



UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA CATARINA
CENTRO DE CIÊNCIAS JURÍDICAS
DEPARTAMENTO DE DIREITO
CURSO DE DIREITO

Gabriela Paggi

A inclusão do art. 17-B na Lei 8.429/1992 e a evolução da perspectiva consensual
no âmbito da improbidade administrativa a partir das alterações promovidas pela Lei
14.230/2021

Florianópolis

2024

Gabriela Paggi

A inclusão do art. 17-B na Lei 8.429/1992 e a evolução da perspectiva consensual no âmbito da improbidade administrativa a partir das alterações promovidas pela Lei 14.230/2021

Trabalho de Conclusão de Curso submetido ao curso de Direito do Centro de Ciências Jurídicas da Universidade Federal de Santa Catarina como requisito parcial para a obtenção do título de Bacharela em Direito.

Orientador: Prof. Luiz Henrique Cademartori, Dr.

Coorientadora: Luísa Tramarin Hoffmann

Florianópolis

2024

Ficha de identificação da obra elaborada pelo autor, através do Programa de
Geração Automática da Biblioteca Universitária da UFSC

Paggi, Gabriela

A inclusão do art. 17-B na Lei 8.429/1992 e a evolução da perspectiva consensual no âmbito da improbidade administrativa a partir das alterações promovidas pela Lei 14.230/2021 / Gabriela Paggi ; orientador, Luiz Henrique Urquhart Cadermatori, coorientador, Luísa Tramarin Hoffmann, 2024.

87 p.

Trabalho de Conclusão de Curso (graduação) -
Universidade Federal de Santa Catarina, Centro de Ciências Jurídicas, Graduação em Direito, Florianópolis, 2024.

Inclui referências.

1. Direito. 2. acordo de não persecução civil; improbidade administrativa; consensualismo. I. Cadermatori, Luiz Henrique Urquhart. II. Hoffmann, Luísa Tramarin. III. Universidade Federal de Santa Catarina. Graduação em Direito. IV. Título.

Gabriela Paggi

A inclusão do art. 17-B na Lei 8.429/1992 e a evolução da perspectiva consensual no âmbito da improbidade administrativa a partir das alterações promovidas pela Lei 14.230/2021

Este Trabalho de Conclusão de Curso foi julgado adequado para obtenção do título de bacharel e aprovado em sua forma final pelo Curso de Graduação em Direito

Florianópolis,

Coordenação do Curso

Banca examinadora:



Documento assinado digitalmente

Luiz Henrique Urquhart Cademartori

Data: 05/07/2024 13:02:27-0300

CPF: ***.955.300-**

Verifique as assinaturas em <https://v.ufsc.br>

Prof. Luiz Henrique Cademartori

Dr.(a) Orientador



Documento assinado digitalmente

LUISA TRAMARIN HOFFMANN

Data: 05/07/2024 14:09:14-0300

CPF: ***.295.379-**

Verifique as assinaturas em <https://v.ufsc.br>

Luísa Tramarin Hoffmann

Coorientadora



Documento assinado digitalmente

RONALDO DAVID VIANA BARBOSA

Data: 05/07/2024 16:43:24-0300

CPF: ***.483.713-**

Verifique as assinaturas em <https://v.ufsc.br>

Avaliador



Documento assinado digitalmente

THALES DONATO

Data: 05/07/2024 11:11:46-0300

CPF: ***.973.400-**

Verifique as assinaturas em <https://v.ufsc.br>

Avaliador

Florianópolis, 2024

AGRADECIMENTOS

Esse trabalho representa o marco final de uma longa trajetória e da melhor fase da minha vida, a UFSC me proporcionou oportunidades e experiências que eu jamais pensei em viver.

Inicialmente, agradeço ao meu querido orientador Prof. Dr. Cadermatori por ter aceitado fazer a minha orientação de TCC, e por ser um excepcional professor, comecei a gostar e me interessar em Direito Administrativo pelas aulas do prof. Também, agradeço à minha coorientadora Luísa por tanta dedicação e cuidado com cada revisão deste trabalho, e por não ter medido esforços em me auxiliar nos estudos, tenho certeza que será, também, uma brilhante professora.

Agradeço aos meus pais: Roseli e Enio, por estarem ao meu lado, por sempre acreditarem em mim, e serem responsáveis por, além de viabilizarem esse meu sonho, sonharem comigo. Sem dúvidas, um dos maiores desafios foi e é estar longe de casa, é lidar diariamente com a saudade do aconchego familiar e dos meus amados avós. Mas também são esses desafios que me fizeram crescer, ser mais independente e criar responsabilidades.

Agradeço também a todos os estágios por onde passei, com ênfase para o meu estágio atual na Coordenadoria de Recursos Cíveis do Ministério Público de Santa Catarina, local responsável por dar luz ao meu tema de TCC e por me trazer tantos aprendizados. Obrigada amigos residentes por pegarem tantos livros para mim, e pela Sra. Suzana ter viabilizado tantos empréstimos.

E, de maneira muito especial, gostaria de agradecer a todos os meus amigos, que foram minha família aqui em Florianópolis, que estiveram segurando minha mão em todas as adversidades e que me lembraram diariamente a importância de ter verdadeiros amigos, sou abençoada por viver ao lado deles. Ainda, agradeço ao Matheus por fazer especialmente desse momento mais leve, feliz e trazer muito amor ao meu coração.

Obrigada papai do céu, por me dar tantos motivos para agradecer, e por me mostrar tanta força para buscar, tudo por você!

RESUMO

O presente estudo examina o acordo de não persecução civil (ANPC) como um novo mecanismo introduzido pela Lei n. 14.230/21 para resolver consensualmente casos de improbidade administrativa no Brasil. Nesse sentido, objetiva-se analisar se a introdução do art. 17-B na Lei n. 8.429/92 regulamentou de maneira adequada e suficiente a utilização do ANPC nas ações de improbidade administrativa. Para responder o questionamento, utilizou-se do método dedutivo, a partir de revisão bibliográfica e legislativa. Inicia-se com um panorama histórico desde a Constituição de 1988, que instituiu princípios éticos na administração pública, com destaque à Lei de Improbidade Administrativa (Lei n. 8.429/92) como marco no combate a condutas que ofendem a moralidade administrativa. A evolução legislativa subsequente, incluindo a Lei Anticorrupção (Lei n. 12.846/13) e o Pacote Anticrime (Lei n. 13.964/19), precedeu a regulamentação final do ANPC pela Lei n. 14.230/21. Os desafios e implicações do ANPC são discutidos no trabalho, enfatizando a necessidade de equilibrar a eficiência processual com a proteção dos interesses públicos e individuais. Ao fim, concluiu-se que a nova legislação estabelece critérios claros para a celebração do acordo, incluindo requisitos como a confissão do ato ímprobo e a homologação judicial, enquanto questões doutrinárias exploram a constitucionalidade e os limites do novo dispositivo legal. No entanto, percebe-se que a matéria ainda enfrenta diversas lacunas, que comprometem a utilização desse instrumento negocial. Em síntese, a pesquisa visa proporcionar uma compreensão aprofundada do ANPC como uma ferramenta emergente no contexto brasileiro, sublinhando a importância contínua de adaptações legislativas e análises críticas para promover uma administração pública íntegra e eficaz.

Palavras-chave: acordo de não persecução civil; improbidade administrativa; consensualismo.

ABSTRACT

The present study examines the non-prosecution civil agreement (ANPC) as a new mechanism introduced by Law No. 14.230/21 to consensually resolve cases of administrative misconduct in Brazil. In this context, the objective is to analyze whether the introduction of Article 17-B in Law No. 8.429/92 adequately and sufficiently regulated the use of the ANPC in actions of administrative misconduct. To address this question, the deductive method was used, based on bibliographic and legislative review. It begins with a historical overview starting from the 1988 Constitution, which established ethical principles in public administration, highlighting the Administrative Improbity Law (Law No. 8.429/92) as a milestone in the fight against conduct that offends administrative morality. The subsequent legislative evolution, including the Anti-Corruption Law (Law No. 12.846/13) and the Anti-Crime Package (Law No. 13.964/19), preceded the final regulation of the ANPC by Law No. 14.230/21. The challenges and implications of the ANPC are discussed in the study, emphasizing the need to balance procedural efficiency with the protection of public and individual interests. In the end, it was concluded that the new legislation establishes clear criteria for entering into the agreement, including requirements such as the confession of the improper act and judicial approval, while doctrinal issues explore the constitutionality and limits of the new legal provision. However, it is noted that the matter still faces several gaps that compromise the use of this negotiation instrument. In summary, the research aims to provide an in-depth understanding of the ANPC as an emerging tool in the Brazilian context, underlining the continuous importance of legislative adaptations and critical analyses to promote an honest and effective public administration.

Keywords: civil non-prosecution agreement; administrative dishonesty; consensualism.

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO.....	9
2 A REFORMA DA LEI DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA: LEI 14.230 DE 2021.....	11
2.1 DOS ASPECTOS ORIGINÁRIOS DA LIA.....	11
2.2 AS PRINCIPAIS ALTERAÇÕES DA LIA PELA LEI 14.230/21.....	15
2.3 A AÇÃO DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA NA LEI 14.230/21.....	23
3 A EVOLUÇÃO DOUTRINÁRIA E NORMATIVA DA CONSENSUALIDADE NA ESFERA ADMINISTRATIVA.....	30
3.1 A CONSENSUALIDADE NO ÂMBITO DO DIREITO ADMINISTRATIVO E SANCIONADOR.....	30
3.2 DA PERSPECTIVA UNILATERAL À CONSENSUAL NO DOMÍNIO DA IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA.....	36
3.3 ALTERAÇÃO DA LIA PELO PACOTE ANTICRIME LEI 13.964/2019.....	41
4 O ACORDO DE NÃO PERSECUÇÃO CIVIL - ART. 17-B DA LEI 14.230/21.....	44
4.1 O REGIME JURÍDICO DO ACORDO DE NÃO PERSECUÇÃO CIVIL E AS SUAS CLÁUSULAS ESSENCIAIS.....	44
4.2 - ASPECTOS RELEVANTES E CONTROVERTIDOS DO ANPC.....	52
4.2.1 - Legitimidade para a celebração do ANPC.....	52
4.2.2 Os possíveis momentos de celebração do acordo.....	55
4.2.3 A prévia oitiva do Tribunal de Contas na celebração do ANPC.....	58
4.2.4 A pactuação da sanção de suspensão de direitos políticos.....	63
4.2.5 A homologação judicial do acordo.....	68
4.2.6 O ANPC e a prescrição.....	71
4.3 - O ANPC E A PERSPECTIVA DA CONSENSUALIDADE NO ÂMBITO DA IMPROBIDADE.....	72
5 CONCLUSÃO.....	76
REFERÊNCIAS.....	80

1 INTRODUÇÃO

Segundo dados do Conselho Nacional de Justiça (CNJ)¹, o Poder Judiciário enfrenta uma crescente demanda de ações judiciais, com números que aumentam hodiernamente. A sociedade busca cada vez mais resolver conflitos por meio do Judiciário, o que resulta em problemas de morosidade devido ao grande volume de processos. Isso faz com que o princípio da celeridade processual, previsto na Constituição Federal, se torne ineficaz, não atingindo o resultado esperado e permitindo que a impunidade prevaleça.

Nesse contexto, o consensualismo surge como um método alternativo de resolução de conflitos envolvendo entes públicos, trazendo implicações em diversos sistemas do Direito, incluindo o Direito Administrativo. Além disso, provocou uma mudança de paradigmas na área da ação de improbidade administrativa, permitindo acordos consensuais para os atos previstos na Lei 8.429/92.

Antes da Lei 13.964/19 (Pacote Anticrime), o ordenamento jurídico brasileiro proibia a solução consensual em casos de improbidade administrativa. O art. 17, § 1º, da Lei 8.429/92 vedava a transação, o acordo ou a conciliação nessas ações. No entanto, o Pacote Anticrime introduziu a possibilidade de celebração do acordo de não persecução civil, mas deixou uma lacuna devido aos vetos presidenciais ao texto que regulamentava esse instituto.

Para preencher essa lacuna, foi promulgada a Lei 14.230/21, que alterou dispositivos na Lei de Improbidade Administrativa (LIA), passando a regulamentar o acordo de não persecução civil (ANPC) no art. 17-B da Lei 8.429/92 e permitindo ao Ministério Público buscar soluções consensuais. Contudo, antes da vigência da Lei 14.230/21, já existiam normas infralegais emitidas por órgãos do Ministério Público para regular a celebração de acordos em matéria de improbidade administrativa.

Em razão disso, este trabalho tem como objetivo analisar se as alterações promovidas pela Lei 14.230/21 na LIA forneceram maiores critérios para a utilização do ANPC na ação de improbidade administrativa, e se essa regulamentação se deu de maneira suficiente e adequada. Assim, a partir do método dedutivo, buscou-se responder ao seguinte questionamento: “A introdução do art. 17-B na LIA regulamentou de maneira adequada e suficiente a utilização do ANPC nas ações de improbidade administrativa?”.

¹ CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. Justiça em números. Disponível em: [Justiça em números \(cnj.jus.br\)](https://www.cnj.jus.br). Acesso em: 17 jun 2024.

A temática se justifica pela relevância de compreender o novo instituto do ANPC em sua aplicação, sendo necessário analisar os requisitos introduzidos pela nova lei de improbidade.

Para o desenvolvimento do estudo, realizou-se revisão bibliográfica, através de doutrinas, livros, artigos, e jurisprudências acerca do objeto de estudo sobre a evolução da consensualidade a partir do Acordo de Não Persecução Civil em ações de improbidade administrativa. Isto posto, possibilitou-se, a partir do suporte teórico sobre o tema e sua aplicação no ordenamento jurídico, compreender os conceitos inerentes à pesquisa e explicitar sua aplicabilidade.

Dessa maneira, inicialmente foi realizado o estudo da Reforma da Lei de Improbidade Administrativa, dos aspectos originários da Lei 8.429/92 até as principais alterações promovidas pela Lei 14.230/21, ressaltando a Ação de Improbidade Administrativa na nova redação da LIA.

Em seguida, analisou-se o caminho da consensualidade nos âmbitos administrativo e sancionador, assim como, e de maneira principal, no domínio da improbidade administrativa, com um estudo normativo e doutrinário, enfatizando as modificações introduzidas pela Lei 13.964/19 e pela Lei 14.230/21 na Lei 8.429/92 em seu art. 17-B.

E por fim, o quarto capítulo buscou trazer aspectos sobre a aplicação do ANPC nas ações de improbidade administrativa. Para isso, o presente trabalho abordou o regime jurídico no acordo, os seus requisitos necessários para celebração, bem como aspectos relevantes e controvertidos acerca do ANPC, ademais o derradeiro subtópico fará um compilado conclusivo acerca do ANPC e a perspectiva da consensualidade no âmbito da improbidade, buscando responder ao problema de pesquisa.

2 A REFORMA DA LEI DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA: LEI 14.230 DE 2021

2.1 DOS ASPECTOS ORIGINÁRIOS DA LIA

Em 5 de outubro de 1988, foi promulgada a Constituição Federal Brasileira e com ela um novo processo de redemocratização nacional nasceu. Tais alterações se deram após a Ditadura Militar, um período marcado pelos inúmeros abusos de direito e atos imorais por parte do governo e administradores do Poder Público. O

Ato Institucional n. 5 (AI 5), de dezembro de 1968, o mais agressivo e autoritário ato normativo produzido pelo regime militar, afirmou a arbitrariedade e poderes ilimitados concedidos ao chefe de governo.

Neste contexto, a chamada *Constituição Cidadã* foi positivada pelo elemento da moral, integrando-o ao ato administrativo e transformando a moralidade em requisito constitucional de sua validade e legitimidade². A constitucionalização do princípio da moralidade pública abarca o cumprimento dos mandamentos legais, assim como também deve atender aos padrões éticos e morais vigentes na sociedade, impondo uma limitação para o exercício da atividade estatal e das relações público-privadas³

Com objetivo de constitucionalizar a moralidade como princípio regente da Administração Pública - *caput* do art. 37⁴, a carta magna institucionalizou a tutela da probidade administrativa como mandamento constitucional, estabelecendo um sistema sancionatório com penas gravosas aos agentes ímprobos - viés repressivo, mas não deixando de se preocupar com o viés reparatório, responsabilizando-os em distinta e autônoma esfera da responsabilidade. Nas palavras de José Roberto Pimenta Oliveira criou-se um “domínio punitivo da improbidade administrativa, de caráter jurisdicional, geral e autônomo, primariamente sancionatório e secundariamente reparatório⁵.

No âmbito do Direito Administrativo o Direito administrativo sancionador tem como escopo primordial a tutela do coletivo, a qual sobrepõe ao interesse singular, devendo com ele ser cotejado e ponderado o exame da aplicação da legislação e dos princípios inerentes a esse sistema.

² MENDES, Gilmar Ferreira; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. Curso de direito constitucional. 17. ed. São Paulo: Saraiva, 2022.

³ LANE, Renata. Acordos na improbidade administrativa: termo de ajustamento de conduta, acordo de não persecução cível e acordo de leniência. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2021. ISBN 9786555106411.

⁴ Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte: (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998) [...]

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

https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 23 maio 2024

⁵ OLIVEIRA, José Roberto Pimenta. Desafios e avanços na prevenção e no combate à corrupção, na atuação cível do Ministério Público Federal, nos 30 anos da Constituição Federal. In: HIROSE, Regina Tamami (Coord.). Carreiras típicas de Estado. Desafios e avanços na prevenção e no combate à corrupção. Belo Horizonte: Fórum, 2019.:

Segundo a doutrinadora Alice Voronoff o Direito Administrativo Sancionador é um ramo dotado de singularidades que buscam uma legitimação híbrida, destacando i) particularidades finalísticas e operacionais atinentes à realização de objetivos de interesse público, sob enfoque prospectivo e conformativo, dissociado, em regra de juízo de reprovação ético-social; ii) a instrumentalidade da sanção administrativa, que é compreendida como meio de gestão, e não fim em si mesmo. Ferramenta institucional e instrumento de gestão, governado por lógica de incentivos de conformidade, visando a efetividade dos objetivos de interesse público; iii) Componente funcional, que se desdobra no elemento funcional estático - órgão ou ente da Administração, e elemento funcional dinâmico - exigências impostas ao modo operante da Administração⁶.

Neste prisma, a consolidação do domínio da improbidade administrativa - já previsto no art. 37, § 4º da CF e regulamentado inicialmente pela Lei 8.429/1992 - expandiu o domínio material do Direito Administrativo Sancionador, através do art. 12, da redação original da LIA,⁷ o qual estabeleceu que as sanções seriam aplicadas após o provimento jurisdicional, mediante uma dosimetria da pena imposta pelo juízo competente, que levaria em conta a gravidade da conduta praticada, a extensão do dano e o proveito obtido pelo infrator.

Por meio da Lei de Improbidade Administrativa criou-se um Código Geral de Conduta para a Administração Pública e seus agentes, a LIA original tipificou uma série de condutas como ímprobas, deixando em tipos bastante abertos. Eram sancionados todos aqueles que praticassem algumas das condutas elencadas nos incisos dos artigos 9º, 10 e 11, bem como ainda que não tipificados no rol de cada inciso, àqueles que tenham sido imorais, desonestos e gerado enriquecimento ilícito auferido por motivo do cargo público (art. 9º, caput da LIA), causado prejuízo ao erário, apropriação ou malversação de recursos públicos (art. 10º, caput da LIA), que tenham concedido ou aplicado indevidamente algum benefício tributário ou financeiro (art. 10-A) ou que violassem os deveres de honestidade, imparcialidade, legalidade e lealdade às instituições (art. 11, caput da LIA)⁸.

⁶ *Ibidem*.

⁷ *Ibidem*.

⁸ LANE, Renata. Acordos na improbidade administrativa: termo de ajustamento de conduta, acordo de não persecução cível e acordo de leniência. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2021. ISBN 9786555106411.

Este domínio da improbidade associou esforços institucionais de órgãos de controle dos agentes públicos: Ministério Público e advocacias públicas, no enfrentamento de práticas corruptas. A vasta expansão doutrinária sobre o dever de probidade abarcou também aos particulares com a Lei Anticorrupção n. 12.846/2013, permitindo a responsabilização por condutas ilícitas praticadas por pessoas jurídicas em detrimento da Administração Pública nacional ou estrangeira, independente da responsabilização das pessoas físicas. Dessa maneira, permite que a pessoa jurídica seja responsabilizada de forma autônoma, não exigindo dupla imputação e que todos que tiverem uma relação jurídica com a Administração Pública, seja contratual, regulatória, estatutária ou especial, aja de modo probo, com zelo na gestão em detrimento do interesse público⁹.

Tem-se que a corrupção é uma espécie do gênero improbidade administrativa, sendo ela a face mais nociva e nefasta da improbidade¹⁰. A corrupção é uma relação social (de caráter pessoal e ilegal) que se estabelece entre dois agentes ou grupos de agentes (corruptos e corruptores) e que tem por objetivo transferir renda dentro da sociedade ou do fundo público para a realização de fins privados. Além disso, tal relação envolve troca de favores entre os grupos de agentes e a remuneração dos corruptos ocorre com o uso de propina, prêmio ou recompensa.¹¹

É assente, que a LIA visa resguardar os princípios da Administração Pública sob o prisma do combate à corrupção, da grave desonestidade funcional e da imoralidade qualificada, de modo que os rigor das sanções não se concilia com meras irregularidades ou violações disciplinares, sujeitas a outras sanções próprias e adequadas¹². A caracterização do ato de improbidade deve pressupor sua potencialidade lesiva em detrimento dos interesses tutelados, operação esta que será realizada com a utilização do princípio da proporcionalidade.¹³

⁹ *Ibidem*.

¹⁰ RIZZARDO, Arnaldo. Ação Civil Pública e a ação de improbidade administrativa. 4. ed. Curitiba: Juruá, 2019.

¹¹ CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO. A Responsabilidade social das empresas no combate à corrupção. Disponível em:

https://www.gov.br/cgu/pt-br/centrais-de-conteudo/publicacoes/integridade/arquivos/manualrespsocial_empresas_baixa.pdf. Acesso 20 abril. 2024

¹² TRINDADE JÚNIOR, Julizar Barbosa. O acordo de não persecução civil na ação de improbidade administrativa: de acordo com a lei 14.230/2021/ Julizar Barbosa Trindade Júnior. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2023

¹³ GARCIA, Emerson; ALVES, Rogério Pacheco, *Improbidade administrativa*. 7. ed. São Paulo: Saraiva, 2013.

Acerca do excerto acima reflita-se que ao considerar tão somente a literalidade do texto legal, um servidor ao utilizar uma folha de papel do órgão público para anotar um recado particular, que recebeu uma guloseima no atendimento de um contribuinte, que se apropriou de um grampo na repartição para fixar documentos pessoais, ou até mesmo descumpriu o seu horário de trabalho, em tese, poderia demandar uma ação de improbidade administrativa para sofrer cominações legais¹⁴.

Contudo, tais fatos exemplificados no parágrafo anterior não devem ser confundidos com uma dispensa indevida de licitação com perda patrimonial, uma situação de corrupção e suborno, de dispensa de um concurso público para favorecimento próprio, estas sim, são hipóteses que inegavelmente devem ser juridicamente qualificadas como atos ímprobos administrativos¹⁵.

Torna-se indispensável a tarefa de distinguir as noções de ilegalidade formal e ilegalidade material, havendo uma valoração fática à luz da proporcionalidade. Nas palavras de Emerson Garcia:

Em linhas gerais, o princípio da proporcionalidade será observado com a verificação dos seguintes fatores: a adequação entre os preceitos da Lei n. 8.429/1992 e o fim de preservação da probidade administrativa, salvaguardando o interesse público e punindo o improbo; b) necessidade dos preceitos da Lei n. 8.429/1992, os quais devem ser indispensáveis à garantia da probidade administrativa; c) proporcionalidade em sentido estrito, o que será constatado a partir da proporção entre o objeto perseguido e o ônus imposto ao atingido, vale dizer, entre a preservação da probidade administrativa, incluindo as punições impostas ao improbo, e a restrição aos direitos fundamentais (livre exercício da profissão, liberdade de contratar, direito da propriedade etc.).¹⁶

A partir da redação original da Lei 8.429/92 a improbidade administrativa não poderia apenas ser associada aos atos desonestos ou àqueles praticados com má-fé, mas também a atos culposos no zelo da coisa pública e os de mera ineficiência¹⁷, isto é, atos que não eram por si próprios frutos da ideia de moralidade.

2.2 AS PRINCIPAIS ALTERAÇÕES DA LIA PELA LEI 14.230/21

¹⁴ *Ibidem*.

¹⁵ OSÓRIO, Fábio Medina. Teoria da improbidade administrativa: má gestão pública, corrupção, ineficiência. 5. ed. rev. e atual. São Paulo: Thomson Reuters, 2020.

¹⁶ GARCIA, Emerson; ALVES, Rogério Pacheco, *Improbidade administrativa*. 7. ed. São Paulo: Saraiva, 2013, p.166-167

¹⁷ OSÓRIO, Fábio Medina. Teoria da improbidade administrativa: má gestão pública, corrupção, ineficiência. 5. ed. rev. e atual. São Paulo: Thomson Reuters, 2020.

Após 29 anos de vigência, a Lei de Improbidade Administrativa necessitava de uma revisão de lei com intuito de adequar-se às mudanças legislativas, jurisprudenciais e doutrinárias consolidadas durante este período.

Conforme o Ministro Mauro Campbell o Projeto de Lei foi formulado perante três básicas premissas i) incorporar jurisprudências consolidadas pelos Tribunais Superiores na interpretação da LIA; ii) tornar compatível a Lei de Improbidade com outras normas, sendo elas exemplificadas pelo Código de Processo Civil (CPC). Lei Anticorrupção e Lei de Introdução às normas de Direito Brasileiro (LINDB) e; iii) correção de alguns pontos da LIA¹⁸.

A LIA sofreu uma profunda reconfiguração na tipificação dos atos ímprobos, essa alteração, a qual aproxima essa modalidade de ilícito de sua etimologia e de sua semântica, é marcada fortemente pela i) eliminação da improbidade na modalidade culposa (art. 1º, § 1º); pela ii) definição legal do elemento subjetivo, em vista de considerar o dolo como a vontade livre e consciente de alcançar o resultado ilícito tipificado nos arts. 9º, 10º e 11 da LIA (art. 1º, § 2º); e pela iii) descaracterização da figura de improbidade quando a conduta decorrer de divergência interpretativa de lei, desde que baseada em jurisprudência, tratando de uma orientação não pacificada e mesmo que futuramente não prevaleça (art. 1º, § 8º)¹⁹.

Acerca da imprescindibilidade do dolo, tem-se que não seria adequado compreender como ato de improbidade administrativa a imprudência, a imperícia ou a negligência. No entendimento da Lei 14.230/21, tais atos vão de encontro com a noção de improbidade pois lhes falta a nota de desonestidade. Portanto, a lei claramente diferencia o agente imperito, ineficiente e negligente do agente ímprobo²⁰.

No entanto, embora o ato culposos não seja mais tipificado como improbidade administrativa, não significa que não possa ser caracterizado como outra espécie de ilicitude, como um ilícito administrativo disciplinar, assim como, que

¹⁸ BRASIL. Câmara dos Deputados: Gabinete do Deputado Federal Carlos Zarattini Parecer do Projeto de Lei n. 10.887, de 2018 que altera a Lei n° 8.429, de 2 de junho de 1992, que dispõe sobre improbidade administrativa. Brasília: Câmara dos Deputados, 2021.

¹⁹ TRINDADE JÚNIOR, Julizar Barbosa. O acordo de não persecução civil na ação de improbidade administrativa: de acordo com a lei 14.230/2021/ Julizar Barbosa Trindade Júnior. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2023

²⁰ TRINDADE JÚNIOR, Julizar Barbosa. O acordo de não persecução civil na ação de improbidade administrativa: de acordo com a lei 14.230/2021/ Julizar Barbosa Trindade Júnior. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2023

o agente não possa ser civilmente responsabilizado pelos danos ao patrimônio público. Nestas circunstâncias a sanção adequada e o ressarcimento devem ser buscados por outros meios: processo administrativo disciplinar (PAD), ação de reparação de danos, ação civil pública (ACP), ação popular etc. mas não pela ação de improbidade administrativa²¹.

Na atual redação da LIA, caracteriza-se improbidade administrativa os atos que importam enriquecimento ilícito (art. 9º), os que causam prejuízo ao erário (art. 10º) e os que atentam contra os princípios da administração pública (art. 11).

Acerca dos atos que ensejam enriquecimento ilícito, agora o art. 9º da LIA dispõe que constitui ato de improbidade auferir, mediante a prática de ato doloso, qualquer tipo de vantagem patrimonial indevida em razão do exercício de mandato, de cargo, de função, de emprego ou de atividades nas entidades mencionadas em seu art. 1º, e sobretudo:

i) receber, para outrem ou para si, bem móvel ou imóvel, dinheiro, ou quaisquer outras vantagens econômicas, diretamente ou indiretamente, a título de gratificação, comissão, percentagem, ou presente de quem tenha interesse, direto ou indireto, que possa ser obtido ou amparado por omissão ou ação decorrente das atribuições do agente público;

ii) captar vantagem econômica, diretamente ou indiretamente, com intuito de facilitar a aquisição, locação ou permuta de bem imóvel/móvel, ou a contratação de serviços pelas entidades referidas no artigo 1º por preço excelso ao valor de mercado;

iii) alcançar vantagem econômica, direta ou indireta, para facilitar a permuta, a alienação, ou a locação de bem público ou o fornecimento de serviço por ente estatal por preço ínfimo ao valor de mercado;

iv) desfrutar, em serviço ou obra particular, de qualquer propriedade, de bem móvel, ou à disposição de qualquer das entidades citadas no artigo 1º, como também do trabalho de empregados, de servidores ou de terceiros contratados por essas entidades;

v) obter vantagem econômica de qualquer natureza, diretamente ou indiretamente, com intuito de sujeitar a prática ou a exploração de jogos de azar, de lenocínio, de contrabando, de narcotráfico, de usura ou de qualquer outra atividade ilícita, ou admitir promessa de tal vantagem;

²¹ *Ibidem*

vi) receber de maneira direta ou indireta vantagem econômica de qualquer natureza, para prestar declaração falsa acerca de qualquer dado técnico o qual envolva obras públicas ou qualquer outro serviço ou sobre quantidade, medida, peso, qualidade ou característica de mercadorias ou bens fornecidos a quaisquer das entidades descritas no artigo 1º;

vii) adquirir, para outrem ou para si, no exercício de cargo, de emprego, de mandato, ou de função pública, e em razão deles, bens de qualquer natureza, decorrentes dos atos descritos no caput deste artigo, cujo valor seja desproporcional à evolução do patrimônio ou à renda do agente público, asseverada a demonstração pelo agente da licitude da origem dessa evolução;

vii) aceitar comissão, emprego ou realizar atividade de assessoramento/consultoria para pessoa física ou jurídica que tenha interesse suscetível de ser amparado ou atingido por ação ou omissão decorrente das atribuições do agente público, durante a atividade;

ix) obter vantagem econômica para intermediar a aplicação ou a liberação de verba pública de qualquer natureza;

x) perceber vantagem econômica de qualquer natureza, diretamente ou indiretamente, para omitir ato de ofício, declaração ou providência a que esteja obrigado;

xi) abarcar, de qualquer maneira, ao seu patrimônio rendas, bens, valores ou verbas integrantes do acervo patrimonial das entidades mencionadas no artigo 1º;

xii) utilizar, em proveito próprio, rendas, bens, verbas ou valores integrantes do acervo patrimonial das entidades referidas no artigo 1º²².

Com as modificações introduzidas pela Lei 14.230/21, perdura adequada a lição doutrinária ao apontar como requisitos configuradores do enriquecimento ilícito: a conduta comissiva ou omissiva dolosa; o enriquecimento ilícito como resultado de recebimento de vantagem patrimonial direta ou indireta; existir nexos causal entre a conduta funcional indevida e a vantagem obtida e a ilicitude da vantagem recebida.

A configuração do ato ímprobo, na hipótese do art. 9º, independe de qualquer prejuízo ou desfalque direto ao erário, pois a sua consumação exige

²² BRASIL. Lei 8.429/92 alterada pela Lei 14.230/21. 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. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8429compilada.htm. Acesso 29 abril. 2024.

apenas o resultado material do ilícito enriquecimento do indivíduo²³. Consoante, mesmo na redação original da LIA, a conduta dolosa já era indispensável requisito para configurar o ato ímprobo que importa enriquecimento ilícito²⁴.

A doutrina majoritariamente já defendia que a vantagem patrimonial descrita no *caput* do art. 9º necessariamente tratava-se de um benefício de caráter econômico, ainda que indireto, podendo abranger ações, bens, cotas de títulos e outras modalidades que favoreceram necessariamente o agente no seu aumento, ilícito, de patrimônio.²⁵

Já o art.10 da Lei 8.429/92 tipifica os atos que causam prejuízo ao erário - diminuem o patrimônio público. Em sua redação original, tal dispositivo expressava que constituía improbidade administrativa qualquer omissão ou ação, culposa ou dolosa, que ensejasse perda patrimonial, apropriação, dilapidamento, desvio dos bens ou haveres das entidades elencadas no art. 1º da LIA., e notadamente:

i) concorrer ou facilitar, por qualquer maneira, para a incorporação indevida ao patrimônio particular, de pessoa física ou jurídica, de rendas, de bens, de verbas ou de valores integrantes do acervo patrimonial das entidades referidas no artigo 1º;

ii) permitir ou concorrer para que pessoa física ou jurídica privada utilize rendas, bens, valores ou verbas integrantes do acervo patrimonial das entidades mencionadas no artigo 19, sem a observância das formalidades legais ou regulamentares aplicáveis à espécie;

iii) realizar doação à pessoa física ou jurídica assim como ao ente despersonalizado, ainda que de fins assistenciais ou educativos, rendas, bens, valores ou verbas do patrimônio de qualquer das entidades mencionadas no artigo 1º sem observância das formalidades legais e regulamentares aplicáveis à espécie;

iv) facilitar ou permitir a alienação, locação ou permuta de bem integrante do patrimônio de qualquer das entidades referidas no artigo 1º, ou ainda a prestação de serviço por parte delas, por preço abaixo do mercado;

v) facilitar ou permitir a aquisição, locação ou permuta de bem ou serviço por preço acima do mercado;

²³ RIZZARDO, Arnaldo. Ação civil pública e ação de improbidade administrativa. 4. ed. Curitiba: Juruá, 2019

²⁴ PEDRA, Anderson; MONTEIRO, Rodrigo. Improbidade administrativa: doutrina e jurisprudência para utilização profissional. Salvador: JusPodivm, 2019.

²⁵ SIMÃO, Calil. Improbidade administrativa: teoria e prática. Leme: J. H. Mizuno, 2011.

vi) efetuar operação financeira sem observância das normas regulamentares e legais ou aceitar garantia exígua ou inidônea;

vii) conferir benefício fiscal ou administrativo sem a observância das formalidades regulamentares ou legais aplicáveis à espécie;

vii) frustrar a licitude de processo seletivo ou de processo licitatório para celebração de parcerias com entidades sem fins lucrativos, ou dispensá los indevidamente, ocasionando efetiva perda patrimonial;

ix) permitir ou ordenar a realização de despesas não autorizadas em regulamento ou lei;

x) agir de maneira ilícita na arrecadação de renda ou de tributo, assim como no que diz respeito à conservação do patrimônio público;

xi) liberar verba pública inobservando as normas pertinentes ou influir de qualquer maneira para a sua aplicação irregular;

xii) concorrer, permitir ou facilitar para que terceiro se enriqueça de forma ilícita;

xiii) permitir a utilização, em serviço ou obra particular, máquinas, equipamentos, veículos ou material de qualquer natureza, de propriedade ou à disposição de qualquer das entidades mencionadas no artigo 1º, assim como o trabalho de servidor público, empregados ou terceiros contratados por essas entidades;²⁶

A partir da Lei 14.230/21 a modalidade culposa foi extinta e passou-se a exigir efetivo prejuízo ao erário. Tal necessidade de lesão ao erário, de fato, é um resultado espontâneo para a configuração do ato ilícito²⁷. Todavia, para configuração do art. 10 da LIA verifica-se dispensável transferir patrimônio ao agente público, restando elementar somente a comprovação do prejuízo da Administração Pública²⁸.

Consoante, foram incluídos dois novos parágrafos ao art. 10 da Lei 14.230/21. O § 1º determina que em casos de inobservância de formalidades regulamentares ou legais, não ensejar efetiva perda patrimonial, não sobrevirá

²⁶BRASIL. Lei 8.429/92 alterada pela Lei 14.230/21. 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 Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8429compilada.htm. Acesso 29 abril. 2024.

²⁷ FAZZIO JÚNIOR, Waldo. *Improbidade administrativa*: doutrina, legislação e jurisprudência. 4. ed. São Paulo: Atlas, 2016.

²⁸ RIZZARDO, Arnaldo. *Ação Civil Pública e a ação de improbidade administrativa*. 4. ed. Curitiba: Juruá, 2019.

imposição de ressarcimento, visto que, vedado o enriquecimento sem causa das entidades de referidas no art. 1º desta Lei. O § 2º, por sua vez, estabelece que a mera perda patrimonial decorrente da atividade econômica não causará improbidade administrativa, exceto se comprovado ato doloso praticado com esta finalidade.

O artigo 11 dispõe acerca dos atos ímprobos que atentam aos princípios da Administração Pública. São condutas descritas como atos de improbidade em sentido estrito, dado que a caracterização da ilicitude independe dos resultados materiais de lesão ao erário ou enriquecimento ilícito²⁹.

Com a Lei 14.230/21 alguns parágrafos foram acrescentados ao art. 11. O § 1º expressa, de forma específica, que apenas haverá improbidade administrativa quando for comprovado, na conduta funcional do agente público o fim de obter benefício indevido ou proveito para si ou para outra entidade/pessoa³⁰. Já o § 2º prescreve que a exigência do § 1º aplica-se a quaisquer atos de improbidade administrativa, sejam eles tipificados em leis especiais ou na LIA.

Ademais, o § 3º dispõe que as condutas as quais estão enquadradas no art. 11 inferem demonstrar de maneira objetiva a prática de ilegalidade no exercício da função pública, indicando norma constitucional, legal e infralegal violada. O § 4º pressupõe que os atos elencados no art. 11 da Lei 14.230/21 embora não dependam do reconhecimento de enriquecimento ilícito e da produção de danos ao erário pelos agentes públicos, demandam uma relevante lesividade ao bem jurídico tutelado.

O último, sendo o § 5º aduz que não se configura atos de improbidade administrativa mera indicação ou nomeação política por parte de detentores de mandatos eletivos sem que haja a presença por parte do agente do dolo com finalidade ilícita.

Ainda, em razão das alterações da LIA, o *caput* do art. 11 dispõe hodiernamente que constitui ato de improbidade administrativa que atenta contra os princípios da administração pública a omissão ou ação dolosa a qual viole os deveres de imparcialidade, de honestidade e de legalidade, caracterizada por tais condutas:

²⁹ FAZZIO JÚNIOR, Waldo. *Improbidade administrativa: doutrina, legislação e jurisprudência*. 4. ed. São Paulo: Atlas, 2016.

³⁰ TRINDADE JÚNIOR, Julizar Barbosa. O acordo de não persecução civil na ação de improbidade administrativa: de acordo com a lei 14.230/2021/ Julizar Barbosa Trindade Júnior. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2023

i) revelar circunstância ou fato de sua ciência em vista das atribuições e que deva permanecer em sigilo, possibilitando benefício de informação privilegiada ou colocando em risco a segurança do Estado e da sociedade;

ii) negar aos atos oficiais publicidade, salvo se o fez em razão de sua imprescindibilidade para a segurança do Estado, da sociedade ou demais hipóteses em lei;

iii) em ofensa à imparcialidade, frustrar chamamento ou procedimento licitatório, a disposição concorrencial de concurso público, considerando obter benefício próprio, direto, indireto ou de terceiros;

iv) abdicar da prestação de contas quando esteja obrigado a fazê-la, contanto que disponha de condição para isso, atentando a ocultar irregularidades;

v) revelar ou permitir o conhecimento de terceiro, antes da divulgação oficial, de medida econômica ou política que possa afetar o preço de bem, mercadoria ou serviço;

vi) transgredir normas relativas à fiscalização, celebração e aprovação de contas de parcerias firmadas pela administração pública com entidades privadas;

vii) nomear companheiro, cônjuge ou parente em linha reta, colateral ou por afinidade, até o terceiro grau, inclusive, do servidor da mesma pessoa jurídica investido em cargo de chefia, direção ou assessoramento, para o exercício de cargo de confiança ou em comissão, da autoridade nomeante ou, ainda, de função gratificada na administração pública direta e indireta em qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, compreendido o ajuste mediante designações recíprocas;

viii) praticar, com recursos do erário e no âmbito da administração pública, ato de publicidade que refute o artigo 37, § 1º da Constituição Federal, de maneira a propiciar inequívoco exaltação do agente público e personalização de programas, de obras, de atos, de serviços ou de campanhas dos órgãos públicos³¹.

Na redação original do art. 11 da Lei 8.249/92, a jurisprudência e a doutrina afirmavam já a presença necessária de dolo mesmo que genérico para caracterizar ato de improbidade que viole os princípios da Administração Pública. Assim como,

³¹ BRASIL. Referência Lei 8.429/92 alterada pela Lei 14.230/21. 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 Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8429compilada.htm. Acesso 29 abril. 2024.

anteriormente era um rol de condutas descritas pelo legislador como exemplificativo, na versão atual um rol taxativo.³²

Vera Scarpinella Bueno pontua que a inobservância do dever de probidade pelos indivíduos que devem atendê-la, constituindo uma ilegalidade correspondente a uma das situações indicadas nos artigos 9º, 10º e 11, na forma da Lei 8.429/92, caracteriza-se como improbidade³³.

A Lei 8.429/92 recebeu críticas acerca da maneira empregada em sua redação, como por exemplo no art. 11 (qualquer ação ou omissão que violasse o dever de honestidade, imparcialidade, legalidade e lealdade era ato ímprobo), visto que utilizava tipificações abertas, indeterminados conceitos, e descrevia condutas meramente exemplificativas, defrontando à segurança jurídica.

A segurança jurídica e a efetividade das normas punitivas em face do dinamismo de condutas ilícitas mostraram-se sempre como um desafio à LIA. Diante deste prisma resultava fundamental compromisso da jurisprudência e da doutrina em definir parâmetros e limites para atribuir coerência, moderar a subjetividade e a insegurança inerentes à técnica principiológica.³⁴ Isto posto, nas palavras de Julizar Barbosa Trindade Júnior:

sempre fez aqui todo sentido a ideia de que os agentes ímprobos devem ser punidos no rigor da lei, mas não se deve deixar os agentes probos - quer-se acreditar que são eles a maioria - à mercê de interpretações de tipos demasiadamente abertos e vagos, especialmente quando se considera que a improbidade administrativa, no campo do Direito Administrativo Sancionador, constitui nada menos que a mais grave modalidade de ilicitude.³⁵

Desta maneira, as principais mudanças da Lei 14.230/21, além das referentes aos arts. 9º, 10º e 11 (exclusão da modalidade culposa nos atos ímprobos e a aplicação do rol taxativo no art. 11) abordados inicialmente neste subtópico, foram: a redução do prazo prescricional e prescrição intercorrente; alteração do prazo para concluir o Inquérito Civil; a adoção do caráter sancionatório para aplicação de penalidades à agentes públicos; a inserção do nepotismo e promoção

³² TRINDADE JÚNIOR, Julizar Barbosa. O acordo de não persecução civil na ação de improbidade administrativa: de acordo com a lei 14.230/2021/ Julizar Barbosa Trindade Júnior. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2023

³³ BUENO, Vera Scarpinella. O Art. 37, §1º, da Constituição Federal e a Lei de Improbidade Administrativa. In: BUENO, Cássio Scarpinella; PORTO FILHO, Pedro Paulo de Rezende (coord.). Improbidade administrativa: questões polêmicas e atuais. São Paulo: Malheiros, 2001.

³⁴ OSÓRIO, Fábio Medina. Teoria da improbidade administrativa: má gestão pública, corrupção, ineficiência. 5. ed. rev. e atual. São Paulo: Thomson Reuters, 2020.

³⁵ TRINDADE JÚNIOR, Julizar Barbosa. O acordo de não persecução civil na ação de improbidade administrativa: de acordo com a lei 14.230/2021/ Julizar Barbosa Trindade Júnior. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2023, p.19.

pessoal como atos de improbidade; a inclusão do Acordo de Não Persecução Civil - art. 17-B; a substituição da medida cautelar de sequestro para indisponibilidade de bens; a desclassificação da ação improbidade administrativa como ação civil³⁶.

Ademais, inúmeras e profundas foram as alterações promovidas na Lei de Improbidade Administrativa. Entretanto, para os fins desta monografia, o estudo estará centralizado na inclusão pelo art. 17-B do ANPC na LIA.

2.3 A AÇÃO DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA NA LEI 14.230/21

A ação de improbidade administrativa suscita variados questionamentos e peculiaridades. Em vista de sua complexidade será realizado um corte metodológico para abordar os temas acerca da ação de improbidade que mais diretamente interessam ao acordo de não persecução civil (ANPC).

Doutrinariamente e jurisprudencialmente é reconhecido que mesmo a Lei n. 8.429/92 abarcando gravosas sanções a mesma não tem atribuição de natureza penal. Eis que a própria redação da CF/88 - art. 37, § 4º dispõe que os atos ímprobos administrativos ensejam a suspensão de direitos políticos, a perda da função pública, a indisponibilidade de bens e o ressarcimento ao erário na forma legalmente previstas sem prejuízo da ação penal cabível

Tratando-se assim de uma ação cível cabe questionar se tal seria, ou não, uma ação civil pública (ACP). Para determinados juristas não haveria grande repercussão prática, pois importava o reconhecimento que a defesa da probidade administrativa é um interesse difuso, observando seu procedimento próprio na Lei 8.429/92, sendo de menor relevância seu *nomen iuris*³⁷..

Por sua vez, o Superior Tribunal de Justiça (STJ)³⁸ assentou a ação de improbidade administrativa como ação civil pública, e o Superior Tribunal Federal (STF) comumente a denominava “ação civil pública por ato de improbidade administrativa” ou “ação civil pública de improbidade”³⁹.

³⁶ ARRUDA, Eloisa de Sousa; CURVELO, Júlia Pereira. Principais mudanças introduzidas pela nova Lei de Improbidade Administrativa (Lei 14.230/2021). Revista de Direito Constitucional e Internacional: RDCl, São Paulo, v. 31, n. 138, p. 185-211, jul./ago. 2023.

³⁷ TRINDADE JÚNIOR, Julizar Barbosa. O acordo de não persecução civil na ação de improbidade administrativa: de acordo com a lei 14.230/2021/ Julizar Barbosa Trindade Júnior. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2023.

³⁸ BRASIL. Superior Tribunal de Justiça (1ª Turma). AgInt no AREsp 1.235.685/BA. Relator Ministro Benedito Gonçalves. Brasília, DF: Superior Tribunal de Justiça, 09 de agosto de 2019.

³⁹BRASIL. Superior Tribunal de Justiça (2ª Turma). Rcl 41.557/SP, Relator Ministro Gilmar Mendes, DJe 10.03.2021.

Com a Lei 14.230/21 a mesma buscou fazer a diferenciação das ações. O novo art. 17-D da LIA prevê que a ação de improbidade administrativa “não constitui ação civil”, sendo vedado o seu ajuizamento para controlar a legalidade de políticas públicas e para a proteção do patrimônio público e social, do meio ambiente e de outros interesses coletivos, difusos e individuais homogêneos.

Acrescenta o § 16 do precedente art. 17 que a qualquer momento, se identificado a existência de irregularidades ou ilegalidades administrativas a serem sanadas e não houver a presença de todos os requisitos para a imposição de sanção ao agente público no polo passivo da ação, poderá o juiz “converter” a ação de improbidade administrativa para ação civil pública de Lei 7.347/1985.

Todavia, o que realmente tem relevância é saber a ação de improbidade administrativa trata-se de uma ação cível, regida pela Lei 8.429/92, visando tutelar o direito à probidade na organização do Estado e no exercício de suas funções.

Pode-se dizer que tal direito, assim como o direito ao patrimônio público é um direito *difuso*, o qual pertence à coletividade, composta por sujeitos que não são determinados ou determináveis individualmente, ainda que de maneira relativa. Um direito *transindividual* pois não há como titular único indivíduo, seja ela física ou jurídica; e também indivisível, o qual não pode ser fracionado entre os indivíduos que formam o coletivo. Em síntese, a violação à probidade afeta igualmente a todos e a tutela desse direito aproveita a todos, com isso, não é possível violar ou proteger o patrimônio público ou a probidade administrativa somente para uns e outros não⁴⁰.

Contudo, a LIA em razão de seu caráter preponderantemente repressivo e sancionatório será imperativo reconhecer que grande parcela das regras e princípios do microssistema de tutela coletiva não aplicam-se à ação de improbidade.

A tutela coletiva destinada à tutela de direitos materiais coletivos - lato sensu, identifica-se a partir de um conjunto integrado de normas processuais especiais e diferenciadas⁴¹, do qual, fazem parte em essência a Lei da Ação Popular, a Lei da Ação Civil Pública, disposições do Mandado de Segurança Coletivo, o Código de Defesa do Consumidor (CDC) e o Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA).

⁴⁰ CARVALHO FILHO, José dos Santos. Ação civil pública: comentários por artigo (Lei 7.347, de 24/7/85). 5. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2005.

⁴¹ NEVES, Daniel Amorim Assumpção; OLIVEIRA, Rafael Carvalho Rezende. *Improbidade Administrativa: direito material e processual*. 8. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2020.

No entanto, acolher a improbidade como direito *difuso*, reconhecendo existir um microsistema de tutela coletiva, não quer dizer que a Ação de Improbidade Administrativa deva ser regida de maneira prioritária pelas normas de tal microsistema. Reitera-se que por força de seu “caráter repressivo e sancionatório, a ação de improbidade administrativa, destinada especificamente à aplicação de sanções de caráter pessoal ao demandado, deve ser regida por regras e princípios próprios” e ainda reconhecer que apenas aplica-se à “ação de improbidade administrativa as normas do microsistema de tutela coletiva que sejam compatíveis com a sua natureza punitiva e, por isso mesmo, compatíveis com os princípios do Direito Administrativo Sancionador”⁴² (Trindade Júnior, 2023).

Sobre a *competência* para processar e julgar a ação de improbidade administrativa, a Lei 8.429/92 não se manifestava sobre o tema, sendo cabível ao intérprete identificar por análise conjunta da Constituição Federal, do microsistema de tutela coletiva, do Código de Processo Civil e de leis extras a adequação.

Por sua vez, a Lei 14.230/21 em seu atual art. 17, § 4º-A, expressa que a AIA deverá ser proposta perante foro do local onde ocorrer o dano, ou perante o foro da pessoa jurídica prejudicada. Todavia, antes de chegar ao foro competente algumas fases deverão ser percorridas:

(i) verificar se o caso deve ser julgado pela Justiça nacional; (ii) se sim, analisar se se trata de hipótese reservada à competência do STF ou de algum Tribunal Superior, (iii) se não, identificar se se trata de causa a ser submetida a algum órgão de jurisdição especial, ou seja, à Justiça do Trabalho, Eleitoral ou Militar; (iv) se também negativa a resposta, isto é, tratando-se de competência da justiça comum, definir se se trata de competência da Justiça Federal ou da Justiça Estadual; e (v) sendo o caso de competência da justiça comum, examinar se se trata de competência originária de segundo grau (Tribunal de Justiça ou Tribunal Regional Federal) ou se é caso de competência do juízo de primeiro grau.⁴³

Gustavo Senna Miranda argumenta que escolher o local do dano é regra salutar da jurisdição coletiva, pois facilita a produção de provas e aproxima o juiz do fato a ser julgado. Entretanto, existem atos que não lesam de forma material o patrimônio público (art. 11 da LIA, por exemplo). Assim, o autor pontua que o “local do dano” deveria se entender por local da prática do ato de improbidade administrativa - local da omissão ou da ação do agente, visto que é nesse local que será mais fácil levantar o acervo probatório e para a efetividade do poder judiciário.

⁴² TRINDADE JÚNIOR, Julizar Barbosa. O acordo de não persecução civil na ação de improbidade administrativa: de acordo com a lei 14.230/2021/ Julizar Barbosa Trindade Júnior. Rlo de Janeiro: Lumen Juris, 2023

⁴³ *Ibidem*, p. 43-44

Tal regra de competência também exerce papel relevante na prevenção geral, pois traz visibilidade da resposta do poder judiciário à comunidade⁴⁴.

Ademais, o “local onde ocorrer o dano” constitui-se critério de competência absoluta (a qual se fosse pelo CPC não ocorreria), cuidando de um instigante caso de “competência territorial-funcional”⁴⁵.

O § 4º-A do art. 17 da LIA assenta-se em razão de ordem pública, pois não diz respeito ao interesse das partes, mas sim, à higidez do próprio processo. Daí se tratar de uma competência absoluta não prorrogável, que independe de exceção para ser conhecida e a qual pode ser declarada de ofício em qualquer momento e grau de jurisdição. Ainda, sua inobservância deve ensejar nulidade absoluta e permitir o manejo de Ação Rescisória.

Acerca da legitimidade nas ações de improbidade administrativa, a mesma deve ser aferida mediante confronto entre as figuras da relação processual, e é condição prevista em lei que permite a determinados sujeitos estarem no polo ativo e passivo de uma relação processual⁴⁶.

Em sede de tutela coletiva, a legitimação ativa é caracterizada por ser extraordinária, na medida em que os titulares do direito não são legitimados. Com isso, na tutela coletiva há uma clara situação de substituição processual, a qual os titulares de direito são substituídos em juízo pelos legitimados⁴⁷.

Assim, a legitimidade ativa será extraordinária e a legitimidade passiva, em regra, ordinária - demandado estará, em nome próprio, defendendo interesse próprio⁴⁸.

A redação originária da LIA atribuía a legitimidade ativa nas ações de improbidade administrativa unicamente à pessoa jurídica lesada e ao Ministério Público.

Tal situação, com a Lei 14.230/21, alterou a legitimidade reduzindo-a, nos termos do atual artigo 17 da Lei 8.429/92, a ação para a aplicação de sanções

⁴⁴MIRANDA, Gustavo Senna. Princípio do juiz natural e sua aplicação na Lei de Improbidade Administrativa. São Paulo: Revista dos Tribunais. 2007.

⁴⁵NEVES, Daniel Amorim Assumpção; OLIVEIRA, Rafael Carvalho Rezende. *Improbidade Administrativa: direito material e processual*. 8. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2020.

⁴⁶ZAVASCKI, Teori Albino. Ação civil pública: competência para a causa e repartição de atribuições entre os órgãos do Ministério Público. In: LUCON, Paulo Henrique dos Santos (coord.). Tutela coletiva. São Paulo: Atlas, 2006.

⁴⁷ NERY JR., Nelson; NERY, Rosa Maria de Andrade. Código de Processo Civil comentado. 10. ed. São Paulo: RT, 2008.

⁴⁸ NEVES, Daniel Amorim Assumpção; OLIVEIRA, Rafael Carvalho Rezende. *Improbidade Administrativa: direito material e processual*. 8. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2020.

apenas por propositura do Ministério Público. Contudo, o STF nos julgamentos⁴⁹ das Ações Diretas de Inconstitucionalidade (ADIS) 7042 e 7043 decidiu que entes públicos os quais tenham sofrido prejuízos em razão de atos de improbidade também estão autorizados a propor ação e celebrar acordos de não persecução civil em relação a esses atos.

Conforme a relatoria do Ministro Alexandre de Moraes entendeu-se que “a Constituição Federal prevê a legitimidade ativa concorrente entre o Ministério Público e os entes públicos lesados para ajuizar esse tipo de ação” e que “a supressão dessa legitimidade fere a lógica constitucional de proteção ao patrimônio público”.⁵⁰

Seguindo, analisa-se a sentença de procedência na ação de improbidade administrativa, objeto de exame a sentença de mérito que acolhendo os pedidos deduzidos em juízo, aplica-se de maneira isolada ou cumulativa, às cominações previstas e expressas no art. 12 da Lei n. 8.429/92.

Em síntese, a principal característica da ação regida pela LIA é justamente no pedido de aplicação de ao menos uma das sanções próprias previstas em seu art. 12⁵¹. Consoante, serão analisadas, como consequência da sentença de procedência, o ressarcimento dos danos e a perda dos valores ou bens acrescidos ao patrimônio do condenado ilicitamente.

A atual alínea a do inciso IV do art. 17-C expressa que ao ser proferida sentença de procedência na ação de improbidade administrativa deverá ser considerado para a aplicação das sanções, de forma cumulativa ou isolada, os princípios da proporcionalidade e razoabilidade⁵².

Isto pois, os atos ímprobos de menor potencial lesivo não devem ensejar iguais cominações que os atos de maior potencial⁵³.

⁴⁹ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. STF decide que entes públicos interessados podem propor ação de improbidade administrativa. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/noticias/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=493313&ori=1>. Acesso 03 maio 2024.

⁵⁰ *Ibidem*

⁵¹ BRASIL. Lei 8.429/92 alterada pela Lei 14.230/21. 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. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8429compilada.htm. Acesso 29 abril. 2024

⁵² TRINDADE JÚNIOR, Julizar Barbosa. O acordo de não persecução civil na ação de improbidade administrativa: de acordo com a lei 14.230/2021/ Julizar Barbosa Trindade Júnior. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2023

⁵³ NEVES, Daniel Amorim Assumpção; OLIVEIRA, Rafael Carvalho Rezende. *Improbidade Administrativa: direito material e processual*. 8. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2020.

Sob outro prisma, é expresso pelo art. 12 da LIA a independência das sanções penais (de responsabilidade e comuns), civis e administrativas na legislação específica. Bem como, há grande preocupação pela lei em que não ocorra o *bis in idem*.

Ademais, as sanções as quais os autores dos atos ímprobos são sujeitos são a perda da função pública, o pagamento de multa civil a suspensão dos direitos políticos e a proibição de contratar com o Poder Público ou de receber benefícios/incentivos fiscais ou creditícios, uma vez que adiante será visto que tais cominações poderão ser ajustadas ou excluídas num acordo de não persecução civil⁵⁴.

Ainda, no domínio da improbidade administrativa, a prescrição - a qual decorre de inércia do ente legitimado no decurso de determinado tempo - leva à extinção da pretensão sancionatória.

Tal tema da prescrição importa ao ANPC na medida em que o mesmo tem a finalidade de ajustar medidas reparatórias ou mesmo sancionatórias com o infrator, e uma vez consumada a prescrição não haverá, evidentemente, interesse no acordo.

A LIA, em sua redação original, não havia uniformização nos prazos prescricionais, como argumenta Julizar Barbosa Trindade Junior:

Nos termos do anterior artigo 23 da Lei 8.429/1992, a ação destinada a levar a efeito as sanções nela previstas deveria ser proposta (i) até cinco anos após o término do exercício de mandato, de cargo em comissão ou de função de confiança; (ii) dentro do prazo prescricional previsto em lei específica faltas disciplinares puníveis com demissão a bem do serviço público, nos casos de exercício de cargo efetivo ou emprego; e (iii) até cinco anos da data da apresentação à Administração Pública da prestação de contas final pelas entidades referidas no parágrafo único de seu artigo 1º.⁵⁵

Na redação dada pela Lei 14.230/21, o novo artigo 23 da Lei 8.429/92 simplifica a questão ao adotar termo inicial e prazo único, a “ação” de improbidade administrativa prescreve em 8 (oito) anos, contados a partir do fato ocorrido. Já o prazo nas infrações permanentes conta-se do dia que cessou a permanência. Esta homogeneidade na aplicação da lei torna a mesma mais clara acerca das regras prescricionais.

⁵⁴ TRINDADE JÚNIOR, Julizar Barbosa. O acordo de não persecução civil na ação de improbidade administrativa: de acordo com a lei 14.230/2021/ Julizar Barbosa Trindade Júnior. Rlo de Janeiro: Lumen Juris, 2023

⁵⁵ *Ibidem*, p. 123-124

O dispositivo tratado faz referência a pretensão sancionatória, pois conforme o art. 37, § 5º da Constituição Federal⁵⁶, a lei dispõe os prazos prescricionais para ilícitos praticados por qualquer agente, servidor ou não, que causem ao erário prejuízos, *ressalvadas as respectivas ações de ressarcimento*.

Consoante a redação atual da LIA, na aplicação do § 16º art.17, caso prescrita a pretensão sancionatória, poderá o juiz converter a AIA em ACP, na qual deverá ser buscada a reparação do dano - imprescritível.

Em derradeiro, o STJ em julgamento do REsp 1.721.025/SE interpretou na redação original da LIA pelo seu artigo 23 que não seria possível decretar a prescrição intercorrente nas ações ímprobadas administrativas, dado que o referido dispositivo legal apenas fazia referência à prescrição para ajuizar a ação⁵⁷.

Já a Lei 14.230/21 expressa que o § 4º do novo artigo 23, o prazo referido no caput (oito anos) interrompe-se: pelo ajuizamento da ação de improbidade administrativa; pela publicação da sentença condenatória; pela publicação de decisão ou acórdão de Tribunal de Justiça ou Tribunal Regional Federal que reitera condenação ou reforma improcedência; e pela publicação de acórdão do STJ ou STF os quais confirma acórdão condenatório ou reforma acórdão improcedente⁵⁸.

O § 5º acrescenta que interrompida a prescrição o prazo recomeça a contar do dia da interrupção, mas pela metade (quatro anos) do prazo previsto no *caput*. Por sua vez, o § 6º inclui que a interrupção e a suspensão da prescrição produz relativamente efeitos a todos os que concorreram para a prática do ato.

Demais, o § 7º dispõe que, nos atos conexos de improbidade os quais sejam objeto do mesmo processo, a interrupção e a suspensão relativas a qualquer deles são estendidos aos demais. Já o § 8º estabelece que após ouvir o autor da ação, deverá (inclusive de ofício) reconhecer a prescrição intercorrente da pretensão sancionatória e de imediato a declarará, caso, os marcos interruptivos referidos no § 4º, transcorra o prazo de 4 (quatro) anos⁵⁹.

⁵⁶ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Constituição Federal do Brasil. Disponível em: <https://constituicao.stf.jus.br/dispositivo/cf-88-parte-1-titulo-3-capitulo-7-secao-1-artigo-37>. Acesso 03 maio. 2024

⁵⁷BRASIL. Superior Tribunal de Justiça (2ª Turma). REsp 1.721.025/SE, Relator Ministro Herman Benjamin, Dje 02.08.2018.

⁵⁸ TRINDADE JÚNIOR, Julizar Barbosa. O acordo de não persecução civil na ação de improbidade administrativa: de acordo com a lei 14.230/2021/ Julizar Barbosa Trindade Júnior. Rlo de Janeiro: Lumen Juris, 2023

⁵⁹ TRINDADE JÚNIOR, Julizar Barbosa. O acordo de não persecução civil na ação de improbidade administrativa: de acordo com a lei 14.230/2021/ Julizar Barbosa Trindade Júnior. Rlo de Janeiro: Lumen Juris, 2023

3 A EVOLUÇÃO DOUTRINÁRIA E NORMATIVA DA CONSENSUALIDADE NA ESFERA ADMINISTRATIVA

3.1 A CONSENSUALIDADE NO ÂMBITO DO DIREITO ADMINISTRATIVO E SANCIONADOR

A expansão da consensualidade no *Direito Administrativo* é um movimento inovador neste âmbito do Direito, visto que, a Administração Pública baseava-se em uma atuação unilateral, vertical e impositiva denominada “poder extroverso”.

Durante muito tempo, o diálogo, a composição ou quaisquer acordos envolvendo o Poder Público eram inadmitidos, isto pois entendia-se que tal pactuação com a Administração Pública feriria o princípio da indisponibilidade do poder público⁶⁰ e a primazia do interesse público sobre o privado, já que, aquele não poderia fruir de qualquer de suas prerrogativas deste⁶¹. Nas palavras de Renata Lane:

A resistência à possibilidade de formação de consensos envolvendo tomadas de decisões e resolução de conflitos com a Administração Pública remonta à concepção equivocada de supremacia da Administração Pública sobre o particular. Tal entendimento tem raízes históricas que justificavam a concepção de que a Administração Pública só poderia atuar de forma unilateral e impositiva⁶².

O processo de instituição do Estado de Direito na França, após a revolução de 1789, objetivou-se em acabar com a ideia de que o Direito poderia fundamentar-se a partir de aspectos transcendentais - ligados naturalmente ao monarca absolutista, à figura e à pessoa. Buscava-se uma nova maneira de encarar o sistema jurídico, na qual o valor central a ser protegido deveria ser a liberdade de quem, até o momento, encontrava-se como simples súdito passivo, em relação a um poder transcendente e alheio⁶³.

⁶⁰ Celso Antônio Bandeira de Mello em seu livro “Curso de Direito Administrativo” conceitua o significado do Princípio da Indisponibilidade do Poder Público “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 dever - na estrita conformidade do que dispuser a *intentio legis*” (BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. Curso de Direito Administrativo. São Paulo: Fórum, 2023, p. 65-66).

⁶¹ LANE, Renata. Acordos na improbidade administrativa: termo de ajustamento de conduta, acordo de não persecução cível e acordo de leniência. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2021. ISBN 9786555106411.

⁶² *Ibidem*, p. 63

⁶³ GARCIA DE ENTERRÍA, Eduardo; FERNÁNDEZ, Tomás-Ramón. Curso de Direito Administrativo. vol. I. Revisor técnico: Carlos Ari Sundfeld. Trad. José Alberto Froes Cal. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2014

Com isso, inaugurou-se uma nova forma de relação entre Estado e Direito, ocorrendo uma racionalização do Poder Público e da Sociedade. As concepções teológicas e transcendentais de fundamentação de poder deram espaço para a adoção da lei, enquanto vontade abstrata e geral da população, como critério que delimita e legitima a atuação estatal⁶⁴.

Outro elemento que estruturou o Estado de Direito é o *princípio da separação de poderes*. Sendo o responsável por garantir respeito às leis que deviam limitar a atuação do Poder Público, assim, freando o exercício do poder pela autoridade competente de forma a assegurar a garantia de direitos aos cidadãos e impedir o autoritarismo dos governantes.

Dessa forma, há uma *perspectiva formal* - limitar o poder a partir de instrumentos jurídicos, e uma *perspectiva material* - defender os direitos fundamentais, inerentes ao paradigma do Estado de Direito. Sendo de extrema importância que ambas as perspectivas estejam coligadas, existindo assim, um Estado formal e material de Direito quando os direitos fundamentais estejam utilizados como escudos de proteção contra a arbitrariedade estatal e quando os instrumentos jurídicos de limitação de poder objetivarem a salvaguarda desses direitos fundamentais⁶⁵.

Assim, “o Direito Administrativo moderno uniu a Administração Pública aos ditames da lei, conferindo-lhe prerrogativas para possibilitar a realização do interesse público”⁶⁶. Tais prerrogativas imperativas podem limitar, restringir e condicionar direitos, impô-las aos administrados é típico do Direito Administrativo, confundidas, frequentemente, com instrumentos autoritários.

O autor Celso Antônio Bandeira de Mello discorda de qualquer linha autoritária do Direito Administrativo, visto que não existiria tal ramo fora do Estado de Direito. Conceitua o Direito Administrativo como o conjunto de deveres da Administração em face dos administrados, possibilitando a atuação da Administração pública em servir a sociedade⁶⁷.

⁶⁴ NOVAIS, Jorge Reis. Contributo para uma Teoria do Estado de Direito: do Estado de Direito liberal ao Estado social e democrático de Direito. Coimbra: Almedina, 2006.

⁶⁵ *Ibidem*

⁶⁶ LANE, Renata. Acordos na improbidade administrativa: termo de ajustamento de conduta, acordo de não persecução cível e acordo de leniência. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2021. p. 64. ISBN 9786555106411.

⁶⁷ MELLO, Celso Antônio Bandeira de. Curso de Direito Administrativo. São Paulo: Malheiros, 2011.

O Direito Administrativo foi caracterizado por conter prerrogativas, denominadas “poder exorbitante”, o qual não existe no direito privado, criado a partir da existência de poderes de autoridade detidos pelo Estado e exercitáveis em relação aos administrados. Todavia, esse poder, não pode ser confundido com autoritarismo, pois apenas com a ordem jurídica estabelecida a partir da fundação do Estado de Direito, na qual emerge o conceito de administrados, cidadãos e não súditos, surge o Direito Administrativo⁶⁸.

As prerrogativas do Poder Público possibilitam atender os interesses públicos no exercício da atividade administrativa. Tais prerrogativas não são antidemocráticas, mas sim uma forma legítima de atuação do Poder Público, o que não torna impeditivo instrumentos mais abertos e participativos na atividade administrativa, possibilitando a bilateralidade e o diálogo na construção desses atos.

Sendo assim, disserta Renata Lane:

a unilateralidade, a imperatividade, os poderes exorbitantes e a supremacia do interesse público não significam que a Administração Pública seja autoritária no sentido de antidemocrática. Apenas significam que ao Poder Público se atribui poderes extroveros para concretizar o interesse público, cuja força jurídica independe da aquiescência dos administrados. Trata-se de prerrogativas instrumentais para a concretização das finalidades públicas definidas pelo ordenamento jurídico, e não para o uso desmedido, autoritário e aleatório pelo Poder Público. A imperatividade pressupõe concretização do próprio interesse público que, no final, nada mais é do que o conjunto de interesses titularizados pelos membros da coletividade, nesta condição estatutária⁶⁹.

A imperatividade pode ser arbitrária no sentido oposto à formação de consensos, mas não no sentido de antidemocrática. A consensualidade se mostra como um movimento democrático de maior participação do cidadão dentro do Estado, mas implica na afirmação que a tradicional via está fora do Estado Democrático de Direito.

O princípio da supremacia do interesse público ao ser invocado para justificar atuações arbitrárias pelo Poder Público configura-se na distorção do mesmo, em evidente abuso de poder, o qual deve ser repellido pelo sistema normativo.

Sendo assim, a atividade administrativa tradicional não pode ser classificada como autoritária por ser exercida de maneira imperativa e unilateral, pois ela apenas existe como maneira de concretizar o interesse público definido por um tecido social

⁶⁸ *Ibidem*

⁶⁹ LANE, Renata. Acordos na improbidade administrativa: termo de ajustamento de conduta, acordo de não persecução cível e acordo de leniência. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2021. p. 65. ISBN 9786555106411

democrático. Isto posto, igualmente vale ao princípio da supremacia do interesse público e da indisponibilidade do interesse público, os quais devem conviver harmoniosamente com o Estado de Direito e são normas fundamentais do regime jurídico administrativo⁷⁰.

Com as evoluções e transformações nos modelos de Estado, até o Regulatório, mudou-se a lógica da relação entre Administração Pública e administrado. Alterando-se a compreensão do princípio da legalidade estrita pelo da juridicidade - adota-se conceitos jurídicos mais abrangentes e normas de conteúdo indeterminado a possibilitar atuação flexível e discricionária (às vezes) de modo a possibilitar que o administrador aufera a conveniência e oportunidade de uma decisão administrativa dentro dos moldes normativos⁷¹.

A então crescente substituição do princípio da legalidade estrita, por uma atuação estatal menos engessada e introdutória aos instrumentos antes apenas admitidos no âmbito do Direito Privado, contribuiu sobremaneira para o movimento de desverticalização das relações entre particulares e Poder Público.

Consoante, a inserção do princípio da eficiência⁷² - art. 37, caput, CF/88, mostra-se que a preservação do interesse público passa a ser a opção mais eficiente na escolha administrativa, atrelada ao resultado desta atividade, um *“constitucionalismo de resultado”*⁷³.

Tal necessidade de que o ato administrativo seja também eficiente “permite a abertura à consensualidade, passando a ser mais uma possibilidade de atuação do Poder Público ao lado da atuação tradicional imperativa e unilateral, tipicamente impositiva”⁷⁴.

⁷⁰ LANE, Renata. Acordos na improbidade administrativa: termo de ajustamento de conduta, acordo de não persecução cível e acordo de leniência. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2021. ISBN 9786555106411

⁷¹ LEFÈVRE. Mônica Bandeira de Mello. A vinculatividade e o controle dos acordos substitutivos da decisão administrativa. Dissertação (Mestrado) - Programa de Pós-graduação em Direito do Estado, Faculdade de Direito Universidade de São Paulo, São Paulo, 2018.

⁷² Marcelo Alexandrino Vicente Paulo, em seu livro “Direito Administrativo Descomplicado” conceitua o objetivo do Princípio da Eficiência sendo “assegurar que os serviços públicos sejam prestados com adequação às necessidades da sociedade que os custeia. A eficiência, aliás, integra o conceito legal de serviço público adequado” (VICENTE PAULO, Marcelo Alexandrino. Direito Administrativo Descomplicado. Rio de Janeiro: Forense; São Paulo: Método, 2012, p. 202).

⁷³ MOREIRA NETO, Diogo Figueiredo. Novos institutos consensuais da ação administrativa. Revista Direito Administrativo, Rio de Janeiro, n. 231, jan./mar. 2003.

⁷⁴ LANE, Renata. Acordos na improbidade administrativa: termo de ajustamento de conduta, acordo de não persecução cível e acordo de leniência. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2021. p. 70. ISBN 9786555106411

Deste modo, o movimento da consensualidade ingressa na esfera do Direito Administrativo fazendo com que haja admissão em alguns casos da composição com o particular, por meio de uma relação horizontal e dialógica, sendo pontual para atingir o próprio interesse público, com mais eficiência e celeridade

Consoante, entende-se fundamental que haja uma ruptura significativa com a cultura tradicional, a qual é acostumada com a atividade unilateral e vertical estatal, e com a ideia de que qualquer tratativa do Poder Público com terceiros seria dispor de maneira ilícita do interesse público.

De outro modo, a composição consensual Administração pública e administrado pode ser a via que realize com maior grau de eficiência o interesse público, demonstrando que tal abertura ao diálogo, faz com que os interesses públicos, a sua indisponibilidade e primazia sobre o particular continuem intactos. Ou seja, o que muda é a forma de atingir e realizar o interesse público, da imposição ao negocial.⁷⁵

Como exposto pela autora Renata Lane:

Mesmo no plano da solução judicial de controvérsias que nascem de questionamentos judiciais sobre a atuação da Administração, a consensualidade sinaliza que o caminho mais adequado segue pela mesma diretriz de ajustamento, de concessões recíprocas, de pactuação, de entendimento, sobre a solução do problema objeto da demanda judicial. A consensualidade interfere para abreviar litígios judiciais, e, assim, assegurar a realização ótima, em tempo oportuno, da tutela de interesses públicos, ao mesmo tempo que prestigia a efetividade e celeridade da garantia fundamental do acesso à Justiça, incluindo a duração razoável dos processos judiciais.⁷⁶

A expansão da consensualidade no *Direito Administrativo Sancionador (DAS)* foi transportada pela possibilidade de uma Administração Pública consensual. Inimaginável, anteriormente, que o *ius puniendi* estatal pudesse de alguma maneira ser relativizado ou substituído por uma obrigação, mitigando ou afastando a sanção administrativa. Desta forma, tal expansão no DAS está relacionada diretamente com a própria concepção de sanção e a sua função.

A sanção administrativa e penal sempre foi entendida como prerrogativa indisponível do Poder Público. Isto é, a atividade sancionatória era criada como função estatal sancionatória, através da qual a Administração Pública estabelecia de forma unilateral e imperativa uma sanção administrativa, tornando incompatível qualquer maneira de disposição de tal prerrogativa. Sendo assim, exceto algumas

⁷⁵ *Ibidem*

⁷⁶ *Ibidem*, p. 78

hipóteses em lei tipificadas, raramente existiria a possibilidade de não impor uma sanção como imediata consequência da infração, com intuito de castigar o infrator, a qual tinha eminente caráter de repressão, punição e disciplina⁷⁷.

Entretanto, a ideia de instrumentalidade da sanção, aliada à uma busca imperativa de atuação eficiente administrativa, permitiu a condução do Direito Administrativo à consensualidade. Em suma, a opção da consensualidade exige a noção que as sanções administrativas são ferramentas condicionadas em atender o interesse público, objetivo que a depender do caso, apenas será atingido pela negociação.

Com isso, a concepção sobre a função da sanção no direito administrativo sancionador perpassa a repressão e coerção do Estado, possibilitando objetivos mais amplos que apenas a resposta automática e impositiva sancionatória. Como destacado por Alice Voronoff a sanção administrativa deve ter por fim conformar condutas em favor do interesse público e não mero castigo⁷⁸.

Tal opção implicará, em certa medida, permitir que o ente sancionador substitua, atenuar ou perdoe certas sanções. Sendo a celebração uma opção discricionária, na qual diante dos elementos probatórios e motivados, o Poder Público poderá escolher entre celebrar o acordo ou impor a sanção administrativa pela via tradicional.

O processo administrativo sancionador poderia utilizar de *acordos substitutivos* para substituir a pena administrativa, *acordos integrativos* para inserir outras obrigações no ato consensual, para amortizar a inicial sanção que seria imposta. Ademais, é crescente no DAS a utilização da colaboração do particular no fornecimento de informações e provas de ilícitos, em troca de atenuar ou perdoar as sanções, denominados de *instrumentos premiais*⁷⁹.

Acerca dos instrumentos premiais Renata Lane disserta que:

Ao introduzir um instrumento baseado na colaboração de um dos envolvidos, cria-se um importante elemento desestabilizador nas relações entre infratores, colocando em constante risco justamente a relação de confiança entre os infratores, necessária para o cometimento de crimes, criando um ambiente de insegurança entre os envolvidos que abala a

⁷⁷ PALMA, Juliana Bonacorsi. *Sanção e Acordo na Administração Pública*. São Paulo: Malheiros e Sociedade Brasileira de Direito Público, 2015.

⁷⁸ A finalidade da sanção administrativa, portanto, é a de realizar esses objetivos (prestação de um serviço adequado ou segurança no trânsito), porque são eles de interesse público. O objetivo primordial da sanção não é castigar nem arrecadar. (VORONOFF, Alice. *Direito administrativo sancionador no Brasil: justificação, interpretação e aplicação*. Belo Horizonte: Fórum, 2018, p. 99)

⁷⁹ PALMA, Juliana. *Sanção e acordo na Administração Pública*. São Paulo: Malheiros e Sociedade Brasileira de Direito Público, 2015.

organização e tem como fator desestimular a formação de quadrilhas e organizações criminosas. Tal elemento desestabilizador é relevante no ambiente em que os ilícitos muitas vezes são cometidos por diversos autores e na clandestinidade, como a formação de cartel, subornos de agentes públicos e fraudes em contratos públicos⁸⁰.

Ainda, os ajustes podem ser pactuados somente como mecanismo de cessar a conduta ilícita, o que ocorre nos termos de cessação de conduta (TAC) ou no acordo de não persecução civil (ANPC). Os infratores, nestes casos, deixam a prática da conduta ilegal, para assumir um compromisso de não mais cessá-la nem de cometê-la. Ademais, pode haver a previsão de que a conduta além de cessar o ato ilícito, faça com que seja aceito pelo infrator a imposição de alguma sanção, e que haja concordância com a recomposição do dano, celebrando compromisso para tal finalidade ao invés de responder a um processo administrativo sancionatório ou a uma ação judicial, a qual poderia resultar na imposição de uma gama de severas sanções administrativas do que as ajustadas bilateralmente com o Poder Público⁸¹.

Com o exposto, verifica-se desde já uma infinidade de possibilidades de ajustamentos com o Poder Público, de modo a afastar, reduzir ou abrandar a imposição unilateral de sanções administrativas. Ao Estado caberá a formulação de um ambiente favorável para que esses instrumentos consensuais sejam utilizados alternativamente à imposição automática e unilateral das sanções administrativas.

3.2 DA PERSPECTIVA UNILATERAL À CONSENSUAL NO DOMÍNIO DA IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA

O sistema de responsabilização por ato de improbidade administrativa decorre do art. 37, § 4º da CF/88, o qual inaugurou um sistema único dentro do DAS. Extrai-se que a carta magna fixou como bem jurídico fundamental da República a probidade administrativa, assim impõem ao legislador a estruturação de um regime sancionatório necessário em suprir a adequada tutela deste bem jurídico⁸².

Tal dispositivo constitucional também delega aos legisladores ordinários a competência de definir quais atos poderão ser classificados como atos de improbidade administrativa, os quais virão a aplicar sanções previstas no dispositivo

⁸⁰ LANE, Renata. Acordos na improbidade administrativa: termo de ajustamento de conduta, acordo de não persecução cível e acordo de leniência. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2021. p. 109. ISBN 9786555106411

⁸¹ *Ibidem*.

⁸² OLIVEIRA, José Roberto Pimenta. Improbidade Administrativa e sua autonomia constitucional. Belo Horizonte: Fórum, 2009.:

constitucional, havendo uma liberdade ao legislador para a conformação do sistema sancionatório, observando a punitividade constitucionalmente estabelecida, com a indicação da aplicação das rigorosas sanções àquelas que violarem tal bem jurídico.

Deste comando constitucional foi editada, em 1992, a Lei de Improbidade Administrativa, um verdadeiro código de conduta aos agentes públicos, um âmbito extrapenal, por meio de aplicações de sanções próprias, que buscam garantir a regularidade das funções exercidas pela Administração.⁸³

Adentrando à consensualidade no domínio da improbidade, a Lei 8.429/92 pelo seu art. 17, § 1º expressava ser vedada qualquer transação, acordo ou conciliação nas ações a serem propostas pelo Ministério Público ou a pessoa interessada. Sendo tal lei editada em uma época na qual a ideia de negociar com um agente ímprobo praticamente inviável, assim o legislador entendia que a vedação a qualquer tipo de acordo envolvendo atos de improbidade administrativa seria o meio mais eficiente à proteção do direito fundamental à probidade.

Lei nº 8.429/92⁸⁴ [...]

Art. 17. A ação principal, que terá o rito ordinário, será proposta pelo Ministério Público ou pela pessoa jurídica interessada, dentro de trinta dias da efetivação da medida cautelar.

Parágrafo 1º. É vedada a transação, acordo ou conciliação nas ações de que trata o caput.

Todavia, esta vedação começou a ser questionada no momento em que outros domínios conexos com o direito punitivo passaram a admitir a composição com o particular. Sendo a expansão consensual no Direito Penal, no âmbito do microssistema penal de anticorrupção, um fator de relevância em indagar a manutenção da proibição prevista na LIA. Bem como, a baixa eficácia da LIA em relação à longa duração das ações de improbidade e das dificuldades de imposição do cumprimento das sanções e da reparação ao erário público.

Inclusive, Fredie Jr. Didier e Daniela S. Bonfim defendiam que se havia a possibilidade de acordo das consequências penais, ainda que das infrações graves, não deveria haver motivo para não ser possível negociar as sanções civis de improbidade. A transação, acordo ou conciliação na ação de improbidade

⁸³ TRINDADE JÚNIOR, Julizar Barbosa. O acordo de não persecução civil na ação de improbidade administrativa: de acordo com a lei 14.230/2021/ Julizar Barbosa Trindade Júnior. Rlo de Janeiro: Lumen Juris, 2023

⁸⁴ BRASIL. Lei nº 8.429, de 02 de junho de 1992. Brasília, DF: Presidência da República. Dispõe sobre as sanções aplicáveis aos agentes públicos nos casos de enriquecimento ilícito no exercício de mandato, cargo, emprego ou função na administração pública direta, indireta ou fundacional e dá outras providências. Negritos desta transcrição. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8429.htm. Acesso em: 23 maio 2024.

administrativa deveria ser possível quando permissivo a negociação no âmbito penal, sobretudo pelo caráter "quase penal" da ação de improbidade administrativa⁸⁵.

A Lei 12.846/13⁸⁶, chamada de Lei de Improbidade de Pessoas Jurídicas, de Lei da Probidade Administrativa Empresarial ou de Lei Anticorrupção, inaugurou uma nova maneira de responsabilização da pessoa jurídica que relacionava-se com a Administração Pública, permitindo a responsabilização autônoma e objetiva da pessoa jurídica, de forma independente da responsabilização do agente público que praticou o ato ímprobo, assim como abrangendo pessoa jurídica estrangeira⁸⁷.

A Lei Anticorrupção desempenhou papel crucial na introdução da consensualidade no âmbito da improbidade administrativa, regulando o acordo de leniência em seus artigos 16 e 17. O acordo de leniência é definido por Gesner Oliveira e João Grandino Rosas como:

[...] uma transação entre o Estado e o delator que, em troca de informações que viabilizem a instauração, a celeridade e a melhor fundamentação do processo, possibilita um abrandamento ou extinção da sanção em que este incorreria, em virtude de haver também participado na conduta ilegal⁸⁸.

Consoante, o programa de leniência iniciou-se no Brasil em 2000, com a edição da Medida Provisória n. 2.055-4/2000, a qual foi convertida posteriormente na lei federal 10.149/2000, que incluiu os artigos 35-B e 35-C na Lei de Defesa à Concorrência à época (Lei 8.884/1994).

Hodiernamente, com a aprovação da nova lei do CADE - Lei 12.529/11⁸⁹ (estrutura o Sistema Brasileiro de Defesa da Concorrência e regula o Conselho Administrativo de Defesa Econômica – CADE), foi determinada a revogação destes dispositivos (artigos 35-B e 35-C) e conferida nova regulamentação ao instituto prevista nos artigos 86 e 87 deste diploma legal.

⁸⁵ DIDIER JR., Fredie; BOMFIM, Daniela Santos. A colaboração premiada como negócio jurídico processual atípico nas demandas de improbidade administrativa. A & C—Revista de Direito Administrativo & Constitucional, Belo Horizonte, 2017, n. 67

⁸⁶ BRASIL. Lei 12.846/13. 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. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2011-2014/2013/lei/l12846.htm. Acesso em: 23 maio 2024

⁸⁷ DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella; MARRARA, Thiago. Lei Anticorrupção comentada. 2ª ed. Belo Horizonte: Fórum, 2018

⁸⁸ OLIVEIRA, Gesner; RODAS, João Grandino. Direito e economia da concorrência. Rio de Janeiro: Renovar, 2004. p.41-42

⁸⁹ BRASIL. Lei nº 12.529/11. Dispõe sobre a prevenção e repressão às infrações contra a ordem econômica; altera a Lei nº 8.137, de 27 de dezembro de 1990, o Decreto-Lei nº 3.689, de 3 de outubro de 1941 - Código de Processo Penal, e a Lei nº 7.347, de 24 de julho de 1985; revoga dispositivos da Lei nº 8.884, de 11 de junho de 1994, e a Lei nº 9.781, de 19 de janeiro de 1999; e dá outras providências. Disponível em: [L12529 \(planalto.gov.br\)](https://www.planalto.gov.br). Acesso em: 23 maio 2024

Durante a vigência da vedação do antigo § 1º, art. 17, da Lei 8.429/92, a admissibilidade de leniência não se consolidou na jurisprudência pátria para as ações de improbidade administrativa.

Também, a existência da Lei da Colaboração Premiada n. 12.850/13⁹⁰ ficou popularmente conhecida em pactuar acordo de “delação”, surgindo um ajuste *inter partes*, com natureza contratual.

Ainda, a Lei de Mediações 13.140/15⁹¹ abarcou o consenso na solução de conflitos que envolvam interesse público, prevendo a autocomposição mesmo para questões submetidas à ações de improbidade administrativa.

Para Elton Venturi⁹², e alguns outros autores, a Lei de Mediação já tinha revogado o art. 17, §1º, da Lei 8.429/92, visto que permitia a transação no âmbito da Ação de Improbidade Administrativa.

O art. 36, § 4º da Lei 13.140/2015 sendo interpretado na concepção *lato sensu* teria sua aplicação isonomicamente estendida para todos os entes públicos, de maneira a considerar como admitida a conciliação no curso da Ação de Improbidade Administrativa, a depender de homologação judicial, assim, desde então já teria revogado o art. 17, § 1º, da Lei n. 8.249/92.

Por sua vez, a Lei de de Introdução às normas do Direito Brasileiro (LINDB) - Decreto-lei n. 4.657/1942⁹³ (alterado pela Lei 13.655/2018⁹⁴) - em seu art. 26 influencia na normatividade do tema, o que reflete no âmbito das ações de improbidade administrativa, possibilitando a celebração de compromissos com os interessados para eliminar situação contenciosa na aplicação do Direito Público⁹⁵.

Ainda, o próprio Código de Processo Civil, de 2015, é dedicado a estimular a consensualidade em diversos artigos 3º, 6º, 139, V, 165, 174 (disciplina acerca do

⁹⁰ BRASIL. Lei nº 12.850/13. Dispõe sobre a investigação criminal, os meios de obtenção da prova, infrações penais correlatas e o procedimento criminal; altera o Decreto-Lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940 (Código Penal); revoga a Lei nº 9.034, de 3 de maio de 1995; e dá outras providências. Disponível em: [L12850 \(planalto.gov.br\)](http://planalto.gov.br/L12850). Acesso em: 23 maio 2024

⁹¹ BRASIL. Lei nº 13.140/15. Dispõe sobre a mediação entre particulares como meio de solução de controvérsias e sobre a autocomposição de conflitos no âmbito da administração pública; altera a Lei nº 9.469, de 10 de julho de 1997, e o Decreto nº 70.235, de 6 de março de 1972; e revoga o § 2º do art. 6º da Lei nº 9.469, de 10 de julho de 1997. Disponível em: [L13140 planalto.gov.br](http://planalto.gov.br/L13140)). Acesso em: 23 maio 2024

⁹² VENTURI, Elton. Transação de direitos indisponíveis? Revista de Processo, vol. 251. Curitiba / Paraná. 2016.

⁹³ BRASIL. Decreto-lei nº 4.657/1942. Dispõe acerca da Lei de Introdução às normas do Direito Brasileiro. Disponível em: [Del4657 \(planalto.gov.br\)](http://planalto.gov.br/Del4657). Acesso em: 23 maio 2024.

⁹⁴ BRASIL. Lei nº 13.655/18. Dispõe sobre segurança jurídica e eficiência na criação e na aplicação do direito público. Disponível em: [L13655 \(planalto.gov.br\)](http://planalto.gov.br/L13655). Acesso em: 23 maio 2024.

⁹⁵ MOTTA, Fabrício; NOHARA, Irene Patrícia. LINDB no Direito Público: Lei 13.655/2018. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2019.

TAC), 190, 221, 334. Assim como, neste ambiente normativo não se pode deixar de destacar o papel de diversos acordos e convenções internacionais, os quais fortaleceram a ideia de ajustes no âmbito punitivo estatal, como a Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção e a Convenção das Nações Unidas contra o Crime Transcendental.

Ademais, há o Termo de Ajustamento de Conduta (TAC) - que atualmente possui previsão legal no § 6º do art. 5º da Lei da Ação Civil Pública, Lei 7.347/85⁹⁶, sendo ele uma solução extrajudicial de conflitos promovida por órgãos públicos, objetivando a adequação do agir de um violador ou potencial violador de um direito transindividual às exigências legais, valendo como título executivo extrajudicial.

De toda maneira, José Roberto Pimenta Oliveira e Dinorá Adelaide Musetti entendem que a Lei Anticorrupção ao disciplinar o acordo de leniência, inaugurou o ponto da consensualidade no setor da improbidade administrativa⁹⁷.

Esse compilado de diretrizes direcionadas à consensualidade representou uma profunda e significativa inovação no *ius puniendi* estatal, no que se inclui o DAS.

No próprio Direito Penal, com a Lei 9.099/95⁹⁸, vários delitos contra a Administração Pública já admitiam a transação penal ou a suspensão condicional do processo, e em especial destaca-se a colaboração premiada na forma do art. 4º da Lei 12.850/13 - do crime organizado.

Este descompasso revelou-se de forma mais clara quando um mesmo fato sujeitava-se ao sancionamento na esfera criminal e na esfera administrativa, assim, indagava-se como poderia haver um acordo no âmbito penal, o qual poderia até mesmo resultar em perdão judicial e não ser reconhecido a possibilidade de pactuação de ajustes na improbidade⁹⁹

Nas palavras de Julizar Barbosa Trindade Junior:

⁹⁶ BRASIL. Lei nº 7.347/85. Dispõe a ação civil pública de responsabilidade por danos causados ao meio-ambiente, ao consumidor, a bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico (VETADO) e dá outras providências. Disponível em: [Lei 7.347 \(planalto.gov.br\)](http://planalto.gov.br/leis/7347-85). Acesso em: 23 maio 2024.

⁹⁷ OLIVEIRA, José Roberto Pimenta; GROTTI, Dinorá Adelaide Musetti. Direito administrativo sancionador brasileiro: breve evolução, identidade, abrangência e funcionalidades. Int. Públ. - IP, Belo Horizonte, ano 22, n. 120.

⁹⁸ BRASIL. Lei nº 9.099/95. Dispõe sobre os Juizados Especiais Cíveis e Criminais e dá outras providências. Disponível em: [L9099 \(planalto.gov.br\)](http://planalto.gov.br/leis/9099-95). Acesso em 23 maio 2024.

⁹⁹ ROCHA, Marcelo Dantas; ZAGANELLI, Margareth Vetis. O ajustamento de conduta em atos de improbidade administrativa: anacronismos na vedação da transação na lei brasileira. Disponível em: <https://www.cadernosdedereitoactual.es/ojs/index.php/cadernos/article/view/221/137>. Acesso em: 23 maio. 2024.

[...] em dadas situações, os mesmos fatos permitiam que pessoas jurídicas celebrassem acordo de leniência (Lei 12.846/2013) e que pessoas físicas efetivassem colaboração premiada (Lei 12.850/2012), sem que houvesse, contudo, qualquer alternativa - ao menos na literalidade da Lei 8.429/1992 - à judicialização da ação civil de improbidade administrativa¹⁰⁰.

Com isto, soava incoerente que fosse mitigado em certas hipóteses o princípio da obrigatoriedade da ação penal mediante a celebração de acordos, mas em contrapartida não se permitia a composição com os investigados pelos atos ímprobos.

Desta maneira, a alteração promovida na LIA em seu §1º do art. 17, pela Lei Anticrime 13.964/2019¹⁰¹, inseriu-se nesse contexto legislativo em um cenário menos restritivo, conforme será demonstrado no subtópico a seguir.

3.3 ALTERAÇÃO DA LIA PELO PACOTE ANTICRIME LEI 13.964/2019

De uma forma geral, as normas processuais do Direito vêm recebendo significativas mudanças, com intuito de adequar-se à realidade social. Na perspectiva penal e processual penal, tais modificações reverberaram no que se refere às resoluções consensuais de conflitos, aplicáveis na imputação de sanções aos indivíduos que infringem as regras previstas nos dispositivos da lei.

O consenso passou, assim, a ser utilizado no ordenamento jurídico brasileiro como maneira de resolver os fatos tidos como crimes de menor potencial lesivo, acarretando uma diminuição das demandas judiciais e, conseqüentemente, da população carcerária do país, isto pois são ofertadas medidas alternativas da prisão para fins de cumprimento do delito objeto da lide penal¹⁰².

Em 2020 o então denominado Pacote Anticrime entrou em vigor, a Lei 13.964/2019, que inseriu mais um instituto consensual no ordenamento jurídico penal: o Acordo de Não Persecução Penal (ANPP). Tal perspectiva foi implementada com influência e a partir do acordo consensual oriundo dos Estados Unidos da América, chamado *plea bargain*.

¹⁰⁰TRINDADE JÚNIOR, Julizar Barbosa. O acordo de não persecução civil na ação de improbidade administrativa: de acordo com a lei 14.230/2021/ Julizar Barbosa Trindade Júnior. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2023.

¹⁰¹BRASIL. Lei nº 13.964/2019. Aperfeiçoa a legislação penal e processual penal. Disponível em: [L13964 \(planalto.gov.br\)](https://www.planalto.gov.br/l13964). Acesso em 23 maio 2024.

¹⁰²COSTA ALVES, Gisele Mariane; RAMOS COELHO, Raissa Lustosa. O Pacote Anticrime e o contexto brasileiro banco de dados genéticos e outras intervenções tecnológicas. Disponível em: <https://www.revistas.usp.br/fdusp/article/view/176582/164055>. Acesso em: 26 maio 2024

Pode-se então definir o *plea bargain* “como o instituto processual criminal através do qual a acusação e a defesa acordam que, ao acusado seja imputada uma pena inferior à que a ele seria atribuída caso fosse a julgamento”¹⁰³. Com isso, “havendo a negociação, o processo é levado ao juiz e, em caso de concordância deste, será feita a homologação, e, conseqüentemente, inicia-se o cumprimento imediato da reprimenda”¹⁰⁴.

O objetivo então de tal instrumento jurídico é a redução de conseqüências impostas ao acusado, podendo a depender do caso envolver a desistência da acusação, e de que o mesmo pode ser pactuado a qualquer ponto processual, desde que obedecendo às regras.

Assim, o ANPP consiste em um acordo extrajudicial celebrado entre Ministério Público e o investigado (assistido por um advogado) no qual, o denunciado, por livre vontade, pode aceitar às condições impostas e assim deixar de ser processado criminalmente pelo ocorrido em questão. Nos termos do art. 28-A do Código de Processo Penal (CPP), os requisitos subjetivos e objetivos devem ser obedecidos para que haja a propositura do acordo, assim, não é suficiente que o delito tenha sido praticado sem grave ameaça ou violência e com pena mínima inferior a quatro anos, e nem que o agente confesse a autoria dos fatos a ele imputados. Bem como esse benefício só pode ser utilizado a cada cinco anos.¹⁰⁵

O ANPP semelha-se com o *plea bargain*, no entanto apresenta maiores restrições que o instituto americano, em enfoque no que tange à quantidade de pena imputada ao indivíduo.

Dessa maneira, com a promulgação da Lei 13.964/19 alterou-se a redação original do art. 17 da Lei 8.429/92, para fazer constar, em seu §1º, expressamente, a permissão na realização de acordos de não persecução civil nas ações de improbidade, cuja redação vigente a partir de 23 de janeiro de 2020, constava nos seguintes termos:

Art. 17. A ação principal, que terá o rito ordinário, será proposta pelo Ministério Público ou pela pessoa jurídica interessada, dentro de trinta dias da efetivação da medida cautelar.
 § 1º. As ações de que trata este artigo admitem a celebração de acordo de não persecução cível, nos termos desta Lei.
 [...]

¹⁰³ NETA FERNANDES, Maria Dalva; PEREIRA GOMES, André Melo. Consenso e processo penal no Brasil: plea bargain no Pacote Anticrime. Disponível em: <https://rsdjournal.org/index.php/rsd/article/view/38988>. Acesso em: 26 maio 2024

¹⁰⁴ *Ibidem*

¹⁰⁵ *Ibidem*.

§ 10-A. Havendo a possibilidade de solução consensual, poderão as partes requerer ao juiz a interrupção do prazo para a contestação, por prazo não superior a 90 (noventa) dias¹⁰⁶.

Entretanto, o art 17-A que disciplinava os critérios para a celebração do ANPC, foi integralmente vetado, ficando sem expressa definição os parâmetros procedimentais e materiais para a celebração ou não do acordo, como a legitimidade para sua propositura, sanções imponíveis ao acusado bem como a necessidade de homologação judicial¹⁰⁷. O dispositivo previa:

Art. 17–A. O Ministério Público poderá, conforme as circunstâncias do caso concreto, celebrar acordo de não persecução cível, desde que, ao menos, advenham os seguintes resultados:

I - o integral ressarcimento do dano;

II -a reversão, à pessoa jurídica lesada, da vantagem indevida obtida, ainda que oriunda de agentes privados;

III -o pagamento de multa de até 20% (vinte por cento) do valor do dano ou da vantagem auferida, atendendo à situação econômica do agente.

§1º Em qualquer caso, a celebração do acordo levará em conta a personalidade do agente, a natureza, as circunstâncias, a gravidade e a repercussão social do ato de improbidade, bem como as vantagens, para o interesse público, na rápida solução do caso.

§2º O acordo também poderá ser celebrado no curso de ação de improbidade.

§3º As negociações para a celebração do acordo ocorrerão entre o Ministério Público e o investigado ou demandado e o seu defensor.

§4º O acordo celebrado pelo órgão do Ministério Público com atribuição, no plano judicial ou extrajudicial, deve ser objeto de aprovação, no prazo de até 60 (sessenta) dias, pelo órgão competente para apreciar as promoções de arquivamento do inquérito civil.

§5º Cumprido o disposto no §4º deste artigo, o acordo será encaminhado ao juízo competente para fins de homologação¹⁰⁸.

O veto ocorreu, conforme as razões na Mensagem nº 726, de 24 de dezembro de 2019, pelo escopo da insegurança jurídica que o artigo poderia causar ao prever tão somente o Ministério Público como titular da pactuação do ANPC, em afetada exclusão dos demais legitimados para ação de improbidade administrativa¹⁰⁹.

¹⁰⁶ BRASIL. Lei nº 8.429 de 02 de junho de 1992. Brasília, DF: Presidência da República. Dispõe sobre as sanções aplicáveis aos agentes públicos nos casos de enriquecimento ilícito no exercício de mandato, cargo, emprego ou função na administração pública direta, indireta ou fundacional e dá outras providências. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8429.htm Acesso em: 26 maio. 2024.

¹⁰⁷ MARTINS, Tiago do Carmo. Acordo de não persecução cível ajuda a combater a corrupção. Disponível em:

<https://www.conjur.com.br/2020-mar-29/tiago-martins-acordo-nao-persecucao-civel-arma-corrupcao/>. Acesso em 26 maio 2024.

¹⁰⁸ *Ibidem*

¹⁰⁹ BRASIL. Mensagem n.º 726, de 24 de dezembro de 2019. Comunico a Vossa Excelência que, nos termos do § 1º do art. 66 da Constituição, decidi vetar parcialmente, por contrariedade ao interesse público e inconstitucionalidade, o Projeto de Lei nº 6.341, de 2019 (nº 10.372/18 na Câmara dos Deputados), que “Aperfeiçoa a legislação penal e processual penal”. Brasília, DF, 24 dez. 2019.

Dessa forma, houve uma mudança na evolução normativa acerca da solução consensual na esfera administrativa, visto que sanou a incoerência lógica-normativa de sua vedação e encerrou o debate quanto à possibilidade de consenso¹¹⁰.

Entretanto, deixou-se uma lacuna no ordenamento jurídico quanto ao regime no ANPC disciplinado pelo Pacote Anticrime¹¹¹, e uma pendência de regulamentação legal, a qual foi suprida (em síntese) pela nova redação da LIA, Lei 14.230/21, a qual será objeto de estudo do próximo capítulo.

4 O ACORDO DE NÃO PERSECUÇÃO CIVIL - ART. 17-B DA LEI 14.230/21

4.1 O REGIME JURÍDICO DO ACORDO DE NÃO PERSECUÇÃO CIVIL E AS SUAS CLÁUSULAS ESSENCIAIS

A Lei Anticrime 13.964/19 trouxe uma nova redação ao então §1º do art. 17 da LIA, o qual vedava qualquer transação, acordo ou conciliação na ação de improbidade administrativa, expressamente, admitindo a pactuação do então chamado “acordo de não persecução civil”.

Conforme abordado no capítulo anterior, já era previsto pela Lei 12.846/13 a possibilidade de celebrar acordos de leniência que envolvessem atos de improbidade, sendo tal mudança abordada pelo jurista Fábio Medina Osório como uma afetação direta da Lei Anticorrupção na LIA¹¹². Consoante, Fernando Gajardoni aduz que a autocomposição já seria cabível na LIA, pela Lei 12.846/13, contudo ainda havia dúvidas sobre o considerável risco de anulação, pelo judiciário, sob a perspectiva que a LIA vedava, de maneira expressa - art.17, §1º, a autocomposição¹¹³.

Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2019-2022/2019/Msg/VEP/VEP-726.htm. Acesso em: 26 maio. 2024.

¹¹⁰ GOLDEMBERG, Allan. CONSENSUALIDADE NA LEI DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. Disponível em: <https://pantheon.ufrj.br/bitstream/11422/16148/1/AGoldemberg.pdf>. Acesso em: 26 maio 2024.

¹¹¹ GOMES JÚNIOR, Luiz Manoel; LIMA, Diego de Araújo. Aspectos gerais e controvertidos do Acordo de Não Persecução Cível. Disponível em: <https://www.mprj.mp.br/documents/20184/2346109/Luiz+Manoel+e+Diogo+de+Araujo.pdf>. Acesso em 26 maio 2024.

¹¹² OSÓRIO, Fábio Medina. Natureza jurídica do instituto da não persecução cível previsto na lei de improbidade administrativa e seus reflexos na lei de improbidade empresarial. Disponível em: <https://www.migalhas.com.br/depeso/321402/natureza-juridica-do-instituto-da-nao-persecucao-civil-pr-evisto-na-lei-de-improbidade-administrativa-e-seus-reflexos-na-lei-de-improbidade-empresarial>. Acesso em 03 jun 2024.

¹¹³ GAJARDONI, Fernando da Fonseca et al. Comentários à Lei de Improbidade Administrativa. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2020

Assim, até a superveniência da Lei Anticrime, o consenso sobre a possibilidade ou não de acordos no âmbito da LIA era inexistente, que trazia consequências como insegurança e desconfiança jurídica, por tal razão, mesmo quem defendia a revogação tácita do art.17, §1º da LIA, não negavam a pertinência de uma expressa revogação

Antes de tal previsão legal, existia doutrinariamente e jurisprudencialmente contrárias manifestações acerca de qualquer ajuste na área da improbidade administrativa. Motauri Ciocchetti de Souza e Marcos Roberto Funari, apontavam contra a possibilidade de transacionar sobre as sanções, visto que a exegese a ser extraída da norma, quanto à improbidade administrativa, não poderia, jamais, derivar por caminhos que levassem a uma “negociação sancionatória” com agentes ímprobos¹¹⁴.

Como já exposto, nos capítulos anteriores, a adoção de métodos consensuais no âmbito da Administração Pública, de maneira geral, sempre foi objeto de severas críticas, pois havia a noção de que a consensualidade iria de encontro com os princípios da supremacia e da indisponibilidade do interesse público. Isto pois, ao deixar de aplicar uma sanção administrativa em detrimento da solução consensual, estaria o agente público dispondo da sua punição e de sua competência sancionatória, algo inadmissível.

Todavia, o ato consensual corresponde ao próprio processo de satisfação do interesse público, em destaque pelos possíveis efeitos positivos do acordo como a efetividade, a economia de tempo, de custo, e da adequação específica de uma solução negociada ao caso concreto. Com isso, a opção pela consensualidade deve exigir justificativas da autoridade competente, não sendo ela genérica nem abstrata, mas que explicita que a transação trará resultados e ganhos maiores do que se poderia esperar em uma atuação sancionatória tradicional.¹¹⁵

As restrições em negociar com o Poder Público, e a ideia de impossibilidade de acordos no ramo da improbidade, foram deixadas de lado com a Lei 13.964/19. Entretanto, com o veto presidencial do art.17-A que seria introduzido pelo Pacote Anticrime na LIA, não havia condições e requisitos para realizar o mesmo.

¹¹⁴ FUNARI, Marcos Roberto; SOUZA, Motauri Ciocchetti de. Composição civil em improbidade administrativa. Revista de Processo. vol. 291. maio 2019

¹¹⁵ TRINDADE JÚNIOR, Julizar Barbosa. O acordo de não persecução civil na ação de improbidade administrativa: de acordo com a lei 14.230/2021/ Julizar Barbosa Trindade Júnior. Rlo de Janeiro: Lumen Juris, 2023

A Lei 14.230/21, então, não só consolidou a autorização legislativa dos acordos, mas também avançou nas suas condições pelo art 17-B da LIA. Todavia, há inúmeros questionamentos e dúvidas, as quais serão debatidas no subtópico a seguir.

O ANPC tem *natureza jurídica* de acordo, tratando-se de um negócio jurídico, destinado a solucionar alternativamente os conflitos entre o Ministério Público ou a pessoa interessada e os agentes acusados da prática de atos ímprobos¹¹⁶. A celebração do acordo dependerá da livre manifestação das partes, não podendo os legitimados estarem obrigados a propor ou aceitar qualquer ajuste.

Renata Lima de Castro disserta que:

[...] a natureza jurídica do acordo de não persecução cível é um negócio jurídico bilateral *sui generis*, que se aperfeiçoa pela manifestação de vontade em sentidos opostos; de um lado, o Ministério Público ou colegitimado, após a realização de um juízo de valoração firmado na maior ou menor magnitude do injusto, formulará a proposta de acordo, que consistirá a necessidade de reparação do dano, cumulada com uma ou mais das sanções abstratamente previstas na Lei de Improbidade Administrativa; de outro, o autor (s) do fato ímprobo (s), por intermédio da autodefesa e defesa técnica, poderá aceitar as propostas apresentadas, entabular contraproposta, para, assim, concretizar o negócio jurídico. É *sui generis* porque: de um lado, há reduzida liberdade das partes intervenientes no negócio, já que as sanções serão proporcionais à maior ou menor gravidade do injusto ímprobo. Ainda assim, trata-se de negócio jurídico bilateral, entendendo-se que, de um lado, o Promotor de Justiça/Procurador da República ou outros legitimados não são obrigados à sua proposição; de outro, o autor do fato ímprobo não possui direito subjetivo à obtenção da proposta.¹¹⁷

Ainda, o ANPC pode possuir feições processuais como consequência da fixação do acordo em situações jurídicas processuais. Como por exemplo a previsão de inversão dos honorários periciais em caso de rescisão do acordo seguida do ajuizamento da AIA, concordância com redução de prazos legais ou recursais. Em suma, nada impede que em um ANPC haja estipulação de convenções de natureza processual conforme art. 190 do CPC.¹¹⁸

¹¹⁶ *Ibidem*

¹¹⁷ 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, p. 214-215., jul./set. 2020.

Disponível em: http://www.mprj.mp.br/documents/20184/1904662/Renato_de_Lima_Castro.pdf.

Acesso em 04 jun 2024.

¹¹⁸ MINISTÉRIO PÚBLICO DE SÃO PAULO. Nota Técnica CAOPP/MPSP n. 02/2020. Disponível em: https://www.mpsp.mp.br/portal/pls/portal/!PORTAL.wwpob_page.show?_docname=2678080.PDF.

Acesso em 04 jun 2024.

Ademais, há um consenso que o ANPC não representa um direito subjetivo do investigado ou demandado, assim, não há para o particular um direito à pactuação do acordo¹¹⁹.

Contudo, como ressalta Renata Lane, esta discricionariedade da Administração não prescinde da análise sobre a melhor maneira de concretizar o interesse público. E é no caso concreto, dentro da liberdade conferida pelo legislador, que haverá a possibilidade de análise do dever de celebração ou da aplicação unilateral da sanção¹²⁰.

Congruentemente, acerca da discricionariedade, Igor Pinheiro e Mauro Messias¹²¹ apontam que uma eventual recusa ao acordo proposto deve ser necessariamente fundamentada pelo Ministério Público ou o ente interessado, visto que será um negativa clara ao interesse do investigado ou demandado, permitindo a aplicação da mesma *ratio* do inciso I, art. 50 da Lei 9.784/99¹²²:

CAPÍTULO XII
DA MOTIVAÇÃO

Art. 50. Os atos administrativos deverão ser motivados, com indicação dos fatos e dos fundamentos jurídicos, quando:

I - neguem, limitem ou afetem direitos ou interesses;

Conclui-se que a ausência de direito subjetivo à pactuação de um ANPC não significa a ausência do direito à postulação do acordo.

Por esse mesmo viés, não se pode deixar que a discricionariedade chegue ao ponto de que situações idênticas sejam imotivadamente tratadas de maneira diferenciada, deve-se existir coerência e isonomia.

Ainda, o ANPC seja quando é destinado à aplicação mais eficaz e célere de determinadas sanções, seja quando se contente apenas em ressarcir os danos - reversão da vantagem indevidamente obtida, deve pressupor indícios presentes veementes a autoria e materialidade do ato ímprobo. Não podendo, assim, que a consensualidade sirva para ocultar os verdadeiros responsáveis ou de coação em caso de arquivamento da investigação por insuficiência de provas.

¹¹⁹ PALMA, Juliana Bonacorsi de. Sanção e acordo na Administração Pública. São Paulo: Malheiros, 2015.

¹²⁰ LANE, Renata. Acordos na improbidade administrativa: termo de ajustamento de conduta, acordo de não persecução cível e acordo de leniência. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2021. p. 109. ISBN 9786555106411

¹²¹ PINHEIRO, Igor Pereira; MESSIAS, Mauro. Acordos de não persecução penal e cível. Leme: Mizuno, 2021.

¹²² BRASIL. Lei n. 9.784/99. Regula o processo administrativo no âmbito da Administração Pública Federal. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9784.htm. Acesso em 05 jun 2024.

O acordo deve observar a voluntariedade e a capacidade das partes na correta identificação da autoridade apta, funcionalmente, a representar o ente legitimado.

Também, é irrecusável que o celebrante seja assistido por advogado constituído, tal assistência fará com que o investigado tenha compreensão das consequências das sanções acordadas e a previsibilidade das medidas judiciais cabíveis para o caso de não sucesso negocial¹²³.

Após a análise das regulamentações deliberadas pelo Ministério Público dos Estados e pelo Ministério Público Federal após a Lei n. 13.964/19 extrai-se e compila-se algumas condições essenciais ao ANPC - não prejudicadas pela nova LIA, o qual impreterivelmente deve ser pactuado na forma escrita.

Serão elencados requisitos os quais são inerentes à própria natureza e à finalidade do instituto e que, não podem deixar de estarem presentes, sendo eles:

- i) a identidade do celebrante, seja ele terceiro, ou agente público;
- ii) a descrição do(s) ato(s) abarcado(s) acordo, constando todas as circunstâncias, e o respectivo enquadramento na LIA;
- iii) a apresentação das circunstâncias as quais demonstrem a escolha pela via consensual, em detrimento da via contenciosa - retratada pelo ajuizamento ou prosseguimento da AIA, é mais vantajosa ao interesse do poder público, especialmente em face da expectativa de custo e de duração da ação judicial, da celeridade e efetividade no cumprimento das sanções ou no ressarcimento ao erário, da cessação da prática ímproba e, ainda sendo o caso, da colaboração probatória;
- iv) a aceitação da responsabilidade pela prática do ato considerado ímprobo, com a observação, em sendo o caso, de que a celebração do ANPC não importa automaticamente o reconhecimento da responsabilidade para outros fins que não os previstos no acordo;
- v) o comprometimento de já ter cessado ou ainda de cessar a conduta tida por ilícita;
- vi) a fixação de obrigações certas, exigíveis e líquidas, salvo exceções quando justificadas devidamente em face das particularidades do caso, a fim de que o acordo possa constituir título executivo;
- vii) o compromisso de reparar danos, ressarcir ao erário e de restituir o produto do enriquecimento ilícito, quando couber ao caso;

¹²³ SIMÃO, Calil. Improbidade administrativa: teoria e prática. Leme: J. H. Mizuno, 2011.

viii) o comprometimento de colaborar com as investigações integralmente, mediante a identificação dos demais beneficiários, agentes e partícipes, a indicação de valores e bens acrescidos de maneira ilícita e a apresentação das provas disponíveis, conforme e quando couber ao caso;

ix) a proporção do dano, quando houver, e respectivamente os critérios de mensuração ou cálculo, e a quantificação dos benefícios indevidamente obtidos, se for o caso;

x) a identidade da pessoa jurídica interessada à qual serão destinados, sendo o caso, dos valores decorrentes do perdimento de bens, do ressarcimento e da multa civil;

xi) o cumprimento da obrigação, no caso de um acordo sancionatório, ao menos uma das sanções previstas na Lei 8.429/92, ajustadas proporcionalmente conforme a gravidade e a espécie do ilícito praticado, o dano causado, o proveito auferido, a reprovabilidade social da conduta, a relevância da colaboração do celebrante etc., respeitados os legais limites máximos e mínimos;

xii) A clarificação dos motivos que foram efetivamente levados em conta ao decidir sobre a isenção ou redução das sanções, é crucial para garantir que os benefícios concedidos ao indivíduo sejam apropriados, necessários e proporcionais não apenas em relação aos ganhos resultantes do acordo (como ganhos financeiros ou apoio à evidência), mas também levando em consideração a personalidade, histórico profissional e situação financeira do indivíduo, bem como as circunstâncias específicas, a gravidade do comportamento e a reprovação moral associada à conduta. Esta identificação é essencial para manter a confiança no sistema legal, especialmente quando se trata de proteger o interesse público através de um processo consensual.

xiii) a instauração de razoável prazo para cumprimento das obrigações assumidas, a fim de evitar a prescrição - em suma, as acordadas obrigações necessariamente devem ser satisfeitas antes do decurso do prazo prescricional;

xiv) o estabelecimento de que a admissão da responsabilidade pela conduta ilícita, em sendo o caso, opera como condição suspensiva da prescrição, em virtude do art. 202, VI, do Código Civil (CC);

xv) a inclusão da possibilidade de considerar que a ação civil de protesto tem o poder de interromper o prazo de prescrição, especialmente no contexto do

ANPC extrajudicial, conforme estabelecido nos artigos 202, II, do Código Civil, e 726, parágrafo 2º, do Código de Processo Civil.

xvi) a propositura de garantias do cumprimento das obrigações de ressarcir os danos, de devolver bens, valores e de pagar multa civil pactuada, se for o caso;

xvii) a providência de cláusula a qual haja o estabelecimento da rescisão do acordo em caso de descumprimento das suas condições, a permitir a consequente execução específica ou o ajuizamento e prosseguimento da AIA, conforme o caso;

xviii) a fixação de multa ou outra espécie adequada e necessária de cominação no caso de descumprimento das obrigações assumidas;

xix) no caso de descumprimento das cláusulas do acordo, a advertência de que o celebrante perderá os benefícios estabelecidos e haverá vencimento antecipado de eventuais prestações ainda não adimplidas;

xx) a explicitação de que se ocorrer por responsabilidade do celebrante, eventual rescisão ou perda de efeito do ajuste, não ensejará a não utilização das provas por ele eventualmente fornecidas;

xxi) o compromisso de comparecimento do celebrante, sempre que necessário, às próprias expensas;

xxii) a observação de que será o acordo submetido à homologação pelo órgão superior do Ministério Público, e sendo o caso, pelo Judiciário;

xxiii) a obrigação de sigilo, caso necessário, e a previsão de que não poderá o celebrante se utilizar de acordo o qual seja confidencial com intuito de obter vantagens de outra natureza (insider trading [uso de informações privilegiadas, para obtenção de vantagem financeira no mercado], por exemplo);

xxiv) salvo na hipótese de utilização transversal dos instrumentos de justiça negocial, o registro de que a pactuação do acordo e o cumprimento das obrigações nele celebradas limitam-se ao campo da improbidade administrativa e não necessariamente afastam a atuação de outros sistemas estatais de responsabilização (penais, civis e disciplinares) regidos por legislação específica;

xxv) para o devido acompanhamento do cumprimento do acordo, a informação de que, será instaurado procedimento administrativo específico;

xxvi) a confirmação de que a pessoa jurídica interessada, se já não esteja figurando como pactuante ou aderente, e o Tribunal de Contas competente, em sendo caso, foram cientificados devidamente do acordo¹²⁴.

A relação descrita acima elenca de forma mínima o conteúdo para os ajustes do ANPC, e assim deve ser como uma customização de soluções para cada caso concreto, em vista de que o meio de negociação permite moldar a situação, com suas peculiaridades, à satisfação máxima do interesse público, ressaltando as vedações legais.

Assim, a alteração da LIA pela redação do §6º do art. 17-B agora dispõem que o acordo poderá contemplar quaisquer outras medidas em favor do interesse público e de boas práticas administrativas¹²⁵.

É comum nas normativas no Ministério Público a recomendação da realização do registro audiovisual da composição dos atos que antecedem à assinatura do instrumento de acordo.

Ademais, acerca da necessidade ou não de confissão do agente para a pactuação do acordo, a Lei 14.230/21 mesmo com suas alterações permaneceu silente neste ponto. Tal situação causa divergências doutrinárias, Igor Pinheiro e Mauro Messias acreditam que é inconstitucional e ilegal condicionar a pactuação do ANPC à confissão, visto que estaria criando uma condição a qual violaria o fundamental direito de não produzir provas contra si¹²⁶.

Da mesma forma, o inciso II do art. 6º do Provimento 16/2021 - PGJ do MP do Estado do Rio Grande do Sul manifesta que a admissão da responsabilidade pelo ato ilegal praticado também não é obrigatória condição do acordo.

Por outro lado, argumenta Calil Simão¹²⁷ que a confissão válida é um dos requisitos do ANPC, assim como, afirma Renata Lane que o acordo exige a confissão do ato ímprobo praticado¹²⁸.

Conforme Julizar Barbosa Trindade Júnior não se pode entender que a confissão é irremovível, visto que em certas situações é razoável tal dispensa

¹²⁴ TRINDADE JÚNIOR, Julizar Barbosa. O acordo de não persecução civil na ação de improbidade administrativa: de acordo com a lei 14.230/2021/ Julizar Barbosa Trindade Júnior. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2023

¹²⁵ *Ibidem*

¹²⁶ PINHEIRO, Igor Pereira; MESSIAS, Mauro. Acordos de não persecução penal e cível. Leme: Mizuno, 2021.

¹²⁷ SIMÃO, Calil. Improbidade administrativa: teoria e prática. Leme: J. H. Mizuno, 2011.

¹²⁸ LANE, Renata. Acordos na improbidade administrativa: termo de ajustamento de conduta, acordo de não persecução cível e acordo de leniência. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2021. ISBN 9786555106411.

“quando presentes inúmeras vantagens ao interesse público, porque, por exemplo, o agente se nega a reconhecer que a licitação era exigível ou resiste em admitir que a sua conduta foi dolosa, não faria nenhum sentido”¹²⁹.

4.2 - ASPECTOS RELEVANTES E CONTROVERTIDOS DO ANPC

4.2.1 - Legitimidade para a celebração do ANPC

Antes das mudanças trazidas pela Lei 14.230/2021, de acordo com o artigo 17, caput, da LIA, tanto o Ministério Público quanto a pessoa jurídica interessada podiam celebrar o acordo de não persecução. A doutrina entendia que essa conclusão era uma consequência lógica da teoria dos poderes implícitos, que sustenta que quem pode propor a ação também pode celebrar o acordo.

Além disso, interpretava-se que o parágrafo 1º do artigo 17, que previa o ANPC, estava claramente relacionado ao seu caput, o qual estabelecia uma legitimidade concorrente e disjuntiva para a proposição da ação de improbidade administrativa.

O Ministério Público, assim, não tinha exclusividade na legitimidade ativa, era possível que o acordo de não persecução fosse firmado apenas entre a pessoa jurídica interessada e o agente investigado ou demandado pelo ato de improbidade.

Com a nova redação da Lei 14.230/2021, o artigo 17 agora determina que a ação para aplicação das sanções previstas na LIA só poderia ser proposta pelo Ministério Público. Em complemento, o artigo 17-B esclarece que "o Ministério Público" pode celebrar o acordo de não persecução civil, conforme as circunstâncias do caso. Dispondo:

Art. 17-B. O Ministério Público poderá, conforme as circunstâncias do caso concreto, celebrar acordo de não persecução civil, desde que dele advenham, ao menos, os seguintes resultados:

I - o integral ressarcimento do dano;

II - a reversão à pessoa jurídica lesada da vantagem indevida obtida, ainda que oriunda de agentes privados.

§ 1º A celebração do acordo a que se refere o **caput** deste artigo dependerá, cumulativamente:

I - da oitiva do ente federativo lesado, em momento anterior ou posterior à propositura da ação;

II - 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;

¹²⁹ TRINDADE JÚNIOR, Julizar Barbosa. O acordo de não persecução civil na ação de improbidade administrativa: de acordo com a lei 14.230/2021/ Julizar Barbosa Trindade Júnior. Rio de Janeiro: Lumen Juris, p.234, 2023

III - de homologação judicial, independentemente de o acordo ocorrer antes ou depois do ajuizamento da ação de improbidade administrativa.

(...)

§ 5º As negociações para a celebração do acordo a que se refere o caput deste artigo ocorrerão entre o Ministério Público, de um lado, e, de outro, o investigado ou demandado e o seu defensor.

Todavia, os dispositivos os quais atribuíam exclusivamente ao Ministério Público a legitimidade para propor a AIA e a celebrar o ANPC foram objetos das ADIs 7042 e 7043, propostas pela Associação Nacional dos Procuradores dos Estados e do Distrito Federal (Anape) e pela Associação Nacional dos Advogados Públicos Federais (Anafe) com o fundamento de que a nova legislação suprimiu prerrogativa dos entes públicos lesados, impedindo o exercício do dever-poder da União, dos estados, do Distrito Federal e dos municípios de zelar pela guarda da Constituição e das leis e de conservar o patrimônio público.

Conforme julgamento das ADIs, de relatoria do Ministro Alexandre de Moraes, os pedidos formulados foram julgados parcialmente procedentes para:

(a) declarar a inconstitucionalidade parcial, com interpretação conforme sem redução de texto, do caput e dos **§§ 6º-A e 10-C do art. 17, assim como do caput e dos §§ 5º e 7º do art. 17-B, da Lei 8.429/1992, na redação dada pela Lei 14.230/2021**, de modo a restabelecer a existência de legitimidade ativa concorrente e disjuntiva entre o Ministério Público e as pessoas jurídicas interessadas para a propositura da ação por ato de improbidade administrativa e para a celebração de acordos de não persecução civil;

(b) declarar a inconstitucionalidade parcial, com interpretação conforme sem redução de texto, do § 20 do art. 17 da Lei 8.429/1992, incluído pela Lei 14.230/2021, no sentido de que não inexistente “obrigatoriedade de defesa judicial”; havendo, porém, a possibilidade de os órgãos da Advocacia Pública autorizarem a realização dessa representação judicial, por parte da assessoria jurídica que emitiu o parecer atestando a legalidade prévia dos atos administrativos praticados pelo administrador público, nos termos autorizados por lei específica;

(c) declarar a inconstitucionalidade do art. 3º da Lei 14.230/2021. Em consequência, declara-se a constitucionalidade: (a) do § 14 do art. 17 da Lei 8.429/1992, incluído pela Lei 14.230/2021; e (b) do art. 4º, X, da Lei 14.230/2021 (sem grifos no original).

Segue ementa do julgado:

CONSTITUCIONAL E ADMINISTRATIVO. CONSTITUCIONALIZAÇÃO DE REGRAS RÍGIDAS DE REGÊNCIA DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA, PROTEÇÃO AO PATRIMÔNIO PÚBLICO E RESPONSABILIZAÇÃO DOS AGENTES PÚBLICOS CORRUPTOS PREVISTAS NO ARTIGO 37 DA CF. **VEDAÇÃO À EXCLUSIVIDADE DO MINISTÉRIO PÚBLICO PARA PROPOSITURA DA AÇÃO POR ATO DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA E DO ACORDO DE NÃO PERSECUÇÃO CIVIL** (CF, ARTIGO 129, §1º). LEGITIMIDADE CONCORRENTE E DISJUNTIVA ENTRE FAZENDA PÚBLICA E MINISTÉRIO PÚBLICO. VEDAÇÃO À OBRIGATORIEDADE DE ATUAÇÃO DA ASSESSORIA JURÍDICA NA DEFESA JUDICIAL DO ADMINISTRADOR PÚBLICO. AÇÃO

PARCIALMENTE PROCEDENTE. 1. Reconhecida a legitimidade ativa da Associação Nacional dos Procuradores dos Estados e do Distrito Federal – ANAPE e da Associação Nacional dos Advogados Públicos Federais – ANAFE para o ajuizamento das presentes demandas, tendo em conta o caráter nacional e a existência de pertinência temática entre suas finalidades institucionais e o objeto de impugnação. Precedentes.

2. Vedação constitucional à previsão de legitimidade exclusiva do Ministério Público para a propositura da ação por ato de improbidade administrativa, nos termos do artigo 129, §1º da Constituição Federal e, conseqüentemente, para oferecimento do acordo de não persecução civil.

3. A legitimidade da Fazenda Pública para o ajuizamento de ações por improbidade administrativa é ordinária, já que ela atua na defesa de seu próprio patrimônio público, que abarca a reserva moral e ética da Administração Pública brasileira.

4. A supressão da legitimidade ativa das pessoas jurídicas interessadas para a propositura da ação por ato de improbidade representa uma inconstitucional limitação ao amplo acesso à jurisdição (CF, art. 5º, XXXV) e a defesa do patrimônio público, com ferimento ao princípio da eficiência (CF, art. 37, caput) e significativo retrocesso quanto ao imperativo constitucional de combate à improbidade administrativa.

5. A legitimidade para firmar acordo de não persecução civil no contexto do combate à improbidade administrativa exsurge como decorrência lógica da própria legitimidade para a ação, razão pela qual estende-se às pessoas jurídicas interessadas.

6. A previsão de obrigatoriedade de atuação da assessoria jurídica na defesa judicial do administrador público afronta a autonomia dos Estados-Membros e desvirtua a conformação constitucional da Advocacia Pública delineada pelo art. 131 e 132 da Constituição Federal, ressalvada a possibilidade de os órgãos da Advocacia Pública autorizarem a realização dessa representação judicial, nos termos de legislação específica.

7. Ação julgada parcialmente procedente para (a) declarar a inconstitucionalidade parcial, com interpretação conforme sem redução de texto, do caput e dos §§ 6º-A e 10-C do art. 17, assim como do caput e dos §§ 5º e 7º do art. 17-B, da Lei 8.429/1992, na redação dada pela Lei 14.230/2021, de modo a restabelecer a existência de legitimidade ativa concorrente e disjuntiva entre o Ministério Público e as pessoas jurídicas interessadas para a propositura da ação por ato de improbidade administrativa e para a celebração de acordos de não persecução civil; (b) declarar a inconstitucionalidade parcial, com interpretação conforme sem redução de texto, do § 20 do art. 17 da Lei 8.429/1992, incluído pela Lei 14.230/2021, no sentido de que não inexistente “obrigatoriedade de defesa judicial”; havendo, porém, a possibilidade de os órgãos da Advocacia Pública autorizarem a realização dessa representação judicial, por parte da assessoria jurídica que emitiu o parecer atestando a legalidade prévia dos atos administrativos praticados pelo administrador público, nos termos autorizados por lei específica; (c) declarar a inconstitucionalidade do art. 3º da Lei 14.230/2021. Em consequência, declara-se a constitucionalidade: (a) do § 14 do art. 17 da Lei 8.429/1992, incluído pela Lei 14.230/2021; e (b) do art. 4º, X, da Lei 14.230/2021¹³⁰ (sem grifos no original).

Dessa maneira, os entes públicos que tenham sofrido prejuízos em razão de atos de improbidade também estão autorizados a propor ação de improbidade e a celebrar acordos de não persecução civil em relação a esses atos.

¹³⁰ BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. STJ. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=15356193685&ext=.pdf>. Acesso em 13 jun 2024.

4.2.2 Os possíveis momentos de celebração do acordo

Na Lei 8.429/1992, a redação original do seu artigo 17, § 1º, proibia categoricamente a transação, o acordo ou a conciliação no campo da improbidade administrativa, realidade que, como já analisado, foi profundamente alterada desde as mudanças promovidas pela Lei 13.964/2019.

No entanto, os dispositivos da Lei Anticrime que explicitamente permitiam a consensualidade na fase pré-processual (ainda durante o trâmite de um inquérito civil público, instaurado pelo *parquet*, ou durante um procedimento administrativo, iniciado pelo ente lesado para a averiguação de atos ímprobos), foram vetados pela Presidência da República. Com isso, foram mantidos no texto apenas o referido § 1º e o § 10-A do artigo 17 da LIA:

Art. 17. A ação principal, que terá o rito ordinário, será proposta pelo Ministério Público ou pela pessoa jurídica interessada, dentro de trinta dias da efetivação da medida cautelar.

§ 1º As ações de que trata este artigo admitem a celebração de acordo de não persecução cível, nos termos desta Lei.

(...)

§10-A. Havendo a possibilidade de solução consensual, poderão as partes requerer ao juiz a interrupção do prazo para a contestação, por prazo não superior a 90 (noventa) dias.

Ainda, o art.17-A como já explicitado no capítulo anterior, também foi vetado. Discutia-se então, em face da Lei Anticrime, *em que momento o ANPC poderia ser pactuado*, na fase pré e processual, e se no caso, durante o curso da AIA em que instante poderia ser realizado.

Inegável que o §10-A do art. 17 da LIA tratava de maneira específica no ANPC celebrado em fase processual. Renata Lane¹³¹ aduz que o dispositivo além de se tratar de uma regra processual de interrupção do prazo para contestação, limitava o momento do ajuste entre as partes.

Na doutrina, alguns sustentavam que o ANPC poderia ser realizado até a sentença, mas não após, pois esta não poderia ser alterada por um acordo. Por exemplo, Calil Simão¹³² argumentava que tais acordos só poderiam ocorrer antes da sentença, já que não era apropriado para o juiz mudar decisões com base em acordos posteriores. Além disso, havia quem defendesse que o acordo deveria ser

¹³¹ LANE, Renata. Acordos na improbidade administrativa: termo de ajustamento de conduta, acordo de não persecução cível e acordo de leniência. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2021. ISBN 9786555106411.

¹³² SIMÃO, Calil. Improbidade administrativa: teoria e prática. Leme: J. H. Mizuno, 2011.

feito até o trânsito em julgado da sentença, sendo passível de alteração apenas por meio de uma ação rescisória conforme o artigo 966 do CPC.

A partir das alterações da Lei 14.230/21 a LIA encerra a questão ao declarar que um acordo de não persecução civil pode ser realizado (i) durante a investigação para apuração do ilícito, ii) durante o processo de ação por improbidade, ou iii) após a sentença condenatória (§ 4º do artigo 17-B). Assim, não restam dúvidas: o acordo pode ser alcançado na fase pré-processual, durante o processo de ação por improbidade administrativa, e até mesmo durante o cumprimento da sentença.

Conforme estipulado pelo artigo 3º do Código de Processo Civil, é encorajada a resolução amigável dos conflitos ao longo de todo o processo judicial, não havendo restrição temporal para a busca de um acordo na contestação.

Além disso, o artigo 4º da mesma lei processual garante às partes o direito de alcançar, em um prazo razoável, uma solução completa para o mérito da questão, incluindo medidas satisfatórias.

Importante salientar que o artigo 139, V, do CPC, atribui ao juiz a responsabilidade de fomentar a *autocomposição* a qualquer momento do processo¹³³.

Ainda, já houve celebração do acordo em fase de recurso especial:

PROCESSUAL CIVIL E ADMINISTRATIVO. IMPROBIDADE. ACORDO. NÃO PERSECUÇÃO CÍVEL. ÂMBITO RECURSAL. POSSIBILIDADE.

1. Conforme a jurisprudência da Primeira Turma do STJ, a homologação judicial dos acordos de não persecução civil em sede de ação de improbidade administrativa, previsto na Lei n. 13.964/2019, pode ser levado a efeito na instância recursal.

2. A Lei n. 14.230/2021, que alterou significativamente o regramento da improbidade administrativa, incluiu o art. 17-B à Lei nº 8.429/92, trazendo previsão normativa explícita quanto à possibilidade do acordo em exame até mesmo no momento da execução da sentença.

3. Hipótese em que a empresa, ora embargante, foi condenada pela prática do ato ímprobo previsto no art. 10 da Lei de Improbidade Administrativa (consistente na contratação de serviço de coleta de lixo por preço superior ao que seria devido), sendo-lhe imposto o ressarcimento do dano ao erário e a proibição de contratar com o poder público pelo período de 5 (cinco) anos.

4. As partes deliberaram pela celebração de acordo de não persecução civil, com a fixação de multa civil no importe de R\$ 2.500.000,00 (dois milhões e quinhentos mil reais), em substituição à condenação de proibição de contratar com o Poder Público, pelo prazo de 5 (cinco) anos.

5. Homologação do acordo. Embargos de divergência prejudicados (sem grifos no original)¹³⁴

¹³³ TRINDADE JÚNIOR, Julizar Barbosa. O acordo de não persecução civil na ação de improbidade administrativa: de acordo com a lei 14.230/2021/ Julizar Barbosa Trindade Júnior. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2023

¹³⁴BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. STJ. Acordo nos EAREsp n. 102.585/RS, relator Ministro Gurgel de Faria, Primeira Seção, julgado em 9/3/2022, DJe de 6/4/2022.

Em resumo, mais importante do que fixar momentos abstratos para o acordo é verificar se o ajuste atende à defesa da probidade administrativa.

Contudo, aceitar o ANPC após a contestação requer uma motivação especial, pois, com o avanço do processo, a exigência para o ajuste aumenta e os benefícios ao réu diminuem. Em outras palavras, não se pode, em regra, conceder as mesmas vantagens a quem firmou o acordo antes do início da ação e a quem o fez após uma fase instrutória complexa ou após uma condenação em primeira instância. Como argumenta Renata Lane:

Ocorre que, ao permitir a celebração do acordo de não persecução cível em duas oportunidades, a negociação entre as partes deveria sofrer um influxo do princípio da proporcionalidade com relação às obrigações a serem assumidas pelo interessado: antes do ajuizamento da ação, as obrigações acertadas deveriam ser menos rigorosas que as obrigações acordadas em uma segunda oportunidade. Isto é, ajuizada a ação de improbidade administrativa, tal fato deveria ser considerado na proporcionalidade da sanção a ser acordada entre as partes por meio do instrumento de não persecução cível.¹³⁵

É importante reconhecer que a pactuação pré-processual tende a proporcionar uma obtenção mais rápida de provas e recuperação de ativos desviados, além de contribuir para a agilidade na resolução do conflito. O objetivo da consensualidade, nesse contexto, sempre foi mais coerente com a fase pré-processual. Não por acaso, o §2º do novo artigo 17-B da LIA afirma explicitamente que a celebração do acordo deve considerar "as vantagens, para o interesse público, da rápida solução do caso".

Alguns entendem que a redação original do artigo 17, §1º, da LIA não proibiria a celebração de acordos na fase pré-processual, mas apenas na processual, já que o ajuizamento pressupõe elementos suficientes de autoria e materialidade, diminuindo o interesse no ajuste.

Essa distinção entre as fases processuais para a celebração do ANPC, como critério de isenção ou dosimetria da sanção, não deve excluir outras considerações relevantes, como a personalidade do agente, a natureza e gravidade do ato, a

¹³⁵ LANE, Renata. Acordos na improbidade administrativa: termo de ajustamento de conduta, acordo de não persecução cível e acordo de leniência. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2021. p.185. ISBN 9786555106411.

repercussão social, o ganho patrimonial obtido e a situação econômica do infrator, conforme orientam o artigo 12 e o §2º do artigo 17-B da LIA¹³⁶.

4.2.3 A prévia oitiva do Tribunal de Contas na celebração do ANPC

É importante ressaltar que as normas que regulam a responsabilização por improbidade administrativa, além de serem compatíveis com o artigo 37, § 4º, da Constituição Federal, devem estar em harmonia com todas as disposições da CF/88, que confere validade e eficácia à legislação infraconstitucional através de sua força normativa.

Partindo das disposições constitucionais que regulam a autonomia funcional do Ministério Público e a independência de seus membros, o poder investigativo do Ministério Público e seu direito à prova, assim como a autonomia do Tribunal de Contas e suas funções constitucionais, deve-se interpretar o artigo 17-B, § 3º, da Lei 8.429/92 de maneira compatível com o sistema constitucional.

O desenvolvimento do sistema legal possibilitou o surgimento dos denominados regimes de responsabilidade dos funcionários públicos, que desempenham essa função de assegurar a conformidade da execução das atividades públicas com a lei fundamental. No momento presente, pode-se mencionar a presença de nove sistemas de responsabilidade, incluindo o sistema de responsabilização por má conduta administrativa¹³⁷. Por essa perspectiva:

O atual marco constitucional revela a existência de um sistema constitucional geral, dotado de unidade e coerência, que agasalha no seu interior, os sistemas institucionais específicos de responsabilização de agentes públicos, ao incidirem na prática de ilícitos.(...)

Sob esse aspecto normativo, identificam-se na atual ordem constitucional brasileira nove sistemas de responsabilidade de agentes públicos, em razão da prática de ilícito funcional. (...)

A Constituição atual impõe o reconhecimento dos seguintes sistemas autônomos, aplicáveis a quaisquer agentes públicos, donde o rótulo de sistemas gerais e autônomos de responsabilidade dos agentes públicos: (1) a responsabilidade civil, (2) a responsabilidade penal comum, (3) a responsabilidade eleitoral, (4) a responsabilidade por irregularidade formal e material de contas, (5) a responsabilidade por ato de improbidade administrativa. Por ter sido constitucionalmente restringida a determinados agentes ou categorias de agentes públicos, afirma-se a existência dos seguintes sistemas especiais e autônomos de responsabilidade dos agentes

¹³⁶ TRINDADE JÚNIOR, Julizar Barbosa. O acordo de não persecução civil na ação de improbidade administrativa: de acordo com a lei 14.230/2021/ Julizar Barbosa Trindade Júnior. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2023

¹³⁷ CAMBI, Eduardo Augusto Salomão; GARCIA, Emerson; JÚNIOR ZANETI, Hermes (orgs.). Improbidade Administrativa: principais alterações promovidas pela Lei 14.230/2021. 1. ed. Belo Horizonte, São Paulo: D'Plácido, 2022. ISBN 978-65-5589-513-1

públicos: (6) a responsabilidade político-constitucional, (7) a responsabilidade político-legislativa, e (8) a responsabilidade administrativa. Cabe enfatizar a existência de outro sistema geral de responsabilidade, previsto no Texto Maior, como sistema geral de responsabilidade dos agentes Ministério Público de públicos, não autônomo, derivado da (9) responsabilidade pela prática de discriminação atentatória dos direitos e das liberdades fundamentais.

Nove estruturas sancionatórias e sistemáticas que compõem, a seu turno, um sistema maior, o sistema constitucional geral de responsabilidade dos agentes públicos. (...)"¹³⁸

O sistema de responsabilidade por má conduta administrativa, juntamente com os outros oito sistemas, tem sua fundação legal enraizada na Constituição Federal, demonstrando que existem restrições ao legislador comum em sua elaboração e alteração, pois os atos legislativos não têm o poder formal de dismantelar o sistema, mas apenas de modelá-lo ou aprimorá-lo.

Portanto, é crucial examinar se o resultado da alteração legislativa - art. 17-B, §3º, da LIA, respeitou ou não os limites estabelecidos pela base jurídica constitucional do sistema de responsabilidade por má conduta administrativa¹³⁹.

O art. 17, §3º da LIA estabelece que:

Art. 17-B. O Ministério Público poderá, conforme as circunstâncias do caso concreto, celebrar acordo de não persecução civil, desde que dele advenham, ao menos, os seguintes resultados:

I - o integral ressarcimento do dano;

II - a reversão à pessoa jurídica lesada da vantagem indevida obtida, ainda que oriunda de agentes privados.

§ 1º A celebração do acordo a que se refere o **caput** deste artigo dependerá, cumulativamente:

I - da oitiva do ente federativo lesado, em momento anterior ou posterior à propositura da ação;

II - 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;

III - de homologação judicial, independentemente de o acordo ocorrer antes ou depois do ajuizamento da ação de improbidade administrativa.

§ 2º Em qualquer caso, a celebração do acordo a que se refere o **caput** deste artigo considerará a personalidade do agente, a natureza, as circunstâncias, a gravidade e a repercussão social do ato de improbidade, bem como as vantagens, para o interesse público, da rápida solução do caso.

§ 3º Para fins de apuração do valor do dano a ser ressarcido, deverá ser realizada a oitiva do Tribunal de Contas competente, que se manifestará, com indicação dos parâmetros utilizados, no prazo de 90 (noventa) dias. (...)

¹³⁸ OLIVEIRA, J.R. P; Grotti, D. A. M. Panorama crítico da Lei de Improbidade Administrativa, com as alterações da Lei 14.230/2021. Revista de Direito Administrativo, Infraestrutura, Regulação e Compliance. n. 20. ano 6. p. 97-141. São Paulo: Ed. RT, jan./mar. 2022.

¹³⁹ CAMBI, Eduardo Augusto Salomão; GARCIA, Emerson; JÚNIOR ZANETI, Hermes (orgs.). Improbidade Administrativa: principais alterações promovidas pela Lei 14.230/2021. 1. ed. Belo Horizonte, São Paulo: D'Plácido, 2022. ISBN 978-65-5589-513-1

Verifica-se, em análise à redação do dispositivo grifado que buscou o legislador condicionar a atuação do MP à atuação do Tribunal de Contas, resultando a análise de ocorrência de dano ao erário uma espécie de ato complexo¹⁴⁰.

Entretanto, ao transformar a averiguação da lesão ao patrimônio público em uma forma de ato intrincado, o artigo 17-B, § 3º, da LIA entrou em conflito com a base constitucional do sistema de responsabilização por improbidade administrativa, visto que: i) introduziu mudanças em relação às atribuições dos Tribunais de Contas, estabelecendo competências não contempladas no texto constitucional; ii) minou a autonomia e a independência funcional do Ministério Público.

Por definição, o Tribunal de Contas “*é órgão auxiliar e essencial de orientação do Poder Legislativo, embora a ele não subordinado, praticando atos de natureza administrativa, concernentes, basicamente, à fiscalização, com garantias de autonomia e autogoverno*”.¹⁴¹

As responsabilidades dos Tribunais de Contas são claramente estipuladas de forma precisa na Constituição Federal, conforme se depreende, entre outros artigos, do dispositivo do art. 71, que define as competências do Tribunal de Contas da União¹⁴². *In verbis*:

Art. 71. O controle externo, a cargo do Congresso Nacional, será exercido com o auxílio do Tribunal de Contas da União, ao qual compete:

I - apreciar as contas prestadas anualmente pelo Presidente da República, mediante parecer prévio que deverá ser elaborado em sessenta dias a contar de seu recebimento;

II - julgar as contas dos administradores e demais responsáveis por dinheiros, bens e valores públicos da administração direta e indireta, incluídas as fundações e sociedades instituídas e mantidas pelo Poder Público federal, e as contas daqueles que derem causa a perda, extravio ou outra irregularidade de que resulte prejuízo ao erário público;

III - apreciar, para fins de registro, a legalidade dos atos de admissão de pessoal, a qualquer título, na administração direta e indireta, incluídas as fundações instituídas e mantidas pelo Poder Público, excetuadas as nomeações para cargo de provimento em comissão, bem como a das concessões de aposentadorias, reformas e pensões, ressalvadas as melhorias posteriores que não alterem o fundamento legal do ato concessório;

¹⁴⁰Maria Sylvia Zanella Di Pietro em seu livro “Direito Administrativo” conceitua o significado de atos complexos: são os que resultam da manifestação de dois ou mais órgãos, sejam eles singulares ou colegiados, cuja vontade se funde para formar um ato único. As vontades são homogêneas; resultam de vários órgãos de uma mesma entidade ou de entidades públicas distintas, que se unem em uma só vontade para formar o ato; há identidade de conteúdo e de fins. Exemplo: o decreto que é assinado pelo Chefe do Executivo e referendado pelo Ministro de Estado; o importante é que há duas ou mais vontades para a formação de um ato único. (DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. Direito Administrativo. Rio de Janeiro: Forense, 2021, p. 256).

¹⁴¹ MORAES, Alexandre de. Constitucional - 37.ed.- São Paulo: Atlas, 2021

¹⁴² CAMBI, Eduardo Augusto Salomão; GARCIA, Emerson; JÚNIOR ZANETTI, Hermes (orgs.). Improbidade Administrativa: principais alterações promovidas pela Lei 14.230/2021. 1. ed. Belo Horizonte, São Paulo: D'Plácido, 2022. ISBN 978-65-5589-513-1

IV - realizar, por iniciativa própria, da Câmara dos Deputados, do Senado Federal, de Comissão técnica ou de inquérito, inspeções e auditorias de natureza contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial, nas unidades administrativas dos Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário, e demais entidades referidas no inciso II;

V - fiscalizar as contas nacionais das empresas supranacionais de cujo capital social a União participe, de forma direta ou indireta, nos termos do tratado constitutivo;

VI - fiscalizar a aplicação de quaisquer recursos repassados pela União mediante convênio, acordo, ajuste ou outros instrumentos congêneres, a Estado, ao Distrito Federal ou a Município;

VII - prestar as informações solicitadas pelo Congresso Nacional, por qualquer de suas Casas, ou por qualquer das respectivas Comissões, sobre a fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial e sobre resultados de auditorias e inspeções realizadas;

VIII - aplicar aos responsáveis, em caso de ilegalidade de despesa ou irregularidade de contas, as sanções previstas em lei, que estabelecerá, entre outras cominações, multa proporcional ao dano causado ao erário;

IX - assinar prazo para que o órgão ou entidade adote as providências necessárias ao exato cumprimento da lei, se verificada ilegalidade;

X - sustar, se não atendido, a execução do ato impugnado, comunicando a decisão à Câmara dos Deputados e ao Senado Federal;

XI - representar ao Poder competente sobre irregularidades ou abusos apurados.

§1º No caso de contrato, o ato de sustação será adotado diretamente pelo Congresso Nacional, que solicitará, de imediato, ao Poder Executivo as medidas cabíveis.

§2º Se o Congresso Nacional ou o Poder Executivo, no prazo de noventa dias, não efetivar as medidas previstas no parágrafo anterior, o Tribunal decidirá a respeito.

§3º As decisões do Tribunal de que resulte imputação de débito ou multa terão eficácia de título executivo.

§4º O Tribunal encaminhará ao Congresso Nacional, trimestral e anualmente, relatório de suas atividades.

Dentre as mencionadas responsabilidades, não se encontra a de atuar como órgão auxiliar do Ministério Público na proteção do Patrimônio Público, nem a responsabilidade de investigar a ocorrência de prejuízo ao erário no âmbito de Inquéritos Cíveis.

Neste aspecto, o artigo 17-B, § 3º da LIA trouxe novidades em relação às atribuições dos Tribunais de Contas, introduzindo competências sem paralelo no texto constitucional, alterando o perfil e a atuação da mencionada instituição, em clara violação à Constituição Federal.

Ao mesmo tempo, essa alteração legislativa minou a autonomia e a independência funcional do Ministério Público, especialmente ao condicionar o exercício de sua atividade principal à atuação de outros órgãos ou instituições, violando o disposto no artigo 127 da Constituição Federal¹⁴³. *In Verbis*:

Art. 127. O Ministério Público é instituição permanente, essencial à função jurisdicional do Estado, incumbindo-lhe a defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis.

¹⁴³ *Ibidem*

§ 1º - São princípios institucionais do Ministério Público a unidade, a indivisibilidade e a independência funcional.

Permitir tal intervenção de outras entidades na função primordial do Ministério Público constitui uma nítida transgressão ao princípio da independência funcional, garantido constitucionalmente.

Tal dispositivo está sendo objeto da Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) 7236, a qual por voto de relatoria do ministro Alexandre de Moraes declarou suspensa a eficácia do §3º do art. 17-B da Lei 8.429/1992, incluído pela Lei 14.230/2021. Nos seguintes termos:

Em relação a esse dispositivo, anoto que o texto constitucional ampliou sobremaneira as funções do Ministério Público, transformando-o em verdadeiro defensor da sociedade, tanto no campo penal, com a titularidade privativa da ação penal pública, quanto no campo cível, como fiscal dos demais Poderes Públicos e defensor da legalidade e moralidade administrativa, inclusive com a titularidade do inquérito civil e da ação civil pública.

A Constituição Federal prevê, no inciso III do art. 129, que compete ao Ministério Público promover o inquérito civil e a ação civil pública, para a promoção do patrimônio público e social, do meio ambiente e de outros interesses difusos e coletivos.

Essa disposição constitucional ampliou o rol previsto no art. 1º, inciso IV, da Lei Federal 7.347/85, para incluir a defesa, por meio de ação civil pública, de interesses transindividuais, possibilitando a fixação de responsabilidades (ressarcimento ao erário; perda do mandato; suspensão dos direitos políticos; aplicação de multas) por prejuízos causados não só aos interesses expressamente nela previstos, mas também quaisquer outros de natureza difusa ou coletiva, sem prejuízo da ação popular. Entre esses outros interesses não previstos na lei citada, destacam-se a defesa do patrimônio público e da moralidade administrativa, ambos de natureza indiscutivelmente difusa.

Em paralelo ao entendimento prevalente no recente julgamento das Ações Diretas de Inconstitucionalidade 7042 e 7043 (legitimidade concorrente e disjuntiva entre Fazenda Pública e Ministério Público), ambas de minha relatoria, a Lei 14.230/2021 reforçou a legitimidade do Ministério Público para a propositura da ação por ato de improbidade administrativa (art. 17 da Lei 8.429/1992) e para a celebração de acordo de não persecução civil (art. 17-B da Lei 8.429/1992).

Nada obstante, ao regulamentar esse instrumento de consensualidade administrativa, o dispositivo questionado estabelece a obrigatoriedade da oitiva do Tribunal de Contas competente, que deverá se manifestar, com a indicação dos parâmetros utilizados, no prazo de 90 (noventa) dias.

Ao assim dispor, a norma aparenta condicionar o exercício da atividade-fim do Ministério Público à atuação da Corte de Contas, transmudando-a em uma espécie de ato complexo apto a interferir indevidamente na autonomia funcional constitucionalmente assegurada ao órgão ministerial.

Eventual desrespeito à plena autonomia do Ministério Público, em análise sumária, consiste em inconstitucionalidade perante a independência funcional consagrada nos artigos 127 e 128 da Constituição Federal.

Além de inúmeras incertezas que circundam a aplicação da regra (v.g. vinculatividade do cálculo realizado e procedimentos para sua oitiva), portanto, a própria fixação de prazo para a manifestação, mediante lei ordinária de autoria parlamentar, afeta o gozo das prerrogativas de autonomia e de autogoverno das Cortes de Contas, o que, na linha do que previsto pelo texto constitucional e reconhecido pela reiterada jurisprudência

desta SUPREMA CORTE, “inclui, essencialmente, a iniciativa reservada para instaurar processo legislativo que pretenda alterar sua organização e seu funcionamento, como resulta da interpretação lógico sistemática dos artigos 73, 75 e 96, II, d, da Constituição Federal” (ADI 4643, Rel. Min. LUIZ FUX, Tribunal Pleno, DJe de 03/06/2019. No mesmo sentido: ADI 789, Rel. Min. CELSO DE MELLO, Tribunal Pleno, DJ de 19/12/1994; ADI 1994, Rel. Min. EROS GRAU, Tribunal Pleno, DJ de 08/09/2006; ADI 3223, Rel. Min. DIAS TOFFOLI, Tribunal Pleno, DJe de 02/02/2015; e ADI 5323, Rel. Min. ROSA WEBER, Tribunal Pleno, DJe de 06/05/2016).

Diante de todo o exposto, presentes os requisitos para concessão de medida, suspendo a eficácia do artigo 17-B, § 3º da Lei 8.429/1992, incluído pela Lei 14.230/2021¹⁴⁴. (grifos no original)

O Plenário do STF suspendeu na quinta-feira (16.05.24) o julgamento da ADI 7236, visto que após a conclusão do voto do relator a análise foi interrompida por pedido de vista do ministro Gilmar Mendes, que deverá devolver o processo em até 90 dias.

4.2.4 A pactuação da sanção de suspensão de direitos políticos

O artigo 17-B da Lei 8.429/1992, ao estabelecer como resultados mínimos (i) o ressarcimento total do dano e (ii) a restituição à pessoa jurídica prejudicada da vantagem indevidamente obtida, apenas implica que o ANPC, dependendo das circunstâncias do caso específico, pode adotar um caráter *não sancionatório*. Ou seja, a lei permite que o acordo seja firmado mesmo sem a imposição de nenhuma medida estritamente punitiva.

No entanto, o artigo 17-B não impede que o ANPC, considerando as particularidades do contexto fático, inclua, além das obrigações previstas nos incisos I e II, a imposição de verdadeiras sanções ao signatário. Esta afirmação é corroborada pelo uso da expressão "ao menos" no próprio caput do artigo 17-B, indicando que os resultados previstos nos incisos I e II são apenas obrigações básicas, as quais não excluem a possibilidade de estipulação de outras medidas, especialmente sancionatórias ou punitivas.

Nessa linha, é pertinente ressaltar a previsão do § 2º do mesmo artigo 17-B, o qual estabelece que, em qualquer situação, a celebração do ajuste "considerará a personalidade do agente, a natureza, as circunstâncias, a gravidade e a repercussão social do ato de improbidade", o que possibilita a pactuação de obrigações variáveis. Além disso, é fundamental registrar que a própria previsão do § 4º do mencionado artigo (que permite que o acordo seja celebrado em qualquer momento, inclusive na

¹⁴⁴BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. STJ. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=15355453796&ext=.pdf>. Acesso em 13 jun 2024.

fase de cumprimento da sentença) implica o reconhecimento de que as condições assumidas pelo investigado ou demandado podem variar em quantidade e qualidade, conforme o avanço das etapas processuais. Por fim, a redação do § 6º do artigo 17-B é ainda mais clara ao permitir que o acordo inclua "outras medidas" em benefício do interesse público, o que naturalmente abrange medidas punitivas.¹⁴⁵

Em resumo, o ANPC pode, dependendo das particularidades do caso específico, assumir tanto um caráter genuinamente sancionatório quanto um caráter meramente substitutivo de sanção. Não obstante essa possibilidade, é correto entender que, como regra, a entidade legitimada deve exigir pelo menos o cumprimento de uma das sanções previstas na LIA, salvo se, excepcionalmente, as vantagens para o interesse público ou a gravidade da infração, por exemplo, justificarem a isenção de qualquer medida sancionatória, o que sempre exigirá uma fundamentação robusta para que o acordo seja, posteriormente, homologado judicialmente.

Embora estejamos no campo da consensualidade, não se deve entender a relação entre as partes pactuantes como completamente horizontal. Evidentemente, isso não significa que o acordo em casos de improbidade administrativa deva ser necessariamente um contrato de adesão, em que o celebrante não tem participação na definição de suas cláusulas. Contudo, subjaz a todo ANPC a descrição de um ato ilícito substancial – e agora sempre doloso –, razão pela qual cabe à entidade legitimada considerar se um eventual ajuste liberatório de todas as sanções atenderia, ou não, ao melhor interesse público.

Diante disso, é necessário questionar a legalidade da inclusão da suspensão dos direitos políticos em um ANPC.

Para argumentar acerca da *impossibilidade* desse acordo, pode-se afirmar que os direitos políticos são direitos fundamentais e, portanto, inegociáveis. Além disso, o artigo 20 da LIA especifica que a suspensão dos direitos políticos só ocorre após o trânsito em julgado de uma "sentença condenatória", o que não se aplica a um acordo.

¹⁴⁵ TRINDADE JÚNIOR, Julizar Barbosa. O acordo de não persecução civil na ação de improbidade administrativa: de acordo com a lei 14.230/2021/ Julizar Barbosa Trindade Júnior. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2023

Adicionalmente, o artigo 14, § 9º, da CF estipula que somente uma lei complementar pode definir outros casos de inelegibilidade para proteger a probidade administrativa, enquanto o ANPC está previsto em uma lei ordinária.

Por fim, é importante destacar que esses acordos poderiam ser utilizados para evitar os efeitos da inelegibilidade estabelecida na alínea I do inciso I do artigo 1º da LC 64/1990, conforme incluído pela LC 135/2010 (Lei da Ficha Limpa). Esse dispositivo torna inelegíveis para qualquer cargo aqueles condenados à suspensão dos direitos políticos por ato doloso de improbidade administrativa que cause lesão ao patrimônio público e enriquecimento ilícito, desde a condenação ou trânsito em julgado até oito anos após o cumprimento da pena¹⁴⁶.

No entanto, tais argumentos expostos merecem contrapontos e reflexões.

Observe-se que, pelos mesmos critérios dogmáticos, o direito à liberdade de locomoção também pode ser classificado como um direito fundamental e indisponível. No entanto, isso não impede a celebração de acordos de colaboração premiada que incluam restrições ao direito de ir e vir. Outrossim, interpretar que o ANPC deve se restringir a sanções patrimoniais, por estarem relacionadas a direitos disponíveis, seria, na prática, inviabilizar o instituto¹⁴⁷. Ainda, compreender que a renúncia de um direito em determinada situação não significa sua abdicação irreversível e definitiva.

Por outro lado, sobre a mencionada exigência de "trânsito em julgado da sentença condenatória" (artigo 20 da LIA), Christiano Jorge Santos e Silvio Antonio Marques esclarecem que nada impede a aplicação consensual da pena de suspensão dos direitos políticos do compromissário, desde que o acordo seja submetido à *homologação judicial*. Esses autores observam atentamente que o artigo 15, V, da Constituição Federal não exige condenação em ação de improbidade administrativa para a imposição dessa sanção, ao contrário dos processos criminais (inciso III do mesmo artigo 15).

De qualquer forma, uma vez que o ANPC seja submetido à homologação judicial, não haveria como negar a validade da pactuação da suspensão dos direitos políticos. Afinal, homologar significa "agregar a um ato realizado por outro sujeito a

¹⁴⁶ *Ibidem*

¹⁴⁷ MUDROVITSCH, Rodrigo de Bittencourt; NÓBREGA, Guilherme Pupe. Leniência leonina, (in) disponibilidade e eficácia vertical-horizontal dos direitos. Consultor Jurídico. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2020-set-18/improbidade-debate-leniencia-leonina-indisponibilidade-eficacia-direitos-fundamentais/>. Acesso em: 14 jun. 2024.

autoridade do sujeito que a homologa". Ao homologar atos das partes, o juiz os jurisdicionaliza - Pontes de Miranda, conferindo-lhes a eficácia dos atos que ele próprio teria realizado¹⁴⁸.

Sob outra perspectiva, considerando que o próprio artigo 15, inciso V, da Constituição Federal prevê a suspensão dos direitos políticos por improbidade administrativa, não haveria violação ao artigo 14, § 9º, da Carta Magna. Isso ocorre porque este último apenas exige lei complementar para a previsão de outros casos de inelegibilidade. Além disso, é importante não confundir a sanção de suspensão de direitos políticos, conforme os artigos 15, inciso V, e 37, § 4º, da Constituição Federal, com a inelegibilidade mencionada no § 9º do artigo 14 da Constituição e regulamentada pela LC 64/1990.

A principal barreira que o ANPC enfrenta para incluir ou excluir a sanção de suspensão dos direitos políticos está na possibilidade de o acordo ser utilizado como meio de evitar os efeitos de uma possível inelegibilidade, especialmente quando a conduta do infrator se encaixar nas hipóteses previstas na alínea I do inciso I do artigo 1º da LC 64/1990, incluída pela LC 135/2010 (Lei da Ficha Limpa).

Em outras palavras, se houver um ato doloso de improbidade administrativa que cause lesão ao erário e resulte em enriquecimento ilícito, a inelegibilidade prevista na Lei da Ficha Limpa será aplicável se houver condenação judicial com sanção de suspensão dos direitos políticos. Vale destacar que os prazos de suspensão dos direitos políticos (conforme artigo 12 da LIA) e de inelegibilidade (da LC 64/1990) possuem naturezas distintas, são diferentes e se somam.

Na doutrina, Igor Pinheiro e Mauro Messias¹⁴⁹, por exemplo, sustentam que, se a investigação ou a ação tratar de ato doloso de improbidade com simultânea ocorrência de enriquecimento ilícito e dano ao erário, o ajuizamento da ação seria imperativo, tornando inviável o acordo.

Por isso, em diversos Estados, o MP regulamentou a prática de incluir cláusulas específicas de obrigação de não fazer nos acordos, comprometendo o

¹⁴⁸ DINAMARCO, Cândido Rangel, Instituições de direito processual civil. V, III, 6ª ed. São Paulo: Malheiros, 2009, p.272

¹⁴⁹ PINHEIRO, Igor Pereira; MESSIAS, Mauro. Acordos de não persecução penal e cível. Leme: Mizuno, 2021.

signatário a não concorrer a cargos eletivos por um determinado período, como ocorre em Minas Gerais¹⁵⁰, Alagoas¹⁵¹, Mato Grosso do Sul¹⁵² e Piauí¹⁵³.

Embora se reconheça que a suspensão dos direitos políticos deve resultar de decisão judicial, isso não impede que o ANPC inclua a obrigação de não concorrer a determinados cargos. Rafael Pereira também defende essa linha, destacando que a renúncia a concorrer a cargos públicos deve ser reservada para casos cuja gravidade justificaria a suspensão judicial dos direitos políticos.

De fato, a doutrina concorda que o ANPC pode incluir obrigações cujo efeito prático seja equivalente às sanções previstas na Lei 8.429/1992. No entanto, é importante reconhecer que o compromisso de não se candidatar resulta no mesmo efeito da sanção de suspensão de direitos políticos: impedir que o agente ímprobo exerça certas funções públicas por um período determinado.

Dessa forma, considerando essa identidade de resultados, não parece lógico admitir irrestritamente a pactuação da obrigação de não se candidatar e ao mesmo tempo negar veementemente a pactuação da suspensão de direitos políticos.

4.2.5 A homologação judicial do acordo

¹⁵⁰ BRASIL. Conselho Superior do Ministério Público do Estado de Minas Gerais. Resolução CSMP nº 3, de 23 de novembro de 2017. Regulamenta, no âmbito do Ministério Público do Estado de Minas Gerais, o Compromisso de Ajustamento de Conduta envolvendo hipóteses configuradoras de improbidade administrativa (definidas na Lei n.º 8.429, de 2 de junho de 1992). Disponível em: https://mpnormas.mpmg.mp.br/files/1/1/1-1-CA28-28-res_csmp_03_2017.pdf. Acesso em 19 jun 2024.

¹⁵¹BRASIL. Conselho Superior do Ministério Público do Estado de Alagoas. Resolução CPJ nº 11/2019. Regulamenta, no âmbito do Ministério Público do Estado de Alagoas, parâmetros materiais e procedimentais a serem observados para a celebração de composição, nas modalidades compromisso de ajustamento de conduta e acordo de leniência, envolvendo as sanções cominadas aos atos de improbidade administrativa, definidos na Lei n. 8.429/1992, e aos atos praticados contra a administração pública, definidos na Lei n. 12.846/2013. Disponível em: <https://www.mpal.mp.br/wp-content/uploads/2022/05/RESLUCAO-CPJ-11.2019.pdf>. Acesso em 19 jun 2024.

¹⁵² BRASIL. Conselho Superior do Ministério Público do Estado do Mato Grosso do Sul. Resolução nº 3/2021-CPJ, de 31 de maio de 2021. Disciplina o acordo de não persecução cível no âmbito do Ministério Público do Estado de Mato Grosso do Sul. Disponível em: <https://www.mperms.mp.br/atos-e-normas/download/54911#:~:text=Resolu%C3%A7%C3%A3o%20n%C2%BA%203%2F2021%2DCPJ.de%20Mato%20Grosso%20do%20Sul>. Acesso em 19 jun 2024.

¹⁵³ BRASIL. Conselho Superior do Ministério Público do Estado do Piauí. Resolução CPJ/PI nº 04, de 17 de agosto de 2020. Regulamenta, no âmbito do Ministério Público do Estado do Piauí, o Acordo de Não Persecução Cível envolvendo hipóteses configuradoras de improbidade administrativa (definidas na Lei n.º 8.429, de 2 de junho de 1992), e revoga o §único, do artigo 24, da Resolução 001/2008, do Colégio de Procuradores de Justiça do Ministério Público do Piauí (CPJ/MPPI). Disponível em: <https://www.mppi.mp.br/internet/wp-content/uploads/2020/08/RESOLUCAO-CPJ-04-2020.pdf>. Acesso em 19 jun 2024.

Embora não houvesse previsão legal específica na versão anterior da LIA (ou seja, antes da Lei n. 14.230/2021), a submissão do ANPC firmado durante uma ação de improbidade administrativa à homologação judicial já era uma condição essencial para a extinção do processo, conforme os artigos 354, 487, III, b, e 515, II, do CPC.

Por outro lado, acreditava-se que o acordo de não persecução civil celebrado antes do início da ação de improbidade administrativa dispensava, como regra, a homologação judicial.

Nesse contexto, Fernando Gajardoni¹⁵⁴ argumentava que, no acordo pré-processual, o Poder Judiciário não controlaria a convenção, ficando a cargo da regulamentação de cada órgão público (MP ou entidade interessada) definir seus mecanismos de supervisão interna, como, por exemplo, a homologação pelo órgão superior do Ministério Público ou pelo chefe do Poder Executivo. Nessa situação, a transação constituiria então título executivo extrajudicial, conforme o artigo 784, IV, do CPC.

Nada impedia que o acordo pré-processual fosse submetido à homologação judicial, o que, além de necessário conforme a sanção acordada, permitiria a criação de um título executivo judicial. É importante destacar que a submissão do acordo extrajudicial à homologação judicial deveria estar prevista nos termos do ajuste, garantindo que o celebrante soubesse que a transação ainda passaria pelo crivo judicial.

Com a Lei 14.230/2021, a Lei de Improbidade Administrativa agora exige que a celebração do ANPC seja homologada judicialmente, "independentemente de o acordo ocorrer antes ou depois do ajuizamento da ação de improbidade administrativa" (artigo 17-B, § 1º, III).

De qualquer forma, é fundamental lembrar que o acordo de não persecução civil é uma possibilidade a ser considerada pelas partes, e o magistrado não pode condicionar o ajuizamento da ação de improbidade à tentativa prévia de solução consensual, assim como não pode impor os termos e o conteúdo do acordo.

Entretanto, isso não elimina a função do Poder Judiciário de controlar a validade dos acordos, em conformidade com o princípio constitucional da inafastabilidade da jurisdição. Além disso, discute-se se esse controle judicial se

¹⁵⁴ GAJARDONI, Fernando da Fonseca et al. Comentários à Lei de Improbidade Administrativa. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2020

limita à competência e à forma do ato negocial ou se o juiz pode avaliar o mérito do acordo, analisando, por exemplo, a adequação e a necessidade das sanções e obrigações assumidas.

Essa questão é central para a consensualidade no campo da improbidade administrativa: os limites da deferência judicial na homologação de um acordo de não persecução.

Sob essa ótica, Igor Pinheiro e Mauro Messias¹⁵⁵ argumentam que o Poder Judiciário não tem permissão para aumentar, reduzir ou modificar as sanções acordadas, podendo apenas mantê-las ou rejeitá-las conforme foram estabelecidas.

Defendendo uma ampla liberdade judicial, Calil Simão¹⁵⁶ afirma que cabe ao magistrado, ao controlar a autocomposição, homologar ou não o acordo, homologá-lo parcialmente ou sugerir alterações. Portanto, a participação do juiz não seria meramente formal, mas sim substancial, com a análise do conteúdo do compromisso. No entanto, o mesmo autor ressalta que a possibilidade de o magistrado avaliar o teor substancial do acordo já celebrado não significa que o juiz tenha a autoridade para substituir a entidade legitimada na decisão de celebrar ou não o acordo.

A questão do controle e da deferência judicial é, sem dúvida, crucial para a eficácia da consensualidade no campo sancionatório. Conforme a doutrina esclarece, invalidações ou revisões frequentes das cláusulas dos acordos por decisões judiciais podem tornar inúteis as medidas acordadas, além de questionar a autoridade dos órgãos e entidades autorizados a agir consensualmente, desestimulando assim as negociações. No entanto, é impossível impedir o controle judicial da atuação consensual, seja devido ao artigo 5º, XXXV, da CF, seja pela superação da ideia de que o exame da legalidade do ato sancionatório pelo Poder Judiciário se limita à competência e à forma - ou seja, além desses dois elementos, tudo o mais constituiria mérito do ato administrativo e, portanto, insuscetível de exame judicial.

Ao mesmo tempo, é necessário reconhecer que a interferência judicial não pode comprometer a eficácia do instituto a ponto de inviabilizar a prática da consensualidade na improbidade administrativa. A questão, então, é determinar qual

¹⁵⁵ PINHEIRO, Igor Pereira; MESSIAS, Mauro. Acordos de não persecução penal e cível. Leme: Mizun, 2021.

¹⁵⁶ SIMÃO, Calil. Improbidade administrativa: teoria e prática. Leme: J. H. Mizuno, 2011.

seria a medida ideal de avaliação do Poder Judiciário para não comprometer a efetividade das medidas acordadas.

Cabe também ao Poder Judiciário, especialmente no contexto do ANPC, desempenhar "o papel crucial de impedir a captura da Administração Pública" durante o ato negocial. De fato, é inegável a importância da homologação judicial para evitar que o método consensual seja usado para fins ilícitos ou para prejudicar o patrimônio público¹⁵⁷.

Se o ANPC for celebrado durante o processo judicial, da decisão do juiz que recusar a homologação caberá agravo de instrumento, assim como na homologação parcial (artigo 354, parágrafo único, do CPC). Entende-se também que a decisão que determina adequações no ajuste é interlocutória e, portanto, passível de agravo de instrumento (artigo 1.015, II, do CPC)¹⁵⁸.

No caso de homologação do acordo, se houver discordância de qualquer das partes, caberá apelação se essa homologação resultar na extinção do processo (artigos 316, 487, III, b, 724, 996 e 1.009 do CPC). Contudo, haverá interesse recursal apenas se a homologação não coincidir com o que as partes pactuaram voluntária e conscientemente ou se houver intenção de questionar os pressupostos de validade do acordo. Se o acordo for homologado nos exatos termos ajustados, não haverá interesse recursal, podendo ocorrer preclusão lógica, uma vez que mero arrependimento não pode ser objeto de apelação¹⁵⁹.

É importante notar que se entendia que as sentenças homologatórias de acordo de não persecução, por falta de previsão legal, não estavam sujeitas ao reexame necessário, não se aplicando ao caso o artigo 19 da Lei da Ação Popular nem o artigo 496, I, do CPC. Essa conclusão é agora confirmada pelo novo inciso IV do §19 do artigo 17 da LIA, uma vez que o ANPC, ao excluir ou isentar de determinada sanção, se equipara a uma sentença de improcedência¹⁶⁰.

4.2.6 O ANPC e a prescrição

O prazo para aplicação das penalidades por improbidade administrativa é de oito anos, a partir do momento em que ocorre o fato ou, no caso de infrações

¹⁵⁷ PALMA, Juliana Bonacorsi. *Sanção e Acordo na Administração Pública*. São Paulo: Malheiros e Sociedade Brasileira de Direito Público, 2015.

¹⁵⁸ SIMÃO, Calil. *Improbidade administrativa: teoria e prática*. Leme: J. H. Mizuno, 2011

¹⁵⁹ *Ibidem*

¹⁶⁰ *Ibidem*.

contínuas, do término da situação de continuidade (conforme estabelecido no artigo 23 da Lei 8.429/92). Sendo, extremamente indesejável que a ação de improbidade administrativa não seja iniciada e que ocorra a prescrição antes que o celebrante cumpra as obrigações estabelecidas no acordo.

Contudo, a LIA não apresentou nenhum dispositivo expresso destinado a evitar a eventual prescrição.

Por outro lado, em relação ao acordo de leniência, a Lei 12.846/2013 em seu artigo 16, § 9º, estabelece que sua celebração interrompe a contagem do prazo de prescrição dos atos ilícitos descritos na mesma lei. Consoante, o artigo 116, inciso IV, do Código Penal, especifica que a prescrição não se inicia enquanto o acordo de não persecução penal não for cumprido.

O Enunciado 12 do Grupo de Trabalho sobre o ANPC, criado pela Portaria 879/2020 da Procuradoria-Geral de Justiça do Ministério Público do Estado de Goiás, determina que a celebração do ANPC deve assegurar que o cumprimento das obrigações acordadas ocorra antes do prazo de prescrição da ação por improbidade administrativa, como medida cautelar.

A nota técnica do Ministério Público de Santa Catarina orienta seus membros a agirem prontamente caso identifiquem a iminência da prescrição, optando pelo ajuizamento da ação de improbidade administrativa para interromper o prazo prescricional conforme o artigo 240, § 1º, do CPC, reservando-se eventual acordo à fase judicial. Além disso, durante a celebração do acordo em si, a normativa recomenda que se estipulem prazos adequados para o cumprimento das obrigações assumidas, visando evitar o risco de prescrição durante esse período.

Ainda, a nota técnica catarinense também estabelece que é essencial incluir uma cláusula específica no acordo, que expresse o reconhecimento mútuo de que a ação de protesto, se necessário, será um meio adequado para interromper o prazo prescricional, conforme estipulado nos artigos 202, II, do Código Civil, e 726, § 2º, do CPC¹⁶¹.

No entanto, é crucial destacar que se o ANPC já incluir cláusulas em que o compromissário expressamente reconhece ter contribuído para a prática do ato de improbidade administrativa, a interrupção da prescrição não pode ser negada com

¹⁶¹ MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE SANTA CATARINA. Nota Técnica nº 001/2020/CMA do MP de Santa Catarina. Acordo de não persecução cível na área da improbidade administrativa. Florianópolis. 14 fev 2020

base no art. 202, VI, do CC. Para evitar controvérsias, é aconselhável que o documento inclua a concordância de que esse reconhecimento atua como causa interruptiva da prescrição¹⁶².

Além disso, é importante ressaltar que tanto a interrupção por meio da confissão - art. 202, VI, do CC, quanto ao impedimento pela não conclusão do prazo acordado - art. 199, II, do CC, se aplicam apenas às penalidades de natureza pecuniária.

Contudo, conforme observado na Nota Técnica nº 02/2020-PGJ/CAOPP do Ministério Público de São Paulo, a falta de interrupção da prescrição quanto às demais sanções, como suspensão dos direitos políticos, perda da função pública ou proibição de contratar com o Poder Público, não acarretaria grandes problemas, já que sua aplicação pode ser imediata diante de um risco iminente de prescrição.

Assim, diante da lacuna normativa específica sobre prescrição nos casos de celebração de acordo de não persecução civil em ações de improbidade administrativa, tanto o Ministério Público Federal quanto os Estaduais têm desenvolvido diretrizes para orientar seus membros a utilizar os dispositivos legais disponíveis para evitar a prescrição. Isso permite que haja tempo suficiente para que o acordo seja integralmente cumprido pelas partes envolvidas.

4.3 - O ANPC E A PERSPECTIVA DA CONSENSUALIDADE NO ÂMBITO DA IMPROBIDADE

Tradicionalmente, a LIA, instituída pela Lei 8.429/1992, centrava-se na aplicação de sanções através de processos judiciais. Esse modelo, embora rigoroso, frequentemente resultava em processos longos e onerosos, tanto para o sistema judiciário quanto para as partes envolvidas.

Notando-se essa problemática, a ideia de que a adoção de métodos consensuais, no âmbito da Administração Pública, estaria caminhando de encontro com os princípios da supremacia e da indisponibilidade do interesse público, foi gradualmente substituída pelo entendimento que o ato consensual corresponde à própria realização do interesse público, especialmente devido aos potenciais benefícios do acordo, como a eficácia, a economia de tempo e custos, além da adequação específica de uma solução negociada ao caso concreto.

¹⁶² PINHEIRO, Igor Pereira; MESSIAS, Mauro. Acordos de não persecução penal e cível. Leme: Mizuno, 2021.

Nesse contexto, a inclusão do Acordo de Não Persecução Civil na redação do artigo 17-B da Lei de Improbidade Administrativa, alterada pela Lei 14.230, de 2021, marca uma transição importante para uma perspectiva mais consensual na resolução de casos de improbidade administrativa. Essa alteração legislativa trouxe novas possibilidades e desafios, transformando a forma como os casos de improbidade administrativa podem ser resolvidos.

Com a possibilidade de firmar acordos de não persecução civil, abre-se um caminho alternativo para a resolução de conflitos. Essa mudança promove uma abordagem mais eficiente, permitindo que os envolvidos cheguem a um entendimento, via de regra, sem a necessidade de um prolongado litígio judicial.

O artigo 17-B estabelece critérios específicos para a celebração do ANPC, garantindo que esses acordos não comprometam os princípios fundamentais da administração pública. Entre os critérios, destaca-se a necessidade de que o acordo resulte em um ressarcimento integral do dano causado e na reversão de qualquer vantagem indevida obtida pelo agente público à pessoa jurídica lesada. Esses requisitos asseguram que, mesmo em acordos extrajudiciais, o interesse público é protegido e os danos causados à administração pública são plenamente reparados¹⁶³.

Ademais, ao optar pela celebração do acordo, deve-se exigir justificativas da autoridade competente, não sendo ela genérica nem abstrata, mas que explicita que a transação trará resultados e ganhos maiores do que se poderia esperar em uma atuação sancionatória tradicional

Além disso, a lei permite que o ANPC assuma um caráter não sancionatório, desde que atenda aos resultados mínimos estipulados. Isso implica que, dependendo das circunstâncias do caso concreto, o acordo pode ser estruturado de maneira a focar na reparação e prevenção de futuros danos, em vez de aplicar sanções punitivas. No entanto, o artigo 17-B não impede que, em situações específicas, o acordo inclua autênticas sanções, reforçando o caráter preventivo e corretivo da lei.

Consoante, um aspecto crucial da nova redação do artigo 17-B é a obrigatoriedade de homologação judicial do ANPC. A homologação judicial serve

¹⁶³ TRINDADE JÚNIOR, Julizar Barbosa. O acordo de não persecução civil na ação de improbidade administrativa: de acordo com a lei 14.230/2021/ Julizar Barbosa Trindade Júnior. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2023

como um mecanismo de controle adicional, garantindo que os acordos respeitem os princípios legais e não resultem em renúncia indevida de sanções. Essa exigência confere segurança jurídica às partes envolvidas, assegurando que os acordos sejam analisados e aprovados por um juiz antes de produzirem efeitos.

Ainda, a inclusão do ANPC no artigo 17-B proporciona maior flexibilidade na aplicação das sanções previstas na LIA. Essa flexibilidade permite que as soluções sejam adaptadas às especificidades de cada caso, oferecendo uma resposta mais adequada e proporcional à gravidade dos atos cometidos. Por exemplo, em vez de aplicar uma sanção punitiva direta, o acordo pode incluir obrigações de não fazer, como o compromisso de não se candidatar a cargos públicos por um determinado período.

Essa abordagem não apenas aumenta a efetividade das sanções, mas também serve como uma medida preventiva, desestimulando futuras práticas de improbidade. Ao incluir obrigações específicas e adaptadas às circunstâncias do caso, o ANPC pode atuar como instrumentos de correção e prevenção, promovendo a integridade e a eficiência na administração pública.

A possibilidade de firmar o ANPC também tem o potencial de reduzir significativamente o número de ações judiciais de improbidade administrativa. A redução da litigiosidade alivia a sobrecarga do sistema judiciário, permitindo que os recursos sejam direcionados para casos mais complexos e que efetivamente necessitam de intervenção judicial. Isso resulta em uma maior eficiência do sistema como um todo, promovendo uma justiça mais rápida e acessível.

Além disso, a redução da litigiosidade beneficia as partes envolvidas, que podem resolver seus conflitos de maneira mais rápida e menos onerosa. Ao optar por um acordo extrajudicial, evita-se os custos e o desgaste emocional associados a longos processos judiciais, promovendo uma resolução mais harmoniosa e eficaz dos conflitos.

A introdução do ANPC também incentiva a colaboração dos agentes públicos investigados. A possibilidade de firmar um acordo pode motivar os investigados a cooperar com as investigações, fornecendo informações e provas que possam ser úteis para a elucidação dos fatos. Essa cooperação pode resultar em uma maior eficiência na investigação e na recuperação de ativos públicos, fortalecendo o combate à corrupção e à improbidade administrativa.

A colaboração dos agentes investigados pode ser especialmente valiosa em casos complexos, onde a obtenção de provas pode ser desafiadora. Ao incentivarem a cooperação, o ANPC pode contribuir para a descoberta de novas informações e para a responsabilização de outros envolvidos, ampliando o alcance e a eficácia das ações de combate à improbidade administrativa.

A exigência de que o ANPC contemple resultados mínimos, como o ressarcimento integral do dano, garante que a consensualidade não comprometa a responsabilização dos atos de improbidade. Esse controle de legalidade assegura que os acordos respeitem os princípios da administração pública e que os danos causados sejam plenamente reparados.

Para além disso, o controle de legalidade evita que o ANPC seja utilizado como meio de impunidade. Ao garantir que os acordos cumpram os requisitos legais e sejam submetidos à homologação judicial, assegura-se que a consensualidade sirva como um instrumento eficaz de correção e prevenção, e não como uma forma de evitar a devida responsabilização.

Como visto no presente capítulo, ainda há pontos discutíveis sobre a regulamentação do ANPC introduzida pela Lei 14.230/21, como a possibilidade de *revisão dos acordos* já homologados; se as partes podem requerer a revisão do acordo caso surjam novos fatos ou se arrependam dos termos pactuados; e quais seriam os critérios para a revisão judicial, ainda a *participação e controle dos Órgãos de Controle Interno*, visto que a lei não esclarece completamente o papel desses órgãos, como as controladorias e as corregedorias, na negociação e na validação dos acordos. A falta de clareza pode gerar conflitos de competência e dúvidas sobre a validade dos acordos firmados sem a participação desses órgãos.

A *efetiva implementação e fiscalização* das obrigações assumidas no ANPC é outro ponto de controvérsia. Existem questionamentos sobre quais mecanismos de controle devem ser estabelecidos para garantir que as partes cumpram integralmente os termos acordados.

Contudo, é inegável que a nova legislação estabeleceu importantes parâmetros para a celebração do acordo e forneceu respostas para diversas dúvidas na aplicação do novo acordo consensual. Assim, os pressupostos legais são adequados para disciplinar a prática consensual nos atos previstos pela Lei de Improbidade Administrativa, e as normas infralegais do Ministério Público são

eficazes para orientar os membros na celebração do acordo, desde que não contrariem as normas legais aplicáveis.

Portanto, apesar das lacunas que ainda restam serem preenchidas, verifica-se que a Lei 14.230/2021 introduziu, na Lei de Improbidade Administrativa, importantes dispositivos a respeito do acordo de não persecução cível e de sua disciplina jurídica, tornando-o mais manuseável na prática judicial.

5 CONCLUSÃO

Este trabalho visou oferecer um embasamento para compreender e aplicar o ANPC em processos que envolvam atos de improbidade administrativa conforme a Lei 8.429/92, modificada pela Lei 14.230/21.

Como visto, a consensualidade emerge como um movimento inovador no Direito Administrativo, permitindo que o Poder Público negocie com particulares em busca de soluções mais eficientes e rápidas para atender ao interesse público. Especificamente no âmbito do Direito Administrativo Sancionador, a expansão da consensualidade representa uma mudança paradigmática significativa, deslocando o foco da mera repressão e punição para uma abordagem mais colaborativa e preventiva. Isso não compromete a soberania estatal nem o princípio da indisponibilidade do interesse público, mas sim adapta a forma como o Estado exerce seu poder para alcançar resultados mais eficazes e justos.

Tradicionalmente, a LIA, instituída pela Lei n. 8.429/1992, centrava-se na aplicação de sanções através de processos judiciais. Esse modelo, embora rigoroso, frequentemente resultava em processos longos e onerosos, tanto para o sistema judiciário quanto para as partes envolvidas.

A inclusão do Acordo de Não Persecução Civil na redação do artigo 17-B da Lei de Improbidade Administrativa, alterada pela Lei 14.230, de 2021, representa uma mudança significativa na abordagem da consensualidade dentro do âmbito da improbidade administrativa no Brasil. Essa alteração legislativa trouxe novas possibilidades e desafios, transformando a forma como os casos de improbidade administrativa podem ser resolvidos.

Essa mudança promove uma abordagem mais eficiente, permitindo que os envolvidos cheguem a um entendimento, via de regra, sem a necessidade de um prolongado litígio judicial. A consensualidade, neste contexto, oferece uma solução

mais ágil e econômica, preservando os recursos judiciais para casos que realmente demandam uma intervenção judicial.

Embora já houvesse abertura, antes da Lei 14.230/21, para a utilização do ANPC nas ações de improbidade administrativa (especialmente após o advento da Lei Anticrime), a falta de uma regulamentação própria dificultava e, muitas vezes, impedia a efetiva aplicação desse instituto na realidade da prática judicial, haja vista que não existia qualquer segurança jurídica para sua implementação.

Como visto, o artigo 17-B, introduzido pela Lei 14.230/21 na LIA, estabelece critérios específicos para a celebração do ANPC, garantindo que esses acordos não comprometam os princípios fundamentais da administração pública e proporcionando maior segurança jurídica em sua aplicação, tanto para o Estado, quanto para o réu ou investigado.

Diante desse contexto, é inegável que a nova legislação estabeleceu importantes parâmetros para a celebração do acordo e forneceu respostas para diversas dúvidas na aplicação do novo acordo consensual, a exemplo da necessidade de homologação judicial, a obrigatoriedade de reparar integralmente os danos causados ao erário pela conduta ímproba, os possíveis momentos da celebração do acordo, dentre outros aspectos.

Assim, os pressupostos legais são adequados para disciplinar a prática consensual nos atos previstos pela Lei de Improbidade Administrativa e proporcionar a utilização minimamente segura do ANPC de maneira resolutiva nas ações de improbidade. Além disso, verificou-se que as normas infralegais do Ministério Público são eficazes para orientar os membros na celebração do acordo, desde que não contrariem as normas legais aplicáveis.

Contudo, apesar da regulamentação trazida pela Lei 14.230/2021 ter promovido um importante avanço na aplicabilidade do acordo de não persecução cível, percebe-se que a matéria ainda enfrenta diversas lacunas na utilização desse instrumento negocial.

Notou-se, com o presente estudo, que ainda existem diversos pontos discutíveis sobre o ANPC, como a possibilidade de *revisão dos acordos* já homologados, se as partes podem requerer a revisão do acordo caso surjam novos fatos ou se arrependam dos termos pactuados, e quais seriam os critérios para a revisão judicial. Também necessitam serem esclarecidos pontos como a *participação e controle dos Órgãos de Controle Interno*, visto que a lei não explicita

completamente o papel dos órgãos de controle interno, como as controladorias e as corregedorias, na negociação e na validação dos acordos. A falta de clareza pode gerar conflitos de competência e dúvidas sobre a validade dos acordos firmados sem a participação desses órgãos.

Além disso, a *efetiva implementação e fiscalização* das obrigações assumidas no ANPC é outro ponto de controvérsia. Existem questionamentos sobre quais mecanismos de controle devem ser estabelecidos para garantir que as partes cumpram integralmente os termos acordados.

Portanto, no tocante ao questionamento inicialmente proposto no trabalho, concluiu-se que a introdução do art. 17-B na LIA regulamentou de maneira adequada a utilização do ANPC nas ações de improbidade administrativa, sanando diversas dúvidas e fornecendo amparo jurídico para a sua aplicação. Contudo, a regulamentação ainda não se mostra totalmente suficiente, devendo a matéria ser objeto de futuras pesquisas e de debates doutrinários, jurisprudenciais e legislativos para seu desenvolvimento e aperfeiçoamento, com o preenchimento de lacunas que ainda restam.

Tem-se, portanto, uma confirmação parcial da hipótese inicialmente levantada: embora adequada, a regulamentação do ANPC pela Lei 14.230/21 ainda é insuficiente para sanar as diversas dúvidas sobre a sua aplicação, e carece de aperfeiçoamento.

Dessa forma, dado o caráter recente desse tema, é crucial expandir as investigações sobre a consensualidade e, por conseguinte, sobre o ANPC, em vista de sua relevância na busca por uma resposta célere e eficiente para a satisfação do interesse público, além de atribuir sanções aos agentes causadores de condutas ímprobadas.

REFERÊNCIAS

ARRUDA, Eloisa de Sousa; CURVELO, Júlia Pereira. **Principais mudanças introduzidas pela nova Lei de Improbidade Administrativa (Lei 14.230/2021)**. Revista de Direito Constitucional e Internacional: RDCI, São Paulo, v. 31, n. 138, p. 185-211, jul./ago. 2023.

BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. **Curso de Direito Administrativo**. São Paulo: Fórum, 2023, p. 65-66. Belo Horizonte, ano 22, n. 120.

BRASIL. Câmara dos Deputados: Gabinete do Deputado Federal Carlos Zarattini **Parecer do Projeto de Lei n. 10.887, de 2018 que altera a Lei n.º 8.429, de 2 de junho de 1992, que dispõe sobre improbidade administrativa**. Brasília: Câmara dos Deputados, 2021.

BRASIL. Conselho Superior do Ministério Público do Estado de Alagoas. **Resolução CPJ nº 11/2019**. Regulamenta, no âmbito do Ministério Público do Estado de Alagoas, parâmetros materiais e procedimentais a serem observados para a celebração de composição, nas modalidades compromisso de ajustamento de conduta e acordo de leniência, envolvendo as sanções cominadas aos atos de improbidade administrativa, definidos na Lei n. 8.429/1992, e aos atos praticados contra a administração pública, definidos na Lei n. 12.846/2013. Disponível em: <https://www.mp.al.br/wp-content/uploads/2022/05/RESLUCAO-CPJ-11.2019.pdf>. Acesso em: 19 jun 2024.

BRASIL. Conselho Superior do Ministério Público do Estado do Mato Grosso do Sul. **Resolução nº 3/2021-CPJ, de 31 de maio de 2021**. Disciplina o acordo de não persecução cível no âmbito do Ministério Público do Estado de Mato Grosso do Sul. Disponível em: <https://www.mp.ms.br/atos-e-normas/download/54911#:~:text=Resolu%C3%A7%C3%A3o%20n%C2%BA%203%2F2021%2DCPJ,de%20Mato%20Grosso%20do%20Sul>. Acesso em: 19 jun 2024.

BRASIL. Conselho Superior do Ministério Público do Estado de Minas Gerais. **Resolução CSMP nº 3, de 23 de novembro de 2017**. Regulamenta, no âmbito do Ministério Público do Estado de Minas Gerais, o Compromisso de Ajustamento de Conduta envolvendo hipóteses configuradoras de improbidade administrativa (definidas na Lei n.º 8.429, de 2 de junho de 1992). Disponível em: https://mpnormas.mpmg.mp.br/files/1/1/1-1-CA28-28-res_csmp_03_2017.pdf. Acesso em: 19 jun 2024.

BRASIL. Conselho Superior do Ministério Público do Estado do Piauí. **Resolução CPJ/PI nº 04, de 17 de agosto de 2020**. Regulamenta, no âmbito do Ministério Público do Estado do Piauí, o Acordo de Não Persecução Cível envolvendo hipóteses configuradoras de improbidade administrativa (definidas na Lei n.º 8.429, de 2 de junho de 1992), e revoga o §único, do artigo 24, da Resolução 001/2008, do Colégio de Procuradores de Justiça do Ministério Público do Piauí (CPJ/MPPI). Disponível em: <https://www.mppi.mp.br/internet/wp-content/uploads/2020/08/RESOLUCAO-CPJ-04-2020.pdf>. Acesso em: 19 jun 2024.

BRASIL. **Decreto-lei nº 4.657/1942.** Dispõe acerca da Lei de Introdução às normas do Direito Brasileiro. Disponível em: [Del4657 \(planalto.gov.br\)](#). Acesso em: 23 maio 2024.

BRASIL. **Lei nº 7.347/85.** Dispõe a ação civil pública de responsabilidade por danos causados ao meio-ambiente, ao consumidor, a bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico (VETADO) e dá outras providências. Disponível em: [Lei 7.347 \(planalto.gov.br\)](#). Acesso em: 23 maio 2024.

BRASIL. **Lei nº 8.429 de 02 de junho de 1992.** Brasília, DF: Presidência da República. Dispõe sobre as sanções aplicáveis aos agentes públicos nos casos de enriquecimento ilícito no exercício de mandato, cargo, emprego ou função na administração pública direta, indireta ou fundacional e dá outras providências. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8429.htm Acesso em: 26 maio. 2024.

BRASIL. **Lei 8.429/92 alterada pela Lei 14.230/21.** 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 Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8429compilada.htm. Acesso 29 abril. 2024.

BRASIL. **Lei n. 9.784/99.** Regula o processo administrativo no âmbito da Administração Pública Federal. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9784.htm. Acesso em: 05 jun 2024.

BRASIL. **Lei nº 9.099/95.** Dispõe sobre os Juizados Especiais Cíveis e Criminais e dá outras providências. Disponível em: [L9099 \(planalto.gov.br\)](#). Acesso em 23 maio 2024.

BRASIL. **Lei nº 12.529/11.** Dispõe sobre a prevenção e repressão às infrações contra a ordem econômica; altera a Lei nº 8.137, de 27 de dezembro de 1990, o Decreto-Lei nº 3.689, de 3 de outubro de 1941 - Código de Processo Penal, e a Lei nº 7.347, de 24 de julho de 1985; revoga dispositivos da Lei nº 8.884, de 11 de junho de 1994, e a Lei nº 9.781, de 19 de janeiro de 1999; e dá outras providências. Disponível em: [L12529 \(planalto.gov.br\)](#). Acesso em: 23 maio 2024.

BRASIL. **Lei 12.846/13.** 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. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2013/lei/l12846.htm. Acesso em: 23 maio 2024

BRASIL. **Lei nº 12.850/13.** Dispõe sobre a investigação criminal, os meios de obtenção da prova, infrações penais correlatas e o procedimento criminal; altera o Decreto-Lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940 (Código Penal); revoga a Lei nº 9.034, de 3 de maio de 1995; e dá outras providências. Disponível em: [L12850 \(planalto.gov.br\)](#). Acesso em: 23 maio 2024.

BRASIL. **Lei nº 13.140/15**. Dispõe sobre a mediação entre particulares como meio de solução de controvérsias e sobre a autocomposição de conflitos no âmbito da administração pública; altera a Lei nº 9.469, de 10 de julho de 1997, e o Decreto nº 70.235, de 6 de março de 1972; e revoga o § 2º do art. 6º da Lei nº 9.469, de 10 de julho de 1997. Disponível em: [L13140 planalto.gov.br](https://www.planalto.gov.br/_legislacao/l13140.htm). Acesso em: 23 maio 2024.

BRASIL. **Lei nº 13.655/18**. Dispõe sobre segurança jurídica e eficiência na criação e na aplicação do direito público. Disponível em: [L13655 \(planalto.gov.br\)](https://www.planalto.gov.br/_legislacao/l13655.htm). Acesso em: 23 maio 2024.

BRASIL. **Lei nº 13.964/2019**. Aperfeiçoa a legislação penal e processual penal. Disponível em: [L13964 \(planalto.gov.br\)](https://www.planalto.gov.br/_legislacao/l13964.htm). Acesso em 23 maio 2024.

BRASIL. **Mensagem n.º 726, de 24 de dezembro de 2019**. Comunico a Vossa Excelência que, nos termos do § 1º do art. 66 da Constituição, decidi vetar parcialmente, por contrariedade ao interesse público e inconstitucionalidade, o Projeto de Lei nº 6.341, de 2019 (nº 10.372/18 na Câmara dos Deputados), que “Aperfeiçoa a legislação penal e processual penal”. Brasília, DF, 24 dez. 2019. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2019-2022/2019/Msg/VEP/VEP-726.htm. Acesso em: 26 maio. 2024.

BRASIL. **Superior Tribunal de Justiça. (1ª Turma). AgInt no AREsp 1.235.685/BA**, Relator Ministro Benedito Gonçalves, DJe 09.08.2019.

BRASIL. **Superior Tribunal de Justiça. (2ª Turma). REsp 1.721.025/SE**, Relator Ministro Herman Benjamin, Dje 02.08.2018.

BRASIL. **Superior Tribunal de Justiça. Acordo nos EAREsp n. 102.585/RS**, relator Ministro Gurgel de Faria, Primeira Seção, julgado em 9/3/2022, DJe de 6/4/2022.

BRASIL. **Superior Tribunal de Justiça**. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=15356193685&ext=.pdf>. Acesso em 13 jun 2024.

BRASIL. **Superior Tribunal de Justiça. STJ**. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=15355453796&ext=.pdf>. Acesso em 13 jun 2024.

BRASIL. **Supremo Tribunal Federal. Constituição Federal do Brasil**. Disponível em: <https://constituicao.stf.jus.br/dispositivo/cf-88-parte-1-titulo-3-capitulo-7-secao-1-artigo-37>. Acesso 03 maio. 2024.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **STF decide que entes públicos interessados podem propor ação de improbidade administrativa**. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/noticias/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=493313&ori=1>. Acesso 03 maio 2024

BUENO, Vera Scarpinella. **O Art. 37, §1º, da Constituição Federal e a Lei de Improbidade Administrativa.** In: BUENO, Cássio Scarpinella; PORTO FILHO, Pedro Paulo de Rezende (coord.). **Improbidade administrativa: questões polêmicas e atuais.** São Paulo: Malheiros, 2001.

CAMBI, Eduardo Augusto Salomão; GARCIA, Emerson; JÚNIOR ZANETI, Hermes (orgs.). **Improbidade Administrativa: principais alterações promovidas pela Lei 14.230/2021.** 1. ed. Belo Horizonte, São Paulo: D'Plácido, 2022. ISBN 978-65-5589-513-1.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Ação civil pública: comentários por artigo (Lei 7.347, de 24/7/85).** 5. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2005.

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, p. 214-215, jul./set. 2020. Disponível em: http://www.mprj.mp.br/documents/20184/1904662/Renato_de_Lima_Castro.pdf. Acesso em 04 jun 2024.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. **Justiça em números.** Disponível em: [Justiça em números \(cnj.jus.br\)](http://www.cnj.jus.br). Acesso em: 17 jun 2024.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. **Justiça pesquisa: Lei de Improbidade Administrativa: obstáculos à plena efetividade do combate aos atos de improbidade.** Brasília: Universidade de Itaúna, 2015. Disponível em: [1ef013e1f4a64696eeb89f0fbf3c1597.pdf \(cnj.jus.br\)](http://www.cnj.jus.br/1ef013e1f4a64696eeb89f0fbf3c1597.pdf). Acesso em: 17 jun 2024.

CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO. **A Responsabilidade social das empresas no combate à corrupção.** Disponível em: https://www.gov.br/cgu/pt-br/centrais-de-conteudo/publicacoes/integridade/arquivos/manualrespsocialempresas_baixa.pdf. Acesso 20 abril. 2024.

COSTA ALVES, Gisele Mariane; RAMOS COELHO, Raissa Lustosa. **O Pacote Anticrime e o contexto brasileiro banco de dados genéticos e outras intervenções tecnológicas.** Disponível em: <https://www.revistas.usp.br/rfdusp/article/view/176582/164055>. Acesso em: 26 maio 2024.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo.** Rio de Janeiro: Forense, 2021, p. 256.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella; MARRARA, Thiago. **Lei Anticorrupção comentada.** 2ª ed. Belo Horizonte: Fórum, 2018.

DIDIER JR., Fredie; BOMFIM, Daniela Santos. **A colaboração premiada como negócio jurídico processual atípico nas demandas de improbidade administrativa.** A & C–Revista de Direito Administrativo & Constitucional, Belo Horizonte, 2017, n. 67.

DINAMARCO, Cândido Rangel, **Instituições de direito processual civil. V, III, 6ª ed.** São Paulo: Malheiros, 2009, p.272.

FAZZIO JÚNIOR, Waldo. **Improbidade administrativa: doutrina, legislação e jurisprudência.** 4. ed. São Paulo: Atlas, 2016.

FUNARI, Marcos Roberto; SOUZA, Motauri Ciochetti de. **Composição civil em improbidade administrativa.** Revista de Processo. vol. 291. maio 2019.

GAJARDONI, Fernando da Fonseca et al. **Comentários à Lei de Improbidade Administrativa.** São Paulo: Revista dos Tribunais, 2020.

GARCIA DE ENTERRÍA, Eduardo; FERNÁNDEZ, Tomás-Ramón. **Curso de Direito Administrativo. vol. I.** Revisor técnico: Carlos Ari Sunfeld. Trad. José Alberto Froes Cal. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2014.

GARCIA, Emerson; ALVES, Rogério Pacheco, **Improbidade administrativa. 7. ed.** São Paulo: Saraiva, 2013.

GOLDEMBERG, Allan. **CONSENSUALIDADE NA LEI DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA.** Disponível em: <https://pantheon.ufrj.br/bitstream/11422/16148/1/AGoldemberg.pdf>. Acesso em: 26 maio 2024.

GOMES JÚNIOR, Luiz Manoel; LIMA, Diego de Araújo. **Aspectos gerais e controvertidos do Acordo de Não Persecução Cível.** Disponível em: <https://www.mprj.mp.br/documents/20184/2346109/Luiz+Manoel+e+Diogo+de+Araujo.pdf>. Acesso em 26 maio 2024.

LANE, Renata. **Acordos na improbidade administrativa: termo de ajustamento de conduta, acordo de não persecução cível e acordo de leniência.** Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2021. ISBN 9786555106411.

LEFÈVRE. Mônica Bandeira de Mello. **A vinculatividade e o controle dos acordos substitutivos da decisão administrativa.** Dissertação (Mestrado) - Programa de Pós-graduação em Direito do Estado, Faculdade de Direito Universidade de São Paulo, São Paulo, 2018.

MARTINS, Tiago do Carmo. **Acordo de não persecução cível ajuda a combater a corrupção.** Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2020-mar-29/tiago-martins-acordo-nao-persecucao-civel-a-rma-corrupcao/>. Acesso em 26 maio 2024.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo.** São Paulo: Malheiros, 2011.

MENDES, Gilmar Ferreira; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. **Curso de direito constitucional.** 17. ed. São Paulo: Saraiva, 2022.

MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE SANTA CATARINA. **Nota Técnica nº 001/2020/CMA do MP de Santa Catarina. Acordo de não persecução cível na área da improbidade administrativa.** Florianópolis. 14 fev 2020

MINISTÉRIO PÚBLICO DE SÃO PAULO. **Nota Técnica CAOPP/MPSP n. 02/2020.** Disponível em:

https://www.mpsp.mp.br/portal/pls/portal/!PORTAL.wwwpob_page.show?_docname=2678080.PDF. Acesso em 04 jun 2024.

MIRANDA, Gustavo Senna. **Princípio do juiz natural e sua aplicação na Lei de Improbidade Administrativa.** São Paulo: Revista dos Tribunais. 2007.

MORAES, Alexandre de. **Constitucional** - 37.ed.- São Paulo: Atlas, 2021.

MOREIRA NETO, Diogo Figueiredo. **Novos institutos consensuais da ação administrativa.** Revista Direito Administrativo, Rio de Janeiro, n. 231, jan./mar. 2003.

MOTTA, Fabrício; NOHARA, Irene Patrícia. **LINDB no Direito Público: Lei 13.655/2018.** São Paulo:

MUDROVITSCH, Rodrigo de Bittencourt; NÓBREGA, Guilherme Pupe. **Leniência leonina, (in) disponibilidade e eficácia vertical-horizontal dos direitos.** Consultor Jurídico. Disponível em:

<https://www.conjur.com.br/2020-set-18/improbidade-debate-leniencia-leonina-indisponibilidade-eficacia-direitos-fundamentais/>. Acesso em: 14 jun. 2024.

NERY JR., Nelson; NERY, Rosa Maria de Andrade. **Código de Processo Civil comentado.** 10. ed. São Paulo: RT, 2008.

NETA FERNANDES, Maria Dalva; PEREIRA GOMES, André Melo. **Consenso e processo penal no Brasil: plea bargain no Pacote Anticrime.** Disponível em: <https://rsdjournal.org/index.php/rsd/article/view/38988>. Acesso em: 26 maio 2024

NEVES, Daniel Amorim Assumpção; OLIVEIRA, Rafael Carvalho Rezende. **Improbidade Administrativa: direito material e processual.** 8. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2020.

NOVAIS, Jorge Reis. **Contributo para uma Teoria do Estado de Direito: do Estado de Direito liberal ao Estado social e democrático de Direito.** Coimbra: Almedina, 2006.

OLIVEIRA, Gesner; RODAS, João Grandino. **Direito e economia da concorrência.** Rio de Janeiro: Renovar, 2004. p. 41-42.

OLIVEIRA José Roberto Pimenta. **Desafios e avanços na prevenção e no combate à corrupção, na atuação cível do Ministério Público Federal, nos 30 anos da Constituição Federal.** In: HIROSE, Regina Tamami (Coord.). Carreiras típicas de Estado. Desafios e avanços na prevenção e no combate à corrupção. Belo Horizonte: Fórum, 2019.:

OLIVEIRA, J.R. P; Grotti, D. A. M. **Panorama crítico da Lei de Improbidade Administrativa, com as alterações da Lei 14.230/2021.** Revista de Direito Administrativo, Infraestrutura, Regulação e Compliance. n. 20. ano 6. p. 97-141. São Paulo: Ed. RT, jan./mar. 2022.

OLIVEIRA, José Roberto Pimenta. **Improbidade Administrativa e sua autonomia constitucional.** Belo Horizonte: Fórum, 2009.

OLIVEIRA, José Roberto Pimenta; GROTTI, Dinorá Adelaide Musetti. **Direito administrativo sancionador brasileiro: breve evolução, identidade, abrangência e funcionalidades.** Int. Públ. - IP.

OSÓRIO, Fábio Medina. **Natureza jurídica do instituto da não persecução cível previsto na lei de improbidade administrativa e seus reflexos na lei de improbidade empresarial.** Disponível em: <https://www.migalhas.com.br/depeso/321402/natureza-juridica-do-instituto-da-nao-persecucao-civil-previsto-na-lei-de-improbidade-administrativa-e-seus-reflexos-na-lei-de-improbidade-empresarial>. Acesso em 03 jun 2024.

OSÓRIO, Fábio Medina. **Teoria da improbidade administrativa: má gestão pública, corrupção, ineficiência.** 5. ed. rev. e atual. São Paulo: Thomson Reuters, 2020.

PALMA, Juliana Bonacorsi de. **Sanção e acordo na Administração Pública.** São Paulo: Malheiros,

PEDRA, Anderson; MONTEIRO, Rodrigo. **Improbidade administrativa: doutrina e jurisprudência para utilização profissional.** Salvador: JusPodivm, 2019.

PINHEIRO, Igor Pereira; MESSIAS, Mauro. **Acordos de não persecução penal e cível.** Leme: Mizuno, 2021.

RIZZARDO, Arnaldo. **Ação Civil Pública e a ação de improbidade administrativa.** 4. ed. Curitiba: Juruá, 2019.

ROCHA, Marcelo Dantas; ZAGANELLI, Margareth Vetis. **O ajustamento de conduta em atos de improbidade administrativa: anacronismos na vedação da transação na lei brasileira.** Disponível em: <https://www.cadernosdedereitoactual.es/ojs/index.php/cadernos/article/view/221/137>. Acesso em: 23 maio. 2024

SIMÃO, Calil. **Improbidade administrativa: teoria e prática.** Leme: J. H. Mizuno, 2011.

TRINDADE JÚNIOR, Julizar Barbosa. **O acordo de não persecução civil na ação de improbidade administrativa: de acordo com a lei 14.230/2021/** Julizar Barbosa Trindade Júnior. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2023

VENTURI, Elton. **Transação de direitos indisponíveis?**. Revista de Processo, vol. 251. Curitiba / Paraná. 2016.

VICENTE PAULO, Marcelo Alexandrino. **Direito Administrativo Descomplicado**. Rio de Janeiro: Forense; São Paulo: Método, 2012, p. 202.

VORONOFF, Alice. **Direito administrativo sancionador no Brasil: justificação, interpretação e aplicação**. Belo Horizonte: Fórum, 2018, p. 99.

ZAVASCKI, Teori Albino. **Ação civil pública: competência para a causa e repartição de atribuições entre os órgãos do Ministério Público**. In: LUCON, Paulo Henrique dos Santos (coord.). Tutela coletiva. São Paulo: Atlas, 2006.

UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA CATARINA
CENTRO DE CIÊNCIAS JURÍDICAS
COORDENADORIA DE MONOGRAFIA

ATA DE SESSÃO DE DEFESA DE TCC (VIRTUAL)
(Autorizada pela Portaria 002/2020/PROGRAD)

Aos 28 dias do mês de junho do ano de 2024, às 10 horas e 15 minutos, foi realizada a defesa pública do Trabalho de Conclusão de Curso (TCC), no modo virtual, através do link: “<https://meet.google.com/fgk-wzek-sjr>” intitulado “**A inclusão do art. 17-B na Lei 8.429/1992 e a evolução da perspectiva consensual no âmbito da improbidade administrativa a partir das alterações promovidas pela Lei 14.230/2021**”, elaborado pelo(a) acadêmico(a) Gabriela Paggi, matrícula nº 19203299 composta pelos membros Luiz Henrique Urquhart Cadermatori, Ronaldo Davi Barbosa e Thales Donato, abaixo assinados, obteve a aprovação com nota 10 (dez), cumprindo o requisito legal previsto no art. 10 da Resolução nº 09/2004/CES/CNE, regulamentado pela Universidade Federal de Santa Catarina, através da Resolução nº 01/CCGD/CCJ/2014.

- Aprovação Integral
 Aprovação Condicionada aos seguintes reparos, sob fiscalização do Prof. Orientador

Florianópolis, 05 de julho de 2024.



Documento assinado digitalmente
Luiz Henrique Urquhart Cademartori
Data: 05/07/2024 13:01:20-0300
CPF: ***.955.300-**
Verifique as assinaturas em <https://v.ufsc.br>

Luiz Henrique Urquhart Cadermatori (ASSINATURA
DIGITAL)
Professor Orientador



Documento assinado digitalmente
RONALDO DAVID VIANA BARBOSA
Data: 05/07/2024 12:25:56-0300
CPF: ***.483.713-**
Verifique as assinaturas em <https://v.ufsc.br>

Ronaldo Davi Barbosa (ASSINATURA DIGITAL)
Membro de Banca



Documento assinado digitalmente
THALES DONATO
Data: 06/07/2024 11:13:04-0300
CPF: ***.973.400-**
Verifique as assinaturas em <https://v.ufsc.br>

Thales Donato (ASSINATURA DIGITAL)

Membro de Banca

UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA CATARINA
CENTRO DE CIÊNCIAS JURÍDICAS
COLEGIADO DO CURSO DE GRADUAÇÃO EM DIREITO

TERMO DE APROVAÇÃO

O presente Trabalho de Conclusão de Curso, intitulado “**A inclusão do art. 17-B na Lei 8.429/1992 e a evolução da perspectiva consensual no âmbito da improbidade administrativa a partir das alterações promovidas pela Lei 14.230/2021**”, elaborado pelo(a) acadêmico(a) Gabriela Paggi”, defendido em 28/06/2024 e aprovado pela Banca Examinadora composta pelos membros abaixo assinados, obteve aprovação com nota 10 (dez), cumprindo o requisito legal previsto no art. 10 da Resolução nº 09/2004/CES/CNE, regulamentado pela Universidade Federal de Santa Catarina, através da Resolução nº 01/CCGD/CCJ/2014.

Florianópolis, 05 de Julho de 2024



Documento assinado digitalmente

Luiz Henrique Urquhart Cadermatori

Data: 05/07/2024 13:01:54-0300

CPF: ***.955.300-**

Verifique as assinaturas em <https://v.ufsc.br>

Luiz Henrique Urquhart Cadermatori
Professor Orientador



Documento assinado digitalmente

RONALDO DAVID VIANA BARBOSA

Data: 05/07/2024 16:38:25-0300

CPF: ***.483.713-**

Verifique as assinaturas em <https://v.ufsc.br>

Membro de Banca



Documento assinado digitalmente

THALES DONATO

Data: 06/07/2024 11:12:23-0300

CPF: ***.973.400-**

Verifique as assinaturas em <https://v.ufsc.br>

Thales Donato
Membro de Banca