UNIVERSIDADE FEDEREAL DE OURO PRETO

Departamento de Direito

Marcos Rodrigues de Lima

A IMPRESCINDIBILIDADE DO CONTROLE JUDICIAL DO ACORDO DE NÃO PERSECUÇÃO CÍVEL NO ÂMBITO DA IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA

Ouro Preto

2021

Marcos Rodrigues de Lima

A IMPRESCINDIBILIDADE DO CONTROLE JUDICIAL DO ACORDO DE NÃO PERSECUÇÃO CÍVEL NO ÂMBITO DA IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA

Monografia apresentada ao Curso de Direito da Universidade Federal de Ouro Preto, como requisito parcial à aprovação na disciplina de Monografia, sob a orientação do Professor Federico Nunes de Matos.

Ouro Preto

2021

MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO
UNIVERSIDADE FEDERAL DE OURO PRETO
REITORIA
ESCOLA DE DIREITO, TURISMO E MUSEOLOGIA
DEPARTAMENTO DE DIREITO

FOLHA DE APROVAÇÃO

Marcos Rodrigues de Lima

A imprescindibilidade do controle judicial do acordo de não persecução cível no âmbito da improbidade administrativa

Monografia apresentada ao Curso de Direito da Universidade Federal
de Ouro Preto como requisito parcial para obtenção do título de bacharel em Direito

Aprovada em 27 de abril de 2021

Membros da banca

Doutor - Federico Nunes de Matos - Orientador- Universidade Federal de Ouro Preto
Mestre - Thiago Chaves Gaspar Bretas Lage - Universidade Federal de Ouro Preto
Mestranda - Karina Ferreira Lanza - Universidade Federal de Ouro Preto

Federico Nunes de Matos, orientador do trabalho, aprovou a versão final e autorizou seu depósito na Biblioteca Digital de Trabalhos de Conclusão de Curso da UFOP em 28/04/2021

Documento assinado eletronicamente por **Federico Nunes de Matos**, **PROFESSOR DE MAGISTERIO SUPERIOR**, em 28/04/2021, às 17:03, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 6º, § 1º, do Decreto nº 8.539, de 8 de outubro de 2015.

A autenticidade deste documento pode ser conferida no site http://sei.ufop.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0 , informando o código verificador **0164857** e o código CRC **E2CA016B**.

Referência: Caso responda este documento, indicar expressamente o Processo nº 23109.003927/2021-21 SEI nº 0164857

R. Diogo de Vasconcelos, 122, - Bairro Pilar Ouro Preto/MG, CEP 35400-000
Telefone: 3135591545 - www.ufop.br

Aos meus pais (Roberto e Jorgeane),
pelo exemplo de luta e amor
incondicional que me guiará até o fim.

AGRADECIMENTOS

Na esfera sobrenatural, agradeço primeiramente a Deus, ordem de todas as coisas, pelo dom da minha vida, que julgo digna, e da vida de todos os envolvidos nessa intensa trajetória acadêmica.

Já na esfera natural e humana, rendo minha eterna gratidão aos meus pais, Roberto Rodrigues de Lima e Jorgeane Fatima Moreira da Silva, por me educarem no caminho do conhecimento científico, mesmo não possuindo em demasia. Agradeço por respeitarem meus sonhos, ajudar a discerni-los e dar subsídios para tanto. Chegar até aqui revela a certeza de que a luta diária compensa e de que a família eudemonista é factível.

Aos meus irmãos mais velhos, Barbara e Lucas, agradeço pelo exemplo de cuidado e fraternidade durante todos esses anos. Já aos meus irmãos gêmeos, Mateus e João, a minha gratidão é irredutível a palavras, dado o imenso companheirismo instaurado desde nossa concepção. O meu eu sempre terá o nós.

Em nome das memoráveis amigas Marcela Akemi de Oliveira Yoshida, Catarini Vezetiv Cupolillo e Victória Caroline Lópes Corrêa de Jesus, agradeço também todos os amigos e colegas que me acompanharam nesses longos anos de academia. Vocês são exemplos de que, por mais difícil que seja o caminho, haverá sempre mãos amigas para ajudar no desespero e afagar no sofrimento.

Aos profissionais da educação que me acompanharam até este momento, em nome da Prof.ª Larissa Lauda Burmann (não só excelente profissional como amiga), agradeço primeiramente a todos os professores da Universidade Federal de Mato Grosso (UFMT), instituição na qual formei a base do meu conhecimento jurídico. Já aos professores da Universidade Federal de Ouro Preto (UFOP), em nome do meu orientador Prof.º Federico Nunes de Matos, agradeço por todo o conhecimento compartilhado durantes esses anos. Suas lições diárias foram cruciais para a construção de quem hoje aqui escreve.

Por fim, agradeço a minha namorada/companheira de vida, Ana Caroline Gomes de Moura por todo amor e carinho que me destina diariamente. Agradeço por contribuir positivamente com a minha personalidade que está em sinérgico movimento de (des)construção. Você é parte substancial de tudo que sou e conquistei.

RESUMO

Este estudo versa sobre a consensualidade no âmbito do microssistema de proteção da boa gestão e do patrimônio público e, em especial, sobre o controle judicial do Acordo de Não Persecução Cível, novo instituto autocompositivo inserido na Lei de Improbidade Administrativa por intermédio da Lei Anticrime. A metodologia utilizada foi a dedutiva, que contou predominantemente com o tipo de investigação jurídico-compreensiva/jurídico-interpretativa para a formação da premissa fundamentadora da tese levantada. O método jurídico-normativo também imperou nesse estudo e a pesquisa qualitativa bibliográfica e análise de conteúdo foram substanciais para compreender as questões que envolvem os problemas decorrentes da atual falta de regulamentação do Acordo de Não Persecução Cível. A proposta de exigir o controle judicial desse acordo, por meio de juízo homologatório, teve como principal motivação a insegurança jurídica que a falta de regulamentação legal do instituto traz aos agentes envolvidos nessa seara, o que pode contribuir, de sobremaneira, para a proteção deficiente da tutela da probidade administrativa. Essa ausência de regulamentação dá ensejos a disposições infralegais de toda ordem, o que nem sempre faz condizerem seus requisitos, procedimentos e efeitos com a natureza jurídica do instituto objeto de delineamento normativo, motivo pelo qual todas essas questões são imperiosamente abordadas nesse trabalho, a fim de sustentar racionalmente a imposição do controle judicial como requisito de formação desse acordo. Compreendida essas questões, foi possível constatar a relevância do efetivo controle jurisdicional do ANPC, seja ele avençado na fase pré-processual, como no curso da ação judicial, dado que este é requisito imprescindível para a proteção satisfatória da probidade administrativa, à luz das normas que regem a tutela coletiva e dos princípios da isonomia, da proporcionalidade e da eficiência.

Palavras-chave: Improbidade administrativa. Acordo de não persecução cível. Controle judicial. Lei Anticrime.

ABSTRACT

This study deals with the consensus within the microsystem of protection of good management and public assets and, in particular, with the judicial control of the Civil Non-Persecution Agreement, a new self-composing institute inserted in the Administrative Improbity Law through the Anticrime Law. The methodology used was deductive, which relied predominantly on the type of legal-comprehensive / legal-interpretative investigation for the formation of the founding premise of the thesis raised. The legal-normative method also prevailed in this study and the qualitative bibliographic research and content analysis were substantial to understand the issues surrounding the problems arising from the current state of anomie of the Civil Non-Persecution Agreement. The proposal to demand judicial control of this agreement, by means of a homologation judgment, was primarily motivated by the legal uncertainty that the lack of legal regulation of the institute brings to the agents involved in this area, which can greatly contribute to the deficient protection the protection of administrative probity. The state of anomie gives rise to all kinds of non-legal regulations, which does not always match its requirements, procedures and effects with the legal nature of the institute that is the object of a normative outline, which is why all these issues are imperatively addressed in this work, in order to rationally support the imposition of judicial control as a requirement for the formation of this agreement. After examining these issues, it was possible to verify the relevance of the effective jurisdictional control of ANPC, be it in the pre-procedural phase, as in the course of the lawsuit, since this is an essential requirement for satisfactory protection of administrative probity, in the light of the rules that govern collective protection and the principles of isonomy, proportionality and efficiency.

Keywords: Administrative improbity. Civil non-prosecution agreement. Judicial control. Anticrime Law.

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO 9

2 A CONSENSUALIDADE NO ÂMBITO DA IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA .. 11

2.1 A improbidade administrativa e o princípio republicano 11

2.2 Regramento constitucional e internacional da probidade administrativa como espécie de boa gestão pública e boa governança 15

2.2.1 Improbidade administrativa à luz da CRFB/88 15

2.2.2 Improbidade administrativa à luz do Direito Internacional 19

2.3 O microssistema interno de proteção à boa gestão e ao patrimônio público ... 22

2.4 Consensualidade como meio de alternativo de solução de conflitos 25

2.5 Consensualidade na lei brasileira de improbidade administrativa 27

3 O ACORDO DE NÃO PERSECUÇÃO CÍVEL 29

3.1 Contexto de criação da Lei n.º 13.964/2019 – Lei Anticrime 29

3.2 A falta de regulamentação legal do Acordo de Não Persecução Cível 32

3.3 Resoluções normativas do Ministério Público 36

3.4 Natureza jurídica do instituto e espécie de consensualidade 43

4 O CONTROLE JUDICIAL DO ACORDO DE NÃO PERSECUÇÃO CÍVEL 52

4.1 A consensualidade como objeto de controle judicial 52

4.2 A jurisdição e o processo no âmbito da improbidade administrativa 56

4.3 Fundamentos principiológicos do controle judicial 62

4.3.1 Isonomia e uniformização da força executiva do ANPC 62

4.3.2 Proporcionalidade e vedação à proteção deficiente 67

4.3.3 Eficiência e ampliação da consensualidade na LIA 72

CONCLUSÃO 75

REFERÊNCIAS 77

1 INTRODUÇÃO

O presente trabalho consubstancia-se no estudo da consensualidade no âmbito da persecução da improbidade administrativa, sobretudo após as mudanças realizadas pela Lei n.º 13.964/2019 (Lei Anticrime). Nesse sentido, visa-se passar pelos mais variados campos dogmáticos e axiológicos que envolvem esse fenômeno no âmbito da tutela da boa gestão e do patrimônio público, a fim de constatar a imprescindibilidade do controle judicial do Acordo de Não Persecução Cível (ANPC) como requisito de sua formalização.

Sabe-se que a consensualidade tem subsidiado inúmeros meios alternativos de solução de conflitos para os sistemas de justiça baseados precipuamente na heterocomposição, como é historicamente o do Brasil. Entretanto, esses meios autocompositivos só se mostram eficientes quando regrados de forma condizente e harmônica com o sistema a ser inserido, conclusão essa que não pode ser extraída do ANPC, ante a sua atual falta de regulamentação legal.

Não obstante, é nesse cenário que o controle judicial, como requisito a ser impostos para a formação desse acordo, mostra-se imprescindível, uma vez que o efetivo exercício da jurisdição é o melhor caminho para afastar a insegurança jurídica e salvaguardar os direitos e garantias fundamentais envolvidos nessa seara do Direito Administrativo Sancionador.

Desse modo, para verificar a hipótese levantada, no primeiro capítulo, serão analisados os fundamentos principiológicos desse ilícito civil, a sua natureza jurídica e o regramento constitucional e internacional afetos à sua persecução. Posteriormente, será percorrido inevitavelmente suas modalidades e o caminho trilhado pela consensualidade no âmbito do microssistema de proteção da boa gestão e do patrimônio público, com o intuito de verificar o contexto social, doutrinário e histórico presente na criação desse novo instituto de autocomposição.

Já no segundo capítulo, será abordado o ANPC em si, seu estado normativo atual, razões que levaram a esse cenário de não regulamentação e as várias posições da doutrinária e de normas infralegais que vêm esquadrinhando formas pelas quais o novel instituto deve se manifestar no ordenamento jurídico. Todavia, a consolidação da natureza jurídica do ANPC será o principal mote do capítulo, haja

vista ser essa a principal premissa norteadora dos demais requisitos que devem orbitar nas regulamentações eficientes.

Na sequência, ante o desvelamento o ANPC como negócio jurídico autocompositivo imbuído de consensualidade de pura reprimenda (aplicação imediata das sanções da LIA), o terceiro capítulo disporá das razões que levam a concluir pela imprescindibilidade do controle judicial na formalização do ANPC.

Para isso, serão percorridas, inevitavelmente, as peculiaridades da LIA, como, por exemplo, seu viés de tutela coletiva, legitimidade processual e sanções. Ademais, a análise dos princípios da isonomia, proporcionalidade e eficiência também se constará parte substancial para tal momento, sobretudo para constatar se esse controle judicial reputado indispensável está de acordo com seus núcleos axiológicos.

Por oportuno, convém destacar que esse estudo se desenvolveu a partir do método dedutivo e, assim, partindo-se da premissa já mencionada de que a consensualidade pode se manifestar como efetivo meio alternativo de solução de conflitos se regrada de maneira compatível com o sistema a ser inserido, buscou-se, por meio de investigação jurídico-compreensiva/jurídico-interpretativa, compreender a imprescindibilidade do controle judicial como requisito imperioso no caso concreto do ANPC. Além disso, a modalidade de pesquisa utilizada foi a qualitativa bibliográfica, demasiadamente, e a de análise de conteúdo normativo das regulamentações infralegais por parte do Ministério Público.

2 A CONSENSUALIDADE NO ÂMBITO DA IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA

Neste capítulo, pretende-se resgatar o caminho trilhado pela consensualidade no âmbito da tutela da boa gestão e do patrimônio público, particularmente a sua aplicação na esfera de combate à improbidade administrativa. Para isso, não se olvidará de esclarecer os pontos principais que envolvem o tema, como a natureza jurídica dessa espécie de ilícito, seus princípios, marcos normativos e as questões afetas à consensualidade em si, isto é, suas espécies, teorizações e finalidades no ordenamento jurídico como um todo.

2.1 A improbidade administrativa e o princípio republicano

A palavra improbidade é substantivo que nega toda a qualidade que se vale algo que é íntegro, reto e honesto, sendo que, quando adjetivado a determinado sujeito, denota, em regra, desvio de conduta esperado, que desonra e desvencilha do que é correto. A rigor, o homem probo, por muito tempo, foi relacionado com aquele que seguia a normas morais e os bons costumes de determinada sociedade, estando mais atrelado, incialmente, às questões privadas do indivíduo do que a padrões legais e públicos de conduta.

Não obstante, com a evolução dos tempos e do império do *rule of law* nas searas da vida humana, aquilo que sempre foi considerado correto e honrado nas esferas privadas dos seres humanos – seja por meio de paradigmas religiosos ou metafísicos – passou a ser objeto da lei, sendo o seu cumprimento doravante o parâmetro de homem probo. Surge, a partir de então, a noção de probidade legal e pública, ou seja, qualidade daquele que é reto, fiel e íntegro no cumprimento de seus deveres sociais a fim de se obter o bem comum, conforme a lei.

Com relação ao Estado de Legalidade que se inaugurava, o positivismo jurídico foi crucial para o redimensionamento da moral privada e da ética no mundo da norma, sobretudo na sua contribuição para o conceito de probidade que, em seu viés público, afastava-se desses conceitos. Veja-se, pois, as contribuições de Hans Kelsen sobre o tema:

> O objetivo da Teoria Pura do Direito é livrar, **desligar totalmente o conceito da norma jurídica do conceito de norma moral da qual se origina, e assegurar a legalidade do direito também perante a lei moral.** [...] A norma jurídica converte-se em proposição jurídica, que apresenta a forma básica da lei. (Grifo nosso)[1]

Não obstante a transposição dos parâmetros de probidade para o império da lei, com a maximização dos Estados e das estruturas administrativas, o trato da coisa pública também foi inevitavelmente objeto de parâmetro da norma positivada, na medida em que se exigia tanto quanto do homem comum padrões de condutas corretas quando diante da administração das instituições e dos bens públicos.

Desse modo, exsurge-se a noção de probidade na esfera administrativa, qual seja, o cumprimento do dever legal de retidão, honradez e integridade recaído pelo agente público no cumprimento de suas funções.

Apesar de o positivismo ter traçado diretrizes normativas quanto aos padrões de condutas que se esperam dos agentes públicos, a crise desse modelo veio junto com as críticas consubstanciadas em não aceitar a ideia do direito voltado unicamente para sua normatividade científica – desprovida de nuanças ideológicas – na medida em que o mundo da vida não pode ser substituído por exegese jurídica com suposta completude sistêmica.

Assim, nas palavras de Silvio Roberto de Amorim Júnior, serve a seguinte lição:

> A ideia do Direito desprovido de nuanças ideológicas e voltado unicamente para sua normatividade científica foi questionada pela constatação de que o homem não prescinde de escolhas valorativas e de que o mundo da vida não pode ser substituído por exegese jurídica com suposta completude sistêmica. **A reinserção da Moral no *medium* jurídico tornou-se o caminho pelo qual se buscou afastar a identificação da legitimidade do Direito à estrita legalidade positiva, em reducionismo não condizente com a realidade**[2]**.** (Grifo nosso)

Considerando esse contexto, a própria noção de probidade no âmbito administrativo também sofreu impactos desse pós-positivismo, uma vez que já não se poderia mais revelar a improbidade simplesmente com o descumprimento da letra da lei, mas, sobretudo, a partir da relação de complementação recíproca entre moral

---

[1]KELSEN, Hans. **Teoria pura do direito**: introdução à problemática científica do direito. Tradução J. Cretella Jr. e Agnes Cretella. 6 ed. ver. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2009, p. 85.
[2]AMORIM JUNIOR, Silvio Roberto Oliveira de. **Improbidade administrativa**: procedimento, sanções e aplicação racional. 2 ed. Belo Horizonte: Fórum, 2018, p. 25.

e direito[3]. Isto é, sem retornar à probidade metafísica e sem o páreo do *rule of law*, o homem probo já não mais se verifica com o simples cumprimento da lei, mas também com os postulados da moralidade pública e da ética social.

Outrossim, sobre essa relação pós-positivista, faz-se salutar trazer à baila a lição de Cláudio P. S. Neto e Daniel Sarmento quanto ao tema:

> **O pós-positivismo se caracteriza por buscar a ligação entre o Direito e a Moral por meio da interpretação de princípios jurídicos muito abertos, aos quais é reconhecido pleno caráter normativo.** Ele, porém, não recorre a valores metafísicos ou a doutrinas religiosas para busca da Justiça, mas sim a uma argumentação jurídica mais aberta, intersubjetiva, permeável à Moral, que não se esgota na lógica formal. (Grifo nosso)[4]

Dessarte, a improbidade administrativa, não ilesa a essas repercussões no mundo jurídico, passa a ser considerada como categoria ético-normativa, uma vez que não pode estar desconectada com os princípios que norteiam a Administração Pública, notadamente a moralidade administrativa. Sobre essa categoria, Osório Medina[5] é conclusivo ao afirmar que a improbidade administrativa deve ser vista à luz da ética pública, das normas jurídicas protetoras das funções públicas e dos valores imanentes às Administrações Públicas e aos seus serviços.

A título de elucidação, destaca-se que a moralidade administrativa norteadora da probidade administrativa é a moralidade jurídica, artigo 37, *caput*, da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 (CRFB/88), e não a comum. Em outras palavras, como bem destacou Maurice Hauriou, a moralidade administrativa consiste no conjunto de "regras de conduta tiradas da disciplina interior da Administração"[6].

Dessa maneira, sendo a probidade administrativa o desvendo da moralidade jurídica, a improbidade só pode ser constatada a partir da negação desse princípio. Nesse sentido, veja-se, pois, a contribuição doutrinária de José Afonso da Silva:

> **A probidade administrativa é uma forma de moralidade administrativa** que mereceu consideração especial da Constituição, que pune o ímprobo com a suspensão de direitos políticos (art. 37, §4º). [...]. Cuida-se de uma imoralidade administrativa qualificada. **A improbidade administrativa é**

---

[3]HABERMAS, Jurgen. **Direito e democracia**: entre facticidade e validade. Tradução Flávio Beno Siebeneichler.v. 1. 2 ed. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 2012, p. 141.

[4]SOUZA NETO, Cláudio P. de. SARMENTO, Daniel**. Direito constitucional: teoria, história e métodos de trabalho**. 2 ed. 6 reimpr. Belo Horizonte: Fórum, 2019, p. 201.

[5]OSÓRIO, Fábio Medina. **Teoria da improbidade administrativa**. [livro eletrônico] 4 ed. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2020, primeira parte, cap. II.

[6]HAURIOU, Maurice apud SILVA, José Afonso da. **Curso de direito constitucional positivo**. 37 ed. ver. e atual. São Paulo: Malheiros, 2013, p. 677.

> **uma imoralidade qualificada pelo dano ao erário** e corresponde vantagem ao ímprobo ou a outrem. (Grifo nosso)[7]

De igual modo, outro princípio que fundamenta essa categoria de ilícito ético-normativo é o princípio republicano, haja vista que reforça a ideia de probidade desvinculada à noção de moral privada e a de preocupação com o bom trato dos bens públicos, ou seja, da *res pública* (ou a coisa do povo).

O princípio republicano (ou republicanismo) traduz "conjunto de valores e princípios que norteiam a República em seus traços essenciais"[8], baseando-se na eletividade, na temporariedade dos mandatos e responsabilidade dos governantes, na medida em que extirpa o modelo monárquico de governo e sua principal característica de irresponsabilidade do governante "*the king can do no wrong*"[9].

É nessa atribuição de responsabilidade aos governantes que a improbidade administrativa se calca, pois nela é que se exige padrão de conduta adequado pelo agente público quando na administração da coisa pública, sujeitando-se a sanções, quando constatado desvio, em nome e interesse da coletividade. Nesse viés, a conduta ímproba do agente figura desonra e digressão republicana.

De igual modo, é nesse parâmetro republicado que o princípio da moralidade administrativa também é inserido e contribui para a noção de probidade administrativa no Estado de Direito pós-positivista. Em outras palavras, a não responsabilização dos agentes depende da boa governança em prol do interesse e bem comum, à luz da moralidade jurídica extraída da disciplina interior da Administração Pública.

Portanto, considerando o desenvolvimento jurídico da probidade, particularmente na seara administrativa, sob o auspício do pós-positivismo, pode-se estabelecer a improbidade administrativa como categoria de ilícito civil ético-normativa que dialoga com a ideia de honra do setor público, erigida a partir dos seus princípios norteadores, no marco de uma moralidade institucional de ordem republicana, e que abarca transgressões e patologias normativas consubstanciadas em graves desonestidades e ineficiências funcionais dos agentes públicos.

---

[7]SILVA, José Afonso da. **Curso de direito constitucional positivo**. 37 ed. ver. e atual. São Paulo: Malheiros, 2013, p. 678.
[8]SARLET, I. W. MARINONI, L. G. MITIDIERO, D**. Curso de direito constitucional**. 8 ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2019, p. 299.
[9]CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de direito administrativo**. 33 ed. São Paulo: Atlas, 2019, p. 629.

2.2 Regramento constitucional e internacional da probidade administrativa como espécie de boa gestão pública e boa governança

O agir com probidade diante da coisa pública é preocupação global, na medida em que a sua boa gestão é condição substancial para administração profícua de qualquer governo, seja o brasileiro ou não. É nesse contexto que se faz imprescindível percorrer as dogmáticas atribuídas à improbidade administrativa tanto pela constituição pátria, como pelo Direito Internacional, a fim de constatar sua especialidade diante do conceito de má gestão pública e má governança.

2.2.1 Improbidade administrativa à luz da CRFB/88

A boa gestão pública está estritamente ligada com a probidade administrativa, sendo esta o caminho necessário pelo qual o agente público deve percorrer rumo à satisfação do interesse coletivo. Entretanto, convém destacar que estes dois conceitos não se confundem, haja vista que a má gestão comporta numerosos subtipos de enfermidades, em graus distintos, sendo a improbidade uma delas.

Tanto é verdade, que, inserido nessa amplitude da má gestão pública, estão os crimes de responsabilidade impróprios (infrações político-administrativas)[10] possíveis de serem cometidos por alguns agentes públicos, como o Presidente da República, *vide* art. 85, da CRFB/88. Verifica-se que, a partir desse dispositivo, a prática de improbidade administrativa é uma das causas que enseja tal infração político-administrativa, ou seja, espécie de má gestão pública dessa categoria.

Logo, é nessa esteira de subtipos de patologias da má gestão pública que a improbidade administrativa, como manifestação de imoralidade administrativa qualificada, é tratada pela Constituição da República Federativa do Brasil. Nota-se que a preocupação com a ética institucional, moralidade administrativa e boa gestão pública é extraída de vários dispositivos da sua redação, como, por exemplo, os artigos 5.º, LXVIII, LXIX e LXXIII; 37, *caput* e § 4.º; 142, § 3.º, VI; 72, § 2.º; 85, V, e 52, I, todos da CRFB/88[11].

---

[10]MASSON, Cleber. **Direito penal**: parte geral (arts. 1º a 120). 14 ed. 2 reimpr. Rio de Janeiro: Forense: São Paulo: Método, 2020, p. 187.

[11]BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm. Acesso em: 15 set. 2020.

Como modelo neoconstitucionalista e, por conseguinte, pós-positivista[12], a Constituição Brasileira, ao tratar especificamente da improbidade administrativa, em seu art. 37, § 4º, traça o compromisso estatal com a boa gestão pública à luz dos princípios que regem a Administração Pública. Dessarte, a própria CRFB/88 reafirma o caráter ético-normativo que o legislador infraconstitucional deve se pautar, notadamente no que toca à reaproximação entre o direito e a ética revelada, no Direito Administrativo, pelos princípios da legalidade (juridicidade), da impessoalidade, da moralidade, da publicidade e da eficiência.

Para tanto, faz-se salutar destacar que, dentre as formas da Constituinte combater a má gestão pública, a improbidade administrativa foi eleita como via sancionatória de cunho civil, ou seja, autônomo e independente da seara criminal. Não significa dizer que o Direito Penal não é invocável diante de práticas reveladoras de má gestão pública, haja vista que os crimes contra administração pública previsto no Código Penal[13] – Título XI – é prova de que a boa gestão também não escapa à repressão desse ramo do direito.

A rigor, a redação do art. 37, § 4º, da CRFB/88, ao dispor que "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"[14], não só revela a natureza cível da improbidade como impõe o dever de responsabilização penal derivada do malfeito cometido quando tipificado. Veja-se:

> [...] **a Carta Política ao estabelecer, além das reprimendas no âmbito civil, administrativo e dos direitos políticos, na forma e gradação previstas em lei, no caso, tratando das sanções aos atos de improbidade administrativa descreve as condutas e situações para sua aplicação, que "sem prejuízo da ação penal cabível", para instituir autonomia na responsabilização penal derivada do malfeito cometido. Aqui o legislador constituinte acresceu que, além das sanções civis, o agente público flagrado em malfeitos na administração pública responde também na esfera da ilicitude penal pela conduta imputa assemelhada tipificada por norma criminal**, seja do Código Penal ou de lei especial ou esparsa vigente no ordenamento jurídico. [...] Com efeito, havendo identidade dos ilícitos administrativos com as condutas penais,

[12]BARROSO, L. Roberto apud FERNANDES, B. Gonçalves. **Curso de direito constitucional**. 9 ed. rev. atual. e ampli. Salvador: Juspodivm, 2017, p. 59.
[13]BRASIL. Decreto-Lei 2.848, de 07 de dezembro de 1940. Código Penal. **Diário Oficial da União**, Rio de Janeiro, 31 dez. 1940. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del2848compilado.htm. Acesso em 04 out. 2020.
[14]BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm. Acesso em: 15 set. 2020.

> descritas no rol dos crimes contra a Administração Pública, crimes contra as finanças públicas e aquelas definidas na Lei de Licitação, é dever do órgão do Ministério Público promover a ação penal pública incondicional, denunciando os autores do ato de improbidade administrativa. (Grifo nosso)[15]

O trato constitucional revela então a improbidade como espécie de má gestão pública, ao lado de outros subtipos passíveis de serem constatados por intermédio de tipos penais. Entretanto, mesmo sendo parte de algo mais amplo, a improbidade administrativa comporta outras subespécies em seu núcleo essencial, as quais merecem nota e diferenciação para fins do presente trabalho.

Tal diferenciação recai substancialmente no elemento subjetivo do agente, o qual se pode dar pela forma dolosa ou culposa.

A rigor, o compromisso constitucional com a eficiência, sobretudo após a Emenda Constitucional n.º 19/1998[16], incorporou a dimensão conceitual da moralidade administrativa, sendo que a sua inobservância também tem o condão de constituir ato de improbidade no trato da coisa pública.[17]

Assim, sendo a eficiência padrão de conduta esperado do agente público que se analisa na confluência entre os meios e os fins[18], o ato que a fustigue é digno de ser reputado ímprobo qualquer que seja o elemento subjetivo (dolo, negligência, imprudência ou imperícia, por exemplo).

Dessa forma, a improbidade administrativa, como espécie de má gestão, pode se revestir de transgressões normativas consubstanciadas em graves desonestidades ou ineficiências funcionais.

As graves desonestidades funcionais estão atreladas a atos de agentes públicos voltados intencional e conscientemente para o desvio da finalidade pública, notadamente em prol de interesses privados do sujeito. Em termos gerais, referem-se às práticas de corrupção ocorridas no meio público. Essa espécie revela a pior

---

[15]BEZERRA FILHO, Aluizio. **Manual dos crimes contra o erário**. Salvador: Juspodivm, 2017, p. 48.
[16]BRASIL. **Emenda constitucional n. 19, de 04 de junho de 1998**. Modifica o regime e dispõe sobre princípios e normas da Administração Pública, servidores e agentes políticos, controle de despesas e finanças públicas e custeio de atividades a cargo do Distrito Federal, e dá outras providências.. Brasília, DF: Presidência da República, 1998. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc19.htm . Acesso em: 25 fev. 2021.
[17]SILVA, José Afonso da. **Curso de direito constitucional positivo**. 37 ed. ver. e atual. São Paulo: Malheiros, 2013, p. 678.
[18]BATISTA JÚNIOR, Onofre Alves. **Princípio constitucional da eficiência administrativa**. 2 ed. rev. e atual. Belo Horizonte: Fórum, 2012, p. 182.

faceta da má gestão, uma vez que conota a intenção do agente em fustigar a finalidade precípua da Administração Pública.

Com isso, urge assentar a distinção entre o ato de improbidade administrativa com o ato de corrupção, costumeiramente tratados como sinônimos. Sobre o tema, Emerson Garcia e Rogério Pacheco Alves[19] são claros ao elucidar a relação de gênero e espécie que envolve esses fenômenos:

> Especificamente em relação à esfera estatal, a corrupção indica o uso ou a omissão, pelo agente público, do poder que a lei lhe outorgou em busca da obtenção de uma vantagem indevida para si ou para terceiros, relegando a plano secundário os legítimos fins contemplados na norma. Desvio de poder e enriquecimento ilícito são elementos característicos da corrupção. [...] **a corrupção configura tão somente uma das faces do ato de improbidade, o qual possui um espectro de maior amplitude**, englobando condutas que não poderiam ser facilmente enquadradas sob a epígrafe dos atos de corrupção. **Improbidade e corrupção relacionam-se entre si como gênero e espécie, sendo esta absorvida por aquela.** (Grifo nosso)[20]

Doutro flanco, a noção de improbidade como graves ineficiências funcionais exige de o homem probo agir sempre diligente e atento ao compromisso com o bem coletivo, e não necessariamente desonesto.

Assim, a intenção e a consciência em praticar tais condutas não figuram como essenciais para a sua repressão pelo Direito Administrativo Sancionador, mas sim a falta de diligência e comprometimento com as funções públicas, à luz do princípio da eficiência e da proporcionalidade.

Reitera-se que o ato lesivo deve ser grave e não só ineficiente. Esse entendimento prestigia a natureza humana do agente público, pois como bem obtempera Osório Medina “temos que avaliar se foi respeitada a margem humana de falibilidade funcional, dentro daquilo que se pode designar como erro juridicamente tolerável.”[21]

Portanto, o delineamento constitucional da improbidade administrativa é claro em versá-la como espécie de má gestão pública, não sendo o único instrumento

---

[19]GARCIA, Emerson. ALVES, R. Pacheco. **Improbidade administrativa**. 8 ed. rev., ampli. e atual. São Paulo: Saraiva, 2014. Disponível em: https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9788502228177/. Acesso em: 15 set 2020.

[20]GARCIA, Emerson. ALVES, R. Pacheco. **Improbidade administrativa**. 8 ed. rev., ampli. e atual. São Paulo: Saraiva, 2014, 9788502228177. Disponível em: https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9788502228177/. Acesso em: 15 set 2020.

[21]OSÓRIO, Fábio Medina. **Teoria da improbidade administrativa**. [livro eletrônico]4 ed. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2020, primeira parte, cap. I.

eleito pelo constituinte para preservar a honra no setor público e a moralidade institucional republicana, na medida em que os ilícitos penais e as infrações político-administrativas também se prestam a esse desiderato.

2.2.2 Improbidade administrativa à luz do Direito Internacional

No seio do Direito Internacional, notadamente no seu viés de proteção dos direitos humanos, a probidade administrativa também é tratada como parte de bem jurídico mais amplo, assim como é no direito nacional em relação à boa gestão pública. Com efeito, o sistema internacional, preocupado com as violações de direitos humanos ocorridas em virtude de graves desonestidades e ineficiências funcionais, consagrou o direito à boa governança (*right to good governance* ou *right to good administration*)[22].

O conceito desse direito é extraído de várias normas internacionais e figura como fruto de intenso debate no seio da Organização das Nações Unidas (ONU), especialmente no Alto Comissariado das Nações Unidas e no Conselho de Direitos Humanos.

A partir disso, extrai-se que o compromisso entre as nações está pautado na periculosidade das práticas de corrupção[23] – presentes em todo o globo – e na necessidade de agir com honestidade e diligência em relação à coisa pública, como meio de proteção dos direitos humanos[24].

Nesse ínterim, a Alta Comissária para os Direitos Humanos da ONU, Navi Pillay, em discurso de março de 2013, destacou bem o efeito da corrupção ao dizer: "a corrupção mata" ("*corruption kills*").

---

[22]RAMOS, André de Carvalho. **Curso de direitos humanos**. 7 ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2020, p. 983.

[23]O conceito de corrupção aqui é empregado no sentido amplo e não como espécie de improbidade administrativa, tal qual estabelecido pelo ordenamento brasileiro. Em seu sentido amplo, aplica-se a contribuição de Zimmer Júnior, segundo qual "o termo 'corrupção' está relacionado com a ideia de deterioração, isto é, com a modificação das características originais de determinada substância". ZIMMER JÚNIOR, **Corrupção e improbidade administrativa**: cenários de risco e a responsabilização dos agentes públicos municipais. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2018.

[24]Essa ideia de atos de improbidade administrativa como fatores impeditivos da efetiva concretização dos Direitos Humanos também é compartilhada na obra de Sílvio R. O. de A. Júnior. AMORIM JUNIOR, Silvio Roberto Oliveira de. **Improbidade administrativa**: procedimento, sanções e aplicação racional. 2 ed. Belo Horizonte: Fórum, 2018.

> **Vamos ser claros. A corrupção mata**. O dinheiro roubado por meio de corrupção a cada ano é o suficiente para alimentar 80 vezes os famintos do mundo. Aproximadamente 870 milhões de pessoas vão para a cama com fome todas as noites, muitas delas crianças; a corrupção lhes nega o direito à alimentação e, em alguns casos, o direito para a vida. **Uma abordagem de combate à corrupção baseada nos direitos humanos responde ao apelo retumbante das pessoas por uma ordem social, política e econômica que cumpre as promessas de "liberdade do medo e da necessidade"**. (Grifo e tradução nossa).[25]

Destaca-se que o sistema onusiano[26] não é o único a tratar do assunto, eis que os sistemas regionais também contam com convenções e tratados internacionais que tutelam a boa governança. São os casos da *Inter-American Convention Against Corruption*[27]*, no âmbito da Organização dos Estados Americanos (OEA), Convention on the Fight against Corruption involving Officials of the European Communities or Officials of Member States of the European Union*[28]*, no âmbito do Conselho da Europa (CE)* e a Carta de Direitos Fundamentais da União Europeia[29], que estatui o direito à boa administração em seu artigo 41.

Compilando as disposições internacionais sobre o tema, erige-se conceito de direito à boa governança como um dos direitos humanos que deve ser observado e tutelado pelos estados nacionais, sob pena de ser responsabilizado perante as cortes internacionais de justiça. Sobre esse conceito, os ensinamentos de André de Carvalho Ramos são muito pertinentes:

---

[25]Let us be clear. Corruption kills. The money stolen through corruption every year is enough to feed the world's hungry 80 times over. Nearly 870 million people go to bed hungry every night, many of them children; corruption denies them their right to food, and, in some cases, their right to life. A human rights-based approach to anti-corruption responds to the people's resounding call for a social, political and economic order that delivers on the promises of "freedom from fear and want. Disponível em:https://www.ohchr.org/Documents/Issues/Development/GoodGovernance/Corruption/HRCaseAgainstCorruption.pdf. Acesso em 17 set. 2020.

[26]Trata-se de expressão utilizada por autores, como David Augusto Fernandes, para se referir ao sistema organizacional e normativo decorrente da Organização das Nações Unidas (ONU). FERNANDES, David Augusto. **Sistema onusiano**: uma contribuição político-jurídica da organização das nações unidas. Rio de Janeiro: Ágora 2, 2015.

[27]ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS AMERICANOS. **Convenção interamericana contra a corrupção**. Caracas, Venezuela, em 29 de março de 1996. Disponível em http://www.oas.org/en/sla/dil/inter_american_treaties_B-58_against_Corruption.asp. Acesso em: 25 fev. 2021.

[28]UNIÃO EUROPEIA. **Convenção relativa à luta contra a corrupção em que estejam envolvidos funcionários das comunidades europeias ou dos estados-membros da união europeia.** Bruxelas, Bélgica, em 28 de setembro de 2005. Disponível em: https://www.ministeriopublico.pt/instrumento/convencao-relativa-luta-contra-corrupcao-em-que-estejam-envolvidos-funcionarios-das-18. Acesso em 25 fev. 2021.

[29]UNIÃO EUROPEIA. **Carta dos direitos fundamentais da união europeia**. Bruxelas, Bélgica, proclamada em 07 de dezembro de 2000. Disponível em: https://infoeuropa.eurocid.pt/registo/000040181/documento/0001/. Acesso em 25 fev. 2021.

> **O direito à boa governança consiste na exigência de um agir governamental baseado na transparência, responsabilização do governante, igualdade, legalidade, não discriminação e participação**. Como o regime jurídico dos direitos humanos contempla a indivisibilidade e a interdependência, **o direito à boa governança relaciona-se com o (i) direito à informação, (ii) direito à igualdade (evitando que a administração seja corrompida para beneficiar alguns), (iii) legalidade,** (iv) liberdade de expressão (aceitando as críticas) e (v) direito ao sufrágio passivo (evitando que aqueles envolvidos em práticas contrárias ao direito à boa governança possam retornar ao poder). (Grifo nosso)[30].

Percebe-se, portanto, que o direito à boa governança possui amplitude semelhante a que possui o direito à boa gestão no ordenamento pátrio, sendo a probidade administrativa tutelada de forma equivalente no âmbito internacional, sobretudo em seu viés de promoção de direitos humanos.

Veja, ademais, que ao relacionar o direito à boa governança com o direito à informação, à igualdade e à legalidade, esse direito humano compreende a repressão de atos ímprobos consubstanciados tanto em graves desonestidades como em ineficiências funcionais.

Assim, é possível concluir que o direito à boa governança não se presta apenas a reprovar atos de corrupção (ou graves desonestidades funcionais), como espécie de improbidade administrativa, pois transpassa a ideia de "abuso do cargo público para obtenção de ganhos privados"[31], e alcança as graves ineficiências ocasionadas pela inobservância negligente da legalidade, formalidade e procedimentos que se pautam a Administração Pública.

É nesse contexto normativo que o direito à boa governança e da boa gestão se mostram como direitos humanos e fundamentais, respectivamente[32]. Desse modo, a probidade administrativa, como espécie desses direitos, é tratada na mais alta conta jurídica e deve ser amparada por todos os instrumentos que se valem as normas dessa categoria. Assim, o combate aos atos de improbidade administrativa

---

[30]RAMOS, André de Carvalho. **Curso de direitos humanos**. 7 ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2020. p. 983.

[31]WORLD BANK GROUP. Poverty and Economic Management. **Helping countries combat corruption**: the role of the World Bank. set. 1997, p. 8. Disponível em: http://www1.worldbank.org/publicsector/anticorrupt/corruptn/corrptn.pdf. Acesso em 17 set. 2020.

[32]A diferenciação de tratamento realizada nesse ponto entre direitos humanos e direitos fundamentais é pautada nas lições de Valério de Oliveira Mazzuoli que tratam os direitos fundamentais como direitos previstos nos textos constitucionais e os direitos humanos como os previstos em normas internacionais, especialmente em tratados. MAZZUOLI, V. D. **Curso de Direitos Humanos**. 6 ed. Rio de Janeiro: Forense; São Paulo: Método, 2019. 9788530982843. Disponível em: https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9788530982843/. Acesso em: 17 set 2020.

revela compromisso não só com a CRFB/88, mas também com toda a comunidade internacional, sendo mais uma razão para que a sua tutela seja incisiva e eficiente.

2.3 O microssistema interno de proteção à boa gestão e ao patrimônio público

A necessidade de se estabelecer microssistema pátrio dessa natureza é imperativo que se extrai da norma constitucional quanto aos possíveis subtipos de patologias da má gestão pública, como são os atos de improbidade administrativa, os crimes de responsabilidade e os crimes comuns, por exemplo.

No tocante aos atos de improbidade, a CRFB/88 exigiu do legislador infraconstitucional regulamentação específica quando a esse ilícito civil, uma vez que se limitou a estabelecer em seu art. 37, § 4º, algumas sanções aplicáveis ao agente ímprobo (suspensão dos direitos políticos, perda da função pública, a indisponibilidade dos bens e o ressarcimento ao erário). Nada obstante, essa necessidade de regulamentação também se manifestou nas demais manifestações de má gestão pública.

É esse conjunto de normas específicas e regulamentadoras que é considerado microssistema nacional de proteção da boa gestão e do patrimônio público, na medida em que compreende as inúmeras normas legais protetoras desse direito fundamental. Dessarte, considerando as manifestações variantes da má gestão pública, essas normas podem ser de cunho material (penal, civil ou administrativo) e processual, a depender da situação.

A técnica normativa de versar sobre determinados interesses e direitos sempre foi alvo de centralidade sistêmica, por meio de Códigos, como é o trato legal do Direito Civil e Penal no ordenamento brasileiro, por exemplo. Todavia, a “Era da Descodificação” (“L´Età dela Decodificazione”)[33] influenciou demasiadamente os temas de altas nuances e peculiaridades que escapam da univocidade dos códigos tradicionais. Assim procedeu a construção dos microssistemas em discussão.

Faz-se salutar destacar que a necessidade de estabelecer microssistema normativo e, por conseguinte, leis com várias peculiaridades, quanto aos sujeitos, aos atos e às sanções, por exemplo, reside, outrossim, numa explicação lógica sobre o lugar em que a má gestão pública pode se manifestar, uma vez que ela não

[33]DIDIER JÚNIOR, Fredie. **Curso de direito processual civil**: processo coletivo. 13 ed. Salvador: Juspodivm, 2019, p. 64.

é onipresente na Administração Pública. Sobre essa questão, José Antônio Martins contribui com a seguinte reflexão:

> **Há uma noção clássica na filosofia que diz que todas as coisas têm matéria e forma.** O homem, por exemplo, tem o corpo como matéria e a sua alma como forma [...] Num Estado também há matéria e forma, sendo, em geral, a matéria constituída pelo povo, conjunto dos cidadãos, e a forma, pelo regime político ali instalado. Mas tanto a matéria quanto a forma, em se tratando do Estado, possuem partes, não são um todo. [...]. Assim como a matéria possui várias partes ou grupos, **a forma do Estado não é uma coisa só**. Caso digamos que a forma de um Estado está no fato de ele ser uma república, esse governo é composto de outros órgãos. [...]. Esses órgãos que formam o Estado também são chamados de instituições. Em outras palavras, o conjunto das instituições compõe a forma do Estado. **Portanto, quando falamos que há corrupção num Estado, convém analisar se é no Estado como um todo, no conjunto das suas instituições e em toda a sua população, ou se essa corrupção está restrita a alguma das partes,** seja da forma, seja da matéria. Como regra, a corrupção nunca atinge todo o corpo político e todas as instituições de uma só vez, sempre há alguma parte que resiste e ainda não foi contaminada, pois é impossível que um Estado corrompido em todas as suas partes consiga sobreviver. [...] **quando falamos de corrupção política, temos de ter em mente que são pessoas que praticam as ações corruptas, são os homens públicos, funcionários e políticos eleitos que realizam os atos de corrupção. É importante frisar isso para que não se cometa um erro muito comum, que é atribuir a um coletivo abstrato as responsabilidades por ações de indivíduos.** (Grifo nosso)[34]

É nessa exegese individual e pessoal da prática de atos de má gestão pública que o microssistema se constrói, haja vista que pretende, por meio de cada lei regulamentadora, tutelar a boa gestão com base na peculiaridade de cada caso, à luz do cargo do agente público e das consequências dos atos, por exemplo.

Por isso que a forma de microssistema possui a melhor técnica para a tutela efetiva da boa gestão e do patrimônio público, haja vista sua maior capacidade de individualizar as condutas, os agentes e as sanções que devem orbitar nesses casos, dado que não se trata de patologia generalizada ensejadora de remédio genérico descurado da proporcionalidade e da particularidade presente nesses atos.

Dessarte, atualmente, o microssistema de proteção da boa gestão e do patrimônio público pode ser revelado por meio de alguns diplomas normativos em específico, como a Lei n.º 8.666/1993 (Lei Geral de Licitações e Contratos)[35] Lei n.º 14.133/2021 (Lei de Licitações e Contratos), Lei n.º 9.613/1998 (Lei de Lavagem de

[34]MARTINS, José Antônio. **Corrupção**. São Paulo: Globo, 2008, p. 37/38.

[35]A despeito da publicação e vigência da nova Lei de Licitações e Contratos, a Lei n.º 8.666/1993 mantém sua vigência até 2 (dois) anos de publicação daquela, *vide* art. 193, II, da Lei n.º 14.133/2021, motivo pelo qual se subsiste temporariamente no compêndio normativo do microssistema em tela.

Capitais), Lei n.º 12.846/2013 (Lei Anticorrupção), Lei n.º 1.079/1950, Decreto-lei n.º 201/1967, Decreto-lei n.º 2.848/1940 (Código Penal), Lei n.º 7.347/195 (Lei da Ação Civil Pública), Lei n.º 8.112/1990, Lei n.º 12.850/2013 (Lei do Crime Organizado) e, principalmente, a Lei n.º 8.429/1992 (Lei de Improbidade Administrativa), objeto do presente estudo.

A Lei de Improbidade Administrativa (LIA), em especial, possui regramento específico e de suma importância nesse microssistema, uma vez que possui maior amplitude típica de atos que violem a boa gestão pública. Essa amplitude compreende a noção de sujeitos ativos, passivos, modalidade de condutas e legitimados processuais. Essa característica faz com que alguns autores a denomina de Lei Geral de Improbidade Administrativa ou Código Geral de Conduta[36].

Com isso, em comparação às demais leis do microssistema, como a Lei Anticorrupção, restrita à punição de pessoas jurídicas, a LIA possui maior amplitude normativa. Outrossim, essa característica é constatada por meio da tipificação aberta de suas modalidades: enriquecimento ilícito (artigo 9º, da LIA), danos ao erário (art. 10, da LIA) e violação aos princípios da Administração Pública (artigo 11, da LIA). Com isso, significa dizer que as condutas descritas na lei como atos ímprobos são meramente exemplificativos (*numerus apertus*)[37].

Essa generalidade normativo-típica da LIA não impede que ela dialogue sistematicamente com outros instrumentos legais do microssistema em tela. Em verdade, a diálogo das fontes mostra-se como dever e não só como possibilidade nesse ambiente sistêmico, haja vista que, conforme Cláudia Lima Marques[38], trazendo ao Brasil a Teoria do Diálogo das Fontes, desenvolvida por Erik Jayme, as normas jurídicas, mesmo pertencentes a ramos jurídicos distintos, não se devem excluir, mas se complementar.

Portanto, tem-se a LIA como norma do microssistema de proteção à boa gestão e ao patrimônio público, o que exige do intérprete análise de seus

---

[36]A expressão cunhada por Fábio Medina de Osório se pauta na força coercitiva e cogente que essa norma jurídica de alcance nacional e balizadora de todo o setor público possui. Convém destacar que o autor não pretende tomar a ideia de Código em seu sentido tradicional/clássico da expressão, mas em sua expressão mais atual, herdada dos valores inspiradores dos famosos Códigos norte-americanos de direito, com, por exemplo, o *Foreign Corrupt Pratique Ac*t de 1977. Normas desse jaez visa contribuir com um ideal de racionalização das normas e possibilitar uma melhor visibilidade, por consequência. OSÓRIO, Fábio Medina. **Teoria da improbidade administrativa**. [livro eletrônico] 4 ed. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2020.

[37]CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de direito administrativo**. 33 ed. São Paulo: Atlas, 2019, p. 1153.

[38]MARQUES, C. L. apud BASTOS, F. **Curso de Processo Coletivo**. Indaiatuba: Foco, 2018, p. 23.

dispositivos materiais e processuais pautada no diálogo das fontes com os demais diplomas legais que o integram.

2.4 Consensualidade como meio de alternativo de solução de conflitos

Há anos, a consensualidade é tida como um dos meios alternativos de solução de conflitos nos sistemas de justiça existentes, tendo, todavia, apresentado certo protagonismo no fim do século passado, particularmente no ordenamento jurídico pátrio. Isso se deve à influência doutrinária de Mauro Cappelletti e Bryant Garth[39], com a terceira onda de acesso à justiça, e ao acolhimento gradual da consensualidade inclusive no âmbito penal.

Ademais, a solução pacífica das controvérsias é compromisso da ordem constitucional que se extrai do próprio preâmbulo da Constituinte[40], o que faz da consensualidade não só meio alternativo de solução de conflitos, como também pilar axiológico do sistema de justiça brasileiro.

Não obstante, esse fenômeno de autocomposição espontânea se manifesta por várias formas e espécies que são relevantes para aferir a sua compatibilidade com o microssistema a ser inserido. Sobre as espécies de autocomposição, é válida a lição da doutrina de Rodolfo de Camargo Mancuso:

> Dado que a ação judicial se apresenta como uma faculdade disponibilizada a quem se afirma titular de um direito, **pode dar-se que uma controvérsia sequer chegue a ser judicializada, seja porque o interessado delibere não exercer seu pretendido direito, a ele renunciando** (já que não existe o dever de ação), **seja porque a controvérsia vem a se resolver no plano da autocomposição extrajudicia**l, como, por exemplo, se é firmado um Termo de Ajustamento de Conduta, entre o interessado e o Ministério Público; **ou ainda, quando os interessados celebram acordo, diretamente ou mediante a intercessão de um agente facilitador, tal o conciliador,** valendo lembrar que o art. 840 do CCi conceitua a transação como o modo de os interessados "terminarem o litígio mediante concessões

[39]CAPPELLETTI, Mauro. GARTH, Bryant. Acesso à justiça. Tradução de Ellen Gracie Northfleet. Porto Alegre: Fabris, 1998, p. 83/84.

[40]"Nós, representantes do povo brasileiro, reunidos em Assembléia Nacional Constituinte para instituir um Estado Democrático, destinado a assegurar o exercício dos direitos sociais e individuais, a liberdade, a segurança, o bem-estar, o desenvolvimento, a igualdade e a justiça como valores supremos de uma sociedade fraterna, pluralista e sem preconceitos, fundada na harmonia social e comprometida, na ordem interna e internacional, **com a solução pacífica das controvérsias, promulgamos**, sob a proteção de Deus, a seguinte CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL." (Grifo nosso)

> mútuas". **Tais casos configuram, pois, espécies de autocomposição espontânea.** (Grifo nosso)[41]

De igual modo, há formas de consensualidade que não visam necessariamente evitar a judicialização, mas colaborar com ela em troca de benefício processual ou material. Essas espécies estão mais presentes nos ramos do Direito Penal e do Administrativo Sancionador, uma vez que se pautam, de sobremaneira, na indisponibilidade dos interesses e obrigatoriedade da persecução.

Quanto à consensualidade de colaboração em específico, ela já está presente no sistema jurídico brasileiro desde o século passado, por intermédio da Lei n.º 8.072/90 (Lei dos Crimes Hediondos), que, em seu art. 8º, parágrafo único, previa a redução da pena para o "participante e o associado que denunciar à autoridade o bando ou quadrilha"[42], dando prosseguimento em outros graus e espécies, com o passar dos anos, notadamente em relação ao crime organizado.

Sobre essa categoria de consensualidade que compreende a de colaboração, o escólio de Emerson Garcia é de extrema clareza:

> **A consensualidade pode visar, pura e simplesmente, à cessação de uma prática ilícita ou ao aperfeiçoamento de uma atividade**, sem qualquer incursão no plano sancionador propriamente dito, destinando-se, muitas vezes, a evitar a caracterização de um ilícito passível de sanção. A consensualidade também pode estar funcionalmente voltada à obtenção de um benefício no plano sancionador. Nesse caso, pode assumir os contornos de consensualidade de colaboração ou puramente de reprimenda. **A consensualidade de colaboração** é caracterizada pela obtenção de um benefício em razão do fornecimento de informações úteis ao Poder Público na realização dos fins previstos em lei. [...]. Apesar de a voluntariedade no agir ser da essência dessa figura, a exemplo dos clássicos institutos penais da desistência voluntária e do arrependimento eficaz, a colaboração exige um *plus*, vale dizer, que o colaborador forneça informações úteis a outros propósitos correlatos ao ilícito que praticou (v.g.: localização da vítima, individualização de comparsas, descobertas de ilícitos até então desconhecidos etc.) **Na consensualidade de pura reprimenda**, por sua vez, o autor aceita a imediata oposição de uma restrição em sua esfera jurídica, não sendo necessário que ofereça informações úteis. (Grifo nosso)[43]

---

[41]MANCUSO,.R. de D. **Teoria geral do processo**. Rio de Janeiro: Forense; São Paulo: Método, 2020, p. 142.
[42]CUNHA, Rogério Sanches. **Leis penais especiais**: comentadas artigo por artigo. 2 ed. rev. ampl. e atual. Salvador: Juspodivm, 2019, p.1976.
[43]GARCIA, Emerson. A consensualidade no direito sancionador brasileiro: potencial de incidência no âmbito da Lei nº 8.429/1992. **Revista do Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro.** n. 66, p. 28-82. dez. 2017, p. 37-38.

Desse modo, diante da multiplicidade de forma que a consensualidade pode se manifestar no ordenamento jurídico, a partir do objetivo de cada uma, a sua incorporação em determinada lei deve levar em consideração todo o (micro)sistema no qual está inserta. Atender a esse compromisso teleológico é de suma importância na fixação do regime jurídico – requisitos e pressupostos – de cada instituto revelador de autocomposição espontânea que venha a ser prevista em lei, a fim de não fustigar uma das suas utilidades contemporâneas: efetivar o acesso à justiça satisfativa e eficiente.

2.5 Consensualidade na lei brasileira de improbidade administrativa

A despeito de ser fenômeno que invadiu várias partes do sistema jurídico brasileiro, inclusive em vários diplomas legais do microssistema de proteção do patrimônio e da boa gestão pública[44], a consensualidade no âmbito da LIA sempre foi objeto de discussão quanto à sua dimensão e possibilidade jurídica.

O entrave jurídico residia na literalidade do art. 17, § 1º, redação original da LIA, que assim previa: "É vedada a transação, acordo ou conciliação nas ações de que trata o *caput*"[45]. Tal entendimento foi cada vez mais enfraquecido com a passar dos anos, sobretudo diante da possibilidade de realizar transações na seara do direito penal, em 1995, com a Lei n.º 9.099/1995 (Lei dos Juizados Especiais), que trouxe a possibilidade jurídica da consensualidade de pura reprimenda no ramo do direito mais invasivo das garantias fundamentais.

É nessa esteira que várias doutrinas brasileiras já soavam no sentido de revogação tácita do dispositivo mencionado, como é o caso de Rodrigo da Silva Brandalise[46], Matheus Carvalho[47] e Antônio do Passo Cabral[48]. Veja-se, pois, a linha argumentativa deste:

---

[44]Os casos mais notórios são os consubstanciados na possibilidade de Acordo de Leniência previsto no art. 16, da Lei n.º 12.846/2013 (Lei Anticorrupção) e no Termo de Ajustamento de Conduta, art. 5º, § 6º, da Lei n.º 7.347/1985 (Lei da Ação Civil Pública).

[45]BRASIL. **Lei nº 8.429, de 02 de junho de 1992**. 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. Brasília, DF, 02 jun. 1992. Disponível em: < https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L8429.htm>. Acesso em: 06 set. 2020.

[46]BANDALISE, Rodrigo da Silva. Lei de improbidade administrativa, artigo 17, §1º: 25 anos depois, ele ainda se justifica?. **Revista do Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro.** n. 66. p. 208. dez. 2017.

> De fato, **a lei de improbidade administrativa**, embora seja muito atual ainda hoje, **foi elaborada no início da década de 1990**, publicada em 1992. **De lá pra cá, houve intensa guinada do ordenamento jurídico na direção da consensualidade e convencionalidade** [...]. Até mesmo a pretensão penal passou a ser em grande medida objeto de acordo. É verdade que um ato ilícito que leve à sanção de improbidade nem sempre repercutirá na esfera penal. Mas é muito comum que isso aconteça: normalmente, pelo fenômeno chamado aqui e ali de "incidência múltipla" [...]. Nesses casos, repita-se, frequentes no campo da improbidade administrativa, **seria de fato curioso que a pretensão punitiva criminal pudesse ser transacionada, convencionada, mas a pretensão civil da improbidade não.** (Grifo nosso)[49]

Foi à luz dessa incoerência sistêmica apontada pela doutrina que a vedação do art. 17, § 1º, da LIA, foi extirpada pela Lei n.º 13.964/2019 (Lei do Pacote Anticrime). Destarte, essa lei alteradora não só permitiu a possibilidade de consensualidade no âmbito da improbidade administrativa, art. 17, § 10-A, da LIA, como também inaugurou o Acordo de Não Persecução Cível, instituto possível de ser avençado nas ações de que trata a lei, *vide* art. 17, § 1º, da LIA[50].

Nota-se, contudo, que a lei reformadora não regulamentou o instituto, deixando de prever principalmente seus pressupostos, requisitos e forma, restando ao intérprete, em sede de direito legislado, tão somente a literalidade do art. 17, § 1º, *in fine*, da LIA, que dispõe o dever de o acordo ser celebrado "nos termos desta lei". Logo, tem-se, atualmente, instituto não regulamentado que precisa ser operacionalizado à luz do diálogo das fontes do microssistema em tela.

---

[47]CARVALHO, M. **Manual de direito administrativo**. 6 ed. rev. ampl. e atual. Salvador: Juspodivm, 2019, p. 1007.

[48]CABRAL. A. do P. A resolução n.º 118 do Conselho Nacional do Ministério Público e as convenções processuais**. Negócios Processuais**. 4 ed. Salvador: Judpodivm, 2019.

[49]CABRAL. A. do P. A resolução n.º 118 do Conselho Nacional do Ministério Público e as convenções processuais**. Negócios Processuais**. 4 ed. Salvador: Judpodivm, 2019, p. 726/727.

[50]TAVARES, João Paulo L. G. A colaboração premiada nas ações de improbidade administrativa. **Pacote anticrime**: Lei 13.964/2019 na visão de procuradores da república. Coordenador: João Paulo L. Tavares. Salvador: Judpodivm, 2019, p 105.

3 O ACORDO DE NÃO PERSECUÇÃO CÍVEL

Nesse capítulo, pretende-se elucidar os principais pontos afetos ao Acordo de Não Persecução Cível (ANPC), como sua natureza jurídica, tratamento legislativo atual e eventuais requisitos e pressupostos que podem ser atribuídos para sua operacionalização efetiva. Para tanto, será percorrido, inevitavelmente, o contexto social/histórico que o processo legislativo da Lei n.º 13.964/2019 (Lei Anticrime) esteve imbuído e os fatores políticos que influenciaram o atual cenário de falta de regulamentação legal do ANPC (art. 17, § 1º, da LIA).

3.1 Contexto de criação da Lei n.º 13.964/2019 – Lei Anticrime

O desejo de mudança do sistema de justiça é algo crescente no sentimento social brasileiro há anos, especialmente no que toca à "impunidade" de crimes e ilícitos cível-administrativo cometidos pelos agentes do alto escalão do governo (*white colar crime*)[51]. Esse anseio social pode ser constatado já no ano de 2016, oportunidade em que as "10 medidas contra a corrupção"[52] contaram com o apoio formal de 1,5 milhões de assinaturas de cidadãos do país, possibilitando, assim, que fosse apresentado ao Congresso Nacional projeto de lei de iniciativa popular[53].

Dentre essas dez, a quinta medida tinha como finalidade a reforma do procedimento das ações de improbidade administrativa, tendo em vista a necessidade de operá-las com maior celeridade e eficiência judicial e, com isso, combater esse cenário de impunidade desses ilícitos. Para tanto, uma das novidades jurídicas que a proposta legislativa tinha como objeto era a inclusão de

---

[51]Essa expressão foi apresentada pela primeira vez à Sociedade Americana de Sociologia, em 1939, por Edwin Sutherland. Ao tempo, os crimes de colarinho branco caracterizavam-se pelo status respeitável do autor e a interação da atividade criminosa com a sua profissão.

[52]As "10 medidas contra a corrupção" originaram-se de iniciativa de membros do Ministério Público Federal, integrantes da Força-tarefa da Lava Jato em Curitiba – PR, no ano de 2014, e tinham como base suas experiências na atuação contra os ilícitos de corrupção. Assim, começaram a desenvolver propostas de alterações legislativas que tornassem mais efetivo o combate à corrupção, à improbidade e à impunidade desses atos. A consolidação dos estudos e propostas realizadas se verificou já no ano seguinte, oportunidade em que se promoveu o lançamento nacional da campanha "10 medidas contra a corrupção".

[53]A história da formulação das 10 medidas contra a corrupção é didaticamente ilustrada no site do Ministério Público Federal. Disponível em: http://www.mpf.mp.br/pgr/noticias-pgr/10-medidas-contra-a-corrupcao-mpf-supera-a-meta-de-1-5-milhao-de-assinaturas.

dispositivo na LIA que permitisse a celebração de acordo de leniência no âmbito de sua aplicação, por intermédio do Ministério Público.

Da justificativa que acompanhou o anteprojeto de lei referente à quinta medida, extrai-se o seguinte:

> No microssistema brasileiro de combate à corrupção há previsão expressa de acordo de colaboração premiada na esfera criminal (Leis nºs 9.034/1995, 9.613/1998, 9.807/1999 e mais recentemente a Lei nº 12.850/2013), no âmbito das infrações contra a ordem econômica (Lei nº 12.529/2011) e na Lei Anticorrupção (Lei nº 12.846/2013). **Já a esfera de responsabilização da improbidade administrativa, uma das mais importantes no combate à corrupção, não dispõe de um acordo de leniência próprio, explicitado em lei, disposto a entregar benefícios legais ao investigado que se dispõe a colaborar efetivamente com as autoridades competentes.** Dita lacuna acaba por gerar uma incoerência no sistema, pois um mesmo fato pode gerar consequências sancionadoras nas diversas instâncias, o que pode gerar um certo temor ao potencial colaborador de entregar provas em troca de benefício numa instância e se autoincriminar em outra instância em troca de nenhum prêmio. (Grifo nosso)[54]

Percebe-se, com isso, que a tentativa de inserir consensualidade no âmbito da LIA não é de hoje e muito menos inovação da Lei n.º 13.964/2019 (Lei Anticrime).

Ocorre que a proposta legislativa verificada acima não passou pelo crivo legislativo necessário para se converter em lei e fez com que os traços originários contrários à consensualidade (de colaboração ou não) da persecução cível dos atos de improbidade administrativa se mantivessem inalterados, no direito legislado.

Não obstante, anos depois, com a Lei Anticrime[55], grandes transformações pautadas em sentimentos semelhantes aos que sustentaram as “10 medidas contra a corrupção” fizeram-se presença no ordenamento jurídico. Destarte, a LIA não poderia estar ilesa a essas alterações, sobretudo no que atina à possibilidade de meios alternativos de solução de conflitos em seu bojo, motivo pelo qual o art. 17, § 1º, redação original, da LIA, foi alterado a fim de prever a possibilidade do ANPC.

Convém destacar, doutro flanco, que a Lei Anticrime possui natureza mista, dado que versa sobre direito penal, processual penal – comum e militar -, e administrativa. Com isso, houve alterações e inclusões de inúmeros dispositivos do

---

[54] Disponível em: http://www.dezmedidas.mpf.mp.br/apresentacao/conheca-as-medidas/docs/medida_5_versao-2015-06-25.pdf p. 12/13.

[55] Essa lei foi aprovada em decorrência da apresentação do Projeto de Lei (PL) n.º 10.372/2018, da Câmara dos Deputados, oportunidade em que foram reunidas propostas de comissão ordenada pelo Ministro do Supremo Tribunal Federal, Alexandre de Moraes, em 2018, e do Ministro da Justiça e Segurança Pública, em 2019. Foi nesta ultima eventualidade que o projeto foi alcunhado de “Pacote Anticrime”.

ordenamento jurídico brasileiro. Uma delas merecedora de destaque é a inclusão do art. 28-A do Código de Processo Penal (CPP), que introduziu no direito legislado a possibilidade de se firmar Acordo de Não Persecução Penal (ANPP) para determinados crimes, de forma semelhante ao já regulamentado pelo Conselho Nacional do Ministério Público (Resolução n.º 181, de 7 de agosto de 2017)[56].

Esse instituto de barganha possui características próprias do sistema criminal, sendo que seus requisitos, condições e implicações são notoriamente peculiares a essa esfera do direito. Isso se constata a partir do princípio da intervenção mínima e insignificância, da não culpabilidade[57] – obtemperada no requisito da confissão circunstanciada – e, sobretudo, dos parâmetros de política criminal, ao determinar a espécie de consensualidade do ANPP.[58].

Assim, tem-se com o ANPP, no âmbito penal, e com ANPC, na esfera administrativa, ampliação dos espaços de consenso no processo a partir da Lei Anticrime. Todavia, urge mencionar que, a despeito da semelhança entre os nomes e serem introduzidos pela mesma lei, os institutos são ontologicamente diferentes, o que exige tratamento adequado ao fim que se presta, notadamente em relação ao ANPC que está carente de regulamentação legal.

Isso, por consequência, implica reconhecer, preliminarmente, que colmatar lacunas do ANPC com o trato normativo do ANPP não é a melhor solução para o microssistema de proteção da boa gestão e do patrimônio público.[59]

Portanto, a despeito de não ter contado com a participação direta e formal da população, como ocorrera no PL n.º 4.850/2016 (“10 medidas contra a corrupção”), a Lei Anticrime se pautou, outrossim, no anseio social de reformas no sistema sancionador brasileiro, particularmente no que toca à impunidade de crimes e ilícitos cível-administrativos cometidos por agentes públicos. Para tanto, a ampliação da consensualidade na persecução penal e cível foi uma das formas perfilhadas pelo legislador para cumprir com tal desiderato.

---

[56]BRASIL. Conselho Nacional do Ministério Público. Resolução nº 181, de 7 de Agosto de 2017. [Dispõe sobre instauração e tramitação do procedimento investigatório criminal a cargo do Ministério Público]. **Diário Eletrônico do CNMP**: Caderno Processual – edição de 08 set. 2017.

[57]LIMA. R. B. de. **Manual de processo penal**: volume único. 8 ed. rev. atual. e ampl. Salvador: Juspodivm, 2020, p. 275.

[58]BRANDALISE, R. da S.; ANDRADE, M. F. **Investigação criminal pelo ministério público**: comentários à resolução 181 do conselho nacional do ministério público. Porto Alegra: Livraria do Advogado, 2018, p. 237.

[59]ACORDO de não persecução cível – mesa da manha. São Paulo: Ministério Público Federal de São Paulo, 16 Set. 2020. 1 vídeo (1 hora e 51 min). Publicado por MPF SP. Disponível em https://www.youtube.com/watch?v=-sNnNq9ZPwY. Acesso em: 22 set. 2020, min. 38.

3.2 A falta de regulamentação legal do Acordo de Não Persecução Cível

Apesar da consensualidade no âmbito da improbidade ter sido tema debatido há anos e ser de extrema relevância para o aperfeiçoamento não só da LIA, como do microssistema de proteção da boa gestão e do patrimônio público em geral, a forma como se possibilitou esse instrumento não foi satisfatória.

Isso se deve ao excesso de vetos do Presidente da República quanto ao projeto enviado pelo Congresso Nacional para sanção. Veja-se, pois, a sua redação completa e respetivos vetos presidenciais:

> 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.
> 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: **(VETADO)**
> I - o integral ressarcimento do dano; **(VETADO)**
> II - a reversão, à pessoa jurídica lesada, da vantagem indevida obtida, ainda que oriunda de agentes privados; **(VETADO)**
> III - o pagamento de multa de até 20% (vinte por cento) do valor do dano ou da vantagem auferida, atendendo a situação econômica do agente. **(VETADO)**
> § 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. **(VETADO)**
> § 2º O acordo também poderá ser celebrado no curso de ação de improbidade. **(VETADO)**
> § 3º As negociações para a celebração do acordo ocorrerão entre o Ministério Público e o investigado ou demandado e o seu defensor. **(VETADO)**
> § 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. **(VETADO)**
> § 5º Cumprido o disposto no § 4º deste artigo, o acordo será encaminhado ao juízo competente para fins de homologação. **(VETADO).** (Grifo nosso)[60]

[60]BRASIL. **Lei n.º 13.964, de 24 de dezembro de 2019**. Aperfeiçoa a legislação penal e processual penal. Brasília, DF, 24 Dez. 2019. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2019-2022/2019/Lei/L13964.htm#art6. Acesso em 22 set. 2020.

Desse modo, toda a regulamentação prevista na LIA acerca do ANPC foi extirpada do ordenamento jurídico em razão dos vetos presidenciais, restando ao intérprete, em sede de direito legislado, tão somente a literalidade do art. 17, § 1º, *in fine*, da Lei n.º 8.429/92, que dispõe o dever de o acordo ser celebrado "nos termos desta lei" e o art. 17, § 10-A, que reitera a possibilidade de se obter juízo consensual em sede de tutela contra a improbidade administrativa.

Tem-se, com isso, ausência normativa legal total quanto ao modo como deve ser celebrado o ANPC, seus respectivos requisitos, pressupostos, legitimados, força executiva e implicações jurídicas. Todavia, é possível que as próprias razões que motivaram os vetos presidenciais possam contribuir com a interpretação integrativa mais condizente com o microssistema que a LIA está inserida.

Nessa ótica, haure-se da Mensagem n.º 726, de 24 de dezembro de 2019[61] que os vetos perfilharam dois fundamentos principais. O primeiro foi sugestão do Ministério da Justiça e Segurança Pública e referiu-se ao § 2º do art. 17-A. Nesse ponto, entendeu-se pela contrariedade ao interesse público a possibilidade de o acordo poder ser celebrado no curso da ação de improbidade, em razão de ir de encontro à garantia da efetividade da transação e do alcance de melhores resultados. Em outros termos, isso seria incentivo para o agente infrator continuar na persecução, uma vez que disporia, por lei, de instrumento futuro com possibilidade de transação.

O segundo fundamento, com relação aos vetos do *caput* e os §§ 1º, 3º, 4º e 5º, da LIA, foi sugerido pela Advocacia-Geral da União e consiste também na violação do interesse público, mas em virtude da insegurança jurídica que a literalidade dos dispositivos poderia causar, uma vez que ao se referir apenas ao Ministério Público como órgão passível de celebrar o ANPC, a aparente exclusão dos demais legitimados para ação de improbidade administrativa representaria retrocesso na matéria e desarmonia sistêmica.

É de se notar, entretanto, que os incisos do *caput* do art. 17-A e outros dispositivos não afetos à legitimidade e momento processual para a celebração do ANPC, especialmente o § 5º, atinente à necessidade de homologação judicial, foram

[61]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 22 set. 2020.

vetados sem que tivesse pertinência temática com os fundamentos elencados e acolhidos pelo Presidente da República.

A partir de então, surge a necessidade de estabelecer regime jurídico para a operacionalização do ANPC, sendo imprescindível, para tanto, delineamento mínimo de seus requisitos, legitimados, forma, procedimento e implicações advindas da sua existência, validade e eficácia. Todas essas questões afetam (in)diretamente a questão central desse trabalho: a imprescindibilidade de homologação judicial do ANPC, seja em qualquer das fases da persecução cível que se encontra.

Nesse ínterim, partindo-se da premissa bem delineada por Cristiano Chaves de Farias e Nelson Rosenvald, segundo a qual "o ordenamento jurídico é pleno, completo, existindo mecanismos para o preenchimento das eventuais ausências normativas em relação a certos fatos, garantindo essa completude do sistema como um todo"[62], é possível que o ANPC possa ser utilizado da forma mais efetiva para o fim a que se presta. Para isso, a interpretação integrativa é caminho a ser trilhado.

À luz desse cenário legal e dos vários acordos de não persecução cíveis que já estão sendo celebrados no país[63], algumas vozes na doutrina se levantaram para contribuir com interpretações que possam integrar essa norma lacunosa, surgindo, com isso, posições múltiplas sobre o tema. A necessidade de controle judicial não escapa dessas reflexões.

Valendo-se da redação do projeto de lei encaminhado à sanção e respectivos vetos fundamentados, Rodolfo Soares Ribeiro Lopes[64], a despeito de considerar equivocadas as razões que levaram o Presidente da República não sancionar a integralidade dos dispositivos, propõe solução pautada nos motivos determinantes. Repare:

---

[62]FARIAS, C.C.de; ROSENVALD, N. **Curso de direito civil**: parte geral e LINDB. 17 ed. rev., ampl. e atual. Salvador: Juspodivm, 2019, p. 139.

[63]Desde janeiro de 2020 já tem sido celebrado acordos dessa natureza, mês em que foi registrado o primeiro Acordo de Não Persecução Cível realizado sob o auspício da Lei Anticrime. Esse acordo foi celebrado pelo Ministério Público Federal, em Goiás, e foi submetido à homologação judicial na respectiva Seção Judiciária da Justiça Federal. Disponível em: http://www.mpf.mp.br/go/sala-de-imprensa/noticias-go/mpf-em-goias-assina-primeiro-acordo-de-nao-persecucao-civel-e-criminal-com-base-na-lei-anticrime#:~:text=O%20Minist%C3%A9rio%20P%C3%BAblico%20Federal%20(MPF,na%20Lei%20Anticrime%2C%20em%20Goi%C3%A1s.&text=Al%C3%A9m%20disso%2C%20para%20n%C3%A3o%20ser,pol%C3%ADticos%20suspensos%20por%20oito%20anos.

[64] LOPES, Rodolfo S. Ribeiro. A ampliação dos espaços de consenso no processo a partir da lei n.º 13.964/2019: os acordos de não persecução penal e cível. **Pacote anticrime**: Lei 13.964/2019 na visão de procuradores da república. Coordenador: João Paulo L. Tavares. Salvador: Judpodivm, 2019.

> A fim de evitar o déficit quanto aos critérios mínimos para nortear a negociação do acordo de não persecução cível, o que poderá prejudicar sua aplicabilidade prática, **uma solução possível é a utilização dos requisitos previstos no artigo 17-A, que não foram motivo de objeção nas razões do veto presidencial, que, como visto, se ateve ao aspecto da legitimidade para celebração do ANPC**. Nesse sentido, o ANPC deverá contemplar, no mínimo, o ressarcimento integral do dano, [...] a reversão, à pessoa jurídica lesada, da vantagem indevida obtida, ainda que oriunda de agentes privados; e o pagamento de muita de até vinte por cento do valor do dano ou da vantagem auferida [...]. Além disso, deverá ser levada 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 que solução célere do caso proporciona. (Grifo nosso)[65]

Escorando-se nessa exegese, o dispositivo da LIA que exigia expressamente a necessidade de homologação judicial (art. 17-A, § 5º) não poderia ser utilizado para fins de celebração do ANPC, na medida em que está afeto estritamente ao procedimento desse acordo no âmbito do Ministério Público. Assim, afetaria diretamente a questão da legitimidade do acordo por parte dos demais legitimados à propositura da ação de improbidade.

Noutro flanco, há a linha interpretativa patrocinadora do argumento que dispensa o regime jurídico atribuído ao ANPC por intermédio do art. 17-A, sejam seus incisos e parágrafos vetados dentro das razões ou não. A rigor, o regramento do ANPC seria adequado, por analogia, à norma outra prevista anteriormente ou seria objeto de regulamentação própria dos entes legitimados. Esse é o entendimento exarado pelo Centro de Apoio Operacional de Defesa do Patrimônio Público e da Moralidade Administrativa (CAODPP) do Ministério Público do Estado do Ceará[66].

Para supedanear essa conclusão, tal corrente se vale do entendimento jurisprudencial exarado pelo Supremo Tribunal Federal (STF), que, em sede de julgamento da Ação Declaratória de Constitucionalidade (ADC) n.º 12[67] afirmou que

---

[65]LOPES, Rodolfo S. Ribeiro. A ampliação dos espaços de consenso no processo a partir da lei n.º 13.964/2019: os acordos de não persecução penal e cível. **Pacote anticrime**: Lei 13.964/2019 na visão de procuradores da república. Coordenador: João Paulo L. Tavares. Salvador: Judpodivm, 2019, p 151/152.

[66]Nota Técnica nº 001/2020 que trata da orientação técnica sobre a aplicabilidade de Acordos de Não Persecução Cível (ANPC) em procedimentos extrajudiciais e processos judiciais conforme a Lei nº 13.964/2019. Disponível em: http://www.mpce.mp.br/wp-content/uploads/2020/02/11fev20_CAODPP_nota-tecnica-acordo-n%C3%A3o-persecu%C3%A7%C3%A3o-civel.pdf . Acesso em 22 set 2020.

[67]BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Plenário). **Acórdão n.º 12. Ação Declaratória de Constitucionalidade**, ajuizada em prol da Resolução Nº 07, DE 18.10.05, do Conselho Nacional de Justiça. Ato normativo que "disciplina o exercício de cargos, empregos e funções por parentes, cônjuges e companheiros de magistrados e de servidores investidos em cargos de direção e

as Resoluções dos Conselhos Nacionais de Justiça e do Ministério Público podem ser fontes primárias de normatização.

Portanto, é possível extrair que a consensualidade permitida na LIA representa avanço para o microssistema de proteção da boa gestão e do patrimônio público, mas que a falta de regulamentação do ANPC é algo que pode prejudicar esses acordos, dada a insegurança jurídica quanto ao modo de ser realizado e seus efeitos no mundo jurídico. Todavia, esse cenário normativo legal não pode ser visto como algo insuperável, motivo pelo qual os métodos de integração de normas são meios imperiosos para se galgar operacionalização efetiva desse instituto.

3.3 Resoluções normativas do Ministério Público

Seguindo o entendimento consubstanciado no regramento autônomo do ANPC por parte dos legitimados para a ação de improbidade administrativa, algumas resoluções normativas do Ministério Público se despontam no cenário jurídico, sobretudo quando há inovação de regras já consolidadas.

Preliminarmente, é de se destacar que o uso desses instrumentos já era utilizado antes mesmo da Lei Anticrime e da permissão legal para a celebração de acordos consensuais no âmbito da LIA. A situação emblemática sobre o tema merecedora de destaque é a Resolução n.º 179, de 26 de julho de 2017, expedida pelo Conselho Nacional do Ministério Público[68], cujo objeto, no todo, era regulamentar o uso do Termo de Ajustamento de Conduta (TAC), previsto no art. 5º, § 6º, da Lei n.º 7.347/1985 (LACP), no bojo da tutela dos interesses e direitos coletivos.

A despeito de a resolução tratar de outros pontos, o principal deles foi a previsão normativa que permitia a celebração de compromissos de ajustamento de conduta nos casos de improbidade administrativa. Sobre a sua redação, faz-se mister trazer à baila a literalidade do seu art. 1º, *caput* e § 2º:

---

assessoramento, no âmbito dos órgãos do poder judiciário e dá outras providências". procedência do pedido. Relator: Ministro Carlos Ayres Brito, 20 ago. 2008. Brasília: STF, 2008. Supremo Tribunal Federal. Acesso em 22 set 2020.

[68]BRASIL. Conselho Nacional do Ministério Público. Resolução nº 179, de 26 de julho de 2017. [Regulamenta o § 6º do art. 5º da Lei nº 7.347/1985, disciplinando, no âmbito do Ministério Público, a tomada do compromisso de ajustamento de conduta]. **Diário Eletrônico do CNMP**: Caderno Processual – edição de 08 set. 2017.

> **Art. 1º O compromisso de ajustamento de conduta** é instrumento de garantia dos direitos e interesses difusos e coletivos, individuais homogêneos e outros direitos de cuja defesa está incumbido o Ministério Público, **com natureza de negócio jurídico** que tem por finalidade a adequação da conduta às exigências legais e constitucionais, **com eficácia de título executivo extrajudicial** a partir da celebração.
> [...]
> **§ 2º É cabível o compromisso de ajustamento de conduta nas hipóteses configuradoras de improbidade administrativa,** sem prejuízo do ressarcimento ao erário e da aplicação de uma ou algumas das sanções previstas em lei, de acordo com a conduta ou o ato praticado. (Grifo nosso)[69]

Tal entendimento se embasa na doutrina que insere a proteção da moralidade administrativa e do patrimônio público dentro do microssistema de tutela coletiva, *vide* art. 1º, IV e VIII, da LACP. Assim, "como a ação de improbidade administrativa é espécie de ação coletiva, também se aplicará a seu procedimento regras presentes no microssistema coletivo, em especial aquelas previstas na Lei 7.347/1985"[70].

Desse modo, a Resolução n.º 179 do CNMP já inovava o mundo jurídico no que toca à consensualidade no âmbito da improbidade administrativa, tendo em vista que o TAC, segundo Geisa Rodrigues[71], é meio alternativo de proteção dos direitos transindividuais baseado na solução negociada entre as partes, e, por isso, configurava situação expressamente vedada pelo art. 17, § 1º, redação original, da LIA.

Foi nessa linha interpretativa dada pela resolução em questão que vários órgãos de Ministério Público dos estados expediram resoluções no âmbito da sua atribuição no mesmo sentido, ou seja, pela possibilidade jurídica de celebrar TAC durante a persecução cível de ato ímprobo. Veja-se, a título de exemplo, as seguintes resoluções: Resolução n.º 01/2017, do Conselho Superior do Ministério Público do Estado do Paraná[72]; Resolução n.º 3, de 23 de novembro de 2017, do

---

[69]BRASIL. Conselho Nacional do Ministério Público. Resolução nº 179, de 26 de Julho de 2017. [Regulamenta o § 6º do art. 5º da Lei nº 7.347/1985, disciplinando, no âmbito do Ministério Público, a tomada do compromisso de ajustamento de conduta]. **Diário Eletrônico do CNMP**: Caderno Processual – edição de 08 set. 2017.

[70]NEVES, D. A. A.; OLIVEIRA, R. C. R. de. **Manual de improbidade administrativa**. 2 ed. rev. atual. e ampl. Rio de Janeiro: Forense: São Paulo: Método, 2020, p. 132.

[71] RODRIGUES, Geisa apud NERY, A. L. **Teoria geral do termo de ajustamento de conduta**. [livro eletrônico]. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2017, p. 13.

[72]BRASIL. Conselho Superior do Ministério Público do Estado do Paraná. Resolução nº 01/2017, de 15 de maio de 2017. [Estabelece parâmetros procedimentais e materiais 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 8.429, de 02.06.1992, e aos atos praticados contra a Administração Pública, definidos na Lei 12.846, de 01.08.2013, no âmbito do Ministério Público do Estado do Paraná]. **Diário Eletrônico do MPPR**.

Conselho Superior do Ministério Público do Estado de Minas Gerais[73]; e Provimento n.º. 58/2018 – PGJ do Ministério Público do Estado do Rio Grande do Sul.[74].

Essa maneira de colmatar lacunas normativa do ordenamento jurídico pátrio, ou, até mesmo, inovar em prol de atuação mais efetiva e satisfativa também já vem sendo utilizada em relação ao ANPC. Com isso, em sede de normas infralegais, já vem sendo construído regime jurídico para a celebração desses acordos no âmbito de atuação de alguns Ministérios Públicos Estaduais, sendo de extrema relevância o destaque de alguns pontos em específico válidos dessas resoluções para posterior reflexão nesse trabalho, como, por exemplo, os tocantes à exigibilidade de homologação desse instituto durante a persecução.

O primeiro ato normativo a ser analisado é a Resolução n.º 1.193/2020-CPJ, de 11 de março de 2020, que disciplina o ANPC no âmbito do Ministério Público do Estado de São Paulo[75] (MPSP). Em linhas gerais, referido diploma, reconhecendo a necessidade de instrumentos resolutivos – na contramão da visão tradicional de um *parquet* demasiadamente demandista[76] – estabelece parâmetros que visam assegurar homogeneidade funcional na tutela do patrimônio público e da moralidade administrativa. Para tanto, imbui-se de artigos atinentes aos variados temas abrasados do ANPC.

Quanto ao momento processual, o art. 1º da resolução prevê ser possível celebrar o acordo tanto na fase extrajudicial como na fase judicial - após propositura da ação de improbidade administrativa – devendo-se estar condicionado ao pleno atendimento do interesse público. Nessa questão já se é possível verificar

[73]BRASIL. Conselho Superior do Ministério Público do Estado de Minas Gerais. Resolução n.º 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]. **Diário Eletrônico do MPMG**:– edição de 29 nov. 2017.

[74]BRASIL. Procurador-Geral de Justiça do Ministério Público do Estado do Rio Grande do Sul. Provimento n.º 58, de 14 de setembro de 2018 – PGJ. [Disciplina o Compromisso de Ajustamento de Conduta e a Autocomposição Extrajudicial nas hipóteses configuradoras de improbidade administrativa]. **Diário Eletrônico do MPRS**:– edição de 14 set. 2018.

[75]SÃO PAULO (Estado). Colégio de Procuradores de Justiça. Resolução nº 1.193/2020-CPJ, de 11 de Março de 2020. [Disciplina o acordo de não persecução cível no âmbito do Ministério Público do Estado de São Paulo, regulamentando o disposto no art. 17, § 1º, da Lei nº 8.429/92 e no art. 7°, § 2º da Resolução n° 179/2017 do Conselho Nacional do Ministério Público]. **Diário Oficial do Estado de São Paulo**: Poder Executivo – Seção I, São Paulo, v.130, n.49, p.48, de 12 de março de 2020.

[76]ZIESEMER, Henrique da Rosa. **Interesses e direitos difusos e coletivos**. 2 ed. rev. atual. e ampl. Salvador: Juspodivm, 2020, p. 44.

dissonância com as razões presidenciais que levaram o veto do art. 17-A, § 2º, do Projeto de Lei encaminhado à sanção.[77]

Quanto ao conteúdo, o art. 5º da resolução estabelece alguns itens obrigatórios para a formalização do acordo, como a assunção por parte do pactuante da responsabilidade pelo ato ilícito, compromisso do agente em colaborar amplamente com as investigações quando for o caso, previsão de uma ou mais das sanções da LIA na hipótese de atos de improbidade que causam dano ao erário e/ou violem os princípios da Administração Pública e duas ou mais sanções na hipótese de ato consubstanciado em enriquecimento ilícito.

Em relação a essa previsão obrigatória de compromisso em colaborar com a investigação, quando for o caso, extrai-se espécie de consensualidade de colaboração perfilhado pelo *parquet* estadual, inovando, quanto a isso, os requisitos mínimos estabelecidos incialmente pelo art. 17-A, *caput* e incisos, do Projeto de Lei encaminhado à sanção.

Convém destacar que, a despeito da Resolução n.º 1.193/2020-CPJ exigir obrigatoriamente esse compromisso de colaboração e a confissão útil, a Nota Técnica n.º 02/2020 – PGJ – CAOPP[78], percebendo o prejuízo que a obrigatoriedade desses requisitos trazia para a celebração desses acordos, dispôs que essas condições poderiam ser afastadas no caso concreto, se o membro entender ser suficiente o viés de pura reprimenda desse acordo para a satisfação do interesse público.

Veja-se, pois, a interpretação dada pelo Centro de Apoio Operacional de Patrimônio Público e Social (COAPP) ao art. 5, IV, da resolução paulista:

> VI – Compromisso, quando for o caso, de colaborar amplamente com as investigações, promovendo a identificação de outros agentes, partícipes, beneficiários, localização de bens e valores e produção de outras provas, durante o curso do inquérito civil ou do processo judicial. O ANPC é uma espécie de acordo pleno, vale dizer, pode assumir os contornos tanto de um ***acordo de pura reprimenda***, no qual o investigado/réu aceita a aplicação imediata das penas propostas pelo Ministério Público, independentemente

[77]Nesse ponto, convém destacar que a celebração de ANPC no curso da ação civil pública de responsabilidade por ato de improbidade administrativa já é realidade em alguns tribunais brasileiros, sendo que o Superior Tribunal de Justiça já até se manifestou pela possibilidade da celebração desse acordo durante a fase recursal. Superior Tribunal de Justiça (Primeira Turma). Acórdão no Agravo em Recurso Especial n.º 1.314.581. Relator: Ministro Benedito Gonçalves, 23 fev. 2021. DJe, 01 mar. 2021. Brasília: STJ, 2021.

[78]Possuindo status de nota técnica, as orientações nela previstas são meramente interpretativas e são desprovidas de força normativa capaz de alterar o teor das disposições da Resolução n.º 1.193/2020-CPJ.

> de qualquer colaboração concreta com as investigações, como de um ***acordo de colaboração***, em que o agente infrator precisa cooperar com o Estado para receber algum tipo de benefício. Nesse passo, cabe ao autor da proposta, diante das circunstâncias de cada caso concreto, avaliar qual tipo de acordo se mostra mais adequado à proteção da probidade administrativa. Poderá o membro do MP, portanto, no espaço de discricionariedade regrada (poder-dever) que lhe concede a legislação e a própria concepção do ANPC, se negar a formular proposta ao investigado se este não concordar em colaborar com as investigações.[79]

Por fim, no tocante ao controle do ANPC, o art. 5º, XII, da resolução dispõe ser a homologação pelo Conselho Superior do Ministério Público (CSMP) do acordo celebrado extrajudicialmente condição de eficácia. De igual modo, o art. 10, § 1º, é expresso em vedar a submissão direta a controle judicial quando se tratar de acordos celebrados na esfera administrativa pré-processual, na medida em que esse controle estaria restrito aos casos de ANPC avençado no curso do processo judicial, conforme se extrai do art. 5, § 5º, do ato normativo em questão.

Comparando novamente essas disposições com a prevista incialmente pelo art. 17-A, constata-se mais discrepância procedimental, tendo em vista que a redação dos seus §§ 5º e 6º não dispensava o ANPC da homologação pelo juiz competente, mesmo que ele tenha sido celebrado pré-processualmente e homologado pelo seu órgão de revisão – isso residia, em verdade, requisito necessário e prévio ao controle pelo Poder Judiciário.

Com base nisso, conclui-se que a Resolução n.º 1.193/2020-CPJ possui regulamentação do ANPC com determinadas diferenças da incialmente estabelecida pelo art. 17-A, redação do Projeto de Lei encaminhado à sanção presidencial. A rigor, a resolução do *parquet* estadual imbuiu o novel instituto de traços de consensualidade de colaboração e o concedeu força de título executivo diferenciado, a depender da fase em que foi celebrado, a saber, título executivo judicial – se pactuado durante a ação civil pública – e título executivo extrajudicial, se na fase pré-processual.

---

[79]BRASIL. Procurador-Geral de Justiça do Ministério Público do Estado de São Paulo. Centro de Apoio Operacional de Patrimônio Público e Social. Nota Técnica n.º 02/2020 – PGJ- CAOPP. [Fornece subsídios aos membros do Ministério Público do Estado de São Paulo para a celebração de acordos de não persecução cível, em conformidade com a Lei 13.964/2019, com a Resolução 179/2017-CNMP e com a Resolução 1.193/2020 - CPJ]. **Diário Oficial**: Poder Executivo – Seção I, São Paulo, v. 131, n. 38, p. 38, de 25 de fev. de 2021. p. 16/17.

O segundo ato normativo a ser analisado é a Resolução n.º 01/2020 que disciplina o ANPC no âmbito do Ministério Público do Estado de Pernambuco[80] (MPPE). Em suma, o ato normativo infralegal do *parquet* estadual relembra o compromisso internacional que o país possui no combate contra a corrupção e à imoralidade administrativa, particularmente no dever instituído na Convenção de Palermo[81] em adotar medidas apropriadas de incentivo à colaboração por parte de agentes delituosos com os órgãos de persecução.

Quanto ao momento processual, o art. 2º, *caput*, da resolução dispõe ser possível celebrar o ANPC tanto na fase extrajudicial como no curso da ação civil pública de improbidade administrativa. Assim, há corroboração com a normatização do Ministério Público do Estado de São Paulo e desconsidera as razões presidenciais atinentes ao veto desse mote.

Quanto aos requisitos, o art. 3º da resolução elenca vários que devem ser atendidos, sendo alguns deles: a confissão do agente ímprobo quanto à participação dos fatos; a cessação integral do envolvimento no ato ilícito, como regra; e o oferecimento de garantias reais ou fidejussória para o cumprimento dos pagamentos de multa civil e ressarcimento do dano.

Dessarte, destaca-se que a colaboração com a investigação é também requisito que se desponta da resolução em questão, uma vez que não só é exigido confissão da ilícito cível como também se presta a fazer o ANPC meio de obtenção de prova de outros agentes/atos ímprobos, *vide* art. 2º, *caput* e inciso IV. Ademais, essa colaboração precisa ser efetiva ao ponto de contribuir com o resultado das investigações ou do processo judicial, revelando, assim, peremptória natureza de consensualidade de colaboração dessa regulamentação.

Tendo-se como parâmetro a literalidade do art. 17-A, *caput* e incisos, da redação do Projeto de Lei encaminhado à sanção, a confissão se revela requisito a

---

[80]PERNAMBUCO (Estado). Conselho Superior do Ministério Público. Resolução nº 01/2020. [Regulamenta o §2º do art. 39 da Resolução CSMP nº 003/2019, que dispõe sobre a possibilidade de realizar Acordo de Não Persecução Cível nas hipóteses configuradoras de improbidade administrativa e estabelece parâmetros procedimentais e materiais a serem observados para a celebração, nos termos das Leis nº 7.347/1985, 8.429/1992, 12.850/2013 e 13.964/2019, no âmbito do Ministério Público do Estado de Pernambuco]. **Diário Oficial do Ministério Público de Pernambuco**: n.461, 05 de Fevereiro de 2020.

[81]BRASIL. **Decreto n.º 5.015, de 12 de março de 2004**. Promulga a Convenção das Nações Unidas contra o Crime Organizado Transnacional. Brasília, DF, 12 mar. 2004. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2004/decreto/d5015.htm#:~:text=D5015&text=DECRETO%20N%C2%BA%205.015%2C%20DE%2012,contra%20o%20Crime%20Organizado%20Transnacional. Acesso em: 23 set. 2019.

mais dos que já previstos inicialmente, malgrado seja indispensável para a celebração do ANPP, conforme se extrai da doutrina[82] e do art. 28-A, *caput* do CPP.

Quanto às condições avençáveis, o art. 4º da resolução permite, cumulativamente ou não, a multa civil, a proibição de contratar com o Poder Público e a exoneração a pedido do cargo, emprego e/ou função pública ocupada. Doutro lado, em relação ao procedimento, a participação dos colegitimados na LIA é faculdade e a homologação do ANPC pelo CSMP é condição de eficácia do instituto, sendo caso de controle judicial apenas quando celebrado no bojo do processo judicial.

Nessa toada, semelhante à normatização no âmbito do *parquet* paulista, a homologação judicial não é requisito imprescindível para formação desse acordo antes da propositura da respectiva ação civil pública, o que confere, outrossim, força de título executivo que depende da fase em que foi celebrado o ANPC. Nota-se também que a suspensão dos direitos políticos, sanção prevista no art. 12 da LIA, não está dentre as sanções elencadas no art. 4º da resolução pernambucana, o que permite constatar que essa regulamentação se apresenta limitada.

Alfim, disposição curiosa da resolução em tela é a prevista no art. 9º, III, que, ao estabelecer implicações ao descumprimento do acordo, determina: a instauração de Inquérito Civil (IC) referente aos atos e fatos incluídos neste; o ajuizamento da ação civil pública; ou o seguimento da ação civil pública correlata que deu ensejo ao ANPC descumprido. Todas essas hipóteses não prejudicam a utilização das informações prestadas e dos documentos fornecidos pelo compromissário e não obsta a execução do valor integral da multa civil e de eventuais valores pertinentes aos danos causados e ao enriquecimento ilícito previstos no acordo.

Nesse ínterim, o ANPC regulamentado pela Resolução n.º 01/2020 do CSMP-MPPE possui demasiados traços de consensualidade de colaboração, valendo-se, ademais, de parâmetros que são inerentes ao ANPP, particularmente no tocante à confissão e à consequência de propositura/prosseguimento da ação quando do descumprimento – quanto às sanções não pecuniárias que possuem executividade imediata.

Portanto, analisando analiticamente as regulamentações ministeriais e seus desideratos de dar regulamentação efetiva para o ANPC, notadamente no que se

[82]LOPES JUNIOR, Aury. **Direito processual penal**. 17 ed. São Paulo: Saraiva, 2020, p. 316.

refere à imprescindibilidade de controle judicial, por intermédio de juízo homologatório, seja qual for a fase de celebração, como requisito para a formação desse instituto, tem-se que a principal questão que deve ser resolvida é a natureza jurídica desse acordo, haja vista que o esclarecimento dessa questão é imperiosa para verificar se tais regulamentações estão se dando de forma eficiente ou se são necessários novos paradigmas interpretativos que evitem proteção deficiente da moralidade administrativa, do patrimônio público e do respectivo microssistema normativo que a LIA está inserida.

3.4 Natureza jurídica do instituto e espécie de consensualidade

A necessidade de serem buscadas soluções consensuais é do espírito da Carta Republicana, sendo desiderato constitucional a busca pela paz e o afastamento das controvérsias. Para tanto, o autorregramento das partes nos vários setores de suas vidas, pautado na autonomia da vontade, é crucial para que o espaço consensual objetivado pela CRFB/88 seja alcançado.

É nesse contexto de autorregramento que a Teoria dos Fatos Jurídicos ganha notoriedade no ordenamento pátrio, sobretudo no tocante as contribuições acerca do negócio jurídico ou ato jurídico *stricto sensu*. Apesar de haver inúmeras conceituações que divergem o conceito do negócio jurídico, há consenso majoritário em atribuí-lo como resultado de acordo de vontades, motivo pelo qual o conceito de Orlando Gomes é louvável, visto que trabalha o negócio jurídico (*Rechtsgeschaft*) como "toda declaração de vontade destinada à produção de efeitos jurídicos correspondentes ao intento prático do declarante se reconhecido e garantido por lei"[83].

Urge destacar que o negócio jurídico, então, é forma de o indivíduo exercer sua autonomia privada[84] e, por tabela, autogovernar-se sem as amarras das

[83]GOMES, Orlando apud FARIAS, C.C.de; ROSENVALD, N. **Curso de direito civil**: parte geral e LINDB. 17 ed rev, ampl. e atual. Salvador: Juspodivm, 2019, p. 669.

[84]O conceito de autonomia privada utilizada nesse trabalho, como conteúdo do princípio da Dignidade da Pessoa Humana, desenvolvido por Daniel Sarmento, corresponde à "faculdade do indivíduo de fazer e implementar escolhas concernentes à sua própria vida. Ela expressa a autodeterminação individual e resulta do reconhecimento do ser humano como um agente moral, capaz de decidir o que é bom ou ruim para si, e com o direito de seguir a sua decisão, desde que ela não viole direitos alheios. SARMENTO, Daniel**. Dignidade da pessoa humana**: conteúdo, trajetórias e metodologia. 2 ed. 2 reimpr. Belo Horizonte: Fórum, 2019, p. 140.

estruturas hiperpublicistas[85] e do paternalismo jurídico[86] pautados exclusivamente na heteronomia[87].

É nessa toada de autonomia e acordo de vontades entre as partes que a doutrina vem atribuindo a natureza jurídica do ANPC como negócio jurídico ou ato jurídico *stricto sensu*. Insta destacar que tal conclusão não destoa da própria nomenclatura atribuída pelo legislador pátrio, qual seja, "acordo" de não persecução cível, haja vista que esse vocábulo expressa, por si só, união de vontades quanto ao escopo do ato praticado.

Ademais, tem-se que esse vocábulo é sinônimo de convenção, mas não de contrato, tendo em vista que neste é subjacente a diversidade e contraposição dos interesses e causa, conforme se extrai dos ensinamentos de Antônio do Passo Cabral[88].

As lições de Adriano Andrade, Cleber Masson e Landolfo Andrado são claras nesse sentido, uma vez que, para eles, "o acordo de não persecução cível tem natureza jurídica de negócio jurídico, na medida em que depende da clara e livre manifestação de vontade das partes"[89]. Isso faz com que se conclua pelo afastamento da interpretação consubstanciada em ser o ANPC direito subjetivo[90] do agente ímprobo, ante a natureza consensual e bilateral ínsita do acordo.

---

[85]As estruturas hiperpublicistas, sobretudo nas searas negociais do processo judicial, são aquelas que levam ao extremo a noção de interesse público, ao ponto de privar qualquer participação das partes na formação do direito e nos rumos dos procedimentos, por exemplo. Para Antônio do Passo Cabral, essa foi a ideologia adotada à época do CPC de 1939. CABRAL, Antônio do Passo. **Convenções processuais**: teoria geral dos negócios jurídicos processuais. 3 ed. Salvador: Judpodivm, 2019, p. 140.

[86]A mesma ideia hiperpublicista também se estende aos negócios jurídicos materiais quando o Estado se vale de normas jurídicas (heteronomia) para privar a participação dos indivíduos na disposição de seus próprios direitos, ante o argumento de interesse social e relevância pública. Essa ideia tem como consequência a incapacitação das partes para a tomada de decisões apropriadas, mesmo que o coletivo as compreenda. Assim, visões paternalistas tratam as partes como objetos e não sujeitos. SARMENTO, Daniel**. Dignidade da pessoa humana**: conteúdo, trajetórias e metodologia. 2 ed. 2 reimpr. Belo Horizonte: Fórum, 2019, p. 170/171.

[87]O conceito de heteronomia utilizado nesse trabalho pauta-se nas lições de Miguel Reale, o qual a tem como sinônimo de "alheiedade" presente na norma e no direito. Isso é o que os tornam válidos objetivamente e independentemente da vontade e do querer dos obrigados. REALE, Miguel. **Lições preliminares de direito**. 27 ed. São Paulo: Saraiva, 2002, p. 49.

[88] CABRAL, Antônio do Passo. **Convenções processuais**: teoria geral dos negócios jurídicos processuais. 3 ed. Salvador: Judpodivm, 2019, p. 71.

[89]ANDRADE, Adriano; MASSON. Cleber; ANDRADE, Landolfo. **Interesses difusos e coletivos.** v. 1. 10 ed. Rio de Janeiro: Forense; 2020, p. 988.

[90]Vale-se aqui da noção de direito subjetivo de Miguel Reale. Segundo o autor, o direito subjetivo só existe quando a situação subjetiva implica a possibilidade de uma pretensão, unida à exigibilidade de uma prestação ou de um ato de outrem. Em outras palavras, "é a possibilidade de exigir-se, de maneira garantida, aquilo que as normas de direito atribuem a alguém como próprio". REALE, Miguel. **Lições preliminares de direito**. 27 ed. São Paulo: Saraiva, 2002, p. 259/260.

Para chegar a essa conclusão de ANPC como negócio jurídico, os autores destacam que a Lei Anticrime, ao alterar o art. 17, § 1º, da LIA, passou a admitir a solução consensual e expressou a ideia de autocomposição na esfera de improbidade administrativa, a fim de compor a pretensão sancionatória do órgão legitimado em face do agente ímprobo, por meio de aplicação imediata de sanções previstas na LIA. Tendo-se, assim, atendimento tanto do interesse público como do próprio agente que praticou a improbidade administrativa.

São essas razões, inclusive, que os fazem concluir pela formalização do ANPC nos termos do TAC, quando se tratar da Fazenda Pública e do Ministério Público, e de autocomposição extrajudicial (a ser submetida à homologação judicial) quando se tratar de empresa pública (EP) e sociedade de economia mista (SEM). Veja-se, pois:

> **Na fase extrajudicial, referido acordo deverá ser formalizado num compromisso de ajustamento de conduta, nos termos do art. 5º, § 6º, da Lei 7.347/85, que terá eficácia de título executivo extrajudicial.** [...] As empresas públicas e as sociedades de economia mista, por exemplo, quando vítimas de um ato de improbidade administrativa, detêm legitimidade para a propositura da correspondente ação de improbidade, contudo, não detêm legitimidade para a celebração de compromisso de ajustamento de conduta, pois não são entes públicos. Isto posto, **entendemos que os acordos de não persecução cível celebrados extrajudicialmente pelas sociedades de economia mista e pelas empresas públicas precisarão, necessariamente, ser homologados em juízo, na forma do art. 515, III, do Código de Processo Civil**. (Grifo nosso).

Nesse ínterim, o ANPC não se revela como negócio jurídico em que a vontade das partes se pauta em consenso de colaboração com a investigação, como soe acontecer nos acordos de leniência e de colaboração premiada. Aqui, o novel instituto se desponta como meio de autocomposição, ou seja, resolução do mérito, por meio da composição negociada do próprio direito material envolvido e da pretensão sancionatória decorrente.

Assim, a consensualidade ínsita nesse caso é a de cessação de ilícito e de pura reprimenda, até porque o resultado dessa avença será a formação de título executivo judicial ou extrajudicial, a depender do legitimado, e não a colaboração com a investigação por intermédio de informações úteis ou, até mesmo, retornar com a persecução, esteja ela na fase pré-processual ou já no curso da ação penal, à

semelhança da previsão legal do ANPP que determina o oferecimento de denúncia quando se constatar o descumprimento das condições, *vide* art. 28-A, § 10, do CPP.

Noutro flanco, sem deixar de atribuir natureza jurídica de negócio jurídico ao ANPC, parte da doutrina não o atribui viés autocompositivo do litígio – consensualidade de pura reprimenda –, mas necessariamente de colaboração com a investigação ou ação eventualmente ajuizada, quando permitido em seu bojo. Desse modo, o ANPC passaria a ser instrumento/técnica especial de investigação, tal como se manifesta na colaboração premiada e no acordo de leniência.

A primeira doutrina que merece destaque nesse sentido é a de Fernando da Fonseca Gajardoni *et al*[91], segundo a qual aponta a necessidade de incidir no ANPC as diretrizes da Lei Anticorrupção, especialmente os artigos 16 e 17, que versam sobre o acordo de leniência. O raciocínio é pautado na proximidade que os diplomas possuem dentro do microssistema da boa gestão e do patrimônio público.

Nessa toada, por ser o acordo de leniência ato jurídico convencional de natureza dúplice, pois correlaciona técnica especial de investigação e meio de defesa[92], a colaboração efetiva é requisito indispensável para sua celebração. Com base nisso, essa corrente doutrinária elenca elementos essenciais para os acordos no âmbito da LIA:

> Frente a tal delimitação, **temos que uma interpretação razoável é a de que são elementos essenciais para que haja o acordo nas Ações de Improbidade os mesmos exigidos pelo art. 16, da Lei nº 12.846/2013 (Lei de Leniência)**: a-) a identificação dos demais envolvidos na infração, quando couber; **b-) a obtenção célere de informações e documentos que comprovem o ilícito sob apuração;** c-) deve haver a manifestação sobre seu interesse em cooperar para a apuração do ato ilícito; d-) o interessado deve cessar completamente seu envolvimento na infração investigada a partir da data de propositura do acordo; **e-) deve haver o reconhecimento na participação no ilícito e a cooperação plena e permanentemente com as investigações, comparecendo, sob suas expensas, sempre que solicitada, a todos os atos processuais, até seu encerramento** e; f-) a obrigação de reparar integralmente o dano causado. (Grifo nosso)[93]

Por conseguinte, como o acordo se presta ao resultado útil para determinada investigação ou ação em curso, e não à autocomposição do litígio, o controle judicial

---

[91]GAJARDONI, Fernando da Fonseca *et al*. **Comentários à lei de improbidade administrativa**: Lei 8.429 de 02 de junho de 1992. [livro eletrônico]. 4 ed. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2020.
[92]Nota técnica n.º 1/2017 – 5ª CCR. Disponível em: http://www.mpf.mp.br/atuacao-tematica/ccr5/notas-tecnicas/docs/nt-01-2017-5ccr-acordo-de-leniencia-comissao-leniencia.pdf. p. 5.
[93]GAJARDONI, Fernando da Fonseca *et al*. **Comentários à lei de improbidade administrativa**: Lei 8.429 de 02 de junho de 1992. [livro eletrônico]. 4 ed. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2020. Cap. V, art. 17.

seria, *a priori*, na eventualidade de divergência entre os legitimados – quanto à viabilidade do acordo, suas cláusulas e efeitos – e, *a posteriori*, após a efetiva colaboração durante a ação. Isso decorre de questão lógica, porquanto, a depender dos efeitos avençados pelos parâmetros da Lei Anticorrupção, é imprescindível sentença condenatória em desfavor do acordante, como é o caso da redução da multa em até 2/3, consoante art. 16, §2º, da Lei n.º 12.846/2013.

Bebendo da mesma fonte, Cristiano Jorge Santos e Silvio Antônio Marques[94] são outros que, malgrado atribuem natureza jurídica de negócio jurídico ao ANPC, entendem ser acordo pautado necessariamente em consensualidade de colaboração. Veja-se, pois:

> Embora admita o ANPC, o novo texto do art. 17 da Lei 8.429/1992 não estipula quais são as condições, os efeitos, as consequências do descumprimento ou qualquer outro aspecto do respectivo instrumento nos casos concretos. [...]. Nada impede, contudo, que seja celebrado o ajuste, na fase do inquérito civil ou durante o processo da ação civil de improbidade administrativa, utilizando-se, por analogia, ainda que parcialmente, o disposto na Lei Anticorrupção, que permite a celebração de acordo de leniência com as pessoas responsáveis pela prática de atos lesivos à Administração Pública, **desde que colaborem efetivamente com as investigações e o processo administrativo**; que essa cooperação resulte na identificação dos demais envolvidos na infração, quando couber; e que haja obtenção célere de informações e documentos que comprovem o ilícito sob apuração. Assim, podem ser considerados como requisitos do ANPC aqueles previstos no § 1º do art. 16 da Lei 12.846/2013.[95]

Com base nessa exegese, os autores defendem a imprescindibilidade do ANPC ser submetido à homologação judicial no bojo da ação de improbidade administrativa ajuizada, referente aos fatos/atos objetos da colaboração, tendo em vista que somente é possível constatar a efetividade das informações e provas no decorrer dessa persecução.

Todavia, é curiosa a conclusão que os autores fazem a respeito da homologação desses acordos celebrados na fase de inquérito civil, uma vez que reputam desnecessário esse crivo dos órgãos ministeriais de revisão, pois essa pretensão será solicitada ao juiz competente para o processo e julgamento da ação de improbidade administrativa referente aos atos/fatos que ensejaram o acordo.

---

[94]SANTOS, C. J.; MARQUES, S. A. **"Pacote anticrime" (Lei 13.964/2019) e acordo de não persecução cível na fase pré-processual**: entre o dogmatismo e o pragmatismo. **Revista de Processo**. Vol. 303/2020. p. 291-314. mai. 2020.

[95]SANTOS, C. J.; MARQUES, S. A. **"Pacote anticrime" (Lei 13.964/2019) e acordo de não persecução cível na fase pré-processual**: entre o dogmatismo e o pragmatismo. **Revista de Processo**. Vol. 303/2020. p. 291-314. mai. 2020, p 301.

Assim, tem-se como supedâneo o fato de que, não homologando o acordo, o processo seguirá, inclusive, em face do compromissário. Na literalidade:

> Em se tratando de ANPC firmado durante a instrução de inquérito civil**, o respectivo instrumento poderá conter os mesmos requisitos e condições citados, sem que exista necessidade de submissão do ajuste para homologação do Conselho Superior do Ministério Público Estadual ou pela Câmara de Coordenação e Revisão do Ministério Público Federal, antes da homologação judicial.** Isto se justifica porque está sendo proposta a ação civil cabível e, como já afirmado, em não havendo a homologação judicial do acordo, o processo seguirá, inclusive, em face dos compromissários. **Ora, se o membro do Parquet não necessita submeter a petição inicial da ação civil ao crivo do Conselho Superior ou da Câmara, não haveria razão para proceder de diferente forma, quando, no bojo do processo, houver a proposta de acordo.** Como sabido, a necessidade de revisão dos atos do membro do Ministério Público se dá apenas para que outro, distinto daquele formalizou o ajuste, promova o controle isento da legalidade de seus termos.[96]

Faz-se salutar reputar que há outro segmento interpretativo que não só considera negócio jurídico, como também atribui a ele viés de negócio jurídico tipicamente processual, pautando-se, de sobremaneira, na cláusula aberta de negociabilidade processual/procedimental inserta no art. 190 do Código de Processo Civil (CPC)[97]. A principal contribuição teórica nesse sentido é de Antônio do Passo Cabral[98] ao constatar a manifestação de convenção processual denominada de *pactum de non petendo* no ANPC.

À luz do conceito desenvolvido pelo próprio autor, a convenção processual (ou negócio jurídico processual) revela-se no “negócio jurídico plurilateral, pelo qual as partes, antes ou durante o processo e sem necessidade da intermediação de nenhum outro sujeito, determinam a criação, modificação e extinção de situações jurídicas processuais, ou alteram o procedimento."[99]

---

[96]SANTOS, C. J.; MARQUES, S. A. **“Pacote anticrime” (Lei 13.964/2019) e acordo de não persecução cível na fase pré-processual**: entre o dogmatismo e o pragmatismo. **Revista de Processo**. Vol. 303/2020. p. 291-314. mai. 2020, p 302.

[97]Art. 190. Versando o processo sobre direitos que admitam autocomposição, é lícito às partes plenamente capazes estipular mudanças no procedimento para ajustá-lo às especificidades da causa e convencionar sobre os seus ônus, poderes, faculdades e deveres processuais, antes ou durante o processo. Parágrafo único. De ofício ou a requerimento, o juiz controlará a validade das convenções previstas neste artigo, recusando-lhes aplicação somente nos casos de nulidade ou de inserção abusiva em contrato de adesão ou em que alguma parte se encontre em manifesta situação de vulnerabilidade.

[98]CABRAL, A. do P. **Pactum de non petendo**: a promessa de não processar no direito brasileiro. **Revista de Processo**. Vol. 305/2020. p. 17-44. jul. 2020, p. 24.

[99] CABRAL, Antônio do Passo. **Convenções processuais**: teoria geral dos negócios jurídicos processuais. 3 ed. Salvador: Judpodivm, 2020, p. 85.

Partindo desse entendimento, o *pactum de non petendo* é considerado negócio jurídico processual por se relacionar diretamente com a exigibilidade do direito, ou melhor, a pretensão, sendo esse cunho obrigacional de *non facere* a situação jurídica[100] processual presente no acordo.

Destarte, essa convenção atípica se limita à pretensão processual e, por conseguinte, não interfere em nada no direito material subjacente, motivo pelo qual não se mostra permitido promessa de não processar eterna ou que extrapole o prazo prescricional ou decadencial, uma vez que equivaleria a produzir obrigação natural. Logo, o *pactum de non petendo* cria negocialmente um pressuposto processual negativo[101] e diante da demanda judicial que viole essa disposição, o magistrado deve indeferi-la por decisão sem julgamento de mérito.

É nesse embasamento teórico que Antônio do Passo Cabral refere-se ao ANPC como instrumento que comporta tal convenção. Veja-se:

> E a Lei 13.964/2019 (LGL\2019\12790) deu o último passo nessa trajetória, reescreveu o art. 17 da Lei 8.429/92 (LGL\1992\19), prevendo expressamente o "acordo de não persecução cível**". Trata-se de um negócio jurídico que pode, em um mesmo instrumento, reunir disposições sobre o direito material (as sanções do art. 12) ou sobre o processo judicial atual ou futuro. E uma convenção processual em ações de improbidade que tem sido muito praticada já hoje, e tende a ser cada vez mais comum pela previsão do acordo de não persecução cível, é justamente o pactum de non petendo,** possibilitando ao autor prometer não ajuizar a ação de improbidade, ou não ajuizar pretensões de específica natureza, como p. ex., excluir a pretensão à condenação do convenente nas sanções do art. 12, reservando-se outros tipos de pretensão, como a declaratória ou inibitória. (Grifo nosso)[102]

A ilação que o autor chega não permite concluir, com exatidão, a espécie de consensualidade que se valerão as partes, mas permite constatar que a de pura reprimenda não é alternativa, haja vista que esta tem, como regra, a

---

[100]O significado de situação jurídica que o Antônio do Passo Cabral utiliza em sua obra corresponde "a todo efeito decorrente de um fato jurídico (a partir da incidência de uma norma jurídica ao fato)." CABRAL, Antônio do Passo. **Convenções processuais**: teoria geral dos negócios jurídicos processuais. 3 ed. Salvador: Judpodivm, 2020, p. 83.

[101]A tese que fundamenta tal conclusão reside na possibilidade de negócios processuais criarem obstáculos ao exercício da ação. Essa lição se extrai das lições de SILVIA, Paula Costa e. Pactum de non petendo: exclusão convencional do direito de ação e exclusão convencional da pretensão material. **Negócios processuais**. Coordenadores: Antônio do P. Cabral e Pedro H. Nogueira. 4 ed. Salvador: Judpodivm, 2019, p. 468.

[102]CABRAL, A. do P. ***Pactum de non petendo***: a promessa de não processar no direito brasileiro. **Revista de Processo**. Vol. 305/2020. p. 17-44. jul. 2020, p. 24.

autocomposição do litígio (pretensão material) e não a estipulação quanto ao exercício ou não de situação jurídica processual, *in casu*, a pretensão.

Além do mais, à luz da exegese que atribui ser o ANPC instrumento que convenciona *pactum de non petendo*, a ação de improbidade estaria inviabilizada em razão de pressuposto processual negocial negativo e temporário e não em razão de eventual resolução do mérito, como se constata nas transações de direito material. Outrossim, a natureza de negócio jurídico processual tornaria o juízo de homologação judicial dispensável, na medida em que a existência, validade e eficácia independem desse requisito nesses tipos de convenções, salvo, na última hipótese, quando expresso em lei.[103]

Sobre todas essas contribuições doutrinárias sublinhadas até o momento, quanto à natureza jurídica do ANPC, conclui-se, ao cabo, que o novel instituto é negócio jurídico ou ato jurídico *stricto sensu*, porquanto decorre da união de vontades entre o agente ímprobo e o órgão legitimado à persecução cível. Todavia, o delineamento mínimo dado pelo Congresso Nacional no art. 17-A da LIA, redação do Projeto de Lei encaminhado à sanção, merece ser sopesado e fonte de interpretação naquilo que não for contrário à motivação do veto.

Tendo isso como premissa, a natureza jurídica do ANPC está mais próxima da atribuída pelos autores Adriano Andrade, Cleber Masson e Landolfo Andrade, ou seja, negócio jurídico que expressa ideia de autocomposição (na modalidade transação) possível de ser viabilizado na esfera de improbidade administrativa, a fim de compor a pretensão sancionatória do órgão legitimado em face do agente ímprobo, por meio de aplicação imediata de sanções previstas na LIA.

Isso implica reconhecer a transação do próprio direito material envolvido, amparado pela formação de título executivo.

Essa conclusão se recorre ao fato de que os requisitos mínimos do art. 17-A expressaram a intenção clara de tornar o instituto forma de aplicação imediata das sanções do art. 12 da LIA, resolvendo consensualmente o direito material que subsidiaria eventual ação civil pública de responsabilização por ato ímprobo. Dessa forma, a sua celebração é motivo de não persecução cível em virtude da autocomposição do litígio (o que levaria a formação de coisa julgada material, se submetido à homologação) entres as partes e não em razão de convenção

[103]CABRAL, Antônio do Passo. **Convenções processuais**: teoria geral dos negócios jurídicos processuais. 3 ed. Salvador: Judpodivm, 2020, p. 287.

processual estipuladora de pressuposto processual negativo temporário que não afeta o direito material subjacente (*pactum de non petendo*), como desenvolve Antônio do P. Cabral.

É nessa principal consequência do ANPC de autocomposição do litígio que o descumprimento de suas condições se descortina em pretensão executória do título formalizado e não no "reaparecimento" da pretensão sancionatória/interesse de agir que subsidia a tese de retorno da ação civil pública ou retorno da instrução, quando celebrado no seu curso judicial – em semelhança ao ANPP.

Por conseguinte, a consensualidade que deve pautar o acordo de vontade entre as partes nesse instituto deve considerar essas questões, sobretudo quanto à exigência de requisitos reputados imprescindíveis e que se mostram excessivos à luz do microssistema de proteção da gestão e do patrimônio público. A condição de consensualidade de colaboração, como se vê no acordo de leniência e de colaboração premiada, é um deles.

A razão disso reside no fato de que nem todo ato ímprobo pressupõe complexidade probatória que justifique a necessidade de exigir colaboração do agente e transformar, por tabela, o ANPC em técnica especial de investigação e meio de defesa.

Interpretar desse modo é restringir a consensualidade no âmbito da LIA e fustigar a árdua luta travada há anos de reconhecer a revogação, mesmo que tácita, do art. 17, § 1º, redação original, da LIA que vedava qualquer espécie de transação, acordo ou conciliação, isto é, não só de colaboração, mas consensualidade de cessação de ilícito ou de pura reprimenda, como é no TAC[104].

Em outras palavras, não significa que a consensualidade de colaboração não seja permitida no âmbito da LIA, porque é (*vide* art. 17, § 1º, e § 10), mas sim que o ANPC não pode ser restrito e condicionado a essa espécie, na medida em que a sua natureza de negócio jurídico autocompositivo mais se coaduna com a aplicação imediata das sanções, a ser celebrado na forma de título executivo judicial, dada as peculiaridades da LIA (sanções, legitimidade *ad causam*, natureza da ação etc.).

[104]Conforme art. 1º, § 2º, da Resolução n.º 179 do CNMP. BRASIL. Conselho Nacional do Ministério Público. Resolução nº 179, de 26 de Julho de 2017. [Regulamenta o § 6º do art. 5º da Lei nº 7.347/1985, disciplinando, no âmbito do Ministério Público, a tomada do compromisso de ajustamento de conduta]. **Diário Eletrônico do CNMP**: Caderno Processual – edição de 08 set. 2017.

4 O CONTROLE JUDICIAL DO ACORDO DE NÃO PERSECUÇÃO CÍVEL

Partindo das premissas teóricas levantadas até o momento, serão trabalhadas nesse capítulo as razões que levam a concluir pela imprescindibilidade do controle judicial na formalização do ANPC. Para isso, serão percorridas, inevitavelmente, as peculiaridades da LIA, como, por exemplo, seu viés de tutela coletiva, legitimidade processual e sanções. Ademais, a análise dos princípios da isonomia, proporcionalidade e eficiência é imperiosa, sobretudo para constatar se esse controle judicial reputado indispensável está de acordo com seus núcleos axiológicos.

4.1 A consensualidade como objeto de controle judicial

O controle judicial é algo presente na maioria das espécies de consensualidade existentes atualmente, seja ela de pura reprimenda, de cessação de ilícito ou de colaboração. No âmbito do Direito Penal, há vários institutos consensuais que se submetem a esse requisito para a sua formação, como é o caso da transação penal, da colaboração premiada e do ANPP.

A transação penal, por exemplo, é instituto aplicável aos crimes de menor potencial ofensivo e consiste no "oferecimento ao acusado, por parte do Ministério Público, de pena antecipada, de multa ou restritiva de direito"[105]. Ou seja, versa-se de autocomposição (consensualidade de pura reprimenda[106]) no âmbito da persecução penal e visa evitar o início da ação penal, haja vista que deve ser ofertada, em regra, antes do oferecimento e recebimento da denúncia[107].

Importa destacar que, a despeito de ser consensualidade realizada pré-processualmente e não ter o juiz como parte do negócio, o que lhe outorga essa natureza autocompositiva, a transação penal não escapa do controle judicial, sendo requisito indispensável para a sua formação a homologação por parte do Poder Judiciário, consoante previsão legal do art. 76, § 3º, da Lei n.º 9.099/1995.

---

[105]LOPES JUNIOR, Aury. **Direito processual penal**. 17 ed. São Paulo: Saraiva, 2020, p. 1196.
[106]GARCIA, Emerson. A consensualidade no direito sancionador brasileiro: potencial de incidência no âmbito da Lei nº 8.429/1992. **Revista do Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro.** n. 66. p. 28-82. dez. 2017, p. 54.
[107]PACELLI, Eugênio. **Curso de processo penal**. 24 ed. São Paulo: Atlas, 2020, p. 943.

De igual modo, mesmo se revelando consensualidade distinta da de pura reprimenda, também se faz objeto de controle judicial os acordos realizados no bojo da colaboração premiada (art. 4º, § 7º, da Lei n.º 12.850/2013) e do ANPP (art. 28-A, §§ 4º ao 9º, do CPP). Sobre a imposição da homologação judicial da colaboração premiada, importa destacar as vantagens apontadas por Borges de Mendonça:

> [...] **(i)** traz **maior segurança** para os envolvidos; **(ii)** estabelece com **maior clareza** os limites do acordo; **(iii) permite o consentimento informado** do imputado, assegurando a voluntariedade; **(iv)** dá **maior transparência** e permite o controle não apenas pelos acusados atingidos, mas do magistrado, dos órgãos superiores e pela própria população em geral. (Grifo nosso)[108].

Assim, com base nesses institutos, já é possível extrair que, em regra, a consensualidade nos acordos penais é objeto de controle judicial no âmbito do ordenamento jurídico brasileiro. Essa exegese alinha-se, inclusive, à jurisprudência que vem se construindo nos tribunais internacionais de direitos humanos, os quais reputam ser o controle judicial requisito mínimo para tais avenças.

O precedente mais importante sobre o tema é da Corte Europeia de Direitos Humanos (CEDH), que, em 2014, julgou o caso *Natsvlishvili e Togonidze vs. Geórgia*, oportunidade na qual destacou a existência de defesa efetiva e controle judicial concreto como garantias mínimas para a formação dessas avenças. Veja-se, pois, os trechos extraídos dos §§ 90-92 do procedente:

> 90. [...] **a Corte filia-se à ideia de que os acordos penais**, além de proporcionarem importantes benefícios como agilizar o julgamento de casos penais e amenizar o excesso de trabalho dos tribunais, procuradores e advogados, também **podem, se aplicados corretamente, ser uma ferramenta bem-sucedida no combate à corrupção e ao crime organizado**, podendo contribuir com a redução do número de sentenças e, por consequência, do número de presos. 91. A corte pondera que se o resultado do acordo penal é a determinação de uma imputação criminal mediante uma forma abreviada de análise judicial, isso equivale, no fundo, à renúncia a vários direitos processuais [...] Contudo, também é um princípio basilar que **qualquer renúncia a garantias processuais deve ser sempre**, caso se proponha a ser efetiva para os propósitos convencionais, **demonstrada de uma maneira inequívoca e acompanhada por garantias mínimas correspondentes a sua importância.** [...]. 92. [...] **A Corte considera que a decisão do primeiro demandante de aceitar o acordo penal deveria ter sido acompanhada pelos seguintes requisitos: (a)** o acordo teria que ter sido aceito pelo primeiro demandante com plena consciência dos fatos que norteiam o caso e suas consequências legais, bem como de forma genuinamente voluntária; e **(b) o conteúdo do**

[108]MENDONÇA, Andrey B. A colaboração premiada e a nova Lei do Crime Organizado (Lei 12.850/13). **Revista Custos Legis**. v. 4, 2013, p. 16.

> **acordo e a justeza da maneira pela qual ele foi alcançado pelas partes teriam que ter sido submetido à correspondente revisão judicial.** (Tradução e grifo nosso)[109]

Nesse ínterim, tendo como supedâneo as semelhanças que o Direito Penal compartilha com o Direito Administrativo Sancionador; a inserção da LIA como instrumento de proteção à boa governança no âmbito internacional, sobretudo no combate à corrupção; e o microssistema normativo brasileiro de proteção à boa gestão e patrimônio público, que exige diálogo harmônico entre suas normas a fim de se galgar tutela eficiente, é possível concluir que a consensualidade obtida por meio do ANPC também deve ser objeto de controle judicial.

Ademais, ressalta-se que essa necessidade de controle judicial do ANPC foi, inclusive, objeto de deliberação pelo Congresso Nacional, ao encaminhar à sanção presidencial o Projeto de Lei que resultou na Lei Anticrime, na medida em que os parágrafos 4º e 5º, do art. 17-A, a serem incluídos na LIA, exigiam não só aprovação pelo órgão de revisão do Ministério Público como também a homologação judicial.

Urge trazer à baila que a razão pela qual o artigo foi vetado foi exclusivamente a insegurança jurídica quanto à possibilidade dos demais legitimados para a ação civil pública celebrar esse acordo e não o mérito, em si, da imprescindibilidade de controle judicial. Ou seja, essa disposição não está ligada diretamente com os motivos que ensejaram o veto presidencial[110].

---

[109]90. [...] the Court subscribes to the idea that plea bargaining, apart from offering the important benefits of speedy adjudication of criminal cases and alleviating the workload of courts, prosecutors and lawyers, can also, if applied correctly, be a successful tool in combating corruption and organised crime and can contribute to the reduction of the number of sentences imposed and, as a result, the number of prisoners. 91. The Court considers that where the effect of plea bargaining is that a criminal charge against the accused is determined through an abridged form of judicial examination, this amounts, in substance, to the waiver of a number of procedural rights.[...] However, it is also a cornerstone principle that any waiver of procedural rights must always, if it is to be effective for Convention purposes, be established in an unequivocal manner and be attended by minimum safeguards commensurate with its importance. [...]. 92. [...]the Court considers that the first applicant's decision to accept the plea bargain should have been accompanied by the following conditions: (a) the bargain had to be accepted by the first applicant in full awareness of the facts of the case and the legal consequences and in a genuinely voluntary manner; and (b) the content of the bargain and the fairness of the manner in which it had been reached between the parties had to be subjected to sufficient judicial review. Disponível em: https://hudoc.echr.coe.int/fre#{%22itemid%22:[%22001-142672%22]}. Acesso em: 29 set. 2020.

[110]Nesse ponto, vale-se da argumentação desenvolvida por Rodolfo S. R. Lopes acerca dos motivos determinantes do veto. Todavia, discorda-se da conclusão de que o §§ 4º e 5º do art. 17-A estariam ligados diretamente com eles. LOPES, Rodolfo S. Ribeiro. A ampliação dos espaços de consenso no processo a partir da lei n.º 13.964/2019: os acordos de não persecução penal e cível. **Pacote anticrime**: Lei 13.964/2019 na visão de procuradores da república. Coordenador: João Paulo L. Tavares. Salvador: Judpodivm, 2019, p 151/152.

Outro aspecto que ajuda a construir argumentação sólida nesse sentido é a própria natureza jurídica atribuída ao ANPC consubstanciada em negócio jurídico autocompositivo (na modalidade transação), cuja finalidade se presta à composição do direito material e consequente aplicação imediata das sanções previstas na LIA.

Dessarte, é com base nessa natureza que os autores Adriano Andrade, Cleber Masson e Landolfo Andrade[111] defendem ser exigido o controle judicial do ANPC em determinadas hipóteses, quais sejam: na fase processual, qualquer que seja o legitimado ativo; e na fase pré-processual, quando se tratar de legitimado ativo que não possua competência para firmar TAC, nos termos do art. 5º, § 6º, da LACP. Desse modo, quando for celebrado pelo Ministério Público ou entidade de direito público igualmente legitimada, o ANPC dispensa homologação judicial, haja vista não ser esse requisito para a formação do compromisso de ajustamento[112]. Veja-se, pois:

> **Na fase extrajudicial, referido acordo deverá ser formalizado num compromisso de ajustamento de conduta, nos termos do art. 5º, § 6º, da Lei 7.347/85, que terá eficácia de título executivo extrajudicial.** [...] As empresas públicas e as sociedades de economia mista, por exemplo, quando vítimas de um ato de improbidade administrativa, detêm legitimidade para a propositura da correspondente ação de improbidade, contudo, não detêm legitimidade para a celebração de compromisso de ajustamento de conduta, pois não são entes públicos. Isto posto, **entendemos que os acordos de não persecução cível celebrados extrajudicialmente pelas sociedades de economia mista e pelas empresas públicas precisarão, necessariamente, ser homologados em juízo, na forma do art. 515, III, do Código de Processo Civil**. (Grifo nosso)[113]

Nessa ótica, os mencionados autores defendem que o controle judicial não seria requisito para todo e qualquer ANPC celebrado na fase pré-processual porquanto dependeria da natureza institucional do legitimado ativo. Assim, esse entendimento leva a conclusão de que o regime jurídico aplicável ao ANPC, notadamente a força executiva do título correspondente, não se dará de modo uniforme, mas dual.

---

[111]ANDRADE, Adriano; MASSON. Cleber; ANDRADE, Landolfo. **Interesses difusos e coletivos.** v. 1. 10 ed. Rio de Janeiro: Forense; 2020.
[112]GAVRONSKI, A. A.; MENDONÇA, A. B. **Manual do procurador da república**: teoria e prática. 3 ed. rev. atual. e ampl. Salvador: Juspodivm, 2017, p. 1026.
[113]ANDRADE, Adriano; MASSON. Cleber; ANDRADE, Landolfo. **Interesses difusos e coletivos.** v. 1. 10 ed. Rio de Janeiro: Forense; 2020, p. 992-993.

Portanto, a partir do delineamento normativo pátrio acerca dos acordos penais – ramo igualmente sancionador –, da importância dos acordos no combate à corrupção – espécie de improbidade –, da intenção do Poder Legislativo em exigir juízo homologatório para sua formação – mesmo que o legitimado possua órgãos internos de revisão – e diante da natureza autocompositiva, é possível concluir ser a consensualidade presente no ANPC, de certa forma, objeto de controle judicial.

4.2 A jurisdição e o processo no âmbito da improbidade administrativa

Partindo da premissa estabelecida anteriormente (ser a consensualidade presente no ANPC, de certa forma, objeto de controle judicial), resta estabelecer qual é a forma exata que deve ser dado esse exercício da jurisdição no âmbito da tutela da probidade administrativa. Isso implica reconhecer a procedência da tese apresentada anteriormente, quanto ao controle apenas para os que carecem de legitimidade para formação de TAC, ou estabelecer outros parâmetros que subsidiam solução diversa da apresentada.

Preliminarmente e com base nos argumentos que serão pormenorizados na sequência, convém estabelecer o entendimento de que a melhor forma de submeter a consensualidade do ANPC ao controle judicial não se faz por meio do regime dual apresentado anteriormente pela doutrina, mas sim de forma una.

Ou seja, o controle judicial, por meio de juízo homologatório, é imprescindível para a formação do ANPC, no âmbito da LIA, seja ele realizado com a Administração Pública, por meio de pessoa jurídica interessada, ou com o Ministério Público, como também se realizado durante a fase pré-processual como no curso da ação civil pública dessa categoria.

Para compreende essa tese, na sua completude, faz-se salutar entender, primeiramente, as peculiaridades da jurisdição e do processo de persecução cível por ato de improbidade administrativa, à luz do microssistema de proteção da boa gestão e de patrimônio público. Veja-se:

A ação de improbidade administrativa está inserida no contexto da tutela dos direitos transindividuais, na medida em que “a proteção ao patrimônio público e à moralidade administrativa é espécie de direito que tem como titular a coletividade, além de possuir objeto indivisível e sujeitos beneficiados indeterminados, reunidos

pela mesma situação de fato"[114]. Tal característica faz com se conclua pela natureza de direito difuso, nos termos do art. 81, parágrafo único, I, do Código de Defesa do Consumidor (CDC).

Em razão disso, todo o arcabouço axiológico e normativo que nutre a tutela coletiva deve incidir, no que for compatível com o regramento já existente da LIA, na persecução cível de responsabilização por ato de improbidade, razão pela qual a própria ação possui tal natureza, isto é, ação civil pública, nos termos da Lei n.º 7.347/1985.[115] A título de exemplos que podem ser mencionados dessa incidência normativa da LACP na persecução da improbidade administrativa, são os regramentos do art. 9º, *caput* e § 1º, da LACP – que versa sobre o inquérito civil patrocinado pelo Ministério Público –, e do art. 15 da LACP, que versa sobre o dever funcional atribuído ao Ministério Público de executar a sentença de procedência.

Logo, sendo metaindividual a natureza o direito envolvido nessa ação, a jurisdição que se busca por intermédio dela também deve se descortinar compatível com a tutela coletiva, notadamente com a prevalência de alguns dos seus escopos ordinários, que merecem destaque.

Por isso, resgatando alguns conceitos sobre a jurisdição, em si, urge sublinhar que esses escopos são entendidos como objetivos perseguidos durante o exercício da função jurisdicional. Numa visão moderna, é possível extrair dos ensinamentos de Daniel A. A. Neves[116], a existência de quatro escopos: jurídico, social, educacional e político. Veja-se, pois, em suas palavras:

> O **escopo jurídico** consiste na aplicação concreta da vontade do direito (por meio da criação da norma jurídica), resolvendo-se a chamada "lide jurídica". [...] **O escopo social** da jurisdição consiste em resolver o conflito de interesses proporcionando às partes envolvidas a pacificação social, ou em outras palavras, resolver a "lide sociológica". [...] O **escopo educacional** diz respeito à função da jurisdição de ensinar aos jurisdicionados – e não somente às partes envolvidas no processo – seus direitos e deveres. [...] Por fim, o **escopo político** é analisado sobre três diferentes vertentes: **(i) se presta a fortalecer o Estado [...]. (ii) a jurisdição é o último recurso em termos de proteção às liberdades públicas e aos direitos fundamentais [...] (iii) incentivar a participação democrática por meio do processo [...]**. (Grifo nosso)[117]

[114]MAGALHÕES JÚNIOR, A. A. de A. **Manual de direitos difusos**. Organizador: Edilson Vitorelli. 2 ed. rev. atual. e ampl. Salvador: Juspodivm, 2019, p. 623.
[115]NEVES, D. A. A.; OLIVEIRA, R. C. R. de. **Manual de improbidade administrativa**. 2 ed. rev. atual. e ampl. Rio de Janeiro: Forense: São Paulo: Método, 2020, p. 132.
[116]NEVES, Daniel Amorim Assumpção**. Manual de direito processual civil –** Volume Único. 12 ed. Salvador: Ed. Juspodivm, 2019.
[117]NEVES, Daniel Amorim Assumpção**. Manual de direito processual civil –** Volume Único. 12 ed. Salvador: Ed. Juspodivm, 2019, p. 80-81.

Destarte, levando em consideração a tutela coletiva que se busca com a ação civil pública de responsabilização por ato de improbidade e os princípios que regem o processo coletivo, a jurisdição realizada nesses casos pauta-se, notadamente, no escopo político, uma vez que não só se presta ao fortalecimento do Estado/ Administração Pública, como busca permitir, outrossim, a participação democrática por meio do processo e proteção da boa gestão e do patrimônio público como direito fundamental.

Com efeito, uma das principais características da LIA, herdada do microssistema de tutela coletiva, que revela esse escopo político é a própria natureza da legitimidade processual para as ações de improbidade administrativa. Sobre o tema, tem-se que a sua natureza concorrente e disjuntiva propicia ampliação dos legitimados para perseguir o agente ímprobo e outorga maior autonomia em seu ajuizamento, no sentido de que o desinteresse de um legitimado não revela óbice à atuação dos demais.

Sobre a legitimidade coletiva, muito ainda se debate a representatividade adequada (*adequacy of representation*) nos processos dessa ordem, na medida em que a legitimidade não se pauta na defesa de direito próprio, porquanto são difusos, mas se faz por meio da técnica de substituição processual[118]. Todavia, mostra-se sólida e crescente a corrente que defende ser imprescindível a perquirição judicial da adequada representação do legitimado legal – ou seja, daquele que propôs a ação civil pública – a fim de aferir se possui condições de dar prosseguimento na tutela do direito pretendido e de conquistar o escopo político de participação democrática de seus titulares[119].

Assim, mesmo sendo concorrente e disjuntiva a legitimidade da ação de improbidade administrativa, a representatividade adequada nessas ações não pode ser ilesa ao controle judicial, dado que é espécie de processo coletivo e o ente a deflagrar a persecução cível não só deve representar os interesses envolvidos como

[118]BASTOS, Fabrício. **Curso de processo coletivo**. São Paulo: Foco, 2018, p. 315-316.

[119]Esse controle de representatividade adequada mencionado refere-se ao desenvolvido na obra de Fredie Didier Júnior, Hermes Zaneti Júnior quanto ao controle judicial (*ope iudicius*) de legitimação presente no ordenamento pátrio como decorrência direta do devido processo legal coletivo. A principal característica reside na imprescindível análise do caso concreto para aferir essa adequação, mesmo que a lei já tenha outorgado a legitimidade formal para a ação – modelo *ope legis*. DIDIER JÚNIOR, Fredie; ZANETI JÚNIOR, Hermes. **Curso de direito processual civil**: processo coletivo. 13 ed. Salvador: Juspodivm, 2019, p. 222.

deve primar pelo diálogo democrático entre os colegitimados, a fim de cooperarem para tutela mais efetiva.

É nessa ideia de controle judicial da legitimidade processual presente nas ações coletivas e, por consequente, na própria LIA, que a imprescindibilidade do controle judicial do ANPC se mostra mais uma vez medida imperiosa. Isso se dá porquanto tanto o Ministério Público como a pessoa jurídica interessada, por possuírem legitimidade para propor a ação, também possuem para a celebração do ANPC. Doutro aspecto, faz-se salutar destacar que, por decorrer de legitimidade disjuntiva, interpretação rasa poderia concluir que um legitimado poderia celebrar sem o crivo do outro.

Entretanto, assim não deve ser, pois a natureza disjuntiva não tem o condão de afastar a representatividade adequada exigida para a celebração do ANPC e o controle judicial (*ope iudicium*) mostra-se o espaço mais adequado para essa finalidade. Repare, inclusive, precedente do Tribunal Regional Federal da 4º Região sobre a nulidade do acordo de leniência patrocinado exclusivamente pelo *parquet* federal, ou seja, sem a participação dos órgãos competentes da União:

> […]9. Esse o contexto que levou o legislador a prestigiar o acordo de leniência tal como hoje consagrado em lei, quando abrandou ou excluiu sanções à pessoa jurídica que, em troca de auxílio no combate à corrupção, colabora com as investigações e adota programas de compliance e não reincidência na prática de atos corruptivos, desde que confirmada a validade do acordo de leniência. **10. A autoridade competente para firmar o acordo de leniência, no âmbito do Poder Executivo Federal é a Controladoria Geral da União (CGU). 11. Não há impedimentos para que haja a participação de outros órgãos da administração pública federal no acordo de leniência como a Advocacia Geral da União, o Ministério Público Federal e o Tribunal de Contas da União, havendo, portanto, a necessidade de uma atuação harmônica e cooperativa desses referidos entes públicos.** 12. O acordo de leniência firmado pelo Grupo Odebrecht no âmbito administrativo necessita ser re-ratificado pelo ente competente, com participação dos demais entes, levando-se em conta o ressarcimento ao erário e a multa, sob pena de não ensejar efeitos jurídicos válidos". (Grifo nosso)[120]

Como bem destacou o acórdão quanto à necessidade de se ter atuação harmônica e cooperativa entre os entes legitimados, urge destacar que não se visa desafeiçoar a natureza disjuntiva dessa legitimidade, ao ponto de exigir a anuência plena entre eles, mas sim que as negociações sejam oriundas de atuação conjunta

[120]RIO GRANDE DO SUL. Tribunal Regional da 4ª Região. **Agravo de Instrumento n.º 5023972-66.2017.4.04.0000.** Relator: Min. Vânia Hack de Almeida. 23 ago. 2017. Porto Alegre: Tribunal Regional Federal da 4ª Região, 2017.

entre órgãos e entidade, isto é, a partir do efetivo diálogo entre o *parquet* e a entidade interessada. Nesse ínterim, faz-se pertinente as contribuições doutrinárias de Fernando Gajardoni *et al*:

> Deste modo, havendo no polo ativo um litisconsórcio entre o Ministério Público e a pessoa jurídica de direito público interessada (§ 3º, do art. 17, da Lei de Improbidade), **o imprescindível é a presença da representação estatal e, ainda, adequado é que haja consenso entre ambos, seja em termos da realização do acordo, seja para a delimitação dos seus termos** [...]. **A pior opção é entender que um legitimado possa, isoladamente, impedir a realização de um acordo pelo outro. Seria admitir uma titularidade exclusiva do direito em discussão, que na verdade é de toda a sociedade.** Não há base legal a sustentar tal posição, especialmente após os vetos da Presidência da República em claro objetivo de evitar tal possibilidade.[121]

Portanto, a representatividade adequada por meio de atuação conjunta entre os legitimados e o diálogo institucional travado entre eles se fazem requisitos inderrogáveis para a formação do ANPC.

Ainda sobre esse mote, importa relevar que essa atuação dialogal entre os legitimados da ação civil pública já é algo presente durante o processo judicial de improbidade administrativa, como se extrai dos artigos 17, §§ 3º e 4º, da LIA[122].

A regra do § 3º, por exemplo, permite que pessoa jurídica lesada possa abster-se de contestar o pedido – quando figurada incialmente no polo passivo – e decidir atuar ao lado do autor, desde que isso se afigure útil ao interesse público, a juízo do respectivo representante legal ou dirigente. Já a regra do § 4º, por sua vez, dispõe que "Ministério Público, se não intervir no processo como parte, atuará obrigatoriamente, como fiscal da lei, sob pena de nulidade".

Assim, a participação ministerial opinando sobre o mérito e eventuais irregularidades processuais (*custos iuris*) e a flexibilidade subjetiva nessa demanda coletiva revelam a diálogo necessário que os colegitimados precisam travar no bojo da ação, consubstanciando mais uma razão para que ele seja imprescindível na fase pré-processual, ao celebrarem ANPC.

A Resolução n.º 1.193/2020-CPJ, que disciplina o ANPC no âmbito do MPSP, por exemplo, demonstra certa preocupação com essa questão, *vide* art. 9º, § 3º: "É

---

[121]GAJARDONI, Fernando da Fonseca *et al*. **Comentários à lei de improbidade administrativa**: Lei 8.429 de 02 de junho de 1992. [livro eletrônico]. 4 ed. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2020. Cap. V, art. 17.

[122]BEZERRA FILHO, Aluizio. **Processo de improbidade administrativa**: anotado e comentado. 2 ed. rev., atual. e ampl. Salvador: Juspodivm, 2019, p. 421 e 426.

facultada a participação da pessoa jurídica interessada nas negociações, bem como na subscrição do termo, não se exigindo, contudo, sua aquiescência como requisito de validade ou eficácia do acordo”[123].

Nota-se, todavia, que o regramento do *parquet* paulista não está preocupado com o diálogo efetivo entre as instituições colegitimadas, dado que não reputa imprescindível a participação da pessoa jurídica interessada durante as negociações do ANPC quando celebrado na fase pré-processual. Ademais, a resolução tampouco se preocupa com o controle judicial de representatividade adequada, haja vista que é vedada a submissão direta a controle jurisdicional de acordos celebrados na esfera administrativa pré-processual, conforme art. 10, § 1º, da resolução em voga.

Levando em conta essa vedação, o crivo homologatório do ANPC celebrado pré-processualmente recai ao Conselho Superior do Ministério Público, consoante disposição do art. 5º, XII, c/c art. 10*, caput*, da resolução paulista. Extrai-se disso que não só o escopo político da jurisdição é fustigado – ante a ausência de participação democrática entre os legitimados durante a negociação – como também os demais escopos não são alcançados, dado o viés não jurisdicional desses órgãos de revisão (Conselhos Superiores e Câmaras de Coordenação e Revisão)[124].

Por isso, ante a necessidade imperiosa desse diálogo institucional democrático para a celebração desse acordo, sua submissão ao controle judicial, por meio de juízo homologatório, é o espaço mais adequado, a uma, para verificar se essa situação está ocorrendo de fato e de forma satisfativa – à luz dos parâmetros de representatividade adequada; e, a duas, para proporcionar esse espaço quando não se tenha verificado pré-processualmente, por meio da abertura de vistas às instituições para se manifestarem favoráveis ou não, seja em relação à viabilidade do acordo em si ou de suas cláusulas e efeitos.

Assim, é possível concluir que a natureza da jurisdição da improbidade administrativa, como forma de tutela coletiva, bem como a legitimidade

---

[123]SÃO PAULO (Estado). Colégio de Procuradores de Justiça. Resolução nº 1.193/2020-CPJ, de 11 de Março de 2020. [Disciplina o acordo de não persecução cível no âmbito do Ministério Público do Estado de São Paulo, regulamentando o disposto no art. 17, § 1º, da Lei nº 8.429/92 e no art. 7°, § 2º da Resolução n° 179/2017 do Conselho Nacional do Ministério Público]. **Diário Oficial do Estado de São Paulo**: Poder Executivo – Seção I, São Paulo, v.130, n.49, p.48, de 12 de mar. de 2020.

[124]Ambos são órgãos de cunho administrativo integrante das instituições ministeriais, possuindo como principais incumbências a fiscalização, a superintendência, a integração e a revisão do exercício funcional desenvolvido dentro do Ministério Público. Tais incumbências são extraídas tanto do art. 11, da Lei Complementar n.º 40, de 14 de dezembro de 1981, quanto do art. 58 da Lei Complementar n.º 75, de 20 de maio de 1993.

extraordinária concorrente e disjuntiva para propor tais ações, à luz do sistema *ope iudicium* da representatividade adequada, perfazem um dos fundamentos do inafastável controle judicial homologatório por parte do Poder Judiciário para a formação do ANPC.

4.3 Fundamentos principiológicos do controle judicial

O controle judicial do ANPC também possui fundamentos advindos da principiologia, sendo os de ordem processual os que mais contribuem para a sua elucidação. Os princípios da igualdade processual, da proporcionalidade e da eficiência são alguns que se despontam para o tema. Assim, em razão da dimensão de cada um, em específico, serão trabalhados separadamente na sequência.

4.3.1 Isonomia e uniformização da força executiva do ANPC

O princípio da isonomia ou da igualdade se faz presente no ordenamento jurídico brasileiro por meio de vários instrumentos normativos, os principais deles, indene de dúvidas, revelam-se na redação do art. 5º, *caput* e inciso I, da CRFB/88 e no art. 24 da Convenção Americana dos Direitos Humanos (CADH)[125].

A despeito desse princípio possuir o direito material como espaço de grande protagonismo, o imperativo isonômico também possui aplicabilidade no direito processual, compreendendo, inclusive, o núcleo do devido processo legal insculpido pela Constituinte[126], juntamente com o princípio do contraditório, do juiz natural, da celeridade e da duração razoável do processo, por exemplo.

Ademais, na mesma linha de estabelecer os pilares fundamentais do processo, o CPC também consagrou a isonomia processual, sendo redimensionada para o comando de se garantir às partes “paridade de armas”, tanto por parte da legislação, como por parte do juiz no caso concreto. Haure-se o exposto tanto da redação do art. 7º, do CPC, como da interpretação da doutrina civilista, ao

---

[125] A Convenção Americana dos Direitos Humanos ou Pacto de São José da Costa Rica ingressou no ordenamento jurídico pátrio por intermédio do Decreto n.º 678, de 6 de dezembro de 1992, e possui status de norma infraconstitucional, ante a consolidação da tese intermediária de supralegalidade adotada pelo Supremo Tribunal Federal. BRASIL**. Decreto nº 678, de 06 de dezembro de 1992**. Promulga a Convenção Americana sobre Direitos Humanos (Pacto de São José da Costa Rica), de 22 de novembro de 1969. Brasília, DF, 06 Dez. 1992. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/d0678.htm. Acesso em: 01 out. 2020.

[126] NERY JÚNIOR, Nelson. **Princípio do processo na Constituição Federal**: processo civil, penal e administrativo. 11 ed. rev., ampl. e atual. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2013, p. 111-112.

estabelecer que “o objetivo primordial na isonomia é permitir que concretamente as partes atuem no processo, dentro dos limites do possível, no mesmo patamar”[127].

Além do mais, não desmerece ser olvidado o fato de que a igualdade que se busca com esses comandos não se esgota no seu aspecto formal, mas, sobretudo, no seu viés material/substancial, legitimando, com isso, prerrogativas processuais em favor de determinados sujeitos do processo, dadas em virtude de determinada vulnerabilidade que possua. Exemplo notório dessa face substancial da isonomia é o benefício de prazo da Fazenda Pública quando em juízo, *vide* art. 183, do CPC.

Contudo, insta observar que, malgrado vise exercer justiça distributiva, qualquer discriminação positiva, como é o caso dessas prerrogativas, deve se valer de justificativa razoável, sob pena de redundar em graves injustiças legitimadas pela própria norma. Em outras palavras, o critério ou o elemento de *discrímen* deve haver pertinência lógica com a situação objetiva que se pretende tutelar. Veja-se, pois, os ensinamentos de André de Carvalho Ramos sobre o tema:

> [...] a igualdade exige que sejam evitadas discriminações injustificáveis, **proibindo-se o tratamento desigual aos que estejam na mesma situação** e, simultaneamente, exige que sejam promovidas distinções justificáveis que resultem em um tratamento mais favorável aos que estão em situação desigual injusta. (Grifo nosso)[128]

Dessarte, levando em consideração todo esse arcabouço normativo do princípio da isonomia processual, posto que tenha seu núcleo central direcionado à relação das partes contraposta no processo, a sua incidência no âmbito da concorrência de legitimados no mesmo lado da pretensão – como se mostra no processo de improbidade administrativa – também é peremptória, na medida em que qualquer regra que outorgue prerrogativa processual a um em detrimento do outro, precisa estar calcada em justificativas razoáveis, a fim de evitar situações processuais desiguais que possam fragilizar a tutela da probidade administrativa.

Aplicando ao ANPC, a regulamentação proposta pela doutrina de Adriano Andrade, Cleber Masson e Landolfo Andrado[129], conforme já explicitada no item 4.1

---

[127]NEVES, Daniel Amorim Assumpção**. Manual de direito processual civil –** Volume Único. 12 ed. Salvador: Ed. Juspodivm, 2019, p. 194.
[128]RAMOS, André de Carvalho. **Curso de direitos humanos**. 7 ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2020, p. 648.
[129]ANDRADE, Adriano; MASSON. Cleber; ANDRADE, Landolfo. **Interesses difusos e coletivos.** v. 1. 10 ed. Rio de Janeiro: Forense: 2020, p. 992-993.

desse capítulo, estabelece regime jurídico dual/desigual para a celebração desses acordos, a depender do legitimado que venha propô-lo.

Essa dualidade reside, em suma, na força executiva do título autocompositivo, haja vista que, em se tratando de sociedade de economia mista ou empresa pública, ensejar-se-á título executivo judicial – nos termos do art. 515, III, do CPC –, ao passo que, em se tratando de Ministério Público ou Fazenda Pública[130], ter-se-á título executivo extrajudicial, em virtude de se formalizar necessariamente na forma de TAC (art. 5º, § 6º, da LACP).

Observa-se que o fundamento ensejador de tal interpretação revela-se no fato de que nem todos os legitimados à propositura da ação de improbidade possuem legitimidade para firmar TAC, *in casu*, a sociedade de economia mista e a empresa pública quando vítimas do ato ímprobo, dado que esse instrumento está restrito aos entes e órgãos de direito público.

Percebe-se, então, notória desigualdade de tratamento jurídico em relação aos colegitimados à celebração do ANPC, baseada na sua natureza jurídica de direito público ou privado. Todavia, como já destacado, toda discriminação exige fundamentos razoáveis que justifiquem o tratamento desigual entre sujeitos que se encontram na mesma situação processual.

No caso, a natureza pública ou privada não pode ser reputada razoável, na medida em que os sujeitos legitimados ao TAC são igualmente legitimados à ação de improbidade administrativa e a tutela sancionatória galgada ao fim do processo judicial provocado por esses entes possui a mesma força executiva das ações propostas pela Fazenda Pública ou Ministério Público.

Ademais, é imperioso destacar que a consensualidade ínsita ao ANPC é a mesma, ou seja, é autocompositiva se celebrado com o Ministério Público ou qualquer dos demais entes legitimados para a sua formalização, não subsistindo, por mais esse motivo, razão para diferenciar a força executiva do título resultado dessa avença.

Observa-se que a questão envolve erro de premissa, qual seja, ser o TAC a melhor forma consensual de compor o direito nas ações de improbidade, até porquanto assim dispôs a Resolução n.º 179, de 26 de julho de 2017, do CNMP.

---

[130]O termo “Fazenda Pública” utilizado nesse trabalho pauta-se no conceito de Leonardo C. da Cunha. Segundo o autor, o termo abrange a União, os Estados, o Distrito Federal, os Municípios e suas respectivas autarquias e fundações públicas. CUNHA, Leonardo Carneiro da. **A fazenda pública em juízo**. 15 ed. rev. ampl. e atual. Rio de Janeiro: Forense. São Paulo: Método, 2018, p. 35.

Versa-se de erro em virtude da própria limitação subjetiva para firmar esse instrumento autocompositivo. Limitação essa que fora rechaçada pela motivação do veto presidencial consubstanciada na apodítica vontade de dar a todos os legitimados da LIA a segurança jurídica de firmar ANPC.

Desse modo, não se verifica a vontade legislativa de que o ANPC pudesse ensejar efeitos diferentes no mundo jurídico a depender do legitimado, porque, se assim fosse, a nova redação do art. 17, § 1º, da LIA, seria pela possibilidade de firmar TAC e não ANPC, novo instituto que não contava com nenhuma previsão nesse sentido na redação dada ao art. 17-A vetado pelo Presidente da República[131].

A aplicação dessa tese não é salutar inclusive para o sistema, uma vez que a discriminação, mesmo imbuída de pretensões positivas, de tratamento jurídico pode levar, ao cabo, impactos desproporcionais na situação objetiva que se pretende tutelar. Tem-se aqui a influência da Teoria do Impacto Desproporcional (*Disparate Impact Doctrine*), que pode ser bem esclarecida nos seguintes termos:

> Toda e qualquer prática empresarial, política governamental ou semi-governamental, de cunho legislativo ou administrativo, ainda que não provida de intenção discriminatória no momento de sua concepção, **deve ser condenada por violação do princípio constitucional da igualdade material se, em consequência de sua aplicação, resultarem efeitos nocivos de incidência especialmente desproporcional sobre certas categorias de pessoas**. (Grifo nosso)[132]

Logo, a despeito de ser teoria íntima às ações afirmativas – direito material –, os impactos desproporcionais de discriminações pautadas na igualdade processual substancial também podem ser percebidos no âmbito da LIA, se mantiver esse regime executivo dual do ANPC. Isso se dá porque, ao estabelecer forças executivas diferenciadas para acordos celebrados entre os colegitimados, afetará peremptoriamente a capacidade negocial de um deles, até porque a execução de um título judicial não se dá da mesma forma que título desvalido dessa natureza.

---

[131]Nesse ponto, vale as lições de Emerson Garcia sobre a importância de analisar os "significantes específicos" utilizados pelo legislador, a fim de evitar a redução de um instituto a outro já existente. Ou seja, ANPC não é TAC, porque, se fosse, assim teria disposto o legislador linguisticamente na redação do art. 17 da LIA; sem prejuízo, obviamente, do diálogo entre as fontes. ACORDO de não persecução cível – aspectos polêmicos e práticos. São Paulo: Escola Superior do Ministério Público de São Paulo, 09 Mar. 2021. 1 vídeo (2 horas e 28 min). Publicado por Escola Superior do MPSP. Disponível em: https://www.youtube.com/watch?v=z6fkVMGtGvo. Acesso em: 10 mar. 2021, min. 20.

[132]GOMES, Joaquim Barbosa. **Ação afirmativa e princípio constitucional da igualdade**. Rio de Janeiro: Renovar, 2001.

Assim, a depender do interesse do agente ímprobo, muitas vezes contrário ao do interesse público, poderá se valer desse cenário para firmar o ANPC, dado o efeito específico que um surtirá em comparação ao outro.

Isso implicará diretamente a capacidade negocial do outro legitimado, inclusive se as negociações forem privadas do diálogo institucional e da cooperação harmônica para o melhor acordo, porque se há vantagens e desvantagens, sobretudo em virtude dos efeitos da coisa julgada formada no título executivo judicial, haverá também preferências do agente em firmar acordos com determinados sujeitos. O que não soa razoável à luz da igualdade processual e da natureza disjuntiva e autônoma da legitimidade presente na LIA.

Sobre as diferenças presentes na sistemática de execução de título executivo judicial e extrajudicial, que impactarão diretamente na capacidade negocial dos legitimados para sua celebração, importa destacar as exemplificadas pela doutrina de Luiz G. Marinoni, Sérgio Cruz Arenhart e Daniel Mitidiero:

> **Porque estes títulos não gozam das mesmas garantias dos títulos judiciais, não tendo sido formados com atenção às garantias básicas do processo, o rito utilizado para permitir a sua execução não segue os mesmo padrões que orientam a execução de títulos judiciais**. Há variações significantes de procedimento, dirigidas especialmente a proteger o suposto devedor contra uma execução injusta. [...] Enquanto as execuções de títulos judiciais em regra dispensam a criação de novo processo, a execução de título extrajudicial sempre faz surgir processo novo. [...] **A defesa do executado, na execução de títulos extrajudiciais, não se faz mediante simples impugnação** [...] aqui a defesa se realiza por meio da propositura de novo processo, que veiculará uma ação de conhecimento autônoma e incidente ao processo de execução, que **objetiva discutir aspectos da execução, do título e do próprio crédito demandado.** [...] Este processo de conhecimento incidente ao de execução é de **cognição plena e exauriente.** (Grifo nosso)[133]

Portanto, considerando essas consequências advindas do efeito executivo duplo do ANPC, o controle judicial desse acordo, por juízo homologatório, qualquer que seja o legitimado (regime único do controle), mostra-se mais uma vez a melhor opção para solucionar essas questões. Isso é constatado por intermédio do efeito jurídico que a decisão homologatória de autocomposição extrajudicial possui, qual

[133]MARINONI, L. G.; ARENHART. S. C.; MITIDIERO, D. **Novo curso de processo civil:** tutela dos direitos mediante procedimentos diferenciados. v.3. 3 ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Ed. Revista dos Tribunais, 2017, p. 65/66.

seja, obter a atuação jurisdicional resolutiva de mérito (art. 487, III, “b”, do CPC)[134] e ensejar a formação de título executivo judicial (art. 515, III, do CPC).

Com isso, a capacidade negocial das partes legitimadas não será afetada, haja vista que, nessa unificação, a força executiva do ANPC será sempre a mesma e os efeitos da sua celebração se prestará exclusivamente ao interesse público.

4.3.2 Proporcionalidade e vedação à proteção deficiente

O controle judicial do ANPC também se mostra imprescindível à luz do princípio da proporcionalidade, principalmente sobre a sua concepção de proibição da proteção deficiente dos bens jurídicos tutelados pela Constituição.

A rigor, o princípio da proporcionalidade compartilha de origem epistemológica do Direito Administrativo alemão (prussiano), ainda do século XIX, estando vinculada, aprioristicamente, à ideia de controle da atividade pública que interferia na esfera particular, como é o caso do poder de polícia. Todavia, foi no Direito Constitucional, já no pós-guerra, que esse princípio ganhou protagonismo, em razão de ter sido utilizado também para controlar atos de outra ordem, como os legislativos, sobretudo dos que restringiam direitos fundamentais.

É nessa toada de tutela dos direitos e garantias fundamentais por meio do controle de proporcionalidade que exsurge a concepção positiva do princípio[135], consubstanciada na ideia de proibição de proteção deficiente (*Untermasverbot*). Sobre essa concepção contemporânea, é mister a seguinte lição:

> A ideia de proporcionalidade como proibição de proteção deficiente (*Untermasverbot*) desenvolveu-se no direito constitucional germânico a partir da concepção de que **os direitos fundamentais não são meros direitos subjetivos negativos, mas possuem também uma dimensão objetiva, na medida em que tutelam certos bens jurídicos e valores que devem ser promovidos e protegidos diante de riscos e ameaças originários de terceiros.** Reconheceu-se, portanto, um dever de proteção estatal dos direitos fundamentais – mesmo os de matriz liberal –, que se estende ao Legislativo, à Administração Pública e ao Poder Judiciário. **Este dever de proteção é também chamado de imperativo de tutela. Daí decorre que o princípio da proporcionalidade também pode ser**

[134]O efeito resolutivo do mérito, por meio da homologação judicial do ANPC, na modalidade transação, já vem sendo adotado pelo STJ, como se extrai do. Acórdão no Agravo em Recurso Especial n.º 1.314.581. Relator: Ministro Benedito Gonçalves, 23 Fev. 2021. DJe, 01 mar. 2021. Brasília: STJ, 2021.

[135]STRECK, Lenio Luiz. A dupla face do princípio da proporcionalidade: da proibição de excesso ("übermassverbot") à proibição de proteção deficiente ("untermassverbot") ou como não há blindagem contra normas inconstitucionais**.** **Revista da Ajuris**, Porto Alegre, v. 32, n. 97, p. 171-202, jan./mar. 2005.

> **manejado para controlar a observância pelo Estado deste dever de proteção, de forma a coibir a sua inação ou atuação deficiente**. (Grifo nosso)[136]

Desse modo, estando a boa gestão e o patrimônio público inseridos no compêndio de direitos fundamentais da ordem constitucional pátria[137], há esse imperativo de tutela descortinado no dever do Estado em atuar eficientemente na sua proteção. Assim, a proporcionalidade aplicada à tutela da probidade administrativa exerce notórias contribuições para a aplicação racional das sanções previstas no art. 12 da LIA, tanto no que se refere a sua cumulatividade, como no respetivo *quantum* sancionatório dosado no caso concreto[138].

Em outras palavras, significa dizer que a proteção não deficiente da tutela da probidade administrativa está ligada diretamente à forma como se dá a aplicação de suas penalidades no caso concreto.

Dessa maneira, sendo o ANPC negócio jurídico de aplicação imediata das penalidades da LIA, também se mostra imprescindível que o seu conteúdo se paute no princípio da proporcionalidade, notadamente para que a consensualidade presente nesse instrumento não venha se consagrar proteção deficiente caso venha ser limitada em razão da natureza de algumas sanções.

As sanções decorrentes por ato de improbidade são de ordem constitucional, na medida em que o art. 37, § 4º, da CRFB/88, dispõe serem os atos de improbidade administrativa causa de suspensão dos direitos políticos, perda da função pública, indisponibilidade dos bens e ressarcimento ao erário, na forma e gradação previstas em lei, sem prejuízo da ação penal cabível. Outrossim, nos termos da LIA, podem ser extraídos quatro tipos de sanções: multa civil; perda da função pública; suspensão dos direitos políticos; e proibição de contratar com o Poder Público ou receber benefício ou incentivos fiscais ou creditícios[139].

Seguindo interpretação restritiva das penalidades passíveis de serem avençadas no ANPC, há o segmento doutrinário que não entende ser possível a

---

[136]SOUZA NETO, Cláudio P. de; SARMENTO, Daniel**. Direito constitucional: teoria, história e métodos de trabalho**. 2 ed. 6 reimpr. Belo Horizonte: Fórum, 2019, p. 482.
[137]FREITAS, Juarez. **Discricionariedade administrativa e o direito fundamental à boa administração pública**. São Paulo: Malheiros, 2007, p. 20.
[138]AMORIM JUNIOR, Silvio Roberto Oliveira de. **Improbidade administrativa**: procedimento, sanções e aplicação racional. 2 ed. Belo Horizonte: Fórum, 2018, p. 86-87.
[139]COUTINHO, Alessandro Dantas; RODOR, Ronald Krüger **Manual de direito administrativo**. 2 ed. Salvador: Juspodivm, 2018, p. 1169-1170.

negociação de todas as penalidades previstas na LIA, em sede de ANPC, como é caso de Igor Pereira Pinheiro:

> [...] a Lei Anticrime simplesmente permitiu que os atos de improbidade administrativa possam ser objeto de negociação, **sem que isso resultasse em qualquer alteração ou revogação do dispositivo da Lei Complementar n. 64/90**, que fixa a inelegibilidade decorrente da condenação judicial por atos de improbidade de extrema gravidade. (Grifo nosso)[140]

Como visto, para o autor, a suspensão dos direitos políticos, notadamente dos passivos (elegibilidade), não é possível de ser acordada, haja vista que entende ser imperiosa a condenação judicial para que essa penalidade possa vir ocorrer no mundo jurídico.

No mesmo sentido, posiciona-se a Nota Técnica nº 001/2020 do CAODPP do Ministério Público do Ceará[141], dado que, à luz da CRFB/88 e da LIA, não revela possível a previsão do compromisso de suspensão dos direitos políticos, em sede de ANPC, levantando como um dos motivos o dever de voto previsto na Constituição (direitos políticos ativos), ressalvados aos casos de voto facultativo.

É de se notar, inclusive, que essa interpretação tem repercutido no âmbito normativo infralegal de alguns *parquet* estadual, consoante literalidade do art. 4º, da Resolução n.º 01/2020, do Conselho Superior do MPPE[142]. Nos termos da sua redação, as únicas condições que podem ser avençadas no ANPC, além do ressarcimento ao erário, são o pagamento da multa civil, a proibição de contratar com o Poder Público ou receber benefícios ou incentivos fiscais ou creditícios e, por fim, a exoneração a pedido do cargo, emprego e/ou função pública ocupada.

Todavia, doutro flanco exegético, há autores que defende a possibilidade de negociação de todas as sanções previstas na LIA, em destaque da suspensão de

---

[140]PINHEIRO, Igor Pereira. **Lei anticrime e o acordo de não persecução cível**: aspectos teóricos e práticos. Leme: JH Mizuno Editora e Distribuidora, 2020, p. 12.

[141]Nota Técnica nº 001/2020 que trata da orientação técnica sobre a aplicabilidade de Acordos de Não Persecução Cível (ANPC) em procedimentos extrajudiciais e processos judiciais conforme a Lei nº 13.964/2019, p. 50. Disponível em: http://www.mpce.mp.br/wp-content/uploads/2020/02/11fev20_CAODPP_nota-tecnica-acordo-n%C3%A3o-persecu%C3%A7%C3%A3o-civel.pdf . Acesso em: 22 set 2020.

[142]PERNAMBUCO (Estado). Conselho Superior do Ministério Público. Resolução nº 01/2020. [Regulamenta o §2º do art. 39 da Resolução CSMP nº 003/2019, que dispõe sobre a possibilidade de realizar Acordo de Não Persecução Cível nas hipóteses configuradoras de improbidade administrativa e estabelece parâmetros procedimentais e materiais a serem observados para a celebração, nos termos das Leis nº 7.347/1985, 8.429/1992, 12.850/2013 e 13.964/2019, no âmbito do Ministério Público do Estado de Pernambuco]. **Diário Oficial do Ministério Público de Pernambuco**: n.461, 05 de fevereiro de 2020.

direitos políticos, aparentemente com maior controvérsia. O escólio de Fernando da Fonseca Gajardoni pauta-se na seguinte fundamentação:

> [...] não vemos óbice algum para que sejam convencionadas sanções de inelegibilidade, perda de cargo público ou suspensão dos direitos políticos, mesmo havendo previsão legal e constitucional de que elas só se dariam com o trânsito em julgado de sentença condenatória. **Observe-se que os art. 20, da lei 8.429/92, e art. 15, da CF, são aplicáveis enquanto é imposto ao investigado/acusado a sanção de inelegibilidade, perda do cargo ou suspensão dos direitos políticos (solução adjudicada do conflito), e não quando ele, voluntariamente, aceita tais sanções como consequência do acordo** (solução negociada do conflito). (Grifo nosso).[143]

Na mesma toada são os ensinamentos de Landolfo Andrade que, ao enfrentar a questão de serem os direitos políticos garantia fundamental e, por conseguinte, irrenunciáveis[144], argumenta ser hipótese de não oferecimento de resistência à pretensão punitiva estatal e não renúncia a direito. Veja-se:

> Não há de se cogitar, na hipótese, em renúncia dos direitos políticos. **Tem-se, isso sim, mera aceitação voluntária da aplicação de sanção de matriz constitucional, com a consequente restrição temporária ao exercício de direito fundamental.** Sendo assim, com a celebração do ANPC, o investigado/réu opta, na verdade, por aceitar uma restrição temporária ao exercício dos seus direitos políticos, como consequência da aplicação de sanção prevista tanto na Constituição Federal (art. 15, V, c/c o art. 37, § 4º), quanto na LIA (artigo 12). (Grifo nosso)[145]

Nota-se que a referida tese trazida à baila sobre possibilidade de negociação dos direitos políticos, em sede de ANPC, foi acolhida pela Resolução n.º 1.193/2020-CPJ, de 11 de março de 2020, no âmbito do MPSP[146], haja vista que seu art. 3º dispõe ser não só possível, como imperiosa, essa penalidade nos casos em que a conduta ímproba imputada se subsumir às hipóteses de inelegibilidade.

---

[143]GAJARDONI, Fernando da Fonseca. **Primeiros e breves apontamentos sobre os acordos em tema de improbidade administrativa**. Disponível em: https://www.migalhas.com.br/coluna/tendencias-do-processo-civil/326016/primeiros-e-breves-apontamentos-sobre-os-acordos-em-tema-de-improbidade-administrativa. Acesso em: 10 mar. 2021.

[144]RAMOS, André de Carvalho. **Curso de direitos humanos**. 7 ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2020, p. 103.

[145]ANDRADE, Landolfo. **Os limites materiais da solução negociada do conflito no domínio da improbidade administrativa**. Disponível em: http://genjuridico.com.br/2020/09/02/improbidade-administrativa-limites-solucao/. Acesso em: 01 out. 2020.

[146]SÃO PAULO (Estado). Colégio de Procuradores de Justiça. Resolução nº 1.193/2020-CPJ, de 11 de Março de 2020. [Disciplina o acordo de não persecução cível no âmbito do Ministério Público do Estado de São Paulo, regulamentando o disposto no art. 17, § 1º, da Lei nº 8.429/92 e no art. 7°, § 2º da Resolução n° 179/2017 do Conselho Nacional do Ministério Público]. **Diário Oficial do Estado de São Paulo**: Poder Executivo – Seção I, São Paulo, v.130, n.49, p.48, de 12 de março de 2020.

À luz do princípio da proporcionalidade, notadamente do seu viés imperativo de tutela, faz-se imprescindível anotar que a limitação das penalidades previstas na LIA, no âmbito do ANPC, não soa como técnica mais eficiente, uma vez que todas elas possuem alguma pertinência com esse ilícito civil ético-normativo, notadamente a perda do cargo (afastamento da honra de servir o coletivo)[147], e a suspensão dos direitos políticos (principalmente para os casos de agentes ímprobos que se valem desse direitos e dos cargos desse jaez para cometer ilícitos).

Todavia, a voluntariedade do agente não pode figurar como único substrato jurídico para que a afetação dos direitos políticos se figure possível (seja de forma voluntária ou impositiva), uma vez que seus conteúdos são pilares de uma democracia efetiva. Por isso que não é á toa que o regramento internacional sobre esse direito humano é criterioso quanto às hipóteses reveladoras de inelegibilidade, por exemplo, sendo a presença de juiz que controle a proporcionalidade no caso concreto garantia indeclinável, consoante entendimento da Corte Interamericana dos Direitos Humanos[148].

Desse modo, o controle judicial do ANPC se mostra, novamente, caminho para solucionar a questão da possibilidade jurídica de consensualidade acerca da suspensão dos direitos políticos, e das demais sanções, por tabela. É nesse sentido que urge fazer referência ao entendimento de Cristiano J. Santos e Silvio A. Marques sobre o tema:

> A Lei 13.964/2019 é um diploma ordinário e, por isso, não tem força suficiente para revogar a Lei Complementar 64/ 1990. **Todavia, nada impede a fixação consensual da sanção de suspensão dos direitos políticos do compromissário, desde que o ajuste seja submetido à homologação judicial.** O art. 15, inciso V, da Constituição Federal, não exige, para fins de imposição da citada penalidade, a condenação em processo de ação civil de improbidade administrativa, ao contrário do que ocorre nos processos criminais (inciso III do mesmo artigo). **Em tal situação, caberá ao magistrado competente, por força de sentença**

[147]OSÓRIO, Fábio Medina. **Teoria da improbidade administrativa**. 4 ed. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2018, p. 351-352.

[148]Constata-se a afirmação por meio do voto concorrente do Juiz Diego García-Sayán exarado no Caso López Mendoza vs. Venezuela, julgado pela CIDH, em 2011. Na oportunidade, o juiz destacou a importância da releitura do art. 23.2 do CADH para os novos modelos democráticos existentes hodiernamente, a fim de que a justiça penal não seja a única capaz de afetar a inelegibilidade. Todavia, destacou que é fundamental o efetivo controle judicial das garantias e proporcionalidade dos atos que afetem os direitos políticos, qualquer que sejam os meios utilizados. Conteúdo extraído dos parágrafos 14 a 17 do seu voto. p. 94. Disponível em: https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_233_ing.pdf. Acesso em 02 out. 2020.

> **homologatória, determinar a expedição de ofício à Justiça Eleitoral para que o ANPC seja cumprido.** (Grifo nosso)[149]

Constata-se que, em decorrência disso, exercício efetivo da jurisdição no caso concreto do ANPC, por meio de juízo homologatório, permitirá, assim, a proteção eficiente que se exige da persecução cível por ato de improbidade, ante a possibilidade negocial de todas as sanções do art. 12 da LIA, notadamente as que são marcadas pela cláusula de reserva jurisdicional.

Ademais, a imprescindibilidade da homologação judicial – como forma de possibilitar a negociação da suspensão dos direitos políticos por intermédio do ANPC – também pode ser extraída da Resolução Conjunta n.º 06, de 21 de maio de 2020, celebrada pelo Conselho Nacional de Justiça (CNJ) e Tribunal Superior Eleitora (TSE)[150].

Assim, a partir de suas disposições, extraem-se, primeiramente, o fato de que o ANPC é instrumento hábil a impactar o gozo dos direitos políticos, art. 1º, *caput* e inciso II do parágrafo único, bem como o fato de ser a homologação judicial do ANPC pressuposto para que o órgão encaminhe a informação para a Justiça Eleitoral, consoante art. 6º, II, da resolução em tela.

4.3.3 Eficiência e ampliação da consensualidade na LIA

De uma forma ou de outra, todas as reflexões advindas do princípio da isonomia e da proporcionalidade esquadrinhadas até o momento desembocam na ideia nuclear da eficiência administrativa. A rigor, esse princípio possui nuances estruturantes de Estado Democrático de Direito imbuído de desiderato social, sendo responsável por inaugurar modelo de Administração Pública gerencial, em detrimento da burocrática estritamente legalista.

Sobre o substrato nuclear desse princípio, urge transcrever a glosa doutrinária de Onofre Alves Batista Júnior:

---

[149]SANTOS, C. J.; MARQUES, S. A. **"Pacote anticrime" (Lei 13.964/2019) e acordo de não persecução cível na fase pré-processual**: entre o dogmatismo e o pragmatismo. **Revista de Processo**. Vol. 303/2020. p. 291-314. mai. 2020, p .301.

[150]BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. Resolução Conjunta nº 06, de 21 de Maio de 2020. [Institui sistemática unificada para o envio, no âmbito do Poder Judiciário, de informações referentes a condenações por improbidade administrativa e a outras situações que impactem no gozo dos direitos políticos, estabelecendo, ainda, o compartilhamento dessas informações entre o Conselho Nacional de Justiça e o Tribunal Superior Eleitoral]. **Diário Eletrônico do CNJ**: nº 150/2020 – edição de 22 mai. 2020.

> **A eficiência expressa o mandamento constitucional de se maximizar a persecução do bem comum** e, para tanto, exige, pelo seu caráter pluricompreensivo, **a síntese equilibrada dos interesses públicos e a otimização da relação meio/fim**, em observância aos vários aspectos da ideia nuclear de eficiência. (Grifo nosso)[151]

Arrimando-se nessa ideia, verifica-se que a utilização do ANPC, como meio alternativo de solução de conflito, baseado na consensualidade, precisa estar numa relação de otimização com o fim a que se presta, qual seja, a tutela da boa gestão e do patrimônio público.

Não por outra razão que o art. 2º da Resolução n.º 1.193/2020-CPJ, de 11 de março de 2020, no âmbito do MPSP[152] constitui, como pressuposto de formalização desse acordo, a verificação de que o ANPC será o meio mais vantajoso ao interesse público, quando comparado ao prosseguimento ou ajuizamento da ação civil de improbidade administrativa.

Ocorre que o ANPC nunca será preponderado nessa comparação se o instrumento não for utilizado de forma eficiente. Para isso, convém destacar que a eficiência jurídica não se limita a parâmetros de celeridade e economicidade erigidos no contexto de outras ciências que não a do Direito. Aqui, ela não pode se revelar desvencilhada de garantias e interesses públicos amplamente considerados. Note-se, pois, o seguinte escólio:

> **O princípio da eficiência administrativa,** quanto aos fins (resultado), não determina uma exigência de busca acelerada, incondicional e abrangente de dado interesse público (*Zielerreichungeffizienz*), isto é, **não traduz a necessidade de atendimento abrangente, célere, completo, de determinado fim, incondicionalmente, porque os fins estatais são múltiplos e, por vezes, até, contrapostos, e a melhor prossecução do bem comum pressupõe o atendimento concertado dos diversos interesses públicos.** A eficiência traduz a necessária persecução otimizada do bem comum, e não a de determinado interesse público isoladamente considerado. (Grifo nosso)[153]

---

[151]BATISTA JÚNIOR, Onofre Alves. **Princípio constitucional da eficiência administrativa**. 2 ed. rev. e atual. Belo Horizonte: Fórum, 2012, p. 176.

[152]SÃO PAULO (Estado). Colégio de Procuradores de Justiça. Resolução nº 1.193/2020-CPJ, de 11 de março de 2020. [Disciplina o acordo de não persecução cível no âmbito do Ministério Público do Estado de São Paulo, regulamentando o disposto no art. 17, § 1º, da Lei nº 8.429/92 e no art. 7°, § 2º da Resolução n° 179/2017 do Conselho Nacional do Ministério Público]. **Diário Oficial do Estado de São Paulo**: Poder Executivo – Seção I, São Paulo, v.130, n.49, p.48, de 12 de março de 2020.

[153]BATISTA JÚNIOR, Onofre Alves. **Transações administrativas**: um contributo ao estudo do contrato administrativo como mecanismo de prevenção e terminações de litígios e como alternativa à atuação da administrativa autoritária, no contexto de uma administração pública mais democrática. São Paulo: Quartier Latin, 2007, p. 100.

Nessa exegese, ao escrutar, por exemplo, as regulamentações infralegais dos Ministérios Públicos de Pernambuco e de São Paulo, percebe-se que a eficiência jurídica não é demonstrada, dado que, mesmo que exista um crivo homologatório por meio dos seus órgãos de revisão, há vários óbices (como as implicações do regime dual de força executiva e a limitação material das negociações, por exemplo), que desafiam o interesse público abrangente e concertado.

Ou seja, apesar de parecer conveniente em termos de celeridade e praticidade para o órgão ministerial que suas avenças pré-processuais dispensem homologação por parte do Poder Judiciário, o interesse público se mostra isoladamente considerado, pois despondera os impactos desproporcionais ocasionados no próprio microssistema existente, como a capacidade negocial dos legitimados concorrentes e disjuntivos. Desse modo, a eficiência do ANPC, como meio para a tutela da probidade administrativa, tende à abstração.

Assim, a eficiência deve ser o cânone norteador de toda regulamentação (material e procedimental) que venha ser atribuída ao ANPC, sem desconsiderar os múltiplos interesses públicos envolvidos nesse âmbito de tutela coletiva.

Por isso e por todos os motivos levantados nesse trabalho que o controle judicial do ANPC, por meio de juízo homologatório, mostra-se imprescindível, sendo o princípio da eficiência administrativa mais um arrimo para isso, haja vista que esse é o espaço mais propício às proteções e garantias fundamentais, à realização dos escopos jurisdicionais e, precipuamente, propício à formação da síntese equilibrada dos interesses públicos e otimização da relação meio/fim.

Até porquanto, é sempre salutar recordar que a atividade jurisdicional civil também possui compromisso com a eficiência e com a tutela satisfativa (art. 4º e 8º do CPC) e, por ser a vedação à proteção deficiente comando multidirecionado – ou seja, ao legislador, ao administrador e ao julgador –, a jurisdição estatal deve sempre se pautar dos axiomas democráticos e no diálogo harmônico entre as instituições da República.

Logo, a possibilidade jurídica de acordos materiais no âmbito da improbidade administrativa já se mostra avanço proporcionado pelo modelo gerencial da Administração Pública e da atividade jurisdicional pautada na eficiência. Todavia, a existência por si só de acordos desse tipo não conseguirá cumprir seus desideratos se não for acompanhada de uma regulamentação/forma de ser ineficiente, o que, por ora, somente serão alcançados se submetidos à chancela do Poder Judiciário.

CONCLUSÃO

A possibilidade jurídica de se valer da consensualidade, no âmbito da improbidade administrativa, foi uma das novidades que a Lei n.º 13.964/2019 (Lei Anticrime) trouxe para o ordenamento jurídico, sobretudo para o microssistema de proteção à boa gestão e ao patrimônio público. Ocorre que a nova redação da lei, em especial a do art. 17, § 1º, da LIA, ao possibilitar a celebração de ANPC, não veio com a melhor técnica possível, haja vista que o novel instituto se encontra atualmente em total desamparo de lei regulamentadora.

Com isso, dada a ausência de requisitos materiais e procedimentais em sede de direito legislado, o ANPC vem sendo celebrado nas mais variadas formas por meio dos seus legitimados, acarretando, com isso, grande insegurança jurídica não só para os tutelados, como para o próprio sistema de tutela da probidade administrativa.

É nesse contexto jurídico que a imprescindibilidade do controle judicial do ANPC, como requisito para a sua formalização no âmbito da improbidade administrativa, mostra-se a melhor alternativa para tais implicações.

A uma, porque esse controle judicial homologatório, como visível exercício da jurisdição, é o meio mais adequado para se alcançar os seus escopos, notadamente o político – consubstanciado no fortalecimento do Estado; na proteção das liberdades públicas e dos direitos fundamentais; e no incentivo à participação democrática e efetiva por meio do processo.

A duas, porquanto a natureza da tutela da probidade administrativa, como espécie de tutela coletiva, exige tratamento normativo balizado pelos princípios e regras próprias que norteiam esse microssistema. A principal dela é a da representatividade adequada a ser perquirida à luz do caso concreto e por meio do Poder Judiciário, seja no controle do diálogo institucional que deve pautar as negociações pré-processuais, entre os colegitimados, como na criação desse espaço democrático e harmônico dentro do procedimento homologatório, caso não se tenha ocorrido anteriormente.

A três, porque a consensualidade inserida no ANPC também exige compatibilidade com os princípios materiais e processuais norteadores do ordenamento jurídico pátrio, notadamente o da isonomia, o da proporcionalidade e o da eficiência. Sendo que qualquer regulamentação infralegal, como tem se visto nas

oriundas do Ministério Público do Estado de São Paulo e de Pernambuco, se não atender a todos eles e respectivas implicações não podem ser parametrizadas, dada a incompatibilidade com o interesse público subjacente à proteção da probidade administrativa.

Em relação à isonomia, o controle judicial é imprescindível para que seja unificado o regime jurídico do instituto e, precipuamente, o efeito jurídico de resolução do mérito amparado por meio de título executivo judicial, qualquer que seja o legitimado ativo e a fase da persecução. Ademais, a submissão do controle judicial será de grande valia para a não afetação da capacidade negocial de um legitimado em detrimento do outro, como se constata no regime dual.

Já no que tange ao princípio da proporcionalidade, a principal contribuição do controle judicial está na garantia de que a consensualidade não consagre proteção deficiente desse direito fundamental. Isso é revelado a partir dos entraves jurídicos atinentes à possibilidade de negociar certas penalidades da LIA em sede de ANPC, como é a pena de suspensão dos direitos políticos e da perda do cargo ou função.

Dessa forma, dada a reserva de jurisdição que tangencia a imposição dessas penas e a própria questão de irrenunciabilidade dos direitos fundamentais, algumas soluções caminham para a limitação das condições avençáveis nesse acordo, como foi a adotada pelo *parquet* pernambucano, tudo porque não exigiu o controle judicial para a formação do ANPC.

Por fim, no que concerne ao princípio da eficiência, o controle judicial do ANPC revela preocupação com a eficiência não só em relação à utilização desse instituto em específico, mas como da consensualidade no todo a ser aplicada nessa seara. Outrossim, também se mostra como fundamento do controle entre os meios e fins envolvidos na questão, sobretudo na salvaguarda das garantias fundamentais ínsitas ao agente ímprobo, como a voluntariedade e clareza dos efeitos.

Logo, além de ter sido intenção legislativa que o ANPC fosse submetido ao controle judicial – a despeito do veto presidencial não voltado diretamente à questão – esse requisito é crucial para que o ANPC possa consagrar consensualidade efetiva no âmbito da improbidade administrativa, isto é, preocupada não só com a boa gestão e com o patrimônio público, agentes e entidades lesadas, mas com todo o ordenamento jurídico nacional e internacional.

REFERÊNCIAS

ACORDO de não persecução cível – aspectos polêmicos e práticos. São Paulo: Escola Superior do Ministério Público do Estado de São Paulo, 09 Mar. 2021. 1 vídeo (2 horas e 28 min). Publicado por Escola Superior do MPSP. Disponível em: https://www.youtube.com/watch?v=z6fkVMGtGvo. Acesso em: 10 mar. 2021.

ACORDO de não persecução cível – mesa da manha. São Paulo: Ministério Público Federal de São Paulo, 16 Set. 2020. 1 vídeo (1 hora e 51 min). Publicado por MPF SP. Disponível em: https://www.youtube.com/watch?v=-sNnNq9ZPwY. Acesso em: 22 set. 2020.

AMORIM JUNIOR, Silvio Roberto Oliveira de. **Improbidade administrativa**: procedimento, sanções e aplicação racional. 2 ed. Belo Horizonte: Fórum, 2018.

ANDRADE, Adriano; MASSON. Cleber; ANDRADE, Landolfo. **Interesses difusos e coletivos**. v. 1. 10 ed. Rio de Janeiro: Forense; São Paulo: Método, 2020.

ANDRADE, Landolfo. **Os limites materiais da solução negociada do conflito no domínio da improbidade administrativa**. Disponível em: http://genjuridico.com.br/2020/09/02/improbidade-administrativa-limites-solucao/ . Acesso em: 01 out. 2020.

BANDALISE, Rodrigo da Silva. Lei de improbidade administrativa, artigo 17, §1º: 25 anos depois, ele ainda se justifica?. **Revista do Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro.** n. 66. p. 208. dez. 2017.

BASTOS, F. **Curso de Processo Coletivo**. Indaiatuba: Foco, 2018.

BATISTA JÚNIOR, Onofre Alves. **Princípio constitucional da eficiência administrativa**. 2 ed. rev. e atual. Belo Horizonte: Fórum, 2012.

BATISTA JÚNIOR, Onofre Alves. **Transações administrativas**: um contributo ao estudo do contrato administrativo como mecanismo de prevenção e terminações de litígios e como alternativa à atuação da administrativa autoritária, no contexto de uma administração pública mais democrática. São Paulo: Quartier Latin, 2007.

BEZERRA FILHO, Aluizio **Manual dos crimes contra o erário**. Salvador: Juspodivm, 2017.

BEZERRA FILHO, Aluizio. **Processo de improbidade administrativa**: anotado e comentado. 2 ed. rev., atual. e ampl. Salvador: Juspodivm, 2019.

BRANDALISE, R. da S.; ANDRADE, M. F. **Investigação criminal pelo ministério público**: comentários à resolução 181 do conselho nacional do ministério público. Porto Alegra: Livraria do Advogado, 2018.

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República. Disponível em:

http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm. Acesso em: 15 set. 2020.

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm. Acesso em: 06 set. 2020.

BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. Resolução Conjunta nº 06, de 21 de Maio de 2020. [Institui sistemática unificada para o envio, no âmbito do Poder Judiciário, de informações referentes a condenações por improbidade administrativa e a outras situações que impactem no gozo dos direitos políticos, estabelecendo, ainda, o compartilhamento dessas informações entre o Conselho Nacional de Justiça e o Tribunal Superior Eleitoral]. **Diário Eletrônico do CNJ**: nº 150/2020 – edição de 22 mai. 2020.

BRASIL. Conselho Nacional do Ministério Público. Resolução nº 179, de 26 de Julho de 2017. [Regulamenta o § 6º do art. 5º da Lei nº 7.347/1985, disciplinando, no âmbito do Ministério Público, a tomada do compromisso de ajustamento de conduta]. **Diário Eletrônico do CNMP**: Caderno Processual – edição de 08 set. 2017.

BRASIL. Conselho Nacional do Ministério Público. Resolução nº 181, de 7 de Agosto de 2017. [Dispõe sobre instauração e tramitação do procedimento investigatório criminal a cargo do Ministério Público]. **Diário Eletrônico do CNMP**: Caderno Processual – edição de 08 set. 2017.

BRASIL. Conselho Superior do Ministério Público do Estado de Minas Gerais. Resolução n.º 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]. **Diário Eletrônico do MPMG**:– edição de 29 nov. 2017. Disponível em: https://www.mpmg.mp.br/files/diariooficial/DO-20171129.PDF. Acesso em: 02 mar. 2021.

BRASIL. Conselho Superior do Ministério Público do Estado do Paraná. Resolução nº 01/2017, de 15 de maio de 2017. [Estabelece parâmetros procedimentais e materiais 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 8.429, de 02.06.1992, e aos atos praticados contra a Administração Pública, definidos na Lei 12.846, de 01.08.2013, no âmbito do Ministério Público do Estado do Paraná]. **Diário Eletrônico do MPPR:** Disponível em: https://mppr.mp.br/arquivos/File/Restaurativo/Resolucao_01_2017_CSMP_MPPR.pdf. Acesso em: 02 mar. 2021.

BRASIL. **Decreto n.º 5.015, de 12 de março de 2004**. Promulga a Convenção das Nações Unidas contra o Crime Organizado Transnacional. Brasília, DF, 12 mar. 2004. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2004/decreto/d5015.htm#:~:text=D5015&text=DECRETO%20N%C2%BA%205

.015%2C%20DE%2012,contra%20o%20Crime%20Organizado%20Transnacional. Acesso em: 23 set. 2019.

BRASIL**. Decreto nº 678, de 06 de dezembro de 1992**. Promulga a Convenção Americana sobre Direitos Humanos (Pacto de São José da Costa Rica), de 22 de novembro de 1969. Brasília, DF, 06 Dez. 1992. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/d0678.htm . Acesso em: 01 out. 2020.

BRASIL. Decreto-Lei 2.848, de 07 de dezembro de 1940. Código Penal. **Diário Oficial da União**, Rio de Janeiro, 31 dez. 1940. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del2848compilado.htm. Acesso em 04 out. 2020.

BRASIL. **Emenda constitucional n. 19, de 04 de junho de 1998**. Modifica o regime e dispõe sobre princípios e normas da Administração Pública, servidores e agentes políticos, controle de despesas e finanças públicas e custeio de atividades a cargo do Distrito Federal, e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 1998. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc19.htm. Acesso em: 25 fev. 2021

BRASIL. **Lei Complementar n.º 40, de 14 de dezembro de 1981**. Estabelece normas gerais a serem adotadas na organização do Ministério Público estadual. Brasília, DF, 14 dez. 1981. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp40.htm.Acesso em 28 fev. 2021. Acesso em: 01 mar. 2021.

BRASIL. **Lei Complementar n.º 75, de 20 de maio de 1993**. Dispõe sobre a organização, as atribuições e o estatuto do Ministério Público da União. Brasília, DF, 20 mai. 1993. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/Lcp75.htm. Acesso em: 01 mar. 2021.

BRASIL. **Lei n.º 13.964, de 24 de dezembro de 2019**. Aperfeiçoa a legislação penal e processual penal. Brasília, DF, 24 Dez. 2019. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2019-2022/2019/Lei/L13964.htm#art6. Acesso em 22 set. 2020.

BRASIL. **Lei nº 8.429, de 02 de junho de 1992**. 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. Brasília, DF, 02 jun. 1992. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L8429.htm. Acesso em: 06 set. 2020.

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 22 set. 2020.

BRASIL. Procurador-Geral de Justiça do Ministério Público do Estado de São Paulo. Centro de Apoio Operacional de Patrimônio Público e Social. Nota Técnica n.º 02/2020 – PGJ- CAOPP. [Fornece subsídios aos membros do Ministério Público do Estado de São Paulo para a celebração de acordos de não persecução cível, em conformidade com a Lei 13.964/2019, com a Resolução 179/2017-CNMP e com a Resolução 1.193/2020 - CPJ]. **Diário Oficial**: Poder Executivo – Seção I, São Paulo, v. 131, n. 38, p. 38, de 25 de fev. de 2021.

BRASIL. Procurador-Geral de Justiça do Ministério Público do Estado do Rio Grande do Sul. Provimento n.º 58, de 14 de setembro de 2018 – PGJ. [Disciplina o Compromisso de Ajustamento de Conduta e a Autocomposição Extrajudicial nas hipóteses configuradoras de improbidade administrativa]. **Diário Eletrônico do MPRS**:– edição de 14 set. 2018. Disponível em: https://www.mprs.mp.br/legislacao/provimentos/12953/. Acesso em: 02 mar. 2021.

BRASIL. Superior Tribunal Justiça (Primeira Turma). Acordo no Agravo em Recurso Especial n.º 1314581/SP. Processual civil e administrativo. acordo no agravo em recurso especial. improbidade administrativa [...]. Rel. Ministro Benedito Gonçalves, Primeira Turma, julgado em 23/02/2021, DJe 01/03/2021. Brasília: STJ, 2021. Disponível em: https://scon.stj.jus.br/SCON/GetInteiroTeorDoAcordao?num_registro=201801487315&dt_publicacao=01/03/2021 . Acesso em: 08 mar. 2021.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Plenário). Acórdão n.º 12. **Ação Declaratória de Constitucionalidade**, ajuizada em prol da Resolução Nº 07, DE 18.10.05, do Conselho Nacional de Justiça. Ato normativo que "disciplina o exercício de cargos, empregos e funções por parentes, cônjuges e companheiros de magistrados e de servidores investidos em cargos de direção e assessoramento, no âmbito dos órgãos do poder judiciário e dá outras providências". procedência do pedido. Relator: Ministro Carlos Ayres Brito, 20 Ago. 2008. Brasília: STF, 2008. Disponível em: http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=606840. Acesso em: 22 set 2020.

CABRAL, Antônio do Passo *et al*. **Negócios processuais**. 4 ed. Salvador: Judpodivm, 2019.

CABRAL, Antônio do Passo. **Convenções processuais**: teoria geral dos negócios jurídicos processuais. 3 ed. Salvador: Judpodivm, 2019.

CABRAL, Antônio do Passo. Pacto de non petendo: a promessa de não processar no direito brasileiro. **Revista de Processo**. Vol. 305/2020. p. 17-44. Jul. 2020.

CAPPELLETTI, Mauro. GARTH, Bryant. **Acesso à justiça**. Tradução de Ellen Gracie Northfleet. Porto Alegre: Fabris, 1998.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de direito administrativo**. 33 ed. São Paulo: Atlas, 2019.

CARVALHO, M. **Manual de direito administrativo**. 6 ed. rev. ampl. e atual. Salvador: Juspodivm, 2019.

CASTRO, Renato de Lima. Colaboração premiada e improbidade administrativa: aspectos fundamentais. **Revista do Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro.** n. 66. p. 139-176. dez. 2017.

CORTE EUROPEIA DOS DIREITOS HUMANOS. **Case of natsvlishvili and togonidze v. georgia.** 29 de abr de 2014. Strasbourg: ECHR, 2014. Disponível em: https://hudoc.echr.coe.int/fre#{%22itemid%22:[%22001-142672%22]}. Acesso em: 28 fev. 2021.

CORTE INTERAMERICANA DOS DIREITOS HUMANOS. **Case of lópez Mendoza v. venezuela.** 11 de set de 2011. San José: CIDH, 2011. Disponível em: https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_233_ing.pdf. Acesso em: 28 fev. 2021.

COUTINHO, Alessandro Dantas; RODOR, Ronald Krüger **Manual de direito administrativo**. 2 ed. Salvador: Juspodivm, 2018.

CUNHA, Leonardo Carneiro da. **A fazenda pública em juízo**. 15 ed. rev. ampl. e atual. Rio de Janeiro: Forense. São Paulo: Método, 2018.

CUNHA, Rogério Sanches. **Leis penais especiais**: comentadas artigo por artigo. 2 ed. revi. ampl. e atual. Salvador: Juspodivm, 2019.

DIDIER JÚNIOR, Fredie; ZANETI JÚNIOR, Hermes. **Curso de direito processual civil**: processo coletivo. 13 ed. Salvador: Juspodivm, 2019.

FARIAS, C. C. de; ROSENVALD, N. **Curso de direito civil**: parte geral e LINDB. 17 ed. rev., ampl. e atual. Salvador: Juspodivm, 2019.

FERNANDES, B. Gonçalves. **Curso de direito constitucional**. 9 ed. rev. atual. e ampl. Salvador: Juspodivm, 2017.

FERNANDES, David Augusto. **Sistema onusiano**: uma contribuição político-jurídica da organização das nações unidas. Rio de Janeiro: Ágora 2, 2015.

FREITAS, Juarez. **Discricionariedade administrativa e o direito fundamental à boa administração pública**. São Paulo: Malheiros, 2007.

GAJARDONI, Fernando da Fonseca *et al*. **Comentários à lei de improbidade administrativa: Lei 8.429 de 02 de junho de 1992**. [livro eletrônico]. 4 ed. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2020.

GAJARDONI, Fernando da Fonseca. **Primeiros e breves apontamentos sobre os acordos em tema de improbidade administrativa**. Disponível em: https://migalhas.uol.com.br/coluna/tendencias-do-processo-civil/326016/primeiros-e-breves-apontamentos-sobre-os-acordos-em-tema-de-improbidade-administrativa. Acesso em: 28 fev. 2021.

GARCIA, Emerson. A consensualidade no direito sancionador brasileiro: potencial de incidência no âmbito da Lei nº 8.429/1992. **Revista do Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro.** n. 66. p. 28-82. dez. 2017.

GARCIA, Emerson. ALVES, R. Pacheco. **Improbidade administrativa**. 8 ed. rev., ampl. e atual. São Paulo: Saraiva, 2014.

GAVRONSKI, A. A.; MENDONÇA, A. B. **Manual do procurador da república**: teoria e prática. 3 ed. rev. atul. e ampl. Salvador: Juspodivm, 2017.

GOMES, Joaquim Barbosa. **Ação afirmativa e princípio constitucional da igualdade**. Rio de Janeiro: Renovar, 2001.

HABERMAS, Jurgen. **Direito e democracia**: entre facticidade e validade. Tradução Flávio Beno Siebeneichler.v. 1. 2 ed. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 2012.

KELSEN, Hans. **Teoria pura do direito**: introdução à problemática científica do direito. Tradução J. Cretella Jr. e Agnes Cretella. 6 ed. ver. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2009.

LIMA. R. B. de. **Manual de processo penal**: volume único. 8 ed. rev. atual. e ampl. Salvador: Juspodivm, 2020.

LOPES JUNIOR, Aury. **Direito processual penal**. 17 ed. São Paulo: Saraiva, 2020.

MAGALHÕES JÚNIOR, A. A. de A. **Manual de direitos difusos**. Organizador: Edilson Vitorelli. 2 ed. rev. atual. e ampl. Salvador: Juspodivm, 2019.

MANCUSO, R. de D. **Teoria geral do processo**. Rio de Janeiro: Forense; São Paulo: Método, 2020.

MARINONI, L. G.; ARENHART. S. C.; MITIDIERO, D. **Novo curso de processo civil:** tutela dos direitos mediante procedimentos diferenciados. v.3. 3 ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Ed. Revista dos Tribunais, 2017.

MARTINS, José Antônio. **Corrupção**. São Paulo: Globo, 2008.

MASSON, Cleber. **Direito penal**: parte geral (arts. 1º a 120). 14 ed. 2 reimpr. Rio de Janeiro: Forense: São Paulo: Método, 2020.

MAZZUOLI, V. D. **Curso de Direitos Humanos***.* 6 ed. Rio de Janeiro: Forense; São Paulo: Método, 2019.

MENDONÇA, Andrey B. A colaboração premiada e a nova Lei do Crime Organizado (Lei 12.850/13). **Revista Custos Legis**. v. 4, 2013.

NERY JÚNIOR, Nelson. **Princípio do processo na Constituição Federal**: processo civil, penal e administrativo. 11 ed. rev., ampl. e atual. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2013.

NERY, A. L. **Teoria geral do termo de ajustamento de conduta**. [livro eletrônico]. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2017.

NEVES, D. A. A.; OLIVEIRA, R. C. R. de. **Manual de improbidade administrativa**. 2 ed. rev. atual. e ampl. Rio de Janeiro: Forense: São Paulo: Método, 2020.

NEVES, Daniel Amorim Assumpção**. Manual de direito processual civil –** Volume Único. 12 ed. Salvador: Ed. Juspodivm, 2019.

Nota técnica n.º 1/2017 – 5ª CCR. Disponível em: http://www.mpf.mp.br/atuacao-tematica/ccr5/notas-tecnicas/docs/nt-01-2017-5ccr-acordo-de-leniencia-comissao-leniencia.pdf. Acesso em: 10 mar. 2020.

Nota Técnica nº 001/2020 que trata da orientação técnica sobre a aplicabilidade de Acordos de Não Persecução Cível (ANPC) em procedimentos extrajudiciais e processos judiciais conforme a Lei nº 13.964/2019. Disponível em: http://www.mpce.mp.br/wp-content/uploads/2020/02/11fev20_CAODPP_nota-tecnica-acordo-n%C3%A3o-persecu%C3%A7%C3%A3o-civel.pdf . Acesso em: 22 set 2020.

ONU. United nation human right oficce of the high comissioner. **The human rights case against corruption**. 13 mai. 2013. Genebra: ONU, 2013. Disponível em: https://www.ohchr.org/Documents/Issues/Development/GoodGovernance/Corruption/HRCaseAgainstCorruption.pdf. Acesso em: 18 fev. 2021.

ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS AMERICANOS. **Convenção interamericana contra a corrupção**, Caracas, Venezuela, em 29 de março de 1996. Disponível em http://www.oas.org/en/sla/dil/inter_american_treaties_B-58_against_Corruption.asp. Acesso em: 25 fev. 2021.

OSÓRIO, Fábio Medina. **Direito administrativo sancionador**. 7 ed. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2020.

OSÓRIO, Fábio Medina. **Teoria da improbidade administrativa**. 5 ed. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2020.

PACELLI, Eugênio. **Curso de processo penal**. 24 ed. São Paulo: Atlas, 2020.

PERNAMBUCO (Estado). Conselho Superior do Ministério Público. Resolução nº 01/2020. [Regulamenta o §2º do art. 39 da Resolução CSMP nº 003/2019, que dispõe sobre a possibilidade de realizar Acordo de Não Persecução Cível nas hipóteses configuradoras de improbidade administrativa e estabelece parâmetros procedimentais e materiais a serem observados para a celebração, nos termos das Leis nº 7.347/1985, 8.429/1992, 12.850/2013 e 13.964/2019, no âmbito do Ministério Público do Estado de Pernambuco]. **Diário Oficial do Ministério Público de Pernambuco**: n.461, 05 de fev. de 2020.

PINHEIRO, Igor Pereira. **Lei anticrime e o acordo de não persecução cível**: aspectos teóricos e práticos. Leme: JH Mizuno Editora e Distribuidora, 2020.

RAMOS, André de Carvalho. **Curso de direitos humanos**. 7 ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2020.

REALE, Miguel. **Lições preliminares de direito**. 27 ed. São Paulo: Saraiva, 2002.

RIO GRANDE DO SUL. Tribunal Regional da 4ª Região. **Agravo de Instrumento n.º 5023972-66.2017.4.04.0000.** Relator: Min. Vânia Hack de Almeida. 23 ago. 2017. Porto Alegre: Tribunal Regional Federal da 4ª Região, 2017. Disponível em: https://eproc.trf4.jus.br/eproc2trf4/controlador.php?acao=acessar_documento_publico&doc=415035913406419411046407690 64&evento=490&key=101a99b6214cf47ca44e8a006a7e4fa6e6fb322ce160d8f2b320f4ed9f216a1c&hash=bbbd81a27fc1e7bea01e91dfaf70b420. Acesso em: 10 mar. 2021.

SANTOS, C. J.; MARQUES, S. A. **"Pacote anticrime" (Lei 13.964/2019) e acordo de não persecução cível na fase pré-processual**: entre o dogmatismo e o pragmatismo. **Revista de Processo**. Vol. 303/2020. p. 291-314. mai. 2020.

SÃO PAULO (Estado). Colégio de Procuradores de Justiça. Resolução nº 1.193/2020-CPJ, de 11 de Março de 2020. [Disciplina o acordo de não persecução cível no âmbito do Ministério Público do Estado de São Paulo, regulamentando o disposto no art. 17, § 1º, da Lei nº 8.429/92 e no art. 7°, § 2º da Resolução n° 179/2017 do Conselho Nacional do Ministério Público]. **Diário Oficial do Estado de São Paulo**: Poder Executivo – Seção I, São Paulo, v.130, n.49, p.48, de 12 de março de 2020.

SARLET, I. W. MARINONI, L. G. MITIDIERO, D**. Curso de direito constitucional**. 8 ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2019.

SILVA, José Afonso da. **Curso de direito constitucional positivo**. 37 ed. ver. e atual. São Paulo: Malheiros, 2013.

SOUZA NETO, Cláudio P. de. SARMENTO, Daniel**. Direito constitucional: teoria, história e métodos de trabalho**. 2 ed. 6 reimpr. Belo Horizonte: Fórum, 2019.

STRECK, Lenio Luiz. A dupla face do princípio da proporcionalidade: da proibição de excesso ("übermassverbot") à proibição de proteção deficiente ("untermassverbot") ou como não há blindagem contra normas inconstitucionais**. Revista da Ajuris**, Porto Alegre, v. 32, n. 97, p. 171-202, jan./mar. 2005.

TAVARES, João Paulo L. G et al. **Pacote anticrime**: Lei 13.964/2019 na visão de procuradores da república. Salvador: Judpodivm, 2019.

UNIÃO. Ministério público federal. **10 medidas contra a corrução**. União: MPF, 2016. Disponível em: http://dezmedidas.mpf.mp.br/apresentacao/conheca-as-medidas/docs/medida_5_versao-2015-06-25.pdf. Acesso em: 28 fev. 2021.

UNIÃO EUROPEIA. **Carta dos direitos fundamentais da união europeia**. Bruxelas, Bélgica, proclamada em 07 de dezembro de 2000. Disponível em:

https://infoeuropa.eurocid.pt/registo/000040181/documento/0001/. Acesso em: 25 fev. 2021.

UNIÃO EUROPEIA. **Convenção relativa à luta contra a corrupção em que estejam envolvidos funcionários das comunidades europeias ou dos estados-membros da união europeia,** Bruxelas, Bélgica, em 28 de setembro de 2005. Disponível em: https://www.ministeriopublico.pt/instrumento/convencao-relativa-luta-contra-corrupcao-em-que-estejam-envolvidos-funcionarios-das-18. Acesso em: 25 fev. 2021.

WORLD BANK GROUP. Poverty and Economic Management. **Helping countries combat corruption**: the role of the World Bank. set. 1997. Disponível em: http://www1.worldbank.org/publicsector/anticorrupt/corruptn/corrptn.pdf. Acesso em 17 set. 2020.

ZIESEMER, Henrique da Rosa. **Interesses e direitos difusos e coletivos**. 2 ed. rev. atual. e ampl. Salvador: Juspodivm, 2020.

ZIMMER JÚNIOR, **Corrupção e improbidade administrativa**: cenários de risco e a responsabilização dos agentes públicos municipais. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2018.