

O ACORDO DE NÃO PERSECUÇÃO CÍVEL NA NOVA LEI DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA: UMA ANÁLISE À LUZ DO PRINCÍPIO DA CONSENSUALIDADE

The civil non-prosecution agreement in the new administrative improbity law: an analysis in light of the principle of consensuality

Fernando Costa Nogueira¹

Pedro Triches Neto²

RESUMO

O artigo busca compreender em que medida o princípio da consensualidade, por meio do Acordo de Não Persecução Cível (ANPC), previsto na Nova Lei de Improbidade Administrativa, pode contribuir para a resolução de litígios envolvendo atos de improbidade, analisando seus impactos e sua relação com os princípios da supremacia e da indisponibilidade do interesse público. Explora-se a transição de um modelo jurídico-administrativo tradicionalmente punitivo, pautado em uma interpretação rígida do interesse público, que inviabilizava soluções negociadas, para um paradigma mais flexível, baseado na participação, consensualidade e eficiência, características da Administração Pública Democrática, na qual instrumentos como o ANPC encontram espaço legítimo. Parte-se da hipótese de que o ANPC representa um avanço institucional, fundado na consensualidade e capaz de promover maior celeridade e efetividade na resolução dos litígios, sem comprometer a proteção do interesse público. A pesquisa justifica-se pela relevância dos bens jurídicos tutelados pela lei, pela recente reforma legislativa e pela insegurança jurídica que ainda envolve a aplicação

ABSTRACT

This article seeks to understand to what extent the principle of consensuality, through the Civil Non-Prosecution Agreement (ANPC) provided for in the new Administrative Improbity Law, can contribute to resolving disputes involving acts of improbity, analyzing its impacts and its relationship with the principles of supremacy and non-disposability of the public interest. It explores the transition from a traditionally punitive legal-administrative model—based on a rigid interpretation of the public interest that excluded negotiated solutions—to a more flexible paradigm grounded in participation, consensuality, and efficiency, features of Democratic Public Administration, in which instruments such as the ANPC find legitimate space. The hypothesis is that the ANPC represents an institutional advancement, grounded in consensuality and capable of promoting greater speed and effectiveness in dispute resolution without compromising the protection of public interest. The research is justified by the relevance of the legal rights protected by law, recent legislative reform, and the legal uncertainty that still surrounds the practical application of this emerging instrument. Using documentary and bibliographic methodology, with a deductive approach

1 Graduando em Direito pela Universidade Federal da Grande Dourados (UFGD). Bacharel em Administração pelo Centro Universitário da Grande Dourados (Unigran). Servidor Público Federal. E-mail: fer84_bb@hotmail.com. ORCID: 0009-0006-8197-2291.

2 Doutorando em Função Social do Direito pela Faculdade Autônoma de Direito (FADISP). Mestre em Direito Processual Civil e Cidadania pela Universidade Paranaense (UNIPAR). Advogado. E-mail: ptn@advpedrorocha.com.br. ORCID: 0000-0001-6989-1962.

prática desse instrumento emergente. Utilizando metodologia documental e bibliográfica, com abordagem dedutiva e perspectiva histórico-dogmática, o artigo oferece uma análise evolutiva do ANPC. Conclui-se que, apesar dos riscos e críticas, o ANPC possui potencial para se consolidar como um mecanismo legítimo e eficaz, compatível com o novo modelo de gestão pública, equilibrando eficiência administrativa e tutela do interesse público.

Palavras-chave: interesse público; indisponibilidade; constitucionalização; eficiência; conciliação.

and a historical-dogmatic perspective, the article offers an evolutionary analysis of the ANPC. It concludes that, despite the risks and criticisms, the ANPC has the potential to consolidate itself as a legitimate and effective mechanism, compatible with the new model of public management, balancing administrative efficiency and protection of the public interest.

Keywords: public interest; non-disposability; constitutionalization; efficiency; conciliation.

Sumário: 1. Introdução. 2. O interesse público e a proteção dos bens jurídicos na lei de improbidade administrativa. 2.1 o interesse público e o regime jurídico-administrativo. 2.2 a lei e os bens jurídicos tutelados. 3. A consensualidade como paradigma emergente na administração pública. 3.1 A constitucionalização do direito administrativo. 3.2 A consensualidade e sua compatibilidade com o interesse público. 3.3 Institutos de consensualidade no ordenamento jurídico brasileiro. 4 O acordo de não persecução cível. 4.1 histórico legislativo do ANPC. 4.2 Critérios normativos do ANPC. 4.3 O debate atual e interesse público. 5. Considerações finais. Referências.

Summary: 1. Introduction. 2. The public interest and the protection of legal rights in administrative misconduct law. 2.1 The public interest and the legal-administrative regime. 2.2 The law and protected legal rights. 3. Consensus as an emerging paradigm in public administration. 3.1 The constitutionalization of administrative law. 3.2 Consensuality and its compatibility with the public interest. 3.3 Institutes of consensuality in the Brazilian legal system. 4 The civil non-prosecution agreement. 4.1 Legislative history of the ANPC. 4.2 Normative criteria of the ANPC. 4.3 The current debate and public interest. 5. Final considerations. References.

1 INTRODUÇÃO

A improbidade administrativa é uma das condutas mais graves que afetam a integridade e a eficiência da Administração Pública. A Lei nº 8.429/1992, conhecida como Lei de Improbidade Administrativa (LIA), foi criada com o objetivo de responsabilizar agentes públicos e particulares que atentam contra os princípios da moralidade, legalidade e proteção ao patrimônio público.

Tradicionalmente, a atuação do Estado nesse campo se baseava em um modelo rígido e punitivo, fortemente vinculado aos princípios da supremacia e da indisponibilidade do interesse público, que limitavam a possibilidade de acordos e soluções negociadas. Nesse contexto, vale expor, já de início, que a Lei nº 8.429/1992, quando editada, continha vedação expressa de incidência de transação, acordo ou conciliação nas ações de improbidade administrativa.

Contudo, o acúmulo de críticas quanto à morosidade, à baixa efetividade e à

desproporcionalidade das sanções, somadas às mudanças sociais, políticas e institucionais das últimas décadas impulsionaram uma transformação na forma como a Administração Pública atua. A partir do processo de constitucionalização do Direito Administrativo, ganhou força uma nova abordagem, baseada em valores como eficiência, participação e consenso. Dentro desse contexto, surgiram alternativas à via judicial tradicional, entre elas o Acordo de Não Persecução Cível (ANPC), previsto no artigo 17-B da LIA, incluído pela Lei nº 14.230/2021.

Diante disso, embora o novo modelo baseado na consensualidade possa representar um avanço institucional, permanece o questionamento sobre sua real capacidade de garantir a proteção eficiente dos bens jurídicos tutelados pela LIA. A busca por celeridade e racionalidade não pode comprometer a efetiva responsabilização por atos de improbidade, sendo necessário avaliar se instrumentos como o ANPC equilibram, de fato, eficiência e tutela do interesse público.

Nessa linha, o presente artigo tem como objetivo central identificar como o princípio da consensualidade, no contexto do Acordo de Não Persecução Cível e considerando a evolução doutrinária e jurisprudencial ocorrida desde a edição da Lei nº 8.429/1992, contribui, positiva ou negativamente, para a solução de litígios de improbidade, na via extrajudicial e judicial, e como ele se relaciona com os princípios da supremacia e indisponibilidade do interesse público no sistema jurídico brasileiro, por exemplo, relativizando-os.

O ANPC representa uma tentativa de modernizar a atuação do Estado, permitindo que litígios de improbidade sejam resolvidos por meio do diálogo e conciliação entre as partes, sem abrir mão da proteção dos bens jurídicos envolvidos, condizente com um novo modelo de Administração Pública Democrática na qual a consensualidade é uma das principais balizas norteadoras. Esse novo modelo é, portanto, o marco teórico da pretendida abordagem.

Nesse cenário, parte-se da hipótese que a previsão expressa do ANPC na Lei nº 8.429/1992, após a reforma operada pela Lei nº 14.230/2021, corrobora com um novo modelo de Administração Pública na qual a consensualidade é uma das principais balizas norteadoras, podendo contribuir para a celeridade e a efetividade na solução de litígios envolvendo atos de improbidade, promovendo a reparação do dano sem afastar o controle institucional e o respeito ao interesse público.

A pesquisa se justifica diante dessa recente reformulação da LIA, da insegurança jurídica gerada em sua aplicação e da necessidade de se avaliar os impactos do acordo na proteção do interesse público, pilar do regime jurídico-administrativo, considerando que questionamentos passados ainda se mostram presentes num panorama ainda em evolução.

A metodologia utilizada é de natureza bibliográfica, com abordagem dedutiva e

enfoque histórico-dogmático, em razão da necessidade de compreender o ANPC a partir de diretrizes e bases principiológicas. Assim, a partir de postulados gerais, pretende-se identificar e especificar a relação entre o instituto do ANPC e o princípio da consensualidade na Administração Pública Democrática e Gerencial, de uma perspectiva histórica evolutiva.

O artigo está desenvolvido em três seções que contornam a escalada rumo ao objetivo central da pesquisa. O primeiro capítulo busca compreender os fundamentos jurídicos que sustentam a LIA. Posteriormente, o segundo capítulo procura abordar o surgimento e consolidação da consensualidade na Administração Pública. E, por sua vez, o terceiro capítulo se propõe a analisar o ANPC, seus critérios, críticas e potencialidades, como instrumento legítimo de solução de litígios envolvendo atos de improbidade.

2 O INTERESSE PÚBLICO E A PROTEÇÃO DOS BENS JURÍDICOS NA LEI DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA

A compreensão do Acordo de Não Persecução Cível (ANPC) e sua relação com o princípio da consensualidade exige uma prévia compreensão dos fundamentos que historicamente alicerçam a Lei de Improbidade Administrativa (LIA) e, em um sentido mais amplo, o regime jurídico-administrativo brasileiro. Este capítulo se dedica a explorar os bens jurídicos tutelados pela LIA e os princípios basilares que, por muito tempo, foram interpretados como óbices a qualquer forma de negociação ou transação no âmbito da atuação estatal.

2.1 O INTERESSE PÚBLICO E O REGIME JURÍDICO-ADMINISTRATIVO

A Constituição Federal de 1988 estabelece que o Brasil se constitui em um Estado Democrático de Direito, fundado na soberania, cidadania, dignidade da pessoa humana, valores sociais do trabalho e da livre iniciativa, além do pluralismo político (art. 1º). Como objetivo fundamental, destaca-se a construção de uma sociedade livre, justa e solidária (art. 3º, I) e a promoção do bem de todos, sem qualquer distinção ou preconceito (art. 3º, IV). No âmbito da Administração Pública, a atuação estatal deve observar os princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência, conforme disposto no artigo 37, caput, da Carta Magna.

Nesse cenário, portanto, práticas de corrupção e de improbidade representam violações graves desses fundamentos e princípios, afetando diretamente a promoção do interesse público e a busca por uma sociedade mais justa e igualitária.

No mesmo sentido, aliás, dispõe o art. 1º, § 5º, da Lei nº 8.429/1992, o qual prevê que:

Os atos de improbidade violam a probidade na organização do Estado e no exercício de suas funções e a integridade do patrimônio público e social dos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, bem como da administração direta e indireta, no âmbito da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal (Brasil, 1992).

Diante da necessidade de proteger os fundamentos do Estado Democrático de Direito, a atuação da Administração Pública deve estar pautada pela defesa do interesse público. Esse interesse, como explica Bandeira de Mello (2015), corresponde à dimensão pública dos interesses individuais enquanto membros da sociedade, refletindo as necessidades da coletividade juridicamente organizadas no Estado.

Sobre o interesse público, Borges e Sá (2020, p. 103) relatam que a doutrina costuma segmentar o interesse público em duas classificações:

- I) Primário – corresponde ao cumprimento da lei, e, portanto, ao interesse público propriamente dito ou finalístico. É visto de dentro para fora da Administração, por exemplo, a prestação de serviços públicos e o regular exercício do poder de polícia.
- II) Secundário – entendido como a pretensão de a Administração lograr vantagens para si. Ocorre internamente à Administração (atividade-meio): finanças públicas, nomeação de servidores e terceirização de serviços, por exemplo.

Ainda, de acordo com Rafael Carvalho Resende de Oliveira (2021, p. 14), “a doutrina tradicional sempre apontou para a superioridade do interesse público primário (e não do secundário) sobre o interesse privado”.

Para Di Pietro, “a defesa do interesse público corresponde ao próprio fim do Estado. O Estado tem que defender os interesses da coletividade. Tem que atuar no sentido de favorecer o bem-estar social. Negar a existência desse princípio é negar o próprio papel do Estado” (Di Pietro, 2024, p. 36).

Para garantir a realização desse objetivo, o Direito Administrativo estrutura um regime jurídico próprio, composto por prerrogativas e restrições voltadas à proteção do bem comum, chamado de regime jurídico-administrativo (Alexandrino; Paulo, 2021). Segundo Mazza (2022, p. 208), “o conjunto formado por todos os princípios e regras pertencentes ao Direito Administrativo denomina-se tecnicamente regime jurídico-administrativo”. Na visão de Bandeira de Mello (2015), esse conjunto guarda relação lógica de coerência e unidade entre si, dando identidade ao sistema de atividade jurídica da Administração.

Nas palavras da professora Di Pietro (2024, p.72) sobre o regime jurídico-administrativo:

O Direito Administrativo nasceu e desenvolveu-se baseado em duas ideias opostas: de um lado, a proteção aos direitos individuais frente ao Estado, que serve de fundamento ao princípio da legalidade, um dos esteios do Estado de Direito; de outro lado, a de necessidade de satisfação dos interesses coletivos, que conduz à outorga de prerrogativas e privilégios para a Administração Pública, quer para limitar o exercício dos direitos individuais em benefício do bem-estar coletivo (poder de polícia), quer para a prestação de serviços público.

Dessa forma, o Direito Administrativo se define por uma dualidade essencial entre as prerrogativas que dão poder à Administração para agir em prol do interesse coletivo, e as restrições que limitam esse poder, protegendo os direitos individuais e garantindo a legalidade. Essa combinação única de autoridade e sujeição é o que forma o regime jurídico-administrativo (Di Pietro, 2024).

Nesse contexto, destacam-se dois princípios fundamentais: a supremacia do interesse público sobre o privado e a indisponibilidade do interesse público (Alexandrino; Paulo, 2021).

Segundo esclarece Faria (2022), esses princípios passaram a constituir a essência do regime jurídico-administrativo, sendo considerados elementos fundamentais do direito administrativo. Sua formulação se deve, em grande parte, à obra de Celso Antônio Bandeira de Mello, iniciada na década de 1960. O propósito do jurista, como destaca Faria (2022, p. 35), “era identificar os elementos que conferiam lógica ao direito administrativo, capaz de fazer dele um sistema harmônico e coerente”, influenciando profundamente o sistema jurídico, a doutrina e a academia brasileira. Por essa razão, tais princípios são frequentemente tratados como “supraprincípios ou superprincípios, por serem princípios centrais e deles decorrem os demais princípios” (Borges; Sá, 2020, p. 101).

Nessa linha, Mazza (2022) conceitua a supremacia do interesse público sobre o privado como um princípio implícito do Direito Administrativo onde os interesses da coletividade prevalecem sobre os interesses individuais. Por isso, a Administração Pública recebe da lei poderes especiais (como impor obrigações ou restringir direitos), o que a coloca juridicamente em posição de superioridade frente ao particular. Essa lógica garante a sobrevivência e o funcionamento do grupo social.

Para Di Pietro (2024, p. 79), o princípio da supremacia do interesse público sobre o privado pode ser chamado também de princípio da finalidade pública, onde os interesses públicos têm supremacia sobre os individuais, “está presente tanto no momento da elaboração da lei quanto no momento a sua execução em concreto pela Administração Pública. Ele inspira o legislador e vincula a autoridade administrativa em toda a sua atuação”.

Ligado ao princípio da supremacia do interesse público, está o princípio da

indisponibilidade do interesse público. Nas palavras Bandeira de Mello (2015, p. 76, sem grifo no original):

A indisponibilidade dos interesses públicos significa que, sendo interesses qualificados como próprios da coletividade - internos ao setor público, **não se encontram à livre disposição de quem quer que seja, por inapropriáveis. O próprio órgão administrativo que os representa não tem disponibilidade sobre eles, no sentido de que lhe incumbe apenas curá-los** - o que é também um dever - na estrita conformidade do que predispuser a *intentio legis*.

Isso implica dizer que a Administração está vinculada à lei e aos fins públicos, sendo obrigada a agir dentro dos limites legais, ou seja, não pode abrir mão, negociar ou renunciar a esses interesses.

Complementa, Di Pietro (2024), que a Administração Pública, por não poder dispor dos interesses públicos que lhe são confiados por lei, detém poderes que são, na verdade, poderes-deveres. Significa que a autoridade não pode se omitir no exercício de suas competências legais, como punir ilícitos, exercer o poder de polícia ou gerir o dinheiro público, sob pena pela omissão, pois cada falha em agir prejudica diretamente o interesse da coletividade.

Com base nessa lógica, consolidou-se a leitura tradicional ou modelo clássico do Direito Administrativo, fornecendo, até então, os pilares para atuação da Administração Pública na busca da proteção do interesse público.

Embora, muitas vezes considerada verticalizada e impositiva, é notório a sua importância na evolução do Direito Administrativo brasileiro, conferindo-lhe certa lógica e coerência (Faria, 2022).

Nesse cenário surge a Lei de Improbidade Administrativa (LIA), que, ao tipificar condutas ímprobas e cominar sanções, integra-se a esse regime, funcionando como um mecanismo de controle e repressão de desvios.

2.2 A LIA E OS BENS JURÍDICOS TUTELADOS

A Constituição de 1988, inovando ao introduzir o ato de improbidade no capítulo da Administração Pública incluiu no art. 37 § 4º, previsão de sanções como suspensão de direitos políticos, perda da função pública, indisponibilidade de bens e ressarcimento ao erário, remetendo-lhes a forma e gradação a lei específica, sem prejuízo da ação penal cabível (Di Pietro, 2024).

Esse comando abriu caminho para um regime de responsabilização próprio, efetivado pela Lei 8.429/1992, que, segundo Medina Osório (2023), criou um sistema

sancionador de natureza híbrida, civil na forma, punitivo no conteúdo, apto a fortalecer a tutela do interesse público. Nesse sentido aponta o § 4º do art. 1º da LIA, aplicando a ela os princípios constitucionais do Direito Administrativo Sancionador.

Em sua redação atual, a LIA em seu art. 1º diz que o sistema de responsabilização por atos de improbidade administrativa tutelar a probidade na organização do Estado e no exercício de suas funções, como forma de assegurar a integridade do patrimônio público e social, nos termos desta Lei (Brasil, 1992.). Visa, portanto, a proteção de grandes eixos de interesses públicos indisponíveis: Boa administração, Patrimônio Público e a Probidade Administrativa.

A expressão probidade significa integridade, honra e honestidade. A improbidade, por sua vez, liga-se ao sentido de desonestidade, má conduta, falta de retidão, ou seja, revela a qualidade do homem que não procede bem (Costa; Barbosa, 2022).

Costa e Barbosa afirmam ainda, que existem diversas correntes que buscam explicar a relação entre moralidade e probidade. Uma primeira entende que a probidade administrativa decorre do princípio da moralidade administrativa. Uma segunda corrente afirma que a probidade administrativa é mais ampla que a moralidade administrativa, conjugando-a com outros princípios. Por fim, uma terceira posição sustenta que a moralidade administrativa e probidade administrativa se equivalem, sendo a moralidade o princípio e a improbidade a lesão a esse princípio (Costa; Barbosa, 2022).

Di Pietro (2024, p.372) afirma que:

A moralidade, embora prevista na Constituição, ainda constitui um conceito vago, indeterminado, que abrange uma esfera de comportamentos ainda não absorvidos pelo Direito, enquanto a probidade ou, melhor dizendo, a improbidade administrativa já tem contornos bem mais definidos no direito positivo, tendo em vista que a Constituição estabelece sanções para punir os servidores que nela incidem (art. 37, § 4º). O ato de improbidade administrativa está definido na Lei nº 8.429.

Com efeito, na redação atual da Lei 8.429/1992, “a improbidade administrativa se configura nos casos de enriquecimento ilícito, lesão ao erário ou violação aos princípios da Administração Pública” (Neves; Oliveira, 2022, p. 7).

Conforme apontam Holanda Junior e Torres (2023), no âmbito da Nova LIA, o ato de improbidade administrativa constitui-se em uma conduta, comissiva ou omissiva, dolosa, que praticada em desacordo com as exigências de lealdade, boa-fé, honestidade e honradez, resulta em violação dos princípios da Administração Pública, ocasionando necessariamente o tipificado na Lei 8.429/1992.

Em seu art. 9º, em rol exemplificativo, a LIA fixa as condutas mais gravosas, aquelas

que importam enriquecimento ilícito. Na sequência, fixa no art. 10, também de forma exemplificativa, os atos que causam dano ao erário e no art. 11, de forma taxativa, aqueles que violam princípios da Administração Pública. Nesses casos, a caracterização do ato de improbidade depende necessariamente da presença do dolo na conduta, que o agente deseje praticar e alcançar determinado resultado, não sendo permitida apenas a presunção do dolo (Barbosa; Costa, 2022; Holanda Junior; Torres, 2023).

As sanções dispostas na Nova LIA possuem natureza extrapenal, não administrativa. Portanto, têm caráter de sanção civil, resultando em restrições na esfera jurídica a partir de metodologia de igual natureza, ressalvadas as singularidades de Lei de improbidade. A escala de gravidade foi graduada de acordo com as modalidades definidas nos arts. 9º (alta), 10 (média) e 11 (baixa), conforme apontam Holanda Junior e Torres (2023).

Na nova legislação, o ressarcimento integral do dano patrimonial deixa de constar “na lista” de penalidades pois trata-se, na verdade, de obrigação civil de reparação do prejuízo. As sanções estão previstas no art. 12 da LIA e serão aplicadas independentemente das sanções penais comuns e de responsabilidade, civis e administrativas previstas na legislação específica, sendo (Holanda Junior; Torres, 2023):

- (a) perda dos bens ou valores acrescidos ilicitamente, nos casos de enriquecimento ilícito e prejuízo ao erário (se houver enriquecimento ilícito);
- (b) perda da função pública nos casos de enriquecimento ilícito e prejuízo ao erário;
- (c) suspensão dos direitos políticos nos casos de enriquecimento ilícito (até 14 anos) e prejuízo ao erário (até 12 anos);
- (d) pagamento de multa civil, para todos os casos;
- (e) proibição de contratar com o poder público, para todos os casos; e
- (f) proibição de receber benefícios ou incentivos fiscais ou creditícios, também para os casos.

Importante esclarecer que a ampliação das sanções pela LIA em comparação às estabelecidas pela Constituição não são consideradas ilegais, uma vez que a Carta Magna apontou um rol exemplificativo, conforme tem entendido o STF, competindo ao legislador ordinário a fixação de outras penalidades (Barbosa; Costa, 2022).

O modelo original da Lei de Improbidade, refletiu uma concepção de Direito Administrativo Sancionador bastante rígida, focada na imposição unilateral de penalidades e na irrenunciabilidade do interesse público por meio da via judicial exclusiva, vedando possibilidades de consenso (Barbosa; Costa, 2022).

Conforme destaca Binenbojm (2020), consolidou-se no ordenamento uma cultura de intransacionabilidade processual e material dos interesses públicos, o que, na prática, inviabilizava soluções consensuais e desestimulava respostas mais ágeis e proporcionais. Essa rigidez gerou efeitos colaterais indesejados, como a morosidade, a baixa efetividade

das decisões e a ineficácia reparatória, o que levou à crítica generalizada da comunidade jurídica e institucional.

No entanto, a complexidade dos litígios de improbidade e a busca por maior eficiência na recuperação dos ativos e na desoneração do Poder Judiciário impulsionaram uma reavaliação desse modelo, abrindo espaço para a emergência de uma abordagem mais consensual.

De acordo com Trindade Júnior (2020), seja por razões de ineficiência das estruturas estatais, seja em razão da sofisticação e da complexidade de determinadas organizações dedicadas à ilicitude, negociar passou a ser a única forma de se descobrir a extensão de certas práticas ilícitas, de punir, de ressarcir danos e de fazer cessar condutas indesejáveis.

A doutrina passou, então, a registrar a procura da consensualidade como novo instrumento de atuação da Administração Pública e a reconhecer um “princípio da consensualidade” apto a legitimar meios participativos e acordos voltados à tutela do interesse público.

É nesse ambiente de transição, entre o paradigma punitivo original e uma racionalidade administrativa orientada a resultados, que germina a visão consensual aplicada à improbidade, tema que será aprofundado nos capítulos seguintes.

3 A CONSENSUALIDADE COMO PARADIGMA EMERGENTE NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

O modelo que marcou a Administração Pública brasileira tem cedido espaço a uma abordagem mais dinâmica e flexível. Esse movimento, que reflete transformações importantes na atuação do Estado, pavimentou o caminho para a consensualidade como uma nova forma de atuação. Este capítulo explora os marcos dessa evolução, a compatibilidade da consensualidade com o interesse público e aponta alguns instrumentos consensuais do ordenamento jurídico brasileiro.

3.1 A CONSTITUCIONALIZAÇÃO DO DIREITO ADMINISTRATIVO

Historicamente, a Administração Pública brasileira funcionou com base em regras rígidas, com pouca abertura para diálogo ou negociação. A ideia era que, para proteger o interesse público, o Estado deveria agir com firmeza e distância dos interesses privados.

Di Pietro afirma que no Direito Administrativo caracterizado, desde suas origens, pelo binômio prerrogativas - sujeições, “pode ter havido períodos da evolução do Direito Administrativo, em que a balança pendeu para o lado das prerrogativas e, portanto, do autoritarismo” (Di Pietro, 2024, p. 5).

No entanto, esse modelo vem mudando. Hoje se fala cada vez mais em flexibilidade, eficiência e participação. Isso aconteceu principalmente pela influência da constitucionalização do direito, um processo que deu mais força aos princípios constitucionais na atuação do Estado.

O novo constitucionalismo “é caracterizado pela crescente aproximação entre o Direito e a moral, especialmente a partir do reconhecimento da normatividade dos princípios constitucionais e da crescente valorização dos direitos fundamentais” (Oliveira, 2013, p. 37).

Nas palavras de Barroso (2024, p.282):

Os valores, os fins públicos e os comportamentos contemplados nos princípios e regras da Constituição passam a condicionar a validade e o sentido de todas as normas do direito infraconstitucional. Como intuitivo, a constitucionalização repercute sobre a atuação dos três Poderes, inclusive e notadamente nas suas relações com os particulares.

Essa mudança foi muito além de simplesmente inserir normas de direito público na Constituição, ela permeou todo o ordenamento jurídico com os valores e princípios da Carta Magna.

Nesse contexto, a Reforma Administrativa promovida pela EC 19/1998 inseriu expressamente o princípio da eficiência no art. 37 da Constituição. Segundo Oliveira (2013), a eficiência passou a ser compreendida como expressão do direito fundamental à boa administração pública, que deve ser, não apenas eficaz, mas também econômica, responsável e voltada a resultados.

No campo da ciência da administração, ciência autônoma em relação ao Direito Administrativo responsável pelo estudo da função administrativa (planejamento, a execução e o controle), essa transformação significou a transição de um modelo burocrático baseado na racionalidade, hierarquia e impessoalidade para uma Administração gerencial, voltada à busca de maior eficiência e qualidade na prestação de serviços, com a descentralização de atividades e a valorização de resultados, sem, contudo, abandonar o controle (Oliveira, 2013; Di Pietro, 2024).

Em relação ao Direito Administrativo, a incidência dos princípios constitucionais, especialmente os que se aplicam a todo o sistema jurídico, como a dignidade humana e os direitos fundamentais, alterou a relação entre a Administração Pública e os cidadãos, levando a superação de alguns paradigmas tradicionais, entre eles: (i) a redefinição da supremacia do interesse público, (ii) a vinculação do administrador à Constituição, que transforma o princípio da legalidade no princípio da juridicidade, subordinando a Administração à Constituição e, em seguida, à lei; e (iii) o controle judicial do mérito administrativo (Barroso,

2024).

O professor Rafael Carvalho Rezende de Oliveira acrescenta ainda um quarto paradigma superado, a “releitura da legitimidade democrática da Administração, com a previsão de instrumentos de participação dos cidadãos na tomada de decisões administrativas (consensualidade na Administração)”. (Oliveira, 2013, p. 39).

No mesmo sentido, Di Pietro (2024) também aponta a constitucionalização do direito administrativo como uma das suas principais transformações, refletindo diretamente no princípio da legalidade, ampliando-o consideravelmente, orientando a atuação dos três poderes.

Em virtude desse processo de constitucionalização do ordenamento jurídico, o Direito Administrativo deve ser (re)interpretado à luz do texto constitucional, o que aponta para a necessidade da releitura de alguns institutos clássicos readequando-os aos direitos fundamentais (Oliveira, 2013), entre eles o conceito de supremacia e indisponibilidade do interesse público.

3.2 A CONSENSUALIDADE E SUA COMPATIBILIDADE COM O INTERESSE PÚBLICO

Nesse cenário de reinterpretação dos princípios e de busca por uma gestão pública mais eficiente, a consensualidade emergiu como um paradigma relevante.

Carvalho (2021) afirma que é possível afirmar a existência, hoje, do princípio da consensualidade ou da participação administrativa no âmbito da Administração Pública Democrática e Consensual que substitui o modelo liberal “agressivo” de atuação unilateral da Administração por mecanismos consensuais de satisfação do interesse público e “canais participatórios” que servem para a solução negociada dos conflitos de interesses.

Sobre a compatibilidade, Binenbojm (2020) defende que a consensualidade não compromete com o interesse público, mas representa uma técnica juridicamente adequada para sua realização, sobretudo quando promove a redução de litígios, o respeito aos direitos fundamentais e o fortalecimento da legitimidade democrática.

Trindade Júnior (2021, p. 128) relaciona o consenso e o interesse público da seguinte forma:

Não se pode nem se deve buscar desconstruir a ideia de interesse público para se admitir a consensualidade. Muito pelo contrário! A consensualidade pressupõe justamente a compreensão de que a via concertada não seria uma forma de dispor do interesse público, mas, sim, um meio de atingi-lo, com efetividade, economia de tempo e de custos e com uma maior adequação da solução negociada em face das especificidades da situação concreta.

Para Carvalho (2013), a participação popular nos procedimentos administrativos não apenas contribui para a melhor identificação das necessidades sociais e das consequências das decisões, mas também aumenta a aceitação e a estabilidade das medidas adotadas, constituindo verdadeiro fator de legitimidade democrática. A consensualidade, nesse cenário, não compromete o interesse público, mas o realiza de forma mais precisa e transparente, reforçando a função institucional da Administração Pública em uma sociedade plural, democrática e participativa.

Essa transformação também é abordada por Justino de Oliveira e Schwanka (2009), que identificam a Administração Consensual como a nova face da Administração Pública no século XXI. Do acordo com os autores, essa forma de atuação enfatiza a ação conjunta entre Estado, setor privado e sociedade civil, por meio de instrumentos como a concertação, a negociação e os acordos administrativos.

Nessa lógica, a atuação estatal deixa de ser impositiva e passa a incorporar práticas colaborativas, mais adequadas à complexidade social contemporânea. O interesse público, nesse cenário, é densificado por meio do diálogo e da mediação entre os diversos atores envolvidos, superando a ideia de que somente o Estado detém sua definição exclusiva (Oliveira; Schwanka, 2009).

Faria (2022) demonstra que a tensão entre consensualidade e indisponibilidade nasce de leituras extremadas. De um lado, há quem sustente que qualquer negociação dilui o interesse público; de outro, quem sugere aboli-la em nome da flexibilidade. Superando essa dicotomia, o autor sustenta que a indisponibilidade continua sendo a “garantia dogmática” do interesse coletivo, mas opera agora como critério de controle. O acordo só é válido se atender a seis parâmetros (legalidade, isonomia, publicidade, motivação, moralidade e segurança jurídica) os quais funcionam como barreiras contra renúncias indevidas e favorecem a transparência dos pactos administrativos.

No mesmo sentido, Borges (2011) sustenta que o debate moderno não requer “derrubar” a supremacia do interesse público, mas reconstruí-la nos marcos constitucionais, pois a prerrogativa existe para proteger o bem comum, não para blindar arbitrariedades. Nessa perspectiva, consensualidade e supremacia deixam de ser antagônicas, pois o consenso torna-se meio legítimo de realizar o interesse coletivo, desde que submetido ao controle de legalidade, moralidade, isonomia e proporcionalidade.

Apesar de seus inegáveis avanços, a consensualidade na Administração Pública exige cuidados relevantes. Oliveira (2021) adverte que a atuação consensual não pode se desviar dos princípios da legalidade, da moralidade sob pena de esvaziar sua legitimidade.

Binenbojm (2020) também destaca que o uso de acordos deve ser acompanhado de transparência e controle institucional, evitando-se práticas estratégicas que comprometam a finalidade pública.

Nessa mesma linha, Justino de Oliveira e Schwanka (2009) alertam que a Administração consensual não elimina o exercício da autoridade, mas o transforma, exigindo comprometimento com o diálogo autêntico e a responsabilidade decisional.

Trata-se, portanto, de uma ferramenta valiosa, mas que deve ser manejada com critério, sob pena de desvirtuar seu papel democrático.

3.3 INSTITUTOS DE CONSENSUALIDADE NO ORDENAMENTO JURÍDICO BRASILEIRO

A busca por soluções consensuais não é exclusiva da improbidade, mas uma tendência que se manifesta em diversos ramos do direito e que gradualmente alcançou o Direito Administrativo.

“A partir da década de 1990 que a consensualidade se projetou como pauta de alteração de leis processuais civis, penais e administrativas” (Lima; Gomes Junior, 2022, p.113). Diversos institutos foram gradualmente incorporados, demonstrando a crescente aceitação da negociação como ferramenta de gestão pública e de resolução de conflitos, em diferentes esferas do direito.

Institutos como o Termo de Ajustamento de Conduta (TAC), consolidado na Lei da Ação Civil Pública (Lei nº 7.347/1985) e amplamente utilizado em áreas como o direito ambiental e do consumidor, já demonstrava a possibilidade de o Estado transacionar para alcançar o interesse público.

A própria Lei nº 12.846/2013 (Lei Anticorrupção) previu o acordo de leniência, permitindo que empresas colaborem com as investigações em troca de redução de sanções, evidenciando uma visão pragmática no combate à corrupção corporativa. É um instrumento crucial no combate à corrupção corporativa.

No campo mais amplo, a Lei de Mediação (Lei nº 13.140/2015) estimulou a autocomposição, inclusive no âmbito da Administração Pública, abriu caminho para a mediação administrativa como um método formal de resolução de disputas com o Estado.

O sistema multiportas, previsto no Código de Processo Civil brasileiro (Lei 13.105/2015), nos artigos 3º, §§ 2º e 3º, busca promover a solução consensual de conflitos, incentivando a utilização de métodos como conciliação e mediação, além do processo judicial tradicional.

Transação e Conciliação em diversas áreas. Mecanismos de transação e conciliação se consolidaram em áreas como o Direito Tributário, o Direito do Trabalho e até mesmo na fase de execução de sentenças contra a Fazenda Pública.

A Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (Decreto-lei nº 4.657/1942, com as alterações introduzidas pela Lei nº 13.655) contempla, no art. 26, permissão genérica

de celebração de compromisso para “eliminar irregularidades, incerteza jurídica ou situação contenciosa na aplicação do direito público, inclusive no caso de expedição de licença”.

No âmbito penal, o Acordo de Não Persecução Penal (ANPP), inserido pelo Pacote Anticrime (Lei nº 13.964/2019), permitiu a consensualidade para crimes de menor gravidade, desjudicializando a persecução criminal.

A incorporação do ANPC na LIA, portanto, não é um fato isolado, mas parte de um movimento sistêmico que busca modernizar o Direito Administrativo Sancionador e torná-lo mais ágil e resolutivo, sempre com o foco na proteção do interesse público.

Este arcabouço de consensualidade serve de pano de fundo para a análise do acordo no próximo capítulo.

4 O ACORDO DE NÃO PERSECUÇÃO CÍVEL

Este capítulo se propõe a analisar o Acordo de Não Persecução Civil (ANPC) em seus aspectos gerais, apresentando sua evolução legislativa até os dias de hoje, seus fundamentos, requisitos, partes, procedimentos, culminando em uma análise pautada no atendimento ao interesse público.

4.1 HISTÓRICO LEGISLATIVO DO ANPC

A trajetória legislativa da Lei de Improbidade Administrativa, desde sua promulgação em 1992, é marcada por um lento, mas progressivo, reconhecimento da necessidade de flexibilização de seu rigor inicial.

A redação original do Art. 17, §1º, da lei era categórica ao vedar qualquer forma de “transação, acordo ou conciliação” nas ações de improbidade (Brasil, 1992). Essa proibição espelhava a concepção então predominante de que o interesse público, por ser indisponível, não poderia ser objeto de negociação, o que na prática levava a longos e complexos processos judiciais, muitas vezes com baixa efetividade na recuperação dos valores desviados.

Segundo Trindade Júnior (2022) a procura por soluções consensuais reflete o esgotamento do modelo tradicional de punição. Esse sistema se mostrou incapaz de lidar com a crescente sofisticação dos ilícitos, tornando a negociação a única via viável para desvendar a totalidade das práticas ilegais, aplicar sanções e garantir o ressarcimento dos prejuízos.

O movimento em direção à consensualidade na Administração Pública, que culminaria com o ANPC na LIA, teve antecedentes importantes.

Trindade Junior (2022) entende que a Lei Anticorrupção (Lei nº 12.846/2013)

ao disciplinar o Acordo de Leniência em seus arts. 16 e 17, é o ponto inaugural da consensualidade no setor da improbidade administrativa. Do mesmo modo aponta ao art. 36 § 4º da Lei de Mediação (Lei nº 13.140/2015), prevendo a autocomposição mesmo para as questões submetidas a ações de improbidade administrativa, abrindo um importante precedente para a cultura da negociação com o Estado.

No mesmo ano, a Medida Provisória nº 703/2015, embora focada na Lei Anticorrupção, continha um dispositivo inovador que impedia o ajuizamento ou prosseguimento de ações da LIA quando o acordo de leniência fosse celebrado. Embora a MPV nº 703/2015 tenha perdido sua vigência, ela representou uma das primeiras tentativas legislativas diretas de introduzir mecanismos de consensualidade com impacto sobre a LIA, sinalizando uma mudança de paradigma.

Outro passo fundamental foi a edição da Resolução nº 179/2017 do Conselho Nacional do Ministério Público (CNMP), que possibilitou a celebração de Termos de Ajustamento de Conduta (TACs) para casos de improbidade, atuando como um importante precursor do ANPC ao permitir uma solução consensual antes da ação judicial.

No entanto, o primeiro grande passo em direção à consensualidade que de fato se consolidaria na LIA ocorreu com a edição da Lei nº 13.964, de 24 de dezembro de 2019, o “Pacote Anticrime” (Trindade Junior, 2022). Com foco predominantemente no Direito Penal, essa lei inseriu o artigo 17-B na Lei de Improbidade Administrativa, inaugurando a possibilidade da celebração do Acordo de Não Persecução Cível. Contudo, a redação inicial do dispositivo era concisa e suscitava dúvidas sobre seu alcance e aplicabilidade, carecendo de maior detalhamento sobre os requisitos e procedimentos, uma vez que teve vários artigos vetados quando da sanção.

A consolidação e o aprimoramento do ANPC vieram com a promulgação da Lei nº 14.230, de 25 de outubro de 2021, a “Nova Lei de Improbidade Administrativa”. Esta lei promoveu alterações substanciais em toda a LIA, redefinindo elementos da improbidade e, mais importante, expandiu e detalhou o artigo 17-B, consolidando o ANPC como um instrumento de política criminal e de combate à corrupção.

A falta de normas procedimentais unificadas gerou um cenário de “múltiplas micro-regulações”, com diversos Ministérios Públicos Estaduais e o próprio CNMP editando regulamentos próprios. Contavam-se, até janeiro de 2025, mais de 20 atos normativos sobre o tema (Lima; Gomes Junior, 2022). Essa pulverização motivou o CNMP a aprovar a Resolução nº 306/2025, de caráter nacional e obrigatório, que sistematiza cláusulas, etapas e mecanismos de controle do ANPC, trazendo maior segurança jurídica ao instituto.

Essa evolução legislativa reflete não apenas uma mudança de perspectiva sobre a consensualidade no Direito Administrativo, mas também uma resposta à demanda por maior eficiência e efetividade no sistema de responsabilização, buscando uma solução mais

célere e eficaz.

4.2 CRITÉRIOS NORMATIVOS DO ANPC

Quanto aos principais pontos do ANPC, a doutrina assinala que a natureza jurídica do acordo “é de negócio jurídico bilateral e comutativo, cujo aperfeiçoamento depende da manifestação de vontade das partes e da fixação de prestações determinadas” (Lima; Gomes Junior, 2022; Costa e Barbosa, 2022; Pereira, 2020). A natureza negocial, todavia, não é absoluta em decorrência da liberdade das partes para a negociação, com gradação das sanções previstas em lei.

A legitimidade ativa para a celebração do acordo, o art. 17-B *caput*, atribui a iniciativa exclusivamente ao Ministério Público. No entanto, em decisão monocrática do Ministro Alexandre de Moraes nas ADIs 7.042/7.043, o Supremo Tribunal Federal deixou aberta a via concorrente da pessoa jurídica interessada, desde que causada a ela a vantagem indevida, para propositura da ação de improbidade e propositura do acordo (Holanda; Torres, 2023).

Os resultados obrigatórios apontados pelo dispositivo contemplam (i) o ressarcimento integral do dano e (ii) reversão da vantagem indevida à pessoa jurídica lesada (art. 17-B, incisos I e II) e constituem, conforme Trindade Júnior (2022), o núcleo irredutível de proteção do erário no ANPC.

Para a apuração do real valor do dano decorrente previsto no acordo, o legislador impôs a necessidade de manifestação do Tribunal de Contas competente, assim previsto no art. 17-B, § 3º (Torres; Holanda Junior, 2023), que se manifestará no prazo de 90 dias com a indicação dos parâmetros utilizados.

Em todos os casos, na celebração do acordo, prevê a lei, devem ser considerados a personalidade do agente; a natureza, circunstância, a gravidade e a repercussão social do ato de improbidade; e, as vantagens, para o interesse público, da rápida solução do caso (§ 2º, art. 17-B).

Com relação ao momento do acordo, o § 4º do art. 17-B passou a admitir a celebração seja no curso da investigação de apuração, no curso da ação de improbidade ou até mesmo no momento da execução da sentença condenatória.

Já o art. 17-B, § 1º, diz que o acordo dependerá (i) da oitiva do ente federativo lesado, em momento anterior ou posterior à propositura da ação (ii) aprovação, no prazo de até sessenta dias, pelo órgão do MP competente para apreciar as promoções de arquivamento de inquéritos civis, se anterior ao juízo da ação (iii) homologação judicial, independentemente de o acordo ocorrer antes ou depois do ajuizamento da ação civil de improbidade.

As negociações ocorrerão entre o MP, de um lado, e do outro, o investigado/demandado e seu defensor conforme aponta o § 5º de art. 17-B.

Ainda, o acordo poderá contemplar a adoção de mecanismos e procedimentos internos de integridade, de auditoria e de incentivo à denúncia de irregularidades e a aplicação efetiva de códigos de ética e de conduta no âmbito da pessoa jurídica, se for o caso, bem como de outras medidas em favor do interesse público e de boas práticas administrativas, § 6º do art. 17-B.

Por fim, no § 7º há previsão impedimento por cinco anos, a contar do conhecimento do MP ou pessoa interessada, a quem descumpra acordo realizado nos moldes do acordo.

4.3 O DEBATE ATUAL E INTERESSE PÚBLICO

Apesar de a Lei nº 14.230/2021 ter estabelecido esses requisitos e parâmetros para a celebração do ANPC, a doutrina tem apontado que o regramento deixou diversas lacunas e incertezas (Neves; Oliveira, 2022).

A ausência de regras mais detalhadas sobre o procedimento de negociação, a dosimetria das sanções e os limites da discricionariedade do Ministério Público, delimitação de valores envolvidos sobretudo com (ou não) da obrigatoriedade de manifestação do Tribunal de Contas e órgãos de controle, legalidade da homologação judicial, entre outras, gerou um intenso debate na comunidade jurídica, abrindo espaço para interpretações diversas e para a necessidade de uma regulamentação infralegal.

Nesse contexto, o Conselho Nacional do Ministério Público (CNMP), no exercício de sua competência para elaborar atos normativos para sua atuação do Ministério Público, elaborou a Resolução CNMP nº 306/2025, de 17/2/2025, que surge como uma tentativa de preencher essas lacunas e uniformizar a atuação do Ministério Público nos acordos de não persecução civil.

Frisa-se que até a edição da Resolução, na vigência da Nova Lia, não havia um instrumento que garantisse homogeneidade na atuação funcional dos membros do Ministério Público, resultando em normativas dispersas pelos diversos ramos da instituição, com diferentes graus de detalhamento e consequente insegurança jurídica (Oliveira; Di Salvo, 2025).

Entre os principais pontos contemplados na recente Resolução estão: (i) reforça o caráter negocial do ANPC, não como direito subjetivo do investigado, mas ato discricionário e motivado do Ministério Público; (ii) consolida o entendimento de que a proposta de acordo não é exclusiva do Ministério Público podendo também ser formulada pelo interessado; (iii) além dos resultados obrigatórios, afirma que o acordo poderá prever a aplicação de uma ou mais sanções previstas na LIA, a critério do MP e conforme a gravidade do caso; (iv) complementa o procedimento legal de manifestação do Tribunal de Contas e permite que o Ministério Público prossiga com a negociação caso o prazo de

90 dias não seja cumprido pelo órgão de controle, garantindo a celeridade do processo; (v) detalha o procedimento de aprovação e homologação; (vi) exige que o termo de acordo estabeleça claramente as consequências de seu descumprimento, incluindo a execução do título executivo extrajudicial e o reinício da investigação ou da ação de improbidade, além do impedimento legal de 5 anos previstos.

Já o fluxo do Acordo de Não Persecução Cível, conforme disciplinado pela Resolução CNMP nº 306/2025, pode ser melhor visualizado conforme figura a seguir:



Figura 1: Fluxo procedimental do ANPC baseado na Res. CNMP nº 306/2025

Outro ponto importante, ainda que não defina o ANPC como regra absoluta, a Resolução nº 306/2025 do CNMP deixa claro que sua aplicação não se restringe apenas a casos “simples” ou de menor gravidade. Ao contrário, admite sua utilização sempre que o acordo se revelar mais vantajoso ao interesse público do que o prosseguimento da ação judicial, inclusive em situações complexas, desde que observados os critérios legais, a transparência e a proporcionalidade. Esse entendimento amplia a efetividade do instituto e demonstra sua flexibilidade como mecanismo de resolução responsável e estratégica no combate à improbidade.

Contudo, a regulamentação do CNMP não está livre de críticas. Em resumo, as principais críticas se concentram na possibilidade de enfraquecimento do combate à corrupção, na falta de clareza sobre o controle da decisão do promotor e na divergência na interpretação de conceitos jurídicos.

Para Martins Junior (2025, 7:32:01) a principal crítica se concentra no risco de “barateamento” e banalização do ANPC caso não haja uma homogeneização normativa clara. Aponta para a existência de “conceitos jurídicos indeterminados” dentro da regulamentação, que precisarão ser avaliados tanto pelo membro do Ministério Público quanto pelo órgão de revisão.

Conforme apontam Justino e Di Salvo (2025), a LIA exige, no mínimo, o

ressarcimento integral e a devolução da vantagem indevida no ANPC, permitindo parcelamento conforme o interesse público e a capacidade do celebrante. A Resolução nº 306/2025, no entanto, autoriza, mas não exige, aplicação de sanções adicionais, o que gera críticas pela possível banalização da repressão à improbidade administrativa.

Outro ponto destacado pelos autores (Justino; Di Salvo, 2025) é a dificuldade do acesso às informações sobre ANPCs firmados pelos ramos do Ministério Público que costuma exigir iniciativa do interessado, que deve recorrer à Lei de Acesso à Informação ou aos canais de ouvidoria. Muitas vezes, porém, o dado não é fornecido sob a justificativa de sigilo interno. Seguem dizendo que o CNMP poderia ter avançado nessa questão, seguindo o exemplo do MP do Mato Grosso, que publica mensalmente em seu site, relatórios dos acordos celebrados, com transparência e eficiência.

Embora a Resolução determine que o Ministério Público manterá cadastro dos acordos de não persecução civil celebrados para fins de controle e transparência, não estabeleceu prazo para implementação.

Ressalta-se que a dificuldade de obtenção, pelo cidadão em geral, de dados e informações sobre o tema é realmente constatada de maneira empírica, o que reflete na ausência, pelo menos de forma minimamente estruturada, da apresentação de valores absolutos/relativos sobre ações de improbidade e realização de acordos no presente artigo.

Apesar das controvérsias, a doutrina majoritária mantém uma grande esperança no potencial do acordo como ferramenta de proteção do interesse público e na dinâmica do combate a improbidade administrativa.

Lima e Gomes Junior (2022, p. 246) apontam para atual dinâmica de consensualidade como alternativa viável e recomendável. Nas palavras dos autores em conclusão à sua obra:

Ao entregar uma resposta satisfatória do Estado, célere e menos onerosa, o ANPC constitui instrumento processual apto ao cumprimento da promessa constitucional de proteção eficaz do patrimônio público, surgindo como importante válvula de escape das disfuncionalidades e morosidade do sistema processual brasileiro.

Para além da maior celeridade, a solução negociada, em perspectiva dialógica, permite a construção pelas partes de decisão que melhor se adéque ao caso concreto, evitando todo dissabor inerente ao ajuizamento de um ação de improbidade, sem prejuízo da garantia do controle da legalidade pelo Poder Judiciário (Lima; Gomes Junior, 2022, p. 250).

No mesmo sentido, Pereira (2019), afirma que o acordo de não persecução civil pode se revelar numa alternativa adequada de resolução consensual, de modo a resolver o conflito de forma célere e ingentes ganhos para o Erário, resguardando-se, porquanto, o interesse público subjacente no ressarcimento de valores desviados e apropriados

ilicitamente.

Para Vanin; Norberto Filho; Rocha (2023, p. 303), o legislador acerta na regulamentação do ANPC, classificando-o como um moderno instrumento sancionador:

A análise da evolução legislativa entre a Lei nº 8.429/1992 e a Lei nº 14.230/2021 permite afirmar o acerto da opção do legislador em criar e regulamentar o acordo de não persecução cível nas ações de improbidade administrativa, moderno instrumento de consensualidade no âmbito do direito administrativo sancionador.

Para Oliveira e Mazzola (2022), um dos aspectos que evidenciam o potencial do ANPC como instrumento eficiente de responsabilização é a possibilidade de previsão de sanções premiais, que funcionam como estímulos ao cumprimento antecipado das obrigações pactuadas. Tais medidas, de natureza indutiva e não punitiva, permitem, por exemplo, descontos por pagamento à vista, substituição de multas por ações compensatórias e flexibilização de sanções, contribuindo para a celeridade e efetividade do acordo, sem enfraquecer a tutela do interesse público.

Nomes como o Emerson Garcia, Promotor de Justiça do MPRJ, Isabel Angélica Queiroz Fonseca e Silvio Antônio Marques, Promotores de Justiça do MPSP, em evento realizado pela Escola Superior do Ministério Público de São Paulo (2025), apontam para a relevância do tema para a comunidade jurídica, evidenciam o reconhecimento do potencial do ANPC e a necessidade de aprimorar sua aplicação.

Crepaldi (2025) em referência ao relatório “MP, Um Retrato 2024”, do Conselho Nacional do Ministério Público, afirma que os 27 MPs dos estados fecharam 237 mil acordos em 2023, sendo 230 mil na área criminal (ANPPs e transações penais) e sete mil na área cível (TACs e ANPCs).

Segundo o autor (Crepaldi, 2025) no primeiro ano de atuação, entre 2021 e 2022, o Centro de Autocomposição de Conflitos e Segurança Jurídica (Compór) do MP-MG, somou 87 procedimentos de autocomposição (70% deles encerrados com acordos definitivos) e 152 pedidos de atuação. Nos 12 meses seguintes foram 151 procedimentos (crescimento de 73%), com 89% de procedimentos encerrados com acordos. O número de solicitações de atuação também aumentou: 271 (+78%).

Dessa forma, o debate atual em torno do Acordo de Não Persecução Cível revela uma tensão legítima entre segurança jurídica, eficiência processual e o dever de proteção do patrimônio público.

Ainda que críticas quanto à regulamentação, transparência e uniformidade persistam, o ANPC representa um avanço na construção de soluções administrativas mais efetivas e racionais.

O fortalecimento institucional e o aprimoramento contínuo de sua aplicação são essenciais para que esse instrumento cumpra seu papel constitucional: a proteção concreta e tempestiva do interesse público frente aos atos de improbidade.

À medida que o Ministério Público e o Poder Judiciário amadurecem na utilização do ANPC, tende-se a consolidar uma cultura de responsabilização eficiente, proporcional e em sintonia com os valores republicanos da administração pública.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A improbidade administrativa representa uma séria ameaça à integridade das instituições públicas e à confiança da sociedade no Estado. Por isso, a legislação brasileira sempre tratou o tema com rigor, especialmente por meio da Lei nº 8.429/1992. Historicamente, a atuação estatal seguiu um modelo punitivo, baseado em princípios como a supremacia e a indisponibilidade do interesse público, que impediam qualquer tentativa de acordo ou flexibilização.

Entretanto, nas últimas décadas, o direito administrativo passou por importantes transformações, influenciado por uma visão mais moderna da Administração Pública e pela força normativa dos princípios constitucionais. Nesse novo cenário, a consensualidade passou a ser vista não como uma ameaça, mas como uma alternativa possível e legítima, desde que observados os devidos limites legais e institucionais.

O Acordo de Não Persecução Cível, previsto no artigo 17-B da Nova LIA, surge como um reflexo dessa mudança. Ao longo do artigo, foi possível verificar que o instituto ainda é fruto de críticas, sobretudo pela discricionariedade concedida ao Ministério Público em sua atuação.

A recente Resolução 306/2025 do CNMP contribuiu para esclarecimento de parte das lacunas deixadas pelo legislador, bem como busca padronizar a aplicação e atuação do ente e promovendo a publicização. Apesar das falhas, a doutrina majoritária reconhece que o ANPC contribui para desonerar o sistema, agilizar a tramitação e proteger o interesse da sociedade.

Dessa forma, conclui-se que, se bem aplicado, o ANPC pode contribuir para a celeridade e a efetividade na solução de litígios envolvendo atos de improbidade, promovendo a reparação do dano sem afastar o controle institucional e o respeito ao interesse público. A análise desenvolvida ao longo do artigo confirmou a hipótese inicial, ao demonstrar que o princípio da consensualidade pode ser compatível com os pilares do direito público, desde que o acordo seja fundamentado, transparente e guiado por critérios objetivos. Reconhecem-se, contudo, os riscos decorrentes de sua má utilização, como o enfraquecimento da responsabilização e a perda de legitimidade institucional.

O desafio que se impõe para o futuro é acompanhar a consolidação do ANPC na prática e garantir que esse instrumento seja utilizado com responsabilidade, como mais uma via legítima de proteção ao interesse público e à moralidade administrativa.

REFERÊNCIAS

ALEXANDRINO, Marcelo; PAULO, Vicente. **Resumo de Direito Administrativo Descomplicado**. 14. ed. rev. e atual. Rio de Janeiro: Método, 2021. ISBN 978-65-5964-099-7.

ANDRADE, Landolfo. O conteúdo mínimo do acordo de não persecução civil. **Consultor Jurídico**, São Paulo, 28 fev. 2025. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2025-fev-28/o-conteudo-minimo-do-acordo-de-nao-persecucao-civil/>. Acesso em: 30 jun. 2025.

BARROSO, Luís Roberto. Neoconstitucionalismo e constitucionalização do direito: o triunfo tardio do direito constitucional no Brasil. **Boletim da Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra**, v. 81, p. 233-284, 2005. Disponível em: <https://www.academia.edu/45508241>. Acesso em: 23 jun. 2025.

BARROSO, Luis Roberto. **Curso de direito constitucional contemporâneo**. 12. ed. São Paulo: SaraivaJur, 2024. Livro digital. (1 recurso online). ISBN 9788553621132. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/books/9788553621132>. Acesso em: 21 Jun. 2025.

BINENBOJM, Gustavo. A consensualidade administrativa como técnica juridicamente adequada de gestão eficiente de interesses sociais. **Revista Eletrônica da PGE-RJ**, v. 3, n. 3, 2020, p. 1-14. Disponível em: <https://revista.pge.rj.gov.br/index.php/revista-da-pge-rj/article/view/20>. Acesso em: 23 jun. 2025.

BORGES, Alice Gonzalez. Supremacia do Interesse Público: Desconstrução ou Reconstrução? **Revista Eletrônica de Direito Administrativo Econômico**, Salvador, n. 26, maio/jun./jul. 2011. Disponível em: <https://www.direitodoestado.com.br/artigo/alice-gonzalez-borges/supremacia-do-interesse-publico-desconstrucao-ou-reconstrucao>. Acesso em: 12 jun. 2025.

BORGES, Cyonil; SÁ, Adriel. **Manual de Direito Administrativo Facilitado**. 4. ed. rev. atual. apl. Salvador: Juspodivm, 2020. ISBN 978-85-4422-426-6.

BRASIL. **Decreto-lei n. 4.657, de 4 de setembro de 1942**. Dispõe sobre a Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro. Brasília, DF: Presidência da República, [1942].

Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del4657.htm. Acesso em: 10 jun. 2025.

BRASIL. Lei n. 7.347, de 24 de julho de 1985. Dispõe sobre a ação civil pública de responsabilidade por danos causados ao meio ambiente, ao consumidor e a outros bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico. Brasília, DF: Presidência da República, [1985]. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/17347orig.htm. Acesso em: 10 jun. 2025.

BRASIL. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, DF: Senado Federal, [1988]. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 01 jun. 2025.

BRASIL. Lei nº 8.429, de 2 jun. 1992. Dispõe sobre as sanções aplicáveis em casos de improbidade administrativa. Redação atualizada pela Lei nº 14.230/2021. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/lei/L14230.htm. Acesso em: 10 jun. 2025.

BRASIL. Lei n. 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, DF: Presidência da República, [2013]. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2013/lei/l12846.htm. Acesso em: 10 jun. 2025.

BRASIL. Lei n. 13.105, de 16 de março de 2015. Institui o Código de Processo Civil. Brasília, DF: Presidência da República, [2015]. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/l13105.htm. Acesso em: 10 jun. 2025.

BRASIL. Lei n. 13.140, de 26 de junho de 2015. Dispõe sobre a mediação como meio de solução de controvérsias entre particulares e sobre a autocomposição de conflitos no âmbito da administração pública. Brasília, DF: Presidência da República, [2015]. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/l13140.htm. Acesso em: 10 jun. 2025.

BRASIL. Medida Provisória n. 703, de 18 de dezembro de 2015. Altera a Lei n. 12.846, de 1º de agosto de 2013, para dispor sobre acordos de leniência. Brasília, DF: Presidência da República, [2015]. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/Mpv/mpv703.htm. Acesso em: 10 jun. 2025.

BRASIL. Lei n. 13.964, de 24 de dezembro de 2019. Aperfeiçoa a legislação penal e

processual penal. Brasília, DF: Presidência da República, [2019]. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/lei/l13964.htm. Acesso em: 10 jun. 2025.

BRASIL. **Lei n. 14.230, de 25 de outubro de 2021**. Altera a Lei n. 8.429, de 2 de junho de 1992, que dispõe sobre improbidade administrativa. Brasília, DF: Presidência da República, [2021]. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/lei/l14230.htm. Acesso em: 17 jun. 2025.

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

CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO. **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. Atos e Normas CNMP, [S.l.], 8 set. 2017. Disponível em: <https://www.cnmp.mp.br/portal/atos-e-normas/norma/5275>. Acesso em: 12 jun. 2025.

CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO. **Resolução n. 306, de 11 de fevereiro de 2025**. Regulamenta o artigo 17-B da Lei n. 8.429/1992, disciplinando, no âmbito do Ministério Público, o acordo de não persecução cível. Atos e Normas CNMP, Brasília, 11 fev. 2025. Disponível em: <https://www.cnmp.mp.br/portal/atos-e-normas/norma/11513/>. Acesso em: 12 jul. 2025.

CREPALDI, **Thiago**. MP, que cresceu com atitude punitivista, agora quer conversar. **Consultor Jurídico**, São Paulo, 19 fev. 2025. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2025-fev-19/o-mp-que-acusa-agora-quer-conversar/>. Acesso em: 29 jun. 2025.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito administrativo**. 35. ed. São Paulo: Atlas, 2022.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito administrativo**. 37. ed. rev., atual Rio de Janeiro: Forense, 2024. Livro digital. (1 recurso online). ISBN 9786559649440. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/books/9786559649440>. Acesso em: 21 Jun. 2025.

ACORDO de não persecução civil: reflexões sobre a Resolução 306/2025 do CNMP. Emerson Garcia, Ricardo de Barros Leonel, Landolfo Andrade de Souza, André Pascoal da Silva, Cíntia Menezes Brunetta, João Santa Terra Júnior, Silvio Antonio Marques, Wallace Paiva Martins Junior, Beatriz Lopes de Oliveira, Izabela Angélica Queiroz Fonseca. [S. l.: s. n.], 1 abr. 2025, 1 vídeo (7h35min). Publicado pelo canal Escola Superior do Ministério

Público de São Paulo. Disponível em: <http://www.youtube.com/watch?v=MdEBOIM--CE>. Acesso em: 30 jun. 2025.

FARIA, Luzardo. **O princípio da indisponibilidade do interesse público e a consensualidade no direito Administrativo**. Belo Horizonte: Fórum, 2022. 363 p. ISBN 978-65-5518-289-7.

HOLANDA JUNIOR, André Jackson de; TORRES, Ronny Charles Lopes de. **Lei de improbidade administrativa comentada**. São Paulo: Juspodivm, 2023. ISBN 978-85-442-4197-4.

JUSTEN FILHO, Marçal. **Curso de direito administrativo**. 12. ed. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2022.

LIMA, Diogo de Araújo; FOMES JÚNIOR, Luiz Manoel. **Acordo de não persecução cível: aspectos teóricos e práticos — com as alterações da Lei n. 14.230, de 25 de outubro de 2021**. 1. ed. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2022. ISBN 978-65-260-0858-4.

MAZZA, Alexandre. **Curso de direito administrativo**. 14. ed. rev., atual São Paulo: SaraivaJur, 2024. Livro digital. (1 recurso online). ISBN 9788553620296. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/books/9788553620296>. Acesso em: 26 Jun. 2025.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo**. 32. ed. São Paulo: Malheiros, 2015.

NEVES, Daniel Amorim Assumpção; OLIVEIRA, Rafael Carvalho Rezende. **Improbidade administrativa: direito material e processual**. 9. ed. rev., atual. e ampl. Rio de Janeiro: Forense, 2022.

OLIVEIRA, Gustavo Henrique Justino de; SCHWANKA, Cristiane. A administração consensual como a nova face da administração pública no século XXI: fundamentos dogmáticos, formas de expressão e instrumentos de ação. **Revista de Direito Administrativo, Infraestrutura, Regulação e Compliance**, São Paulo, n. 104, p. 303–322, jan. 2009. Disponível em: <https://revistas.usp.br/rfdusp/article/view/67859>. Acesso em: 01 maio 2025.

OLIVEIRA, Gustavo Henrique Justino de; DI SALVO, Maria Beatriz Johonsom. Regulamentação geral do ANPC: primeiras impressões da Resolução 306/2025 do CNMP. **Consultor Jurídico**, São Paulo, 9 mar. 2025. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2025-mar-09/regulamentacao-geral-do-anpc-primeiras-impressoes-da-resolucao-306->

2025-do-cnmp/. Acesso em: 30 jun. 2025.

OLIVEIRA, Rafael Carvalho Rezende de. **Princípios do Direito Administrativo**. 2. ed. rev., atual. e ampl. Rio de Janeiro: Forense, 2013.

OLIVEIRA, Rafael Carvalho Rezende de. **Curso de Direito Administrativo**. 9. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2021.

OLIVEIRA, Rodrigo Mazzuoli; MAZZOLA, Mario. Sanções premiais e o acordo de não persecução civil. **Migalhas**, [S.l.], 2 maio 2023. Disponível em: <https://www.migalhas.com.br/depeso/367054/sancoes-premiais-e-o-acordo-de-nao-persecucao-civil>. Acesso em: 10 jun. 2025.

OSNA, Gustavo. O “Acordo de Não Persecução Cível” no direito brasileiro: primeiras considerações. **A&C – Revista de Direito Administrativo & Constitucional**, Belo Horizonte, ano 22, n. 87, p. 99–106, jan./mar. 2022. DOI: 10.21056/aec.v22i87.1468. Disponível em: <https://revistaaec.com/index.php/revistaaec/article/view/1468>. Acesso em: 16 jul. 2025.

OSÓRIO, Fábio Medina. **Direito Administrativo Sancionador**. 9. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2023.

PEREIRA, Leydomar Nunes. **Solução consensual na improbidade administrativa: acordo de não persecução cível**. 1. ed. Belo Horizonte: Editora Dialética, 2020. ISBN 978-65-87403-48-9.

TRINDADE JÚNIOR, Julizar Barbosa. Considerações sobre o acordo de não persecução cível – ANPC. **Revista da Procuradoria-Geral do Estado de Mato Grosso do Sul**, Campo Grande, n. 17, dez. 2021. Disponível em: <https://www.pge.ms.gov.br/wp-content/uploads/2021/12/Revista-PGE-Artigo-Julizar.pdf>. Acesso em: 01 jun. 2025.

TRINDADE JÚNIOR, Julizar Barbosa. **Acordo de Não Persecução Cível na Ação de Improbidade Administrativa**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2022.

VANIN, Fábio S.; FILHO, Ilton Norberto R.; ROCHA, Wesley. **Lei de Improbidade Administrativa**. São Paulo: Almedina, 2023. *E-book*. pág.389. ISBN 9786556279459. Disponível em: <https://app.minhabiblioteca.com.br/reader/books/9786556279459/>. Acesso em: 27 jun. 2025.

Revista Jurídica Unigran

Registrado em: 16.07.2025 Aceito em: 22.0.2025
