nesse sentido, sendo a disposição mais próxima sobre eventual homologação – administrativa ou judicial - a presente no § 6º do art. 7º em que prevê que o Secretário de Combate à Corrupção da CGU encaminhará o relatório final da comissão do acordo para manifestação conjunta do Procurador-Geral da União e do Consultor Jurídico da CGU, com posterior submissão ao Ministro de Estado da CGU e ao Advogado-Geral da União.

Assim, percebe-se que não há regulamentação legal referente a necessidade de homologação judicial do Acordo de Leniência. Garcia (2021, p. 92) ensina que o sistema sancionador brasileiro possui como característica estrutural a exigência de homologação dos acordos relacionados a sanções pela autoridade competente para sua aplicação. Exceções a essa regra são o caso do Sistema Brasileiro de Defesa da Concorrência<sup>18</sup> e o Acordo de Leniência, “ao permitir que acordo homônimo, celebrado no plano administrativo [...] afaste sanção a ser aplicada no plano judicial [...]” (Garcia, 2021, p. 92).

Em contrapartida, no ANPC, é imprescindível a homologação judicial do ANPC. Ora, a LIA conferiu ao juiz a responsabilidade de homologar o ANPC, independentemente do estágio em que ele seja celebrado, mas não detalhou os procedimentos específicos para a realização dessa atividade, o que permite a manifestação de diversas interpretações sobre como ela deve ser conduzida na prática (Hillen, 2024, p. 89).

Ainda, conforme expõe Garcia (2021, p. 91), apenas o juiz possui a competência para aplicar as sanções previstas nesse contexto (art. 12, parágrafo

---

<sup>18</sup> A Lei nº 12.529/2011 estabelece que o acordo de leniência celebrado no âmbito do CADE na extinção da punibilidade dos crimes nele indicados.

único, da LIA) e as sanções de perda da função pública e suspensão dos direitos políticos só se tornam efetivas com o trânsito em julgado da sentença condenatória (art. 20, caput, da LIA).

A exigência de homologação do acordo constitui uma modalidade específica de controle externo sobre os atos administrativos. A fiscalização dos atos da Administração Pública tem fundamento direto na Constituição, seja pela maneira como esta organiza as atividades administrativas, seja pela determinação expressa da inafastabilidade da jurisdição. Entende-se que essa norma se aplica de forma abrangente à totalidade das ações administrativas, não se restringindo apenas aos atos imperativos, mas também alcançando as ações consensuais do Estado (Hillen, 2024, p. 70).

Mello (2024, p. 20-21) entende que a análise a ser realizada pelo Poder Judiciário na homologação dos acordos deve partir de uma postura de contenção do juiz em relação à decisão tomada pela autoridade que celebrou o acordo, a qual se presume possuir a qualificação técnica e a competência institucional necessárias para regular a questão em pauta, além de estar em consonância com os objetivos operacionais definidos, com base nas disposições legais. Isso se justifica porque, após a obtenção de elementos suficientes para identificar a prática de atos configuradores de improbidade administrativa, a competência para firmar acordos foi restrita a órgãos que possuem os meios necessários para tal. Trata-se de uma alternativa eficaz para resolver o caso, embora ainda dependa da aprovação judicial.

Assim foi a conclusão do Superior Tribunal de Justiça nos Embargos de Divergência, em Agravo em Recurso Especial nº 102.585-RS (Brasil, 2022e): a função do Judiciário na homologação dos acordos envolvendo improbidade administrativa abrange a análise dos requisitos formais e do conteúdo do acordo em si. O juiz deve, após ouvir o ente federativo lesado, avaliar se a convenção atende aos interesses da coletividade, levando em consideração as especificidades subjetivas e objetivas do caso, bem como o princípio constitucional da razoável duração do processo, incluindo a fase satisfativa.

Os requisitos essenciais para a existência do acordo devem considerar o agente que o celebra, a necessidade de seu consentimento pessoal ou competência legal, além da razão para a celebração. No que tange à validade, serão passíveis de análise, desde que exista formalização adequada para verificar os elementos de capacidade fática ou representação do agente, sua manifestação livre de

consentimento ou autorização normativa, a licitude e a determinabilidade do objeto, assim como a observância da forma prescrita, que não seja proibida por lei (Mello, 2024, p. 28).

É fundamental que a norma aplicável também seja levada em consideração ao se determinar o tipo de controle a ser exercido pelo Judiciário na análise substancial de acordos. Ou seja, a intensidade normativa do parâmetro em questão, que pode variar conforme a presença de regras, conceitos jurídicos indeterminados ou princípios, influencia diretamente o processo de homologação judicial (Hillen, 2024, p. 84).

No caso do ANPC, existem duas previsões específicas que orientam a conformação do conteúdo do acordo sob a ótica das obrigações a serem impostas ao administrado: primeiramente, estão os elementos classificados como resultados obrigatórios, quais sejam: o ressarcimento integral do dano e a devolução da vantagem ilícita à pessoa jurídica lesada. Em segundo, a previsão de atipicidade das obrigações possíveis de serem pactuadas, permitindo a inclusão de “outras medidas em favor do interesse público e de boas práticas administrativas”, conforme § 6º, do art. 17-B, da LIA (Hillen, 2024, p. 84).

Os resultados obrigatórios, que estão expressos na forma de regras, exigem um controle jurisdicional mais rigoroso, com o objetivo de avaliar a conformidade do ato. Assim, cabe ao juiz verificar se o ressarcimento total do dano e a reversão da vantagem obtida foram devidamente contemplados no acordo, seja por meio de obrigações a serem cumpridas ou pela comprovação de sua prévia satisfação, e, caso contrário, negar a homologação (Hillen, 2024, p. 84).

A análise na homologação não se limita apenas aos aspectos formais; ela se estende à substância do acordo. A exigência de homologação dos acordos pré-processuais, a possibilidade de objeção por parte do colegitimado e a necessidade de resguardar o interesse público e proteger as garantias dos acusados ou investigados refletem a escolha legal por um controle judicial mais rigoroso e efetivo (Hillen, 2024, p. 84).

A profundidade desse controle jurisdicional, nesse contexto, varia conforme a complexidade da norma aplicável. Os resultados obrigatórios, como o ressarcimento integral do dano e a devolução à pessoa jurídica lesada da vantagem indevida, expressos de forma clara em regras, são sujeitos a um controle de correção. Assim, quando se constata a ocorrência de dano e vantagem indevida, essas obrigações

precisam estar presentes no acordo (Hillen, 2024, p. 84).

Por outro lado, as demais cláusulas e obrigações estabelecidas no acordo são avaliadas à luz de diversas questões: a personalidade do agente, a natureza, circunstâncias, gravidade e repercussão social do ato de improbidade, e as vantagens para o interesse público de uma solução rápida, os quais estão presentes artigo 17-B, §2º da LIA. Esses conceitos são indeterminados do ponto de vista jurídico, o que implica em um controle de razoabilidade, e não de correção. Nesse caso, o juiz não deve se preocupar em verificar se o resultado foi o mais adequado ou o melhor possível segundo sua própria visão, mas sim se a decisão foi fundamentada e justificada com base nas particularidades do caso concreto, tornando-se, assim, justificável e razoável (Hillen, 2024, p. 84).

Em conclusão, a análise comparativa dos instrumentos de negociabilidade, especificamente o TAC, o Acordo de Leniência e o ANPC, revela importantes diferenças no papel do Judiciário, especialmente em relação à exigência de homologação judicial. Enquanto no TAC a homologação judicial não é necessária para que o acordo tenha efeitos, o Acordo de Leniência, embora dependa de uma regulamentação que se atenha à formalização e fiscalização, também não exige homologação judicial para sua efetividade.

No entanto, o ANPC se distingue por requerer a homologação judicial, refletindo uma maior intervenção do Judiciário no controle dos acordos, com a finalidade de garantir o cumprimento dos objetivos de interesse público e a legitimidade do processo.

A exigência de homologação no caso do ANPC visa assegurar que as obrigações impostas, especialmente o ressarcimento integral do dano e a devolução das vantagens ilícitas, sejam cumpridas de maneira adequada. O papel do juiz nesse contexto é crucial, pois não se limita à análise formal do acordo, mas se estende ao exame substancial do conteúdo, buscando garantir que os interesses da coletividade sejam resguardados e que a solução acordada seja justa e razoável.

Em última análise, o controle judicial no âmbito do ANPC é mais rigoroso devido à natureza das sanções envolvidas e à necessidade de proteger o interesse público, o que justifica uma postura mais cautelosa por parte do Judiciário. Esse controle, no entanto, deve respeitar a competência técnica dos órgãos que firmam os acordos, evitando uma interferência desproporcional, mas assegurando que o acordo se alinhe com os princípios da legalidade, razoabilidade e interesse público.

### 4.3 Ponto de partida das discussões da Justiça Restaurativa no âmbito da improbidade administrativa: Fixação de patamar máximo de ressarcimento ao erário para realização do ANPC

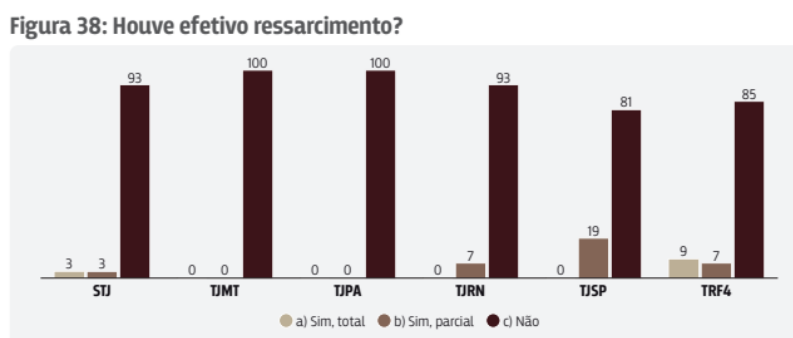
Como demonstrado durante esse trabalho, a falta de regulamentação legal sobre diversos aspectos do ANPC se mostrou prejudicial para melhor garantia do procedimento e do interesse público. Por isso, defende-se que haja uma regulamentação geral de diversos aspectos.

No tópico 4.1.3, defendeu-se emissão de parecer a ser realizado pela esfera correccional em cooperação com o superior imediato do infrator, a fim de que, em uma decisão coordenada e participativa, cheguem à conclusão sobre a possibilidade de reintegração do infrator levando em conta as relações interpessoais que integram o conceito de comunidade.

Agora, de uma maneira mais geral, defende-se a formação de um grupo de trabalho entre o ente federativo lesado, o Ministério Público e o Tribunal de Contas a fim de estabelecer alguns parâmetros máximos para ressarcimento ao erário.

Estabeleceu-se como de grande relevância o aspecto do ressarcimento tendo em vista que, conforme pesquisa realizada pelo CNJ em 2015<sup>19</sup>, na maioria dos casos de Improbidade Administrativa não houve efetivo ressarcimento ao erário:

Figura 3 - Efetivo ressarcimento ao erário nas ações da LIA.



Fonte: Brasil, 2016, p. 70.

Apesar da longa tramitação dos processos, foram raras as ações nas quais se efetivamente buscou a reparação dos danos. As ações de Improbidade Administrativa, em muitos casos, não têm um desfecho satisfatório, com uma parte considerável delas se arrastando por décadas, o que resulta em um baixo índice de

<sup>19</sup> Embora a LIA tenha passado por alterações significativas em 2021, não foi possível encontrar estudo do CNJ mais recente que o aqui trazido.

ressarcimentos. Além disso, existem diversos mecanismos pouco utilizados pelo Ministério Público, como a hipoteca judicial após a sentença e o início da execução provisória quando o recurso de apelação é recebido com efeito suspensivo (Brasil, 2015b, p. 85).

Assim, garantir o ressarcimento ao erário é uma questão de responsabilidade fiscal, atuarial e ética. Quando agentes públicos ou privados cometem atos ilegais que causam danos aos cofres públicos, é fundamental que o valor desviado ou perdido seja recuperado. Isso não apenas visa restaurar o equilíbrio financeiro do Estado, mas também reforçar a confiança da população nas instituições públicas e na administração pública.

Além disso, a criação de mecanismos eficazes de ressarcimento é uma forma de desestimular práticas ilícitas. O risco de ter que devolver o valor desviado, somado a outras sanções como multas e a perda de bens, serve como um fator dissuasivo. Sem uma garantia sólida de que os responsáveis pelos danos terão de reparar os prejuízos, a impunidade se instala, criando um ciclo vicioso de corrupção e má gestão dos recursos públicos.

Sugere-se a criação de patamares de valores máximos de ressarcimento ao erário que permitam a realização de ANPC, de maneira que passado esse valor, não seria mais viável a realização do acordo. Seria conjugado, obviamente, com outros aspectos, como personalidade do agente, com base no parecer da chefia imediata, conforme parâmetro da proporcionalidade.

Pensa-se que isso se daria de forma semelhante como ocorre com os valores máximos para cobrança extrajudicial de débitos fiscais antes do ajuizamento da execução fiscal, com a ponderação entre baixa reprovabilidade social e dificuldade futura de ressarcimento do valor, na tentativa de concentrar esforço para questões de maior relevância para o âmbito administrativo.

A medida a ser proposta se harmoniza com entendimento do STF (Brasil, 2023d) que preza pela extinção de execuções fiscais de baixo valor e adequação de medidas pela Fazenda Pública<sup>20</sup>, de maneira a garantir melhor equivalência entre

---

<sup>20</sup> Tema 1184: “1. É legítima a extinção de execução fiscal de baixo valor pela ausência de interesse de agir tendo em vista o princípio constitucional da eficiência administrativa, respeitada a competência constitucional de cada ente federado. 2. O ajuizamento da execução fiscal dependerá da prévia adoção das seguintes providências: a) tentativa de conciliação ou adoção de solução administrativa; e b) protesto do título, salvo por motivo de eficiência administrativa, comprovando-se a inadequação da medida. 3. O trâmite de ações de execução fiscal não impede os entes federados de pedirem a

verdadeira efetividade e custos envolvidos. Embora o ressarcimento ao erário aqui estudado não se trate de débitos fiscais, o entendimento exposto mostra que cada vez mais o Judiciário preza pela análise do custo da tramitação de litígios e do valor a ser recebido.

De fato, a LIA exige a homologação judicial do ANPC. Todavia, caso o procedimento de homologação tende a ser mais célere e simples que o comum.

Não há justificativa para acionar o aparato judiciário, no procedimento comum que é marcado pela morosidade, caso o resultado desejado não seja apropriado. Por apropriado, entende-se a capacidade de corrigir a situação antijurídica que motivou o exercício do direito de ação. Por outro lado, a necessidade se configura quando a intervenção estatal é o único e mais eficaz meio de solucionar a questão em questão (Moreira; Galdino, 2021, p. 140).

Não se pretende esgotar a proposta de realização do acordo, mas apenas trazer fixação de parâmetros para ressarcimento do erário, uma das principais finalidades do acordo, mas que, conforme trazido anteriormente, não vem sendo satisfeita na maioria dos casos.

Em conclusão, a dificuldade de efetivação do ressarcimento nos casos de Improbidade Administrativa, associada à morosidade dos processos, evidencia a necessidade de uma abordagem mais eficiente e de maior compromisso dos órgãos responsáveis, como o ente federativo, o Ministério Público e o Tribunal de Contas. A formação de um grupo de trabalho entre essas instituições, com a definição de parâmetros claros e valores máximos para o ressarcimento no ANPC, pode ser uma medida importante para garantir que os danos causados aos cofres públicos sejam efetivamente reparados, ao mesmo tempo em que desestimula a prática de atos ilícitos.

Além disso, a adoção de patamares para o ressarcimento no ANPC pode otimizar os esforços administrativos, concentrando recursos em questões de maior relevância e proporcionando uma análise mais eficaz do custo-benefício envolvido na tramitação dos litígios. Também se alinha a essa visão de agilidade, visando à celeridade e à adequação das medidas, sem comprometer a eficácia das sanções, de forma a materializar a justiça administrativa.

Portanto, garantir a reparação de danos ao erário não deve ser visto

---

suspensão do processo para a adoção das medidas previstas no item 2, devendo, nesse caso, o juiz ser comunicado do prazo para as providências cabíveis”

apenas como um imperativo jurídico, mas como um passo fundamental para restaurar o equilíbrio financeiro, atuarial e moral das instituições, de maneira que as propostas de

## 5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A JR se configura como uma alternativa ao modelo tradicional de justiça sancionatória, buscando não apenas a punição do infrator, mas a restauração das relações afetadas pelo crime e a reintegração da vítima à comunidade. Ao contrário da Justiça Tradicional, que se foca na imposição de sanções ao infrator, muitas vezes com um viés punitivo e estigmatizante, a JR propõe um modelo mais colaborativo, centrado no diálogo e na reconstrução das relações humanas rompidas pelo ato criminoso.

Apesar de suas características inovadoras, a Justiça Restaurativa não busca substituir completamente o sistema judicial tradicional. Ela depende da disposição das partes envolvidas no processo e da natureza do caso em questão, o que implica que a sua aplicação seja uma escolha possível, mas não obrigatória. O objetivo da JR é criar um espaço de escuta e de reparação, onde tanto a vítima quanto o infrator possam expressar suas necessidades e perspectivas. Essa abordagem é essencial para evitar que as vítimas e os ofensores permaneçam em uma relação de confronto, mas sim para promover a compreensão mútua e a resolução do conflito de uma forma mais humana e menos punitiva.

Dentre as principais diferenças entre a Justiça Restaurativa e o sistema de Justiça Tradicional, destaca-se o foco na satisfação das necessidades das vítimas, e não apenas na punição do infrator. A JR busca promover a reconciliação entre o ofendido e a comunidade, tratando o infrator não apenas como um criminoso a ser punido, mas como uma pessoa capaz de se reintegrar à sociedade. Nesse sentido, a abordagem restaurativa procura não apenas reparar os danos materiais causados pelo crime, mas também restaurar a dignidade das pessoas envolvidas e a convivência social.

No que tange à normatização brasileira, encontram-se diversos pontos que devem ser melhor trabalhados. O primeiro deles é o papel do facilitador: de fato, é fundamental a participação de profissionais devidamente capacitados por meio de cursos de aperfeiçoamento contínuo. No entanto, a resolução em questão ainda não especifica os critérios para esses cursos.

Em seguida, embora a participação da Rede de Garantia de Direitos local e da comunidade seja vista de forma positiva, é necessário um aprofundamento sobre o que exatamente envolve essa participação e quem seriam os agentes ou grupos responsáveis por integrá-la de maneira efetiva. Em uma visão geral da JR, a Rede de

Garantia de Direitos, por exemplo, pode englobar uma série de organizações, desde entidades governamentais até organizações não governamentais, movimentos sociais, e até mesmo representantes da própria comunidade local.

Portanto, é crucial que se definam com clareza os papéis e as responsabilidades de cada participante dentro da rede, bem como os mecanismos de integração e colaboração entre os diversos atores envolvidos. Além disso, a identificação de quais membros da comunidade terão voz ativa no processo, seja como facilitadores, mediadores ou outros papéis, deve ser cuidadosamente planejada. Isso garante que a participação da comunidade não seja apenas simbólica, mas efetiva, com impacto real na resolução dos conflitos e na restauração das relações sociais afetadas.

No que se refere aos requisitos para encaminhamento dos casos para a JR, observa-se que, embora haja uma análise generalista, o enfoque principal do dispositivo normativo estudado ainda está no âmbito penal judicial. Existe um capítulo específico dedicado à aplicação judicial, mas a única referência à aplicação extrajudicial aparece de maneira vaga, mencionando que as partes têm a faculdade de submeter acordos e planos de ação à homologação dos magistrados responsáveis. Essa abordagem deixa de fora a possibilidade de uma aplicação mais ampla e diversificada da Justiça Restaurativa, especialmente fora dos limites do sistema judicial formal.

Além disso, uma crítica importante é a falta de critérios bem definidos para o encaminhamento dos casos, o que acaba por depender da discricionariedade dos magistrados e do Ministério Público. Essa falta de clareza nos procedimentos pode resultar em insegurança jurídica e em uma aplicação inconsistente dos programas restaurativos. Existe ainda o risco de que os acordos celebrados durante o processo restaurativo não sejam reconhecidos pela autoridade judiciária durante a decisão final, o que enfraquece a efetividade e a credibilidade desses mecanismos.

Para evitar esses riscos, é essencial que os programas restaurativos estabeleçam critérios claros e específicos para o seu funcionamento. Isso inclui a definição do perfil do público-alvo, as condições em que os sistemas retributivo e restaurativo podem ser utilizados de forma complementar, e as limitações de cada abordagem. A transparência nesses critérios e procedimentos é fundamental para garantir que as decisões sejam tomadas de maneira consistente e justa, minimizando a margem para interpretações subjetivas e permitindo que a JR seja aplicada de forma

mais eficiente e equitativa.

Ao definir parâmetros claros, será possível não apenas assegurar a efetividade dos programas, mas também aumentar a confiança dos envolvidos no processo e promover uma verdadeira transformação nas relações entre a justiça, a comunidade e os indivíduos afetados pelo conflito.

Na aplicação do princípio da insignificância no PAD, percebe-se uma área cinzenta na medida em que, embora não aceite, em regra, a aplicação deste no PAD, é acolhido quando se apresenta como componente da proporcionalidade, e não como um princípio independente. A utilização da insignificância como um componente da proporcionalidade possibilita uma leitura mais ampla e justa da legislação, especialmente em contextos em que a aplicação rígida da tipicidade poderia resultar em punições desproporcionais.

No estudo do TAC feito nesse trabalho, concluiu-se que é importante a inclusão de disposições sobre soluções consensuais na lei geral que rege os servidores federais. Isso ajudaria a estabelecer diretrizes claras e objetivas para a celebração de acordos no âmbito disciplinar, enviando uma mensagem clara do legislador federal aos administradores, incentivando a ampliação de soluções consensuais no direito disciplinar brasileiro, especialmente para os entes federativos e seus órgãos ou entidades.

Outro ponto a ser destacado é a ausência de uma comissão específica para formalização ou acompanhamento do TAC, algo que é comumente observado no PAD. Não obstante a instrumentalização do TAC possa ser sugerida pela comissão responsável pelo processo correccional, ainda não há menção de uma atualização ou acompanhamento dessa comissão durante a negociação do TAC. No sistema jurídico brasileiro, as comissões têm um papel fundamental na condução dos procedimentos disciplinares, garantindo o respeito aos requisitos do devido processo legal. Portanto, a criação de uma comissão específica para formalizar e acompanhar o TAC poderia trazer mais transparência e eficácia ao processo.

Quanto ao Acordo de Leniência previsto na LAC, deparou-se com a problemática da competência, pois não há uma delimitação legal clara, de maneira a debater diversos pontos de vistas da legitimidade para firmar o acordo: a) o Ministério Público pela credibilidade e pelo guardião da ordem jurídica; b) o ente jurídico, por ser o lesado; c) o Tribunal de Contas, por envolver ressarcimento ao erário.

Ao estabelecer uma nova forma de punição para pessoas jurídicas

envolvidas em atos de corrupção e possibilitar a formalização de acordos de leniência, a LAC criou um cenário propício para a disputa entre as autoridades responsáveis pelo microssistema anticorrupção. Nesse contexto, cada autoridade, com base em interpretações mais ou menos flexíveis da Lei Anticorrupção e de outras normas do ordenamento jurídico brasileiro, busca definir sua competência para negociar e assinar esses acordos, bem como estabelecer os efeitos decorrentes deles.

Defende-se que o MP e o ente prejudicado sejam os responsáveis por firmar o acordo. No entanto, isso não impede que o Tribunal de Contas exerça sua função de fiscalização. Essa abordagem parece se alinhar a um sistema de mecanismos e incentivos que não apenas não restringem, mas estimulam a colaboração com as autoridades competentes, visando garantir boas práticas no combate à corrupção e aos cartéis. Para implementar um sistema centralizado para negociação de acordos de leniência, é fundamental que a solução se concentre em potencializar a segurança jurídica, a transparência e a previsibilidade desses acordos. Além disso, é importante que o sistema aumente a probabilidade de detectar condutas ilícitas, ao mesmo tempo em que assegura punições severas, gerando maior confiança para futuros proponentes.

Adentrando no estudo sobre o ANPC e a JR, foi feito de como se daria a participação da Administração Pública em um processo restaurativo. Tendo em vista que um dos principais momentos é o encontro entre o infrator e a comunidade, buscou-se, primeiramente, classificar o que seria comunidade em termos gerais e específicos para o âmbito do Direito Administrativo Sancionador.

Considerando a complexidade das relações entre modernidade e senso de comunidade, os modelos e as novas propostas de administração pública não devem ser avaliados ou criticados como fenômenos isolados e homogêneos, aplicados de maneira uniforme a toda a sociedade. Ou seja, essas abordagens devem ser vistas dentro de uma realidade social composta por diferentes espaços de convivência humana, cada um com suas demandas e necessidades particulares. Sob essa ótica, os modelos de administração pública são fundamentais para a estruturação política da sociedade e para o cidadão que dela participa.

Nesse contexto, cada instituição apresenta características próprias que influenciam suas formas de atuação. Além disso, os membros dessas instituições podem adotar perspectivas distintas, dependendo do órgão em que atuam, de seu perfil pessoal e das circunstâncias específicas que enfrentam.

O reconhecimento das dificuldades em alcançar uniformidade nas políticas institucionais é um ponto crucial. A implementação dessas políticas nem sempre reflete a intenção original de suas diretrizes, pois as condições e o ambiente de trabalho específicos de cada órgão ou setor podem gerar distorções no processo. A falta de coesão entre os diferentes níveis de gestão e a ausência de um planejamento estratégico integrado são fatores que contribuem para essa inconsistência, resultando em uma aplicação fragmentada e, muitas vezes, desarticulada das políticas públicas. Portanto, estudar o fenômeno dos *street-level bureaucrats* se mostrou essencial para compreender as dificuldades práticas da execução das políticas institucionais, mas também para repensar as estruturas organizacionais da administração pública.

Percebendo-se que é possível que cada instituição dite formas de atuação próprias, com perspectivas diferentes, dependendo do órgão em que trabalham, de perfil pessoal do servidor e das circunstâncias específicas que se apresentam, apresentou-se um modelo de participação da Administração Pública como comunidade: na oitiva do ente federativo lesado, sugere-se que seja levado em consideração parecer a ser realizado pela esfera correccional em cooperação com o superior imediato do infrator, a fim de que, em uma decisão coordenada e participativa, cheguem à conclusão sobre a possibilidade de reintegração do infrator levando em conta as relações interpessoais que integram o conceito de comunidade.

A participação do superior imediato se dá tendo em vista as variáveis organizacionais, de maneira que a participação de uma figura próxima seria capaz de dar um enfoque mais particular à situação do agente analisado. A ideia de um parecer compartilhado entre o superior imediato em cooperação com o órgão correccional foi pensada tendo em vista a tomada de decisão compartilhada, a qual é caracterizada pelo estabelecimento de parcerias com todos os envolvidos e/ou afetados pelo processo organizacional. Esse modelo parece ser um meio legítimo para atenuar as objeções relacionadas à capacidade institucional, na medida em que envolve os participantes das instituições sobre as quais as medidas e reformas serão aplicadas, ao mesmo tempo em que permite o aprimoramento da capacidade institucional.

Tendo em vista que a legislação brasileira que rege o ANPC é silente sobre as condições que ensejam a aplicação do acordo, fez-se necessário discutir eventual integração com outras normas. Entendeu-se como mais coerente interpretar a omissão com base nas normas que compõem a LAC, e não por meio da analogia com regras e princípios de outras áreas do direito, como o Direito Penal ou o Processo

Penal.

Ainda, ao examinar os ilícitos previstos na LAC, observou-se que todos eles podem ser classificados dentro das condutas descritas como atos de improbidade administrativa. Todavia, as condutas previstas na LAC são passíveis de negociabilidade no Acordo de Leniência, enquanto nem todas previstas na LIA são passíveis de ANPC. Assim, devida é a aplicação subsidiária da LAC no que tange as condutas que são passíveis de negociação. A delimitação das condutas é fundamental para assegurar que o acordo seja utilizado de forma proporcional, justa e igualitária.

Ademais, a centralização da competência para a proposição da ação de improbidade administrativa exclusivamente no Ministério Público, conforme determinado pela recente reforma, levanta preocupações relevantes, especialmente no que se refere à exclusão da legitimidade dos entes federativos e das entidades públicas prejudicadas. A Advocacia Pública, enquanto representante do ente público, desempenha um papel crucial na defesa do patrimônio e da moralidade administrativa, e sua exclusão do processo enfraquece a proteção do interesse público. A coexistência de legitimidade entre a Advocacia Pública e o Ministério Público na defesa da probidade não apenas é viável, mas também fortalece os objetivos do sistema de proteção aos direitos fundamentais, especialmente o direito à moralidade administrativa.

No que tange à participação do Tribunal de Contas, a cooperação interinstitucional é a resposta, de maneira a não reduzir a autonomia de órgãos ou afetar negativamente seu desenvolvimento. Alternativa interessante para essa cooperação é a integração entre os sistemas processuais eletrônicos dos órgãos envolvidos, a fim de assegurar que eventuais obstáculos provenientes das tradicionais comunicações interinstitucionais não prejudiquem a duração razoável dos processos, evitando que haja um descompasso com a celeridade e a busca pela efetividade processual.

A exigência de homologação no caso do ANPC tem como objetivo garantir que as obrigações impostas sejam cumpridas de maneira adequada. O papel do juiz, nesse contexto, é fundamental, pois sua atuação vai além da análise formal do acordo, abrangendo também a avaliação substancial do conteúdo, a fim de assegurar que os interesses da coletividade sejam protegidos e que a solução acordada seja justa e razoável. O controle judicial no âmbito do ANPC é mais rigoroso tendo em vista a natureza das sanções envolvidas e à necessidade de resguardar o interesse público,

o que justifica uma postura mais cautelosa por parte do Judiciário. No entanto, esse controle deve respeitar a competência técnica dos órgãos responsáveis pela celebração dos acordos, evitando interferências desproporcionais, mas garantindo que o acordo esteja em conformidade com os princípios da legalidade, razoabilidade e interesse público.

Sugere-se, por fim, a criação de limites para os valores máximos de ressarcimento ao erário que permitam a celebração do ANPC, de modo que, ao ultrapassar esse valor, a viabilidade do acordo seria comprometida. Esses limites seriam definidos levando em conta outros aspectos, como a personalidade do agente, com base na avaliação da chefia imediata.

A proposta se assemelha à prática adotada para os valores máximos de cobrança extrajudicial de débitos fiscais antes do ajuizamento da execução fiscal, levando em consideração a baixa reprovabilidade social e a possível dificuldade futura de ressarcimento do valor, com o objetivo de concentrar os esforços nas questões mais relevantes para a administração pública. Seria conjugado, obviamente, com outros aspectos, como personalidade do agente, com base no parecer da chefia imediata.

O intuito dessa proposta não é esgotar as possibilidades de celebração do acordo, mas estabelecer parâmetros para o ressarcimento do erário, uma das principais finalidades do ANPC, que não tem sido plenamente atendida na maioria dos casos.

As propostas apresentadas neste trabalho - quais sejam: a criação de limites para os valores máximos de ressarcimento ao erário que permitam a celebração do ANPC e parecer a ser realizado pela esfera correccional em cooperação com o superior imediato do infrator - não têm a intenção de esgotar o tema, mas sim de oferecer um ponto de partida para o desenvolvimento de soluções mais eficazes e adaptadas à realidade da administração pública. Acredita-se que, a partir dessas reflexões iniciais, será possível fomentar discussões mais aprofundadas e promover avanços na implementação de mecanismos mais eficientes e justos, alinhados aos princípios da legalidade, da transparência e da efetividade na gestão pública.

## REFERÊNCIAS

- ALMEIDA, Pedro Luiz Ferreira. O princípio da insignificância e a improbidade administrativa. **Revista Digital de Direito Administrativo - RDDA**, vol. 8, n. 1, 2021.
- ALVES, Elizete Lanzoni; PACHECO, André. A Relevância Da Atuação Das Comissões Permanentes Dicipinares Sob A Ótica Da Segurança Jurídica E Da Impessoalidade No Estado De Santa Catarina. **Revista Jurídica da Oab/Sc**, [S.L.], v. 3, n. -, p. 1-25, 6 jul. 2023.
- ALVES, Francisco Sérgio Maia. Análise da juridicidade do controle dos acordos de leniência da Lei Anticorrupção Empresarial pelo Tribunal De Contas da União. **Revista da Agu**, [S.L.], v. 17, n. 2, p. 155-182, 29 jun. 2018.
- ARANTES, Rogério Bastos. Direito e política: o ministério público e a defesa dos direitos coletivos. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, [S.L.], v. 14, n. 39, p. 83-102, fev. 1999.
- AZVEDO, Juliana Fonseca de. **A solução da competência como elemento fundamental para a validade e a consolidação do acordo de leniência da lei anticorrupção**. 2022. Dissertação (Mestrado Profissional em Direito) – Faculdade de Direito, Fundação Getúlio Vargas, São Paulo, 2022. Disponível em: <https://repositorio.fgv.br/items/8ae0cc7b-8c6f-4d56-b3f9-a962f8ad5983>. Acesso em: 29 nov. 2024.
- BALINSKI, Ricardo. **O termo de ajustamento de conduta no processo administrativo disciplinar**. Trabalho de Conclusão de Curso (Graduação – Direito), Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2018.
- BAUMAN, Zygmunt. **Comunidade: a busca por segurança no mundo atual**. Tradução Plínio Dentzien. Rio de Janeiro: Zahar, 2003.
- BENEDETTI, Juliana Cardoso. **Tão próximos, tão distantes: a justiça restaurativa entre comunidade e sociedade**. 2009. Dissertação (Mestrado em Direito Penal) - Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2009.
- BLANCHET, Luiz Alberto; GABARDO, Emerson. A aplicação dos princípios de Direito Penal no Direito Administrativo: uma análise do princípio da insignificância econômica. **A&C – Revista de Direito Administrativo & Constitucional**, Belo Horizonte, ano 12, n. 47, p. 140, jan./mar.2012.
- BONAVIDES, Paulo. **Curso de Direito Constitucional**. 30 ed. São Paulo: Malheiros, 2015.
- BRASIL. **ADI nº 7380**, Relator Min. Luís Roberto Barroso, julgado em 22/08/2023, DJE em 04/09/2023c.
- BRASIL. Advocacia Geral da União: **Parecer GQ – 177**, Publicação DOU em 07/12/1998a. Disponível em: [https://siscon.agu.gov.br/consultivo/vinculantes/arquivos/parecer\\_do\\_AGU1713804756.pdf](https://siscon.agu.gov.br/consultivo/vinculantes/arquivos/parecer_do_AGU1713804756.pdf). Acesso em 01 set. 2024.

BRASIL. Advocacia Geral da União: **Parecer GQ – 183**, Publicação DOU em 31/12/1998b. Disponível em: [https://siscon.agu.gov.br/consultivo/vinculantes/arquivos/parecer\\_do\\_AGU1713804838.pdf](https://siscon.agu.gov.br/consultivo/vinculantes/arquivos/parecer_do_AGU1713804838.pdf). Acesso em 01 set. 2024.

BRASIL. **ARE nº 843989**, relator Ministro Alexandre de Moraes, Tribunal Pleno, julgado em 18/8/2022, DJe de 12/12/2022.

BRASIL. Conselho Nacional do Ministério Público (CNMP). **Resolução n. 179, de 26 de julho de 2017**. Regulamenta o § 6º do art. 5º da Lei n. 7.347/1985, disciplinando, no âmbito do Ministério Público, a tomada do compromisso de ajustamento de conduta. Disponível em: <Disponível em: <https://goo.gl/Sq4aq5> >. Acesso em: 06 dez. 2024.

BRASIL. **Instrução Normativa n. 17, de 20 de dezembro de 2019**. Disciplina no âmbito do Poder Executivo Federal a celebração de Termo de Ajustamento de Conduta nos casos de infração disciplinar de menor potencial ofensivo. Brasília: Presidência da República, 2019a.

BRASIL. **Instrução Normativa n. 2, de 30 de maio de 2017**. Determina que os órgãos e entidades do Poder Executivo Federal poderão celebrar, nos casos de infração disciplinar de menor potencial ofensivo, Termo de Ajustamento de Conduta - TAC. Brasília: Presidência da República, 2017.

BRASIL. **Instrução Normativa n. 4, de 21 de fevereiro de 2020**. Brasília: Presidência da República, 2020.

BRASIL. **Lei Complementar n.º 73, de 10 de fevereiro de 1993**. Dispõe sobre a organização e funcionamento da Advocacia Geral da União e dá outras providências. Brasília: Presidência da República, 1993.

BRASIL. **Lei n. 7.347, de 24 de julho de 1985**. Dispõe sobre a ação civil pública e dá outras providências. Brasília: Presidência da República, 1985.

BRASIL. **Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002**. Institui o Código Civil. Brasília: Presidência da República, 2002.

BRASIL. **Lei nº 13.105, de 16 de março de 2015**. Código de Processo Civil. Diário Oficial da União: Brasília, 2015b.

BRASIL. **Lei nº 7.244, de 7 de novembro de 1984**. Dispõe sobre a criação e o funcionamento do Juizado Especial de Pequenas Causas. Brasília: Presidência da República, 1984.

BRASIL. Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990. **Dispõe sobre o regime jurídico dos servidores públicos civis da União, das autarquias e das fundações públicas federais**. Brasília: Presidência da República, 1990.

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: Presidência da República, 1992b.

BRASIL. **Lei nº 8.443, de 16 de julho de 1992**. Dispõe sobre a Lei Orgânica do Tribunal de Contas da União e dá outras providências. Brasília: Presidência da República, 1992a.

BRASIL. **Lei nº 12.846, de 1º de agosto de 2013**. Dispõe sobre a responsabilização administrativa e civil de pessoas jurídicas pela prática de atos contra a administração pública, nacional ou estrangeira, e dá outras providências. Brasília: Presidência da República, 2013.

BRASIL. **Medida Provisória nº 703 de 18 de dezembro de 2015**. Altera a Lei nº 12.846, de 1º de agosto de 2013, para dispor sobre acordos de leniência. Brasília: Presidência da República, 2015a.

BRASIL. **Portaria Conjunta nº 4, de 9 de agosto de 2019**. Define os procedimentos para negociação, celebração e acompanhamento dos acordos de leniência de que trata a Lei nº 12.846, de 1º de agosto de 2013, no âmbito da Controladoria-Geral da União e dispõe sobre a participação da Advocacia-Geral da União. Diário Oficial da União: Brasília, 2019b. Disponível em: <https://repositorio.cgu.gov.br/handle/1/34882>. Acesso em: 29 nov. 2024.

BRASIL. **Portaria Normativa n. 27, de 11 de outubro de 2022**. Dispõe sobre o Sistema de Correição do Poder Executivo Federal de que trata o Decreto nº 5.480, de 30 de junho de 2005, e sobre a atividade correcional nos órgãos e entidades do Poder Executivo Federal. Brasília: Presidência da República, 2022a.

BRASIL. Resolução nº 225 de 31 de maio 2016. **Dispõe sobre a Política Nacional de Justiça Restaurativa no âmbito do Poder Judiciário e dá outras providências**. Brasília: Conselho Nacional de Justiça, 2016.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **AgInt no REsp 2.048.922/DF**, Rel. Min. Regina Helena Costa, julgado em 4 de setembro de 2023b.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **Embargos de Divergência, em Agravo em Recurso Especial nº 102.585-RS**. Relator Min. Gurgel de Faria. Brasília, DF, 09 de março de 2022e.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **MS n. 8.845/DF**, relator Ministro Hélio Quaglia Barbosa, Terceira Seção, julgado em 14 de dezembro de 2005, DJ de 6 de fevereiro de 2006.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **REsp n. 892.818/RS**, relator Ministro Herman Benjamin, Segunda Turma, julgado em 11 de novembro de 2008, DJe de 10 de fevereiro de 2010.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **Súmula nº 650**. Brasília, DJe em 27 de setembro de 2021a.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **Súmula nº 665**. Brasília, DJe em 13 de dezembro de 2023a.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **MS 20.908/DF**, Rel. Min. Herman Benjamin, DJe de 06 de out. de 2017.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 7.042/DF**. Relator Min. Alexandre de Moraes. Brasília, DF, 31 de agosto de 2022b.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 7.043/DF**. Relator Min. Alexandre de Moraes. Brasília, DF, 31 de agosto de 2022c.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 7236**. Brasília, DF 27 de dezembro de 2022d.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **ADI 4070/RO**, Rel. Min. Cármen Lúcia, julgado em 19 de dezembro 2016.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **ADI 6.331/PE**, Rel. Min. Luiz Fux, julgado em 09 de abril 2024.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **ADI 7380/AM**, Rel. Min. Roberto Barroso, julgado em 22 de agosto 2023c.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **AREsp 1.402.806-TO**, Rel. Min. Manoel Erhardt (Desembargador convocado do TRF da 5ª Região), julgado em 19 de out. de 2021c.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **MS 24631/DF**. Relator: Min. Joaquim Barbosa, Brasília, DF, 01 de fevereiro de 2008.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Plenário. **RE 1003433/RJ**, Rel. Min. Marco Aurélio, redator do acórdão Min. Alexandre de Moraes, julgado em 14 de setembro de 2021b (Repercussão Geral – Tema 642).

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Recurso Extraordinário nº 1.355.208/SC**. Relatora Min. Carmen Lúcia. Brasília, DF, 19 de dezembro de 2023d.

BUCCI, Maria Paula Dallari. Políticas públicas e direito administrativo. **Revista de Informação Legislativa**, Brasília a. 34, n. 133, jan./mar. 1997.

CAPELLARI, Eduardo Martins; SPAGNOL, Esdras Henrique; ZAPATA, Rodrigo. A advocacia de Estado na improbidade administrativa como autora e como representante do agente público. **Revista Foco**, [S.L.], v. 17, n. 12, p. 1-19, 30 dez. 2024.

CARDOSO, Evorah. Pretérito imperfeito da advocacia pela transformação social. **Revista Direito e Práxis**, Rio de Janeiro, v. 10, p. 543-570, 2019.

CARDOSO, Raphael de Matos. Acordo de não persecução cível: limites e condições. **Boletim Científico – Escola Superior do Ministério Público da União**, Brasília: ESMPU, v. 20, n. 56, p. 310-337, jan./jun. 2021.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de direito administrativo**. 34 ed. São Paulo: Atlas, 2020 [e-book].

CASTRO, Daniel Guimarães Medrado de. Direito Administrativo Sancionador: Reflexões sobre a Aplicabilidade do Princípio Da Insignificância. **Revista da AJURIS**, [S. l.], v. 42, n. 137, p. 173–188, 2015. Disponível em: <https://revistadaajuris.ajuris.org.br/index.php/REVAJURIS/article/view/381>. Acesso em: 4 out. 2024.

CASTRO, Julio Cesar Lemes de. Neoliberalismo, Autoimunidade e Redes Sociais. **Interin**, Curitiba (PR), V. 21, N. 1, p. 145-163, Junho de 2016.

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, Rio de Janeiro, p. 209-235, jul./set. 2020.

CAVALCANTI, Ana Cláudia Rocha; QUINZEIRO, Marinella Geronimo da Silva. Análise de modelos de políticas públicas à luz do Projeto Restauração. **Anais do seminário de políticas públicas e interseccionalidades**, [S. l.], v. 1, n. 1, p. 321–338, 2022. Disponível em: <https://revistas.ceeinter.com.br/anaisseminariodepoliticaspública/article/view/316>. Acesso em: 10 maio. 2024.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. **Justiça em números 2016**: ano base 2015. Brasília: CNJ, 2016.

COSTA, Daniela Carvalho Almeida da. Indicadores em três dimensões para monitoramento de programa de Justiça Restaurativa. **Rev. Fac. Direito UFMG**, Belo Horizonte, n. 75, pp. 119-153, jul./dez. 2019.

CRISTO, Viviane Duarte Couto de; RAMIDOFF, Luísa Munhoz Bürgel. Consensualidade na Administração Pública: uma análise do acordo de leniência previsto na lei anticorrupção. **Revista de Formas Consensuais de Solução de Conflitos**, [S.L.], v. 3, n. 1, p. 16-35, 4 jun. 2017.

CUNHA, Guilherme Bohrer Lopes. Regime jurídico dos empregados públicos e direito disciplinar: uma crítica à omissão da Lei n.º 13.303/2016 (Lei das Estatais). **Revista de Direito da ADVOCEF**, [S. l.], v. 14, n. 28, p. 151–172, 2019.

DANIEL, Felipe Alexandre Santa Anna Mucci; FORTINI, Cristiana. Os acordos substitutivos de atividade sancionatória unilateral em contratos da Administração Pública no Brasil. **Seqüência Estudos Jurídicos e Políticos**, Florianópolis, v. 44, n. 93, p. 1–31, 2023.

DE CARVALHO, Robson Augusto Mata; RODRIGUES, Mayara Mara Teixeira; SOUZA, Kariny Anselmo. Concepções, Princípios e Valores da Justiça

Restaurativa. **Revista Foco**, [S. l.], v. 16, n. 1, p. e631, 2023.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito administrativo**. 33 ed. Rio de Janeiro: Forense, 2020. [e-book]

FARIAS, Talden. Termo de Ajustamento de Conduta e Resolução Negociada de Conflitos. **Revista de Processo: RePro**, São Paulo, v. 48, n. 338, p. 227-254, abr. 2023.

FERRAJOLI, Luigi. **Direito e razão**: teoria do garantismo penal. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2002.

GALVÃO, Maria Cristiane Barbosa; RICARTE, Ivan Luiz Marques. Revisão sistemática da literatura: conceituação, produção e publicação. **Logeion: Filosofia da Informação**, Rio de Janeiro, RJ, v. 6, n. 1, p. 57–73, 2019.

GARCIA, Emerson. Acordo de não persecução cível: a negativa de celebração é suscetível de revisão? **Revista do Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro**, nº 83, p.35-53, jan./mar. 2022.

GARCIA, Emerson. O direito sancionador brasileiro e a homologação judicial do acordo de não persecução cível: alguns pontos. *In: Revista do Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro*, nº 80, p. 57-94, abr./jun. 2021.

GAVIÃO, Esdras Neemias Freitas; SOUZA, Adriano Stanley Rocha. Pressupostos das medidas autocompositivas adequadas de solução de conflitos: acesso efetivo à justiça. **Revista Eletrônica de Direito Processual**, [S. l.], v. 23, n. 2, 2022. DOI: 10.12957/redp.2022.67794. Disponível em: <https://www.e-publicacoes.uerj.br/redp/article/view/67794>. Acesso em: 10 maio. 2024.

GOODSTEIN, Jerry; AQUINO, Karl. And restorative justice for all: redemption, forgiveness, and reintegration in organizations. **Journal Of Organizational Behavior**, [S.L.], v. 31, n. 4, p. 624-628, 16 jun. 2009.

GUIMARÃES, Gustavo de Queiroz. A supressão da legitimidade do ente público lesado para o ajuizamento da ação de improbidade administrativa: um canhestro contrassenso normativo. DIREITO PÚBLICO: **Revista Jurídica da Advocacia-Geral do Estado de Minas Gerais**, Belo Horizonte, v. 19-20, n.1, p. 168-188, 2023.

HILLEN, Letícia Mendes Gonçalves. **O papel do Poder Judiciário na homologação do acordo de não persecução civil** : deferência e eficácia da consensualidade na improbidade administrativa. Dissertação (mestrado profissional em Direito). 104 fls. Fundação Getúlio Vargas, Escola de Direito de São Paulo, 2024.

KUSMA, Tais Fernanda; BUCHTA, Edelvan Ricardo. A inconstitucionalidade do Art. 17-B, §3º da Lei de Improbidade Administrativa: Uma análise à luz dos princípios institucionais e das competências constitucionais. **Revista do Ministério Público de Contas do Estado do Paraná**, [S. l.], v. 10, n. 18, p. 134–149, 2023.

LEANDRO, Janine Barreira. Comunidade: uma reflexão a partir de Zygmunt

Bauman. **Kairós**, Fortaleza, v. 5, n. 1, p. 156–162, 2008.

LEITÃO, Rômulo Guilherme; KAUR, Diego Nogueira. A celebração de termos ou compromissos de ajustamento de conduta: cláusulas leoninas e a advocacia pública como instrumento de construção do consenso. **Revista de Direito Administrativo**, [S.L.], v. 279, n. 2, p. 113-140, 18 ago. 2020.

LEITE, Fernanda Piccinin. Uma revisão normativa do termo de ajustamento de conduta previsto na Lei de Ação Civil Pública à luz do novo artigo 26 da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro. **Revista Jurídica Profissional**, [S.I.], V. 1, N. 1, 2022.

LIMA, Cesar Henrique. Desafios à consensualização no direito administrativo sancionador disciplinar: reflexões à luz da literatura jurídica, da legislação e da prática administrativa. **Revista Digital de Direito Administrativo**, [S. I.], v. 11, n. 1, p. 23–43, 2024.

LIPSKY, Michael. **Street-level democracy: dilemmas of the individual in public services**. 30 ed. Russell Sage Foundation: New York, 2010.

LUCAS, João Ignacio Pires; PATEL, Mauren Aurora da Silva; MARTINELLI, Rodrigo Pierini. A figura do facilitador dos círculos restaurativos: uma revisão de escopo. **rLAS**, [S.I.], v. 5 n. 2 (especial), p. 92-98, out. 2023.

MACEDO, Alexandre Cordeiro; SANT'ANA, Raquel Mazzuco. Balcão único para negociação de acordos de leniência no Brasil. **SSRN**, [S. I.], p. 1-36, 2019. Disponível em: [https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract\\_id=3424277](https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=3424277). Acesso em: 29 nov. 2024.

MACIEL, Moises. O acordo de leniência no combate à corrupção. Controle Externo [Recurso Eletrônico] : **Revista do Tribunal de Contas do Estado de Goiás**, Belo Horizonte, v.1, n.2, jul./dez. 2019.

MARASCHIN, George Miguel Restle; BALINSKI, Ricardo. Potencial de incidência da consensualidade no processo disciplinar. **Revista Cadernos Técnicos da CGU**, v. 3, p. 186-202, nov. 2022.

MARRARA, Thiago. Regulação consensual: o papel dos compromissos de cessação de prática no ajustamento de condutas dos regulados. **Revista Digital de Direito Administrativo**, [S. I.], v. 4, n. 1, p. 274–293, 2017.

McCOLD, Paul; WACHTEL, Benjamin. Community is not a place: a new look at community justice initiatives. **Contemporary Justice Review**, v.1, n. 1, 1998. Disponível em:

[https://www.researchgate.net/publication/292323474\\_Community\\_is\\_not\\_a\\_place\\_A\\_new\\_look\\_at\\_community\\_justice\\_initiatives](https://www.researchgate.net/publication/292323474_Community_is_not_a_place_A_new_look_at_community_justice_initiatives). Acesso em 02 dez. 2024.

MELLO, Marcílio Barenco Corrêa de. O Acordo De Não Persecução Cível e sua apreciação pelo Poder Judiciário. **Revista do Ministério Público de Contas do Estado do Paraná**, [S. I.], v. 11, n. 20, p. 12–35, 2024.

MENDES, Gilmar Ferreira; FERNANDES, Victor Oliveira. Acordos de leniência e regimes sancionadores múltiplos. **Jota**, 13 abr. 2021. Disponível em: <https://www.jota.info/especiais/acordos-deleniencia-e-regimes-sancionadores-multiplos-13042021> Acesso em: 29 nov. 2024.

MENDES, Marcelo de Sá. **O princípio da unicidade orgânica das procuradorias dos Estados e do DF no âmbito da constituição e na jurisprudência do Supremo Tribunal Federal e os limites do poder constituinte derivado**. 59f. Monografia (Especialista). Instituto Brasiliense de Direito Público. Brasília: IDP/EDB, 2015.

MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL. **Estudo Técnico nº 01/2017 – 5ª CCR**. Brasília: 2017. Disponível em: <https://www.mpf.mp.br/atuacao-tematica/ccr5/publicacoes/guia-pratico-acordo-leniencia/arquivos/Estudo-Tecnico-01-2017.pdf>. Acesso em 01 nov. 2024.

MORAES, Ana Cláudia de. Uma (re)leitura do poder correccional no estado democrático de direito: prevenção versus repressão. **Revista da CGU**, [S. l.], v. 6, p. 38–50, 2011.

MOREIRA, André Mendes; GALDINO, Breno Santana. Congestionamento judiciário e execução fiscal: a falta de interesse processual em débitos de baixo valor. **Revista ABRADT: Fórum de Direito Tributário – RAFDT**, Belo Horizonte, ano 04, n. 07, p. 131-154, jan./jun. 2020.

MOTTA, Fabrício. Procuradorias municipais: a nova decisão do Supremo. **Consultor jurídico – CONJUR**. 18 abr. 2024. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2024-abr-18/procuradorias-municipais-a-nova-decisao-do-supremo/>. Acesso em: 28 nov. 2024.

MOTTA, Paulo Henrique Amaral. Termo de ajustamento de conduta: aspectos ainda controvertidos. **Revista Eletrônica de Direito Processual**, [S.L.], v. 23, n. 1, p. 1113-1141, 31 dez. 2021.

OLIVEIRA, Marcella Rosière de; MELO, Luiz Carlos Figueira de. O perfil da Administração Pública no século XXI: uma releitura à luz dos direitos fundamentais. **Revista Digital de Direito Administrativo**, [S. l.], v. 5, n. 2, p. 97–118, 2018.

OUZZANI, Mourad *et al.* Rayyan - a web and mobile app for systematic reviews. **Systematic Re-views**, 210, n. 5, 2016.

OXHORN, Philip; SLAKMON, Catherine. **MicroJustiça, Desigualdade e Cidadania Democrática a Construção da Sociedade Civil Através da Justiça Restaurativa no Brasil**. In: Bastos, Márcio Thomaz; Lopes, Carlos e Renault, Sérgio Rabello Tamm (Orgs.). *Justiça Restaurativa: Coletânea de Artigos*. Brasília: MJ e PNUD, 2005.

PALMA, Juliana Bonacorsi de. **Atuação administrativa consensual**: estudo dos

acordos substitutivos no processo administrativo sancionador. 2010. Dissertação (Mestrado em Direito do Estado) - Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2010.

PEREIRA, Giselle Tardioli; PEREIRA, Leiner Marchetti. Processo administrativo disciplinar e suas penalidades. **Revista da Universidade Vale do Rio Verde**, Três Corações, v. 14, n. 1, p. 429-447, jan./jul. 2016.

PEREIRA, Victor Alexandre El Khoury M. Acordo de leniência na Lei Anticorrupção (Lei nº 12.846/2013). **Revista Brasileira de Infraestrutura – RBINF**, Belo Horizonte, ano 5, n. 9, p. 79-113, jan./jun. 2016.

PRIGOL, Edna Liz; BEHRENS, Marilda Aparecida. Teoria Fundamentada: metodologia aplicada na pesquisa em educação. **Educação & Realidade**, Porto Alegre, v. 44, n. 3, e84611, 2019.

RADOMYSLER, Clio Nudel. Discriminação estrutural e tensões no Ministério Público de São Paulo: uma etnografia da Promotoria de Justiça de Direitos Humanos da Inclusão Social. **Revista Direito GV**, São Paulo, v. 18, n. 1, jan./abr. 2022.

REIS FILHO, Antonio Carlos Meirelles. Acordo de leniência em improbidade administrativa. **Revista da Escola Superior da Pge-Sp**, [S.L.], v. 11, n. 1, p. 19-62, 31 dez. 2020.

RODRIGUES, Geisa de Assis. **Ação civil pública e termo de ajustamento de conduta**: teoria e prática. 3.ed. Rio de Janeiro: Forense, 2011. [e-book]

ROLIM, Marcos Flávio; FEDOZZI, Lucia. Justiça restaurativa e reconhecimento. **Contemporânea - Revista de Sociologia da Ufscar**, [S.L.], v. 12, n. 1, p. 373-394, 2022.

ROSA, Angélica Ferreira; COSTALDELLO, Angela Cassia. Da (im)possibilidade de políticas públicas quando da análise subjetiva do sujeito na justiça restaurativa. **Revista do Direito**, n. 70, p. 55-70, 16 ago. 2023.

SALM, Joao; LEAL, Jackson da Silva. A Justiça Restaurativa: multidimensionalidade humana e seu convidado de honra. **Seqüência Estudos Jurídicos e Políticos**, [S. l.], v. 33, n. 64, p. 195–226, 2012.

SALM, José Francisco; MENEGASSO, Maria Ester. Os modelos de administração pública como estratégias complementares para a coprodução do bem público. **Revista de Ciências da Administração**, [S. l.], v. 11, n. 25, p. 83–104, 2009.

SAMPAIO, Rafael Cardoso; LYCARIÃO, Diógenes. **Análise de conteúdo categorial**: manual de aplicação. Brasília: Enap, 2021.

SCHILLING, Flávia; KOWALEWSKI, Daniele. O difícil encontro da justiça com a educação: problematizações sobre a justiça restaurativa. **Educação e Pesquisa**, [S. l.], v. 47, p. e238777, 2021. Disponível em: <https://www.revistas.usp.br/ep/article/view/192258>. Acesso em: 9 nov. 2023.

SCHLUZ, André Luís; BRASIL, Letícia Maria Vilanova De Souza. A atratividade dos benefícios do acordo de leniência na Lei nº 12.846/2013 (Lei anticorrupção). **Cadernos Técnicos da CGU**, [S.l.], v. 3, 2022.

SECCO, Márcio; DE LIMA, Elivânia Patrícia. Justiça restaurativa – problemas e perspectivas / Restorative justice – problems and perspectives. **Revista Direito e Práxis**, [S. l.], v. 9, n. 1, p. 443–460, 2018. Disponível em: <https://www.e-publicacoes.uerj.br/revistaceaju/article/view/32715>. Acesso em: 9 nov. 2023.

SICA, Leonardo. Bases para o modelo brasileiro de justiça restaurativa. **De jure**: revista jurídica do Ministério Público do Estado de Minas Gerais, Belo Horizonte, n. 12, p. 411-447, jan./jun. 2009. Disponível em: <<http://bdjur.stj.jus.br/dspace/handle/2011/28064>>. Acesso em: 20 nov. 2023.

SILVEIRA, Mateus Camilo Ribeiro da. **Acordo de não persecução civil no âmbito da Lei de Improbidade Administrativa**. São Paulo: Centro de Estudos da Procuradoria-Geral do Estado de São Paulo, 2023.

SOUSA, Francisco Arlem de Queiroz. **Direito administrativo do medo**: o controle administrativo da gestão pública no Brasil. 2021. 193 f. Dissertação (Mestrado em Direito) - Faculdade de Direito, Universidade Federal do Ceará, Fortaleza, 2021.

SOUZA, Luanna Tomaz; FABENI, Lorena Santiago. Dos juizados especiais criminais a justiça restaurativa: a “justiça consensual” no Brasil. **Lex Humana**, [S. l.], v. 5, n. 1, p. 136–159, 2013.

SPINARDI, Felipe Lauretti. **O acordo de não persecução civil após a reforma da Lei de Improbidade Administrativa**. Dissertação (Mestrado em Direito) – Faculdade Getúlio Vargas, São Paulo, 2023.

SUNDFELD, Carlos Ari; CÂMARA, Jacintho Arruda. *Acordos substitutivos nas sanções regulatórias*, in **Revista de Direito Público da Economia (RDPE)**, Belo Horizonte, ano 9, nº 34, abril a junho de 2011.

TAMASAUSKAS, Igor Sant'Anna. **Acordo de leniência anticorrupção**: uma análise sob o enfoque da teoria de redes. 2020. Tese (Doutorado em Direito do Estado) - Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2020. Disponível em: <https://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/2/2134/tde-22032021-132641/pt-br.php>. Acesso em: 29 nov. 2024.

TONCHE, Juliana; MELLO, Kátia Sento Sé. Mediação de Conflitos e Justiça Restaurativa no Brasil: balanço de vinte anos de produção acadêmica. **Contemporânea - Revista de Sociologia da Ufscar**, [S.L.], v. 12, n. 1, p. 347-371, 2022.

TRINDADE JÚNIOR, Julizar Barbosa. Considerações sobre o Acordo de Não Persecução cível – ANPC. **Revista da Procuradoria-Geral do Estado de Mato Grosso do Sul**. Edição n. 17 - Campo Grande-MS, dezembro/2021.

VALE, Luís Manoel Borges do; OLIVEIRA, Rafael Carvalho Rezende. **Os impactos da reforma da Lei de Improbidade Administrativa na advocacia pública**. Zenite, [S.], 2022. Disponível em: <https://zenite.blog.br/wp-content/uploads/2022/03/os-impactos-da-reforma-da-lei-de-improbidade-administrativa-na-advocacia-publica.pdf>. Acesso em 06 jan. 2025.

VARELLA, Marcelo Dias; ALENCAR, Carlos Higino Ribeiro de; VIANNA, Marcelo Pontes. Quando mais é menos: arranjos institucionais e acordos de leniência anticorrupção no Brasil. **Revista de Informação Legislativa: RIL**, Brasília, DF, v. 59, n. 233, p. 35-59, jan./mar. 2022.

VIANA Ismar; MOTTA, Fabrício. **A Lei de Improbidade Administrativa reformada: Inovações, impactos e provas produzidas nos Tribunais de Contas como meio de instrumentalização de inquéritos civis e ações de improbidade**. In: MOTTA, Fabrício; VIANA, Ismar (coord.). *Improbidade administrativa e Tribunais de Contas: as inovações da Lei nº 14.230/2021*. Belo Horizonte: Fórum, 2022.

VIDOTTO, Letícia Trombini; SOUZA, Laura. Sentidos sobre a participação em uma capacitação em práticas restaurativas. **Psicologia: Teoria e Prática**, v. 22, n. 3, 185–207, São Paulo, set.-dez. 2020.

WERMUTH, Maiquel Ângelo Dezordi; PORTO, Rosane Teresinha Carvalho; MORI, Emanuele Dallabrida. Pelo fim da barbárie, um passo: justiça restaurativa e a superação da (ir)racionalidade punitiva. **Revista Direito e Práxis**, [S. l.], v. 14, n. 1, p. 224–247, 2023. Disponível em: <https://www.e-publicacoes.uerj.br/revistaceaju/article/view/57864>. Acesso em: 18 maio. 2024.