

JOÃO CARLOS LEAL JUNIOR

**A CONSTRUÇÃO DE UM REGIME JURÍDICO PARA O ACORDO
DE NÃO PERSECUÇÃO CIVIL ENVOLVENDO EMPRESAS**

São Paulo

2025

JOÃO CARLOS LEAL JUNIOR

**A CONSTRUÇÃO DE UM REGIME JURÍDICO PARA O ACORDO
DE NÃO PERSECUÇÃO CIVIL ENVOLVENDO EMPRESAS**

Tese apresentada ao Programa de Pós-Graduação
Stricto Sensu em Direito da Universidade Nove de
Julho como requisito parcial para a obtenção do título
de Doutor em Direito.

Orientador: Prof. Dr. Marcelo Costenaro Cavali.

São Paulo

2025

Leal Junior, João Carlos.

A construção de um regime jurídico para o acordo de não
persecução civil envolvendo empresas. / João Carlos Leal Junior.
2025.

150 f.

Tese (Doutorado)- Universidade Nove de Julho - UNINOVE, São
Paulo, 2025.

Orientador (a): Prof. Dr. Marcelo Costenaro Cavali.

1. Improbidade administrativa. 2. Acordo de não persecução
civil. 3. Regime jurídico. 4. Direito administrativo
sancionador. 5. Consensualidade. 6. Empresas.

I. Cavali, Marcelo Costenaro. II. Título

CDU 34

JOÃO CARLOS LEAL JUNIOR
A CONSTRUÇÃO DE UM REGIME JURÍDICO PARA O ACORDO DE NÃO
PERSECUÇÃO CIVIL ENVOLVENDO EMPRESAS

Tese apresentada ao Programa de Pós-Graduação *Stricto Sensu* em Direito da Universidade Nove de Julho como parte das exigências para a obtenção do título de Doutor em Direito.

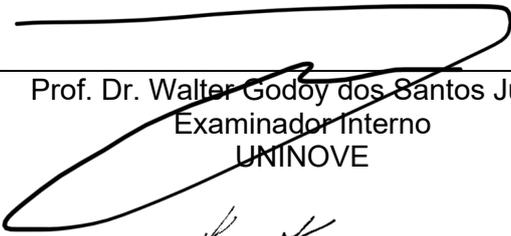
São Paulo, 04 de dezembro de 2025.

BANCA EXAMINADORA

Marcelo Costenaro
Cavali

Assinado de forma digital por
Marcelo Costenaro Cavali
Dados: 2025.12.10 08:48:27 -03'00'

Prof. Dr. Marcelo Costenaro Cavali
Orientador
UNINOVE



Prof. Dr. Walter Godoy dos Santos Junior
Examinador Interno
UNINOVE



Prof. Dr. Valter Shuenquener de Araújo
Examinador Interno
UNINOVE



Prof. Dr. Rodrigo Luís Kanayama
Examinador Externo
UFPR

Profa. Dra. Tânia Lobo Muniz
Examinadora Externa
UEL

AGRADECIMENTOS

Ao professor e orientador, Dr. Marcelo, pela boa vontade e orientação nesta pesquisa; pela constante disponibilidade; pelas palavras de incentivo e por todo apoio concedido.

À minha família, pelo incentivo, especialmente minha mãe, Natália.

Aos meus amigos, pelo apoio em toda a minha trajetória acadêmica.

À Uninove, pela oportunidade e pela bolsa de estudos concedida.

Ao Tribunal de Justiça do Rio Grande do Sul, especialmente a Corregedoria-Geral da Justiça, nas pessoas da Corregedora-Geral e dos Juizes-Corregedores, pelo apoio e incentivo à pesquisa concedidos, fundamentais para a sua conclusão; assim como à equipe de assessoria das unidades em que trabalho e pelas quais já passei em minha trajetória como magistrado, pelo auxílio indispensável para a compatibilização da atividade profissional com a acadêmica.

À Ajuris e à AMB, pelas oportunidades proporcionadas para a consecução desta etapa.

Aos professores Dra. Tânia Lobo Muniz, e Drs. Rodrigo Luís Kanayama, Walter Godoy dos Santos Junior e Valter Shuenquener de Araújo, pela disponibilidade e por aceitarem participar deste crucial momento de minha vida acadêmica.

A Deus, pela vida e tudo mais que me concedeu.

LEAL JUNIOR, João Carlos. **A construção de um regime jurídico para o acordo de não persecução civil envolvendo empresas**. 2025. 150 páginas. Tese (Doutorado em Direito) – Universidade Nove de Julho, São Paulo, 2025.

RESUMO

O trabalho investiga o acordo de não persecução civil na Lei de Improbidade Administrativa, com ênfase em sua aplicação a empresas. A pesquisa parte da constatação de que a consensualidade no Direito Administrativo Sancionador constitui fenômeno consolidado e irreversível, demandando aprofundamento doutrinário e densificação normativa que assegurem adequação aos princípios constitucionais e efetividade na tutela da probidade administrativa. O estudo justifica-se pela identificação de lacunas normativas relevantes quando o acordo envolve entes empresariais, gerando insegurança jurídica e comprometendo a isonomia no tratamento de situações análogas. A investigação adota metodologia dedutiva, valendo-se de pesquisa descritiva e análise legislativa, bibliográfica e jurisprudencial dos tribunais superiores brasileiros, buscando elementos para elaboração de parâmetros específicos ao tema. Assim, examina a defesa da probidade administrativa no direito brasileiro, analisando origem e evolução do valor constitucional, os reflexos da corrupção nos direitos humanos, e o papel dos órgãos de controle na arquitetura de fiscalização delineada pela Constituição de 1988. Ainda, aborda a ascensão do consenso no Direito Administrativo Sancionador, tratando do paradigma consensual da Administração Pública, do dogma histórico da indisponibilidade absoluta do interesse público que vedava transações em matéria de improbidade, e dos meios adequados de solução de conflitos, incluindo acordos de leniência e colaboração premiada. Após, analisa especificamente o acordo de não persecução civil no direito brasileiro, delineando seus contornos conceituais, natureza jurídica, objeto, forma, legitimidade, pressupostos e condições, bem como as consequências do adimplemento e inadimplemento. Por fim, desenvolve o regime jurídico do acordo com especial enfoque na celebração por entes empresariais, examinando o papel contemporâneo das empresas, a corrupção empresarial e sua inserção no sistema de responsabilização por improbidade. Investiga a ausência de critérios legais específicos para acordos envolvendo empresas e suas repercussões no devido processo legal e na segurança jurídica; avalia as regulamentações infralegais editadas pelo Conselho Nacional do Ministério Público e pelos Ministérios Públicos estaduais e federal; identifica lacunas no tratamento da responsabilização empresarial; e propõe parâmetros para celebração e dosimetria de acordos. O trabalho desenvolve matriz de dosimetria de sanções inspirada em experiências internacionais, estabelecendo critérios objetivos para multas civis e prazos de proibição de contratação. Examina a adoção de mecanismos de integridade como obrigação negocial e a aplicação de sanções premiais que incentivem comportamentos corporativos almejados. Analisa aspectos jurídico-empresariais relevantes, incluindo deliberações societárias e delimitação de responsabilidades. Investiga a quantificação do dano e divergências entre órgãos de controle, especialmente à luz da suspensão liminar da oitiva obrigatória dos Tribunais de Contas, e sistematiza as formas de controle do acordo. O trabalho, enfim, visa a contribuir para a construção de sistema que compatibilize segurança jurídica com efetividade repressiva, reconhecendo que empresas, enquanto agentes econômicos que desempenham função social constitucionalmente reconhecida, demandam tratamento diferenciado que considere suas especificidades sem comprometer a tutela da probidade administrativa.

Palavras-chave: improbidade administrativa; acordo de não persecução civil; regime jurídico; direito administrativo sancionador; consensualidade; empresas.

ABSTRACT

It investigates the civil non-prosecution agreement within the Brazilian Administrative Misconduct Law, with an emphasis on its application to corporations. The research is grounded in the observation that consensuality in Sanctioning Administrative Law is a consolidated and irreversible phenomenon, requiring doctrinal deepening and normative densification to ensure conformity with constitutional principles and effectiveness in the protection of administrative probity. The study is justified by the identification of significant normative gaps when the agreement involves corporate entities, generating legal uncertainty and compromising equality in the treatment of analogous situations. The investigation adopts a deductive methodology, employing descriptive research and legislative, bibliographic, and jurisprudential analysis of the Brazilian superior courts, seeking elements for the development of specific parameters for the topic. Thus, it examines the defense of administrative probity in Brazilian law, analyzing the origin and evolution of this constitutional value, the impacts of corruption on human rights, and the role of oversight agencies within the control architecture outlined by the 1988 Constitution. Furthermore, it addresses the rise of consensus in Sanctioning Administrative Law, discussing the consensual paradigm of Public Administration, the historical dogma of the absolute unavailability of the public interest which previously prohibited settlements in matters of misconduct, and the appropriate means of conflict resolution, including leniency and plea bargain agreements. Subsequently, it specifically analyzes the civil non-prosecution agreement in Brazilian law, outlining its conceptual contours, legal nature, object, form, legitimacy, prerequisites, and conditions, as well as the consequences of compliance and non-compliance. Finally, it develops the legal framework of the agreement with a special focus on its execution by corporate entities, examining the contemporary role of corporations, corporate corruption, and its place within the system of accountability for administrative misconduct. It investigates the absence of specific legal criteria for agreements involving corporations and their repercussions on due process and legal certainty; assesses the infra-legal regulations issued by the National Council of the Public Prosecutor's Office and by the state and federal Public Prosecutor's Offices; identifies gaps in the treatment of corporate liability; and proposes parameters for the execution and dosimetry of agreements. The study develops a sanction dosimetry matrix inspired by international experiences, establishing objective criteria for civil fines and periods of debarment from public contracts. It examines the adoption of integrity mechanisms as a contractual obligation and the application of incentive-based sanctions to encourage desired corporate behaviors. It analyzes relevant legal-corporate aspects, including corporate resolutions and the delimitation of liabilities. The research investigates the quantification of damages and divergences among oversight bodies, especially in light of the preliminary suspension of the mandatory hearing by the Courts of Accounts, and systematizes the forms of control over the agreement. This work aims to contribute to the construction of a system that reconciles legal certainty with repressive effectiveness, recognizing that corporations, as economic agents that perform a constitutionally recognized social function, require differentiated treatment that considers their specificities without compromising the protection of administrative probity.

Keywords: administrative misconduct; civil non-prosecution agreement; legal framework; sanctioning administrative law; consensuality; corporations.

RIASSUNTO

Il lavoro indaga l'accordo di non persecuzione civile previsto dalla Legge sull'Improbità Amministrativa brasiliana, con particolare enfasi sulla sua applicazione alle società. La ricerca muove dalla constatazione che la consensualità nel Diritto Amministrativo Sanzionatorio costituisce un fenomeno consolidato e irreversibile, che richiede un approfondimento dottrinale e una densificazione normativa per garantire la conformità ai principi costituzionali e l'efficacia nella tutela della probità amministrativa. Lo studio si giustifica con l'identificazione di rilevanti lacune normative quando l'accordo coinvolge enti societari, generando insicurezza giuridica e compromettendo il principio di eguaglianza nel trattamento di situazioni analoghe. L'indagine adotta una metodologia deduttiva, avvalendosi di ricerca descrittiva e di analisi legislativa, bibliografica e giurisprudenziale delle corti superiori brasiliane, al fine di ricavare elementi per l'elaborazione di parametri specifici sulla materia. Pertanto, esamina la tutela della probità amministrativa nell'ordinamento brasiliano, analizzando l'origine e l'evoluzione di questo valore costituzionale, gli impatti della corruzione sui diritti umani e fondamentali, e il ruolo degli organi di controllo nell'architettura di vigilanza delineata dalla Costituzione del 1988. Inoltre, affronta l'ascesa del consenso nel Diritto Amministrativo Sanzionatorio, discutendo il paradigma consensuale della Pubblica Amministrazione, il dogma storico dell'indisponibilità assoluta dell'interesse pubblico che in passato vietava transazioni in materia di improbità, e gli strumenti adeguati di risoluzione delle controversie, inclusi gli accordi di clemenza e la collaborazione premiata. Successivamente, analizza nello specifico l'accordo di non persecuzione civile nell'ordinamento brasiliano, delinearne i contorni concettuali, la natura giuridica, l'oggetto, la forma, la legittimazione, i presupposti e le condizioni, nonché le conseguenze dell'adempimento e dell'inadempimento. Infine, sviluppa il regime giuridico dell'accordo con un focus specifico sulla sua stipulazione da parte di enti societari, esaminando il ruolo contemporaneo delle società, la corruzione societaria e la sua collocazione nel sistema di responsabilità per improbità amministrativa. Indaga l'assenza di criteri legali specifici per gli accordi che coinvolgono le società e le relative ripercussioni sul giusto processo e sulla sicurezza giuridica; valuta i regolamenti infralegali emanati dal Consiglio Nazionale della Pubblica Accusa e dalle Pubbliche Accuse statali e federale; identifica lacune nel trattamento della responsabilità societaria; e propone parametri per la stipulazione e la dosimetria degli accordi. Lo studio sviluppa una matrice di dosimetria delle sanzioni ispirata a esperienze internazionali, stabilendo criteri oggettivi per le multe civili e per i periodi di interdizione dagli appalti pubblici. Esamina l'adozione di meccanismi di integrità come obbligo contrattuale e l'applicazione di sanzioni premiali per incentivare i comportamenti aziendali desiderati. Analizza gli aspetti giuridico-societari rilevanti, incluse le deliberazioni assembleari e la delimitazione delle responsabilità. L'indagine esamina la quantificazione del danno e le divergenze tra gli organi di controllo, specie alla luce della sospensione liminare dell'obbligo di audizione delle Corti dei Conti, e sistematizza le forme di controllo sull'accordo. Il lavoro mira a contribuire alla costruzione di un sistema che concili sicurezza giuridica ed efficacia repressiva, riconoscendo che le società, in quanto agenti economici che svolgono una funzione sociale costituzionalmente riconosciuta, richiedono un trattamento differenziato che ne consideri le specificità senza compromettere la tutela della probità amministrativa.

Parole chiave: improbità amministrativa; accordo di non persecuzione civile; regime giuridico; diritto amministrativo sanzionatorio; consensualità; società.

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO.....	7
1 A DEFESA DA PROBIDADE ADMINISTRATIVA NO DIREITO BRASILEIRO.....	12
1.1 TUTELA DA PROBIDADE ADMINISTRATIVA: ORIGEM E EVOLUÇÃO.....	12
1.2 CORRUPÇÃO E IMPROBIDADE NO SERVIÇO PÚBLICO: REFLEXOS NOS DIREITOS HUMANOS.....	18
1.3 O PAPEL DOS ÓRGÃOS DE CONTROLE.....	26
2 CONSENSUALIDADE NO DIREITO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR E ACORDOS EM MATÉRIA DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA.....	33
2.1 DIREITO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR E AÇÃO DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA.....	33
2.2 O PARADIGMA CONSENSUAL DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA.....	38
2.3 O DOGMA DA INDISPONIBILIDADE DO INTERESSE PÚBLICO E A VEDAÇÃO ÀS SOLUÇÕES NEGOCIADAS NA GÊNESE DA LEI N. 8.429/1992.....	42
2.4 ACESSO À JUSTIÇA E MEIOS ADEQUADOS DE SOLUÇÃO DE CONFLITOS NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA.....	47
2.5 ACORDOS DE LENIÊNCIA E DE COLABORAÇÃO PREMIADA.....	52
3 O ACORDO DE NÃO PERSECUÇÃO CIVIL NO DIREITO BRASILEIRO.....	59
3.1 CONTORNOS CONCEITUAIS.....	59
3.2 NATUREZA JURÍDICA.....	60
3.3 PRESSUPOSTOS DO ACORDO.....	64
3.4 LEGITIMIDADE PARA A CELEBRAÇÃO.....	67
3.5 OBJETO DO ACORDO.....	70
3.6 FORMA E PROCEDIMENTO DE NEGOCIAÇÃO.....	72
3.7 ADIMPLENTO E INADIMPLENTO.....	75

4 REGIME JURÍDICO DO ACORDO DE NÃO PERSECUÇÃO CIVIL ENVOLVENDO EMPRESAS.....	78
4.1 EMPRESAS, CORRUPÇÃO EMPRESARIAL E IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA....	78
4.2 AUSÊNCIA DE CRITÉRIOS LEGAIS ESPECÍFICOS PARA O ACORDO DE NÃO PERSECUÇÃO CIVIL ENVOLVENDO EMPRESAS.....	84
4.3 REGULAMENTAÇÕES NO ÂMBITO DO CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO E DOS MINISTÉRIOS PÚBLICOS ESTADUAIS E FEDERAL.....	88
4.4 PARÂMETROS OBJETIVOS E SUBJETIVOS.....	95
4.4.1 Sanções Aplicáveis.....	102
4.4.2 Regimes Especiais Para Situações Específicas.....	106
4.4.3 Necessidade de Aperfeiçoamento Normativo.....	107
4.5 ADOÇÃO DE MECANISMOS DE INTEGRIDADE E SANÇÕES PREMIAIS.....	110
4.6 OUTROS ASPECTOS JURÍDICO-EMPRESARIAIS RELEVANTES.....	118
4.7 QUANTIFICAÇÃO DO DANO E DIVERGÊNCIA ENTRE ÓRGÃOS.....	121
4.8 FORMAS DE CONTROLE.....	125
CONCLUSÕES.....	133
REFERÊNCIAS.....	141

INTRODUÇÃO

A contemplação, nos textos constitucionais modernos, da ordem econômica delinea fenômeno de grandiosa importância para o direito, “que deixa de meramente prestar-se à harmonização de conflitos e à legitimação do poder”¹, e passa a agir, também, na regulação da economia, intervindo *sobre* e até *dentro* dela.

Deixa-se de encarar Estado e sociedade como instituições estremadas, passando aquele a atuar no campo econômico, naturalmente afeito, de forma exclusiva, à esfera privada dos indivíduos. Essa nova concepção se embasa no entendimento de que sociedade civil e Estado constituem manifestações que não se anulam, mas, isto sim, se completam. São expressões de uma mesma realidade: “a do homem associando-se a outros homens”².

Assim, o Estado moderno vem, desde a sua gênese, vocacionado a atuar, em maior ou menor medida, no campo econômico. Esse modelo se justifica na concepção de mercado como instituição jurídica, que, por sua vez, se fundamenta no fato de nascer ele a partir do direito e ser por este último conformado³. Enfim, na contemporaneidade, o valor social do mercado e da ordem econômica fez o constituinte elevá-los ao patamar mais alto do ordenamento jurídico – a Constituição –, trazendo o tema, por conseguinte, para dentro do estudo do direito.

A Constituição Brasileira de 1988 traça, em seu interior, o regime econômico constitucional a que se subordinam os agentes que atuam no domínio econômico. Na atualidade, os principais agentes do gênero são as empresas, entes que, por seu turno, ocupam papel de destaque em inúmeros campos para os quais, originariamente, não foram concebidos. As finalidades que hoje justificam a manutenção de uma empresa não são mais puramente privadas, uma vez que o exercício da atividade empresarial constitui o meio precípua de circulação de riquezas e o grande movimentador do processo de integração entre Estados e economias.

No Brasil, a cada segundo, uma infinidade de transações é realizada, das quais, inevitavelmente, derivam, com muita frequência, divergências e conflitos, que, por sua vez, clamam por solução conforme as normas do direito positivo. O natural solucionador é o Estado, por meio do Poder Judiciário, desde que se tornou forte o suficiente para chamar para si a função-dever de dirimir os conflitos de interesse, distribuindo justiça e reestabelecendo a paz, de forma a

¹ GRAU, Eros Roberto. *A ordem econômica na Constituição de 1988*. 13.ed. São Paulo: Malheiros, 2008. p.13.

² *Ibid.*, p.19

³ *Ibid.*

viabilizar a manutenção da vida em sociedade.

Desta feita, o processo – instrumento utilizado pelo Estado, por meio do desempenho da função judicante – se configura como o meio institucional de resolução de controvérsias, incluindo aquelas em que são partes e/ou interessadas as empresas. Estes entes, entretanto, atuam em campo em que impera a dita “racionalidade econômica”, encarada como fator imprescindível para o surgimento, manutenção e desenvolvimento dos agentes econômicos, já que têm por fito principal o *lucro*. Nessa perspectiva, previsibilidade, cálculo, uniformidade e, notadamente, *segurança jurídica*, são fatores-chave para o exercício da atividade empresarial, como forma de redução do risco inerente a ela.

As exigências de calculabilidade e confiança no funcionamento da ordem jurídica e na administração constituem exigência vital do capitalismo racional⁴, que depende da possibilidade de previsões seguras, fundadas em estabilidade, segurança e objetividade ao menos da ordem jurídica. No desempenho de sua atividade, empresas podem estar sujeitas a situações enquadradas na Lei de Improbidade Administrativa (Lei n. 8.429/1992), o que, especialmente com o advento da Lei n. 14.230/2021, não mais se questiona. Os §§ 1º e 2º do art. 3º; §§ 3º e 4º do art. 12; e § 6º do art. 17, todos da Lei de Improbidade, confirmam o que ora se afirma.

A tutela da probidade administrativa, nesse particular, mereceu assento constitucional em virtude de sua destacada importância como interesse transindividual difuso, configurando expressão do Estado de Direito e colocando-se como indispensável aos valores republicanos e democráticos contidos na Constituição. Em seu art. 37, § 4º, dispõe: “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”.

Nesse sentido, a Lei n. 8.429/1992 é o diploma federal que teve por fim disciplinar os atos de improbidade administrativa no ordenamento jurídico brasileiro. Referida lei surgiu em contexto marcado pelo viés preponderantemente demandista e repressivo, privilegiando a persecução judicial e a aplicação de sanções como principal resposta estatal aos atos ímprobos. Essa orientação inicial, que perdurou por décadas, refletia a compreensão de que a tutela da probidade administrativa exigia postura intransigente do Estado, vedando qualquer forma de transação ou composição que pudesse ser interpretada como condescendência com a corrupção.

⁴ WEBER, Max. *Economia y sociedad*. México: Fondo de Cultura Económica, 1969.

Embora não se desconheça a importância do consenso e dos acordos para a solução de conflitos, a Lei de Improbidade previa, em sua origem (art. 17, § 1º), ser vedada a transação, acordo ou conciliação na ação de improbidade administrativa, proibição que persistiu por longo período no território brasileiro. O cenário começou a se transformar significativamente com o advento da Lei Anticorrupção (Lei n. 12.846/2013), que instituiu o acordo de leniência voltado especificamente para pessoas jurídicas envolvidas em atos lesivos contra a Administração Pública. Este instituto representou mudança de perspectiva, demonstrando que a consensualidade poderia constituir instrumento eficaz no combate à corrupção, especialmente quando envolvesse agentes econômicos. A experiência positiva com os acordos de leniência contribuiu para sensibilizar membros do Ministério Público quanto à viabilidade e utilidade da consensualidade no direito administrativo sancionador, o que culminou na criação de resoluções internas que passaram a permitir acordos também na seara da improbidade administrativa, antecipando a posterior regulamentação legislativa.

Com a promulgação da Lei Anticrime (Lei n. 13.964/2019), conquanto não se possa mais questionar sobre o cabimento de acordo em matéria de improbidade administrativa, seja antes da propositura da ação, seja após iniciada a relação jurídica processual, há aspectos importantes a serem investigados como forma de superar lacunas e debates, *especialmente no que toca aos interesses afetos às empresas*. A recente edição da Resolução n. 306, de 11 de fevereiro de 2025, pelo Conselho Nacional do Ministério Público, constitui importante parâmetro complementar à Lei de Improbidade Administrativa, ao menos no que tange à atuação do Ministério Público, certamente o legitimado mais atuante na celebração de acordos de não persecução civil.

Lacunas legais e questionamentos judiciais, especialmente no âmbito do controle concentrado de constitucionalidade, têm o condão de repercutir na atividade econômica e nos negócios realizados pelos agentes empresariais, gerando reflexos também em outras dimensões, tendo em vista o papel de destaque que os últimos ocupam no Estado contemporâneo.

O acordo de não persecução civil, embora conte com disciplina legal mais detalhada após as reformas de 2019 e 2021, permanece regrado de forma relativamente tímida quando comparado a institutos similares. Nesse particular, merece destaque o fato de que o acordo de não persecução penal (ANPP), criado inicialmente por resolução do CNMP anterior à Lei Anticrime e posteriormente incorporado ao Código de Processo Penal, conta com disciplina legislativa significativamente mais completa. Isso evidencia a necessidade de construção doutrinária e

jurisprudencial de parâmetros mais definidos para o instituto ora investigado.

Ademais, o direito processual contemporâneo orienta-se cada vez mais para a valorização do consenso como etapa necessária e desejável na solução de controvérsias. Esta verdadeira revolução legislativa, materializada em diplomas como o Código de Processo Civil de 2015 e a Lei de Mediação, reflete mudança cultural profunda no sistema de justiça brasileiro, que passa a reconhecer a autocomposição não como alternativa secundária, mas como método adequado e muitas vezes preferencial de resolução de conflitos. O ANPC insere-se neste movimento mais amplo de consensualização do processo, trazendo seus reflexos para o campo do direito administrativo sancionador.

Partindo dessas premissas inaugurais, esta tese, resultado de pesquisas realizadas no âmbito do programa de doutorado em Direito na Universidade Nove de Julho, tem por fito examinar as modificações realizadas pelas Leis n. 14.230/2021 e n. 13.964/2019 na Lei de Improbidade Administrativa *no que toca ao acordo de não persecução civil* a as repercussões do tema no âmbito empresarial, uma vez que os agentes econômicos submetem-se à Lei de Improbidade e têm, portanto, legitimidade para figurar como parte celebrante deste novo instrumento consensual.

Tendo em vista a relevância do papel atualmente desempenhado pela empresa, e com atenção para o inafastável valor constitucional da segurança jurídica, pretende-se trazer aportes para a construção de um regime jurídico para o acordo em ação de improbidade administrativa, focando nos desafios e perspectivas inerentes ao tema, com especial destaque para os entes empresariais.

Não bastasse o acordo de não persecução civil configurar instituto de recente advento no ordenamento jurídico brasileiro, de modo que a investigação respectiva, por si só, justificaria o enfoque acadêmico, a contribuição do trabalho se concentra, ainda, na proposta de trazer parâmetros para utilização da avença, especialmente na atual conjuntura de valorização de medidas autocompositivas para solução de conflitos, inclusive no contexto do Direito Sancionador. Busca-se, com isso, contribuir para a construção de um regime jurídico para utilização apropriada do instituto, com particular enfoque para os casos em que houver participação de empresa no acordo, anotando-se eventuais peculiaridades, consoante o recorte adotado.

Espera-se, enfim, colaborar para a solução de impasses e evitar insegurança jurídica e ofensa ao devido processo legal no que toca à celebração do acordo sob discussão.

Quanto à metodologia e procedimentos, esta investigação utilizará o método dedutivo, tendo como base a pesquisa descritiva e como instrumento a verificação legislativa, bibliográfica e jurisprudencial dos tribunais superiores brasileiros, em busca de elementos que possam colaborar na elaboração de parâmetros para a temática sob discussão.

Feitas estas considerações, o primeiro capítulo trata da defesa da probidade administrativa no Direito Brasileiro, analisando a origem e evolução; os reflexos, nos direitos humanos, da corrupção e improbidade no serviço público; e o papel dos órgãos de controle.

O segundo capítulo, por sua vez, aborda a ascensão do consenso no Direito Administrativo Sancionador e a consequente possibilidade de acordos em matéria de improbidade administrativa, tratando do paradigma consensual da Administração Pública, bem como do dogma da indisponibilidade do interesse público e da vedação às soluções negociadas na gênese da Lei de Improbidade Administrativa. Aborda, ainda, o acesso à justiça e os meios adequados de solução de conflitos na Administração Pública, com foco nos acordos de leniência e de colaboração premiada, considerando a proximidade temática entre os institutos no contexto da política nacional de combate à corrupção.

O terceiro capítulo analisa especificamente o acordo de não persecução civil no direito brasileiro. Traz seus contornos conceituais e natureza jurídica; trata do objeto e forma, legitimidade, pressupostos e condições. Ao fim, analisa a extinção pelo adimplemento, bem como as consequências de eventual inadimplemento.

O quarto e último capítulo, ponto crucial da presente tese, ingressa no regime jurídico do acordo de não persecução civil, com especial enfoque no caso de celebração por ente empresarial. Para tanto, aborda o papel da empresa no Estado contemporâneo, averiguando acerca da corrupção empresarial e da improbidade administrativa, com os impactos do processo civil punitivo nos entes empresariais. Trata da ausência de critérios legais específicos para o acordo de não persecução civil envolvendo empresas e das repercussões no devido processo e na segurança jurídica; avalia as regulamentações no âmbito do Conselho Nacional do Ministério Público e dos Ministérios Públicos estaduais e federal. Por fim, analisa os parâmetros objetivos e subjetivos quanto ao acordo de não persecução civil; as sanções aplicáveis; a adoção de mecanismos de integridade e a possibilidade de emprego de sanções premiaias; a quantificação do dano e a divergência entre órgãos; e as formas de controle possíveis, para, então, apresentar as conclusões atingidas.

1 A DEFESA DA PROBIDADE ADMINISTRATIVA NO DIREITO BRASILEIRO

1.1 TUTELA DA PROBIDADE ADMINISTRATIVA: ORIGEM E EVOLUÇÃO

Na Constituição atual, a tutela da probidade⁵ administrativa mereceu guarida em virtude de sua destacada importância como interesse transindividual de natureza difusa, inerente ao Estado de Direito e indispensável aos valores republicanos e democráticos que permeiam o texto constitucional.

Nesse sentido, o art. 37, § 4º, dispõe: “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”. Trata-se de previsão constitucional *direta e específica*, que constitui verdadeiro *mandamento constitucional de tutela da probidade administrativa* – e, por conseguinte, de repressão rigorosa a atos considerados ímprobos, conforme definição legal. A norma, como se percebe, segue a mesma lógica existente no campo penal quanto aos chamados *mandados constitucionais de criminalização*, de modo a evitar proteção deficiente por parte do legislador de bens jurídicos sensíveis e caros à realização da dignidade da pessoa humana.

Assim, cuida-se de ordem emanada da Constituição da República, dirigida ao legislador ordinário, impondo a proteção eficaz da probidade administrativa no sistema jurídico brasileiro, sem possibilidade de renúncia a esta outorga, sob pena de inconstitucionalidade por omissão.

Sem embargo desta importante previsão, a Constituição trouxe, ainda, em seu interior, previsões *indiretas* sobre o tema, as quais constam dos arts. 14, § 9º⁶; 15, V⁷; e 85, V⁸, que versam,

⁵ “O termo probidade, que provém do vocábulo latino *probitas*, espelha a ideia de *retidão ou integridade de caráter que leva à observância estrita dos deveres do homem, quer públicos, quer privados; honestidade; pundonor, honradez*, como assinalam os dicionaristas. De fato, ser probo é ser honesto e respeitador dos valores éticos que circundam o indivíduo no grupo social.” (CARVALHO FILHO, José dos Santos. *Improbidade Administrativa* - Prescrição e outros prazos extintivos. 3.ed. São Paulo: Atlas, 2019. Ebook).

⁶ “§ 9º Lei complementar estabelecerá outros casos de inelegibilidade e os prazos de sua cessação, a fim de proteger a probidade administrativa, a moralidade para exercício de mandato considerada vida pregressa do candidato, e a normalidade e legitimidade das eleições contra a influência do poder econômico ou o abuso do exercício de função, cargo ou emprego na administração direta ou indireta. [...]”

⁷ “Art. 15. É vedada a cassação de direitos políticos, cuja perda ou suspensão só se dará nos casos de: [...] V - improbidade administrativa, nos termos do art. 37, § 4º.”

⁸ “Art. 85. São crimes de responsabilidade os atos do Presidente da República que atentem contra a Constituição Federal e, especialmente, contra: [...] V - a probidade na administração; [...]”.

respectivamente, sobre causas de inelegibilidade, hipóteses de suspensão dos direitos políticos, bem como sobre crimes de responsabilidade⁹. Percebe-se a importância do tema para o Estado Democrático de Direito desenhado pela Constituição vigente, especialmente em razão de a probidade administrativa configurar interesse transindividual difuso¹⁰, como mencionado.

Essa particularidade¹¹ é confirmada, segundo a doutrina¹², pela presença concomitante das seguintes características, extraídas do art. 81, parágrafo único, I, do Código de Defesa do Consumidor:

- i) *indeterminação dos sujeitos*: a defesa da probidade administrativa não pertence a específica pessoa ou grupo, mas à coletividade, genericamente;
- ii) *indivisibilidade do objeto*: o interesse no respeito à probidade é de todos e, ao mesmo tempo, de cada um, individualmente;
- iii) *liame entre os sujeitos a partir de circunstâncias de fato*: os titulares do direito à probidade administrativa estão conectados em virtude de uma situação *de fato* em comum, qual seja, a circunstância de estarem sujeitos aos efeitos da prática do ato ímprobo.

Seguindo essa linha, Carvalho Filho¹³ assevera ser “unívoco o entendimento de que os indivíduos têm direito subjetivo à probidade administrativa”, que consiste em “direito de terceira geração, assim caracterizado por ser universal e coletivo, além de ter titularidade indefinida e indeterminável”. Ademais, “sua proteção reflete-se por toda a sociedade, esta a destinatária, afinal, da função do Estado”.

⁹ CARVALHO FILHO, José dos Santos. *Improbidade Administrativa - Prescrição e outros prazos extintivos*. 3.ed. São Paulo: Atlas, 2019. Ebook.

¹⁰ “A ação de improbidade administrativa visa à tutela de interesses difusos indisponíveis e de bens jurídicos não menos importantes que aqueles amparados penalmente” (MANZANO, Luís Fernando de Moraes. *Racionalização do sistema punitivo brasileiro no enfrentamento à corrupção e mitigação da independência das esferas punitivas pela garantia processual do ne bis in idem*. 2022. Trabalho de Conclusão de Curso. (Doutorado em Direito) – Universidade de São Paulo, São Paulo. p.74).

¹¹ “A tutela de direitos pelo Estado esteve, na maior parte das vezes, direcionada aos direitos individuais, o que garantia ao processo judicial características extremamente individualistas [...]. A preocupação com direitos que fugiam às fronteiras individuais impôs uma série de necessidades aos sistemas jurídicos, fazendo com que doutrina e lei tivessem de compreender e assimilar o fenômeno para garantir uma tutela efetivamente ampla sobre interesses que até então eram desconhecidos.” (LEAL JÚNIOR, João Carlos; FREITAS FILHO, Julio Cesar de. Da ação civil pública em matéria trabalhista. *Semina: Ciências Sociais e Humanas*, Londrina, v. 30, n. 2, p. 89-110, 2009. p.90).

¹² ANDRADE, Adriano; MASSON, Cleber; ANDRADE, Landolfo. *Interesses difusos e coletivos*. 3.ed. São Paulo: Método, 2013.

¹³ CARVALHO FILHO, José dos Santos. *Improbidade Administrativa - Prescrição e outros prazos extintivos*. 3.ed. São Paulo: Atlas, 2019. Ebook.

De acordo com Aloísio Zimmer Junior¹⁴, no Brasil, a probidade administrativa possui estatura constitucional desde a Constituição Republicana de 1891, que, “em seu art. 54, 6º, dispunha serem crimes de responsabilidade – infrações político-administrativas – os atos do Presidente da República que atentassem contra a probidade na administração”. Essa inovação, “de tutela expressa e direta da probidade administrativa”, foi mantida nas Constituições posteriores:

Nesse sentido, dispuseram sobre o tema: a Constituição de 1934, em seu art. 57, “f”; a Constituição de 1937, em seu art. 85, “d”; a Constituição de 1946, em seu art. 89, V; a Constituição de 1967, em seu art. 84, V – art. 82, V, após a Emenda Constitucional 1/69–; e, por fim, a Constituição de 1988, em seu art. 85, V.¹⁵

No âmbito infraconstitucional, a Lei n. 3.164/1957 (Lei Pitombo-Godói Ilha) representou marco legislativo, ainda que simbólico, no combate à corrupção, ao viabilizar “a possibilidade de sequestro e perda, em favor da Fazenda Pública, dos bens adquiridos pelo servidor público por influência ou abuso de cargo ou função pública”. A doutrina explica que, muito embora tenha trazido inovações importantes, “como a atribuição de legitimidade ao Ministério Público e a qualquer do povo para o ajuizamento de medidas contra o servidor público que se enriqueceu ilicitamente”, o diploma teve pouca aplicação prática¹⁶.

Pouco tempo depois, a Lei n. 3.502/1958 (Lei Bilac Pinto) trazia conteúdo mais abrangente que a anterior, embora sem revogá-la, representando embrião do que viria a ser a futura Lei de Improbidade Administrativa, promulgada mais de 30 anos após. “Tratando de casos de enriquecimento ilícito de funcionários públicos, no exercício de cargo ou função pública, a Lei Bilac Pinto tipificou diversas condutas de corrupção”¹⁷. O diploma, contudo, previa “apenas duas respostas ao enriquecimento ilícito apurado: a perda dos bens adquiridos ilicitamente e o ressarcimento ao erário por perdas e danos”¹⁸, que, como se sabe, não encerram propriamente *sanções* de qualquer tipo, mas, isto sim, meras consequências de cunho civil – indenizatório ou

¹⁴ ZIMMER JUNIOR, Aloísio. *Corrupção e Improbidade Administrativa*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2018. Ebook.

¹⁵ Ibid.

¹⁶ Ibid.

¹⁷ Ibid.

¹⁸ Ibid.

reparatório¹⁹ – a fim de restabelecer o *status quo ante*. “Ambas as leis, contudo, raramente foram aplicadas”²⁰.

Após o advento da Constituição de 1988, que trouxe o mandado de tutela da probidade administrativa acima tratado, foi promulgada a Lei n. 8.429/1992, diploma federal que revogou expressamente as mencionadas Leis n. 3.164/1957 e n. 3.502/1958 (art. 25) e teve por fim tutelar a probidade administrativa de forma mais ampla e eficaz, disciplinando minuciosamente as hipóteses de improbidade administrativa (expressão agora utilizada textualmente) no ordenamento jurídico brasileiro e prevendo a incidência das sanções aludidas no texto constitucional.

O conceito de (im)probidade administrativa, desenvolvido a partir da Constituição de 1988, é objeto de discussão doutrinária, e perpassa, necessariamente, pelo cotejo com a moralidade administrativa²¹, a qual constitui princípio jurídico de estatura constitucional (art. 37, *caput*)²². Diante disso, podem ser listadas três correntes:

- i) *probidade como sinônimo de moralidade*: segundo essa vertente, a Constituição positivou o princípio da moralidade administrativa e, ao tratar de sua violação, fez menção à improbidade, de forma que as expressões se confundem²³;
- ii) *probidade como subprincípio da moralidade*: para essa linha, a Constituição criou, como subprincípio da moralidade, a probidade administrativa, consistente em direito público subjetivo a uma Administração Pública proba²⁴;
- iii) *probidade como conceito mais amplo, que abarca a moralidade*: para essa corrente, a probidade administrativa tem maior amplitude que a moralidade, uma vez que não abarca unicamente elementos morais; além disso, a violação de *outras*

¹⁹ CARVALHO FILHO, José dos Santos. *Improbidade Administrativa - Prescrição e outros prazos extintivos*. 3.ed. São Paulo: Atlas, 2019. Ebook.

²⁰ MACHADO, Máira Rocha; PASCHOAL, Bruno. Monitorar, investigar, responsabilizar e sancionar. A multiplicidade institucional em casos de corrupção. *Novos Estudos CEBRAP*, São Paulo, v. 104, mar. 2016, p.11-36. p.13.

²¹ “Em verdade, ainda não existe um consenso sobre o conceito de improbidade administrativa. Na difícil tarefa de encontrar o verdadeiro significado e o exato alcance dessa expressão, a doutrina, em geral, procura adotar como ponto de partida as distinções quanto aos sentidos de probidade e moralidade, visto que ambas são mencionadas na Constituição de 1988.” (ANDRADE; MASSON; ANDRADE, op. cit., p. 799).

²² A moralidade administrativa, segundo Hauriou, não se constitui na moral comum, mas na moral jurídica, concebida como o “conjunto de regras de condutas tiradas da disciplina interior da administração” (HAURIOU, Maurice *apud* MEIRELLES, Hely L. *Direito Administrativo brasileiro*. 42.ed. São Paulo: Malheiros, 2016. p.94).

²³ CARVALHO FILHO, José dos Santos. *Manual de direito administrativo*. 28.ed. São Paulo: Atlas, 2015. p.1112.

²⁴ MARTINS JUNIOR, Wallace Paiva. *Probidade administrativa*. 4. ed. São Paulo: Saraiva, 2009.

princípios da Administração Pública pode configurar improbidade administrativa²⁵.

Apesar da divergência existente no campo doutrinário, prevalece a última posição, especialmente porque a Lei n. 8.429/1992 tipificou certas hipóteses em que o ato ilícito em comento se configura não em razão de violação direta do princípio da moralidade, mas de *outros* princípios que regem a Administração Pública²⁶.

Distinção digna de nota se dá, ainda, entre *improbidade* e *ilegalidade*. Nesse sentido, prevalece o entendimento de que “a improbidade é uma *ilegalidade qualificada* por outros elementos que lhe são peculiares, os quais conferem uma dimensão de gravidade majorada, acarretando reprovabilidade mais intensa, confirmada pelas sanções listadas pela Constituição”²⁷. Por conseguinte, nem todo ato ilegal (mais amplo) é, necessariamente, ímprobo (mais restrito), embora todo ato de improbidade caracterize, essencialmente, uma ilegalidade. Assim, nem toda conduta ilegal cometida por servidor público configura ato de improbidade, com as sanções inerentes, mas nem por isso deixará de responder aquele perante o estatuto próprio (responsabilidade disciplinar)²⁸.

Com a extensa reforma empreendida pela Lei n. 14.230/2021, foi inserido o § 1º no art. 1º da Lei de Improbidade, passando a existir, a partir de então, definição legal ampla de ato de improbidade administrativa: “§ 1º Consideram-se atos de improbidade administrativa as condutas dolosas tipificadas nos arts. 9º, 10 e 11 desta Lei, ressalvados tipos previstos em leis especiais.”

A par da conceituação havida, o dispositivo delimitou que o ato de improbidade se restringe a condutas *dolosas*, de modo que não subsistem atos de improbidade na forma culposa, *ainda que causem lesão ao erário*, como era possível antes da vigência do novo diploma. Nesse sentido, o § 1º do art. 17-C reforça a distinção vista acima: “§ 1º A ilegalidade sem a presença de dolo que a qualifique não configura ato de improbidade.”

Assim sendo, os atos de improbidade, na configuração atual, estão agrupados em três artigos da Lei de Improbidade Administrativa:

²⁵ GARCIA, Emerson; ALVES, Rogerio Pacheco. *Improbidade administrativa*. 6. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2011.

²⁶ “Art. 11. Constitui ato de improbidade administrativa que atenta contra os princípios da administração pública a ação ou omissão dolosa que viole os deveres de honestidade, de imparcialidade e de legalidade, caracterizada por uma das seguintes condutas: (Redação dada pela Lei nº 14.230, de 2021) [...]”

²⁷ LEAL JUNIOR, João Carlos; CAVALI, Marcelo Costenaro. Técnicas de autocomposição na celebração do acordo de não persecução cível. *Revista Jurídica*, Porto Alegre, v.556, fev. 2024.

²⁸ *Ibid.*

- i) art. 9º: atos que importam enriquecimento ilícito;
- ii) art. 10: atos que causam prejuízo ao erário;
- iii) art. 11: atos que atentam contra os princípios da administração pública²⁹.

O *caput* de cada artigo traz uma fórmula geral, sendo sua compreensão obtida pela análise dos incisos próprios, os quais, por sua vez, só podem ser corretamente interpretados no contexto em que se inserem, e sem descurar das noções introdutórias do diploma legal, como, por exemplo, a prescrição do § 3º do art. 1º, que indica que o “mero exercício da função ou desempenho de competências públicas, sem comprovação de ato doloso com fim ilícito, afasta a responsabilidade por ato de improbidade administrativa.”³⁰

Ainda de acordo com a Lei de Improbidade Administrativa, o § 5º do art. 1º reconhece que os atos de improbidade “violam a probidade na organização do Estado e no exercício de suas funções e a integridade do patrimônio público e social dos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, bem como da administração direta e indireta, no âmbito da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal”. Trata-se de afirmação textual da gravidade dos atos ímprobos, os quais, por seu turno, consistem em conduta (ação ou omissão) corrupta ou nociva, *necessariamente dolosa*, praticada por agente público (em sentido amplíssimo³¹) – ou por particular *em conjunto* –, violadora do dever de probidade no exercício da função pública ou na gestão de recursos públicos, independentemente da ocorrência de lesão ao erário ou de enriquecimento ilícito.

A Lei n. 8.429/1992, nesse particular, foi forjada “visando não apenas ao ressarcimento do prejuízo causado ao erário público por práticas corruptivas, mas, fundamentalmente, *para punir mediante a aplicação de sanções* tão severas quanto sanções penais” [grifo nosso]³² – caracterizando exemplo de *processo civil punitivo*.

Reconhecida, assim, a prática do ato ímprobo, cabia ao Ministério Público ou à pessoa jurídica interessada a propositura da ação de improbidade administrativa, de modo que, por muito tempo, não houve espaço para a aplicação da consensualidade nesse contexto. Desse modo, a ação

²⁹ Afora a disciplina geral da Lei de Improbidade, cabe destacar que o art. 52 do Estatuto da Cidade (Lei n° 10.257/01) também lista hipóteses de improbidade administrativa, aplicáveis especificamente ao Prefeito, relativamente a condutas relacionadas à ordem urbanística.

³⁰ LEAL JUNIOR, João Carlos; CAVALI, Marcelo Costenaro. Técnicas de autocomposição na celebração do acordo de não persecução cível. *Revista Jurídica*, Porto Alegre, v.556, fev. 2024.

³¹ ANDRADE, Adriano; MASSON, Cleber; ANDRADE, Landolfo. *Interesses difusos e coletivos*. 3.ed. São Paulo: Método, 2013.

³² MANZANO, Luís Fernando de Moraes. *Racionalização do sistema punitivo brasileiro no enfrentamento à corrupção e mitigação da independência das esferas punitivas pela garantia processual do ne bis in idem*. 2022. Trabalho de Conclusão de Curso. (Doutorado em Direito) – Universidade de São Paulo, São Paulo. p.69.

de improbidade firmou-se como instrumento punitivo, por vezes mais eficiente do que a ação penal³³, tendo por foco combater a corrupção *lato sensu* verificada no serviço público.

1.2 CORRUPÇÃO E IMPROBIDADE NO SERVIÇO PÚBLICO: REFLEXOS NOS DIREITOS HUMANOS

O fenômeno conhecido por *corrupção* configura um dos maiores problemas que afetam o regular funcionamento da Administração Pública, tanto no âmbito nacional, como internacionalmente³⁴. Trata-se de situação cotidianamente verificada em processos judiciais de diversas naturezas por todo o país e noticiada pela imprensa, representando motivo de relevante desconfiança da população nas instituições.

Corrupção, segundo Zaffaroni³⁵, é a relação que se constitui entre uma pessoa com “poder decisório estatal e outra fora desse poder, em virtude do qual trocam-se vantagens, obtendo ambas um incremento patrimonial, em função de um ato (ou omissão) da esfera de poder da primeira em benefício da segunda”.

Conforme leciona Sérgio Salomão Shecaira³⁶, o conceito de corrupção nas sociedades modernas é dos mais tormentosos, muito embora o problema não se restrinja ao tempo presente. Nesse sentido, “as Cidades-Estado da antiguidade já vivenciavam manifestações desse fenômeno, tendo sido o problema já normatizado pelas primeiras legislações e discutido pelos primeiros filósofos”. No Brasil, a forma como o país foi colonizado viabilizou “o nascimento de um Estado que nasce marcado por práticas que misturam os interesses individuais aos coletivos sem qualquer desfaçatez”³⁷.

A sociedade civil brasileira e organizações internacionais, como a Organização dos Estados Americanos (OEA)³⁸, a Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico

³³ Ibid., loc. cit.

³⁴ “A corrupção é um fenômeno ubíquo na história da humanidade. Sua presença tem sido relatada em tempos ancestrais e em todas as sociedades através dos tempos, mesmo hoje. Algumas sociedades foram capazes de restringir o nível de corrupção próximo ao nível eficiente, apesar de não eliminá-la, enquanto em outras ela permanece endêmica” (ALENCAR, Carlos Higino Ribeiro de; GICO JUNIOR, Ivo. *Corrupção e Judiciário: a (in)eficácia do sistema judicial no combate à corrupção*. *Revista DireitoGV*, São Paulo, v.7, n.1, p.75-98, jan./jun. 2011. p.75).

³⁵ ZAFFARONI apud SHECAIRA, Sérgio Salomão. *Corrupção: uma análise criminológica*. In: GRECO, Luís; MARTINS, Antonio (Orgs.). *Direito Penal como crítica da pena*. Madri: Marcial Pons, 2012. p.604.

³⁶ SHECAIRA, Sérgio Salomão. *Corrupção: uma análise criminológica*. In: GRECO, Luís; MARTINS, Antonio (Orgs.). *Direito Penal como crítica da pena*. Madri: Marcial Pons, 2012. p.604.

³⁷ Ibid., p.604-605.

³⁸ Firmou, em 29 de março de 1996, a Convenção Interamericana contra a Corrupção.

(OCDE)³⁹ e mesmo as Nações Unidas (ONU)⁴⁰, “elevaram a corrupção à posição de grave problema social e passaram a pressionar fortemente as instituições nacionais a aplicar a legislação e implementar novas políticas de enfrentamento da corrupção”⁴¹. Nesse sentido, “a corrupção tornou-se um dos principais problemas para a gestão pública e para a democracia, questão essa amplamente reconhecida pela opinião pública no Brasil”, sendo que “73% dos brasileiros consideram a corrupção como muito grave e 24% como grave”⁴².

De acordo com a doutrina⁴³, “desde o período colonial, perda do cargo público e multas podiam ser impostas a autoridades que recebessem “dádivas” ou “presentes” de forma direta ou por meio de seus familiares (Ordenações Filipinas, Livro V, Título LXXI)”. Após a independência,

todas as Constituições brasileiras — 1824, 1891, 1934, 1937, 1946, 1967 e, em vigor atualmente, 1988 — mencionam explicitamente que autoridades e funcionários públicos podem ser responsabilizados por diferentes formas de desvio de dinheiro público. No campo criminal, desde a [...] primeira codificação, de 1830, perda do cargo público, multa e prisão estão previstas para os “crimes contra a boa ordem e a administração pública” (Código Penal 1830, art. 129-166). Disposições semelhantes estiveram presentes também nos códigos criminais subsequentes (de 1890 e 1940, em vigor atualmente).⁴⁴

A corrupção, como não poderia deixar de ser, impacta “a legitimidade dos governos, a capacidade de governar e até mesmo a visão genérica da população sobre o país no qual ela vive”⁴⁵. No caso do Brasil, conforme Avritzer e Filgueiras⁴⁶, o fenômeno tem bases históricas “fortemente centradas em aspectos da colonização portuguesa”, que “remunerava insuficientemente seus funcionários, reservando-lhes uma forte dose de prerrogativas nas relações com interesses privados”.

Embora exista certa tendência em ser tratada como algo natural no Brasil em razão de características específicas de sua formação (tais como a herança ibérica e a vigência do sistema patrimonialista⁴⁷ por longo período de tempo), a doutrina defende a importância de *desnaturalizar*

³⁹ Firmou, em 17 de dezembro de 1997, a Convenção sobre o Combate da Corrupção de Funcionários Públicos Estrangeiros em Transações Comerciais Internacionais.

⁴⁰ Firmou, em 31 de outubro de 2003, a Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção.

⁴¹ MACHADO; PASCHOAL, op. cit., p.12.

⁴² AVRITZER, Leonardo; FILGUEIRAS, Fernando. Corrupção e controles democráticos no Brasil. *Textos para discussão CEPAL/IPEA*, n.32, 2011. p.7.

⁴³ MACHADO; PASCHOAL, op. cit., p.12.

⁴⁴ *Ibid.*, p.13.

⁴⁵ AVRITZER; FILGUEIRAS, op. cit., p.7.

⁴⁶ *Ibid.*, p.7-8.

⁴⁷ “Na Administração Pública patrimonial, fortemente influenciada pela Igreja, prevalecia um sistema de privilégios (paternalismo e nepotismo), acentuado pelo formalismo e pela centralização. Ainda, existia a interpermeabilidade do patrimônio público e privado, gerando confusão entre os bens que pertenciam ao titular do poder e a res publica.”

o fenômeno, compreendendo “que um conjunto de práticas e instituições que existem no país tem forte centralidade na persistência do fenômeno, que nada tem de natural”⁴⁸. Nesse particular, “o efeito da naturalização da prática da corrupção é uma crescente deslegitimação da política democrática.”⁴⁹

Para além dos prejuízos econômicos que gera, a corrupção acarreta custos políticos “extremamente elevados, que não se referem apenas ao dinheiro despendido com subornos e propinas, mas, também, com a questão da legitimidade política, com a questão da cultura política, com a questão dos valores políticos e da própria moralidade”⁵⁰. Assim, o conceito de corrupção não se resume apenas a seus aspectos econômicos, devendo ser analisado como fenômeno político⁵¹.

Consoante a lição de Marcelo Costenaro Cavali⁵², muito embora, por significativo período de tempo, a corrupção, perpetrada sem violência e sem o envolvimento de lesionados imediatamente identificáveis, tenha sido reputada um delito de menor gravidade, na atualidade, são reconhecidos os males dela derivados de modo praticamente unânime. Nessa linha, a corrupção

mina a confiança na democracia e no Estado de Direito – estimulando o surgimento de tendências autoritárias –, conduz à violação de direitos humanos, lesa a concorrência, distorce mercados, aumenta o custo dos negócios, leva ao desperdício e à ineficiência na prestação de serviços públicos, erode a qualidade de vida (especialmente dos mais pobres) e favorece o cometimento de outros crimes. Presente em países grandes e pequenos, ricos ou pobres, democráticos ou não, a corrupção tem espaço privilegiado nos menos desenvolvidos, funcionando como elemento-chave da baixa qualidade dos serviços públicos e da má distribuição de renda⁵³.

A Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção (Convenção de Mérida), adotada pela Assembleia-Geral das Nações Unidas em 31 de outubro de 2003 e assinada pelo Brasil em 9

(LEAL JUNIOR, João Carlos; PENHA, Renata Mayumi Sanomya. Eficiência, consensualismo e os meios autocompositivos de solução de conflitos na administração pública. *Revista dos Tribunais*, São Paulo, v.1038, abr. 2022. p.54).

⁴⁸ AVRITZER; FILGUEIRAS, op. cit., p.8.

⁴⁹ Ibid., p.9.

⁵⁰ Ibid., p.12.

⁵¹ Ibid., loc. cit.

⁵² CAVALI, Marcelo Costenaro. Algumas considerações sobre os delitos de corrupção ativa e tráfico de influência em transações comerciais internacionais – arts. 337-B e 337-C do Código Penal. In: REALE JÚNIOR, Miguel; MOURA, Maria Thereza de Assis. (Orgs.). *Coleção 80 anos do Código Penal*. 1.ed. São Paulo: Thomson Reuters, 2020, v. 2, p. 375-391. p.375.

⁵³ Ibid., loc. cit.

de dezembro de 2003, foi introduzida no ordenamento jurídico brasileiro a partir do Decreto n° 5.687/06.

Em seu preâmbulo, reconhece a gravidade dos problemas decorrentes da corrupção para a estabilidade e a segurança das sociedades, ao enfraquecer as instituições e os valores da democracia, da ética e da justiça e ao comprometer o desenvolvimento sustentável e o Estado de Direito. Admite, ainda, que os casos de corrupção penetram diversos setores da sociedade, os quais podem comprometer uma proporção importante dos recursos dos Estados e que ameaçam a estabilidade política e o desenvolvimento sustentável daqueles.

O diploma (de amplitude global), “principal documento internacional relacionado à corrupção”⁵⁴, evidencia a magnitude e extensão do problema, que compõe uma preocupação internacional em razão dos graves danos sociais que acarreta. Dentre outros importantes pontos, traz diversos compromissos e formas de atuação preventiva, assim como lista inúmeras condutas a serem combatidas de forma eficaz pelos Estados-parte, indicando possíveis sanções e consequências decorrentes das referidas práticas. A posição das Nações Unidas e de outras Cortes Internacionais no combate às práticas de corrupção existentes ao redor do mundo se deve notadamente ao fato de que o fenômeno não se circunscreve a prejuízos puramente patrimoniais, éticos e políticos, mas vai além, refletindo na concretização dos direitos humanos⁵⁵ e na consequente realização da dignidade da pessoa humana.

A Convenção Interamericana contra a Corrupção, adotada no âmbito da Organização dos Estados Americanos, por sua vez, reconhece que a corrupção solapa a legitimidade das instituições públicas e atenta contra a sociedade, a ordem moral e a justiça, bem como contra o desenvolvimento integral dos povos. Tem por propósitos: i) promover e fortalecer o desenvolvimento, por cada um dos Estados Partes, dos mecanismos necessários para prevenir, detectar, punir e erradicar a corrupção; e ii) promover, facilitar e regular a cooperação entre os Estados Partes a fim de assegurar a eficácia das medidas e ações adotadas para prevenir, detectar, punir e erradicar a corrupção no

⁵⁴ CAVALI, Marcelo Costenaro. Corrupção passiva e autolavagem: concurso efetivo de delitos ou conflito aparente de normas? *ReJuB – Revista Judicial Brasileira*, Brasília, ano 2, n. 1, p. 37-67, jan./jul. 2022. p.42.

⁵⁵ A ONU “tem reafirmado, em várias oportunidades, que quando se está diante de um alto grau de corrupção, os estados não conseguem fazer valer suas obrigações em matéria de direitos humanos. Inclusive, a entidade sugeriu que o fenômeno em questão fosse tratado como “crime contra a humanidade” pelos países-membros, elevando-o à categoria de delitos como genocídio e tortura” (FERNANDES, João Marcelo Negreiros. Corrupção e violação a direitos humanos: obstáculos ao desenvolvimento brasileiro no século XXI. *Revista Acadêmica Escola Superior do Ministério Público do Ceará*, Fortaleza, v.11, n.1, 2019. p.115).

exercício das funções públicas, bem como os atos de corrupção especificamente vinculados a seu exercício.

Ainda no âmbito da OEA, a Comissão Interamericana de Direitos Humanos (CIDH) “já vem reconhecendo a corrupção como um fenômeno que afeta os direitos humanos em sua integralidade, com consequências negativas para o Estado de Direito e as instituições democráticas”⁵⁶:

No ano de 2017, a CIDH publicou a Resolução nº 01/17 sobre os "Direitos Humanos e a Luta Contra a Impunidade e a Corrupção", na qual afirmou que a luta contra a corrupção está indissociavelmente ligada ao exercício dos direitos humanos. [...]

Já no ano de 2018, a CIDH editou a Resolução nº 01/18, sobre "Corrupção e Direitos Humanos", na qual destacou que a corrupção tem um impacto grave e diferenciado no gozo e exercício de direitos humanos por parte de grupos historicamente discriminados [...]⁵⁷.

Por sua vez, a Corte Interamericana de Direitos Humanos “reconheceu a violação direta a direitos humanos a partir da prática de atos de corrupção no caso *Ramírez Escobar e Outros vs. Guatemala*”⁵⁸, julgado no ano de 2018.

O caso envolveu o governo da Guatemala e o esquema de adoções irregulares. Constatou-se que a situação de extrema pobreza, a alta taxa de natalidade e a falta de controle e supervisão eficaz dos procedimentos de adoção favoreciam um cenário de comércio ilegal. Na decisão, a Corte lembrou os Estados que devem ser adotadas medidas para "prevenir, punir e erradicar, de forma eficaz e eficiente, a corrupção", ressaltando também as consequências negativas da corrupção para o gozo e fruição efetivos dos direitos humanos [...]⁵⁹.

Reconheceu a sentença “*las consecuencias negativas de la corrupción y los obstáculos que representa para el goce y disfrute efectivo de los derechos humanos, así como el hecho de que la corrupción de autoridades estatales o prestadores privados de servicios públicos afecta de una manera particular a grupos vulnerables*”⁶⁰. Destacou, além disso que, “*la corrupción no solo afecta los derechos de los particulares individualmente afectados, sino que repercute*

⁵⁶ ANDRADE, Landolfo; MAZZUOLI, Valério de Oliveira. O status normativo das convenções de combate à corrupção. *Consultor Jurídico*, São Paulo, 22 mar. 2023. Disponível em: <[https://www.conjur.com.br/2023-mar-22/andrade-mazzuoli-convencoes-combate-corruptao/#:~:text=O%20Brasil%20%C3%A9%20parte%20de,contra%20a%20Corrup%C3%A7%C3%A3o%20\(M%C3%A9rida](https://www.conjur.com.br/2023-mar-22/andrade-mazzuoli-convencoes-combate-corruptao/#:~:text=O%20Brasil%20%C3%A9%20parte%20de,contra%20a%20Corrup%C3%A7%C3%A3o%20(M%C3%A9rida)>. Acesso em: 28 set. 2024.

⁵⁷ Ibid.

⁵⁸ Ibid.

⁵⁹ Ibid.

⁶⁰ Tradução livre: “as consequências negativas da corrupção e os obstáculos que representa para o gozo e fruição efetivos dos direitos humanos, assim como o fato de que a corrupção de autoridades estatais ou prestadores privados de serviços públicos afeta de uma maneira particular a grupos vulneráveis”.

*negativamente en toda la sociedad, en la medida en que “se resquebraja la confianza de la población en el gobierno y, con el tiempo, en el orden democrático y el estado de derecho”*⁶¹⁻⁶².

Nessa ordem de ideias, a Constituição de 1988, ao traçar seus princípios fundamentais (Título I), indica como um dos fundamentos da República Federativa do Brasil a cidadania (art. 1º, II), assim como a dignidade da pessoa humana (art. 1º, III). Como decorrência desses fundamentos, são arrolados os objetivos fundamentais da República (art. 3º): i) construir uma sociedade livre, justa e solidária; ii) garantir o desenvolvimento nacional; iii) erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais; e iv) promover o bem de todos, sem quaisquer formas de discriminação.

O respeito pleno aos direitos humanos, que perpassa pelos objetivos listados, não se coaduna com práticas de corrupção *lato sensu*, as quais, de forma geral, contribuem indevidamente para a diminuição de receitas estatais e o aumento dos gastos públicos. Isso, inexoravelmente, implica prejuízo à otimização de políticas públicas, assim como à esmorecida prestação de serviços públicos, e acaba por repercutir na efetivação dos direitos dos cidadãos, máxime considerando-se a natural escassez de recursos estatais⁶³.

Nessa vereda, a defesa da cidadania e dos direitos humanos/fundamentais⁶⁴ exige eficaz repressão à improbidade administrativa⁶⁵, que, como já verificado, nada mais é do que a expressão

⁶¹ Tradução livre: “a corrupção não só afeta os direitos dos particulares individualmente afetados, mas também repercute negativamente em toda a sociedade, na medida em que ‘se fragmenta a confiança da população no governo e, com o tempo, na ordem democrática e no estado de direito’”.

⁶² COMISIÓN INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS. *Corrupción y derechos humanos: Estándares interamericanos*. Washington: OAS, 2019. Disponível em: <<http://www.oas.org/es/cidh/informes/pdfs/CorrupcionDDHHES.pdf>>. Acesso em: 20 set. 2024.

⁶³ LEAL JUNIOR, João Carlos; CAVALI, Marcelo Costenaro. Técnicas de autocomposição na celebração do acordo de não persecução cível. *Revista Jurídica*, Porto Alegre, v.556, fev. 2024.

⁶⁴ Não se desconhece da distinção conceitual entre direitos humanos e direitos fundamentais, embora, para os lindes do presente trabalho, não haja relevância prática, já que o que se discute, aqui, é os reflexos prejudiciais ocasionados pela corrupção nos direitos que derivam da dignidade da pessoa humana. De todo modo, não custa lembrar que o “termo “direitos fundamentais” se aplica para aqueles direitos do ser humano reconhecidos e positivados na esfera do direito constitucional positivo de determinado Estado, ao passo que a expressão “direitos humanos” guardaria relação com os documentos de direito internacional, por referir-se àquelas posições jurídicas que se reconhecem ao ser humano como tal, independentemente de sua vinculação com determinada ordem constitucional, e que, portanto, aspiram à validade universal, para todos os povos e tempos, de tal sorte que revelam um inequívoco caráter supranacional [...]” (SARLET, Ingo Wolfgang. *A eficácia dos direitos fundamentais*. 6.ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2006. p.35-36).

⁶⁵ “Probidade é a capacidade de a Administração Pública atender aos fins sociais, expressos na realização e no respeito aos direitos fundamentais. Noutras palavras, seguindo, aqui, a Teoria da Escolha Pública, a Administração Pública deve preservar a autonomia privada, fornecer bens e serviços públicos, corrigir as ineficiências do mercado e assistir os desamparados de acordo com os fins públicos”. (CRUZ, Rogerio Schietti Machado. Política criminal e corrupção: uma perspectiva funcional dos crimes contra a administração pública. *Boletim Revista dos Tribunais Online*, São Paulo, v.27, maio 2022.

técnica para a “corrupção administrativa que, sob diversas formas, promove o desvirtuamento da Administração Pública e afronta os princípios nucleares da ordem jurídica (Estado de Direito, Democrático e Republicano)”⁶⁶.

De acordo com Fernandes⁶⁷, muitas são as variantes por meio das quais podem ser manifestados atos corruptos, de modo que são incontestáveis seus males nas sociedades democráticas ao acentuar dificuldades tais como a “pobreza e a falta de oportunidades de classes menos favorecidas, já que as verbas destinadas a melhoria das estruturas estatais e a promoção de políticas públicas são desviadas de seus verdadeiros fins”. Diante deste quadro, é incomensurável “o grau de fragilização a diversos direitos fundamentais (saúde, vida, devido processo legal, governo da maioria, meio ambiente, etc.)”, sendo conclusivo que “práticas reputadas como corruptas contradizem os fins constitucionais encaminhados ao crescimento socioeconômico dos países e a realização dos valores humanos”.

Esse fenômeno complexo, que, como já visto, é multifatorial e multiconsequencial, repercute, negativamente, de diversas formas na realização dos direitos humanos. Nessa trilha:

Estudos apontam que os efeitos da corrupção sobre o acesso à justiça não são sentidos de forma equânime na sociedade. Muitas vezes, são os pobres e os grupos marginalizados que mais sofrem com a corrupção na busca por justiça. Pessoas vulneráveis também ficam em desvantagem quando se torna possível influenciar veredictos com subornos ou através de conexões políticas. Estudos recentes também mostram que a corrupção e a injustiça social reforçam uma à outra. A corrupção muitas vezes gera tratamento diferenciado, visto que os favores ou privilégios concedidos pelos governos a certos grupos, indivíduos ou empresas tendem a resultar na exclusão de outros de igual capacidade.⁶⁸

No mesmo sentido, Julio Bacio-Terracino⁶⁹ sustenta que:

*There is agreement that the consequences of corrupt practices are widespread and negative for our society. Evidently, corruption has the potential of undermining the enjoyment of human rights in all areas, be they economic, social, cultural, civil, or political [...].*⁷⁰

⁶⁶ PAZZAGLINI FILHO, Marino. A improbidade administrativa e a reforma do Estado. *Revista dos Tribunais*, São Paulo, v.747, jan. 1998.

⁶⁷ FERNANDES, João Marcelo Negreiros. Corrupção e violação a direitos humanos: obstáculos ao desenvolvimento brasileiro no século XXI. *Revista Acadêmica Escola Superior do Ministério Público do Ceará*, Fortaleza, v.11, n.1, 2019. p.124.

⁶⁸ TRANSPARÊNCIA Internacional. *Índice de percepção da corrupção 2023*. Disponível em: <<https://transparenciainternacional.org.br/ipc/>>. Acesso em: 20 set. 2024.

⁶⁹ BACIO-TERRACINO, Julio. Corruption as a Violation of Human Rights. *SSRN*, Rochester, jan. 2008. Disponível em: <<http://ssrn.com/abstract=1107918>>. Acesso em: 30 set. 2024.

⁷⁰ Tradução livre: “Há consenso de que as consequências das práticas corruptas são generalizadas e negativas para nossa sociedade. Evidentemente, a corrupção tem o potencial de minar o gozo dos direitos humanos em todas as áreas, sejam elas econômicas, sociais, culturais, civis ou políticas [...].”

Fernandes⁷¹ explica que o ato corrupto afronta tanto de forma *direta*, como de forma *indireta* direitos humanos. No primeiro caso, exemplifica, nos âmbitos público e privado:

Por exemplo, um juiz que recebe uma soma de dinheiro para favorecer uma das partes em um processo por meio da concessão de liminar, viola, a um só tempo, a imparcialidade e o princípio da segurança jurídica das decisões. Da mesma maneira, um direito é violado diretamente pela corrupção, quando um funcionário ou instituição pública atua para impedir que outras pessoas tenham acesso e possam usufruir daquele direito. Nesse sentido, imagine alguém que suborna um médico ou empregado de hospital público para garantir lugar privilegiado na fila de transplante de órgãos, em detrimento de vários outros pacientes que estavam há muito tempo esperando ser chamados.

No que tange ao setor privado, um ato corruptivo poderá comprometer diretamente direitos humanos naqueles casos em que diretores ou executivos de empresas se prestam a negociar o pagamento de propinas para a importação ilegal de resíduos tóxicos, burlando os mecanismos de supervisão e controle dos órgãos administrativos estatais. Em tal situação, tem-se uma ameaça de dano a direitos difusos, entre eles: o meio ambiente e a saúde dos cidadãos.

Quanto à segunda situação, o autor igualmente elucida: “observe uma autoridade pública que, evitando ser denunciada pela prática de corrupção passiva, ameaça a integridade física de jornalistas e declara censura aos meios de comunicação”. Essas atitudes, ainda que por via oblíqua, afetam direitos humanos, “tais como a liberdade de expressão e a integridade física e moral das vítimas”⁷².

Vê-se, assim, que a corrupção, no espaço brasileiro, transita pela política e pelas instituições, nos mais diversos campos: saúde, justiça, contratações e obras públicas, imprensa, meio ambiente, dentre outros. Trata-se de fenômeno multifacetado e com prejuízos indiscutíveis aos direitos humanos, com parcela de colaboração negativa de pessoas jurídicas, notadamente empresas, tanto estatais, quanto privadas.

No ordenamento jurídico brasileiro, como cediço, a Lei n. 8.429/1992 representou relevante marco no combate à corrupção ao prever a ação de improbidade administrativa como principal instrumento jurídico voltado à tutela coletiva do patrimônio público e da probidade administrativa, seguindo o mandamento contido na Constituição de 1988. Destaca-se, nessa mesma linha, a Lei Anticorrupção (Lei n. 12.846/2013), que dispõe sobre a responsabilização administrativa e civil de *peçoas jurídicas* pela prática de atos contra a administração pública, nacional ou estrangeira, e dá outras providências – diploma criado em virtude do reconhecimento

⁷¹ FERNANDES, op. cit., p.114.

⁷² Ibid., p.114-115.

da massiva presença de pessoas jurídicas, especialmente entes empresariais, em casos de corrupção em sentido amplo, noticiados a todo instante pela mídia e encontrados rotineiramente no cotidiano forense.

A Constituição, ademais, na busca de combater esse problema tão enraizado no país, organizou amplo e complexo sistema de controle da Administração Pública⁷³, firmado ao redor de três principais eixos:

- i) controle interno, ou seja, exercido pelos próprios órgãos administrativos (procuradorias, corregedorias e ouvidorias);
- ii) controle externo exercido pelas Cortes de Contas, em auxílio ao Poder Legislativo; e
- iii) controle externo exercido pelo Judiciário, juntamente com o Ministério Público.⁷⁴

Verificado, enfim, o impacto negativo que corrupção e improbidade ocasionam aos direitos humanos, direta e indiretamente, faz-se impositiva a análise do papel dos órgãos de controle na tutela da probidade administrativa e do patrimônio público, assim como no correlato combate à corrupção de maneira eficaz, o que se abordará a seguir.

1.3 O PAPEL DOS ÓRGÃOS DE CONTROLE

Com o escopo de garantir atuação em conformidade com a lei e os princípios e regras constitucionais, o controle da Administração Pública representa o poder de fiscalização e correção que sobre ela exercem os órgãos dos Poderes Judiciário, Legislativo e Executivo, com a importante participação, ainda, de órgãos autônomos, cuja autonomia decorre diretamente do texto constitucional, sendo eles o Ministério Público e os Tribunais de Contas. Esse sistema de controle, estruturado de forma complexa e complementar, visa a assegurar que a atividade administrativa se desenvolva dentro dos parâmetros legais e constitucionais, prevenindo desvios e corrigindo irregularidades que possam comprometer o interesse público.

⁷³ “Quando se pensa em controle da administração pública, uma das principais lembranças é a Lei de Improbidade Administrativa (LIA – Lei n. 8.429/1992). Porém, após mais de duas décadas e meia de vigência, essa lei é lembrada também pelas diversas controvérsias que a cercam” (KANAYAMA, Rodrigo Luís; KANAYAMA, Ricardo Alberto. A interpretação da Lei de Improbidade Administrativa entre o interesse público e os direitos individuais de defesa. *Revista de Direito Administrativo*, Rio de Janeiro, v. 279, n. 3, p. 245-273, set./dez. 2020. p.247).

⁷⁴ MACHADO; PASCHOAL, op. cit., p.13.

A proteção do patrimônio público em sentido amplo e da probidade na Administração Pública impõe efetiva repressão a condutas corruptas em todas as esferas que permeiam os espaços públicos no Estado brasileiro. O *caput* do art. 37 da Constituição, nesse sentido, reza que a administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência. Esse arcabouço principiológico estabelecido indica a exigência de respeito à lei, mas também à moral administrativa e a outros relevantes valores correlatos.

Além do *caput* retromencionado, os demais dispositivos constantes do art. 37 – incisos e parágrafos – complementam o regramento relacionado à Administração Pública, compondo a base do regime jurídico-administrativo vigente no ordenamento jurídico brasileiro.

Como já consignado, a defesa da cidadania e dos direitos humanos demanda eficaz repressão à improbidade administrativa. No contexto histórico-político brasileiro, permeado de condutas atentatórias à probidade no serviço público⁷⁵, a existência de órgãos vocacionados, desde o regramento constitucional respectivo, para a proteção da coisa pública e do valor *probidade* é de extrema importância para a consecução desta meta.

Entre as instituições presentes no Brasil que têm atuado sem tolerância no combate ao fenômeno podem ser citados “o Ministério Público e os Tribunais de Contas, os quais têm tentado identificar os agentes corruptos e, sobretudo, desestimular os incentivos econômicos que os levam a incidir em tais práticas”⁷⁶.

No que toca ao Ministério Público⁷⁷, trata-se de “instituição permanente, essencial à função jurisdicional do Estado, incumbindo-lhe a defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis”, como dispõe o art. 127 da Constituição. O órgão ministerial ganhou realce com o texto constitucional de 1988, com atribuições da maior importância no Estado Democrático de Direito brasileiro, superando-se a compreensão de que se

⁷⁵ “O princípio da moralidade administrativa sempre foi ameaçado e violado pela corrupção administrativa que tem raízes que se perdem na poeira dos tempos [...]” (CANOTILHO, J. J. G. *et al* (Coords.). *Comentários à Constituição do Brasil*. São Paulo: Saraiva/Almedina, 2013. p.894).

⁷⁶ FERNANDES, op. cit., p.125.

⁷⁷ De acordo com José de Ribamar Barreiros Soares, o Ministério Público, especialmente a partir da Constituição de 1988, “foi alçado a verdadeiro órgão de controle dos atos da administração pública, mormente os que dizem respeito à ordem jurídica, ao regime democrático e aos direitos individuais e sociais indisponíveis” (SOARES, José de Ribamar Barreiros. O papel do Ministério Público no controle da administração pública à luz da Constituição de 1988. *Revista de Informação Legislativa*, Brasília, a.32, n.128, out./dez. 1995. p.234).

tratava de “órgão ligado ao Poder Executivo”⁷⁸, tornando-se órgão constitucional que não se subordina a nenhum outro⁷⁹, dotado, assim, de plena autonomia. Essa autonomia funcional, administrativa e financeira permite ao Ministério Público atuar de forma independente, sem interferências políticas ou pressões externas, o que é fundamental para o efetivo combate à corrupção e à improbidade administrativa. A instituição possui garantias constitucionais específicas, como a vitaliciedade, inamovibilidade e irredutibilidade de subsídios de seus membros, assegurando-lhes condições para o exercício imparcial de suas funções.

Longe de desempenhar “papel apenas destinado a colaborar com a prestação jurisdicional do Estado, seja como órgão agente, seja como órgão interveniente, o ofício do Ministério Público desenvolve-se também na esfera extrajudicial”, especialmente preventiva, “tarefa esta, de pacificação social e composição de conflitos”⁸⁰. Trata-se de defensor do povo, como bem sustentado por Mazzilli⁸¹, devendo sua atuação, como representante da sociedade, ser dirigida à proteção do interesse público *primário*, “em busca de relevantes valores democráticos”.

Dentre suas funções institucionais, previstas em rol *exemplificativo* na Carta Magna, tem-se, conforme o art. 129, inciso III, “promover o inquérito civil e a ação civil pública, *para a proteção do patrimônio público e social, do meio ambiente e de outros interesses difusos e coletivos*” [grifo nosso].

Nesse contexto, é de grande importância o papel do Ministério Público no processo coletivo, como um dos atores legitimados para a ação civil pública (ACP), tanto que, se não atuar como parte, atuará obrigatoriamente como fiscal da ordem jurídica (art. 5º, §1º, LACP), sendo que, em caso de desistência *infundada* ou abandono da ação por associação legitimada, o *Parquet* ou outro legitimado assumirá a titularidade ativa (art. 5º, §3º, LACP)⁸². Ainda, está autorizado a propor compromisso de ajustamento de conduta (art. 5º, §6º, LACP) e tem exclusividade na presidência do inquérito civil (art. 8º, §1º, LACP). Este instrumento, que permite a coleta de elementos informativos e a formação de convicção sobre a existência de lesão ou ameaça a interesses difusos,

⁷⁸ SOUZA, Antonio Fernando Barros e Silva de. O Ministério Público e a tutela jurisdicional dos interesses coletivos. *Revista de Processo*, São Paulo, v. 32, out./dez. 1983.

⁷⁹ “O posicionamento constitucional do Ministério Público não o vincula a nenhum dos Poderes do Estado, estando [...] inserido em capítulo à parte, ‘Das funções essenciais à Justiça’” (CARVALHO, Ernani; LEITÃO, Natália. O novo desenho institucional do Ministério Público e o processo de judicialização da política. *Revista Direito GV*, São Paulo, v.6, n.2, jul./dez. 2010).

⁸⁰ MAZZILLI, Hugo Nigro. O acesso à justiça e o Ministério Público. *Revista de Processo*, São Paulo, v. 638, dez. 1988.

⁸¹ *Ibid.*

⁸² Trata-se do chamado princípio da disponibilidade motivada da ação coletiva.

coletivos ou individuais homogêneos, é instaurado para apurar fato que possa autorizar a tutela dos interesses ou direitos a cargo do Ministério Público nos termos da legislação aplicável, servindo como preparação para o exercício das atribuições inerentes às suas funções institucionais (art. 1º, *caput*, Resolução CNMP n° 23/2007).

De igual forma, no que concerne à Lei de Improbidade Administrativa, o Ministério Público é o principal legitimado para propositura da ação punitiva respectiva, devendo atuar no feito como *custus juris* na eventualidade de ter sido ajuizada pela pessoa jurídica lesada/interessada. Esta mesma lógica se aplica, ainda, à Lei Anticorrupção e à ação civil para responsabilização correspondente.

O Ministério Público, como se vê, tem papel de destaque na defesa da probidade administrativa, sendo o defensor nato desse relevante interesse coletivo, nos moldes desenhados pela Constituição. Sua atuação é ampla, nos campos civil e penal, além de atuar de forma preventiva e repressiva no combate à corrupção e à improbidade.

Por sua vez, os Tribunais de Contas, previstos na Constituição de 1988 em seus arts. 71 e seguintes, são órgãos imbuídos de funções de mais alta relevância no que concerne à observância dos princípios que regem a Administração Pública. Eles exercem papel fundamental no controle externo dos Poderes da República, visando a garantir respeito especialmente à legalidade e à moralidade administrativa. Embora recebam o nome de *Tribunais*, estes órgãos não exercem *propriamente* função jurisdicional com seus atributos inerentes, como a característica da *definitividade*, oriunda da coisa julgada. Isso porque o Brasil adotou o sistema de jurisdição única, distintamente do sistema francês ou dual. Não obstante a ausência de função jurisdicional *stricto sensu*, os Tribunais de Contas exercem função judicante administrativa com força executiva. Suas decisões, quando imputam débito ou aplicam multa, constituem títulos executivos, conferindo-lhes eficácia prática significativa. Ademais, gozam de autonomia institucional e independência funcional, elementos essenciais para o exercício imparcial do controle externo.

As Cortes de Contas possuem, assim, a atribuição constitucional de *julgar* contas dos administradores e demais responsáveis por dinheiros, bens e valores públicos (art. 71, II, Constituição). Eles fiscalizam o dinheiro público, de sorte a evitar seu mau uso ou desvio, contribuindo, por conseguinte, para o combate à corrupção.

Destacam-se, assim, os poderes fiscalizatório e sancionatório existentes, bem como a eficácia de suas decisões.

Nessa linha, cabe ao Tribunal de Contas apreciar as contas prestadas anualmente pelo Chefe do Executivo, mediante parecer prévio que deverá ser elaborado em sessenta dias a contar de seu recebimento (art. 71, I, Constituição). Trata-se das *contas de governo*, também denominadas de desempenho ou de resultado, e se referem à atuação do chefe do Poder Executivo como *agente político*. Embora a competência constitucional para o julgamento em tela seja do Poder Legislativo, há necessidade de parecer prévio do Tribunal de Contas, que subsidiará a decisão.

Ainda, cabe ao Tribunal de Contas julgar as contas dos administradores e demais responsáveis por dinheiros, bens e valores públicos da administração direta e indireta, incluídas as fundações e sociedades instituídas e mantidas pelo Poder Público, e as contas daqueles que derem causa a perda, extravio ou outra irregularidade de que resulte prejuízo ao erário público (art. 71, II, Constituição). Cuida-se das *contas de gestão*, também denominadas contas de ordenação de despesas, que se referem à atuação do chefe do Poder Executivo como *administrador público*. Nesse caso específico, conforme entendimento recente do Supremo Tribunal Federal, o Tribunal de Contas julga *em definitivo* a regularidade ou não das contas, *sem qualquer participação do Poder Legislativo neste exame*⁸³.

Os Tribunais de Contas possuem competência, outrossim, para fiscalizar pessoas jurídicas de direito privado *que recebam recursos públicos*. Conforme julgado do Supremo Tribunal Federal:

Todo aquele que administra recursos e bens públicos está sujeito à fiscalização perante o Tribunal de Contas, independentemente de ser pessoa jurídica de direito público ou privado. Essa competência sempre esteve prevista de forma implícita no inciso II do art. 71 da CF/88. Em 1998, o parágrafo único do art. 70 foi alterado pela EC 18 para deixar isso ainda mais explícito. O simples fato de a associação que recebeu recursos públicos estar sendo processada por improbidade administrativa não impede que ela seja condenada pelo Tribunal de Contas a ressarcir o erário se constatada alguma irregularidade. Isso porque as instâncias administrativa (TCU) e judicial (improbidade) são independentes (arts. 12 e 21, II, da Lei 8.429/92). (STF. 1ª Turma. MS 26969/DF, Rel. Min. Luiz Fux, julgado em 18/11/2014, Informativo 768).

Ademais, de acordo com o art. 71, VIII, compete aos Tribunais de Contas aplicar aos responsáveis, em caso de ilegalidade de despesa ou irregularidade de contas, as sanções previstas

⁸³ Tese firmada: “No âmbito da tomada de contas especial, é possível a condenação administrativa de Chefes dos Poderes Executivos municipais, estaduais e distrital pelos Tribunais de Contas, quando identificada a responsabilidade pessoal em face de irregularidades no cumprimento de convênios interfederativos de repasse de verbas, sem necessidade de posterior julgamento ou aprovação do ato pelo respectivo Poder Legislativo.” (STF. Plenário. ARE 1.436.197/RO, Rel. Min. Luiz Fux, julgado em 19/12/2023. Repercussão Geral – Tema 1.287, Informativo 1121).

em lei, que estabelecerá, entre outras cominações, multa proporcional ao dano causado ao erário. O § 3º do referido artigo prescreve que as “decisões do Tribunal de que resulte imputação de débito ou multa terão eficácia de título executivo”, assinalando, assim, a plena executividade judicial de suas decisões. Destaca-se, ainda, a inelegibilidade ocasionada pela rejeição de contas quando configure ato doloso de improbidade administrativa (art. 1º, I, g, Lei Complementar nº 64/90).

Também constitui instituição de importância vital para o combate à corrupção no Brasil o Poder Judiciário, tendo em vista seu papel-chave na aplicação da legislação que compõe o microsistema anticorrupção e na proteção dos direitos fundamentais, a partir dos julgamentos que lhe são submetidos cotidianamente, seja na esfera penal, com o processamento e julgamento dos crimes contra a Administração Pública, seja na esfera cível, *notadamente* nos processos de improbidade administrativa, assim como na homologação do acordo de não persecução civil. Sua função é essencial para conferir efetividade às normas de combate à corrupção, garantindo a aplicação das sanções previstas em lei e assegurando o devido processo legal. A atuação jurisdicional reveste-se de particular importância na medida em que constitui a última instância de controle, conferindo definitividade às decisões e assegurando a tutela efetiva dos direitos violados por atos de corrupção e improbidade. O Poder Judiciário, ademais, tem desenvolvido jurisprudência consolidada sobre temas relacionados à improbidade administrativa, contribuindo para a uniformização do entendimento e para a evolução interpretativa da legislação anticorrupção.

O Conselho Nacional de Justiça (CNJ), órgão que integra o Poder Judiciário brasileiro (art. 92, I-A, Constituição), instituiu, a propósito, como um dos macrodesafios do Poder Judiciário para 2021-2026, o enfrentamento à corrupção, à improbidade administrativa e aos ilícitos eleitorais. Nesse sentido, incluiu como objetivo “priorizar a tramitação dos processos judiciais que tratem do desvio de recursos públicos e de improbidade e de crimes eleitorais, além de medidas administrativas relacionadas à melhoria do controle e fiscalização do gasto público no âmbito do Poder Judiciário”⁸⁴.

Além disso, o CNJ tem editado resoluções e recomendações voltadas ao aprimoramento da prestação jurisdicional em matéria de probidade administrativa, buscando uniformizar procedimentos e acelerar o trâmite processual. Destaca-se, nesse contexto, a preocupação com a

⁸⁴ CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. *Consulta pública macrodesafios do Poder Judiciário para 2021-2026*. Brasília: CNJ, 2019. p.8.

celeridade processual e com a efetividade das decisões judiciais, especialmente considerando-se a complexidade e a repercussão social dos casos envolvendo corrupção e improbidade.

O Conselho instituiu também o Cadastro Nacional de Condenados por Ato de Improbidade Administrativa e por Ato que Implique em Inelegibilidade (CNCIAI), instrumento útil no combate à corrupção e na valorização das decisões judiciais dos tribunais brasileiros. Esse sistema contém informações sobre processos já julgados, que identificam entidades jurídicas ou pessoas físicas que tenham sido condenadas por improbidade administrativa, nos termos da Lei n. 8.429/1992. O CNCIAI permite maior transparência e controle social, facilitando a consulta pública sobre condenações por improbidade e contribuindo para a prevenção de novas contratações ou nomeações de pessoas já condenadas. O cadastro funciona como importante ferramenta de transparência pública, permitindo que órgãos públicos e a sociedade civil consultem informações sobre pessoas físicas e jurídicas (como entes empresariais) condenadas por ato ímprobo. Além disso, o sistema contribui para dar efetividade às sanções impostas, especialmente no que se refere à proibição de contratar com o Poder Público e à suspensão dos direitos políticos, criando mecanismos de controle que transcendem os limites territoriais de cada jurisdição.

Não se pode olvidar, por fim, do controle interno exercido no interior de cada órgão, em que a Administração Pública controla sua própria atuação, conforme a estruturação hierarquizada existente, o que pode se dar por iniciativa própria (de ofício) ou mediante provocação, fundada no direito constitucional de petição (art. 5º, XXXIV, “a”). A atuação de procuradorias, controladorias, corregedorias e ouvidorias é de importância inegável para tanto. Destaca-se, nesse passo, o Cadastro Nacional de Empresas Inidôneas e Suspensas (CEIS), desenvolvido pela Controladoria-Geral da União (órgão do Poder Executivo Federal), na forma determinada pela Lei Anticorrupção. O controle interno, enfim, caracteriza-se pela proximidade e conhecimento específico da realidade administrativa de cada órgão, permitindo atuação preventiva e correção tempestiva de irregularidades. Esse modelo de controle, baseado na autotutela administrativa, possibilita maior agilidade na correção de desvios e na implementação de medidas saneadoras. Além disso, a existência de canais de comunicação direta com os cidadãos, por intermédio das ouvidorias, fortalece a participação *social* no controle da Administração Pública, o que contribui para a democratização dos mecanismos de fiscalização e para a transparência governamental.

2 CONSENSUALIDADE NO DIREITO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR E ACORDOS EM MATÉRIA DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA

2.1 DIREITO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR E AÇÃO DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA

O *Direito Sancionador*, em linhas gerais, pode ser compreendido como um conjunto de normas que preveem *sanção negativa*, ou seja, determinada consequência de caráter *punitivo*, para a pessoa física ou jurídica que infringe alguma delas⁸⁵. Não se trata de um ramo específico do Direito, como se dá, por exemplo, com o Direito Civil ou o Direito Tributário, mas de verdadeiro agrupamento de normas que perpassam pelos diversos ramos tradicionais do Direito⁸⁶.

Nesse sentido, não é demais lembrar que o Direito posto constitui um todo unitário, *didaticamente* dividido em ramos (como o Direito Civil, Direito Penal, Direito Administrativo, dentre outros) com a exclusiva finalidade de facilitar seu estudo e compreensão. Em todos esses segmentos jurídicos, há a previsão de normas cuja sanção prevista pode desencadear consequências jurídicas ao infrator, como ocorre, por exemplo, com a prática, por um agente público, da conduta descrita como corrupção passiva, surgindo a possibilidade de imposição, pelo Estado, de sanção em mais de uma dessas esferas (princípio da independência das instâncias⁸⁷).

⁸⁵ LEAL JÚNIOR, João Carlos; CAVALI, Marcelo Costenaro. Do controle judicial no acordo de não persecução cível. *Scientia Iuris*, Londrina, v. 28, n.2, p. 131-148, jul. 2024.

⁸⁶ “O desenvolvimento científico do Direito Administrativo Sancionador é um fenômeno relativamente recente na ciência jurídica. Alejandro Nieto explica que, na Espanha, os primeiros trabalhos sobre o tema remontam às décadas de 60 e 70; antes disso, tratava-se de uma zona intermediária, que não interessava muito nem aos penalistas, nem aos administrativistas. Sua autonomia científica desenvolveu-se a partir da tese da unidade do *ius puniendi* estatal, em que se incluíam o poder sancionador da Administração e o poder sancionador dos juízes. Essa matriz teórica foi bem desenvolvida na jurisprudência do Tribunal Constitucional Espanhol, que a utilizou como premissa para consagrar a tese da ausência de distinção ontológica entre os ilícitos penais e os ilícitos administrativos e, por conseguinte, para a proclamação da fórmula geral de que os princípios do Direito Penal e Processual Penal devem se aplicar aos ilícitos administrativos, com algumas adaptações.” (MERÇON-VARGAS, Sarah. *Garantias constitucionais nos processos punitivos não penais*. 2018. Trabalho de Conclusão de Curso. (Doutorado em Direito) – Universidade de São Paulo, São Paulo. p.64-65).

⁸⁷ “No Brasil, a independência entre as instâncias e a consequente possibilidade de sobreposição de sanções penais, civil e administrativas é amplamente reconhecida pela jurisprudência [...]. O Supremo Tribunal Federal (STF) já consagrou, em diversas ocasiões, a autonomia entre os processos administrativos sancionatórios e as sentenças judiciais, tendo destacado, por exemplo, que as decisões emanadas do Poder Judiciário “não condicionam o pronunciamento censório da Administração Pública”, eis que as sanções penais e administrativas configuram “respostas autônomas do Estado à prática de ilícitos” [...]. Segundo esta orientação, o exercício do poder disciplinar não está sujeito ao prévio encerramento de ações penais ou cíveis [...], sendo plenamente possível que ambas sejam deflagradas paralelamente ao processo administrativo sancionador [...]. Com efeito, inclusive nos casos em que a infração disciplinar também é capitulada como crime, a aplicação da sanção disciplinar independe da condenação penal”. (ARAUJO, Valter Shuenquener de. O princípio da interdependência das instâncias punitivas e seus reflexos

O Direito Administrativo, por sua vez, segundo o conceito de Diogo de Figueiredo Moreira Neto⁸⁸,

[...] é o ramo do Direito Público que estuda os princípios, regras e institutos que regem as atividades jurídicas do Estado e de seus delegados, as relações de subordinação e de coordenação delas derivadas e os instrumentos garantidores da limitação e do controle de sua legalidade, legitimidade e moralidade, ao atuarem concreta, direta e imediatamente, na prossecução dos interesses públicos, excluídas as atividades de criação da norma legal e de sua aplicação judiciária contenciosa.

Em resumo, pode ser compreendido como o ramo do Direito Público composto por normas jurídicas que regulam a organização, os poderes e os deveres da administração pública, bem assim as relações entre o Estado e os particulares, tendo por objeto a satisfação dos direitos fundamentais⁸⁹ previstos na Constituição da República.

Na lição de Ruy Cirne Lima⁹⁰, o Direito Administrativo se compõe do acúmulo de regras de direito sobre o princípio da utilidade pública, sendo essa o traço essencial deste ramo do Direito. “A utilidade pública é a finalidade própria da Administração Pública, enquanto provê à segurança do Estado, à manutenção da ordem pública e à satisfação de todas as necessidades da sociedade”.

Ao tratar da princiologia que rege o Direito Administrativo, Moreira Neto⁹¹ divide os princípios jurídicos relevantes em cinco categorias, a saber: princípios fundamentais, princípios gerais do direito, princípios do direito público, princípios gerais do direito administrativo e princípios setoriais de direito administrativo. No que tange aos princípios gerais do direito, leciona que contêm as “proposições básicas que se aplicam à integralidade do sistema jurídico, informando, portanto, todos os seus ramos e institutos, com exceção daqueles de conteúdo preponderantemente político-constitucional” (os princípios fundamentais)⁹².

Dentre os princípios gerais do direito, destaca-se, para o objeto desta pesquisa, o *princípio da sancionabilidade*, que “espelha a aceitação ou o repúdio da ordem jurídica a certa conduta,

no Direito Administrativo Sancionador. *Revista Jurídica da Presidência*, Brasília, v. 23, n. 131, out. 2021/jan. 2022. p.633).

⁸⁸ MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. *Curso de direito administrativo*: parte introdutória, parte geral e parte especial. 16.ed. Rio de Janeiro: Forense, 2009. Ebook.

⁸⁹ Para Justen Filho, o “núcleo do direito administrativo reside não no interesse público, mas na promoção dos direitos fundamentais indisponíveis [...]. O Estado é investido do dever de promover esses direitos fundamentais nos casos em que for inviável a sua concretização pelos particulares, segundo o regime de direito privado” (JUSTEN FILHO, Marçal. *Curso de Direito Administrativo*. 12.ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2016. p.58).

⁹⁰ LIMA, Ruy Cirne. *Princípios de direito administrativo*. 7.ed. São Paulo: Malheiros, 2007. p.24.

⁹¹ MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. *Curso de direito administrativo*: parte introdutória, parte geral e parte especial. 16.ed. Rio de Janeiro: Forense, 2009. Ebook.

⁹² *Ibid.*

informando a instituição de estímulos para o encorajamento ou o desencorajamento de sua prática, sob a forma de dois tipos de sanções: as sanções premiais e as sanções aflitivas”.⁹³ Este princípio revela-se essencial para a compreensão do fenômeno sancionador no âmbito administrativo, na medida em que estabelece os parâmetros valorativos que orientam a criação e aplicação de consequências jurídicas às condutas dos administrados.

De acordo com Thiago Bottino e Maria Helena de Carvalho Nogueira de Paula⁹⁴, a “Administração Pública sempre dispôs de prerrogativas próprias, dentre as quais a *sancionadora*, compreendida como o poder de punir os administrados em decorrência da prática de infrações contrárias ao ordenamento jurídico” [grifo nosso]. Essa prerrogativa constitui manifestação do poder de polícia administrativa e deriva da necessidade de assegurar o cumprimento das normas que regem o funcionamento do Estado e a vida em sociedade.

Moreira Neto acrescenta que o incremento das atividades sancionatórias do Estado deu-se especialmente a partir do século XIX, para atingir todos os ramos do Direito, “notadamente em sua forma autônoma e genérica própria do Direito Penal, mas, do mesmo modo, no campo do Direito Administrativo”⁹⁵.

Com efeito, desde os três últimos decênios do século XX, na doutrina e na jurisprudência europeias, e, mais recentemente, as desenvolvidas no âmbito comunitário, tem-se difundido o entendimento de que as sanções administrativas, tradicionalmente entendidas como circunscritas ao campo de atividade administrativa de polícia, são uma manifestação peculiar de um *ius puniendi* genérico do Estado, para a tutela de quaisquer valores relevantes da sociedade, transcendendo o âmbito da polícia para se estender a outras atividades administrativas, como as regulatórias, próprias do ordenamento econômico e do ordenamento social. Esta é a razão pela qual se procura dar-lhes um tratamento integrado, inclusive reconhecendo a aplicabilidade limitada de certos tradicionais princípios da penologia criminal, no exercício de todas [as] demais funções punitivas do Estado.⁹⁶

⁹³ Ibid.

⁹⁴ BOTTINO, Thiago; PAULA, Maria Helena de Carvalho Nogueira de. Efeitos penais dos acordos de supervisão no âmbito dos procedimentos administrativos sancionadores da Comissão de Valores Mobiliários. *Revista Brasileira de Ciências Criminais*, São Paulo, v. 172, out. 2020.

⁹⁵ MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. *Curso de direito administrativo: parte introdutória, parte geral e parte especial*. 16.ed. Rio de Janeiro: Forense, 2009. Ebook.

⁹⁶ Ibid.

Conforme disseminado por parte expressiva da doutrina nacional⁹⁷ e estrangeira⁹⁸, tanto o Direito Penal como o Direito Administrativo Sancionador encerram manifestação do *jus puniendi* estatal, cominando sanções a pessoas em razão da prática de condutas tidas por antijurídicas (no caso específico do Direito Administrativo, infrações administrativas). Apesar da existência de distinções, possuem a mesma origem, razão pela qual há pontos de contato relevantes. Essa comunhão de fundamentos justifica a aplicação, no âmbito do Direito Administrativo Sancionador, de princípios e garantias tradicionalmente reconhecidos no campo penal, ainda que com as necessárias adaptações decorrentes das especificidades de cada ramo.

Desse modo, sendo o alicerce do ordenamento jurídico a Constituição da República, em seu conteúdo encontram-se os princípios e regras fundamentais que orientam as bases para a criação legislativa e os contornos para a vida em sociedade. A partir desta e das demais premissas acima expostas, extrai-se que os princípios fundamentais do Direito Sancionador são encontrados no texto constitucional, tais como o devido processo, a legalidade, o contraditório, a ampla defesa e a proporcionalidade⁹⁹. Vale dizer que os textos legais que tratam do Direito Administrativo Sancionador devem respeitar essas diretrizes superiores, garantindo, assim, sua legitimidade¹⁰⁰⁻¹⁰¹.

O Direito Administrativo Sancionador, segmento do Direito Administrativo, é a “expressão do efetivo poder de punir estatal, que se direciona a movimentar a prerrogativa punitiva do Estado, efetivada por meio da Administração Pública e em face do particular ou administrado”¹⁰², e conta com extenso âmbito de incidência, maior, inclusive, que o do Direito Penal (o qual se guia pela fragmentariedade e pela subsidiariedade, constituindo, como cediço, a *ultima ratio*), já que pode incidir “em qualquer campo que comporte uma atuação fiscalizadora e

⁹⁷ GARCIA, Flávio Amaral; MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. A principiologia no Direito Administrativo Sancionador. *Revista Eletrônica de Direito do Estado*, Salvador, n. 37, jan./fev./mar. 2014.

⁹⁸ BLANCO, Alejandro Vergara. Esquema de los principios del derecho administrativo sancionador. *Revista de Derecho*, Coquimbo, v.11, n.2, 2004.

⁹⁹ ARAUJO, Valter Shuenquener de. O princípio da interdependência das instâncias punitivas e seus reflexos no Direito Administrativo Sancionador. *Revista Jurídica da Presidência*, Brasília, v. 23, n. 131, out. 2021/jan. 2022. p.640.

¹⁰⁰ “Cada uma das manifestações do direito sancionador será influenciada pelos princípios gerais, de estatura constitucional, afetos ao direito sancionador penal, que oferece as garantias mais básicas para o indivíduo em relação ao Estado”. (GARCIA, Emerson. A consensualidade no direito sancionador brasileiro: potencial de incidência no âmbito da lei nº 8.429/1992. *Revista do Ministério Público do Rio de Janeiro*, Rio de Janeiro, n. 66, out./dez. 2017. p.33).

¹⁰¹ LEAL JÚNIOR, João Carlos; CAVALI, Marcelo Costenaro. Do controle judicial no acordo de não persecução cível. *Scientia Iuris*, Londrina, v. 28, n.2, p. 131-148. jul. 2024.

¹⁰² GONÇALVES, Benedito; GRILLO, Renato César Guedes. *Revista Estudos Institucionais*, Rio de Janeiro, v. 7, n. 2, p. 467-478, mai./ago. 2021. p.468.

repressiva do Estado”¹⁰³ [grifo nosso]. Nesse sentido, a maioria das sanções é aplicada *diretamente pela Administração Pública*, direta ou indireta.

Há, ainda, textos normativos que contemplam condutas vedadas cujas sanções *somente podem ser adotadas pelo Poder Judiciário*, não sendo lícito à Administração Pública, ou a qualquer outra entidade regida por Direito Público, aplicá-las. “São sanções geralmente mais graves, bastante próximas, não raro, do Direito Penal, porém inegavelmente de Direito Administrativo, editadas pelo Estado como forma de tutelar específicos interesses públicos e sociais”¹⁰⁴. Trata-se, para parcela da doutrina, do Direito Administrativo Sancionador *judicializado*, que carece de pronunciamento judicial para aplicação da sanção – é o que se dá, por exemplo, no âmbito da *improbidade administrativa*¹⁰⁵.

Esta modalidade de sancionamento reflete a gravidade das condutas ímprobas e a necessidade de observância rigorosa do devido processo legal, conferindo maior segurança jurídica tanto aos investigados quanto à sociedade. Em virtude disso, foi inserido o § 4º no art. 1º da Lei de Improbidade, dispondo que se aplicam “ao sistema da improbidade disciplinado nesta Lei os princípios constitucionais do direito administrativo sancionador”.

São de diversas naturezas as consequências legais – que extrapolam as indicadas de forma mínima no texto constitucional –, assim como varia a gravidade entre elas:

- i) perda da função pública;
- ii) suspensão de direitos políticos;
- iii) ressarcimento integral do dano;
- iv) perda dos bens ou valores acrescidos ilicitamente ao patrimônio;
- v) pagamento de multa civil;
- vi) proibição de contratar com o Poder Público;
- vii) proibição de receber, direta ou indiretamente, benefícios ou incentivos fiscais ou creditícios.

São essas implicações, em sua maioria *sanções propriamente ditas*, que se busca, ordinariamente, sejam judicialmente aplicadas pela via da ação de improbidade. Nesse ponto é que

¹⁰³ OSÓRIO, Fábio Medina. *Direito administrativo sancionador*. 5.ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2023. E-book.

¹⁰⁴ Ibid.

¹⁰⁵ LEAL JÚNIOR, João Carlos; CAVALI, Marcelo Costenaro. Do controle judicial no acordo de não persecução cível. *Scientia Iuris*, Londrina, v. 28, n.2, p. 131-148, jul. 2024.

ganha importância o que se pode denominar *processo civil punitivo*, cuja terminologia ora adotada tem razão de ser exatamente em virtude da finalidade específica de aplicação, em sentença judicial, de sanções – de elevada gravidade, inclusive – previstas em lei. O processo civil punitivo representa, assim, a confluência entre os princípios do processo civil e as exigências específicas do direito sancionador, criando um modelo processual híbrido que busca conciliar a efetividade da repressão à improbidade com as garantias fundamentais do devido processo legal.

2.2 O PARADIGMA CONSENSUAL DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

Após longo período de tempo em que a Administração Pública adotou, inicialmente, sistema patrimonialista e, posteriormente, burocrático, cada um deles permeado de críticas das mais diversas, emergiu um novo modelo administrativo, que buscava inspiração nas práticas da iniciativa privada, para adaptá-las às especificidades da Administração Pública. Esse modelo ficou conhecido como *gerencial* “e significou a necessidade de reinvenção e reestruturação da máquina pública, com uma administração voltada para objetivos e um governo regido por intermédio de planejamento estratégico”¹⁰⁶. Nesse sentido, conforme explica Maria Sylvania Zanella Di Pietro¹⁰⁷:

Desenvolve-se a ideia de partilhar com o particular a proteção do interesse público, pelo entendimento de que essa proteção não constitui prerrogativa do Estado. A existência de uma sociedade pluralista faz multiplicarem-se os interesses a serem protegidos. O Estado não tem condições de assumir todas as novas atividades de interesse geral.

Cuida-se de forma distinta de gestão pública, a partir da abdicação de uma visão burocrática e de sua superação “por um modelo gerencial de inequívoca inspiração nas práticas de gestão privada”¹⁰⁸, tendo como características precípua a avaliação de desempenho individual e de resultados organizacionais, atrelados a indicadores de qualidade e de produtividade, a descentralização política com o poder de decisão mais próximo dos administrados, a maior autonomia às agências governamentais e a possibilidade de parcerias com o setor privado e com as organizações não governamentais (ONGs).

¹⁰⁶ LEAL JUNIOR, João Carlos; PENHA, Renata Mayumi Sanomya. Eficiência, consensualismo e os meios autocompositivos de solução de conflitos na administração pública. *Revista dos Tribunais*, São Paulo, v.1038, abr. 2022. p.55.

¹⁰⁷ DI PIETRO, Maria Sylvania Zanella. *Discrecionabilidade administrativa na Constituição de 1988*. 3.ed. São Paulo: Atlas, 2012. p.49.

¹⁰⁸ NOHARA, Irene Patrícia. *Reforma administrativa e burocracia: impacto da eficiência na configuração do Direito Administrativo brasileiro*. São Paulo: Atlas, 2011.

Em paralelo, a partir da valorização de direitos fundamentais inseridos em um Estado Democrático de Direito, pautado por uma economia globalizada e dinâmica, percebe-se a existência de novas tendências, já que a sociedade e o direito estão em permanente modificação. Diante do desafio de obter respostas cada vez mais rápidas e eficientes a questões econômicas, administrativas, comerciais e financeiras complexas não previstas pelo ordenamento jurídico, viu-se a necessidade de substituição de um direito fechado e formal por um sistema normativo marcado pela multiplicidade de normas, variabilidade de fontes e mutabilidade de estruturas normativas, que leve em consideração a crescente complexidade da realidade socioeconômica¹⁰⁹. Esta transformação reflete a necessidade de o Direito adaptar-se às demandas de uma sociedade em constante evolução, exigindo instrumentos jurídicos mais flexíveis e responsivos.

Vivencia-se um período em que a importância e a necessidade de mudança constituem fator inconteste. A partir da Reforma de Estado empreendida, notadamente com a Emenda Constitucional n° 19/98, “a tradicional rigidez da posição de verticalidade da administração pública foi, em grande aspecto, revisitada e por essa razão caminha para uma administração pública construída pelo consenso”¹¹⁰. Di Pietro¹¹¹ assim explica:

Em substituição parcial à tradicional Administração Pública Burocrática, introduz-se, em determinados setores, a Administração Pública Gerencial, na qual as ideias de hierarquia, imperatividade e executoriedade de decisões unilaterais são substituídas pela ideia de *consensualidade*.

Nesse contexto, em complemento ao modelo gerencial adotado por meio da aludida Reforma de Estado, a doutrina vem defendendo, de forma não excludente, a existência de um paradigma *consensual* de Administração Pública¹¹² (“Administração Pública dialógica”, que prima pelo diálogo, em contraposição ao tradicional modelo de “Administração Pública monológica”, que apenas se impunha sobre os administrados), sendo a consensualidade “uma finalidade

¹⁰⁹ FARIA, José Eduardo. Democracia e governabilidade: os direitos humanos à luz da globalização econômica. In: FARIA, J. E. (Org.). *Direito e globalização econômica: implicações e perspectivas*. 1.ed. São Paulo: Malheiros, 1998. p.7-8.

¹¹⁰ KEMPFER, Marlene; MIRANDA, Lara Caxico Martins. Gestão dos negócios públicos e a resolução extrajudicial dos conflitos em face da administração pública gerencial. *Revista de Direito administrativo e gestão pública*, Curitiba, v.2, n.2, p. 103-123, jul./dez. 2016. p. 109.

¹¹¹ DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Discricionariedade administrativa na Constituição de 1988*. 3.ed. São Paulo: Atlas, 2012. p.51.

¹¹² Neste sentido: MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. Novos institutos consensuais da ação administrativa. *Rev. Direito Adm.*, Rio de Janeiro, v.231, jan./mar. 2003; DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. Transformações do Direito Administrativo. *Revista de Direito da Administração Pública*, Rio de Janeiro, v.1, n.2, jul./dez. 2016.

primordial de um Estado que prega pela eficiência da gestão administrativa”¹¹³. Esse modelo surge com o escopo de oferecer “maior legitimidade para as decisões administrativas, assim como, ao mesmo tempo, dar maior efetividade e eficácia para a atuação da administração pública”¹¹⁴. A consensualidade¹¹⁵ representa, por conseguinte, não apenas uma técnica de gestão, mas uma verdadeira mudança de paradigma na relação entre Estado e sociedade, privilegiando o diálogo e a participação em detrimento da imposição unilateral.

Como explica José Roberto Pimenta Oliveira, a consensualidade se baseia em um relacionamento não antagônico entre Estado (em sentido amplo) “e pessoas físicas e jurídicas, pautado na boa-fé, busca de consenso, imparcialidade, objetividade, isonomia, motivação, voluntariedade, proporcionalidade”¹¹⁶. Referidos princípios orientadores conferem legitimidade democrática às soluções consensuais, assegurando que o abandono da verticalidade tradicional não implique renúncia aos valores fundamentais que devem nortear a atuação administrativa.

Especificamente no âmbito dos conflitos de interesses, destacam-se as vantagens da adoção do consensualismo na Administração Pública, elencadas pela doutrina:

[...] atendimento às exigências de legitimidade da decisão administrativa; pretensa desburocratização dos procedimentos decisórios; sua efetividade, diante de resultados qualificados, especialmente em face da aceitação dos agentes envolvidos; além de ajudar no enfrentamento vivenciado pela crise do judiciário brasileiro¹¹⁷.

De acordo com Diogo de Figueiredo Moreira Neto¹¹⁸, este paradigma de administração consensual é fator decisivo para as democracias contemporâneas, atuando para o aprimoramento da governabilidade; propiciando mais freios contra o abuso; garantindo a atenção a todos os

¹¹³ NEVES, Cleuler Barbosa das; FERREIRA FILHO, Marcílio da Silva. Contrapesos de uma Administração Pública consensual: legalidade versus eficiência. *Interesse público*, Belo Horizonte, a.19, n.103, maio/jun. 2017. p.50.

¹¹⁴ SANTIN, Janaina Rigo; FRIZON, Leone. Administração consensual, *accountability* e transparência na administração pública brasileira. *Revista de Direito da Cidade*, Rio de Janeiro, v.12, n.2, 2020. p.1446.

¹¹⁵ Segundo Rodrigo Luís Kanayama e Marcelo Ortolan, na “República Federativa do Brasil e no mundo observam-se mudanças no padrão organizatório da Administração Pública, dentre as quais se destaca o incremento da consensualidade na administração dos interesses públicos, com o emprego de formas alternativas consensuais de coordenação de ações, por cooperação e por colaboração” (KANAYAMA, Rodrigo Luís; ORTOLAN, Marcelo. Acordos interadministrativos e descentralização intergovernamental. *Revista de Contratos Públicos – RCP*, Belo Horizonte, ano 7, n. 13, p. 221-239, mar./ago. 2018. p.221).

¹¹⁶ OLIVEIRA, José Roberto Pimenta. Avaliação de programas de integridade pelo Ministério Público no cumprimento da legislação de improbidade administrativa (Lei nº 8.429/1992 e Lei nº 12.846/2013). In: SCHNEIDER, Alexandre; ZIESEMER, Henrique da Rosa (Coords.). *Temas atuais de compliance e Ministério Público: uma nova visão de gestão e atuação institucional*. Belo Horizonte: Fórum, 2021. p.70.

¹¹⁷ NEVES; FERREIRA FILHO, op. cit., p.60.

¹¹⁸ MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. Novos institutos consensuais da ação administrativa. *Rev. Direito Adm.*, Rio de Janeiro, v.231, jan./mar. 2003. p.145.

interesses; desenvolvendo a responsabilidade das pessoas; e tornando os comandos estatais mais aceitáveis e facilmente obedecidos. Deste modo,

a administração consensual possui grande influência, no sentido de fazer com que a iniciativa privada dialogue com a iniciativa pública, desmistificando o poder de império do Estado, com vistas a possibilitar uma mediação com o intuito de produzir decisões administrativas mais próximas da realidade social¹¹⁹.

A partir do consensualismo, a “Administração pública passa a valorizar (e por vezes privilegiar) uma forma de gestão cujas referências são o acordo, a negociação, a coordenação, a cooperação, a colaboração, a conciliação, [e] a transação”¹²⁰, superando-se o vetusto modelo de administração por via impositiva ou autoritária¹²¹. Esta evolução não significa o abandono das prerrogativas públicas, mas sua utilização de forma mais racional e equilibrada, priorizando soluções que atendam simultaneamente ao interesse público e aos direitos dos particulares¹²².

É extremamente desejável, afinal, a promoção de uma “*Administração Pública concertada*, que resolva seus conflitos de maneira mais ágil e qualificada, com resultados mais adequados às circunstâncias socioeconômicas do país, imerso num cenário de globalização”¹²³. A busca por essa Administração concertada reflete a compreensão de que a complexidade dos desafios contemporâneos demanda soluções colaborativas, capazes de mobilizar tanto os recursos públicos quanto a expertise e a capacidade de inovação do setor privado.

Trata-se de verdadeira ruptura de paradigma, uma vez que, por muito tempo, se fez presente, com inegável proeminência, o dogma da indisponibilidade do interesse público como verdadeiro limitador do manejo de soluções negociadas quanto a conflitos envolvendo a Administração Pública, resvalando, por conseguinte, no campo da improbidade administrativa.

¹¹⁹ SANTIN; FRIZON, op. cit., p.1447.

¹²⁰ OLIVEIRA, Gustavo Justino de; SCHWANKA, Cristiane. A administração consensual como a nova face da administração pública no séc. XXI: fundamentos dogmáticos, formas de expressão e instrumentos de ação. *Revista da Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo*, São Paulo, v. 104, jan./dez. 2009. p.39.

¹²¹ LEAL JUNIOR, João Carlos; PENHA, Renata Mayumi Sanomya. Eficiência, consensualismo e os meios autocompositivos de solução de conflitos na administração pública. *Revista dos Tribunais*, São Paulo, v.1038, abr. 2022. p.58.

¹²² Conforme Walter Godoy dos Santos Jr. e José Antonio Dias Toffoli, “o Direito Administrativo deve sim ser um instrumento de controle da atividade estatal e de limitação para desvios e abusos, mas, simultaneamente, deve prestigiar o administrador público de boa-fê para que realize materialmente os comandos constitucionais em benefício da população, com destemor e segurança jurídica” (TOFFOLI, José Antonio Dias; SANTOS JR., Walter Godoy dos. O Direito Administrativo e os direitos e garantias fundamentais: um novo resplendor oferecido por Marçal Justen Filho. In: JUSTEN, Monica Spezia; PEREIRA, Cesar; JUSTEN NETO, Marçal; JUSTEN, Lucas Spezia (coord.). *Uma visão humanista do Direito*: homenagem ao Professor Marçal Justen Filho. Belo Horizonte: Fórum, 2025. v. 2, p.203).

¹²³ NEVES; FERREIRA FILHO, op. cit., p.63.

2.3 O DOGMA DA INDISPONIBILIDADE DO INTERESSE PÚBLICO E A VEDAÇÃO ÀS SOLUÇÕES NEGOCIADAS NA GÊNESE DA LEI N. 8.429/1992

Compreende-se como regime jurídico administrativo o conjunto de princípios e regras que regem a atuação da Administração Pública. Esse modelo, que tem por base os princípios da supremacia do interesse público sobre o particular e da indisponibilidade do interesse público, confere ao Direito Administrativo características distintivas que o singularizam como ramo jurídico autônomo, pautado pela dualidade entre prerrogativas e sujeições.

Assim, o regime jurídico administrativo se orienta pelos princípios supracitados, estabelecendo, com isso, uma estrutura normativa que, de um lado, outorga à Administração Pública prerrogativas especiais inexistentes nas relações de direito privado, e, de outro, impõe-lhe restrições e deveres mais rigorosos que os aplicáveis aos particulares.

No que toca ao primeiro aspecto, a supremacia do interesse público, que, tradicionalmente, se resume na ideia-chave de *prerrogativas*, fundamenta poderes como a autoexecutoriedade dos atos administrativos, a presunção de legitimidade e de veracidade, além de prerrogativas exorbitantes do direito comum. Tais instrumentos visam a assegurar à Administração Pública os meios necessários para o efetivo cumprimento de sua missão constitucional de promover o bem comum. Essas prerrogativas constituem instrumentos indispensáveis para que o Estado possa cumprir suas funções essenciais, permitindo-lhe agir com a celeridade e eficácia necessárias à satisfação das necessidades coletivas.

Por sua vez, a indisponibilidade do interesse público, ligada à ideia de *sujeições*, impõe limitações substanciais à atuação administrativa, exigindo estrita observância ao princípio da legalidade, ao dever de motivação, além do respeito aos direitos fundamentais e submissão a diversas formas de controle (interno, externo e social). Esta face restritiva do regime garante que as prerrogativas conferidas ao Poder Público sejam exercidas exclusivamente em prol da coletividade, em ordem a impedir desvios de finalidade ou apropriação indevida dos interesses públicos. A indisponibilidade funciona, assim, como verdadeira salvaguarda democrática, assegurando que o poder estatal seja exercido sempre em benefício da sociedade e não em favor de interesses particulares ou corporativos.

O regime jurídico administrativo, dessarte, materializa o equilíbrio necessário entre a eficiência da ação estatal e a proteção dos direitos dos administrados, constituindo-se no alicerce

sobre o qual se edifica todo o sistema de Direito Administrativo brasileiro.

No que concerne ao aspecto da indisponibilidade do interesse público, o princípio da legalidade é tido como seu principal instrumento de atuação e efetivação, ao estabelecer que a Administração Pública pode atuar somente quando houver prévia autorização legal e nos exatos termos da norma que lhe confere competência. Logo, diferentemente dos particulares, que podem fazer tudo aquilo que a lei não proíbe, a Administração só pode agir quando e como a lei determinar. Esta submissão absoluta à lei constitui a garantia de que os interesses públicos serão preservados e não poderão ser objeto de disposição arbitrária pelos agentes públicos.

O princípio da legalidade administrativa desdobra-se em múltiplas exigências, tais como a necessidade de competência legal anterior para a prática de qualquer ato, a observância estrita dos procedimentos estabelecidos em lei, a impossibilidade de criação de obrigações ou direitos sem amparo normativo, e a vedação de renúncia a prerrogativas ou interesses públicos sem expressa e prévia autorização legislativa.

Por tais fundamentos, tradicionalmente, não se compreendia admissível a adoção da consensualidade na atuação administrativa, uma vez que o dogma da indisponibilidade do interesse público era interpretado de forma *absoluta*, vedando qualquer forma de transação, acordo ou renúncia por parte da Administração Pública. Sob essa perspectiva *clássica*, os interesses públicos eram considerados intangíveis e irrenunciáveis, não admitindo qualquer margem de negociação ou composição. Esta rígida interpretação refletia uma compreensão formalista do Direito Administrativo, na qual a proteção do interesse público era vista como incompatível com qualquer forma de flexibilização ou adaptação às circunstâncias concretas.

A evolução doutrinária e jurisprudencial, contudo, tem promovido uma releitura desse entendimento, reconhecendo que a consensualidade pode, em determinadas circunstâncias, constituir instrumento mais eficaz para a realização do próprio interesse público. A rigidez extrema do modelo tradicional passou a ser questionada diante de situações em que a solução consensual se mostra mais vantajosa para a coletividade do que a imposição unilateral da vontade administrativa.

Nesse contexto, advém a ideia de *disponibilidade relativa do interesse público*, segundo a qual, embora os *fins públicos* permaneçam indisponíveis, os *meios* para alcançá-los podem ser objeto de consenso, desde que essa escolha se revele mais adequada à satisfação do interesse coletivo. Tal compreensão, afinada com a evolução da sociedade e do direito, viabiliza a atuação

consensual no campo do Direito Administrativo, desde que haja demonstração de que a solução em tela atende efetivamente ao interesse público.

Assim sendo, a adoção do modelo consensual de administração se torna viável “a partir de uma releitura do princípio da legalidade, superando-se, gradualmente, a resistência à atuação consensual sob o argumento da imperatividade da vinculação da Administração Pública à lei”¹²⁴. “Um Estado legal, portanto, dá lugar à ideia de Estado (ou Administração Pública) consensual”¹²⁵.

A partir do fenômeno da constitucionalização do Direito Administrativo, a legalidade deve ser reinterpretada, relativizando-se, assim, a concepção da vinculação positiva do administrador à lei¹²⁶. Deste modo, “a atuação administrativa deve ser pautada não apenas pelo cumprimento da lei, mas também pelo respeito aos princípios constitucionais, com o objetivo de efetivar os direitos fundamentais [...]”. A legalidade, de consequência, integra o chamado *princípio da juridicidade*, mais amplo, “que exige a submissão da atuação administrativa à lei e ao Direito” [grifo nosso], norteando-se pela efetividade da Constituição¹²⁷. Dita ampliação conceitual reflete a compreensão de que a legitimidade da ação administrativa não se esgota no cumprimento formal da lei, exigindo também conformidade *material* com os valores e princípios *constitucionais*.

Como é sabido, a criação do direito não se restringe à lei, havendo outros instrumentos que constituem expressões de normas jurídicas¹²⁸. Nesse sentido, a autorregulação, por meio de instrumentos consensuais, “também é uma forma de criação do direito e, como tal, deve ser percebida”¹²⁹. Esta perspectiva reconhece que o direito contemporâneo se caracteriza pela pluralidade de fontes normativas, não se limitando à produção legislativa tradicional, mas abrangendo também formas consensuais de regulação que, observados os limites constitucionais e legais, podem contribuir para a realização mais eficaz do interesse público.

Por força do regime jurídico administrativo, faz-se necessária autorização legal, ainda que genérica, para possibilitar a atuação consensual dos agentes públicos no que se refere à resolução de conflitos. O estabelecimento de cláusulas gerais para negociação administrativa, dentro de certos limites, nessa linha, “é salutar para uma resolução eficiente e eficaz dos conflitos em que [a

¹²⁴ LEAL JUNIOR, João Carlos; PENHA, Renata Mayumi Sanomya. Eficiência, consensualismo e os meios autocompositivos de solução de conflitos na administração pública. *Revista dos Tribunais*, São Paulo, v.1038, abr. 2022. p.57.

¹²⁵ NEVES; FERREIRA FILHO, op. cit., p.55.

¹²⁶ OLIVEIRA, Rafael Carvalho. *Curso de direito administrativo*. 5.ed. São Paulo: Método, 2017.

¹²⁷ OLIVEIRA, Rafael Carvalho. *Curso de direito administrativo*. 5.ed. São Paulo: Método, 2017.

¹²⁸ NEVES; FERREIRA FILHO, op. cit.

¹²⁹ *Ibid.*, p.62.

Administração] figure”¹³⁰. Desta forma, a atuação consensual ocorre a partir de uma autorização legal, que “confere competência a um agente público para tomar uma decisão [a] mais apropriada possível à resolução do conflito, através de concessões mútuas”¹³¹. Nada obstante, atendido o dever de motivação¹³², facilitam-se os controles interno, externo e social, a serem normalmente exercidos neste campo, garantindo-se o respeito ao interesse público.

Sem embargo da tradicional e inquestionável importância do consenso e acordos para a solução de conflitos, e mesmo com o gradual reconhecimento e incorporação da consensualidade nos lindes do Direito Administrativo (até mesmo sancionador), a Lei de Improbidade Administrativa, em sua redação original, cuja promulgação data de 1992, vedava transação, acordo ou conciliação (art. 17, § 1º). Contudo, com o advento da Lei n. 13.964/2019 (Lei Anticrime), passou a prever, em seu bojo, o chamado acordo de não persecução cível (ou civil), em substituição à ação coletiva para apuração e aplicação das sanções legalmente previstas.

A referida proibição, que perdurou, no texto legal, por quase 30 anos, não ficou imune a críticas neste interregno. Parcela expressiva da doutrina entendia que a proibição não se justificava¹³³, especialmente em razão da discrepância entre a infinidade de situações abarcadas pela lei, com extrema variação no que concerne ao desvalor da ação e, notadamente, ao do resultado. Esta crítica fundamentava-se na percepção de que a vedação absoluta à consensualidade impedia soluções mais adequadas e proporcionais, especialmente em casos de menor gravidade, nos quais o acordo poderia ser mais eficaz que a aplicação rígida das sanções previstas em lei.

Nesse sentido, o dispositivo chegou a ser revogado pela Medida Provisória n. 703/2015, a qual, contudo, teve sua vigência encerrada sem ser convertida em lei, por não ter sido apreciada pelo Congresso Nacional, de sorte que a proibição tornou a constar da Lei de Improbidade Administrativa.

A Resolução n. 179/2017 do Conselho Nacional do Ministério Público (CNMP), em seu art. 1º, § 2º, dispôs ser “cabível o compromisso de ajustamento de conduta nas hipóteses configuradoras de improbidade administrativa, sem prejuízo do ressarcimento ao erário e da

¹³⁰ Ibid., p.63.

¹³¹ Ibid., p.71.

¹³² Art. 20, LINDB: “Nas esferas administrativa, controladora e judicial, não se decidirá com base em valores jurídicos abstratos sem que sejam consideradas as consequências práticas da decisão.

Parágrafo único. A motivação demonstrará a necessidade e a adequação da medida imposta ou da invalidação de ato, contrato, ajuste, processo ou norma administrativa, inclusive em face das possíveis alternativas.”

¹³³ OLIVEIRA, Rafael Carvalho. *Curso de direito administrativo*. 9.ed. São Paulo: Método, 2021.

aplicação de uma ou algumas das sanções previstas em lei, de acordo com a conduta ou o ato praticado”. Este ato normativo, muito embora já permitisse a celebração do compromisso de ajuste, não trouxe critérios claros e seguros para a utilização do instrumento, o que acabava por restringir sua aplicação. Logo, a ausência de parâmetros objetivos gerava insegurança jurídica e dificultava a aplicação uniforme do instituto, limitando seu potencial como instrumento de solução consensual de conflitos.

Parte da doutrina¹³⁴, outrossim, fundamentava a possibilidade de acordo nesse contexto com base no art. 36, § 4º¹³⁵, da Lei n. 13.140/2015 (Lei de Mediação) e no art. 26¹³⁶ do Decreto-Lei n. 4.657/1942 (Lei de Introdução às normas do Direito Brasileiro), a partir do ideal de consensualismo, impulsionado com a Reforma de Estado (EC n. 19/1998), que implementou o aludido modelo de Administração Pública Gerencial. A aludida reforma positivou o valor da eficiência como princípio geral da Administração Pública, reconhecendo-se, a partir disso, a importância do consenso nas decisões administrativas, o que garante maior legitimidade, celeridade, aceitação e, em última análise, *efetividade*. Isso implica, consequentemente, o atendimento à finalidade pública, mote inarredável da Administração Pública.

Com base nesse novo paradigma, passou a ser questionada a aplicação de sanções administrativas como única alternativa para a repressão de ilícitos. A tomada de decisão, inclusive em questões disciplinares, pode e deve seguir procedimento em que haja diálogo com o administrado. Isso é reforçado, ainda, pela difundida ideia de governança pública¹³⁷. Esta nova abordagem reconhece que a eficácia da ação administrativa muitas vezes pode ser potencializada mediante instrumentos consensuais, que promovem maior adesão dos administrados e, consequentemente, melhor realização dos objetivos públicos.

Enfim, a partir da evolução interpretativa quanto às bases do regime jurídico administrativo, passou-se a reconhecer a utilidade e a adequação do uso de acordos no âmbito do

¹³⁴ DIDIER JUNIOR, Fredie; BOMFIM, Daniela Santos. A colaboração premiada como negócio jurídico processual atípico nas demandas de improbidade administrativa. *A&C – Revista de Direito Administrativo e Constitucional*, Belo Horizonte, v. 17, n.67, jan./mar. 2017.

¹³⁵ “§ 4º Nas hipóteses em que a matéria objeto do litígio esteja sendo discutida em ação de improbidade administrativa ou sobre ela haja decisão do Tribunal de Contas da União, a conciliação de que trata o caput dependerá da anuência expressa do juiz da causa ou do Ministro Relator”.

¹³⁶ “Art. 26. Para eliminar irregularidade, incerteza jurídica ou situação contenciosa na aplicação do direito público, inclusive no caso de expedição de licença, a autoridade administrativa poderá, após oitiva do órgão jurídico e, quando for o caso, após realização de consulta pública, e presentes razões de relevante interesse geral, celebrar compromisso com os interessados, observada a legislação aplicável, o qual só produzirá efeitos a partir de sua publicação oficial”.

¹³⁷ ARAUJO, Valter Shuenquener de; *et al.* Acordos no processo administrativo sancionador: solução negociada como uma opção eficiente. *Revista Juris Poiesis*, Rio de Janeiro. v. 23, n. 32, 2020. p.298.

direito administrativo sancionador, inclusive no específico campo da improbidade administrativa. Esta transformação paradigmática reflete não apenas uma mudança técnica na aplicação do direito, mas verdadeira revolução na compreensão dos meios mais eficazes para a tutela do interesse público.

Nesse contexto evolutivo, torna-se imperioso analisar como essa nova concepção se articula com os princípios constitucionais do acesso à justiça e da efetividade da tutela jurisdicional. A consensualidade administrativa não representa apenas uma alternativa procedimental; ela constitui, em realidade, mecanismo de *ampliação* do acesso à ordem jurídica justa, na medida em que oferece aos administrados vias mais acessíveis e adequadas para a resolução de conflitos com a Administração Pública.

Por conseguinte, a progressão do uso da consensualidade no direito administrativo sancionador conecta-se diretamente com o contexto de implementação de meios adequados de solução de conflitos no âmbito da Administração Pública, o que será abordado a seguir.

2.4 ACESSO À JUSTIÇA E MEIOS ADEQUADOS DE SOLUÇÃO DE CONFLITOS NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

A Constituição brasileira de 1988, em seu art. 5º, inciso XXXV, proclama que “a lei não excluirá da apreciação do Poder Judiciário lesão ou ameaça a direito”, dispositivo que a doutrina interpreta como a consagração do princípio e *direito fundamental* de acesso à justiça, em que se consolidou, no domínio constitucional, o acesso à Jurisdição.¹³⁸

Outrora, a partir, principalmente, do reconhecimento do monopólio da jurisdição pelo Estado, bem como da consagração do Direito Processual como ciência autônoma, com a separação entre direito material e direito processual, predominava a ideia de que, violado o direito, a justiça era obtida a partir da provocação do Estado-juiz, pela ação, formando-se a relação jurídico-processual e culminando na sentença de mérito, com força coercitiva e definitiva, desde o seu trânsito em julgado (modelo de predominância estatal-jurisdicional)¹³⁹⁻¹⁴⁰.

¹³⁸ CINTRA, Antonio Carlos de Araújo; DINAMARCO, Cândido Rangel; GRINOVER, Ada Pellegrini. *Teoria Geral do Processo*. 28.ed. São Paulo: Malheiros, 2012. p.42.

¹³⁹ LEAL JUNIOR, João Carlos; CAVALI, Marcelo Costenaro. Técnicas de autocomposição na celebração do acordo de não persecução cível. *Revista Jurídica*, Porto Alegre, v.556, fev. 2024.

¹⁴⁰ “Desde a consolidação dos Estados modernos, generalizou-se a crença de que o método mais adequado para a solução justa desses conflitos seria aquele oferecido pelo próprio Estado, por meio da jurisdição e do processo judicial.”

No atual estágio, todavia, compreende-se que a justiça não é acessível pela *exclusiva* via do Poder Judiciário. Tem-se o chamado paradigma de *Justiça Multiportas*, em que o Judiciário é tido como simplesmente *uma* das formas de acesso à justiça, em paralelo com meios alternativos, sejam eles autocompositivos ou heterocompositivos. Leonardo Carneiro da Cunha explica que, nesse modelo,

a expressão *multiportas* decorre de uma metáfora: seria como se houvesse, no átrio do fórum, várias portas; a depender do problema apresentado, as partes seriam encaminhadas para a porta da mediação, ou da conciliação, ou da arbitragem, ou da própria justiça estatal.¹⁴¹

O Poder Judiciário, nesta nova perspectiva, representaria um centro de resolução de disputas, com vários e distintos procedimentos, cada qual com características próprias que devem ser sopesadas conforme as particularidades do caso concreto, a natureza do conflito e o perfil dos envolvidos¹⁴².

Consoante explica Paulo Eduardo Alves da Silva¹⁴³:

na verdade, a resolução consensual e comunitária de disputas é historicamente mais antiga do que o processo judicial conduzido pelo Estado. Mecanismos privados e informais de justiça já eram praticados quando o Estado e a jurisdição oficial ainda ganhavam corpo e é razoável supor que nunca deixaram de ser praticados e sempre estiveram em desenvolvimento. A jurisdição e o processo judicial representam tão somente os instrumentos mais formais para resolução das disputas e, na perspectiva do Estado moderno, a mais democrática e justa porque pautada e voltada para a aplicação da lei.

O direito de acesso à justiça, na acepção contemporânea, transcende a interpretação restritiva que o dispositivo constitucional antes indicado pode(ria), em uma análise apressada, fazer sugerir. Por sua importância, a doutrina defende que esse direito constitui pedra de toque do princípio da dignidade da pessoa humana¹⁴⁴, porquanto constitui pressuposto para a efetivação dos

(SILVA, Paulo Eduardo Alves da. Resolução de disputas: métodos adequados para resultados possíveis e métodos possíveis para resultados adequados. In: SALLES, Carlos Alberto de; LORENCINI, Marco Antônio Garcia Lopes; SILVA, Paulo Eduardo Alves da. *Negociação, mediação, conciliação e arbitragem*. 3.ed. Rio de Janeiro: Forense, 2020. p.37.)

¹⁴¹ CUNHA, Leonardo Carneiro da. Artigo 1. In: CABRAL, Trícia Navarro Xavier; CURY, Cesar Felipe (Coord.). *Lei de Mediação comentada artigo por artigo: dedicado à memória da Profa. Ada Pellegrini Grinover*. São Paulo: Foco, 2018. p. 1.

¹⁴² “Em outras palavras, o sistema de uma única ‘porta’, que é a do processo judicial, é substituído por um sistema composto de variados tipos de procedimento, que integram um ‘centro de resolução de disputas’, organizado pelo Estado, composto de pessoas treinadas para receber as partes e direcioná-las ao procedimento mais adequado para o seu tipo de conflito” (LUCHIARI, Valeria Ferioli Lagrasta. Os centros judiciários de solução consensual de conflitos (CEJUSCS) e seu caráter de tribunal multiportas. Artigo que tem por base a obra de Guia Prático de funcionamento do CEJUSC. *Conciliação e mediação – ensino em construção*. 2. ed. São Paulo: IPAM, 2016. p. 101).

¹⁴³ *Ibid.*, p.38.

¹⁴⁴ O acesso à justiça é a pedra fundamental do Estado Democrático de Direito e um dos principais componentes do núcleo da dignidade da pessoa humana, uma vez que, em grande parte, dele depende a efetividade dos direitos

demais direitos fundamentais quando violados ou ameaçados. Assim, o acesso à justiça tem especial destaque no contexto pós-positivista em que se insere a Constituição de 1988, com o reconhecimento e valorização dos direitos fundamentais da pessoa humana.¹⁴⁵

Não foi por outra razão que o Conselho Nacional de Justiça (CNJ), no ano de 2010, editou a Resolução n. 125¹⁴⁶, a qual dispõe sobre a Política Judiciária Nacional de tratamento adequado dos conflitos de interesses no âmbito do Poder Judiciário e dá outras providências, documento em que se reconheceu, textualmente, que o princípio em análise “implica acesso à ordem jurídica justa e a soluções efetivas”, extrapolando, portanto, *o mero acesso à jurisdição estatal*.

Na mesma senda, pode ser citada a promulgação do Código de Processo Civil de 2015 (Lei n. 13.105/2015) e da Lei de Mediação (Lei n. 13.140/2015). Tais diplomas confirmam e conformam o modelo inaugurado pela referida Resolução do CNJ¹⁴⁷. Parte-se da ideia de que a justiça é obtida a partir de formas múltiplas e colaterais, existentes tanto na estrutura formal do Estado, como em paralelo, inclusive com o incentivo daquele. Essas formas, ditas – originalmente – alternativas, constituem, nas palavras da doutrina especializada, “tipo direto e imediato de acesso à justiça, sem a intermediação de um agente estatal e regras formais que mais parecem distanciar a justiça da sociedade do que aproximá-las e isso se traduz na busca por técnicas para resolver por si os conflitos.”¹⁴⁸

constitucionais (BARCELLOS, Ana Paula de. *A eficácia jurídica dos princípios constitucionais: o princípio da dignidade da pessoa humana*. Rio de Janeiro: Renovar, 2002).

¹⁴⁵ LEAL JUNIOR, João Carlos; CAVALI, Marcelo Costenaro. Técnicas de autocomposição na celebração do acordo de não persecução cível. *Revista Jurídica*, Porto Alegre, v.556, fev. 2024.

¹⁴⁶ Tânia Lobo Muniz, Alexander Pelissari de Souza e Edsonia Souza registram que “a partir da Resolução 125/2010 do Conselho Nacional de Justiça que se iniciou uma reformulação na política nacional de resolução de conflitos com prevalência do consenso”. Destacam, ainda, que o “novo Código de Processo Civil atribuiu aos conflitantes maior autonomia na resolução das disputas, inserindo e dando prevalência às audiências de conciliação e de mediação, na perspectiva de reduzir o tempo das demandas de média e baixa complexidade com resultados mais efetivos” (MUNIZ, Tânia Lobo; SOUZA, Alexander Pelissari de; SOUZA, Edsonia. J. M. O instituto da conciliação e da mediação no ordenamento brasileiro como instrumento de disseminação de uma nova cultura de solução de conflitos. In: MONICA, E. F.; HANSEN, G. L.; SUÁREZ BLÁSQUEZ, G. (Orgs.). *Libro de artículos: II Seminario Internacional sobre Democracia, Ciudadanía y Estado de Derecho*. Ourense: Universidade de Vigo, 2020. p.384).

¹⁴⁷ LEAL JUNIOR, João Carlos; CAVALI, Marcelo Costenaro. Técnicas de autocomposição na celebração do acordo de não persecução cível. *Revista Jurídica*, Porto Alegre, v.556, fev. 2024.

¹⁴⁸ SILVA, Paulo Eduardo Alves da. Resolução de disputas: métodos adequados para resultados possíveis e métodos possíveis para resultados adequados. In: SALLES, Carlos Alberto de; LORENCINI, Marco Antônio Garcia Lopes; SILVA, Paulo Eduardo Alves da. *Negociação, mediação, conciliação e arbitragem*. 3.ed. Rio de Janeiro: Forense, 2020. p.36.

A ideia corrente é que o indivíduo, seja pessoa física ou jurídica, quando diante de um conflito, tenha à disposição várias alternativas para buscar solucioná-lo¹⁴⁹:

Pode procurar diretamente a outra parte envolvida e tentar negociar o impasse sem a interferência de ninguém. Mas pode também procurar um terceiro e este propor diferentes métodos de solução existentes (mediação, arbitragem, entre outros). Pode ainda procurar um ente estatal que, dependendo do conflito, ainda que não seja o Poder Judiciário, tente intermediar o impasse. Pode, ainda, procurar o Estado-Juiz para ajuizar uma demanda. Cada uma das alternativas corresponde a uma porta que a pessoa se dispõe a abrir, descortinando-se a partir daí um caminho proposto pelo método escolhido. Neste cenário, o envolvimento do Estado é uma eventualidade, pois provocar o Estado-Juiz ou a Administração, é abrir uma das portas.

Este é o modelo difundido, atualmente, no sistema jurídico brasileiro, como se vê do art. 1º da predita Resolução CNJ n. 125/2010, que, ao instituir a Política Judiciária Nacional de Tratamento Adequado dos Conflitos de Interesses, busca assegurar a todos “o direito à solução dos conflitos por meios *adequados* à sua natureza e peculiaridade” [grifo nosso]. Essa verdadeira *política pública* adotada no território brasileiro institui a incumbência, aos órgãos judiciários, de, “antes da solução adjudicada mediante sentença, oferecer outros mecanismos de soluções de controvérsias, em especial os chamados meios consensuais, como a mediação e a conciliação, bem assim prestar atendimento e orientação ao cidadão.” (art. 1º, parágrafo único).

Na mesma linha se encontram os parágrafos do art. 3º do CPC¹⁵⁰, com destaque para a aclamação do princípio de que o “Estado promoverá, sempre que possível, a solução consensual dos conflitos”, sendo que os métodos respectivos deverão ser estimulados por juízes, advogados, defensores públicos e membros do Ministério Público, ou seja, por todos os atores do sistema de justiça, *inclusive no curso do processo judicial*. Trata-se do reconhecimento da proficuidade dos métodos *apropriados* (e não meramente *alternativos*) de solução de conflitos, capazes de efetivar o acesso à justiça aos indivíduos, mediante o modelo de Justiça Multiportas ora adotado¹⁵¹.

Especificamente no âmbito da Administração Pública, não é de hoje que o acordo é figura existente para prevenção e solução de conflitos no ordenamento jurídico brasileiro, sendo exemplo

¹⁴⁹ LORENCINI, Marco Antônio Garcia Lopes. “Sistema multiportas”: opções para tratamento de conflitos de forma adequada. In: SALLES, Carlos Alberto de; LORENCINI, Marco Antônio Garcia Lopes; SILVA, Paulo Eduardo Alves da. *Negociação, mediação, conciliação e arbitragem*. 3.ed. Rio de Janeiro: Forense, 2020. p.85.

¹⁵⁰ “Art. 3º Não se excluirá da apreciação jurisdicional ameaça ou lesão a direito.

§ 1º É permitida a arbitragem, na forma da lei.

§ 2º O Estado promoverá, sempre que possível, a solução consensual dos conflitos.

§ 3º A conciliação, a mediação e outros métodos de solução consensual de conflitos deverão ser estimulados por juízes, advogados, defensores públicos e membros do Ministério Público, inclusive no curso do processo judicial.”

¹⁵¹ LEAL JUNIOR, João Carlos; CAVALI, Marcelo Costenaro. Técnicas de autocomposição na celebração do acordo de não persecução cível. *Revista Jurídica*, Porto Alegre, v.556, fev. 2024.

a previsão da “desapropriação amigável”, contida no art. 10 do Decreto-lei n. 3.365/1941 (dispõe sobre a desapropriação por utilidade e necessidade pública): “A desapropriação deverá efetivar-se mediante *acordo* ou intentar-se judicialmente, dentro de cinco anos, contados da data da expedição do respectivo decreto e findos os quais este caducará” [grifo nosso].

Com a edição da Lei n. 13.140/2015, somada às alterações sofridas pelo Decreto-Lei n. 4.657/1942 (Lei de Introdução às normas do Direito Brasileiro - LINDB), a partir da reforma empreendida pela Lei n. 13.655/2018, foi enaltecido o aspecto consensual no âmbito da Administração Pública, como se vê do art. 26 da LINDB:

Art. 26. Para eliminar irregularidade, incerteza jurídica ou situação contenciosa na aplicação do direito público, inclusive no caso de expedição de licença, a autoridade administrativa poderá, após oitiva do órgão jurídico e, quando for o caso, após realização de consulta pública, e presentes razões de relevante interesse geral, celebrar compromisso com os interessados, observada a legislação aplicável, o qual só produzirá efeitos a partir de sua publicação oficial.

Assim, inicialmente difundidos na esfera privada, acordos passam, paulatinamente, a ser uma realidade em litígios no âmbito administrativo¹⁵², a partir do gradual fomento que vem sendo verificado no âmbito da legislação brasileira. Isso se deve às inúmeras proficuidades que decorrem do uso de mecanismos autocompositivos, tais como:

i) desburocratização; ii) redução de custos; iii) resolução das disputas de forma construtiva; iv) fortalecimento das relações sociais (especialmente no caso da mediação, indicada para situações que envolvam relações continuativas); e v) exploração de estratégias que possam prevenir ou resolver futuras controvérsias.¹⁵³

O uso de técnicas para se chegar a uma solução consensual pode se dar de forma *direta* (pela via da negociação) ou com a *participação de terceiros auxiliares* (por meio especialmente da conciliação ou da mediação). Nesse sentido, alterações e inovações legislativas têm refletido a crescente tendência de fomento à adoção desses meios que visam à construção de solução consensual, merecendo destaque a Lei da Mediação e a Lei n. 13.655/2018, que alterou a LINDB, ambas enaltecendo o aspecto consensual em matéria de conflitos no âmbito da Administração Pública. Não bastasse isso, setorialmente, destacam-se, dentre outras, as novas previsões de

¹⁵² “O fomento da solução pacífica de controvérsias se evidencia nas mais diversas relações, tanto em âmbito público quanto no privado” (MUNIZ, Tânia Lobo; SILVA, Marcos Claro da. O modelo de tribunal multiportas americano e o sistema brasileiro de solução de conflitos. *Revista da Faculdade de Direito da UFRGS*, Porto Alegre, n. 39, vol. esp., p. 288-311, dez. 2018. p.290).

¹⁵³ LEAL JÚNIOR, João Carlos. Neoconstitucionalismo e o acesso à justiça no estado brasileiro contemporâneo. *Revista de Processo*, São Paulo, n.265, mar./2017.

soluções consensuais na Lei da Desapropriação (Lei n. 13.867/2019), na Lei Geral das Agências Reguladoras Federais (Lei n. 13.848/2019) e na nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos¹⁵⁴ (Lei n. 14.133/2021)¹⁵⁵.

Esta evolução normativa e doutrinária consolida definitivamente a consensualidade como instrumento idôneo para utilização na seara administrativa, superando resistências históricas e demonstrando a maturidade do sistema jurídico brasileiro na adoção de soluções inovadoras para conflitos complexos.

No campo do direito sancionador, além do acordo de não persecução civil (ANPC), foco deste estudo, merecem análise detida os institutos dos acordos de leniência e de colaboração premiada, que representam marcos significativos na evolução da consensualidade sancionadora e servem de paradigma para compreender a lógica subjacente ao ANPC.

2.5 ACORDOS DE LENIÊNCIA E DE COLABORAÇÃO PREMIADA

Os acordos de leniência e de colaboração premiada constituem instrumentos consensuais pioneiros no direito sancionador brasileiro – *especificamente no que concerne ao combate à corrupção* –, representando marcos fundamentais na superação do paradigma exclusivamente punitivo em favor de uma abordagem negocial voltada à repressão de práticas corruptivas complexas. Estes institutos, consolidados especialmente na legislação anticorrupção e já amplamente aplicados no enfrentamento de práticas ilícitas envolvendo agentes públicos e privados, oferecem parâmetros para a compreensão da lógica, dos fundamentos e dos requisitos que devem orientar a implementação do acordo de não persecução civil no âmbito da improbidade administrativa. Sua análise revela-se, assim, indispensável para a adequada contextualização e

¹⁵⁴ O art. 44-A da Lei do Regime Diferenciado de Contratações Públicas – RDC, incluído pela Lei n. 13.190/2015, passou a prever o emprego dos mecanismos privados de resolução de disputas, inclusive a arbitragem e a mediação, para dirimir conflitos decorrentes da sua execução ou a ela relacionados. Isso agora torna-se regra para as licitações em geral, com a promulgação da nova lei predita.

¹⁵⁵ Nesse ponto, reforçam Walter Godoy dos Santos Junior e Trícia Navarro Xavier Cabral que, a partir “desse arcabouço normativo, a possibilidade de solução consensual das disputas – além de outras formas legítimas – passou a integrar outras legislações, inclusive em matérias regidas pelo interesse público, como no âmbito tributário e no campo da improbidade administrativa.” (SANTOS JUNIOR, Walter Godoy dos; CABRAL, Trícia Navarro Xavier. Justiça multiportas sob a ótica do Superior Tribunal de Justiça. In: ALVIM, Teresa Arruda; KUKINA, Sérgio Luiz; OLIVEIRA, Pedro Miranda de; FREIRE, Alexandre (Org.). *O CPC de 2015 visto pelo STJ*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2021. v. 1. Ebook).

fundamentação teórica do objeto central deste estudo, considerando a proximidade temática e finalística entre os institutos no contexto da política nacional de combate à corrupção.

Segundo Thiago Marrara¹⁵⁶, no processo administrativo sancionador, o chamado “acordo de leniência” designa ajuste “entre certo ente estatal e um infrator confesso pelo qual o primeiro recebe a colaboração probatória do segundo em troca da suavização da punição ou mesmo da sua extinção”. Esclarece que se trata de “instrumento negocial com obrigações recíprocas entre uma entidade pública e um particular, o qual assume os riscos e as contas de confessar uma infração e colaborar com o Estado no exercício de suas funções repressivas”.

Na síntese de Amanda Athayde¹⁵⁷:

Acordo de leniência é o acordo celebrado entre uma autoridade pública investigadora e um agente privado (seja este uma pessoa jurídica ou física), por meio do qual a autoridade concede a extinção ou o abrandamento da penalidade aplicável ao agente, recebendo em troca provas e a colaboração material e processual ao longo das investigações.

Em linhas gerais, os acordos de leniência consistem em instrumento utilizado em casos de corrupção ou outras formas de infração cometidas por pessoas jurídicas – ou indivíduos, dependendo da lei de regência – contra o Estado. Trata-se, assim, de acordo celebrado entre o suposto infrator e a autoridade competente, exigindo-se pela lei efetiva colaboração com as investigações e o processo administrativo, além do atendimento de requisitos específicos, de modo que, a partir dessa cooperação, poderão ser concedidos benefícios ao colaborador, como a redução ou supressão de determinadas sanções. Eles “possuem natureza dúplice de ferramenta de abreviação das investigações administrativas e de meio de obtenção de prova no processo administrativo”¹⁵⁸. Esta característica dual confere aos acordos de leniência particular relevância no contexto investigativo, uma vez que permitem simultaneamente acelerar o processo de apuração dos fatos e garantir a obtenção de elementos probatórios que, de outra forma, poderiam permanecer ocultos ou de difícil acesso.

Seguindo o recorte deste trabalho, o Acordo de Leniência *Anticorrupção*, previsto na Lei n. 12.846/2013, configura-se como instrumento específico de combate a atos lesivos contra a

¹⁵⁶ MARRARA, Thiago. Acordos de leniência no processo administrativo brasileiro: modalidades, regime jurídico e problemas emergentes. *Revista Digital de Direito Administrativo*, São Paulo, v. 2, n.2, 2015. p.512.

¹⁵⁷ ATHAYDE, Amanda. *Manual dos acordos de leniência no Brasil: teoria e prática*. 2.ed. Belo Horizonte: Fórum, 2021. p.31.

¹⁵⁸ MENDES, Gilmar; FERNANDES, Victor Oliveira. Acordos de Leniência e regimes sancionadores múltiplos. *Jota*, 13 abr. 2021. Disponível em: <<https://www.jota.info/especiais/acordos-de-leniencia-e-regimes-sancionadores-multiplos>>. Acesso em: 28 jul. 2025.

Administração Pública praticados por pessoas jurídicas. Esse diploma legal, conhecido como Lei Anticorrupção, estabelece em seus arts. 16 e 17 o regime jurídico do aludido acordo, exigindo o cumprimento cumulativo de requisitos para sua celebração.

Arrolados no § 1º do art. 16, são eles: i) a necessidade de que a pessoa jurídica seja a primeira a manifestar interesse em cooperar para a apuração do ato ilícito; ii) a cessação completa do envolvimento da requerente na infração objeto da investigação; iii) a admissão da participação no ilícito e a cooperação plena e permanente com as investigações e o processo administrativo. Os requisitos cumulativos mencionados, como se percebe, refletem a natureza excepcional do instituto, exigindo não apenas a confissão da participação no ilícito, mas também a demonstração efetiva do comprometimento com a colaboração investigativa e a ruptura definitiva com as práticas ilícitas.

Nos termos do mesmo dispositivo legal, a colaboração deve traduzir-se em medidas concretas e efetivas, como a identificação dos demais envolvidos na infração, quando couber, e a obtenção e disponibilização célere de informações e documentos que comprovem a infração noticiada ou sob investigação. Em contrapartida, a celebração do acordo isenta a pessoa jurídica da publicação extraordinária da decisão condenatória e da proibição de receber incentivos, subsídios, subvenções, doações ou empréstimos de órgãos ou entidades públicas e de instituições financeiras públicas ou controladas pelo Poder Público, além de acarretar a redução de até dois terços da multa aplicável, muito embora não libere a celebrante da obrigação de reparar *integralmente* o dano causado (art. 16, §§ 2º e 3º).

No marco da improbidade administrativa, especificamente, os acordos de leniência podem ser utilizados quando se tenha escopo primariamente colaborativo de alavancagem probatória¹⁵⁹, de sorte que impactam naquele campo, com contribuições relevantes na seara investigativa. Esta aplicabilidade no âmbito da improbidade demonstra a versatilidade do instituto, que transcende os limites específicos da Lei Anticorrupção para servir como instrumento auxiliar na apuração de condutas consideradas ímprobas *stricto sensu*, especialmente quando envolvem esquemas complexos que demandam cooperação investigativa.

¹⁵⁹ OLIVEIRA, José Roberto Pimenta. Avaliação de programas de integridade pelo Ministério Público no cumprimento da legislação de improbidade administrativa (Lei nº 8.429/1992 e Lei nº 12.846/2013). In: SCHNEIDER, Alexandre; ZIESEMER, Henrique da Rosa (Coords.). *Temas atuais de compliance e Ministério Público: uma nova visão de gestão e atuação institucional*. Belo Horizonte: Fórum, 2021. p.71.

Já a colaboração premiada, compreendida como negócio jurídico processual e meio de obtenção de prova “em que a defesa recebe um benefício [...] em troca de sua colaboração ao Estado”¹⁶⁰⁻¹⁶¹, disciplinada pela Lei n. 12.850/2013 (Lei de Organização Criminosa), apresenta características similares, com especificidades próprias do direito penal, porém¹⁶². Esse instituto permite ao colaborador, mediante acordo homologado judicialmente, obter benefícios como o perdão judicial, a redução da pena privativa de liberdade ou sua substituição por restritiva de direitos, desde que forneça voluntariamente informações úteis à investigação e ao processo criminal.

A eficácia colaborativa é medida pela capacidade de identificação dos demais coautores e partícipes da organização criminosa, revelação da estrutura hierárquica e divisão de tarefas da organização criminosa, prevenção de infrações penais decorrentes das atividades da organização criminosa, recuperação total ou parcial do produto ou proveito da infração penal, ou localização da vítima com a sua integridade física preservada.

De acordo com tese fixada pelo Supremo Tribunal Federal, é constitucional a utilização da colaboração premiada, nos termos da Lei de Organização Criminosa, “em ação civil pública por ato de improbidade administrativa movida pelo Ministério Público, observando-se as seguintes diretrizes” estabelecidas pela Suprema Corte:

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

¹⁶⁰ “Trata-se de instrumento usado em investigações criminais para incentivar indivíduos a fornecerem informações e cooperarem com as autoridades responsáveis em troca de benefícios penais” (LEAL JÚNIOR, João Carlos; CAVALI, Marcelo Costenaro. Do controle judicial no acordo de não persecução cível. *Scientia Iuris*, Londrina, v. 28, n.2, p. 131-148, jul. 2024).

¹⁶¹ VASCONCELLOS, Vinicius Gomes de. Colaboração premiada e negociação na justiça criminal brasileira: acordos para aplicação de sanção penal consentida pelo réu no processo penal. *Revista Brasileira de Ciências Criminais*, São Paulo, v. 166, abr. 2020).

¹⁶² “O instituto da colaboração premiada ingressou no ordenamento jurídico brasileiro com toda força no âmbito do Direito Penal e tem como objetivo permitir que aquele que confessar e colaborar espontaneamente com a identificação da dinâmica do crime possa ter alguma isenção ou tipo de vantagem em relação à sanção que lhe será aplicada” (ARAUJO, Valter Shuenquener de. *Lei de Improbidade Administrativa*. Belo Horizonte: Fórum, 2023. p.315).

- (3) A obrigação de ressarcimento do dano causado ao erário pelo agente colaborador deve ser integral, não podendo ser objeto de transação ou acordo, sendo válida a negociação em torno do modo e das condições para a indenização;
- (4) O acordo de colaboração deve ser celebrado pelo Ministério Público, com a interveniência da pessoa jurídica interessada e devidamente homologado pela autoridade judicial;
- (5) Os acordos já firmados somente pelo Ministério Público ficam preservados até a data deste julgamento, desde que haja previsão de total ressarcimento do dano, tenham sido devidamente homologados em Juízo e regularmente cumpridos pelo beneficiado.¹⁶³

Assim, está pacificada a constitucionalidade do uso da colaboração premiada em ação de improbidade administrativa promovida pelo Ministério Público, desde que a pessoa jurídica interessada participe como interveniente e sejam observadas as demais diretrizes fixadas pelo Supremo Tribunal Federal. Nesse sentido, é válida a negociação em torno do modo e das condições para a indenização, por exemplo, já que a obrigação de ressarcimento do dano causado ao erário pelo agente colaborador deve se dar de forma integral.

A aceitação do uso deste mecanismo favorece a efetiva tutela do patrimônio público, da legalidade e da moralidade administrativas, e evita a impunidade de maneira eficiente, com a priorização do combate à corrupção.

Para além disso, igualmente reconhecendo a irradiação dos efeitos do acordo de colaboração premiada para o âmbito civil, o Superior Tribunal de Justiça decidiu que é inviável o processamento de ação de improbidade para reconhecer ato ilícito objeto de acordo de colaboração premiada, ainda que o processo não pretenda a aplicação de outras sanções além daquelas já definidas no acordo originário¹⁶⁴. Para a 1ª Turma da Corte, a conduta compromete a segurança jurídica, a previsibilidade do sistema e a eficiência das investigações, além de desestimular potenciais colaboradores, de maneira que o ajuizamento de ação declaratória nesses moldes não é compatível com a finalidade normativa da Lei de Improbidade Administrativa.

Os diplomas legais tratados, que compõem o arcabouço normativo do Sistema Brasileiro Anticorrupção, “demonstram a necessidade de adoção de instrumentos resolutivos na atuação funcional do Ministério Público” – principal ator nesta seara –, “sob o paradigma da

¹⁶³ STF. Plenário. ARE 1.175.650/PR, Rel. Min. Alexandre de Moraes, julgado em 01/7/2023 (Repercussão Geral – Tema 1043) (Info 1101).

¹⁶⁴ STJ. 1ª Turma. AREsp 1.927.679-RJ, Rel. Min. Gurgel de Faria, julgado em 11/2/2025 (Info 845).

consensualidade e da segurança jurídica, que incrementem o combate à corrupção e a proteção ao patrimônio público e social.”¹⁶⁵

Nota-se, enfim, que ambos os institutos compartilham fundamentos comuns que os legitimam no ordenamento jurídico brasileiro. De início, reconhece-se a complexidade crescente das práticas corruptivas contemporâneas, que frequentemente envolvem sofisticados esquemas de ocultação e múltiplos agentes, tornando sua descoberta e comprovação extremamente difíceis pelos métodos investigativos tradicionais. Nesse contexto, a colaboração dos próprios envolvidos surge como estratégia indispensável para o rompimento do pacto de silêncio e a efetiva apuração dos fatos.

Ademais, justifica-se a consensualidade pela otimização de recursos estatais, evitando-se o dispêndio de tempo e meios probatórios em investigações complexas e incertas. A colaboração permite não apenas a descoberta mais *célere* dos ilícitos, mas também a responsabilização mais ampla dos envolvidos, maximizando o efeito dissuasório das sanções e contribuindo para a prevenção de futuras infrações. Dessa forma, torna-se “mais evidente a resposta pública à conduta praticada pelo compromissário”¹⁶⁶, proporcionando “imediata resposta à sociedade”¹⁶⁷.

Por fim, estes instrumentos alinham-se aos modernos preceitos de eficiência administrativa e de justiça negocial, reconhecendo que a punição não constitui fim em si mesma, mas meio para a proteção de bens jurídicos relevantes. Quando, no caso concreto, a colaboração se mostra mais eficaz que a sanção pura para alcançar os objetivos de prevenção, repressão e ressarcimento, justifica-se plenamente a opção pela via consensual.

A adoção de instrumentos consensuais no combate à improbidade reflete uma mudança mais profunda no direito administrativo sancionador brasileiro, incorporando o que a doutrina contemporânea denomina “giro pragmático”. Nessa perspectiva, conforme assinalado pelo Ministro Luiz Fux em seu voto no julgamento do tema 1.199 da repercussão geral, no combate à improbidade administrativa, é “preciso se utilizar [...] sobretudo das ferramentas consensuais que a legislação disponibiliza, para, então, estabelecer uma sinergia entre estratégias sancionatórias que

¹⁶⁵ OLIVEIRA, José Roberto Pimenta. Avaliação de programas de integridade pelo Ministério Público no cumprimento da legislação de improbidade administrativa (Lei nº 8.429/1992 e Lei nº 12.846/2013). In: SCHNEIDER, Alexandre; ZIESEMER, Henrique da Rosa (Coords.). *Temas atuais de compliance e Ministério Público: uma nova visão de gestão e atuação institucional*. Belo Horizonte: Fórum, 2021. p.71.

¹⁶⁶ PALMA, Juliana. *Atuação administrativa consensual: estudo dos acordos substitutivos no processo administrativo sancionador*. 2010. Trabalho de Conclusão de Curso. (Mestrado em Direito) – Universidade de São Paulo, São Paulo. p.258.

¹⁶⁷ *Ibid.*, loc. cit.

envolvam punição, persuasão e cooperação”, devendo o Poder Público “escalonar a aplicação das sanções de acordo com a reincidência e/ou gravidade do ato (princípio do mínimo suficiente)”¹⁶⁸.

Esta abordagem pragmática rejeita dogmatismos e reconhece que não existem “estratégias invariavelmente melhores ou aprioristicamente mais eficientes” para enfrentar a improbidade. Pelo contrário, a tática mais adequada ao interesse público deve ser avaliada concretamente, à luz das consequências que produzirá no contexto específico. O enfoque pragmático, que visualiza o interesse público não como um “conceito abstrato e *ex ante*, mas [...] como expressão de finalidades respaldadas no ordenamento jurídico, informadas pela prevalência e proteção dos direitos fundamentais e concretamente delimitadas a partir do contexto e dos fatos em curso na sociedade”, guarda especial pertinência no campo sancionatório¹⁶⁹.

Nesse sentido, busca-se incentivar que os agentes atuem de modo probo “não somente pelo receio de ser punido, mas em uma opção deliberada”¹⁷⁰ de respeitar a integridade da Administração Pública como pressuposto do bem-estar coletivo. Esta mudança de paradigma – da punição exclusiva para um modelo que articula sanção, cooperação e prevenção – fundamenta e legitima a utilização de acordos de leniência, colaboração premiada e, por extensão, do acordo de não persecução civil como instrumentos efetivos de tutela administrativa.

Em resumo, os acordos de leniência e de colaboração premiada constituem, portanto, exemplos consolidados de aplicação da consensualidade no direito administrativo sancionador, fornecendo paradigmas normativos e interpretativos relevantes para a compreensão e implementação do acordo de não persecução civil no âmbito da improbidade administrativa.

¹⁶⁸ STF, Plenário, ARE n. 843989/PR. Voto, Min. Luiz Fux, j. 18/8/2022.

¹⁶⁹ STF, Plenário, ARE n. 843989/PR. Voto, Min. Luiz Fux, j. 18/8/2022.

¹⁷⁰ STF, Plenário, ARE n. 843989/PR. Voto, Min. Luiz Fux, j. 18/8/2022.

3 O ACORDO DE NÃO PERSECUÇÃO CIVIL NO DIREITO BRASILEIRO

3.1 CONTORNOS CONCEITUAIS

O acordo de não persecução civil foi instituído pelo Pacote Anticrime (Lei n. 13.964/2019), em ordem a substituir sentença de mérito por ajuste realizado pelos próprios legitimados, confirmando o ideal de consensualidade no âmbito do Direito Administrativo Sancionador. No projeto de lei respectivo, eram trazidos contornos e diretrizes sobre a utilização do acordo; entretanto, tais dispositivos foram, em sua maioria, vetados pela Presidência da República.

Na ocasião, então, ficou estabelecida tão somente a previsão de cabimento do ANPC (art. 17, §1º) e a possibilidade de as partes solicitarem ao juiz, caso viável a solução negociada, a interrupção do prazo para contestação por prazo não superior a 90 dias, de modo a ser realizada a tentativa de acordo já em curso o processo (art. 17, §10-A).

Esta ausência de disciplina mínima levou diversos órgãos do Ministério Público, assim como entes públicos, a regulamentarem o novo instituto, o que acarretou inevitável diversidade de tratamento em razão do modelo federativo brasileiro. Posteriormente, contudo, a Lei n. 14.230/2021, ao realizar ampla reforma sobre a Lei de Improbidade Administrativa, trouxe aspectos relacionados ao ANPC.

Com inspiração no *pactum de non petendo* do Direito Romano¹⁷¹, o ANPC constitui acordo substitutivo celebrado entre Ministério Público e/ou pessoa jurídica interessada e o suposto autor do fato ímprobo, antes ou depois do ajuizamento da ação de improbidade administrativa, em que os envolvidos pactuam, no mínimo, o integral ressarcimento de eventual dano causado e a reversão das vantagens indevidas porventura obtidas, sem prejuízo de outras cláusulas acidentais, como, por exemplo, a possibilidade de aplicação de sanções legais em seu bojo. A celebração do acordo, assim, acarreta o não ajuizamento de ação de improbidade ou a extinção do processo judicial respectivo, figurando como verdadeiro “instrumento para prevenir, reprimir e dissuadir atos de improbidade”¹⁷².

¹⁷¹ CABRAL, Antonio do Passo. *Pactum de non petendo*: a promessa de não processar no direito brasileiro. *Revista do Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro*, Rio de Janeiro, n. 78, p. 19-44, out./dez. 2020.

¹⁷² Conforme dispõe o art. 37 da Orientação n. 17/2025 da 5ª Câmara de Coordenação e Revisão do Ministério Público Federal.

O instituto apresenta-se como mecanismo de consensualidade que privilegia a reparação do dano em detrimento da aplicação punitiva pura, alinhando-se aos modernos paradigmas de justiça restaurativa e aos princípios de eficiência e economicidade da ação administrativa. Sua finalidade precípua consiste na proteção efetiva do patrimônio público e da probidade administrativa, por intermédio da adoção de soluções mais céleres e menos onerosas que a via do processo judicial tradicional.

A denominação “acordo de não persecução civil” evidencia sua natureza preventiva ou extintiva da persecução judicial, diferenciando-se de outros instrumentos consensuais por sua específica vocação para substituir *integralmente* a ação de improbidade administrativa. Distintamente de outros instrumentos consensuais que podem resultar em redução ou modulação da responsabilização judicial, o ANPC tem por característica essencial a exclusão completa da via judicial em favor da solução negociada, desde que esta se mostre mais adequada à tutela dos interesses envolvidos.

O ANPC representa, definitivamente, marco evolutivo no tratamento da improbidade administrativa, consolidando a transição de um modelo *exclusivamente* punitivo para uma abordagem que privilegia a reparação efetiva e a prevenção, em consonância com os ditos paradigmas de consensualidade e eficiência administrativa, contribuindo para a construção de um modelo mais eficiente e responsivo de combate à improbidade.

3.2 NATUREZA JURÍDICA

No que concerne à natureza jurídica do ANPC, no contexto da teoria geral do fato jurídico, não se pode dizer que constitua ato jurídico em sentido estrito, uma vez que, nessa categoria, as partes *não* têm a possibilidade de modular as consequências do ato, o que é, efetivamente, possível no ANPC, *embora com mitigações legais* (previsão de cláusulas necessárias), em razão de se estar diante da tutela de interesse transindividual de natureza difusa (probidade administrativa), o que, pode-se dizer, impõe a inegociabilidade quanto a tais disposições.

Trata-se, em verdade, de *negócio jurídico* (conforme art. 1º da Resolução CNMP n. 306/2025¹⁷³), com a peculiaridade de que os celebrantes não contam com *ampla* margem de

¹⁷³ Disciplina, no âmbito do Ministério Público, o acordo de não persecução civil.

atuação, ficando adstritos aos limites estabelecidos em *lei*, que institui cláusulas mínimas, como será abordado adiante¹⁷⁴.

Segundo Antônio Junqueira de Azevedo¹⁷⁵, compreende-se o negócio jurídico, *in concreto*, como “todo fato jurídico consistente em declaração de vontade, a que o ordenamento jurídico atribui os efeitos designados como queridos, respeitados os pressupostos de existência, validade e eficácia, impostos pela norma jurídica que sobre ele incide”.

Mais especificamente, o ANPC configura-se como um negócio jurídico de direito público (ou negócio jurídico administrativo)¹⁷⁶. Nesse sentido, tem-se que “o *conceito do negócio jurídico* é único: ele receberá a qualificação de *público* ou de *privado* conforme o declarante manifeste a própria vontade, como portador de direitos e deveres públicos ou de direitos e deveres privados”¹⁷⁷.

Embora se aproxime funcionalmente da transação prevista no art. 840 do Código Civil – na medida em que visa a prevenir ou terminar litígio –, o ANPC dela se distingue por não admitir concessões mútuas sobre o *núcleo* dos interesses tutelados, que permanecem indisponíveis. A aparente similitude reside no aspecto externo de composição consensual, mas a estrutura interna do acordo revela, em verdade, natureza diversa.

Assim, distintamente da transação, que pressupõe direitos disponíveis e reciprocidade de concessões, o ANPC caracteriza-se pela *renúncia condicionada* do ente público à persecução judicial, *mediante o cumprimento integral das obrigações pelo investigado*, as quais deverão atender ao interesse público. Logo, não há, propriamente, concessões mútuas, mas sim uma prestação sinalagmática em que o investigado assume obrigações específicas em troca da não instauração ou extinção do processo judicial.

A vinculação legal constitui traço distintivo fundamental do instituto. Enquanto nos negócios jurídicos privados vigora o princípio da autonomia da vontade, no ANPC predomina o que se pode denominar autonomia condicionada ou dirigida, em que as partes podem negociar

¹⁷⁴ Aponta Rita Tourinho que, embora o ANPC não conte com efetiva igualdade entre as partes, nem com sua ampla liberdade, “a ausência de tais características não é suficiente para afastar a natureza de negócio jurídico de tais ajustes” (TOURINHO, Rita. *O acordo de não persecução civil: negócio jurídico nos planos da existência, validade e eficácia*. 2.ed. Salvador: Juspodivm, 2025. p.182).

¹⁷⁵ AZEVEDO, Antonio Junqueira de. *Negócio jurídico: existência, validade e eficácia*. 4.ed. São Paulo: Saraiva, 2002. p.16.

¹⁷⁶ TOURINHO, op. cit., p.180.

¹⁷⁷ ROSIN apud CRETELLA JÚNIOR, José. Negócio jurídico administrativo. *Revista dos Tribunais*, São Paulo, v.624, out. 1987.

apenas *dentro dos parâmetros legalmente estabelecidos*. Esta limitação não decorre de arbitrariedade legislativa, mas da própria natureza dos bens jurídicos tutelados – probidade administrativa e patrimônio público –, que exigem proteção reforçada e não comportam disposição irrestrita.

Nessa ordem de ideias, o ANPC pode consubstanciar exemplo de *acordo substitutivo* de sanção¹⁷⁸, que se caracteriza pelo chamado efeito terminativo que gera no processo em que celebrado (ou evitando que ele advenha, quando celebrado na fase pré-processual), substituindo a decisão unilateral e imperativa estatal (no caso específico, do Poder Judiciário) por uma solução negociada entre o Ministério Público ou a pessoa jurídica lesada (igualmente legitimada¹⁷⁹) e o suposto agente ímprobo, respeitados os requisitos legais.

Por outro lado, é possível, ainda, que o ANPC configure exemplo de *acordo sancionatório*¹⁸⁰, em que, apesar de evitar/encerrar o processo (acordo substitutivo de *procedimento sancionatório*), há previsão e aceitação de sanções no conteúdo do ajuste.

Quanto ao momento de celebração, a legislação confere notável flexibilidade temporal ao instituto. Segundo a lei de regência, o ANPC poderá ser celebrado no curso da investigação de apuração do ilícito, no curso da ação de improbidade ou no momento da execução da sentença condenatória (art. 17-B, § 4º) – ou seja, mesmo *após* o trânsito em julgado. Conforme julgado do STJ¹⁸¹, já se entendia cabível o acordo ainda que estando o processo em fase recursal, mesmo antes da promulgação da Lei n. 14.230/2021.

Esta ampla janela temporal reflete a compreensão de que o interesse público na composição do conflito pode se sobrepor ao interesse na continuidade da persecução judicial, desde que observados os parâmetros legais aplicáveis. A possibilidade de celebração mesmo após o trânsito em julgado evidencia que o acordo não se destina apenas a evitar os custos do processo, mas constitui verdadeiro instrumento de otimização da tutela administrativa.

¹⁷⁸ OLIVEIRA, Rafael Carvalho; CARMO, Thiago Gomes do. Acordos substitutivos de sanção e seus desafios. *Revista de Direito Público da Economia*, Belo Horizonte, a. 19, n. 76, p. 195-217, out./dez. 2021.

¹⁷⁹ “Os entes públicos que sofreram prejuízos em razão de atos de improbidade também estão autorizados, de forma concorrente com o Ministério Público, a propor ação e a celebrar acordos de não persecução civil em relação a esses atos”. (STF. Plenário. ADI 7042/DF e ADI 7043/DF, Rel. Min. Alexandre de Moraes, julgados em 31/8/2022 – Informativo 1066).

¹⁸⁰ TRINDADE JUNIOR, Julizar Barbosa. O ressarcimento integral do dano e a colaboração probatória no acordo de não persecução civil (ANPC). In: CORONA, Maria Lia Porto; CASTRO, Sérgio Pessoa de Paula; RAHIM, Fabiola Marquetti Sanches (Coords.). *Anotações sobre a Lei de Improbidade Administrativa*. Belo Horizonte: Fórum, 2022.

¹⁸¹ “É possível acordo de não persecução civil no âmbito da ação de improbidade administrativa em fase recursal”. (STJ. 1ª Turma. Acordo no AREsp 1314581/SP, Rel. Min. Benedito Gonçalves, julgado em 23/02/2021 - Informativo 686).

Nessa senda, destaca-se como um dos escopos do instituto, na linha do art. 17-B, § 2º, “conferir uma resposta efetiva e célere aos atos que ofendam a probidade administrativa, o que muitas vezes somente será possível quando se evita uma morosa, custosa e incerta lide judicial”¹⁸².

Em resumo, vê-se que, no ANPC, de um lado, o legitimado passivo da ação de improbidade assume certas obrigações, ao passo que, de outro, o legitimado ativo compromete-se a não ajuizar (ou prosseguir com) a ação respectiva. Esta estrutura bilateral e sinalagmática confirma sua natureza negocial, com as peculiaridades supradescritas.

Por fim, é importante registrar que, pelo texto legal, não cabe falar em um direito subjetivo do suposto agente ímprobo ao ANPC¹⁸³⁻¹⁸⁴, competindo ao legitimado ativo para a ação coletiva mensurar referidos aspectos e concluir se é o caso, ou não, da proposição do acordo. A doutrina explica, porém, que “a discricionariedade na celebração de acordos pela Administração não prescinde da análise sobre a melhor forma de concretização do interesse público”¹⁸⁵. Ainda:

[...] a recusa a uma eventual proposta de acordo deve ser necessariamente fundamentada, uma vez que haverá uma clara negativa ao interesse do investigado ou demandado [...].

[...] o ente legitimado deve declarar os motivos pelos quais se deixa de oportunizar o acordo, até mesmo como forma de permitir ao agente investigado ou demandado questionar a recusa.¹⁸⁶

Prevê, nessa linha, o art. 4º da Resolução CNMP n. 306/2025:

Poderá o membro do Ministério Público, mediante motivação idônea, recusar-se a oferecer proposta de acordo de não persecução civil, ou ainda, rejeitar proposta de acordo apresentada pelo investigado ou demandado, quando constatar, no caso concreto, que o ajuizamento da ação de improbidade administrativa ou o seu prosseguimento é mais conveniente ao interesse público.

¹⁸² TRINDADE JUNIOR, op. cit., p.124.

¹⁸³ GOMES JÚNIOR, Luiz Manoel; LIMA, Diogo de Araujo Lima. Aspectos gerais e controvertidos do Acordo de Não Persecução Cível. *Revista do Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro*, Rio de Janeiro, n.80, abr./jun. 2021.

¹⁸⁴ Em sentido diverso, Lima e Rigamonti defendem que “preenchidos os requisitos legais para a celebração do acordo, deve a autoridade competente, atenta à finalidade legal do instituto de ressarcir integralmente os cofres públicos de forma célere, proceder à sua formalização, em respeito, também, ao direito subjetivo da parte interessada” (LIMA, José Jerônimo Nogueira de; RIGAMONTI, Thiago Reis Augusto. Pontos polêmicos instrumentais na nova Lei de Improbidade Administrativa: juízo de prelibação, vinculação da assessoria jurídica à defesa do ato e acordo de não persecução civil. *Revista dos Tribunais*, São Paulo, v. 112, n. 1052, p. 19-36, jun.2023) Na mesma linha: NEVES, Rodrigo Santos. Acordo de não persecução civil em casos de improbidade administrativa. *Revista dos Tribunais*, São Paulo, v. 112, n. 1051, p. 19-32, maio 2023.

¹⁸⁵ TRINDADE JUNIOR, op. cit., p.116-117.

¹⁸⁶ *Ibid.*, p.117.

Em sentido mais amplo, dispõe o Enunciado 74 da I Jornada de Prevenção e Solução Extrajudicial de Litígios, do Conselho da Justiça Federal¹⁸⁷:

Havendo autorização legal para a utilização de métodos adequados de solução de controvérsias envolvendo órgãos, entidades ou pessoas jurídicas da Administração Pública, o agente público deverá: (i) analisar a admissibilidade de eventual pedido de resolução consensual do conflito; e (ii) justificar por escrito, com base em critérios objetivos, a decisão de rejeitar a proposta de acordo.

Este entendimento consolidado reforça que, embora a celebração do ANPC não constitua direito subjetivo do investigado, a Administração Pública não pode exercer sua discricionariedade de forma arbitrária ou imotivada. A exigência de fundamentação da recusa e análise objetiva da admissibilidade do acordo assegura que a decisão seja pautada exclusivamente pelo *interesse público*, conferindo transparência e controlabilidade ao exercício da função administrativa.

3.3 PRESSUPOSTOS DO ACORDO

Os pressupostos do acordo de não persecução civil constituem os requisitos que devem estar presentes para que seja possível sua celebração, englobando os elementos necessários para sua existência, validade e eficácia. A partir da reforma estrutural sofrida em 2021, a Lei de Improbidade passou a estabelecer certos parâmetros que orientam a aplicação do instituto.

Quanto aos pressupostos materiais, o ANPC pressupõe a existência de conduta que, em tese, configure ato de improbidade administrativa. Não se exige a certeza da materialidade ou autoria, sendo suficiente a presença de elementos indiciários que justifiquem a investigação ou o ajuizamento da ação, o que não requer *standard* probatório mais acentuado. Esta flexibilização reflete a natureza preventiva do instituto, que visa a evitar os custos e incertezas do processo judicial quando há perspectiva de solução mais adequada pela via consensual.

Estabelecido que o ANPC tem natureza de *negócio jurídico*¹⁸⁸, impõe-se o dever de respeitar os chamados planos da existência, validade e eficácia, segundo a consagrada teoria desenvolvida por Pontes de Miranda. Nesse sentido, para que exista, deve haver manifestação de vontade, sujeitos (partes), objeto e forma.

¹⁸⁷ Ibid., loc. cit.

¹⁸⁸ TOURINHO, op. cit.

Por sua vez, para que seja válido o ANPC, deve a manifestação de vontade ser livre de vícios, além de o negócio atender ao disposto no art. 104 do Código Civil, ou seja, que os agentes (partes) sejam capazes; que o objeto seja lícito, possível e determinado ou determinável; que a forma adotada seja prevista ou não defesa em lei.

A aludida manifestação de vontade, que – repise-se – deve ser livre e consciente, refere-se a todas as partes envolvidas. O investigado deve aderir *espontaneamente* ao acordo, sem qualquer forma de coação ou vício de consentimento, além de estar assistido por defensor, na forma do art. 17-B, § 5º, da Lei de Improbidade Administrativa.

Já no plano da eficácia, analisa-se a presença de condição, termo ou encargo, que, uma vez constantes do termo de acordo, podem repercutir no mundo fático, impedindo, limitando ou alterando o momento dos efeitos do acordo de não persecução civil.

No contexto específico do ANPC, a principal condição de eficácia é a homologação judicial, a seguir destacada, sem a qual o negócio jurídico, embora existente e válido, permanece ineficaz e, portanto, incapaz de produzir seus efeitos jurídicos. Ademais, podem estar presentes outras condições suspensivas ou resolutivas pactuadas pelas partes, como, por exemplo, o cumprimento de determinadas obrigações preliminares para que o acordo produza efeitos plenos ou a estipulação de marcos temporais específicos para o início da produção de efeitos (termo inicial) ou para sua cessação (termo final). O descumprimento das obrigações assumidas pelo investigado constitui evento que *pode, eventualmente*, configurar condição resolutiva, autorizando a retomada da persecução judicial e o desfazimento dos efeitos até então produzidos pelo acordo, *especialmente se assim estiver convencionado no instrumento*.

A Lei de Improbidade Administrativa, por sua vez, estabelece que a celebração do ANPC dependerá de três requisitos cumulativos (art. 17-B, § 1º): i) oitiva do ente federativo lesado, em momento anterior ou posterior à propositura da ação; ii) aprovação, no prazo de até 60 dias, pelo órgão do Ministério Público competente para apreciar as promoções de arquivamento de inquéritos civis, *se anterior ao ajuizamento da ação o acordo*; iii) homologação judicial, *independentemente de o acordo ocorrer antes ou depois do ajuizamento da ação* de improbidade.

O primeiro deles impõe a necessidade de oitiva do ente federativo lesado, o que configura garantia procedimental que assegura a participação do titular do interesse diretamente afetado pelo ato ímprobo. Esta exigência reconhece que, embora o Ministério Público detenha legitimidade concorrente, o ente público lesado possui interesse específico na composição e deve ter

oportunidade de se manifestar sobre os termos do acordo. Trata-se de manifestação que, embora não tenha caráter vinculante, configura requisito de forma, em decorrência de imposição legal, para a validade do acordo.

O segundo – aprovação pelo órgão revisor do Ministério Público – constitui mecanismo de controle interno que visa a assegurar a adequação e legalidade do ajuste. Trata-se, igualmente, de requisito formal, determinado por lei, aplicável *exclusivamente* ao ANPC pré-processual, ou seja, quando celebrado *antes* do ajuizamento da ação de improbidade, de sorte que o acordo pactuado após o ajuizamento da ação dispensará tal formalismo, sem que acarrete invalidade. O prazo de 60 dias estabelece limite temporal para esta análise, evitando a indefinição e garantindo celeridade ao procedimento.

A terceira exigência, consistente na homologação judicial, representa o controle externo de legalidade e adequação, constituindo, em verdade, condição de *eficácia* do acordo. Isso porque o ANPC estará perfeito e válido independentemente deste ato processual que, contudo, é indispensável para que passe a produzir *efeitos práticos*. Destarte, a ausência de homologação, por si só, não macula a validade do ANPC, mas impede que produza seus efeitos jurídicos.

Ainda, a legislação estabelece parâmetros valorativos que devem orientar a decisão sobre a conveniência e oportunidade do acordo. Dispõe o art. 17-B, § 2º, que, em qualquer caso, a celebração do acordo considerará a personalidade do agente, a natureza, as circunstâncias, a gravidade e a repercussão social do ato de improbidade, bem como as vantagens, para o interesse público, da rápida solução do caso.

Estes critérios conferem ao legitimado ativo (“tomador do acordo”¹⁸⁹) margem de discricionariedade técnica para avaliar se a via consensual atende melhor ao interesse público do que a persecução judicial. A análise deve ser casuística, considerando as particularidades de cada situação e os benefícios concretos da composição.

Quanto ao aspecto temporal, a lei confere ampla flexibilidade, consoante já visto, permitindo a celebração do acordo em diferentes momentos: durante a investigação preliminar, no curso da ação judicial ou mesmo na fase de execução de sentença condenatória transitada em julgado. Esta elasticidade temporal evidencia que o interesse público na composição pode se sobrepor ao interesse na persecução, desde que observados os requisitos legais.

¹⁸⁹ Ibid., p.204.

Em síntese, os pressupostos do ANPC refletem a complexidade inerente aos negócios jurídicos administrativos, exigindo não apenas o atendimento aos requisitos gerais de existência, validade e eficácia, mas também o cumprimento de formalidades específicas impostas pela natureza dos interesses tutelados. A observância estrita desses pressupostos garante que o acordo constitua instrumento legítimo e eficaz de tutela administrativa, assegurando que a opção pela via consensual atenda efetivamente ao interesse público sem comprometer os princípios fundamentais que regem a repressão à improbidade administrativa.

3.4 LEGITIMIDADE PARA A CELEBRAÇÃO

De acordo com o *caput* e o § 5º do art. 17-B da Lei de Improbidade Administrativa, o Ministério Público poderá, conforme as circunstâncias do caso concreto, celebrar acordo de não persecução civil com o investigado ou demandado, assistido por defensor. Embora a lei preveja a legitimidade exclusiva do Ministério Público para a celebração do ANPC, o que “decorre da regra legal de legitimidade exclusiva do MP para o ajuizamento da ação de improbidade”¹⁹⁰ – “já que aquele que pode ajuizar a ação de improbidade é o mesmo que detém competência para negociar o acordo”¹⁹¹ –, o Supremo Tribunal Federal, ao julgar a ADI n. 7042-DF, declarou inválidos os dispositivos da Lei n. 14.230/2021 que conferiam ao Ministério Público legitimidade exclusiva para a propositura das ações por improbidade e para a realização do ANPC, de sorte que a pessoa jurídica lesada também é parte legítima para a ação e, conseqüentemente, para o acordo, como se infere do dispositivo a seguir colacionado:

Ação julgada parcialmente procedente para (a) declarar a inconstitucionalidade parcial, com interpretação conforme sem redução de texto, do *caput* e dos §§ 6º-A e 10-C do art. 17, assim como do *caput* e dos §§ 5º e 7º do art. 17-B, da Lei 8.429/1992, na redação dada pela Lei 14.230/2021, de modo a restabelecer a existência de legitimidade ativa concorrente e disjuntiva entre o Ministério Público e as pessoas jurídicas interessadas para a propositura da ação por ato de improbidade administrativa e para a celebração de acordos de não persecução civil [...] ¹⁹².

¹⁹⁰ ARAUJO, Valter Shuenquener de. *Lei de Improbidade Administrativa comentada*. Belo Horizonte: Fórum, 2023. p.308.

¹⁹¹ *Ibid.*, loc. cit.

¹⁹² STF, ADI n. 7042 DF, Relator: Min. Alexandre de Moraes, Data de julgamento: 31/08/2022, Tribunal Pleno.

Assim, entende-se *ideal* que ambos os legitimados participem conjuntamente das negociações e celebração do acordo, a fim de que a solução se torne definitiva e proporcione segurança jurídica¹⁹³. Por igual razão, é importante que órgãos diversos do Ministério Público ajam de forma coordenada no que tange à celebração de acordo envolvendo interesses coincidentes, como de âmbito estadual e federal, por exemplo.

No outro polo do ANPC, figura o investigado ou demandado, devidamente assistido por defensor. No caso, o agente celebrante pode ser pessoa física ou jurídica, desde que envolvido, direta ou indiretamente, com a prática do ato de improbidade em discussão. Na celebração do ANPC, contudo, não se exige que todos os envolvidos no ato ímprobo firmem o acordo. Assim, o ajuste pode ser celebrado por parte ou pela integralidade dos envolvidos no ato questionado, de modo que o *Parquet* ou a pessoa jurídica lesada (conjunta ou separadamente) podem oferecer e/ou aceitar a composição com um, alguns ou todos os agentes, conforme o caso. Isso pode se dar em um único instrumento ou em mais de um, de forma simultânea ou não. Exemplificativamente, em um ato de improbidade praticado em concurso por um agente público, uma sociedade empresária e seus dirigentes, pode ser ofertado ANPC para todos ou para parte deles; no caso de oferta a mais de uma pessoa, a celebração pode ocorrer ainda que um único aceite, prosseguindo as investigações ou a demanda contra os demais.

Especificamente no caso dos entes empresariais, *foco desta investigação*, a legitimidade para celebração do ANPC apresenta características e desafios específicos que merecem análise pormenorizada.

As sociedades empresárias privadas podem figurar como celebrantes do acordo de não persecução civil quando envolvidas, direta ou indiretamente, na prática de atos de improbidade administrativa. Sua legitimidade fundamenta-se em múltiplos dispositivos da Lei de Improbidade Administrativa, como os que denotam que pessoas jurídicas podem praticar ato de improbidade (art. 2º, parágrafo único; art. 3º, *caput* e §§ 1º e 2º; art. 16, § 7º), e, mais especificamente, no § 6º do art. 17-B, que dispõe que o ANPC poderá contemplar a “adoção de mecanismos e procedimentos internos de integridade, de auditoria e de incentivo à denúncia de irregularidades e a aplicação efetiva de códigos de ética e de conduta *no âmbito da pessoa jurídica*, se for o caso [...]” [grifo nosso].

¹⁹³ ARAUJO, Valter Shuenquener de. *Lei de Improbidade Administrativa comentada*. Belo Horizonte: Fórum, 2023. p.308.

Nesse sentido, a participação empresarial em atos ímprobos pode manifestar-se de diversas formas, como, por exemplo: i) na qualidade de indutora da conduta do agente público (oferecimento de vantagem indevida); ii) agindo como concorrente material (fornecimento de meios para a prática do ato); ou, ainda, iii) como beneficiária direta ou indireta dos resultados da conduta ímproba. Em qualquer dessas hipóteses, a empresa pode ser chamada a responder pelos atos de improbidade, sujeitando-se às sanções previstas no art. 12 da lei, adaptadas à sua natureza jurídica, motivo pelo qual o ANPC pode se apresentar como via possível em tais casos.

As empresas estatais, por sua vez, ocupam posição peculiar no regime da improbidade administrativa, podendo figurar tanto como pessoa jurídica lesada (“legitimada ativa”), quanto como agente celebrante do acordo (“legitimada passiva”), conforme o caso. Como explica João Pedro Accioly¹⁹⁴,

[...] as estatais podem figurar tanto na condição de sujeito passivo (quando, mais comumente, são lesadas pela conduta ímproba de outrem), como na condição de sujeito ativo do ato de improbidade – na hipótese em que tais empresas, na condição de contratadas de outras pessoas da Administração, induzem, concorrem ou se beneficiam de algum ato de improbidade. Nesse caso, as empresas públicas e as sociedades de economia mista, tal qual a uma empresa privada qualquer, seriam responsabilizadas na forma do art. 3º, da Lei 8.429/92 (na condição de terceiro).

Assim, empresas públicas e sociedades de economia mista podem ser parte no ANPC, seja como pessoa jurídica lesada, seja como investigada/demandada, de acordo com o caso concreto. Nessa última hipótese, o acordo pode constituir instrumento adequado para a recuperação de valores e implementação de melhorias na governança corporativa, especialmente quando a conduta ímproba decorreu de falhas sistêmicas ou de gestão.

A participação empresarial no acordo exige observância de formalidades societárias específicas, de modo que a celebração deve ser deliberada previamente pelo órgão competente conforme o tipo societário, com observância das regras de representação e dos limites de competência estabelecidos no estatuto, contrato social e acordo de sócios, como não poderia deixar de ser.

Em sociedades anônimas, especialmente as de capital aberto, a celebração do ANPC pode configurar fato relevante sujeito a divulgação obrigatória, nos termos da regulamentação do

¹⁹⁴ ACCIOLY, João Pedro. *Improbidade Administrativa e Proibição de Contratar com o Poder Público*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2017. p.133.

mercado de capitais¹⁹⁵. Essa exigência visa a assegurar a transparência informacional e permitir que investidores avaliem adequadamente os riscos e impactos da composição.

Cabe ressaltar, por fim, que a legitimidade do ente empresarial para o ANPC não afasta a responsabilização individual de administradores, dirigentes ou controladores que tenham participado *diretamente* do ato ímprobo. O acordo com a pessoa jurídica e os acordos individuais constituem instrumentos distintos e complementares, cada qual com seu objeto e âmbito de aplicação específicos.

3.5 OBJETO DO ACORDO

No que tange ao objeto do ANPC – vale dizer, seu conteúdo¹⁹⁶ – como já destacado, deve ser lícito, possível e determinado. Lícito é aquele que não atenta contra a lei, a moral ou os bons costumes; possível é objeto cuja execução seja possível física e juridicamente; determinado é o objeto especificado, descrito de forma clara.

Nessa linha, cumpre distinguir, ainda, objeto mediato e imediato. Objeto jurídico ou imediato é a prestação a ser cumprida (dar, fazer ou não fazer), ao passo que o objeto material ou mediato respeita à coisa ou o bem concreto sobre o qual essa conduta incide.

Segundo o art. 17-B da Lei de Improbidade Administrativa, o ANPC deve prever, necessariamente, ao menos os seguintes resultados: i) integral ressarcimento do dano; e ii) reversão à pessoa jurídica lesada da vantagem indevida obtida, ainda que oriunda de agentes privados. Além dessas obrigações mínimas e inafastáveis, o acordo pode contemplar outras prestações, desde que guardem pertinência com o ato de improbidade investigado e observem os princípios da razoabilidade e proporcionalidade. A lei expressa essa possibilidade ao utilizar a locução “ao menos”¹⁹⁷, indicando que o conteúdo obrigatório constitui piso mínimo, não teto máximo das obrigações.

O ressarcimento integral constitui núcleo essencial do acordo, não podendo ser objeto de redução, dispensa ou postergação indefinida. Conforme entendimento do Supremo Tribunal

¹⁹⁵ Art. 157, § 4º, Lei n. 6.404/1976: “Os administradores da companhia aberta são obrigados a comunicar imediatamente à bolsa de valores e a divulgar pela imprensa qualquer deliberação da assembléia-geral ou dos órgãos de administração da companhia, ou fato relevante ocorrido nos seus negócios, que possa influir, de modo ponderável, na decisão dos investidores do mercado de vender ou comprar valores mobiliários emitidos pela companhia.”

¹⁹⁶ AZEVEDO, Antonio Junqueira de. *Negócio jurídico: existência, validade e eficácia*. 4.ed. São Paulo: Saraiva, 2002.

¹⁹⁷ Art. 944, Código Civil: “Art. 944. A indenização mede-se pela extensão do dano”.

Federal na análise da colaboração premiada aplicável à improbidade, anteriormente destacado, “a obrigação de ressarcimento do dano causado ao erário pelo agente colaborador deve ser integral, não podendo ser objeto de transação ou acordo, sendo válida a negociação em torno do modo e das condições para a indenização”¹⁹⁸.

O ressarcimento deve abranger *todo* o dano sofrido (inclusive moral coletivo)¹⁹⁹, da forma mais ampla possível, com base no princípio da reparação integral (*restitutio in integrum*), nos termos do art. 944 do Código Civil. A quantificação deve basear-se em metodologias econômicas reconhecidas, incluindo análise comparativa de preços de mercado, avaliação do benefício indevidamente auferido e cálculo de juros e correção monetária desde a data do ato lesivo, de forma a garantir a recomposição do *status quo ante*.

Embora o valor do ressarcimento seja inegociável²⁰⁰, as modalidades de pagamento podem ser objeto de acordo, considerando-se a capacidade econômica do acordante, especialmente no caso de empresas, em que deve ser sopesada, ainda, a necessidade de preservação de sua viabilidade operacional. Assim, é possível estabelecer cronograma de pagamento em parcelas, prestação de garantias ou mesmo dação em pagamento, desde que preservado o valor integral da reparação.

A reversão da vantagem indevida obtida, por sua vez, complementa o ressarcimento do dano e visa a impedir o enriquecimento sem causa decorrente do ato ímprobo. Para empresas, essa obrigação abrange não apenas os valores diretamente recebidos de forma irregular, mas também benefícios indiretos como vantagens competitivas, informações privilegiadas ou facilidades operacionais obtidas em razão da conduta irregular.

A mensuração da vantagem indevida pode apresentar complexidades significativas, especialmente quando envolve benefícios de natureza não monetária ou quando os efeitos da conduta se prolongam no tempo. Nesses casos, pode ser necessária perícia econômica especializada para identificação e quantificação adequada dos ganhos irregulares.

¹⁹⁸ STF. Plenário. ARE 1.175.650/PR, Rel. Min. Alexandre de Moraes, julgado em 01/7/2023 (Repercussão Geral – Tema 1043) (Info 1101).

¹⁹⁹ TOURINHO, op. cit., p.253.

²⁰⁰ Rita Tourinho ressalva, porém, que, “uma vez verificado que o possível beneficiário do ajuste não foi responsável pela integralidade do dano ou que seu patrimônio não comporta o valor total numericamente atribuído ao dano, persistirá, ainda, a possibilidade do ajuste, caso constitua o melhor caminho para satisfação do interesse público” (TOURINHO, op. cit., p.266). Nesse sentido, o art. 6º, VII, da Resolução CNMP n. 306/2025 permite a flexibilização da incidência de juros legais, “a depender da situação concreta e da devida justificação [...], como forma de preservar a atuação resolutiva do Ministério Público”.

Em situações envolvendo múltiplas empresas ou grupos econômicos, a reversão deve ser individualizada conforme o grau de participação e o benefício efetivamente auferido por cada ente, evitando-se responsabilização solidária desproporcional.

Quanto às obrigações facultativas e complementares, a colaboração efetiva com as investigações pode constituir objeto do acordo, abrangendo prestação de informações, disponibilização de documentos, facilitação de acesso a sistemas e dados, e identificação de pessoas envolvidas. Para empresas, a colaboração deve incluir a revelação de práticas organizacionais defeituosas, identificação de funcionários comprometidos e fornecimento de evidências de condutas correlatas.

Quando prevista, a colaboração deve ser contínua e atualizada, estendendo-se além dos fatos inicialmente investigados para abranger informações descobertas durante a implementação do acordo. A empresa deve manter postura proativa na identificação e comunicação de irregularidades, demonstrando comprometimento efetivo com a transparência.

Ainda no que toca especificamente às empresas, o § 6º do art. 17-B estabelece que o ANPC *poderá* contemplar “a adoção de mecanismos e procedimentos internos de integridade, de auditoria e de incentivo à denúncia de irregularidades e a aplicação efetiva de códigos de ética e de conduta no âmbito da pessoa jurídica, se for o caso”, assim como de “outras medidas em favor do interesse público e de boas práticas administrativas”. Tal previsão reconhece expressamente a legitimidade empresarial para celebração do acordo, como antes pontuado, e a importância dos programas de *compliance* como elemento central da composição.

Estes aspectos relacionados a obrigações complementares, tais como sanções passíveis de previsão, dentre outros, serão abordados com maior especificidade em capítulo ulterior.

3.6 FORMA E PROCEDIMENTO DE NEGOCIAÇÃO

Forma, na lição de Antônio Junqueira de Azevedo²⁰¹, é o meio pelo qual o agente expressa a sua vontade. O ANPC é considerado negócio solene, uma vez que deve observar forma escrita. O art. 6º da Resolução CNMP n. 306/2025, nessa linha, dispõe que “o instrumento que formalizar o acordo nos autos, *por escrito*, vinculará toda a instituição [...]” [grifo nosso].

²⁰¹ AZEVEDO, op. cit.

O mesmo dispositivo, **da Resolução que trata do ANPC no âmbito do Ministério Público,** prevê, em seus incisos, os elementos que devem estar contidos no instrumento, tais como a identificação da pessoa natural celebrante, agente público ou terceiro, que praticou, induziu ou concorreu para a prática do ato de improbidade administrativa; a identificação da pessoa jurídica celebrante, em cujo interesse ou benefício foi praticado o ato de improbidade administrativa, quando for o caso; descrição do vínculo existente entre a pessoa jurídica mencionada e aquele que, mesmo não sendo agente público, induziu ou concorreu dolosamente para a prática do ilícito; descrição circunstanciada da conduta ilícita, com menção expressa às condições de tempo e local; subsunção da conduta ilícita imputada à modalidade legal específica de ato de improbidade administrativa; dentre outros.

A Resolução CNMP n. 306/2025 aborda, ainda, o procedimento de negociação, suprimindo a ausência de disciplina específica na Lei de Improbidade e estabelecendo diretrizes importantes sobre a matéria.

Nesse particular, no art. 8º, está previsto que “as negociações para a celebração do acordo de não persecução civil ocorrerão entre o Ministério Público e o investigado ou demandado e o seu defensor”. O § 1º consigna que “as tratativas para a celebração de acordo de não persecução civil na fase extrajudicial ou após o ajuizamento da ação de improbidade administrativa devem ser registradas em procedimento administrativo autônomo [...]”. O § 2º do art. 8º traz regra de sigilo, ao dispor que:

Toda e qualquer informação relativa ao procedimento de negociação será confidencial em relação a terceiros até a homologação judicial do acordo, salvo dever legal de comunicação, configurando violação de sigilo e quebra da confiança e da boa-fé a divulgação de tais tratativas iniciais ou de documento que as formalize.

Ainda, de acordo com o § 4º, o Ministério Público poderá requerer ao juiz a manutenção da confidencialidade do procedimento da negociação e do correspondente acordo em relação a terceiros mesmo após a homologação judicial do ajuste, quando conveniente para a eficiência das investigações. Já o § 7º prescreve que o instrumento do acordo deverá ser subscrito pelo membro do Ministério Público, pelo investigado ou demandado e seu defensor.

Os §§ 8º e 9º esclarecem que, quando o celebrante for pessoa natural, o acordo de não persecução civil poderá ser subscrito por representante com poderes especiais para firmá-lo, outorgados por instrumento de mandato, público ou particular; quando o celebrante for pessoa jurídica, o acordo deverá ser firmado por quem tiver por lei, regulamento, disposição estatutária ou

contratual, poderes de representação extrajudicial ou judicial daquela, ou por procurador com poderes especiais outorgados pelo representante legal. Neste particular, o § 10 dispõe que os efeitos do acordo de não persecução civil poderão ser estendidos às pessoas jurídicas que integram o mesmo grupo econômico, de fato e de direito, de sorte a evitar a utilização de estruturas societárias para fragmentar responsabilidades e esvaziar a efetividade do acordo, desde que firmem o acordo em conjunto, respeitadas as condições nele estabelecidas.

O art. 9º prescreve que o membro do Ministério Público ouvirá o ente lesado sobre a celebração do acordo de não persecução civil, não se exigindo, contudo, sua anuência como requisito de validade ou eficácia do ajuste. Quando o acordo for celebrado na fase extrajudicial, a oitiva do ente lesado deverá ser realizada preferencialmente antes do controle da avença pelo órgão de revisão ministerial, previsto no art. 17-B, § 1º, inciso II, da Lei n.º 8.429/1992 (art. 9º, § 1º). Se houver concordância quanto às condições estipuladas no acordo, o Ministério Público poderá firmá-lo em conjunto com a pessoa jurídica interessada ou com sua anuência (art. 9º, § 2º).

Nos termos do art. 10, a qualquer momento que anteceda a homologação judicial do ANPC, as partes poderão se retratar da proposta ou do consentimento. Isso se deve à natureza consensual do instituto, assegurando que as partes não sejam compelidas a celebrar acordo contra sua vontade ou quando as circunstâncias se alterarem de forma relevante durante as negociações.

Celebrado o acordo na fase extrajudicial e esgotado o objeto da investigação, os autos principais e os autos do procedimento de negociação deverão ser remetidos, no prazo de 3 dias, para exame e deliberação do órgão interno de revisão competente. Se o acordo firmado não esgotar o objeto da investigação, o membro do Ministério Público determinará a extração de peças para instauração de outro procedimento, que deverá ser remetido ao órgão de revisão competente, no aludido prazo de 3 dias, juntamente com os autos do procedimento de negociação, para fins de aprovação do ajuste parcial celebrado (art. 11, *caput* e parágrafo único).

O art. 12, por sua vez, prevê que o procedimento de negociação será arquivado no próprio órgão de execução depois da homologação judicial do acordo ou quando não se justificarem novos esforços para a obtenção de consenso, por manifestação de qualquer das partes nesse sentido.

O procedimento descrito pela Resolução CNMP n. 306/2025 evidencia a preocupação com a formalização adequada das tratativas e com a preservação das garantias processuais de todas as partes envolvidas. A exigência de documentação pormenorizada, registro em procedimento autônomo e observância de prazos específicos confere segurança jurídica ao instrumento

consensual, evitando questionamentos posteriores sobre sua validade ou sobre o conteúdo acordado. Ademais, o estabelecimento de regras claras sobre sigilo, representação e controle interno demonstra a maturidade do sistema jurídico brasileiro na regulamentação de instrumentos consensuais no âmbito do direito administrativo sancionador, equilibrando a necessidade de transparência com a proteção das legítimas expectativas das partes durante a fase negocial.

Em síntese, a disciplina procedimental estabelecida confere previsibilidade e segurança à celebração do ANPC, ao menos no que tange à esfera de atuação do Ministério Público. A observância rigorosa dessas diretrizes procedimentais garante não apenas a validade formal do acordo, mas também sua legitimidade material, assegurando que o instrumento consensual constitua efetiva alternativa à persecução judicial, respeitados os princípios da publicidade, moralidade e eficiência que devem nortear toda atuação administrativa.

3.7 ADIMPLEMENTO E INADIMPLEMENTO

O objetivo da celebração do ANPC é o seu cumprimento. Enquanto negócio jurídico, “o adimplemento é naturalmente o escopo que a obrigação mira e a um tempo a causa normal de sua extinção”²⁰². Como qualquer outra espécie de negócio, é ele “celebrado na perspectiva de ter suas condições adimplidas pelas partes signatárias”²⁰³. Nessa linha, seu objeto central “é o encerramento adequado, seguro e consensual da responsabilização por ato ímprobo atribuída ao celebrante e que se materializa por meio das condições, obrigações e penalidades estabelecidas”²⁰⁴.

Celebrado o acordo, faz-se necessário o monitoramento, pelos órgãos legitimados, da execução das obrigações e sanções fixadas, para que seja possível aferir, posteriormente, seu integral cumprimento²⁰⁵.

Embora a Lei nº 14.230/2021 não tenha disciplinado expressamente as consequências do cumprimento do ANPC, deve-se reconhecer que, uma vez cumpridas as cláusulas do ajuste pelo celebrante, põe-se fim à responsabilização prevista na Lei nº 8.429/1992, impedindo-se a instauração de novo processo pelos mesmos fatos tratados no instrumento. Além disso, outros órgãos legitimados não podem exercer a mesma espécie de pretensão punitiva em virtude das condutas já

²⁰² FULGENCIO, Tito apud NERY JUNIOR, Nelson; NERY, Rosa Maria de Andrade. *Código Civil comentado*. 14.ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2022. Ebook.

²⁰³ SILVEIRA, Mateus Camilo Ribeiro da. *Acordo de não persecução civil no âmbito da lei de improbidade administrativa*. Belo Horizonte: Fórum, 2024. p.227.

²⁰⁴ Ibid., loc. cit.

²⁰⁵ Ibid., loc. cit.

versadas na solução consensual, cabendo-lhes, em casos de divergência com os termos convencionados, impugnar judicialmente a avença.²⁰⁶

De acordo com o art. 18 da Resolução CNMP n. 306/2025, cumprido integralmente o acordo de não persecução civil, será promovido o arquivamento do procedimento administrativo eventualmente instaurado para o acompanhamento do cumprimento das cláusulas do ajuste.

No tocante ao inadimplemento do ANPC, a única consequência expressamente cominada pela Lei de Improbidade, no ponto, refere-se ao impedimento subjetivo para que o agente celebre o acordo novamente²⁰⁷. Consta do art. 17-B, §7º, que, em caso de descumprimento do ANPC, o investigado ou o demandado ficará impedido de celebrar novo acordo pelo prazo de 5 anos, contado do conhecimento pelo Ministério Público (ou da pessoa jurídica lesada) do efetivo descumprimento. Nesse particular, Valter Shuenquener de Araújo²⁰⁸ leciona:

[...] se o ajuste for formalizado pelo MP e pela pessoa jurídica interessada, o prazo de cinco anos deverá ser contado a partir do conhecimento pelo Ministério Público ou da pessoa jurídica, o que ocorrer primeiro. Quem pode formalizar o acordo, deve ter ciência do descumprimento. Não faria sentido que o conhecimento pelo MP do descumprimento de um acordo formalizado exclusivamente pela pessoa jurídica interessada iniciasse o prazo dos cinco anos. Quem formalizou o acordo tem o direito de saber do seu descumprimento e o prazo de cinco anos deve ser computado nesses termos, vale dizer, a contar do conhecimento de quem formalizou o ajuste. Se foram MP e a pessoa jurídica os que formalizaram o ajuste, os cinco anos devem ser contados a partir da data de quem tomou conhecimento primeiro.

A despeito da previsão legal relativamente restrita acerca das consequências jurídicas do descumprimento do ANPC, a doutrina especializada defende que:

[...] o inadimplemento do ANPC importa (i) a perda, pelo compromissário, dos benefícios pactuados e (ii) o vencimento antecipado das obrigações pecuniárias. Tratando-se de título executivo judicial, o descumprimento do acordo enseja a cobrança direta dos valores ajustados a título de ressarcimento ao erário, perdimento de bens e multa civil, com desconto do que já houver sido pago pelo celebrante ao longo da execução. Além desse montante, seria possível exigir, ainda, eventual multa ou outra espécie de cominação convencionalizada pelas partes para a hipótese de descumprimento do acordo²⁰⁹.

²⁰⁶ Ibid., p.227-228.

²⁰⁷ OLIVEIRA, Rafael Carvalho Rezende; MAZZOLA, Marcelo. Sanções premiaias e o acordo de não persecução civil. *Migalhas*, São Paulo, 31 maio 2022. Disponível em: <<https://www.migalhas.com.br/depeso/367054/sancoes-premiaies-e-o-acordo-de-nao-persecucao-civil>>. Acesso em: 10 out. 2025.

²⁰⁸ ARAUJO, Valter Shuenquener de. *Lei de Improbidade Administrativa comentada*. Belo Horizonte: Fórum, 2023. p.309-310.

²⁰⁹ SILVEIRA, Mateus Camilo Ribeiro da. *Acordo de não persecução civil no âmbito da lei de improbidade administrativa*. Belo Horizonte: Fórum, 2024. p.229.

Assim, defende-se que o inadimplemento injustificado do acordo enseja a execução das obrigações pactuadas, uma vez que, homologado judicialmente, passa a ter natureza de título executivo judicial. É curial, de toda sorte, que o instrumento contenha cláusulas disciplinando, de forma particular, as consequências em caso de descumprimento, em respeito à previsibilidade e à segurança jurídica.

Por fim, em consonância com o entendimento doutrinário exposto, o art. 19 da Resolução CNMP n. 306/2025 prescreve que o descumprimento injustificado do acordo, ainda que parcial, acarretará o vencimento antecipado das medidas convencionadas em sua totalidade, devendo o membro do Ministério Público promover a execução do título, inclusive das cláusulas cominatórias.

O regime jurídico do adimplemento e inadimplemento do ANPC evidencia o equilíbrio necessário entre a confiança depositada no compromissário e a proteção do interesse público. De um lado, o cumprimento integral do acordo encerra definitivamente a responsabilização, conferindo segurança jurídica e previsibilidade ao instituto. De outro, o descumprimento injustificado acarreta consequências gravosas, incluindo a execução imediata das obrigações, o vencimento antecipado de todas as cláusulas e o impedimento temporário para nova celebração, desestimulando condutas oportunistas e garantindo a imprescindível seriedade do compromisso assumido. Esta estrutura normativa, complementada pela regulamentação do Conselho Nacional do Ministério Público e pela interpretação doutrinária, assegura que o ANPC constitua instrumento efetivo de tutela administrativa, não se convertendo em meio de evasão da responsabilidade ou de postergação indefinida das obrigações decorrentes da prática de improbidade. A previsão de cláusulas cominatórias específicas no termo de acordo revela-se, assim, medida essencial para conferir efetividade ao instituto e desestimular o descumprimento, materializando o princípio de que a consensualidade administrativa não pode significar renúncia à integral tutela do patrimônio público e da moralidade administrativa.

4 REGIME JURÍDICO DO ACORDO DE NÃO PERSECUÇÃO CIVIL ENVOLVENDO EMPRESAS

4.1 EMPRESAS, CORRUPÇÃO EMPRESARIAL E IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA

A compreensão adequada do regime jurídico aplicável ao acordo de não persecução civil envolvendo empresas exige, preambularmente, o exame do papel desempenhado por esses agentes econômicos no Estado contemporâneo e de sua inserção no sistema de responsabilização por atos de improbidade administrativa. Trata-se de reconhecer que as finalidades que hoje justificam a manutenção de uma empresa transcendem o âmbito puramente privado, uma vez que o exercício da atividade empresarial constitui o meio precípua de circulação de riquezas e elemento central na realização de objetivos constitucionais fundamentais²¹⁰.

Nessa perspectiva, a Constituição de 1988 estabeleceu que a ordem econômica tem por fundamento a valorização do trabalho humano e a livre iniciativa, e deve observar, entre outros princípios, a função social da propriedade. Como explica Victor Garcia²¹¹, o conteúdo normativo da propriedade no texto constitucional não se limita à clássica noção de destinação útil a bens imóveis, mas relaciona-se diretamente com a atividade empresarial, em especial quando se trata da “macroempresa”²¹². É por intermédio dessa estrutura organizacional que se realizam objetivos de pleno emprego, desenvolvimento econômico e tecnológico, arrecadação tributária e outros fins de

²¹⁰ “Na economia contemporânea é inegável o papel de destaque mundial alcançado pelas empresas. Isso se deve especialmente por força da adoção maciça do regime capitalista, com seu modelo econômico de livre mercado, pelo surgimento de novas práticas comerciais, assim como por força do avanço tecnológico e do advento do fenômeno globalizante. Fala-se, no cenário mundial atual, em verdadeira “transnacionalização da Economia”, com o comércio internacional – prática presente no Brasil desde os tempos de Colônia – sendo responsável por grande parte das transações negociais existentes no país [...] Novas tecnologias, inovação e conhecimento, além de grande recolhimento de tributos, são alguns dos aspectos positivos que podem, de início, ser ressaltados no que concerne ao papel que grandes empresas desempenham na atual conjuntura em que se inserem. Sob outra perspectiva, o número de microempresas e empresas de pequeno porte também é crescente no território brasileiro, o que é deveras vantajoso para o país. Isso já que em muito contribuem no crescimento e desenvolvimento nacional, por servirem como elemento amortecedor do desemprego, uma vez que constituem ‘alternativa de ocupação para uma pequena parcela da população que tem condição de desenvolver seu próprio negócio, e em uma alternativa de emprego formal ou informal, para uma grande parcela da força de trabalho excedente, em geral com pouca qualificação, que não encontra emprego nas empresas de maior porte’” (LEAL JUNIOR, João Carlos. *Morosidade do judiciário e os impactos na atividade empresarial*. Curitiba: CRV, 2015. p.92-93).

²¹¹ GARCIA, Victor. *O Direito Administrativo Sancionador e a Preservação da Empresa*. 1.ed. São Paulo: Fórum, 2025.

²¹² Expressão que se refere a grandes empresas ou grandes corporações que possuem estrutura organizacional complexa, significativo poder econômico e capacidade de impactar mercados, economias e a sociedade de forma ampla.

inequívoco interesse público. A própria lei fundamental, portanto, delimita a função social da empresa, positivando os valores a ela inerentes e imputando-lhe regras para o seu relacionamento com trabalhadores, consumidores, concorrentes e meio ambiente²¹³. Assim,

[...] em uma análise mais detida à Constituição de 1988, vê-se que [...] [a função social da empresa] já estava positivada no ordenamento jurídico brasileiro desde o momento de sua promulgação, especificamente no artigo 170, que demarca a ordem econômica nacional. A partir do exame do regime econômico constitucional vigente, não há como não se reconhecer o dever de função social que cerca a atividade empresarial.

O respeito à soberania nacional, à propriedade privada com função social, à livre concorrência, ao consumidor, ao meio ambiente e ao pleno emprego, a promoção da justiça social, a valorização do trabalho humano e a redução das desigualdades sociais constituem os princípios que autorizam a livre iniciativa empresarial no Estado brasileiro. Estas importantes diretrizes perfazem a essência da função social da empresa.²¹⁴

Diz-se que a função social da empresa possui dimensão dupla que opera simultaneamente. De um lado, a vertente *ativa* impõe à empresa deveres externos relacionados à tutela do meio ambiente, dos direitos dos trabalhadores, da proteção dos consumidores e da livre concorrência. De outro, a dimensão *passiva* confere à atividade empresarial garantias em razão dos múltiplos interesses que nela se albergam, configurando o que a doutrina especializada denomina *princípio da preservação da empresa*.²¹⁵

Se à função social subjaz o reconhecimento da relevância da atividade empresarial, os interesses ali firmados também merecem proteção pelo ordenamento jurídico. Não há, portanto, interesse *exclusivamente* privado quando se cuida de atividade empresarial²¹⁶. A estruturação jurídica é privada, mas os valores realizados pela organização estão diretamente ligados aos fundamentos, objetivos e princípios da Constituição da República.

Tal constatação assume particular relevância quando se examina o fenômeno da corrupção empresarial e seus impactos no Estado contemporâneo. A corrupção, compreendida como fenômeno social que envolve o cometimento de ilícitos subversores do interesse público, constitui problema de dimensões alarmantes no Brasil²¹⁷, consoante verificado anteriormente. Esse cenário evidencia não apenas a magnitude do problema, mas também a necessidade de enfrentamento

²¹³ GARCIA, op. cit.

²¹⁴ LEAL JUNIOR, João Carlos. *Morosidade do judiciário e os impactos na atividade empresarial*. Curitiba: CRV, 2015. p.99.

²¹⁵ GARCIA, op. cit.

²¹⁶ Ibid.

²¹⁷ Ibid.

estruturado e institucionalizado, que levou o Brasil a incorporar ao seu ordenamento jurídico documentos internacionais voltados ao combate a este nefasto fenômeno.

A análise dos efeitos práticos do combate à corrupção, todavia, revela complexidade que não pode ser ignorada pelo operador do direito. Estudos realizados pelo Fundo Monetário Internacional demonstraram que choques de notícias sobre corrupção reduziram o PIB *per capita* em aproximadamente três pontos percentuais em período de dois anos, sendo o impacto significativamente maior em países emergentes²¹⁸.

No caso brasileiro, pesquisas estimaram que a deflagração da conhecida Operação Lava-Jato provocou retração superior a 3% do PIB, acompanhada da redução de mais de 4 milhões empregos, com impacto bilionário na arrecadação tributária²¹⁹. Ainda, diversas organizações empresariais de grande porte formularam pedidos de recuperação judicial justamente após a utilização do aparato administrativo-sancionatório estatal, evidenciando a influência direta dos instrumentos ressarcitórios e punitivos na geração de agudas crises financeiras²²⁰.

Esses dados empíricos revelam que todos os interesses utilizados como métrica para aferir o impacto do combate à corrupção têm como locus precípua as organizações empresariais. Parcela significativa dos efeitos colaterais da atividade punitiva recai sobre a atividade empresarial, atingindo trabalhadores, acionistas minoritários, credores legítimos, contratantes, subcontratados, fornecedores e, em última análise, o próprio Estado arrecadador²²¹. Surge, então, questão de fundamental importância: como deve o Direito Administrativo Sancionador lidar com essa realidade sem que o legítimo combate aos ilícitos resulte na destruição de valores igualmente protegidos pelo ordenamento jurídico?

A indagação assume contornos ainda mais complexos quando se considera que as organizações empresariais, *per se*, não cometem ilícitos, mas constituem, isto sim, *meios* utilizados para tanto. A empresa, compreendida em sua dimensão econômica como feixe de contratos (*nexus of contracts*)²²² destinado a reduzir custos de transação por meio da organização dos fatores de produção, abriga múltiplas relações jurídicas geradas interna e externamente, de forma lícita e, por

²¹⁸ Ibid.

²¹⁹ MÁXIMO, Wellton. Lava-Jato destruiu 4,4 milhões de empregos, aponta estudo. *Agência Brasil*, Brasília, 13 mar. 2024. Disponível em: <<https://agenciabrasil.ebc.com.br/economia/noticia/2024-03/lava-jato-destruiu-444-milhoes-de-empregos-aponta-estudo>>. Acesso em: 9 out. 2025.

²²⁰ GARCIA, op. cit.

²²¹ Ibid.

²²² SZTAJN, Rachel. Propriedade, contrato, empresa e função social. *Revista de Direito Recuperacional e Empresa*, São Paulo, v.1, jul./set. 2016.

vezes, ilícita. Cabe ao Direito estabelecer quando a reprimenda deve exceder a punição daquela prática ilícita específica, avançando por todo o plexo de relações e inviabilizando também relações hígdas²²³. A diferenciação entre *política institucional* corrupta e *atos pontuais* praticados a despeito da existência de mecanismos de controle torna-se, por conseguinte, elemento essencial para a adequada responsabilização.

O enquadramento jurídico dos entes empresariais no regime da Lei de Improbidade não comporta mais dúvidas após a reforma estrutural levada a efeito pela Lei n. 14.230/2021, consoante já assentado. Os §§ 3º e 4º do art. 12 da Lei de Improbidade Administrativa constituem importantes marcos nessa evolução normativa. O primeiro dos dispositivos estabelece que, na responsabilização da pessoa jurídica, deverão ser considerados *os efeitos econômicos e sociais das sanções, de modo a viabilizar a manutenção de suas atividades*. O último, por sua vez, determina que, em caráter *excepcional e por motivos relevantes devidamente justificados*, a sanção de proibição de contratação com o poder público pode extrapolar o ente público lesado pelo ato de improbidade, observados os impactos econômicos e sociais das sanções, de forma *a preservar a função social da pessoa jurídica*.

A expressa positivação da função social da pessoa jurídica como modulador da atividade sancionatória representa avanço de importância inegável. Em dimensão mais abstrata, impõe a análise dos efeitos econômicos e sociais das sanções. Em perspectiva concreta, fixa como regra a restrição dos efeitos das punições ao ente público lesado pelo ato de improbidade, “com o fito de viabilizar justamente a manutenção da atividade daquelas organizações que possuem como objeto central as contratações com o Poder Público²²⁴”.

Duas decorrências imediatas podem ser extraídas dessa positivação: i) a disposição presta-se à dosimetria das sanções na aplicação concreta, exigindo observação dos efeitos sob a manutenção da atividade, o que outorga concretude ao exame da capacidade econômica da organização antes e após a fixação das sanções, obrigando o julgador a escrutinar as características específicas do mercado em que atua a pessoa jurídica, em prognóstico da subsistência ou não da operação, “observados os empregos, arrecadação de tributos e demais ações de natureza pública²²⁵”; ii) há a positivação de dever de fundamentação específico ao magistrado, que deve,

²²³ GARCIA, op. cit.

²²⁴ Ibid.

²²⁵ Ibid., p.38.

necessariamente, conjugar a imposição da punição com a observância de seus consectários no que toca à continuidade da atividade, a partir de dados concretos.²²⁶

Essas alterações legislativas dialogam diretamente com a Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (LINDB), notadamente com os seus arts. 20, 21 e 22, que determinam ao julgador que leve em conta as consequências práticas no momento da aplicação de sanções. Combate-se, dessarte, a ideia de que “o Direito está somente atrelado a categorias abstratas e grandes objetivos nacionais, e não necessariamente às condições impostas e às consequências de sua aplicação”²²⁷. Verifica-se, ainda, ampliação da matéria de defesa da pessoa jurídica em processo sancionatório, uma vez que a preservação da empresa opera no sentido de aumentar o conjunto material a ser oferecido pela organização quando figurar como destinatária potencial da punição, obrigando que a atividade judicante examine o que for apresentado pelo ente e que isso interfira, fundamentadamente, na fixação das reprimendas.

O princípio da preservação da empresa fundamenta a necessidade de construção de sistema específico de avaliação da culpabilidade organizacional no âmbito do Direito Administrativo Sancionador. Distintamente do modelo tradicional, voltado às pessoas físicas, a responsabilização de entes coletivos demanda análise estrutural que considere a existência ou ausência de mecanismos corporativos efetivos de prevenção a ilícitos. Nessa perspectiva, a eficiência dos controles internos, programas de integridade e estruturas de *compliance* deixam de ser aspectos meramente formais para se tornarem elementos centrais na aferição da responsabilidade, conforme já reconhece o art. 7º, VIII²²⁸, da Lei n. 12.846/2013. A presença de sistemas robustos de governança e controle pode demonstrar que determinadas condutas ilícitas constituem *desvios pontuais* praticados contra a política institucional, e não em razão dela, deslocando o foco sancionatório para os agentes individuais responsáveis pela burla dos mecanismos existentes²²⁹.

A experiência internacional, notadamente a Diretiva 2014/24 da União Europeia, relativa aos *contratos públicos*, revela que instrumentos de autossaneamento (*self-cleaning*) mostram-se eficazes ao conjugar punição com reestruturação organizacional. Referidos mecanismos, que

²²⁶ Ibid., loc. cit.

²²⁷ Ibid., loc. cit.

²²⁸ Art. 7º Serão levados em consideração na aplicação das sanções: [...] VIII - a existência de mecanismos e procedimentos internos de integridade, auditoria e incentivo à denúncia de irregularidades e a aplicação efetiva de códigos de ética e de conduta no âmbito da pessoa jurídica;

²²⁹ GARCIA, op. cit.

abrangem colaboração investigativa, reparação integral, afastamento dos envolvidos e implementação de medidas preventivas estruturais, criam incentivos concretos para transformação da cultura corporativa. A possibilidade de reabilitação mediante cumprimento de requisitos rigorosos e verificáveis transcende o caráter meramente punitivo das sanções, direcionando-se à prevenção efetiva de novas condutas irregulares²³⁰.

O debate, enfim, não questiona a necessidade de responsabilização de pessoas jurídicas envolvidas em atos de improbidade, mas propõe calibragem que considere os múltiplos interesses legítimos albergados pela atividade empresarial. Reprimendas desprovidas de proporcionalidade podem produzir custos sociais superiores aos próprios danos originalmente causados, atingindo trabalhadores, credores, fornecedores e demais *stakeholders* sem qualquer envolvimento com as práticas ilícitas. A adequação do sistema sancionatório às particularidades empresariais, mediante instrumentos consensuais como o acordo de não persecução civil, permite que o Estado puna efetivamente os responsáveis e previna novas ocorrências sem prejudicar valores constitucionalmente protegidos realizados pela empresa em sua função social ou, indo além, por intermédio de práticas de responsabilidade social²³¹.

É nesse contexto que o ANPC assume relevância particular quando envolve empresas. O instituto viabiliza análise adequada da complexidade organizacional, diferenciando políticas institucionais corruptoras de atos episódicos praticados apesar de controles existentes, propiciando responsabilização que pune e previne ilícitos sem macular valores igualmente protegidos pelo ordenamento constitucional. A construção de regime jurídico adequado para o acordo de não persecução civil envolvendo empresas deve, portanto, considerar essas especificidades, reconhecendo que tais entes demandam tratamento diferenciado em razão de sua natureza, função social e dos múltiplos interesses que albergam, em permanente busca do equilíbrio entre a indispensável tutela da probidade administrativa e a preservação dos valores constitucionais realizados pela atividade empresarial.

²³⁰ Ibid.

²³¹ A responsabilidade social da empresa pode ser compreendida como “uma forma de conduzir seus negócios, de modo a tornar-se parceira e co-responsável pelo desenvolvimento econômico, social e cultural da sociedade” (CIRINO, Samia Moda; KEMPFER, Marlene. *Direito tributário ambiental: benefícios fiscais às empresas para proteção do direito fundamental ao meio ambiente. Scientia iuris*, Londrina, v. 12, p. 177-198).

4.2 AUSÊNCIA DE CRITÉRIOS LEGAIS ESPECÍFICOS PARA O ACORDO DE NÃO PERSECUÇÃO CIVIL ENVOLVENDO EMPRESAS

A previsão legal do acordo de não persecução civil na Lei de Improbidade Administrativa, conquanto represente relevante avanço na direção da consensualidade no Direito Administrativo Sancionador, padece de lacuna normativa significativa no que concerne à sua aplicação a pessoas jurídicas. A atual redação conferida ao art. 17-B estabelece requisitos e condições de caráter genérico, sem diferenciação relevante quanto à natureza do sujeito celebrante. Essa ausência de critérios *específicos para empresas* gera consequências práticas que merecem análise, especialmente quando se considera que a responsabilização de entes coletivos apresenta peculiaridades estruturais, econômicas e organizacionais que as distinguem substancialmente das pessoas físicas.

A lacuna legislativa torna-se particularmente problemática ao se constatar que a Lei n. 12.846/2013, diploma que disciplina a responsabilização administrativa e civil de pessoas jurídicas pela prática de atos contra a administração pública, estabelece parâmetros diferenciados para o acordo de leniência aplicável a organizações empresariais. O contraste entre os dois regimes evidencia que o legislador, ao estruturar instrumento consensual destinado especificamente a pessoas jurídicas, preocupou-se em definir requisitos objetivos, procedimentos específicos e garantias processuais adequadas à realidade corporativa. Essa mesma técnica legislativa, todavia, não foi empregada no tratamento do acordo de não persecução civil, que permanece disciplinado por norma concebida originalmente para abarcar toda e qualquer espécie de sujeito passivo da ação de improbidade – nitidamente focada na pessoa *física*.

A ausência de regulamentação específica gera, como primeira e mais evidente consequência, insegurança jurídica tanto para os órgãos legitimados à celebração dos acordos quanto, e principalmente, para as próprias pessoas jurídicas eventualmente interessadas no instrumento consensual.

A indeterminação quanto aos critérios²³² a serem aplicados abre margem para interpretações divergentes entre diferentes agentes ministeriais e entre os demais legitimados ativos (pessoas jurídicas lesadas), comprometendo a previsibilidade que constitui elemento *essencial* para

²³² Rita Tourinho assevera que “a avaliação do caso concreto que redundará na decisão de formalização ou não do ANPC, pelo Ministério Público ou pessoa jurídica lesada, exige a utilização de critérios objetivos, que demonstrem a efetiva utilidade para o interesse público, com rápida solução do conflito [...]” (TOURINHO, op. cit., p.131).

o exercício racional da atividade empresarial. Organizações que operam em âmbito nacional, sujeitas à fiscalização de múltiplos órgãos de controle, podem se deparar com exigências completamente díspares para a celebração de acordos envolvendo situações de fato e de direito substancialmente idênticas, violando não apenas a isonomia, mas também a própria racionalidade do sistema.

O devido processo legal²³³, em suas dimensões substantiva e procedimental, impõe que a formação de acordos em matéria de improbidade administrativa observe garantias fundamentais compatíveis com a natureza dos direitos e interesses em jogo (“devido processo consensual”²³⁴). Nessa linha:

A tratativa conferida ao ANPC, no art. 17-B da Lei n. 8.429/1992, não se deteve em estabelecer um *devido processo legal mínimo*, capaz de assegurar a incidência da garantia constitucional em sua plenitude no processo negocial, apesar de alguns dos seus parágrafos e incisos estabelecerem certos elementos que compõem o devido processo legal²³⁵.

Tratando-se de pessoas jurídicas, algumas dessas garantias assumem configuração peculiar. A motivação das conclusões ministeriais (ou da pessoa jurídica lesada) que culminem na recusa de propostas de acordo postuladas por empresas, ou, ainda, na diversidade de condições para a celebração, deve considerar não apenas a gravidade abstrata dos fatos apurados, mas também as consequências econômicas e sociais da não celebração do ajuste, em observância ao mandamento **constitucional** da preservação da empresa. Da mesma forma, a transparência no procedimento negocial deve ser compatibilizada com a necessidade de proteção de informações sensíveis de natureza empresarial, especialmente aquelas relacionadas a segredos industriais, estratégias comerciais e dados competitivamente relevantes.

A prevenção de abusos e o controle da discricionariedade constituem desafios particularmente relevantes no contexto empresarial. A ausência de parâmetros legais claros pode conduzir tanto a exigências desproporcionais, que inviabilizem a atividade empresarial e comprometam sua função social, quanto a acordos excessivamente benéficos, que desvirtuem a finalidade repressiva e pedagógica do sistema sancionatório. A fixação de obrigações tais como

²³³ O princípio do devido processo legal “exige a normatização de um procedimento que se interponha entre o surgimento da possibilidade negocial e sua extinção por concerto de vontade das partes nele envolvidas. Assim, o processo negocial submete-se ao princípio do devido processo legal, exigindo que o processo de elaboração do negócio observe os seus requisitos, garantindo a sua legalidade” (TOURINHO, op. cit., p.153-154).

²³⁴ LEAL JÚNIOR, João Carlos; CAVALI, Marcelo Costenaro. Do controle judicial no acordo de não persecução cível. *Scientia Iuris*, Londrina, v. 28, n.2, p. 131-148, jul. 2024.

²³⁵ TOURINHO, op. cit., p.154.

ressarcimento integral do dano, aplicação de multa civil e implementação de mecanismos de integridade demanda critérios objetivos que considerem a realidade econômica da empresa, sua capacidade de pagamento, o porte da organização, o setor de atuação e o grau de comprometimento institucional com as práticas irregulares.

A garantia de isonomia assume dimensão especialmente sensível quando se trata de pessoas jurídicas de diferentes portes e complexidades organizacionais. Microempresas, empresas de pequeno porte, médias organizações e grandes corporações apresentam capacidades econômicas, estruturas de governança e níveis de sofisticação administrativa radicalmente distintos.

O tratamento isonômico não se confunde com aplicação mecânica de fórmulas uniformes, mas exige que a aferição da proporcionalidade das obrigações impostas considere as particularidades de cada organização. A razoabilidade dos prazos para cumprimento das obrigações assumidas, a viabilidade econômica das multas estipuladas e a exequibilidade dos programas de integridade eventualmente pactuados devem ser aferidas à luz das características concretas de cada pessoa jurídica, em homenagem à vertente material do princípio constitucional da isonomia.

O cotejo entre o regime jurídico do ANPC e aquele estabelecido para o acordo de leniência pela Lei Anticorrupção revela-se exercício hermenêutico valioso para a construção de parâmetros aplicáveis aos acordos envolvendo empresas. A Lei n. 12.846/2013 estabelece, em seu art. 16, § 1º, requisitos objetivos para a celebração do acordo de leniência, conforme anteriormente exposto. Aludidos requisitos, *especialmente a exigência de colaboração efetiva*, poderiam inspirar a construção de critérios diferenciados para acordos de não persecução civil envolvendo empresas, distinguindo situações em que a organização atua proativamente na revelação e apuração dos fatos daquelas em que simplesmente adere ao acordo após a completa instrução investigativa.

Nessa vereda, a questão da convivência entre os dois institutos foi expressamente tratada pelo legislador. O §2º do art. 3º da Lei de Improbidade Administrativa, incluído pela Lei n. 14.230/2021, estabelece que as sanções da Lei de Improbidade não se aplicarão à pessoa jurídica caso o ato também seja sancionado como ato lesivo pela Lei Anticorrupção. Essa disposição, todavia, não esclarece completamente a articulação entre os instrumentos consensuais previstos em cada diploma.

Surge a indagação sobre se a empresa que celebrou acordo de leniência nos termos da Lei n. 12.846/2013 poderia também firmar acordo de não persecução civil relativamente aos mesmos

fatos, ou se a opção por um dos caminhos consensuais excluiria automaticamente o outro. A jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça²³⁶ tem caminhado no sentido de admitir a utilização conjunta das duas leis para *fundamentar uma mesma ação civil*, desde que observados os limites legais para evitar cumulatividade indevida de sanções, controle que deve ocorrer no momento da aplicação da pena.

A doutrina²³⁷ sustenta que a disposição do §2º do art. 3º da Lei de Improbidade não se limita a determinar o regime sancionatório aplicável, mas atrai integralmente o sistema normativo da Lei Anticorrupção, incluindo seus mecanismos de benefícios. Argumenta-se que não seria logicamente coerente aplicar o regime sancionatório mais severo enquanto se ofereceriam os benefícios mais favoráveis, de modo que, nas hipóteses de incidência comum aos dois diplomas, o regime integralmente aplicável seria o da Lei Anticorrupção, preservando-se a efetividade do acordo de leniência. Essa exegese reforça a necessidade de harmonização entre os dois sistemas consensuais, impedindo que a existência de regimes paralelos gere insegurança ou oportunidades para *forum shopping*²³⁸ por parte das empresas investigadas.

A construção de regime jurídico adequado para o acordo de não persecução civil envolvendo empresas demanda, portanto, esforço doutrinário, jurisprudencial e, idealmente, legislativo, no sentido de suprir a lacuna normativa existente. Esse empenho deve considerar as especificidades da responsabilização de pessoas jurídicas, as peculiaridades de cada setor econômico, os diferentes portes empresariais e a necessidade de harmonização com outros diplomas legais que tratam de matéria correlata. A definição de parâmetros claros não implica engessamento da atuação dos órgãos legitimados, mas antes confere racionalidade e legitimidade ao exercício da consensualidade, viabilizando que o instituto alcance sua finalidade precípua de combater a improbidade administrativa de forma eficaz, sem comprometer valores constitucionalmente protegidos.

A ausência desses parâmetros, por outro lado, não pode servir de justificativa para a não utilização do instrumento consensual quando presentes seus pressupostos legais. A interpretação

²³⁶ STJ. 1ª Turma. REsp 2.107.398-RJ, Rel. Min. Gurgel de Faria, julgado em 18/2/2025 (Info 841).

²³⁷ LIMA, José Jerônimo Nogueira de; RIGAMONTI, Thiago Reis Augusto. Pontos polêmicos instrumentais na nova Lei de Improbidade Administrativa: juízo de prelibação, vinculação da assessoria jurídica à defesa do ato e acordo de não persecução civil. *Revista dos Tribunais*, São Paulo, v. 112, n. 1052, p. 19-36, jun. 2023.

²³⁸ Trata-se de “[...] termo utilizado, ao menos, desde a década de 20 do século passado, e pode ser definido como a possibilidade de escolha da competência nos casos em que ela seja concorrente, em que há alguma espécie de vantagem estratégica para o autor” (PEIXOTO, Ravi. *O forum non conveniens* e o processo civil brasileiro: limites e possibilidade. *Revista de Processo*, São Paulo, v. 279, p.381-415, maio 2018).

sistemática da Lei de Improbidade Administrativa, em diálogo com a Lei Anticorrupção, a Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro e os princípios constitucionais da proporcionalidade, razoabilidade e **preservação da empresa**, fornece elementos suficientes para a construção casuística de soluções adequadas.

Regulamentações infralegais, especialmente aquelas emanadas do Conselho Nacional do Ministério Público e de ramos do *Parquet*, podem suprir parcialmente a lacuna legislativa, estabelecendo diretrizes interpretativas e boas práticas institucionais que confirmam maior uniformidade à aplicação do instituto.

A superação definitiva dessa insegurança jurídica, contudo, somente será alcançada mediante intervenção legislativa que confira ao ANPC tratamento específico quando envolver pessoas jurídicas, à semelhança do que já ocorre com o acordo de leniência da Lei Anticorrupção.

Tal aperfeiçoamento normativo deveria contemplar a definição de critérios objetivos para celebração, procedimentos específicos que considerem a complexidade organizacional das empresas, parâmetros para fixação de multas e prazos compatíveis com a realidade econômica, requisitos diferenciados conforme o porte empresarial e mecanismos de controle que assegurem a legitimidade e efetividade dos acordos celebrados, sem comprometer a agilidade e flexibilidade que justificam a opção pela via consensual.

4.3 REGULAMENTAÇÕES NO ÂMBITO DO CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO E DOS MINISTÉRIOS PÚBLICOS ESTADUAIS E FEDERAL

A superação parcial da lacuna normativa anteriormente identificada tem se dado, primordialmente, mediante regulamentações infralegais emanadas do Conselho Nacional do Ministério Público e dos Ministérios Públicos estaduais e federal. Tais normativos buscam conferir maior uniformidade à aplicação do acordo de não persecução civil, estabelecendo diretrizes procedimentais e parâmetros materiais que disciplinem a atuação ministerial²³⁹⁻²⁴⁰. Importa examinar aqui, em recorte metodológico específico, as principais regulamentações editadas pelo CNMP, pelo Ministério Público Federal, pelo Ministério Público do Estado de São Paulo e pelo

²³⁹ TOURINHO, *op. cit.*

²⁴⁰ OLIVEIRA, Rafael Carvalho Rezende; MAZZOLA, Marcelo. Sanções premiais e o acordo de não persecução civil. *Migalhas*, São Paulo, 31 maio 2022. Disponível em: <<https://www.migalhas.com.br/depeso/367054/sancoes-premiais-e-o-acordo-de-nao-persecucao-civil>>. Acesso em: 10 out. 2025.

Ministério Público do Estado do Rio Grande do Sul, *com foco no tratamento conferido aos acordos envolvendo empresas*.

O CNMP editou, em 11 de fevereiro de 2025, a Resolução n. 306, que revogou disciplina anterior (art. 1º, § 2º, da Resolução n. 179/2017) e estabeleceu regulamentação abrangente sobre o ANPC. Este ato normativo representa significativo avanço na estruturação procedimental do instituto, definindo requisitos, conteúdo obrigatório do instrumento, procedimento de negociação e controle interno e externo dos acordos.

No que concerne especificamente às pessoas jurídicas, a Resolução n. 306/2025 reconhece implicitamente certas peculiaridades da responsabilização corporativa. O art. 6º, II, estabelece como elemento obrigatório a identificação da pessoa jurídica celebrante, em cujo interesse ou benefício foi praticado o ato de improbidade, seguido da descrição do vínculo entre esta e aquele que induziu ou concorreu para a prática do ilícito. Cuida-se de reconhecimento normativo da necessidade de diferenciação entre a estrutura corporativa e os agentes individuais responsáveis pelas condutas ilícitas.

A previsão do art. 7º, III, expressamente contempla, como cláusula *possível* do acordo, a adoção de mecanismos e procedimentos internos de integridade, de auditoria e de incentivo à denúncia de irregularidades, bem como a aplicação efetiva de códigos de ética e de conduta no âmbito da pessoa jurídica. A norma confere concretude ao mandamento **constitucional** da preservação da empresa ao reconhecer que a responsabilização corporativa pode e deve transcender o caráter meramente punitivo, direcionando-se à reestruturação do ambiente organizacional e à prevenção de futuras ocorrências. A possibilidade de inclusão de programas de *compliance* como obrigação negocial representa avanço na construção de sistema sancionatório que considere as especificidades empresariais, criando incentivos para que organizações invistam em mecanismos preventivos mesmo após a identificação de irregularidades.

A regulamentação do CNMP também prevê, no art. 8º, § 10º, a possibilidade de extensão dos efeitos do acordo às pessoas jurídicas que integrem o mesmo grupo econômico, de fato e de direito, desde que firmem o ajuste em conjunto. Tal previsão dialoga diretamente com a realidade da estruturação empresarial contemporânea, frequentemente organizada em grupos econômicos complexos, nos quais a segregação de responsabilidades pode se revelar artificial. A extensão dos efeitos do acordo ao grupo econômico permite tratamento mais realista e eficaz, evitando que empresas do mesmo conglomerado empresarial, beneficiadas pelas mesmas práticas irregulares,

permaneçam à margem da solução consensual. Trata-se de reconhecimento normativo da necessidade de superação do formalismo da personalidade jurídica quando esta servir de instrumento para frustração dos objetivos da responsabilização.

Sem embargo dos avanços identificados, a Resolução analisada padece de lacuna significativa ao não disciplinar expressamente a vedação ao *bis in idem* na aplicação cumulativa de sanções previstas na Lei de Improbidade Administrativa e na Lei Anticorrupção. Embora o art. 3º, § 2º, da LIA estabeleça que “as sanções desta Lei não se aplicarão à pessoa jurídica, caso o ato de improbidade administrativa seja também sancionado como ato lesivo à administração pública de que trata a Lei n. 12.846 [...], e o art. 12, § 7º, determine que “as sanções aplicadas a pessoas jurídicas com base nesta Lei e na Lei n. 12.846 [...] deverão observar o princípio constitucional do *non bis in idem*”, a ausência de regulamentação específica sobre a coordenação prática entre acordos de não persecução civil e acordos de leniência, especialmente quanto à ordem temporal de celebração, compensação de valores e extensão das obrigações assumidas, gera insegurança jurídica considerável.

A omissão normativa deixa sem resposta questões práticas relevantes, como a necessidade de comunicação entre os órgãos legitimados quando houver negociações simultâneas sobre os mesmos fatos, a possibilidade de celebração de acordo único que resolva ambas as esferas de responsabilização, e os critérios para determinação de qual acordo deve prevalecer quando houver incompatibilidade entre as obrigações impostas em cada um deles. A lacuna compromete a efetividade do mandamento legal de vedação ao *bis in idem*, que, conquanto previsto expressamente na Lei de Improbidade, carece de operacionalização procedimental nas regulamentações infralegais.

No âmbito do Ministério Público Federal (MPF), a 5ª Câmara de Coordenação e Revisão editou a Orientação n. 17/2025, que disciplina o ANPC com maior detalhamento que a regulamentação do CNMP. O ato dedica atenção à responsabilização de pessoas jurídicas, estabelecendo no art. 18, § 3º, que “na responsabilização da pessoa jurídica, deverão ser considerados os efeitos econômicos e sociais das sanções, de modo a viabilizar a manutenção de suas atividades”, em reprodução literal do mandamento do art. 12, § 3º, da Lei de Improbidade Administrativa.

Contudo, carece de efetividade prática ante a ausência de parâmetros objetivos para sua aplicação, já que não estabelece metodologia para avaliação dos “efeitos econômicos e sociais”,

não define quais indicadores financeiros devem ser considerados, não prevê critérios diferenciados conforme o porte empresarial, e não disciplina como harmonizar a manutenção das atividades da empresa com a necessidade de sancionamento adequado à gravidade da infração. A ausência desses elementos relega ao subjetivismo do agente ministerial decisões que demandariam critérios técnicos objetivos, comprometendo a isonomia no tratamento de casos similares e a previsibilidade para as empresas celebrantes.

No art. 19, X, reconhece expressamente que a estrutura organizativa deve influenciar a dosimetria das sanções negociadas. O dispositivo, todavia, não define o que constitui “mecanismos adequados de integridade”, não estabelece elementos mínimos obrigatórios de programas de *compliance*, não prevê critérios para avaliação da “aplicação efetiva”, e não disciplina o peso que a existência ou ausência desses mecanismos deve ter na redução ou majoração das sanções. A indefinição permite interpretações díspares entre diferentes órgãos do Ministério Público, comprometendo a uniformidade da atuação institucional.

A Orientação do MPF, por outro lado, efetivamente disciplina, nos arts. 22 e 23, a vedação ao *bis in idem* na aplicação cumulativa de sanções previstas na Lei de Improbidade e na Lei Anticorrupção, suprimindo, no âmbito federal, a lacuna identificada na Resolução CNMP n. 306/2025. O art. 22 veda expressamente a celebração de ANPC com pessoa jurídica já sancionada em sentença transitada em julgado, pelos mesmos fatos, no âmbito da Lei n. 12.846/2013. O art. 23, por sua vez, estabelece que “no caso de fatos ilícitos concomitantemente enquadrados na Lei n. 8.429/1992 e na Lei n. 12.846/2013, as sanções aplicadas a pessoas jurídicas no ANPC deverão observar o princípio constitucional do *non bis in idem*”.

Essas disposições conferem maior segurança jurídica às empresas no âmbito federal, operacionalizando o mandamento legal já previsto nos arts. 3º, § 2º, e 12, § 7º, da Lei n. 8.429/1992. Mesmo no âmbito do MPF, porém, persistem lacunas quanto à coordenação prática entre os acordos: não há previsão de comunicação obrigatória entre MPF e CGU/AGU quando houver negociações simultâneas, não se estabelecem critérios para compensação de valores pagos em um acordo no cálculo das obrigações do outro, e não se disciplina a possibilidade de celebração de acordo conjunto que resolva simultaneamente ambas as esferas de responsabilização. A ausência dessas diretrizes procedimentais pode resultar, na prática, em situações de duplicidade sancionatória velada, mesmo existindo vedação expressa ao *bis in idem*.

Já no âmbito estadual, o Ministério Público do Estado de São Paulo (MPSP) editou a Resolução n. 1.193/2020-CPJ, posteriormente alterada por outras resoluções, disciplinando o ANPC no Estado. A regulamentação paulista apresenta características próprias que a distinguem das demais, especialmente no que concerne ao tratamento de pessoas jurídicas. O art. 5º, XIII, incluído pela Resolução n. 1.380/2021-CPJ, estabelece como elemento *obrigatório* do instrumento “a obrigação de adoção de mecanismos e procedimentos internos de integridade, de auditoria e de incentivo à denúncia de irregularidades e a aplicação efetiva de códigos de ética e de conduta no âmbito da pessoa jurídica, *se for o caso*” [grifo nosso].

A redação do dispositivo gera, a toda evidência, ambiguidade interpretativa ao prever como “obrigatório” um elemento que, ao final, condiciona sua aplicação à expressão “se for o caso”, conferindo, enfim, discricionariedade ao membro do Ministério Público para avaliar a pertinência da imposição dessa obrigação. Essa indefinição compromete a previsibilidade para as empresas, que não têm clareza sobre quando estarão ou não sujeitas à obrigação de implementar programas de integridade como condição do acordo. Ademais, tal qual nas demais regulamentações, não há estabelecimento de conteúdo mínimo desses programas, critérios de avaliação de sua efetividade, ou previsão de auditoria para verificação de sua real implementação.

O Ministério Público do Estado do Rio Grande do Sul (MPRS), por meio do Provimento n. 68/2022-PGJ, posteriormente alterado por outros provimentos, também disciplinou o ANPC, estabelecendo parâmetros específicos para o Estado. A regulamentação gaúcha dedica atenção à possibilidade de celebração de ANPC de colaboração, prevista no art. 3º, § 1º, estabelecendo que o acordo poderá ser proposto a agente investigado que realizar efetiva colaboração com investigações de ilícitos, desde que advenham resultados como “identificação de outros agentes ímprobos ou revelação de estrutura organizacional estruturada para o cometimento de atos lesivos à Administração Pública”, “prevenção de atos lesivos ao Patrimônio Público”, ou “localização de bens, direitos e valores para fins de ressarcimento ao erário ou reversão, da vantagem indevida, à pessoa jurídica lesada”.

Quando aplicada a pessoas jurídicas, essa modalidade de acordo reconhece que organizações empresariais podem possuir informações privilegiadas sobre esquemas de corrupção sistêmica, sendo estratégica sua cooperação para desarticulação de estruturas complexas. Todavia, a regulamentação gaúcha tampouco estabelece parâmetros objetivos para mensuração da relevância da colaboração prestada, não define metodologia para avaliação da efetividade das

informações fornecidas, e não disciplina as consequências quando a colaboração prometida não se materializa em resultados concretos. A indefinição pode gerar acordos nos quais empresas se comprometam formalmente a colaborar, obtendo redução sancionatória, sem que haja *efetiva* contribuição para a elucidação dos fatos ou identificação de outros envolvidos.

A análise comparativa das regulamentações evidencia tanto avanços quanto insuficiências no tratamento específico de acordos envolvendo empresas. Como ponto comum, todas as normas reconhecem, ainda que implicitamente, que pessoas jurídicas demandam tratamento diferenciado em razão de suas peculiaridades estruturais, econômicas e organizacionais. A disciplina expressa da vedação ao *bis in idem* na Orientação do MPF n. 17/2025 representa avanço nesse âmbito, operacionalizando o mandamento legal previsto na Lei n. 8.429/1992, muito embora persista a necessidade de aperfeiçoamento quanto à coordenação prática entre os diferentes acordos.

As regulamentações, contudo, padecem de lacunas significativas no que concerne a aspectos específicos da responsabilização empresarial. Nessa senda, nenhuma das normas analisadas estabelece critérios diferenciados conforme o porte da pessoa jurídica, tratando de forma uniforme microempresas, empresas de pequeno porte, médias organizações e grandes corporações, não obstante as diferenças de capacidade econômica, estrutura de governança e complexidade organizacional entre essas categorias. Essa uniformização viola o princípio da isonomia material, que exige tratamento diferenciado a situações desiguais na medida de suas desigualdades, e contraria o mandamento contido no art. 179 da Constituição e na Lei Complementar n. 123/2006, que estabelece tratamento diferenciado e favorecido para microempresas e empresas de pequeno porte em todos os âmbitos da atuação estatal, o que abrange *inclusive o sancionatório*.

A ausência de parâmetros específicos para avaliação da capacidade econômico-financeira de pessoas jurídicas, considerando não apenas patrimônio e faturamento, mas também fluxo de caixa, endividamento, margem operacional, ciclo financeiro e outros indicadores relevantes, compromete a adequação das obrigações pecuniárias impostas, podendo resultar em acordos inexecutáveis, que frustram a finalidade consensual do instituto, ou excessivamente benéficos, que esvaziam o caráter sancionatório da responsabilização.

A questão da culpabilidade organizacional, conquanto subjacente às previsões que consideram a existência de programas de integridade como fator de dosimetria, não recebe tratamento sistemático em nenhuma das regulamentações examinadas.

Não há diretrizes claras sobre como aferir se determinada conduta ilícita constitui política institucional da empresa, decorrente de falhas sistêmicas de governança e controle, ou desvio pontual praticado contra mecanismos de controle existentes e efetivos, tampouco sobre como essa diferenciação deve influenciar a decisão de celebração do acordo e a fixação das sanções. A ausência de parâmetros objetivos para avaliação da efetividade de programas de *compliance* pré-existentes deixa margem para interpretações divergentes entre diferentes órgãos do Ministério Público, comprometendo a isonomia e a previsibilidade.

No que concerne especificamente aos programas de integridade, embora todas as regulamentações prevejam sua possível inclusão como obrigação negocial, nenhuma estabelece parâmetros mínimos de conteúdo (elementos essenciais que todo programa deve conter), critérios de avaliação de efetividade (metodologia para diferenciar programas meramente formais de programas realmente implementados e funcionais), mecanismos de fiscalização da implementação e manutenção dos programas ao longo do tempo (auditorias periódicas, relatórios de progresso, indicadores de efetividade), ou consequências específicas para a implementação meramente protocolar, sem efetividade prática. A ausência dessas diretrizes pode resultar em acordos que prevejam programas meramente formais, sem aptidão para efetivamente prevenir novas ocorrências, esvaziando a dimensão preventiva do instituto.

Ademais, as regulamentações não disciplinam a possibilidade de renegociação de acordos em caso de superveniência de fatos extraordinários que comprometam a capacidade de cumprimento por parte de pessoas jurídicas. Crises econômicas setoriais, alterações regulatórias de grande impacto, catástrofes naturais que afetem a estrutura produtiva da empresa, ou outros eventos imprevisíveis podem inviabilizar o cumprimento de obrigações originalmente factíveis quando da celebração do acordo. A ausência de previsão de mecanismos de revisão, ainda que excepcional e condicionada à demonstração objetiva da impossibilidade superveniente e da ausência de culpa do celebrante, pode resultar em descumprimento involuntário de acordos e conseqüente frustração de soluções consensuais que poderiam ser preservadas mediante ajustes pontuais.

A insuficiência das regulamentações vigentes no tratamento *específico* de acordos envolvendo empresas evidencia a necessidade de aperfeiçoamento normativo, seja mediante alteração dos atos infralegais existentes, seja, preferencialmente, por meio de intervenção legislativa que confira à Lei de Improbidade Administrativa disciplina específica para responsabilização consensual de pessoas jurídicas. Seria ideal que a lei estabelecesse princípios e

diretrizes gerais, com parâmetros objetivos mínimos, delegando às regulamentações infralegais a disciplina procedimental detalhada, sempre dentro dos balizamentos legais que confirmam previsibilidade e uniformidade à atuação dos diferentes ramos do Ministério Público e pessoas jurídicas lesadas (igualmente legitimadas ativas).

A atual configuração normativa, na qual a lei estabelece apenas marcos gerais e as regulamentações infralegais tentam suprir lacunas sem parâmetros legais suficientes, gera inevitável disparidade na prática, comprometendo a isonomia no tratamento de empresas em situações análogas. Enquanto não sobrevier o necessário aperfeiçoamento legislativo, as lacunas identificadas nas regulamentações vigentes deverão ser supridas mediante construção doutrinária e jurisprudencial.

A superação dessas lacunas constitui pressuposto para que o ANPC envolvendo empresas alcance sua plena efetividade, conciliando responsabilização com preservação dos valores constitucionais realizados pela atividade empresarial.

4.4 PARÂMETROS OBJETIVOS E SUBJETIVOS

A definição de parâmetros objetivos e subjetivos para celebração do acordo de não persecução civil constitui exigência indeclinável do devido processo legal e da segurança jurídica, assim como garantia de isonomia material²⁴¹, conforme já destacado. Empresas que pretendam avaliar a conveniência de celebração do acordo, ou que necessitem tomar decisões estratégicas sobre cooperação com investigações, devem poder antever, com razoável margem de certeza, se estarão ou não aptas à via consensual e quais obrigações poderão lhes ser impostas. A indeterminação ampla dos critérios transforma o acordo em mera faculdade discricionária do órgão legitimado, esvaziando sua função de instrumento consensual e convertendo-o em benefício outorgado casuisticamente, sem possibilidade de controle adequado.

A Lei n. 8.429/1992, em sua redação atual, não estabelece distinção entre as modalidades de improbidade administrativa para fins de admissibilidade do acordo de não persecução civil. O

²⁴¹ De acordo com a doutrina, “as condições do acordo igualmente devem guardar coerência, gerando um histórico de parâmetros, a indicar as possibilidades e condições de sua pactuação” (MIGUEL, Luiz Felipe Hadlich. Acordos na improbidade. In: JUSTEN, Monica Spezia; PEREIRA, Cesar; JUSTEN NETO, Marçal; JUSTEN, Lucas Spezia (Coords.). *Uma visão humanista do Direito: homenagem ao Professor Marçal Justen Filho*. Belo Horizonte: Fórum, 2025. v.1. p.761-768. p.767).

art. 17-B, ao disciplinar o instituto, refere-se genericamente a “atos de improbidade administrativa”, sem qualquer restrição quanto ao tipo legal enquadrado. Essa amplitude normativa revela escolha legislativa no sentido de permitir a via consensual tanto para atos de enriquecimento ilícito, quanto para condutas causadoras de dano ao erário ou violadoras de princípios da administração pública²⁴²⁻²⁴³.

O princípio hermenêutico segundo o qual não cabe ao intérprete discriminar onde o legislador não distinguiu impede, portanto, que regulamentações infralegais ou práticas institucionais estabeleçam restrições não previstas em lei quanto às *modalidades* de improbidade passíveis de acordo²⁴⁴. Eventual tentativa de exclusão apriorística de determinadas categorias de improbidade do âmbito de incidência do ANPC configuraria interpretação restritiva incompatível com a literalidade e finalidade da norma.

Essa amplitude de aplicação, todavia, *não* significa que todos os casos de improbidade, *independentemente de suas circunstâncias concretas*, sejam igualmente aptos à solução consensual. A própria natureza negocial do instituto pressupõe avaliação *casuística* da conveniência e oportunidade da celebração do acordo, considerando-se as particularidades de cada situação.

É nesse contexto que se revela fundamental a construção de parâmetros objetivos e subjetivos que orientem a conclusão do legitimado ativo (Ministério Público ou pessoa jurídica lesada) acerca da celebração, conferindo racionalidade e controlabilidade à discricionariedade inerente ao referido ato negocial. **A admissibilidade do acordo deve ser aferida mediante aplicação de critérios que considerem, simultaneamente, a gravidade objetiva da conduta investigada, a extensão do dano causado, o grau de lesividade ao interesse público, a repercussão social do caso e, especificamente quando se trata de pessoas jurídicas, elementos subjetivos relacionados à estrutura organizacional, histórico de *compliance* e demonstração de transformação institucional efetiva. Trata-se de interpretação que sistematiza e confere operacionalidade ao § 2º do art. 17-B da Lei de Improbidade.**

²⁴² NOBRE JÚNIOR, Edilson Pereira. Improbidade administrativa e o acordo de não persecução civil. *Revista de Direito Administrativo, Infraestrutura, Regulação e Compliance*, São Paulo, a. 6, n. 21, p. 301-307, abr./jun. 2022.).

²⁴³ Rita Tourinho anota que “a formalização do ANPC pressupõe a correlação da conduta apontada como ilícita a um dos tipos previstos na Lei n. 8.429/1992” (TOURINHO, op. cit., p.128).

²⁴⁴ NOBRE JÚNIOR, op. cit.

A **gravidade da conduta investigada**, nessa linha, constitui critério objetivo primordial para avaliação da adequação do acordo. Não se trata de vedação absoluta à celebração em casos graves, mas de reconhecimento de que a gravidade influencia a dosimetria das obrigações estabelecidas e pode, em situações excepcionais, tornar inadequada a via consensual.

Esquemas sistêmicos de corrupção, organizados e reiterados ao longo do tempo, apresentam gravidade inquestionavelmente superior a desvios pontuais e episódicos. A participação de alta direção da empresa na prática ilícita revela comprometimento institucional mais profundo que atos isolados de funcionários de níveis hierárquicos inferiores, praticados contra políticas e controles existentes, por exemplo. Esses elementos de gravidade não impedem, por si só, a celebração do acordo, mas exigem que as obrigações firmadas sejam proporcionalmente mais rigorosas, incluindo sanções significativas, reparação integral, implementação de programas de integridade robustos e, eventualmente, alterações na estrutura de governança.

A **extensão do dano causado** ao erário constitui outro parâmetro objetivo relevante. Casos envolvendo prejuízos de pequena monta apresentam menor complexidade probatória e permitem soluções consensuais mais simples e ágeis. Danos de grande vulto, por outro lado, exigem avaliação criteriosa da capacidade econômica da empresa para ressarcimento integral, podendo demandar parcelamentos e garantias adequadas.

A mensuração do dano deve considerar não apenas o prejuízo patrimonial direto, mas também danos reflexos e eventuais lucros cessantes. Quando o dano for de complexa quantificação precisa, como nos casos de violação de princípios administrativos sem prejuízo patrimonial direto mensurável, o acordo deve estabelecer metodologia razoável de estimativa ou, alternativamente, focar em obrigações de fazer²⁴⁵ voltadas à correção das irregularidades e prevenção de novas ocorrências.

²⁴⁵ “É possível que a negociação envolva obrigações outras que não o pagamento/devolução de dinheiro. Certa ocasião tivemos a oportunidade de mediar um acordo com o Ministério Público do Estado de São Paulo no qual a contrapartida da acusada foi o fornecimento de protetores faciais (*face shield*), muito utilizados como Equipamentos de Proteção Individual (EPI) durante a pandemia de Covid-19. A empresa passava por dificuldades financeiras à época, de maneira que pagar qualquer quantia seria inviável – todavia, sua linha de produção poderia fabricar esse tipo de equipamento, cuja necessidade era premente. O MP, ciente das dificuldades de caixa da empresa e imbuído do intento de dar efetividade à sua atuação enquanto órgão de controle, consultou a Secretaria Estadual de Saúde acerca da conveniência desta intenção, que previamente analisou o produto acerca de suas especificações técnicas e qualidade, dando seu aval. Enfim, sob o argumento de que a aceitação destes bens atendia aos interesses sociais por ele tutelados, o D. Promotor de Justiça aceitou a proposta formulada pela empresa, com a destinação das máscaras de proteção à Secretaria Estadual de Saúde, à Federação das Santas Casas e Hospitais Beneficentes do Estado de São Paulo, à Polícia Militar do Estado de São Paulo, à Polícia Civil do Estado de São Paulo e ao Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo” (MIGUEL, op. cit., p.765).

O grau de lesividade ao interesse público, por seu turno, transcende a mera quantificação do dano patrimonial, abrangendo a avaliação qualitativa dos valores jurídicos violados. Condutas que comprometem a legitimidade de processos licitatórios, ainda que não resultem em prejuízo patrimonial demonstrável, atingem o princípio da isonomia e a confiança no sistema de contratações públicas. Atos que violam a impessoalidade, favorecendo determinados agentes econômicos em detrimento de outros, comprometem a livre concorrência e a moralidade administrativa. A ofensividade deve ser avaliada também considerando a essencialidade do serviço público afetado: irregularidades em áreas como saúde, educação ou segurança pública apresentam repercussão social mais grave que desvios em setores de menor impacto direto na população.

Essa avaliação qualitativa da lesividade orienta não apenas a decisão sobre a celebração do acordo, mas também a definição das obrigações impostas, que devem ser proporcionais à gravidade da violação.

A repercussão social do caso constitui elemento pertinente, embora deva ser manejado com cautela para evitar que a pressão midiática ou política comprometa a avaliação técnico-jurídica adequada. Casos amplamente noticiados podem demandar maior rigor na estruturação do acordo, assegurando-se que as obrigações impostas sejam suficientemente robustas para demonstrar à sociedade a seriedade no enfrentamento da improbidade. Todavia, a repercussão social não pode constituir óbice absoluto à celebração do acordo quando presentes seus pressupostos legais.

A função pedagógica e preventiva do instituto pode ser ainda mais relevante *justamente em casos de grande visibilidade*, na medida em que a implementação efetiva de programas de integridade e a mudança institucional demonstrada publicamente contribuem para transformação cultural mais ampla. Assim, o equilíbrio exige que a repercussão social seja considerada na dosimetria das obrigações, mas não como fator de vedação absoluta à via consensual.

Especificamente quanto a pessoas jurídicas – gênero onde se inserem as empresas –, critérios subjetivos relacionados às características organizacionais assumem relevância particular. O porte da empresa constitui fator que deve influenciar significativamente a avaliação da adequação do acordo e a definição das obrigações.

Microempresas e empresas de pequeno porte, nos termos da Lei Complementar n. 123/2006, possuem estrutura simplificada, menor capacidade econômica e recursos limitados para implementação de programas de *compliance* complexos. O tratamento diferenciado constitucionalmente assegurado a essas empresas deve se estender ao âmbito do ANPC, admitindo-

se programas de integridade proporcionais ao porte, com exigências adaptadas à realidade de organizações de menor complexidade.

Médias empresas situam-se em posição intermediária, demandando programas mais estruturados que os das pequenas, mas ainda com razoável flexibilização em relação às exigências aplicáveis às grandes corporações. Grandes empresas e, especialmente, companhias abertas com ações negociadas em bolsa, devem submeter-se a exigências rigorosas, incluindo programas de *compliance* certificados por padrões internacionais, auditorias externas independentes e governança corporativa robusta. Este tema será aprofundado em tópico posterior específico.

A **colaboração efetiva com as investigações**, por outro lado, constitui elemento subjetivo que deve influenciar significativamente tanto a admissibilidade quanto as condições do acordo²⁴⁶. Empresa que, desde o início das apurações, coopera voluntariamente, fornece documentos relevantes, disponibiliza funcionários para entrevistas e contribui ativamente para elucidação dos fatos, demonstra postura compatível com a boa-fé objetiva, essencial para a celebração do ANPC.

A colaboração deve ser avaliada não apenas quantitativamente, pelo volume de informações prestadas, mas também *qualitativamente*, pela relevância e veracidade dos dados fornecidos. Colaboração que resulte na identificação de outros agentes envolvidos, na localização de bens e valores desviados ou na revelação de esquemas mais amplos de corrupção possui valor estratégico superior e justifica tratamento mais favorável.

Por outro lado, empresa que obstrui investigações, oculta documentos, presta informações falsas ou adota postura não cooperativa demonstra possível *incompatibilidade* com a via consensual, podendo ter sua admissibilidade ao acordo questionada.

A **demonstração de mudança organizacional efetiva** constitui requisito subjetivo particularmente relevante para empresas com histórico de irregularidades. Não basta o compromisso futuro de implementação de melhorias; exige-se a **comprovação de que medidas concretas já foram adotadas** para correção das deficiências identificadas e prevenção de novas ocorrências.

Essa demonstração pode abranger substituição de dirigentes envolvidos nas práticas ilícitas, reestruturação de departamentos críticos, revisão de processos internos de controle,

²⁴⁶ SANTOS, Christiano Jorge; MARQUES, Silvio Antonio. "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*, São Paulo, v. 303, p. 291-314, maio 2020.

contratação de profissionais especializados em *compliance*, implementação de sistemas de monitoramento e realização de auditorias independentes.

A efetividade da mudança organizacional deve ser aferida mediante análise de documentação comprobatória, podendo incluir relatórios de consultoria externa, atas de reuniões deliberativas, comprovantes de treinamentos realizados e evidências de aplicação de sanções disciplinares. Empresas que demonstrem ter iniciado processo robusto e genuíno de transformação cultural revelam menor risco de reiteração e maior probabilidade de cumprimento efetivo das obrigações acordadas.

Ademais, a avaliação da adequação do acordo deve considerar a proporcionalidade das obrigações impostas em relação à gravidade da infração e às características da empresa. Obrigações desproporcionalmente rigorosas podem inviabilizar a atividade empresarial, comprometendo a função social da empresa e gerando custos sociais superiores aos benefícios da responsabilização. Obrigações excessivamente brandas, por seu turno, esvaziam o caráter sancionatório do acordo e podem gerar percepção de impunidade.

O equilíbrio, destarte, exige análise cuidadosa da capacidade econômica da empresa, considerando não apenas patrimônio e faturamento, mas fluxo de caixa, endividamento, margem operacional e perspectivas de continuidade das operações. A proporcionalidade deve ser avaliada também temporalmente, assegurando-se que os prazos para cumprimento das obrigações sejam realistas e compatíveis com os ciclos operacionais e financeiros da atividade empresarial.

A **viabilidade de cumprimento das obrigações assumidas** deve ser avaliada antes da celebração do acordo. Empresas em situação de crise econômico-financeira, recuperação judicial ou com patrimônio insuficiente para garantir as obrigações podem ter sua aptidão para o acordo questionada, salvo se apresentarem plano realista de reestruturação e garantias adequadas.

A **efetividade do acordo para o interesse público**, demais disso, constitui critério fundamental de avaliação²⁴⁷. Isso porque a via consensual somente se justifica quando proporcionar resultado equivalente ou superior àquele que seria obtido mediante ação judicial, considerando-se

²⁴⁷ SANTOS, Christiano Jorge; MARQUES, Silvio Antonio. "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*, São Paulo, v. 303, p. 291-314, maio 2020.

não apenas a probabilidade de êxito da demanda, mas também o tempo necessário para obtenção de decisão definitiva, os custos processuais envolvidos e a efetividade prática da execução²⁴⁸.

Acordo que assegure ressarcimento integral e imediato do dano, aplicação de sanções adequadas, implementação de programas de integridade e colaboração para identificação de outros envolvidos pode revelar-se mais efetivo que ação judicial prolongada, com resultado incerto e execução eventualmente frustrada²⁴⁹.

A avaliação deve considerar também a capacidade do acordo de gerar efeitos preventivos, mediante transformação da cultura organizacional e implementação de controles que impeçam reiteração. Nesse particular, um acordo meramente *formal*, que não promova mudança institucional efetiva, revela-se inadequado ao interesse público, ainda que contemple ressarcimento e aplicação de multas.

Ainda, o impacto preventivo e pedagógico do acordo constitui elemento relevante de avaliação, especialmente em casos envolvendo grandes empresas ou setores econômicos específicos. Acordo bem estruturado, que resulte em implementação exemplar de programa de integridade e seja amplamente divulgado, pode produzir efeito demonstrativo significativo, incentivando outras empresas do mesmo setor a adotarem medidas preventivas similares.

A dimensão pedagógica, em resumo, exige que as obrigações impostas no acordo transcendam a mera reparação do dano e aplicação de multas, incluindo compromissos estruturantes que transformem a cultura organizacional e sirvam de referência para o mercado.

A reincidência em atos de improbidade administrativa suscita questão relevante quanto à admissibilidade do ANPC. Empresa que descumpriu acordo anterior revela incompatibilidade com a boa-fé negocial pressuposta no instituto, justificando vedação temporal à celebração de novo ajuste, nos termos do art. 17-B, § 7º, da Lei n. 8.429/1992, que estabelece impedimento de cinco anos contados do conhecimento pelo Ministério Público (ou da pessoa jurídica lesada) do efetivo descumprimento.

Essa vedação legal expressa constitui critério vinculante, que não comporta flexibilização. Questão mais complexa refere-se à empresa condenada definitivamente por improbidade em processo judicial que, posteriormente, seja investigada por novos fatos. *Muito embora não haja expressa vedação legal à celebração de ANPC nesses casos*, a reincidência constitui elemento

²⁴⁸ TOURINHO, Rita. *O acordo de não persecução civil: negócio jurídico nos planos da existência, validade e eficácia*. 2.ed. Salvador: Juspodivm, 2025.

²⁴⁹ Ibid.

subjetivo considerável que pode *influenciar* a avaliação da adequação, justificando *exigências mais rigorosas* ou, em situações extremas de reiteração *contumaz*, concluir-se pela *inadequação* da via consensual.

Situações envolvendo flagrante má-fé da empresa nas negociações *podem* justificar recusa do acordo. A má-fé pode se caracterizar, por exemplo, pela prestação deliberada de informações falsas, ocultação de documentos relevantes, apresentação de garantias insuficientes ou simuladas, ou qualquer outra conduta que revele inequívoco intuito de obter benefícios do acordo sem efetivo comprometimento com suas finalidades.

A constatação de má-fé deve ser fundamentada em elementos objetivos e concretos, não se admitindo presunções ou conclusões baseadas em meras suspeitas.

Definidos os contornos das hipóteses de cabimento e das situações excepcionais de recusa do acordo de não persecução civil, cumpre examinar o regime sancionatório aplicável às pessoas jurídicas no âmbito da improbidade administrativa, a fim de identificar os parâmetros que devem orientar a negociação e a fixação das cláusulas do acordo.

4.4.1 Sanções Aplicáveis

O difundido § 4º do art. 37 da Constituição da República estatui 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. A Lei de Improbidade, por sua vez, dispõe, em linhas gerais, como sanções aplicáveis as seguintes: ressarcimento integral do dano ao erário, perda dos bens ou valores acrescidos ilicitamente ao patrimônio, perda da função pública, suspensão dos direitos políticos, pagamento de multa civil e proibição de contratar com o poder público ou de receber benefícios ou incentivos fiscais ou creditícios.

O ressarcimento integral do dano e a perda dos valores acrescidos ilicitamente ao patrimônio, como cediço, não constituem propriamente sanções de natureza punitiva, mas, isto sim, medidas de caráter reparatório²⁵⁰ ou restitutivo, destinadas a restabelecer o *status quo ante* patrimonial e a garantir a integral recomposição do erário. São as únicas consequências de

²⁵⁰ OLIVEIRA, Rafael Carvalho Rezende; MAZZOLA, Marcelo. Sanções premiaias e o acordo de não persecução civil. *Migalhas*, São Paulo, 31 maio 2022. Disponível em: <<https://www.migalhas.com.br/depeso/367054/sancoes-premiaias-e-o-acordo-de-nao-persecucao-civil>>. Acesso em: 10 out. 2025.

imposição obrigatória no ANPC. As demais medidas – perda da função pública, suspensão dos direitos políticos, multa civil e proibição de contratar ou de receber benefícios ou incentivos – revestem-se de caráter sancionatório *stricto sensu* e, no ANPC, por força da omissão legal, são de conteúdo *facultativo*²⁵¹.

Dessas sanções propriamente ditas²⁵², apenas a multa civil e a proibição de contratar com o poder público ou de receber benefícios ou incentivos fiscais ou creditícios são aplicáveis às pessoas jurídicas, uma vez que a perda da função pública e a suspensão dos direitos políticos pressupõem, respectivamente, a condição de pessoa física investida em cargo, emprego ou função pública, ou detentora de direitos políticos.

A ausência de parametrização objetiva específica para dosimetria dessas sanções aplicáveis a pessoas jurídicas – especialmente quanto aos valores das multas civis e aos prazos de proibição de contratar ou de receber benefícios ou incentivos – impõe a necessidade de se buscarem na experiência comparada elementos para a construção de um regime jurídico adequado.

A experiência internacional com institutos similares, especialmente os *Deferred Prosecution Agreements* (DPAs)²⁵³ norte-americanos, revela que a efetividade de sistemas consensuais de responsabilização empresarial depende fundamentalmente da existência de parâmetros que reduzam a margem de subjetividade e confirmem previsibilidade às empresas.

Nos Estados Unidos, as *US Sentencing Guidelines*²⁵⁴, em seu Capítulo 8²⁵⁵ (Dosimetria da Pena para Pessoas Jurídicas), estabelecem metodologia objetiva para cálculo de sanções aplicáveis a organizações condenadas, que também serve como referência para acordos como

²⁵¹ Ibid.

²⁵² Como lecionam Rodrigo Kanayama e Ricardo Kanayama, “as sanções ora recebem uma interpretação ampliada — que aumenta o alcance da sanção —, ora uma interpretação restritiva — que diminui seu espectro. Nesse sentido, a primeira seria aquela que tem por objetivo maior a proteção do interesse público, ao passo que a segunda pretende resguardar as garantias do acusado” (KANAYAMA, Rodrigo Luís; KANAYAMA, Ricardo Alberto. A interpretação da Lei de Improbidade Administrativa entre o interesse público e os direitos individuais de defesa. *Revista de Direito Administrativo*, Rio de Janeiro, v. 279, n. 3, p. 245-273, set./dez. 2020. p.247-248).

²⁵³ O *Deferred Prosecution Agreement* (DPA) “ou Acordo Diferido de Persecução tem o objetivo de reduzir as penalidades legais e, ao mesmo tempo, propiciar a rápida obtenção de provas. Em todos os casos, o dogmatismo legal cede lugar ao pragmatismo, em favor do interesse público” (SANTOS, Christiano Jorge; MARQUES, Silvio Antonio. “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*, São Paulo, v. 303, p. 291-314, maio 2020).

²⁵⁴ As Diretrizes Federais de Sentenciamento dos Estados Unidos são um conjunto de regras e tabelas que orientam os juízes federais norte-americanos na determinação de penas apropriadas para pessoas físicas e jurídicas condenadas por crimes federais.

²⁵⁵ UNITED STATES SENTENCING COMMISSION. *United States Sentencing Commission guidelines manual*. Washington, DC: United States Sentencing Commission, 2024. Chapter 8: Sentencing of organizations. Disponível em: <<https://www.ussc.gov/guidelines>>. Acesso em: 10 out. 2025.

DPAs. A fórmula considera: i) multa-base determinada pelo maior valor entre o montante da tabela de *offense level* (nível de ofensa; gravidade do crime cometido), o proveito obtido ou o prejuízo causado intencionalmente; ii) pontuação de culpabilidade, iniciando em 5 pontos, ajustada por fatores agravantes e atenuantes (resultando em pontuação entre 0 ou menos e 10 ou mais); e iii) aplicação de multiplicadores correspondentes (variando de 0,05 a 4,0) sobre a multa base, gerando um intervalo de sanção.

A ausência de parametrização análoga no Brasil evidencia déficit normativo que pode comprometer a efetividade do instituto. Nesse contexto, propõe-se que futuras regulamentações, observados os limites constitucionais de competência normativa, estabeleçam matriz objetiva de dosimetria de sanções para pessoas jurídicas nos acordos de não persecução civil – seja mediante ato normativo do CNMP (no âmbito de sua competência regulamentar quanto ao Ministério Público) ou, idealmente, por meio de alteração legislativa que permita maior densidade normativa – contemplando elementos como valor-base da infração, fatores de ajuste relacionados à culpabilidade organizacional (*compliance*, cooperação, reincidência) e multiplicadores correspondentes.

Tal matriz deveria prever, como ponto de partida, que a multa civil base corresponda ao maior valor entre o proveito patrimonial obtido pela pessoa jurídica e o dano patrimonial causado ao erário, acrescido de percentual adicional de até 50% quando proveito e dano constituírem valores distintos e cumuláveis, aplicando-se sobre esse valor base multiplicador de culpabilidade que varie conforme circunstâncias atenuantes e agravantes objetivamente previstas.

Como atenuantes, deveriam ser considerados: autodenúncia realizada antes de qualquer investigação externa (redução de cinquenta por cento da multa-base); existência de programa de *compliance* estruturado conforme parâmetros estabelecidos em regulamentação específica (Decreto n. 11.129/2022²⁵⁶ ou normas equivalentes) e comprovadamente implementado antes dos fatos (redução de trinta por cento); colaboração efetiva com identificação de outros agentes e fornecimento de provas relevantes (redução de vinte e cinco por cento); ausência de antecedentes de improbidade administrativa (redução de vinte por cento); enquadramento como microempresa ou empresa de pequeno porte nos termos da Lei Complementar n. 123/2006 (redução de vinte por cento); e reparação voluntária e integral do dano antes da instauração de investigação formal

²⁵⁶ Regulamenta a Lei nº 12.846, de 1º de agosto de 2013, que dispõe sobre a responsabilização administrativa e civil de pessoas jurídicas pela prática de atos contra a administração pública, nacional ou estrangeira.

(redução de quinze por cento). As atenuantes poderiam ser cumuladas, aplicando-se os percentuais de redução sucessivamente sobre o saldo remanescente, respeitado o limite mínimo estabelecido, sendo que a soma simples dos percentuais de redução não poderá exceder 80% da multa base.

Como agravantes, deveriam ser considerados: reincidência em atos de improbidade administrativa (aumento de cem por cento); ausência de qualquer mecanismo de integridade tratando-se de grande empresa com faturamento superior a determinado patamar (aumento de cinquenta por cento); obstrução de investigação mediante destruição de provas ou prestação de informações falsas (aumento de quarenta por cento); envolvimento direto e comprovado da alta direção na prática ou na determinação da conduta ilícita (aumento de trinta por cento); e prática de corrupção ativa mediante pagamento de propina a agentes públicos (aumento de vinte e cinco por cento). As agravantes podem ser cumuladas sem limite predeterminado, aplicando-se os percentuais de aumento sobre a multa-base, ressalvada a observância do limite máximo estabelecido.

Assim, a multa civil final resultaria da aplicação dos percentuais de atenuação e agravação sobre a multa-base, respeitados limites mínimos e máximos. O limite mínimo *da multa* não poderia ser inferior a cinquenta por cento do dano causado, assegurando caráter minimamente dissuasório da sanção. O limite máximo, por sua vez, deveria observar a capacidade econômica da empresa, não podendo exceder dez por cento da receita operacional bruta consolidada do grupo econômico, apurada no exercício fiscal anterior à ocorrência dos fatos, em casos de grandes empresas, e cinco por cento da receita operacional bruta anual tratando-se de microempresas e empresas de pequeno porte.

Essa parametrização seria apta a conferir previsibilidade às empresas, permitindo avaliação *ex ante* dos custos esperados de determinada conduta e do benefício de investimento em programas de integridade, ao mesmo tempo em que asseguraria isonomia, com tratamento uniforme de situações similares por diferentes membros do Ministério Público e em diferentes unidades da federação.

Quanto à sanção de proibição de contratação com o poder público ou de receber benefícios ou incentivos fiscais ou creditícios, propõe-se matriz análoga, estabelecendo-se prazo-base conforme a gravidade da infração: atos enquadrados no art. 11 da Lei n. 8.429/1992 (violação a princípios) ensejando proibição base de dois anos; atos enquadrados no art. 10 (dano ao erário)

ensejando proibição base de seis anos; e atos enquadrados no art. 9º (enriquecimento ilícito) ensejando proibição base de dez anos.

Sobre esses prazos-base, aplicar-se-iam majorações ou reduções de até cinquenta por cento conforme as mesmas circunstâncias atenuantes e agravantes já referidas, respeitados os limites máximos previstos no art. 12 da Lei nº 8.429/1992, quais sejam: quatro anos para atos do art. 11; doze anos para atos do art. 10; e catorze anos para atos do art. 9º, observado ainda o limite de vinte anos para unificação de sanções previsto no art. 18-A, parágrafo único, do referido diploma legal. Essa sistemática permitiria que os responsáveis avaliassem previamente as consequências esperadas de determinadas condutas e o peso de fatores como autodenúncia, cooperação e implementação de *compliance* na redução das sanções.

A parametrização objetiva proposta conferiria maior segurança jurídica, previsibilidade e isonomia na celebração de acordos de não persecução civil, fortalecendo a legitimidade do instituto e viabilizando controle mais efetivo quanto à adequação e proporcionalidade das sanções pactuadas.

4.4.2 Regimes Especiais para Situações Específicas

Para empresas em situações especiais, é importante o estabelecimento de regimes específicos, de sorte a conciliar a necessária responsabilização por atos de improbidade com a preservação de interesses públicos relevantes, como a manutenção de empregos, a continuidade de serviços essenciais e a recuperação de empresas viáveis.

Assim, para empresas em recuperação judicial, deveria ser prevista, por exemplo: suspensão automática da contagem de prazos para cumprimento de obrigações pecuniárias do ANPC durante o período de permanência em recuperação judicial; classificação dos créditos decorrentes de ressarcimento ao erário como extraconcursais, nos termos do art. 84, I-E, da Lei n. 11.101/2005, ou outro tratamento que assegure sua preferência no contexto da recuperação; classificação dos créditos decorrentes de multas civis como quirografários, submetendo-se ao plano de recuperação; manutenção de exigibilidade de obrigações de fazer e não fazer (como programas de *compliance*, vedações específicas) com possibilidade de dilação de prazos, ouvido o administrador judicial; e necessidade de inclusão das obrigações do acordo no plano de recuperação quando este for apresentado posteriormente à celebração do ANPC.

Quanto às empresas prestadoras de serviços essenciais (saúde, saneamento básico, energia elétrica, transporte público, dentre outras), deveria ser prevista: priorização de sanções não pecuniárias que preservem a continuidade do serviço, como implementação de programas de integridade robustos, monitoramento independente, fiscalização intensificada e substituição de dirigentes envolvidos; possibilidade de ampliação do prazo de parcelamento, quando necessário para preservação da prestação do serviço; possibilidade de conversão parcial de multas civis em investimentos certificados em melhorias operacionais, expansão ou qualificação do serviço prestado à população.

Adicionalmente, mostra-se curial a vedação à aplicação de sanções de proibição de contratar quando isso implicar descontinuidade de serviço essencial para o qual não exista prestador alternativo na região, substituindo-se essa sanção por monitoramento independente pelo prazo que seria aplicado à proibição. É certo que a preferência deve recair sobre soluções que preservem a prestação do serviço mediante reestruturação da governança corporativa, afastamento de responsáveis e implementação de controles, em detrimento de soluções que impliquem inviabilização da atividade.

Impende destacar que a adoção desses regimes especiais não implica tratamento benevolente ou impunidade, mas aplicação do princípio da proporcionalidade na dimensão da proibição de excesso²⁵⁷, garantindo que a sanção não produza consequências sociais desproporcionais ao ato de improbidade praticado. Trata-se de reconhecer que, em determinadas circunstâncias, o interesse público na responsabilização dos envolvidos deve ser ponderado com outros interesses públicos igualmente relevantes, mediante soluções que maximizem a tutela do patrimônio público e da moralidade administrativa sem comprometer direitos fundamentais de terceiros ou a própria funcionalidade do Estado.

4.4.3 Necessidade de Aperfeiçoamento Normativo

A construção de parâmetros adequados para celebração do acordo de não persecução civil envolvendo empresas constitui tarefa complexa que exige equilíbrio entre múltiplos valores: segurança jurídica e flexibilidade para consideração de peculiaridades do caso concreto; isonomia no tratamento de situações similares e diferenciação proporcional conforme características

²⁵⁷ TOURINHO, op. cit., p.162.

específicas de cada empresa; efetividade sancionatória que desestimule práticas ilícitas e preservação de valores constitucionalmente protegidos realizados pela atividade empresarial; previsibilidade que permita decisões empresariais racionais e discricionariedade necessária à avaliação contextualizada.

O déficit normativo, caracterizado pela ausência de critérios específicos nas regulamentações infralegais e pela aplicação acrítica a pessoas jurídicas de parâmetros concebidos para pessoas físicas, compromete a efetividade do instituto e gera custos sociais significativos. Esses custos manifestam-se na baixa adesão empresarial aos acordos, na disparidade de tratamento entre casos análogos, e na insegurança jurídica que desestimula tanto a autodenúncia quanto a cooperação.

A experiência inicial sugere que a adesão de pessoas jurídicas aos acordos de não persecução civil ainda é relativamente tímida, o que pode ser atribuído, entre outros fatores, à insegurança jurídica quanto aos critérios de dosimetria de sanções e à possibilidade de duplicidade sancionatória com a Lei Anticorrupção.

Não obstante esse cenário de incertezas normativas, a análise de casos concretos revela que o instituto vem sendo aplicado com relativo êxito em situações específicas. Casos noticiados pelo Ministério Público de Santa Catarina e pelo Ministério Público de Goiás, assim como notícia envolvendo o Ministério Público de São Paulo e Ministério Público Federal²⁵⁸, demonstram que, mesmo diante das lacunas regulamentares, a celebração de acordos de não persecução civil com empresas tem se mostrado viável quando há conjugação de fatores como: cooperação efetiva com as investigações e proposta de ressarcimento integral dos danos. Esses casos práticos, embora ainda pontuais, evidenciam o potencial transformador do instituto quando adequadamente estruturado, sugerindo que o déficit normativo, conquanto problemático, não constitui óbice intransponível à utilização efetiva do ANPC empresarial.

²⁵⁸ MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE GOIÁS. Acordo de não persecução civil entre MP, empresa e município de São Simão vai viabilizar a construção de casa lar. *Portal MPGO*, Goiânia, 2021. Disponível em: <<https://www.mpgo.mp.br/portal/noticia/acordo-de-nao-persecucao-civil-entre-mp-empresa-e-municipio-de-sao-simao-vai-viabilizar-a-construcao-de-casa-lar>>. Acesso em: 21 out. 2025; MINISTÉRIO PÚBLICO DE SANTA CATARINA. No Oeste, mais de R\$ 350 mil serão revertidos aos cofres públicos e a entidades sociais por meio de acordos firmados pelo MPSC. *Portal MPSC*, Florianópolis, 23 abr. 2025. Disponível em: <<https://www.mpsc.mp.br/w/noticias/no-oeste-mais-de-r-350-mil-serao-revertidos-aos-cofres-publicos-e-a-entidades-sociais-por-meio-de-acordos-firmados-pelo-mpsc>>. Acesso em: 21 out. 2025; DA REDAÇÃO. MPSP e MPF fecham acordos com empresa que ofereceu vantagem indevida a servidores. *Diário de Justiça*, Limeira, 5 maio 2022. Disponível em: <<https://diariodejustica.com.br/mpsp-e-mpf-fecham-acordos-com-empresa-que-ofereceu-vantagem-indevida-a-servidores/amp/>>. Acesso em: 21 out. 2025.

A superação desse déficit, mediante estabelecimento de parametrização estruturada em matrizes de dosimetria, diferenciações conforme porte e setor de atividade, e regimes especiais para situações críticas, constitui *conditio sine qua non* para que o acordo de não persecução civil se *consolide* definitivamente como instrumento efetivo, legítimo e isonômico de combate à improbidade administrativa envolvendo empresas.

O ideal normativo seria a positivação legislativa de critérios mínimos obrigatórios, conferindo-se às regulamentações infralegais a tarefa de detalhamento procedimental, sempre dentro dos parâmetros legais estabelecidos. A atual configuração normativa, na qual a lei estabelece apenas marcos gerais e as regulamentações infralegais tentam suprir lacunas sem parâmetros legais suficientes, gera inevitável disparidade entre diferentes unidades da federação e até mesmo entre diferentes órgãos do mesmo Ministério Público.

Eventual alteração legislativa poderia introduzir na Lei n. 8.429/1992 capítulo específico sobre acordo de não persecução civil envolvendo pessoas jurídicas, estabelecendo: dosimetria baseada em faturamento e porte empresarial; vedação expressa ao *bis in idem* com coordenação obrigatória entre órgãos quando houver possibilidade de responsabilização simultânea pela Lei Anticorrupção; regime especial para microempresas e empresas de pequeno porte observando a Lei Complementar n. 123/2006; consideração obrigatória de impacto em *stakeholders* inocentes; tratamento diferenciado para empresas prestadoras de serviços essenciais; metodologia de avaliação de capacidade econômico-financeira; e critérios objetivos para programas de *compliance* diferenciados por porte.

Enquanto não sobrevier o aperfeiçoamento legislativo, as lacunas identificadas deverão ser supridas mediante construção doutrinária e jurisprudencial, em diálogo permanente entre os órgãos legitimados à celebração de acordos, o Poder Judiciário e a doutrina.

A experiência acumulada com a aplicação prática dos acordos, documentada e sistematizada em bancos de dados institucionais acessíveis aos diversos ramos do Ministério Público, constituirá fonte valiosa para futuros aperfeiçoamentos normativos. Isso permitirá que o regime jurídico do instituto evolua em sintonia com as necessidades concretas identificadas na praxe institucional, superando gradualmente as insuficiências atualmente observadas.

O estabelecimento de parâmetros objetivos e subjetivos adequados não representa engessamento da atuação dos órgãos legitimados, mas antes confere racionalidade e legitimidade ao exercício da consensualidade. Parâmetros claros permitem que tanto o Ministério Público e

peessoas jurídicas lesadas quanto as empresas e o Poder Judiciário tenham previsibilidade sobre as consequências esperadas de determinadas condutas, os benefícios de cooperação e autodenúncia, e os custos de obstrução e reincidência.

Essa previsibilidade não elimina a necessária consideração das circunstâncias específicas de cada caso, mas estabelece ponto de partida objetivo a partir do qual se realizam os ajustes necessários às peculiaridades concretas.

4.5 ADOÇÃO DE MECANISMOS DE INTEGRIDADE E SANÇÕES PREMIAIS

A adoção de mecanismos de integridade como obrigação negocial nos acordos de não persecução civil envolvendo empresas constitui elemento essencial do novo paradigma de responsabilização corporativa por atos de improbidade administrativa. Transcendendo a lógica meramente punitiva tradicional, que se esgota na aplicação de sanções pecuniárias e restritivas de direitos, a imposição de programas de *compliance* busca transformar a cultura organizacional da empresa, prevenindo novas ocorrências e gerando externalidades positivas para o sistema de integridade como um todo.

A Lei n. 8.429/1992, em seu art. 17-B, § 6º, estabelece que o acordo de não persecução civil pode contemplar “a adoção de mecanismos e procedimentos internos de integridade, de auditoria e de incentivo à denúncia de irregularidades e a aplicação efetiva de códigos de ética e de conduta no âmbito da pessoa jurídica, se for o caso, bem como de outras medidas em favor do interesse público e de boas práticas administrativas”. A previsão normativa reconhece que a responsabilização pode e deve se orientar não apenas à punição do passado, mas também à construção de futuro organizacional mais íntegro, alinhando os interesses da empresa com os valores da probidade administrativa.

Essa dimensão preventiva e prospectiva da responsabilização dialoga diretamente com o estágio atual do direito sancionador, que vem incorporando instrumentos de indução de comportamentos desejáveis, complementando as tradicionais técnicas repressivas. Como observa José Roberto Pimenta Oliveira²⁵⁹, “com a introdução de acordos de não persecução cível, a

²⁵⁹ OLIVEIRA, José Roberto Pimenta. Avaliação de programas de integridade pelo Ministério Público no cumprimento da legislação de improbidade administrativa (Lei nº 8.429/1992 e Lei nº 12.846/2013). In: SCHNEIDER, Alexandre; ZIESEMER, Henrique da Rosa (Coords.). *Temas atuais de compliance e Ministério Público: uma nova visão de gestão e atuação institucional*. Belo Horizonte: Fórum, 2021. p.72.

exigência de criação ou de melhorias em programas de integridade efetivos também pode servir de obrigação adequada, necessária e proporcional no bojo desses acordos”.

A doutrina reconhece que a sanção jurídica não se resume à dimensão punitiva, podendo assumir também feição positiva ou premial. Norberto Bobbio²⁶⁰ tratou da chamada *função promocional do direito*, visão inovadora em relação ao olhar tradicional do Direito, em uma releitura adequada ao contexto dos Estados que garantem direitos sociais. Cuida-se de proposta no sentido de que o Direito atue não apenas como limitador/protetor/repressor, mas como *promotor* de mudanças sociais, por meio de normas indutivas, com a previsão de sanções positivas, que não geram consequência punitiva, mas, ao contrário, produzem recompensa a quem observa o comando.

Sanções premiaias, portanto, são aquelas que estabelecem benefícios, vantagens ou recompensas para sujeitos que adotem comportamentos desejáveis, ainda que não obrigatórios, contribuindo para concretização de valores protegidos pelo ordenamento jurídico. Enquanto as sanções punitivas buscam reprimir condutas ilícitas mediante imposição de consequências negativas aos transgressores, as sanções premiaias visam a estimular condutas lícitas mediante atribuição de consequências positivas aos que as pratiquem.

A lógica premial não exclui nem substitui a punitiva; ambas convivem pacificamente no ordenamento jurídico e podem ser articuladas de forma complementar. A técnica punitiva, conquanto necessária, revelou-se insuficiente para alcançar os objetivos de prevenção e correção de comportamentos em determinados contextos, especialmente quando se trata de organizações empresariais complexas. A incorporação de técnicas premiaias amplia o repertório de instrumentos à disposição do Estado, permitindo abordagem mais sofisticada e efetiva na indução de comportamentos alinhados ao interesse público²⁶¹.

No contexto específico dos acordos de não persecução civil, as sanções premiaias manifestam-se de múltiplas formas. Rafael Carvalho Rezende Oliveira e Marcelo Mazzola²⁶²

²⁶⁰ BOBBIO, Norberto. *Da estrutura à função*: novos estudos de teoria do direito. Barueri: Manole, 2006.

²⁶¹ “No direito ambiental é muito comum essa modalidade, como impor ao proprietário de imóvel rural que deixou incendiar ou poluir, plantar um número determinado de árvores em prol do reflorestamento, em vez de pagar uma multa. O mesmo sentido está presente nas sanções premiaias na esfera penal, nas decantadas delações premiadas, quando o réu coopera com as investigações e apuração de crimes, obtendo com isso redução de pena ou outros benefícios.” (VENOSA, Sílvio de Salvo. Sanção premial. *Migalhas*, São Paulo, 20 mar. 2019. Disponível em: <<https://www.migalhas.com.br/depeso/298207/sancao-premial>>. Acesso em: 20 out. 2025).

²⁶² OLIVEIRA, Rafael Carvalho Rezende; MAZZOLA, Marcelo. Sanções premiaias e o acordo de não persecução civil. *Migalhas*, São Paulo, 31 maio 2022. Disponível em: <<https://www.migalhas.com.br/depeso/367054/sancoes-premiaais-e-o-acordo-de-nao-persecucao-civil>>. Acesso em: 10 out. 2025.

observam que, por meio delas, “o que se quer é estimular determinado comportamento não obrigatório (a denúncia de irregularidades, o cumprimento antecipado de obrigações etc.)”. Os autores ressaltam que “a estipulação de sanções premiais no ANPC pode auxiliar no equacionamento do conflito, com inegáveis benefícios para o interesse público”.

Empresas que demonstrem ter implementado programas de integridade robustos e efetivos antes da identificação dos atos ilícitos podem obter redução nas sanções aplicáveis. Aquelas que cooperem efetivamente com as investigações, fornecendo documentos, identificando responsáveis e contribuindo para elucidação dos fatos, merecem tratamento mais favorável que as que obstruem apurações. Celebrantes que cumpram antecipadamente obrigações assumidas no acordo podem fazer jus a benefícios adicionais, como redução de valores remanescentes ou abreviação de prazos de sanções restritivas.

Nesse sentido, os mecanismos de integridade empresarial compreendem o conjunto estruturado de políticas, procedimentos, controles e práticas destinados a prevenir, detectar e corrigir irregularidades, assegurando que a atividade da empresa se desenvolva em conformidade com o ordenamento jurídico e com padrões éticos elevados²⁶³. Programas de *compliance* efetivos transcendem a mera existência formal de documentos e códigos, exigindo implementação real, funcionamento contínuo e capacidade demonstrada de influenciar comportamentos organizacionais.

A estrutura de um programa de integridade adequado varia conforme o porte, a complexidade e o perfil de risco da empresa, não sendo razoável exigir uniformidade entre organizações com características tão distintas. Microempresas, empresas de pequeno porte, médias empresas e grandes corporações demandam programas proporcionais às suas realidades operacionais, capacidades econômicas e exposições a riscos de corrupção e improbidade.

Para microempresas e empresas de pequeno porte, programa simplificado, porém funcional, deve conter elementos básicos: código de conduta documentado e efetivamente divulgado aos colaboradores, estabelecendo padrões de comportamento esperados e vedações claras; procedimentos simplificados de controle de interações com agentes públicos, especialmente

²⁶³ O *compliance* configura “prática empresarial para assegurar o cumprimento dos padrões normativos estabelecidos, a obediência e conformidade aos parâmetros legais, as imposições dos órgãos de regulamentação, bem como aos procedimentos internos estabelecidos referente à política empresarial, em todas as esferas: financeira, ambiental, ética, trabalhista, previdenciária, fiscal, contábil” (FERREIRA, Fábica Duarte. A prática do *compliance* como um instrumento empresarial anticorrupção para preservação das empresas. *Revista de Direito Bancário e do Mercado de Capitais*, São Paulo, v. 81, p. 161-178, jul./set. 2018).

em contextos de maior risco como licitações, fiscalizações e obtenção de licenças; canal de denúncia que assegure confidencialidade; e treinamento anual de gestores e funcionários-chave sobre os padrões de conduta e procedimentos de controle.

Empresas de médio porte requerem estrutura mais robusta: designação de responsável específico pelo programa de integridade, com autonomia funcional e acesso direto à alta direção; canal de denúncia independente, preferencialmente gerido por terceiro especializado, com garantia efetiva de anonimato e vedação expressa de retaliação contra denunciantes de boa-fé; procedimentos formais de investigação interna de denúncias recebidas, com prazos definidos, documentação adequada e aplicação de sanções disciplinares quando cabíveis; *due diligence* aprofundada de integridade, incluindo consulta a bases de dados públicas e privadas; auditoria interna do programa de integridade, verificando funcionamento efetivo dos controles e identificando oportunidades de aperfeiçoamento; e relatórios gerenciais periódicos com indicadores de efetividade.

Grandes empresas e companhias abertas devem implementar programas sofisticados, idealmente certificados por padrões internacionais reconhecidos como ISO 37001 (sistema de gestão antissuborno) ou ISO 37301 (sistema de gestão de *compliance*): órgão colegiado de supervisão do programa de integridade, composto por membros independentes da gestão operacional, com atribuição de aprovar políticas, orçamento e relatórios de atividades; profissional de alta hierarquia dedicado exclusivamente à gestão de integridade, reportando-se diretamente ao conselho de administração ou à diretoria executiva, com autonomia para vetar operações de risco e acesso irrestrito a informações e áreas da empresa; análise de riscos baseada em metodologia reconhecida, com mapeamento detalhado de processos críticos, avaliação de probabilidade e impacto de materializações de riscos, e revisão anual considerando mudanças regulatórias, operacionais e de mercado.

A avaliação de programas de integridade para fins de celebração e dosimetria de acordos de não persecução civil deve orientar-se por critério fundamental: efetividade real *versus* mera existência formal. Empresa que possui políticas elaboradas, códigos impressos e procedimentos documentados, mas não os implementa efetivamente, não os divulga adequadamente aos colaboradores, não monitora seu cumprimento e não aplica sanções em casos de violação, mantém programa meramente *protocolar*, sem aptidão para prevenir ou detectar irregularidades. Assim sendo, a demonstração de efetividade exige evidências objetivas: registros de treinamentos

realizados; histórico de utilização do canal de denúncias; documentação de investigações internas conduzidas; comprovação de aplicação de sanções disciplinares em casos pretéritos; evidências de recusas de negócios ou descontinuidade de relacionamentos com terceiros que não atenderam padrões de integridade exigidos; relatórios de auditorias internas e externas, identificando deficiências e documentando correções implementadas.

Padrões internacionais de certificação, especialmente ISO 37001 e ISO 37301, oferecem referencial objetivo para avaliação de programas de integridade. Empresas certificadas por organismos acreditados submeteram-se a auditoria independente que verificou não apenas existência de políticas e procedimentos, mas sua adequação, implementação efetiva e funcionamento contínuo. A certificação, conquanto não constitua garantia absoluta de inexistência de irregularidades, demonstra comprometimento institucional com integridade e existência de controles minimamente adequados.

No contexto brasileiro, o Decreto n. 11.129/2022, que regulamenta a Lei Anticorrupção, estabelece parâmetros para avaliação de programas de integridade, organizados mormente em torno dos seguintes eixos: comprometimento da alta direção; análise de riscos; código de conduta e políticas de integridade; controles internos; e treinamento e comunicação. Esses parâmetros, desenvolvidos para contexto da responsabilização por atos lesivos à administração pública, constituem referência relevante também para avaliação de programas no âmbito de acordos de não persecução civil por improbidade administrativa, dada a proximidade das matérias e a coincidência parcial dos fatos abrangidos por ambos os regimes.

A avaliação deve considerar a adequação do programa aos riscos específicos do setor de atuação da empresa. Organizações que interagem frequente e intensamente com o poder público (construtoras que participam de licitações, prestadoras de serviços públicos mediante concessão ou permissão, fornecedoras de bens e serviços para órgãos públicos, empresas de setores altamente regulados como saúde, educação e meio ambiente) expõem-se a riscos elevados de práticas irregulares, demandando programas mais robustos. Empresas com atuação predominantemente privada e interação reduzida com agentes públicos enfrentam riscos menores, justificando programas mais simples, sem que configure inadequação.

As sanções premiaiais aplicáveis no contexto de acordos envolvendo pessoas jurídicas manifestam-se em diversas modalidades, todas voltadas a incentivar comportamentos alinhados ao interesse público. A redução de multas civis constitui o prêmio mais frequente e direto: empresa

que comprove existência de programa de integridade efetivo à época dos fatos pode obter redução percentual da multa-base, em reconhecimento de que a irregularidade constituiu desvio pontual praticado contra controles existentes, revelando menor grau de culpabilidade. A redução deve ser proporcional à robustez e efetividade do programa, podendo variar, conforme proposta anteriormente apresentada, de quinze a trinta por cento da multa-base.

Empresa que coopere efetivamente com investigações, fornecendo documentos relevantes, identificando responsáveis, revelando ramificações do esquema ilícito e contribuindo substantivamente para elucidação dos fatos, merece redução adicional de sanções, podendo chegar, conforme a relevância da colaboração, a vinte e cinco por cento da multa-base. A colaboração deve ser avaliada não apenas quantitativamente, pelo volume de informações prestadas, mas qualitativamente, pela relevância dos dados para desarticulação de esquemas, localização de bens desviados e identificação de outros envolvidos.

Autodenúncia realizada antes de qualquer investigação externa constitui comportamento que deve ser particularmente premiado, pois revela comprometimento organizacional com integridade e disposição para corrigir irregularidades mesmo quando não detectadas por órgãos externos. Empresa que identifica internamente irregularidades, investiga adequadamente, aplica sanções disciplinares aos responsáveis, corrige as falhas de controle que permitiram a ocorrência e, voluntariamente, comunica os fatos ao Ministério Público antes de qualquer investigação oficial, pode obter redução de até cinquenta por cento da multa-base, além de tratamento mais favorável quanto a outras sanções.

A abreviação de prazos de sanções restritivas constitui outra modalidade de sanção premial aplicável. Empresa submetida a proibição de contratar com o poder público por determinado período pode obter redução desse prazo mediante cumprimento antecipado e integral de obrigações pecuniárias assumidas no acordo, implementação efetiva de programa de integridade robusto com verificação por auditoria externa independente, e ausência de novas irregularidades durante período de observação.

Rafael Carvalho Rezende Oliveira e Marcelo Mazzola²⁶⁴ sugerem que “poderiam os envolvidos estabelecer a previsão de desconto para pagamento à vista ou antecipado do valor avençado, como forma de estimular a efetivação do cumprimento das obrigações financeiras do

²⁶⁴ OLIVEIRA, Rafael Carvalho Rezende; MAZZOLA, Marcelo. Sanções premiaias e o acordo de não persecução civil. *Migalhas*, São Paulo, 31 maio 2022. Disponível em: <<https://www.migalhas.com.br/depeso/367054/sancoes-premiaais-e-o-acordo-de-nao-persecucao-civil>>. Acesso em: 10 out. 2025.

acordo”. A vantagem, nessa hipótese, consistiria no “recebimento mais célere do valor indicado no acordo para as obrigações financeiras assumidas pelo investigado/demandado, o que justificaria a concessão do desconto”.

Outra possibilidade, na linha proposta pelos autores, seria:

[...] a estipulação de obrigações de fazer e da realização de investimentos em substituição do valor da multa, com a fixação de metas e benefícios ao investigado/demandado, caso o adimplemento ocorra antes dos respectivos marcos temporais²⁶⁵.

Por exemplo, ao invés de impor multa pecuniária, o acordo poderia prever que a empresa realize investimentos equivalentes em melhorias de controles internos, treinamentos de colaboradores, contratação de consultoria especializada para reestruturação de processos críticos ou implementação de sistemas tecnológicos de monitoramento, estabelecendo-se metas temporais e concedendo-se benefícios (redução de valores nas etapas subsequentes ou abreviação de prazos) quando as metas forem antecipadas. Os autores exemplificam: “se o investigado/denunciado realizar sua obrigação antes da meta fixada, terá uma vantagem na próxima fase (por exemplo, mais tempo ou mesmo a redução do montante a investir etc.)”²⁶⁶. Essa sistemática “pode satisfazer com maior intensidade o resultado subjacente à própria sanção de improbidade”, evitando “desperdício de tempo e de recursos públicos” e assegurando que os investimentos sejam direcionados precisamente às áreas que demandam aperfeiçoamento²⁶⁷.

Certificações e reconhecimentos públicos podem constituir sanções premiais relevantes para empresas preocupadas com reputação e imagem institucional. Empresa que cumpra integralmente ANPC, implemente programa de integridade robusto e certificado, e demonstre, mediante auditoria externa, manutenção de controles efetivos por período determinado, poderia receber certificação pública, atestando conformidade e comprometimento com integridade.

A extinção antecipada de sanções em virtude do cumprimento integral das obrigações igualmente constitui modalidade premial relevante. Empresa submetida a determinadas restrições (proibição de contratar, por exemplo) que cumpra integralmente e antecipadamente todas as obrigações pecuniárias, implemente programa de integridade efetivo e demonstre ausência de novas irregularidades poderia obter extinção antecipada das sanções restritivas, recuperando

²⁶⁵ Ibid.

²⁶⁶ Ibid.

²⁶⁷ Ibid.

plenamente sua capacidade de contratar com o poder público antes do prazo originalmente estabelecido.

A utilização de sanções premiais e a imposição de programas de integridade em acordos de não persecução civil suscitam, contudo, questionamentos e debates doutrinários que merecem atenção. Critica-se, por vezes, que a concessão de benefícios a empresas que implementem programas de *compliance* corresponderia a recompensar comportamento que deveria ser ordinário e esperado de qualquer organização empresarial responsável. Segundo essa perspectiva, empresa que atua em conformidade com o ordenamento jurídico e mantém controles adequados estaria apenas cumprindo obrigação legal básica, não merecendo prêmio ou tratamento favorecido.

A crítica, embora compreensível, não procede integralmente. A existência de sistema de integridade robusto e efetivo não é, atualmente, obrigação legal geral para todas as empresas, exceto quanto aos entes tratados pela Lei n. 13.303/2016 (empresas públicas e sociedades de economia mista)²⁶⁸ e em casos específicos previstos na nova Lei de Licitações (Lei n. 14.133/2021). Não há, no ordenamento brasileiro, obrigação legal universal de manutenção de programas de *compliance*, de sorte que sua existência constitui comportamento voluntário que excede exigências mínimas legais, justificando tratamento premial.

Enfim, a adequada articulação entre programas de integridade e sanções premiais²⁶⁹ no contexto dos acordos de não persecução civil envolvendo empresas constitui elemento essencial da moderna responsabilização corporativa por atos de improbidade administrativa. Transcendendo a lógica meramente punitiva, essa articulação permite que o instituto contribua não apenas para sancionamento do passado, mas também para construção de futuro empresarial mais íntegro, alinhando interesses privados e públicos na promoção da probidade administrativa e na preservação dos valores constitucionalmente protegidos.

²⁶⁸ ZENKNER, Marcelo. O impacto dos resultados das investigações internas corporativas em processos judiciais: a importância da autorrevelação voluntária para a reputação empresarial e para a defesa do interesse público. In: SEGURA, Larissa Garrido Benetti (Org.); KEPPEL, Luiz Fernando Tomasi; ZENKNER, Marcelo (Coords.). *Sistema de integridade e Poder Judiciário: estudos em homenagem ao ministro Luiz Fux*. Belo Horizonte: Fórum, 2022. p. 187-222.

²⁶⁹ “Eis o potencial do *compliance* como mecanismo de atuação da função promocional do direito, em complemento da sua função repressiva, cujos contornos remontam à lição de Norberto Bobbio [...]” (OLIVA, Milena Donato; SILVA, Rodrigo da Guia. Origem e evolução histórica do *compliance* no direito brasileiro. In: CUEVA, Ricardo Villas Bôas; FRAZÃO, Ana (Coords.). *Compliance: perspectivas e desafios dos programas de conformidade*. Belo Horizonte: Fórum, 2018. p. 29-51. p.47).

4.6 OUTROS ASPECTOS JURÍDICO-EMPRESARIAIS RELEVANTES

A celebração do acordo de não persecução civil por pessoa jurídica suscita, ainda, outras questões específicas de direito empresarial que merecem análise articulada em razão de sua relevância prática e de seus impactos sobre a validade e eficácia do ajuste. Tais questões perpassam pela competência e representação dos órgãos societários, desaguando nos procedimentos internos de investigação e nos impactos operacionais decorrentes do acordo.

A deliberação sobre a celebração do ANPC constitui ato de disposição com repercussões patrimoniais e reputacionais significativas, exigindo observância rigorosa das formalidades previstas na legislação societária e nos atos constitutivos da empresa. Em sociedades limitadas, por exemplo, a competência para deliberar pode variar conforme o valor envolvido e a estrutura de governança adotada: questões de menor monta podem ser decididas pelos administradores dentro de seus poderes de gestão ordinária, enquanto acordos de maior vulto e que impliquem assunção de obrigações extraordinárias podem exigir deliberação dos sócios, nos termos do art. 1.071 do Código Civil. Nas sociedades anônimas, especialmente as de capital aberto, por outro lado, a competência distribui-se entre assembleia geral, conselho de administração e diretoria, conforme a Lei n. 6.404/1976 e o estatuto social, sendo que acordos envolvendo valores significativos ou alterações na estrutura operacional da companhia – como implementação de programas de *compliance* – podem exigir deliberação da assembleia geral ou, ao menos, do conselho de administração.

A validade do acordo está condicionada à regular deliberação do órgão competente, com observância dos quóruns de instalação e deliberação previstos em lei e no estatuto ou contrato social. A ausência de deliberação adequada pode viciar o acordo e gerar responsabilidade pessoal dos administradores que o celebraram sem competência. Em casos de urgência ou quando a empresa estiver sob investigação por justificativa jurídica que demande sigilo, a convocação e realização da deliberação devem equilibrar a necessidade de agilidade com as garantias de informação e participação dos sócios ou acionistas, recomendando-se a adoção de procedimentos que assegurem a confidencialidade necessária sem comprometer a regularidade da deliberação. A ata da deliberação deve registrar adequadamente os fundamentos da decisão, os valores envolvidos e as principais obrigações assumidas, constituindo documento essencial para demonstrar a regularidade do ato e a boa-fé da empresa na celebração do acordo.

Questão complexa refere-se à delimitação entre a responsabilidade da pessoa jurídica e a responsabilidade pessoal de seus administradores, dirigentes e controladores. O ANPC celebrado pela empresa não exonera automaticamente as pessoas físicas que participaram diretamente do ato ímprobo, sendo necessário acordo específico para cada uma delas, nos termos do art. 3º, §1º, da Lei n. 8.429/1992, que condiciona a responsabilização de sócios, cotistas, diretores e colaboradores à comprovação de participação e benefícios diretos.

A responsabilização conjunta de pessoa jurídica e administrador pode gerar questões sobre solidariedade, regresso e proporcionalidade das obrigações assumidas, devendo-se assegurar, quando ambos celebram acordos distintos relativos ao mesmo fato, coerência entre os termos e evitar duplicidade de ressarcimento ou contradições nas obrigações assumidas. A empresa pode ser chamada a responder por atos de seus administradores mesmo quando estes agiram com desvio de finalidade ou abuso de poder, aplicando-se a teoria da aparência e a proteção da boa-fé de terceiros, hipótese em que o acordo pode prever direito de regresso da empresa contra o administrador faltoso.

A celebração do ANPC por empresas deve ser precedida de cuidadosa análise interna (*due diligence*) para identificação de todos os fatos relevantes e avaliação adequada dos riscos envolvidos, incluindo revisão de documentos, entrevistas com funcionários-chave, análise de controles internos e identificação de eventuais outros ilícitos conexos. Essa análise prévia permite não apenas a adequada avaliação do acordo, mas também a identificação de medidas corretivas necessárias e a estruturação de obrigações proporcionais aos riscos identificados, de modo que sua realização inadequada pode comprometer a efetividade do ajuste e gerar questionamentos posteriores sobre sua adequação. A realização de auditoria interna robusta constitui elemento essencial para a identificação completa dos fatos e a demonstração de boa-fé da empresa, devendo ser realizada por profissionais independentes e experientes, com acesso irrestrito a documentos e pessoas, e seus resultados devem ser compartilhados com o Ministério Público ou pessoa jurídica lesada, constituindo elemento fundamental para a negociação do acordo. A omissão de informações relevantes ou a realização de auditoria superficial pode comprometer a validade do ANPC.

O processo de negociação e celebração do acordo deve observar rigorosos padrões de governança corporativa, assegurando-se a independência das decisões em relação a interesses pessoais de administradores ou controladores envolvidos nos fatos investigados. Em casos de conflito de interesses, deve-se constituir comitê independente para condução das negociações. A

transparência interna sobre o processo de negociação é essencial para assegurar o comprometimento organizacional com o acordo e sua implementação efetiva, incluindo comunicação adequada aos funcionários, fornecedores e demais *stakeholders* sobre as medidas adotadas e os compromissos assumidos. O processo decisório deve ser documentado adequadamente, criando-se trilha de auditoria que permita verificação posterior da regularidade dos procedimentos adotados e da fundamentação das decisões tomadas.

A celebração do ANPC pode gerar impactos significativos na atividade empresarial, incluindo restrições operacionais, obrigações de *compliance* e custos adicionais de monitoramento. Tais impactos devem ser adequadamente dimensionados durante a negociação a fim de se assegurar a viabilidade econômica do cumprimento das obrigações assumidas. O acordo pode exigir alterações na estrutura organizacional, sistemas de controle e processos operacionais da empresa, demandando investimentos significativos e prazo adequado para implementação, cuja viabilidade deve ser cuidadosamente avaliada durante a negociação.

Por derradeiro, determinadas categorias de pessoas jurídicas podem estar excluídas da possibilidade de celebração do ANPC em razão de sua natureza, finalidade ou regime jurídico específico. Empresas constituídas com a finalidade de praticar atividades ilícitas (tráfico de drogas, lavagem de dinheiro), verdadeiras organizações criminosas, não possuem legitimidade para acordos dessa natureza, aplicando-se exclusivamente o regime repressivo. Pessoas jurídicas em processo de liquidação ou falência apresentam questões específicas quanto à legitimidade e capacidade para assumir obrigações futuras, devendo-se analisar a competência dos órgãos de administração da crise empresarial e a viabilidade econômica do cumprimento das obrigações acordadas. Entidades que perderam a personalidade jurídica em razão de dissolução compulsória da empresa carecem de legitimidade para celebrar acordos, devendo a responsabilização dirigir-se aos sócios ou administradores, conforme o caso.

A adequada consideração dessas questões jurídico-empresariais constitui pressuposto para que o ANPC envolvendo empresas alcance sua finalidade sem comprometer a segurança das relações societárias ou a efetividade do instrumento consensual.

4.7 QUANTIFICAÇÃO DO DANO E DIVERGÊNCIA ENTRE ÓRGÃOS

A quantificação precisa do dano ao erário constitui elemento essencial do acordo de não persecução civil, uma vez que o ressarcimento integral figura como cláusula obrigatória e inegociável, nos termos do art. 17-B, *caput*, da Lei n. 8.429/1992. Tratando-se de acordos envolvendo empresas, a complexidade dessa quantificação frequentemente se amplifica em razão da natureza das operações, da multiplicidade de transações envolvidas e da sofisticação dos esquemas utilizados para ocultação ou desvio de recursos públicos.

A Lei n. 14.230/2021 introduziu o § 3º ao art. 17-B, estabelecendo que “para fins de apuração do valor do dano a ser ressarcido, deverá ser realizada a oitiva do Tribunal de Contas competente, que se manifestará, com indicação dos parâmetros utilizados, no prazo de 90 (noventa) dias”. Essa disposição normativa, que visava a conferir maior tecnicidade à quantificação do dano mediante participação dos Tribunais de Contas, órgãos constitucionalmente vocacionados ao controle externo da administração financeira e orçamentária, gerou controvérsias significativas quanto à sua constitucionalidade e aos seus efeitos práticos sobre a dinâmica de celebração dos acordos. Não obstante as discussões suscitadas, sustenta-se a validade e a pertinência do dispositivo, cujas finalidades e vantagens práticas justificam sua manutenção no ordenamento jurídico.

O Ministro Alexandre de Moraes, do Supremo Tribunal Federal, em decisão monocrática proferida na ADI 7236, suspendeu liminarmente a eficácia do referido dispositivo. O fundamento central da suspensão reside na percepção de que a norma, ao condicionar o cálculo do ressarcimento à manifestação da Corte de Contas, transmudaria o acordo em ato complexo, interferindo indevidamente na autonomia funcional constitucionalmente assegurada ao Ministério Público. Segundo o Ministro, “a medida condiciona o exercício da atividade-fim do Ministério Público à atuação da Corte de Contas”, o que configuraria “possível interferência na autonomia funcional do MP”, violando os arts. 127 e 128 da Constituição Federal²⁷⁰.

Ademais, o *decisum* destacou que a fixação de prazo para manifestação dos Tribunais de Contas, mediante lei ordinária de iniciativa parlamentar, afetaria as prerrogativas de autonomia e autogoverno dessas Cortes, que detêm iniciativa legislativa reservada para matérias concernentes

²⁷⁰ STF, ADI n. 7236 MC / DF, Relator: Min. Alexandre de Moraes, Data de julgamento: 27/12/2022.

à sua organização e funcionamento, conforme interpretação sistemática dos artigos 73, 75 e 96, II, “d”, da Constituição Federal, reiteradamente reconhecida pela jurisprudência do Pretório Excelso.

A despeito da fundamentação apresentada na decisão liminar, a exigência de oitiva do Tribunal de Contas possui racionalidade própria que transcende eventuais questionamentos sobre interferência na autonomia do Ministério Público. Como observa a doutrina,

a oitiva do Tribunal de Contas para definição do valor a ser ressarcido é obrigatória, porque será ele que, ao final, julgará as contas da administração pública. Ainda que muitos Ministérios Públicos e entes da federação possuam corpo técnico qualificado para realizar a apuração do valor exato do ressarcimento ao erário, a participação do órgão de controle orçamentário afasta a possibilidade de, oportunamente, haver discordância do órgão de controle quanto ao dano indicado no acordo celebrado. Afinal, caso o acordo seja mal celebrado e não haja reparação integral do dano – tal como exige a legislação (art. 17-B, I, da LIA) –, as contas da administração serão rejeitadas e, conseqüentemente, o acordo, que tinha por escopo encerrar a questão, não alcançará êxito, gerando a possibilidade de responsabilização administrativa do membro do órgão celebrante (MP ou Administração), além de conseqüências político/administrativas como multas e necessidade de reparação do dano complementar pelo agente ímprobo²⁷¹.

A participação do Tribunal de Contas, longe de configurar subordinação, constitui colaboração institucional que confere maior segurança jurídica ao acordo e previne divergências futuras que comprometeriam sua efetividade.

A suspensão cautelar do dispositivo, pendente de referendo pelo Plenário do STF – atualmente em julgamento na referida ADI 7236, com vistas sucessivas dos Ministros Gilmar Mendes e Edson Fachin –, gera conseqüências práticas relevantes para acordos envolvendo empresas. Enquanto vigente a suspensão liminar da obrigatoriedade de oitiva, a quantificação do dano passa a ser estabelecida primordialmente pelos celebrantes do acordo – Ministério Público ou pessoa jurídica lesada e o investigado/réu –, com base em elementos técnicos disponíveis nos autos da investigação, eventuais perícias contábeis realizadas e documentação apresentada pela própria empresa.

Essa autonomia na quantificação, conquanto preservadora da independência funcional do Ministério Público, suscita questões relevantes quanto à uniformidade de critérios e à possibilidade de divergências entre diferentes órgãos de controle. Situações concretas podem revelar discrepâncias significativas entre o valor do dano calculado pelo Ministério Público para fins de

²⁷¹ GAJARDONI, Fernando da Fonseca; FRANCO, Fernão Borba; CRUZ, Luana Pedrosa de Figueiredo; GOMES JR., Luiz Manoel; FAVRETO, Rogério. *Comentários à nova Lei de Improbidade Administrativa*. 6. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2023. Ebook.

acordo e aquele apurado pelo Tribunal de Contas em procedimento paralelo de tomada de contas especial ou em auditoria sobre os mesmos fatos.

Tais divergências podem decorrer de diferentes metodologias aplicadas na apuração do prejuízo. Ademais, o momento da avaliação pode influenciar significativamente o resultado: o acordo, celebrado durante investigação ainda em curso, baseia-se em elementos probatórios parciais, ao passo que o julgamento de contas pelo Tribunal de Contas, realizado após instrução completa, pode revelar elementos adicionais que alterem substancialmente a quantificação.

A inexistência de vinculação do acordo aos cálculos do Tribunal de Contas não implica, todavia, que a manifestação dessa Corte seja irrelevante²⁷². Embora não obrigatória por força da aludida suspensão liminar, a oitiva voluntária do Tribunal de Contas pode constituir elemento valioso para conferir maior segurança jurídica à quantificação, especialmente em casos complexos envolvendo grandes empresas, múltiplas transações ao longo de período extenso, ou situações em que a metodologia de cálculo do prejuízo demande expertise técnica especializada em contabilidade pública ou análise orçamentário-financeira.

A solução mais adequada para harmonização entre as atuações do Ministério Público e dos Tribunais de Contas parece residir no estabelecimento de canais institucionais de diálogo e cooperação, mediante acordos de cooperação técnica ou protocolos que prevejam troca de informações, compartilhamento de perícias e estabelecimento de metodologias comuns de quantificação de danos ao erário. Essa articulação institucional, fundada no respeito recíproco às competências constitucionais de cada órgão, permitiria que os Tribunais de Contas contribuíssem tecnicamente para a adequada quantificação do dano nos acordos, sem que isso implicasse condicionamento ou subordinação da atuação ministerial.

Especificamente quanto a empresas, a divergência entre órgãos quanto à quantificação do dano pode gerar insegurança jurídica significativa. Empresa que celebra acordo com o Ministério Público, ressarcindo integralmente o valor nele estabelecido, pode deparar-se posteriormente com decisão do Tribunal de Contas que apure valor superior para o mesmo dano, gerando questionamentos sobre eventual *bis in idem* ou sobre a subsistência de obrigação remanescente.

A relação entre o ANPC e eventuais decisões dos Tribunais de Contas sobre os mesmos fatos apresenta complexidade que demanda atenção. A jurisprudência do Superior Tribunal de

²⁷² “A negociação do acordo não lhe compete e nem o valor que a Corte de Contas entender como correto terá força vinculante em relação a terceiros” (ARAUJO, Valter Shuenquener de. *Lei de Improbidade Administrativa*. Belo Horizonte: Fórum, 2023. p.306).

Justiça consolidou entendimento de que não configura *bis in idem* a coexistência de título executivo extrajudicial oriundo de acórdão de Tribunal de Contas e sentença condenatória em ação de improbidade administrativa que determinem ressarcimento ao erário referente aos mesmos fatos, *desde que observada a dedução do valor da obrigação primeiramente executada no momento da execução do título remanescente*²⁷³.

A Lei n. 14.230/2021 positivou esse entendimento ao estabelecer, no § 6º do art. 12, que “se ocorrer lesão ao patrimônio público, a reparação do dano a que se refere esta Lei deverá deduzir o ressarcimento ocorrido nas instâncias criminal, civil e administrativa que tiver por objeto os mesmos fatos”. Aplicando-se essa lógica ao ANPC homologado judicialmente, que constitui título executivo judicial, conclui-se que sua coexistência com decisão do Tribunal de Contas não configura *bis in idem* vedado, devendo haver compensação dos valores pagos em uma esfera no momento da execução na outra, impedindo-se constrição patrimonial além do efetivo prejuízo apurado.

Enfim, a pendência de julgamento definitivo pelo Plenário do STF na ADI 7236 mantém incerteza normativa sobre o tema em exame. Eventual confirmação da inconstitucionalidade consolidaria o entendimento de que a quantificação do dano nos acordos compete primordialmente aos celebrantes, sem participação obrigatória dos Tribunais de Contas. Na hipótese de reversão da liminar, por outro lado, reestabelecer-se-ia a exigência de oitiva, demandando regulamentação sobre aspectos procedimentais como prazos, efeitos da manifestação e consequências de eventual divergência entre o cálculo ministerial e aquele apresentado pela Corte de Contas.

A pendência de julgamento definitivo pelo Plenário do STF na ADI 7236 mantém incerteza normativa transitória sobre a obrigatoriedade da oitiva. Defende-se, contudo, a improcedência do pleito em específico e a preservação do § 3º do art. 17-B, cuja redação revela-se proporcional aos objetivos de assegurar quantificação técnica do dano, prevenir divergências entre órgãos de controle e conferir maior segurança jurídica aos acordos celebrados. A eventual confirmação definitiva da constitucionalidade do dispositivo consolidaria modelo de cooperação institucional entre Ministério Público e Tribunais de Contas que fortalece, em vez de enfraquecer, a tutela da probidade administrativa.

²⁷³ STJ. 1ª Turma. REsp 1.413.674-SE, Rel. Min. Olindo Menezes (Desembargador Convocado do TRF 1ª Região), Rel. para acórdão Min. Benedito Gonçalves, julgado em 17/5/2016 (Info 584).

Enquanto persistir a suspensão liminar, a celebração de acordos envolvendo empresas deve buscar, sempre que possível, a oitiva voluntária dos Tribunais de Contas, documentando robustamente a metodologia de quantificação adotada, utilizando perícias técnicas idôneas e estipulando cláusulas que prevejam mecanismos de ajuste caso sobrevenham elementos que evidenciem substancial discrepância entre o valor acordado e o efetivo prejuízo causado, práticas que se revelarão ainda mais essenciais caso o dispositivo seja definitivamente restabelecido.

4.8 FORMAS DE CONTROLE

O acordo de não persecução civil, conquanto constitua instrumento consensual de responsabilização por atos de improbidade administrativa, não se furta a mecanismos de controle destinados a assegurar sua conformidade com o ordenamento jurídico e sua adequação ao interesse público.

A natureza negocial do instituto não implica discricionariedade absoluta dos celebrantes, tampouco ausência de fiscalização sobre o conteúdo pactuado. Ao revés, tratando-se de ajuste que versa sobre interesse transindividual de natureza difusa e que envolve aplicação ou afastamento de sanções de elevada gravidade, revelam-se indispensáveis controles institucionais que assegurem a legalidade, razoabilidade e proporcionalidade das soluções negociadas. Esses controles manifestam-se em diferentes momentos e instâncias, assumindo características distintas conforme o responsável por sua realização e o estágio em que se encontra a negociação ou execução do acordo.

O controle interno realizado pelo *Parquet* constitui primeira instância de fiscalização da adequação do ANPC. A Lei n. 8.429/1992, em seu art. 17-B, § 1º, II, estabelece que a celebração do acordo depende, *quando firmado antes do ajuizamento da ação*, de “aprovação, no prazo de até 60 (sessenta) dias, pelo órgão do Ministério Público competente para apreciar as promoções de arquivamento de inquéritos civis”. Cuida-se, portanto, de controle endógeno realizado por órgão revisor da instituição ministerial, que avalia a conveniência, oportunidade e legalidade do ajuste proposto pelo membro do Ministério Público responsável pela investigação ou pela condução da ação.

Esse controle interno possui relevância singular no contexto de acordos envolvendo pessoas jurídicas, dada a complexidade das questões econômicas, organizacionais e técnicas

frequentemente envolvidas. A avaliação pela instância revisora permite correção de eventuais impropriedades antes da submissão do acordo à homologação judicial, conferindo maior segurança jurídica ao ajuste e reduzindo riscos de sua posterior invalidação.

O órgão revisor deve verificar se foram adequadamente considerados os critérios estabelecidos no art. 17-B, § 2º, da Lei de Improbidade, especialmente a personalidade do agente, a natureza, as circunstâncias, a gravidade e a repercussão social do ato de improbidade, bem como as vantagens, para o interesse público, da rápida solução do caso. Deve, ainda, aferir se o acordo contempla o ressarcimento integral do dano e a reversão da vantagem indevida obtida, elementos obrigatórios nos termos do art. 17-B, I e II, da lei de regência, consoante já destacado.

A recusa de aprovação pelo órgão revisor deve ser fundamentada, ocasião em que deve explicitar as razões pelas quais o acordo proposto não atende aos requisitos legais ou não se revela adequado ao caso concreto. Motivação genérica ou meramente protocolar não satisfaz a exigência de fundamentação, violando o devido processo legal e sujeitando-se a controle de legalidade. O membro do Ministério Público responsável pela proposta pode, diante da recusa, reformular o acordo de modo a atender às observações do órgão revisor. Esse controle interno, conquanto não definitivo (pois o acordo ainda dependerá de homologação judicial para produzir efeitos), constitui filtro relevante que contribui para uniformização da atuação institucional do *Parquet* e para aperfeiçoamento da qualidade dos acordos submetidos ao Poder Judiciário.

Por sua vez, o controle judicial mediante homologação constitui mecanismo central e inafastável de fiscalização do ANPC. A Lei n. 8.429/1992, em seu art. 17-B, § 1º, III, estabelece que a celebração do acordo depende de homologação judicial, independentemente de ocorrer antes ou depois do ajuizamento da ação de improbidade administrativa. Essa exigência distingue o acordo de não persecução civil dos acordos de leniência previstos na legislação anticorrupção, antitruste e do sistema financeiro nacional, que não demandam homologação judicial para produção de efeitos, sujeitando-se apenas a eventual controle jurisdicional posterior mediante provocação de interessado²⁷⁴.

²⁷⁴ LEAL JÚNIOR, João Carlos; CAVALI, Marcelo Costenaro. Do controle judicial no acordo de não persecução cível. *Scientia Iuris*, Londrina, v. 28, n.2, p. 131-148, jul. 2024.

A opção legislativa pela exigência de homologação judicial do acordo de não persecução civil justifica-se pelas particularidades do regime de responsabilização por improbidade administrativa. Como observa Mateus Silveira²⁷⁵,

[...] no cenário de legitimidade disjuntiva e concorrente, a homologação pelo Poder Judiciário desempenha o papel relevante de tornar incontornável a ciência da celebração de acordo na esfera da improbidade pelos órgãos legitimados, que serão necessariamente intimados em juízo. Ademais, é no âmbito do processo judicial de homologação que poderão ser apreciadas eventuais divergências entre tais órgãos acerca dos termos da solução negociada, conferindo-se segurança jurídica para a conclusão do instrumento.

O controle judicial não se limita à verificação meramente formal de regularidade dos requisitos legais, devendo abranger análise substantiva da adequação das obrigações impostas aos critérios de proporcionalidade, razoabilidade e interesse público. No plano formal, compete ao magistrado aferir a presença dos requisitos de existência, validade e eficácia do negócio jurídico, assim como o atendimento aos requisitos específicos da Lei de Improbidade, todos já verificados anteriormente. A ausência de qualquer dos elementos inviabiliza a homologação, devendo o juiz determinar a correção das irregularidades ou, quando insanáveis, recusar a chancela jurisdicional ao ajuste²⁷⁶.

No plano substancial, o controle judicial transcende aspectos meramente formais para avaliar o conteúdo das obrigações pactuadas. O art. 17-B, § 2º, da Lei nº 8.429/1992 estabelece parâmetros que devem orientar não apenas a celebração do acordo pelos legitimados, mas também sua posterior análise pelo Poder Judiciário. Como ressalta o Ministro Herman Benjamin²⁷⁷, do Superior Tribunal de Justiça:

[...], o juiz controlaria, também, o próprio conteúdo da convenção, verificando – após eventual oitiva das vítimas do dano reconhecido (que devem ser integradas ao debate) – se a avença atende as expectativas da coletividade à luz de particularidades subjetivas e objetivas da causa, bem como do princípio constitucional da razoável duração do processo, inclusive na fase satisfativa (arts. 5º, LXXVIII, da CF e 4º do CPC).

O Ministro destaca, ademais, que:

²⁷⁵ SILVEIRA, Mateus Camilo Ribeiro da. *Acordo de não persecução civil no âmbito da Lei de Improbidade Administrativa*. São Paulo: Centro de Estudos da Procuradoria-Geral do Estado de São Paulo, 2023. p.241.

²⁷⁶ LEAL JÚNIOR, João Carlos; CAVALI, Marcelo Costenaro. Do controle judicial no acordo de não persecução civil. *Scientia Iuris*, Londrina, v. 28, n.2, p. 131-148, jul. 2024.

²⁷⁷ BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. *Agravo em recurso especial n. 1.570.781 – RS*. Improbidade administrativa. Acordo. Art. 17, I, da lei 8.429/1992, na redação da Lei 13.964/2019 [...]. Requerente: Ministério Público do Estado do Rio Grande do Sul. Requerido: Rossieli Soares da Silva. Relator: Min. Herman Benjamin, 19 abr. 2022. Disponível em: <<https://www.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/stj/1555859893>>. Acesso em: 10 fev. 2024.

[...] o art. 17-B, § 2º, da LIA, na redação dada pela Lei 14.230/2021 – já apontando diretriz interpretativa sobre o tema –, é expresso no sentido de que o acordo (sic: o seu conteúdo) deverá considerar “a personalidade do agente, a natureza, as circunstâncias, a gravidade e a repercussão social do ato de improbidade, bem como as vantagens, para o interesse público, da rápida solução do caso”²⁷⁸.

Conclui que esse aspecto será avaliado pelo Poder Judiciário “no instante em que provocado a apreciar a avença, podendo, portanto, recusar a homologação quando entender que o conteúdo do acordo não preserva, à luz das particularidades da causa, o interesse público na tutela da probidade administrativa”²⁷⁹.

O controle substancial não autoriza, todavia, que o magistrado substitua as escolhas realizadas pelos celebrantes por sua própria avaliação sobre qual seria a solução mais adequada ao caso concreto. Como adverte Silveira²⁸⁰, o controle “deve ser realizado com contenção e deferência às escolhas realizadas pelos órgãos legitimados, a quem a legislação atribuiu o papel de negociação do acordo”, de modo que o exame judicial “deve resultar em recusa à homologação, se as convenções ajustadas escaparem, de forma patente, dos parâmetros legalmente instituídos para a modulação do sancionamento”.

Trata-se de reconhecer que o protagonismo na definição do conteúdo do acordo pertence aos legitimados e ao investigado ou demandado, cabendo ao Poder Judiciário o controle de juridicidade que identifique desproporcionalidades manifestas, violações a direitos fundamentais ou desrespeito a elementos obrigatórios previstos em lei, sem adentrar no mérito das escolhas discricionárias realizadas pelas partes dentro dos limites legais.

Em caso de identificação de inadequações, insuficiência ou desproporcionalidade no conteúdo do acordo, ao magistrado não compete proceder diretamente à modificação das cláusulas pactuadas, cabendo a si devolver os autos aos celebrantes para que reformulem a proposta, realizando os ajustes necessários. Essa solução, aplicada por analogia a partir do regime jurídico do acordo de não persecução penal – ANPP (art. 28-A, § 5º, do Código de Processo Penal), preserva a natureza consensual do instituto e respeita a autonomia das partes, permitindo que sejam elas próprias, e não o juiz, a definir o novo conteúdo do ajuste²⁸¹. Somente na hipótese de os celebrantes não promoverem as adequações indicadas pelo magistrado, mantendo proposta manifestamente

²⁷⁸ Ibid.

²⁷⁹ Ibid.

²⁸⁰ SILVEIRA, Mateus Camilo Ribeiro da. *Acordo de não persecução civil no âmbito da Lei de Improbidade Administrativa*. São Paulo: Centro de Estudos da Procuradoria-Geral do Estado de São Paulo, 2023. p.241.

²⁸¹ GOMES JÚNIOR, Luiz Manoel; LIMA, Diogo de Araujo Lima. Aspectos gerais e controvertidos do Acordo de Não Persecução Cível. *Revista do Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro*, Rio de Janeiro, n.80, abr./jun. 2021.

irregular ou desproporcional, é que se justifica a recusa definitiva de homologação, com devolução dos autos ao Ministério Público para que, se entender pertinente, ajuíze a ação cabível ou prossiga com a investigação.

O juiz pode recusar homologação de acordo que contemple obrigações manifestamente desproporcionais, seja por excesso que inviabilize a atividade empresarial, seja por insuficiência que esvazie o caráter sancionatório. Acordo que imponha a empresa obrigações pecuniárias incompatíveis com sua capacidade econômica, comprometendo a viabilidade da continuidade operacional e, conseqüentemente, a preservação de empregos e o cumprimento de obrigações perante credores legítimos, viola o art. 12, § 3º, da Lei n. 8.429/1992, que determina sejam considerados “os efeitos econômicos e sociais das sanções, de modo a viabilizar a manutenção de suas atividades”. Por outro lado, acordo que contemple sanções ínfimas em relação à gravidade da infração, extensão do dano e repercussão social do ato de improbidade frustra a finalidade repressiva e pedagógica do instituto, caracterizando solução inadequada ao interesse público na tutela da probidade administrativa.

Especificamente quanto a acordos envolvendo pessoas jurídicas, o controle judicial deve considerar aspectos técnicos complexos relacionados à capacidade econômico-financeira da empresa, viabilidade de programas de integridade exigidos e proporcionalidade das sanções ao porte e perfil de risco organizacional. O magistrado pode, quando necessário à adequada compreensão desses aspectos, requisitar informações complementares aos celebrantes, assegurando que a decisão sobre homologação se baseie em elementos concretos e não em presunções ou avaliações superficiais. A complexidade técnica não justifica, todavia, que o juiz abdique de realizar controle efetivo, mas apenas que esse controle se desenvolva com atenção às especificidades da matéria e, quando necessário, com auxílio de expertise especializada.

A homologação judicial confere ao acordo natureza de título executivo judicial, nos termos do art. 515, II e III, do Código de Processo Civil, o que permite sua execução direta em caso de descumprimento, sem necessidade de processo de conhecimento prévio. Ela permite, ainda, que eventual descumprimento seja imediatamente comunicado ao Juízo, que poderá determinar as medidas cabíveis, incluindo execução de cláusula penal, vencimento antecipado de obrigações e outras conseqüências eventualmente previstas no instrumento.

Também o controle social constitui modalidade relevante de fiscalização de acordos de não persecução civil. A publicidade dos atos processuais, princípio constitucional consagrado no

art. 93, IX, da Constituição, aplica-se integralmente ao procedimento de *homologação* do acordo, ressalvadas situações excepcionais em que o sigilo se justifique para proteção de informações empresariais estratégicas cuja divulgação possa comprometer desproporcionalmente a posição competitiva da empresa ou violar segredos industriais protegidos por lei. A publicação do inteiro teor do acordo homologado²⁸² (ou do extrato da deliberação²⁸³), prática adotada por diversos órgãos do Ministério Público em cumprimento a normas regimentais, permite que a sociedade civil, a imprensa, entidades de controle social e cidadãos interessados conheçam os termos da solução negociada e, se identificarem irregularidades ou inadequações, apresentem impugnações ou questionamentos ao Poder Judiciário.

O controle social revela-se particularmente relevante em acordos envolvendo grandes empresas ou casos de elevada repercussão pública, nos quais o interesse da coletividade na adequada responsabilização dos envolvidos e na efetiva reparação dos danos transcende os interesses imediatos dos celebrantes. A possibilidade de terceiros interessados se manifestarem no procedimento de homologação, na condição de *amicus curiae*²⁸⁴, contribui para enriquecimento do debate e permite que o magistrado considere perspectivas que eventualmente não tenham sido adequadamente ponderadas pelos celebrantes. Essa participação não deve, contudo, transformar o procedimento de homologação em fase instrutória complexa e prolongada, sob pena de frustrar a própria finalidade de celeridade que embasa a opção pela via consensual.

A transparência na divulgação de critérios e parâmetros utilizados na celebração de acordos de não persecução civil também constitui forma de controle social difuso. Órgãos do Ministério Público que estabelecem, mediante atos normativos internos ou orientações públicas, diretrizes sobre pressupostos de admissibilidade, critérios de dosimetria de sanções, conteúdo mínimo de programas de integridade e demais aspectos relevantes dos acordos submetem-se a escrutínio público que permite avaliação sobre razoabilidade e isonomia das soluções adotadas em casos análogos. A sistematização e publicação de dados sobre acordos celebrados, incluindo valores ressarcidos, sanções aplicadas, prazos estabelecidos e taxas de cumprimento, constitui prática desejável que fortalece a *accountability* institucional e permite à sociedade avaliar a efetividade do instituto no combate à improbidade administrativa.

²⁸² Art. 15, Provimento MPRS n. 68/2022.

²⁸³ Art. 72, Orientação MPF n. 17/2025.

²⁸⁴ Art. 138, CPC.

A discricionariedade na decisão sobre a celebração do acordo, embora inerente à natureza negocial do instituto, deve ser regrada e controlável, não se confundindo com arbítrio²⁸⁵. Trata-se de discricionariedade administrativa vinculada aos princípios da razoabilidade, proporcionalidade e interesse público, sujeita a controle de juridicidade tanto pela instância revisora ministerial quanto pelo Poder Judiciário. A decisão de recusa de proposta de acordo apresentada por empresa, ou de não oferecimento de proposta pelo órgão legitimado, deve ser necessariamente motivada, explicitando-se os fundamentos fáticos e jurídicos que justificam a conclusão de que a via consensual se revela inadequada ao caso concreto. A motivação deve demonstrar que foram considerados os critérios objetivos e subjetivos aplicáveis, especialmente a gravidade da conduta, extensão do dano, lesividade ao interesse público, características da empresa e viabilidade de cumprimento das obrigações.

A distinção entre critérios vinculados e discricionários assume particular relevância na estruturação do regime de controle do acordo. Determinados elementos são de observância obrigatória, não comportando flexibilização: o ressarcimento integral do dano não pode ser objeto de renúncia ou redução, sob pena de violação ao princípio da indisponibilidade do interesse público; a reversão da vantagem indevida obtida constitui igualmente exigência inafastável; a necessidade de homologação judicial e, quando celebrado na fase extrajudicial, de aprovação pelo órgão de revisão ministerial, configura requisito essencial de validade e eficácia. Esses elementos vinculantes delimitam o espaço de discricionariedade, assegurando que a consensualidade não degenera em renúncia à tutela adequada da probidade administrativa.

No âmbito discricionário propriamente dito, a decisão sobre quais sanções aplicar dentre as previstas em lei, a definição de prazos para cumprimento das obrigações, a exigência ou não de garantias, a imposição de programas de integridade e seu conteúdo específico, e a possibilidade de parcelamento de valores devidos comportam avaliação casuística orientada pelos critérios objetivos e subjetivos anteriormente expostos. Essa discricionariedade deve ser exercida mediante ponderação racional dos elementos do caso concreto, buscando-se a solução que melhor atenda ao interesse público mediante equilíbrio entre efetividade sancionatória, viabilidade de cumprimento e transformação institucional da empresa.

²⁸⁵ NOBRE JÚNIOR, Edilson Pereira. Improbidade administrativa e o acordo de não persecução civil. *Revista de Direito Administrativo, Infraestrutura, Regulação e Compliance*, São Paulo, v. 6, n. 21, p. 301-307, abr./jun. 2022.

Os parâmetros de revisão judicial da decisão ministerial devem considerar a margem de discricionariedade inerente ao ato negocial, vedando-se que o controle jurisdicional substitua a avaliação de conveniência e oportunidade por juízo próprio do magistrado. O controle deve limitar-se à verificação de legalidade, razoabilidade e proporcionalidade, não adentrando no mérito administrativo da decisão quando esta se revele adequadamente fundamentada e compatível com os critérios legais aplicáveis. A intensidade do controle varia conforme a natureza do vício alegado: violações a requisitos legais vinculantes comportam controle mais rigoroso, enquanto questionamentos sobre aspectos discricionários da decisão exigem demonstração de irrazoabilidade manifesta ou desvio de finalidade para justificar intervenção judicial.

A articulação entre as diferentes formas de controle – interno ministerial, judicial e social – constitui sistema de freios e contrapesos que assegura legitimidade e adequação dos acordos de não persecução civil envolvendo empresas. O controle interno ministerial funciona como primeira instância de depuração, corrigindo inadequações antes da submissão ao Poder Judiciário. O controle judicial, obrigatório e inafastável, confere segurança jurídica definitiva ao ajuste e assegura conformidade com princípios constitucionais e legais aplicáveis. O controle social, mediante publicidade e participação de interessados, complementa os controles institucionais e fortalece a *accountability* dos órgãos responsáveis pela celebração dos acordos.

Essa multiplicidade de instâncias controladoras constitui garantia essencial de que a consensualidade no combate à improbidade administrativa desenvolva-se dentro de parâmetros de legalidade, razoabilidade e efetivo resguardo do interesse público, sem comprometer a celeridade que justifica a opção pela via consensual.

CONCLUSÕES

A construção de um regime jurídico adequado para o acordo de não persecução civil revela-se de significativa importância. Trata-se de tema que comporta análise multidisciplinar, envolvendo aspectos constitucionais, administrativos, processuais e empresariais.

O percurso investigativo empreendido permitiu constatar que o valor *probidade administrativa* experimentou profunda transformação a partir da promulgação da Constituição de 1988. Reconhecido como interesse transindividual de natureza difusa, sua tutela ganhou amplitude e profundidade, consolidando-se como instrumento essencial ao Estado Democrático de Direito e à realização dos objetivos fundamentais da República.

A corrupção, por sua vez, transcende os prejuízos econômicos por ela ocasionados, refletindo-se diretamente na efetivação dos direitos humanos. Demonstrou-se que as práticas corruptas afrontam, de forma direta e indireta, direitos como saúde, educação e segurança – em última análise, a própria dignidade da pessoa humana –, prejudicando especialmente as populações vulneráveis. Este reconhecimento culminou no tratamento da corrupção como fenômeno de importância internacional, conferindo-lhe relevância equivalente a outras violações graves de direitos humanos.

O sistema de controle da Administração Pública delineado pela Constituição de 1988 revela-se robusto e multifacetado, envolvendo diversos órgãos e instituições. O Ministério Público, em particular, assume papel de destaque nesta arquitetura de fiscalização, funcionando como defensor da probidade administrativa e legitimado institucional para a celebração de acordos em matéria de improbidade. Os Tribunais de Contas e o Poder Judiciário completam este sistema, conferindo-lhe completude e efetividade.

A consensualidade no Direito Administrativo Sancionador representa verdadeira revolução paradigmática, operada especialmente a partir da Lei Anticorrupção e finalmente aprofundada pelo Pacote Anticrime, com a criação do acordo de não persecução civil no Direito brasileiro. O abandono da rigidez própria do modelo burocrático tradicional em prol de um sistema que privilegia o consenso não implica enfraquecimento na tutela da probidade, mas, ao contrário, demonstra-se mecanismo potencialmente mais eficaz. Este reconhecimento reflete evolução significativa na compreensão dos institutos punitivos estatais, reconhecendo que a punição nem sempre constitui resposta ótima à infração administrativa.

O dogma histórico da indisponibilidade absoluta do interesse público, que vedava integralmente qualquer forma de transação em matéria de improbidade administrativa, revelou-se inadequado às exigências contemporâneas de eficiência, valor erigido a princípio constitucional regente da Administração Pública. A compatibilidade entre consensualidade e interesses públicos já fora demonstrada pela experiência exitosa dos acordos de leniência da Lei Anticorrupção, além do percurso trilhado mesmo na esfera penal, legitimando a extensão desta lógica aos acordos de não persecução civil.

No contexto específico do ANPC, constatou-se que, embora a reforma estrutural de 2021 na Lei de Improbidade tenha trazido significativos avanços em sua disciplina, permanecem lacunas normativas relevantes, especialmente quanto aos parâmetros aplicáveis quando a celebração envolve entes empresariais. A disciplina existente carece de sistematização mais completa, a fim de incrementar seu uso e disseminação.

O papel central desempenhado pelas empresas na vida econômica contemporânea legitima o reconhecimento de sua capacidade processual para figurar como celebrantes de acordos de não persecução civil. Ademais, a incidência da Lei de Improbidade Administrativa sobre pessoas jurídicas, expressamente confirmada pela Lei n. 14.230/2021, não comporta mais questionamento, integrando-se os entes empresariais plenamente no âmbito de incidência do regime da Lei n. 8.429/1992.

A investigação desenvolvida permitiu identificar, sistematizar e propor soluções para os principais desafios que envolvem a aplicação do acordo de não persecução civil a pessoas jurídicas. A análise partiu do reconhecimento de que as empresas, independentemente do porte, desempenham função social constitucionalmente reconhecida, propiciando circulação de riquezas, criação de empregos, arrecadação tributária e contribuindo para o desenvolvimento econômico e tecnológico. Essa constatação impõe tratamento diferenciado no âmbito sancionatório, pois sanções desproporcionais podem gerar custos sociais superiores aos próprios danos originalmente causados, atingindo trabalhadores, credores, fornecedores e demais *stakeholders* sem qualquer envolvimento com as práticas ilícitas.

A primeira lacuna identificada refere-se à ausência de critérios legais específicos para acordos envolvendo empresas. Enquanto a Lei n. 12.846/2013 estabelece parâmetros específicos para o acordo de leniência, aplicado a organizações empresariais, o acordo de não persecução civil permanece disciplinado por norma genérica, sem diferenciação relevante quanto à natureza do

sujeito celebrante. Essa indeterminação gera insegurança jurídica para os órgãos legitimados e, principalmente, para as empresas, comprometendo a previsibilidade essencial ao exercício racional da atividade empresarial. Empresas que operam em âmbito nacional, sujeitas à fiscalização de múltiplos órgãos, podem deparar-se com exigências completamente díspares para celebração de acordos em situações substancialmente idênticas, violando a isonomia e a racionalidade do sistema.

O exame das regulamentações editadas pelo Conselho Nacional do Ministério Público e pelos Ministérios Públicos estaduais e federal revelou avanços, mas também insuficiências significativas. A Resolução n. 306/2025 do CNMP reconhece implicitamente certas peculiaridades da responsabilização corporativa e prevê a possibilidade de inclusão de programas de *compliance* como obrigação negocial. A Orientação n. 17/2025 da 5ª Câmara de Coordenação e Revisão do Ministério Público Federal disciplina expressamente a vedação ao *bis in idem* com a Lei Anticorrupção, suprindo lacuna da regulamentação do CNMP.

As regulamentações estaduais de São Paulo e Rio Grande do Sul apresentam características próprias, mas padecem de deficiências comuns. Nenhuma das normas analisadas estabelece critérios diferenciados conforme o porte da pessoa jurídica, tratando uniformemente microempresas e grandes corporações, não obstante as diferenças de capacidade econômica e complexidade organizacional. Essa uniformização viola o princípio da isonomia material e contraria o tratamento diferenciado constitucionalmente assegurado às micro e pequenas empresas.

A ausência de parâmetros específicos para avaliação da capacidade econômico-financeira, considerando não apenas patrimônio e faturamento, mas fluxo de caixa, endividamento e outros indicadores relevantes, compromete a adequação das obrigações pecuniárias impostas. A questão da culpabilidade organizacional, **conquanto subjacente às previsões sobre programas de integridade, não recebe tratamento sistemático, inexistindo diretrizes sobre como diferenciar política institucional corrupta de desvio pontual praticado contra controles existentes.**

A definição de parâmetros objetivos e subjetivos constitui, assim sendo, exigência indeclinável do devido processo legal e da segurança jurídica. A pesquisa demonstrou que a Lei n. 8.429/1992 **não estabelece distinção entre modalidades de improbidade para fins de admissibilidade do acordo, referindo-se genericamente a atos de improbidade administrativa.** Essa amplitude revela escolha legislativa no sentido de permitir a via consensual para todas as modalidades previstas nos arts. 9º, 10 e 11. A admissibilidade, contudo, deve ser aferida mediante aplicação de critérios que considerem simultaneamente a gravidade objetiva da conduta, a extensão

do dano, o grau de lesividade ao interesse público, a repercussão social do caso e, especificamente quanto a pessoas jurídicas, elementos subjetivos relacionados à estrutura organizacional, histórico de *compliance* e demonstração de transformação institucional efetiva.

Propôs-se matriz objetiva de dosimetria de sanções para pessoas jurídicas inspirada nas *US Sentencing Guidelines*, estabelecendo que a multa civil base corresponda ao maior valor entre o proveito obtido e o dano causado, aplicando-se multiplicador de culpabilidade conforme circunstâncias atenuantes e agravantes objetivamente previstas. Como atenuantes, sugeriram-se: autodenúncia antes de investigação externa; programa de *compliance* estruturado e implementado antes dos fatos; colaboração efetiva; ausência de antecedentes; enquadramento como microempresa ou empresa de pequeno porte; e reparação voluntária antes da investigação. Como agravantes: reincidência; ausência de mecanismos de integridade em grandes empresas; obstrução de investigação; envolvimento da alta direção; e prática de corrupção ativa.

Quanto à sanção de proibição de contratação com o poder público, propôs-se matriz estabelecendo prazo-base conforme a gravidade: dois anos para atos do art. 11; seis anos para o art. 10; e dez anos para o art. 9º, com majorações ou reduções de até cinquenta por cento conforme as mesmas circunstâncias atenuantes e agravantes, respeitados os limites máximos legais. A aludida parametrização conferiria previsibilidade, permitindo avaliação *ex ante* dos custos de determinada conduta e do benefício de investimento em programas de integridade, assegurando isonomia no tratamento de situações similares.

Para empresas em situações especiais, como as submetidas a recuperação judicial ou que prestam serviços essenciais, sugeriram-se regimes específicos que conciliem responsabilização com preservação de interesses públicos relevantes.

A adoção de mecanismos de integridade como obrigação negocial constitui elemento essencial do novo paradigma de responsabilização corporativa. Transcendendo a lógica meramente punitiva, a imposição de programas de *compliance* busca transformar a cultura organizacional, prevenindo novas ocorrências. A pesquisa demonstrou que a estrutura adequada varia conforme porte, complexidade e perfil de risco, não sendo razoável exigir uniformidade. Microempresas demandam programas simplificados, mas funcionais; médias empresas requerem estrutura mais robusta com responsável específico e canal de denúncia independente; grandes empresas devem implementar programas sofisticados, idealmente certificados por padrões internacionais como ISO 37001 ou ISO 37301.

A avaliação de programas deve se orientar por critério fundamental: efetividade real *versus* mera existência formal. Empresa que possui políticas elaboradas, mas não as implementa efetivamente mantém programa meramente protocolar, sem aptidão preventiva. A demonstração de efetividade exige evidências objetivas: registros de treinamentos, histórico de utilização do canal de denúncias, documentação de investigações internas, comprovação de aplicação de sanções disciplinares e relatórios de auditorias identificando deficiências e correções implementadas.

As sanções premiaias manifestam-se em diversas modalidades voltadas a incentivar comportamentos alinhados ao interesse público. A redução de multas constitui prêmio mais frequente: empresa com programa efetivo à época dos fatos pode obter redução proporcional à robustez do programa. Colaboração efetiva merece redução adicional conforme a relevância das informações prestadas. Autodenúncia antes de investigação externa deve ser particularmente premiada, podendo gerar redução expressiva. Outras modalidades incluem abreviação de prazos de sanções restritivas mediante cumprimento antecipado de obrigações e extinção antecipada de sanções por cumprimento integral e demonstração de ausência de novas irregularidades.

Outros aspectos jurídico-empresariais relevantes evidenciam a complexidade da responsabilização consensual. A deliberação sobre celebração constitui ato de disposição com repercussões patrimoniais e reputacionais significativas, exigindo observância rigorosa das formalidades societárias. A competência distribui-se entre órgãos societários conforme o tipo societário e o valor envolvido. A delimitação entre responsabilidade da pessoa jurídica e responsabilidade pessoal de administradores requer atenção: o acordo celebrado pela empresa não exonera automaticamente pessoas físicas que participaram diretamente do ato ímprobo. A celebração deve ser precedida de cuidadosa *due diligence* interna para identificação completa dos fatos e avaliação adequada dos riscos. O processo negocial deve observar padrões de governança, assegurando independência em relação a interesses pessoais de envolvidos.

A quantificação do dano constitui elemento essencial, uma vez que o ressarcimento integral figura como cláusula obrigatória. A Lei n. 14.230/2021 introduziu dispositivo estabelecendo que, para apuração do valor, deverá ser realizada oitiva do Tribunal de Contas competente, gerando controvérsias sobre sua constitucionalidade. A decisão liminar na medida cautelar na ADI 7236 suspendeu a eficácia do dispositivo, sob fundamento de que condicionaria o exercício da atividade-fim do Ministério Público à atuação da Corte de Contas, interferindo na autonomia funcional ministerial. Não obstante isso, defende-se a validade e pertinência do

dispositivo, cujas finalidades justificam sua manutenção. A oitiva do Tribunal de Contas afasta a possibilidade de divergência posterior quanto ao dano.

As formas de controle quanto ao ANPC dividem-se em controle interno ministerial, controle judicial e controle social. O controle interno realizado pelo órgão revisor do Ministério Público constitui primeira instância de fiscalização, avaliando conveniência, oportunidade e legalidade do ajuste proposto. Possui relevância singular em acordos envolvendo empresas, dada a complexidade das questões econômicas e técnicas. A recusa deve ser fundamentada, explicitando razões pelas quais o acordo não atende requisitos legais ou não se revela adequado.

O controle judicial mediante homologação constitui mecanismo central e inafastável, distinguindo o ANPC dos acordos de leniência, que não demandam homologação judicial. O controle não se limita à verificação formal, devendo abranger análise da adequação das obrigações aos critérios de proporcionalidade, razoabilidade e interesse público. Assim, no plano formal, cumpre aferir presença de requisitos de existência, validade e eficácia. No plano material, compete avaliar o conteúdo das obrigações pactuadas à luz dos parâmetros do art. 17-B, § 2º. O controle deve ser realizado com contenção e deferência às escolhas dos celebrantes, resultando em recusa apenas quando as convenções escaparem, de forma patente, dos parâmetros legais. Em caso de inadequações, não compete ao magistrado modificar diretamente as cláusulas, cabendo devolver os autos para reformulação.

O controle social constitui modalidade relevante. A publicação do inteiro teor do acordo homologado permite que sociedade civil, imprensa e entidades conheçam os termos e apresentem impugnações se identificarem irregularidades. Revela-se particularmente importante em acordos envolvendo grandes empresas ou casos de elevada repercussão. A transparência na divulgação de critérios e parâmetros também constitui forma de controle difuso. A sistematização e publicação de dados sobre acordos celebrados fortalece a *accountability* institucional.

A discricionariedade na decisão sobre celebração, conquanto inerente à natureza negocial, deve ser regrada e controlável, não se confundindo com arbítrio. Trata-se de discricionariedade vinculada aos princípios da razoabilidade, proporcionalidade e interesse público, sujeita a controle de juridicidade. A decisão de recusa deve ser necessariamente motivada, explicitando fundamentos que justificam a inadequação da via consensual. A distinção entre critérios vinculados e discricionários assume relevo: ressarcimento integral e reversão de vantagem constituem

elementos vinculantes inafastáveis; a escolha de sanções aplicáveis, prazos e exigências de garantias comportam avaliação casuística orientada pelos critérios propostos.

Com fundamento nesta investigação, enfim, propõe-se a adoção das seguintes medidas com vistas à consolidação de regime jurídico adequado:

- Elaboração de norma legal específica que verse o acordo de não persecução civil celebrado por entes empresariais, com a fixação de critérios de proporcionalidade que orientem a negociação, contemplando fatores como gravidade da conduta, extensão do dano, conduta pregressa do celebrante, estrutura de integridade corporativa existente e prevenção à reincidência. A uniformidade e publicização destes critérios conferiria previsibilidade às negociações.
- Fortalecimento da cooperação institucional entre Ministério Público, Poder Judiciário e Tribunais de Contas, visando a uniformizar entendimentos quanto a quantificação de danos e adequação de acordos. Estruturas de diálogo regular poderiam prevenir divergências desnecessárias e aprimorar a consistência da atuação estatal.
- Consolidação de jurisprudência definida quanto aos limites e conteúdo do controle judicial na homologação de acordos, evitando-se tanto judicialização excessiva quanto homologação meramente formal. O Supremo Tribunal Federal e Tribunais Superiores poderiam contribuir significativamente por meio de decisões que fixem balizas hermenêuticas.
- Criação de mecanismos de transparência que permitam acompanhamento público das celebrações de acordos de não persecução civil, com publicação de dados estatísticos sobre categorias de ilícito, sanções impostas, cumprimento de obrigações e eventual inadimplemento. Esta abertura informacional contribuiria para controle democrático e para solidificação de entendimentos.

Por fim, reconhece-se que o acordo de não persecução civil constitui instituto em processo de consolidação no ordenamento jurídico brasileiro. Sua trajetória evolutiva, marcada pela transição de vedação intransigente à admissão consensual, reflete transformação significativa na compreensão da tutela da probidade administrativa. A continuidade desta evolução depende, contudo, de constante construção doutrinária e jurisprudencial que compatibilize a segurança jurídica com a efetividade repressiva, garantindo que a consensualidade não se transforme em instrumento de enfraquecimento das defesas institucionais contra a corrupção.

A empresa contemporânea, enquanto agente econômico de primeira grandeza, não pode permanecer excluída de regime jurídico adequado que discipline sua eventual celebração de acordos de não persecução civil. A segurança jurídica que lhe é exigida para funcionamento adequado depende de regramento legislativo específico que conjugue respeito aos princípios do Direito Administrativo Sancionador com reconhecimento da legitimidade da consensualidade na tutela da probidade administrativa.

A construção deste regime jurídico constitui tarefa que se impõe ao legislador ordinário, aos órgãos de controle e ao Poder Judiciário, em cooperação e diálogo institucionais que privilegiem a segurança jurídica, a tutela da probidade administrativa e da coisa pública, a efetividade repressiva e, enfim, a realização democrática dos valores republicanos e princípios fundamentais que sustentam a Constituição de 1988.

REFERÊNCIAS

- ACCIOLY, João Pedro. *Improbidade Administrativa e Proibição de Contratar com o Poder Público*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2017.
- ALENCAR, Carlos Higinio Ribeiro de; GICO JUNIOR, Ivo. Corrupção e Judiciário: a (in)eficácia do sistema judicial no combate à corrupção. *Revista DireitoGV*, São Paulo, v.7, n.1, p.75-98, jan./jun. 2011.
- ANDRADE, Adriano; MASSON, Cleber; ANDRADE, Landolfo. *Interesses difusos e coletivos*. 3.ed. São Paulo: Método, 2013.
- ANDRADE, Landolfo; MAZZUOLI, Valério de Oliveira. O status normativo das convenções de combate à corrupção. *Consultor Jurídico*, São Paulo, 22 mar. 2023. Disponível em: <[https://www.conjur.com.br/2023-mar-22/andrade-mazzuoli-convencoes-combate-corrupcao/#:~:text=O%20Brasil%20%C3%A9%20parte%20de,contra%20a%20Corrup%C3%A7%C3%A3o%20\(M%C3%A9rida](https://www.conjur.com.br/2023-mar-22/andrade-mazzuoli-convencoes-combate-corrupcao/#:~:text=O%20Brasil%20%C3%A9%20parte%20de,contra%20a%20Corrup%C3%A7%C3%A3o%20(M%C3%A9rida)>. Acesso em: 28 set. 2024.
- ARAUJO, Valter Shuenquener de. *Lei de Improbidade Administrativa comentada*. Belo Horizonte: Fórum, 2023.
- ARAUJO, Valter Shuenquener de. O princípio da interdependência das instâncias punitivas e seus reflexos no Direito Administrativo Sancionador. *Revista Jurídica da Presidência*, Brasília, v. 23, n. 131, out. 2021/jan. 2022.
- ARAUJO, Valter Shuenquener de; *et al.* Acordos no processo administrativo sancionador: solução negociada como uma opção eficiente. *Revista Juris Poiesis*, Rio de Janeiro. v. 23, n. 32, 2020.
- ATHAYDE, Amanda. *Manual dos acordos de leniência no Brasil: teoria e prática*. 2.ed. Belo Horizonte: Fórum, 2021.
- AVRITZER, Leonardo; FILGUEIRAS, Fernando. Corrupção e controles democráticos no Brasil. *Textos para discussão CEPAL/IPEA*, n.32, 2011.
- AZEVEDO, Antonio Junqueira de. *Negócio jurídico: existência, validade e eficácia*. 4.ed. São Paulo: Saraiva, 2002.
- BACIO-TERRACINO, Julio. Corruption as a Violation of Human Rights. *SSRN*, Rochester, jan. 2008. Disponível em: <<http://ssrn.com/abstract=1107918>>. Acesso em: 30 set. 2024.
- BARCELLOS, Ana Paula de. *A eficácia jurídica dos princípios constitucionais: o princípio da dignidade da pessoa humana*. Rio de Janeiro: Renovar, 2002.
- BLANCO, Alejandro Vergara. Esquema de los principios del derecho administrativo sancionador. *Revista de Derecho*, Coquimbo, v.11, n.2, 2004.

BOBBIO, Norberto. *Da estrutura à função: novos estudos de teoria do direito*. Barueri: Manole, 2006.

BOTTINO, Thiago; PAULA, Maria Helena de Carvalho Nogueira de. Efeitos penais dos acordos de supervisão no âmbito dos procedimentos administrativos sancionadores da Comissão de Valores Mobiliários. *Revista Brasileira de Ciências Criminais*, São Paulo, v. 172, out. 2020.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Agravo em recurso especial n. 1.570.781 – RS. Improbidade administrativa. Acordo. Art. 17, I, da lei 8.429/1992, na redação da Lei 13.964/2019. Requerente: Ministério Público do Estado do Rio Grande do Sul. Requerido: Rossieli Soares da Silva. Relator: Min. Herman Benjamin, 19 abr. 2022. Disponível em: <<https://www.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/stj/1555859893>>. Acesso em: 10 fev. 2024.

CABRAL, Antonio do Passo. Pactum de non petendo: a promessa de não processar no direito brasileiro. *Revista do Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro*, Rio de Janeiro, n. 78, p. 19-44, out./dez. 2020.

CANOTILHO, J. J. G. et al (Coords.). *Comentários à Constituição do Brasil*. São Paulo: Saraiva/Almedina, 2013.

CARVALHO, Ernani; LEITÃO, Natália. O novo desenho institucional do Ministério Público e o processo de judicialização da política. *Revista Direito GV*, São Paulo, v.6, n.2, jul./dez. 2010.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. *Improbidade Administrativa - Prescrição e outros prazos extintivos*. 3.ed. São Paulo: Atlas, 2019.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. *Manual de direito administrativo*. 28.ed. São Paulo: Atlas, 2015.

CAVALI, Marcelo Costenaro. Algumas considerações sobre os delitos de corrupção ativa e tráfico de influência em transações comerciais internacionais – arts. 337-B e 337-C do Código Penal. In: REALE JÚNIOR, Miguel; MOURA, Maria Thereza de Assis. (Orgs.). *Coleção 80 anos do Código Penal*. 1.ed. São Paulo: Thomson Reuters, 2020, v. 2, p. 375-391.

CAVALI, Marcelo Costenaro. Corrupção passiva e autolavagem: concurso efetivo de delitos ou conflito aparente de normas? *ReJuB – Revista Judicial Brasileira*, Brasília, ano 2, n. 1, p. 37-67, jan./jul. 2022.

CIRINO, Samia Moda; KEMPFER, Marlene. Direito tributário ambiental: benefícios fiscais às empresas para proteção do direito fundamental ao meio ambiente. *Scientia iuris*, Londrina, v. 12, p. 177-198.

CINTRA, Antonio Carlos de Araújo; DINAMARCO, Cândido Rangel; GRINOVER, Ada Pellegrini. *Teoria Geral do Processo*. 28.ed. São Paulo: Malheiros, 2012.

COMISIÓN INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS. *Corrupción y derechos humanos: Estándares interamericanos*. Washington: OAS, 2019. Disponível em: <<http://www.oas.org/es/cidh/informes/pdfs/CorrupcionDDHHES.pdf>>. Acesso em: 20 set. 2024.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. *Consulta pública macrodesafios do Poder Judiciário para 2021-2026*. Brasília: CNJ, 2019.

CRETELLA JÚNIOR, José. Negócio jurídico administrativo. *Revista dos Tribunais*, São Paulo, v.624, out. 1987.

CRUZ, Rogerio Schietti Machado. Política criminal e corrupção: uma perspectiva funcional dos crimes contra a administração pública. *Boletim Revista dos Tribunais Online*, São Paulo, v.27, maio 2022.

CUNHA, Leonardo Carneiro da. Artigo 1. In: CABRAL, Trícia Navarro Xavier; CURY, Cesar Felipe (Coord.). *Lei de Mediação comentada artigo por artigo: dedicado à memória da Profa. Ada Pellegrini Grinover*. São Paulo: Foco, 2018.

CUEVA, Ricardo Villas Bôas; FRAZÃO, Ana (Coords.). *Compliance: perspectivas e desafios dos programas de conformidade*. Belo Horizonte: Fórum, 2018.

DIDIER JUNIOR, Fredie; BOMFIM, Daniela Santos. A colaboração premiada como negócio jurídico processual atípico nas demandas de improbidade administrativa. *A&C – Revista de Direito Administrativo e Constitucional*, Belo Horizonte, v. 17, n.67, jan./mar. 2017.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Discricionariedade administrativa na Constituição de 1988*. 3.ed. São Paulo: Atlas, 2012.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. Transformações do Direito Administrativo. *Revista de Direito da Administração Pública*, Rio de Janeiro, v.1, n.2, jul./dez. 2016.

FARIA, José Eduardo. Democracia e governabilidade: os direitos humanos à luz da globalização econômica. In: FARIA, J. E. (Org.). *Direito e globalização econômica: implicações e perspectivas*. 1.ed. São Paulo: Malheiros, 1998.

FERNANDES, João Marcelo Negreiros. Corrupção e violação a direitos humanos: obstáculos ao desenvolvimento brasileiro no século XXI. *Revista Acadêmica Escola Superior do Ministério Público do Ceará*, Fortaleza, v.11, n.1, 2019.

FERREIRA, Fábila Duarte. A prática do *compliance* como um instrumento empresarial anticorrupção para preservação das empresas. *Revista de Direito Bancário e do Mercado de Capitais*, São Paulo, v. 81, p. 161-178, jul./set. 2018.

GAJARDONI, Fernando da Fonseca; FRANCO, Fernão Borba; CRUZ, Luana Pedrosa de Figueiredo; GOMES JR., Luiz Manoel; FAVRETO, Rogério. *Comentários à nova Lei de Improbidade Administrativa*. 6. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2023.

GARCIA, Emerson. A consensualidade no direito sancionador brasileiro: potencial de incidência no âmbito da lei nº 8.429/1992. *Revista do Ministério Público do Rio de Janeiro*, Rio de Janeiro, n. 66, out./dez. 2017.

GARCIA, Emerson; ALVES, Rogerio Pacheco. *Improbidade administrativa*. 6. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2011.

GARCIA, Flávio Amaral; MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. A principiologia no Direito Administrativo Sancionador. *Revista Eletrônica de Direito do Estado*, Salvador, n. 37, jan./fev./mar. 2014.

GARCIA, Victor. *O Direito Administrativo Sancionador e a Preservação da Empresa*. 1.ed. São Paulo: Fórum, 2025.

GOMES JÚNIOR, Luiz Manoel; LIMA, Diogo de Araujo Lima. Aspectos gerais e controvertidos do Acordo de Não Persecução Cível. *Revista do Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro*, Rio de Janeiro, n.80, abr./jun. 2021.

GONÇALVES, Benedito; GRILO, Renato César Guedes. *Revista Estudos Institucionais*, Rio de Janeiro, v. 7, n. 2, p. 467-478, mai./ago. 2021.

GRAU, Eros Roberto. *A ordem econômica na Constituição de 1988*. 13.ed. São Paulo: Malheiros, 2008.

GRECO, Luís; MARTINS, Antonio (Orgs.). *Direito Penal como crítica da pena*. Madri: Marcial Pons, 2012.

JUSTEN FILHO, Marçal. *Curso de Direito Administrativo*. 12.ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2016.

KANAYAMA, Rodrigo Luís; KANAYAMA, Ricardo Alberto. A interpretação da Lei de Improbidade Administrativa entre o interesse público e os direitos individuais de defesa. *Revista de Direito Administrativo*, Rio de Janeiro, v. 279, n. 3, p. 245-273, set./dez. 2020.

KANAYAMA, Rodrigo Luís; ORTOLAN, Marcelo. Acordos interadministrativos e descentralização intergovernamental. *Revista de Contratos Públicos – RCP*, Belo Horizonte, ano 7, n. 13, p. 221-239, mar./ago. 2018.

KEMPFER, Marlene; MIRANDA, Lara Caxico Martins. Gestão dos negócios públicos e a resolução extrajudicial dos conflitos em face da administração pública gerencial. *Revista de Direito administrativo e gestão pública*, Curitiba, v.2, n.2, p. 103-123, jul./dez. 2016.

LEAL JÚNIOR, João Carlos. *Neoconstitucionalismo e o acesso à justiça no estado brasileiro contemporâneo*. Revista de Processo, São Paulo, n.265, mar./2017.

LEAL JUNIOR, João Carlos. *Morosidade do judiciário e os impactos na atividade empresarial*. Curitiba: CRV, 2015.

LEAL JÚNIOR, João Carlos; CAVALI, Marcelo Costenaro. Do controle judicial no acordo de não persecução cível. *Scientia Iuris*, Londrina, v. 28, n.2, p. 131-148, jul. 2024.

LEAL JÚNIOR, João Carlos; CAVALI, Marcelo Costenaro. Técnicas de autocomposição na celebração do acordo de não persecução cível. *Revista Jurídica*, Porto Alegre, v.556, fev. 2024.

LEAL JÚNIOR, João Carlos; FREITAS FILHO, Julio Cesar de. Da ação civil pública em matéria trabalhista. *Semina: Ciências Sociais e Humanas*, Londrina, v. 30, n. 2, p. 89-110, 2009.

LEAL JUNIOR, João Carlos; PENHA, Renata Mayumi Sanomya. Eficiência, consensualismo e os meios autocompositivos de solução de conflitos na administração pública. *Revista dos Tribunais*, São Paulo, v.1038, abr. 2022.

LIMA, José Jerônimo Nogueira de; RIGAMONTI, Thiago Reis Augusto. Pontos polêmicos instrumentais na nova Lei de Improbidade Administrativa: juízo de prelibação, vinculação da assessoria jurídica à defesa do ato e acordo de não persecução civil. *Revista dos Tribunais*, São Paulo, v. 112, n. 1052, p. 19-36, jun. 2023.

LIMA, Ruy Cirne. *Princípios de direito administrativo*. 7.ed. São Paulo: Malheiros, 2007.

LORENCINI, Marco Antônio Garcia Lopes. "Sistema multiportas": opções para tratamento de conflitos de forma adequada. In: SALLES, Carlos Alberto de; LORENCINI, Marco Antônio Garcia Lopes; SILVA, Paulo Eduardo Alves da. *Negociação, mediação, conciliação e arbitragem*. 3.ed. Rio de Janeiro: Forense, 2020.

LUCHIARI, Valeria Ferioli Lagrasta. Os centros judiciários de solução consensual de conflitos (CEJUSCS) e seu caráter de tribunal multiportas. In: Artigo que tem por base a obra de Guia Prático de funcionamento do CEJUSC. *Conciliação e mediação – ensino em construção*. 2. ed. São Paulo: IPAM, 2016.

MACHADO, Maíra Rocha; PASCHOAL, Bruno. Monitorar, investigar, responsabilizar e sancionar. A multiplicidade institucional em casos de corrupção. *Novos Estudos CEBRAP*, São Paulo, v. 104, mar. 2016.

MANZANO, Luís Fernando de Moraes. *Racionalização do sistema punitivo brasileiro no enfrentamento à corrupção e mitigação da independência das esferas punitivas pela garantia processual do ne bis in idem*. 2022. Trabalho de Conclusão de Curso. (Doutorado em Direito) – Universidade de São Paulo, São Paulo.

MARRARA, Thiago. Acordos de leniência no processo administrativo brasileiro: modalidades, regime jurídico e problemas emergentes. *Revista Digital de Direito Administrativo*, São Paulo, v. 2, n.2, 2015.

MARTINS JUNIOR, Wallace Paiva. *Proibidade administrativa*. 4. ed. São Paulo: Saraiva, 2009.

MÁXIMO, Wellton. Lava-Jato destruiu 4,4 milhões de empregos, aponta estudo. *Agência Brasil*, Brasília, 13 mar. 2024. Disponível em: <<https://agenciabrasil.abc.com.br/economia/noticia/2024-03/lava-jato-destruiu-444-milhoes-de-empregos-aponta-estudo>>. Acesso em: 9 out. 2025.

MAZZILLI, Hugo Nigro. O acesso à justiça e o Ministério Público. *Revista de Processo*, São Paulo, v. 638, dez. 1988.

MEIRELLES, Hely L. *Direito Administrativo brasileiro*. 42.ed. São Paulo: Malheiros, 2016.

MENDES, Gilmar; FERNANDES, Victor Oliveira. Acordos de Leniência e regimes sancionadores múltiplos. *Jota*, 13 abr. 2021. Disponível em: <<https://www.jota.info/especiais/acordos-de-leniencia-e-regimes-sancionadores-multiplos>>. Acesso em: 28 jul. 2025.

MERÇON-VARGAS, Sarah. *Garantias constitucionais nos processos punitivos não penais*. 2018. Trabalho de Conclusão de Curso. (Doutorado em Direito) – Universidade de São Paulo, São Paulo.

MIGUEL, Luiz Felipe Hadlich. Acordos na improbidade. In: JUSTEN, Monica Spezia; PEREIRA, Cesar; JUSTEN NETO, Marçal; JUSTEN, Lucas Spezia (Coords.). *Uma visão humanista do Direito: homenagem ao Professor Marçal Justen Filho*. Belo Horizonte: Fórum, 2025. v.1. p.761-768.

MINISTÉRIO PÚBLICO DE SANTA CATARINA. No Oeste, mais de R\$ 350 mil serão revertidos aos cofres públicos e a entidades sociais por meio de acordos firmados pelo MPSC. *Portal MPSC*, Florianópolis, 23 abr. 2025. Disponível em: <<https://www.mpsc.mp.br/w/noticias/no-oeste-mais-de-r-350-mil-serao-revertidos-aos-cofres-publicos-e-a-entidades-sociais-por-meio-de-acordos-firmados-pelo-mpsc>>. Acesso em: 21 out. 2025.

MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE GOIÁS. Acordo de não persecução cível entre MP, empresa e município de São Simão vai viabilizar a construção de casa lar. *Portal MPGO*, Goiânia, 2021. Disponível em: <<https://www.mpggo.mp.br/portal/noticia/acordo-de-nao-persecucao-civel-entre-mp-empresa-e-municipio-de-sao-simao-vai-viabilizar-a-construcao-de-casa-lar>>. Acesso em: 21 out. 2025.

MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. *Curso de direito administrativo: parte introdutória, parte geral e parte especial*. 16.ed. Rio de Janeiro: Forense, 2009. Ebook.

MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. Novos institutos consensuais da ação administrativa. *Rev. Direito Adm.*, Rio de Janeiro, v.231, jan./mar. 2003.

MUNIZ, Tânia Lobo; SILVA, Marcos Claro da. O modelo de tribunal multiportas americano e o sistema brasileiro de solução de conflitos. *Revista da Faculdade de Direito da UFRGS*, Porto Alegre, n. 39, vol. esp., p. 288-311, dez. 2018.

MUNIZ, Tânia Lobo; SOUZA, Alexander Pelissari de; SOUZA, Edsonia. J. M. O instituto da conciliação e da mediação no ordenamento brasileiro como instrumento de disseminação de uma nova cultura de solução de conflitos. In: MONICA, E. F.; HANSEN, G. L.; SUÁREZ BLÁSQUEZ,

G. (Orgs.). *Libro de artículos: II Seminario Internacional sobre Democracia, Ciudadanía y Estado de Derecho*. Ourense: Universidade de Vigo, 2020.

NERY JUNIOR, Nelson; NERY, Rosa Maria de Andrade. *Código Civil comentado*. 14.ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2022.

NEVES, Cleuler Barbosa das; FERREIRA FILHO, Marcílio da Silva. Contrapesos de uma Administração Pública consensual: legalidade versus eficiência. *Interesse público*, Belo Horizonte, a.19, n.103, maio/jun. 2017.

NEVES, Rodrigo Santos. Acordo de não persecução civil em casos de improbidade administrativa. *Revista dos Tribunais*, São Paulo, v. 112, n. 1051, p. 19-32, maio 2023.

NOBE, Diana. Artigo 1. In: CABRAL, Trícia Navarro Xavier; CURY, Cesar Felipe (Coord.). *Lei de Mediação comentada artigo por artigo: dedicado à memória da Profa. Ada Pellegrini Grinover*. São Paulo: Foco, 2018.

NOBRE JÚNIOR, Edilson Pereira. Improbidade administrativa e o acordo de não persecução civil. *Revista de Direito Administrativo, Infraestrutura, Regulação e Compliance*, São Paulo, v. 6, n. 21, p. 301-307, abr./jun. 2022.

NOHARA, Irene Patrícia. *Reforma administrativa e burocracia: impacto da eficiência na configuração do Direito Administrativo brasileiro*. São Paulo: Atlas, 2011.

OLIVEIRA, Gustavo Justino de; SCHWANKA, Cristiane. A administração consensual como a nova face da administração pública no séc. XXI: fundamentos dogmáticos, formas de expressão e instrumentos de ação. *Revista da Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo*, São Paulo, v. 104, jan./dez. 2009.

OLIVEIRA, José Roberto Pimenta. Avaliação de programas de integridade pelo Ministério Público no cumprimento da legislação de improbidade administrativa (Lei nº 8.429/1992 e Lei nº 12.846/2013). In: SCHNEIDER, Alexandre; ZIESEMER, Henrique da Rosa (Coords.). *Temas atuais de compliance e Ministério Público: uma nova visão de gestão e atuação institucional*. Belo Horizonte: Fórum, 2021.

OLIVEIRA, Rafael Carvalho. *Curso de direito administrativo*. 5.ed. São Paulo: Método, 2017.

OLIVEIRA, Rafael Carvalho. *Curso de direito administrativo*. 9.ed. São Paulo: Método, 2021.

OLIVEIRA, Rafael Carvalho Rezende; CARMO, Thiago Gomes do. Acordos substitutivos de sanção e seus desafios. *Revista de Direito Público da Economia*, Belo Horizonte, a. 19, n. 76, p. 195-217, out./dez. 2021.

OLIVEIRA, Rafael Carvalho Rezende; MAZZOLA, Marcelo. Sanções premiaias e o acordo de não persecução civil. *Migalhas*, São Paulo, 31 maio 2022. Disponível em: <<https://www.migalhas.com.br/depeso/367054/sancoes-premiaias-e-o-acordo-de-nao-persecucao-civil>>. Acesso em: 10 out. 2025.

OLIVA, Milena Donato; SILVA, Rodrigo da Guia. Origem e evolução histórica do compliance no direito brasileiro. In: CUEVA, Ricardo Villas Bôas; FRAZÃO, Ana (Coords.). *Compliance: perspectivas e desafios dos programas de conformidade*. Belo Horizonte: Fórum, 2018. p. 29-51.

OSÓRIO, Fábio Medina. *Direito administrativo sancionador*. 5.ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2023.

PALMA, Juliana. *Atuação administrativa consensual: estudo dos acordos substitutivos no processo administrativo sancionador*. 2010. Trabalho de Conclusão de Curso. (Mestrado em Direito) – Universidade de São Paulo, São Paulo.

PAZZAGLINI FILHO, Marino. A improbidade administrativa e a reforma do Estado. *Revista dos Tribunais*, São Paulo, v.747, jan. 1998.

PEIXOTO, Ravi. O forum non conveniens e o processo civil brasileiro: limites e possibilidade. *Revista de Processo*, São Paulo, v. 279, p.381-415, maio 2018.

REALE JÚNIOR, Miguel; MOURA, Maria Thereza de Assis. (Orgs.). *Coleção 80 anos do Código Penal*. 1.ed. São Paulo: Thomson Reuters, 2020, v. 2.

SALLES, Carlos Alberto de; LORENCINI, Marco Antônio Garcia Lopes; SILVA, Paulo Eduardo Alves da. *Negociação, mediação, conciliação e arbitragem*. 3.ed. Rio de Janeiro: Forense, 2020.

SANTOS, Christiano Jorge; MARQUES, Silvio Antonio. "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*, São Paulo, v. 303, p. 291-314, maio 2020.

SANTOS JUNIOR, Walter Godoy dos; CABRAL, Trícia Navarro Xavier. Justiça multiportas sob a ótica do Superior Tribunal de Justiça. In: ALVIM, Teresa Arruda; KUKINA, Sérgio Luiz; OLIVEIRA, Pedro Miranda de; FREIRE, Alexandre (Org.). *O CPC de 2015 visto pelo STJ*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2021. v. 1.

SANTIN, Janaína Rigo; FRIZON, Leone. Administração consensual, accountability e transparência na administração pública brasileira. *Revista de Direito da Cidade*, Rio de Janeiro, v.12, n.2, 2020.

SARLET, Ingo Wolfgang. *A eficácia dos direitos fundamentais*. 6.ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2006.

SCHNEIDER, Alexandre; ZIESEMER, Henrique da Rosa (Coords.). *Temas atuais de compliance e Ministério Público: uma nova visão de gestão e atuação institucional*. Belo Horizonte: Fórum, 2021.

SHECAIRA, Sérgio Salomão. Corrupção: uma análise criminológica. In: GRECO, Luís; MARTINS, Antonio (Orgs.). *Direito Penal como crítica da pena*. Madri: Marcial Pons, 2012.

SILVA, Paulo Eduardo Alves da. Resolução de disputas: métodos adequados para resultados possíveis e métodos possíveis para resultados adequados. In: SALLES, Carlos Alberto de; LORENCINI, Marco Antônio Garcia Lopes; SILVA, Paulo Eduardo Alves da. *Negociação, mediação, conciliação e arbitragem*. 3.ed. Rio de Janeiro: Forense, 2020.

SILVEIRA, Mateus Camilo Ribeiro da. *Acordo de não persecução civil no âmbito da lei de improbidade administrativa*. Belo Horizonte: Fórum, 2024.

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

SOARES, José de Ribamar Barreiros. O papel do Ministério Público no controle da administração pública à luz da Constituição de 1988. *Revista de Informação Legislativa*, Brasília, a.32, n.128, out./dez. 1995.

SOUZA, Antonio Fernando Barros e Silva de. O Ministério Público e a tutela jurisdicional dos interesses coletivos. *Revista de Processo*, São Paulo, v. 32, out./dez. 1983.

SZTAJN, Rachel. Propriedade, contrato, empresa e função social. *Revista de Direito Recuperacional e Empresa*, São Paulo, v.1, jul./set. 2016.

TOFFOLI, José Antonio Dias; SANTOS JR., Walter Godoy dos. O Direito Administrativo e os direitos e garantias fundamentais: um novo resplendor oferecido por Marçal Justen Filho. In: JUSTEN, Monica Spezia; PEREIRA, Cesar; JUSTEN NETO, Marçal; JUSTEN, Lucas Spezia (coord.). *Uma visão humanista do Direito: homenagem ao Professor Marçal Justen Filho*. Belo Horizonte: Fórum, 2025. v. 2.

TOURINHO, Rita. *O acordo de não persecução civil: negócio jurídico nos planos da existência, validade e eficácia*. 2.ed. Salvador: Juspodivm, 2025.

TRANSPARÊNCIA Internacional. *Índice de percepção da corrupção 2023*. Disponível em: <<https://transparenciainternacional.org.br/ipc/>>. Acesso em: 20 set. 2024.

TRINDADE JUNIOR, Julizar Barbosa. O ressarcimento integral do dano e a colaboração probatória no acordo de não persecução civil (ANPC). In: CORONA, Maria Lia Porto; CASTRO, Sérgio Pessoa de Paula; RAHIM, Fabiola Marquetti Sanches (Coords.). *Anotações sobre a Lei de Improbidade Administrativa*. Belo Horizonte: Fórum, 2022.

UNITED STATES SENTENCING COMMISSION. *United States Sentencing Commission guidelines manual*. Washington, DC: United States Sentencing Commission, 2024.

VASCONCELLOS, Vinicius Gomes de. Colaboração premiada e negociação na justiça criminal brasileira: acordos para aplicação de sanção penal consentida pelo réu no processo penal. *Revista Brasileira de Ciências Criminais*, São Paulo, v. 166, abr. 2020.

VENOSA, Silvio de Salvo. Sanção premial. *Migalhas*, São Paulo, 20 mar. 2019. Disponível em: <<https://www.migalhas.com.br/depeso/298207/sancao-premial>>. Acesso em: 20 out. 2025.

WEBER, Max. *Economia y sociedad*. México: Fondo de Cultura Económica, 1969.

ZENKNER, Marcelo. O impacto dos resultados das investigações internas corporativas em processos judiciais: a importância da autorrevelação voluntária para a reputação empresarial e para a defesa do interesse público. In: SEGURA, Larissa Garrido Benetti (Org.); KEPPEN, Luiz Fernando Tomasi; ZENKNER, Marcelo (Coords.). *Sistema de integridade e Poder Judiciário: estudos em homenagem ao ministro Luiz Fux*. Belo Horizonte: Fórum, 2022. p. 187-222.

ZIMMER JUNIOR, Aloísio. *Corrupção e Improbidade Administrativa*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2018.