

UNIVERSIDADE PARANAENSE - UNIPAR
MESTRADO EM DIREITO PROCESSUAL E CIDADANIA

FABÍOLA MÓDENA CARLOS

**CONSENSUALIDADE ELABORADA NA FORMAÇÃO DO ACORDO DE NÃO
PERSECUÇÃO CIVIL: METODOLOGIA ESTRUTURADA PARA EFETIVIDADE
DA TUTELA DA PROIBIDADE ADMINISTRATIVA**

UMUARAMA
2025

FABÍOLA MÓDENA CARLOS

CONSENSUALIDADE ELABORADA NA FORMAÇÃO DO ACORDO DE NÃO
PERSECUÇÃO CIVIL: METODOLOGIA ESTRUTURADA PARA EFETIVIDADE DA
TUTELA DA PROBABILIDADE ADMINISTRATIVA

Dissertação apresentada à banca examinadora do Curso de Mestrado em Direito Processual e Cidadania da Universidade Paranaense – UNIPAR, como exigência parcial para obtenção do título de Mestre em Direito.

Orientação: Dra. Jussara Suzi Assis Borges Nasser
Ferreira

Umuarama
2025

Ficha Catalográfica

C284c Carlos, Fabíola Módena.

Consensualidade elaborada na formação do acordo de não
persecução civil: metodologia estruturada para efetividade da
tutela da probidade administrativa / Fabíola Módena Carlos. –
Umuarama : Universidade Paranaense – UNIPAR, 2025.
152 f.

Orientadora: Dr^a. Jussara Suzi Assis B. Nasser Ferreira.
Dissertação (Mestrado) – Universidade Paranaense –
UNIPAR.

1. Acordo de não persecução civil. 2. Consensualidade
elaborada. 3. Ministério Público. 4. Metodologia estruturada. 5.
Negócio jurídico processual. 6. Improbidade administrativa. I.
Universidade Paranaense – UNIPAR. II. Título.

(21 ed.) CDD: 341.337

Bibliotecária Responsável Regiane Luiza Campaneli CRB 9/2194

Universidade Paranaense – UNIPAR

Programa de Pós-Graduação em Direito Processual e Cidadania

Umuarama-PR

**CONSENSUALIDADE ELABORADA NA FORMAÇÃO DO ACORDO DE NÃO
PERSECUÇÃO CIVIL: METODOLOGIA ESTRUTURADA PARA EFETIVIDADE DA
TUTELA DA PROIBIDADE ADMINISTRATIVA**

Umuarama-PR, 26 de agosto, 2025.

A Dissertação intitulada: “**CONSENSUALIDADE ELABORADA NA FORMAÇÃO DO ACORDO DE NÃO PERSECUÇÃO CIVIL: METODOLOGIA ESTRUTURADA PARA EFETIVIDADE DA TUTELA DA PROIBIDADE ADMINISTRATIVA**”, elaborada pela mestrandia Fabíola Módena Carlos, foi aprovada como requisito obrigatório para obtenção do Grau de Mestre em Direito Processual e Cidadania pelo Programa de Pós-graduação em Direito Processual e Cidadania da Universidade Paranaense – UNIPAR, pela seguinte banca examinadora, composta pelos professores:

Profa. Dra. Jussara Borges Ferreira

UNIPAR

Prof. Dr. Celso Hiroshi Iocohama

UNIPAR

Prof. Dr. Ferdinando Scremin Neto

UNIPAR

Ao meu pai, Estácio Valentim Carlos, professor, que me ensinou o valor da palavra e cuja excelência me inspira. Sua ausência física nunca silenciou sua voz de mestre incentivando em cada boa conversa, e que guiou toda a jornada deste trabalho.

À minha mãe, Olga Módena Carlos, cuja fé e orações diárias foram o alicerce espiritual que sustentou esta jornada.

Em memória e em gratidão, este trabalho é de vocês.

AGRADECIMENTOS

A concretização deste trabalho só foi possível graças a uma rede de afeto, apoio e inspiração, à qual expresso minha mais profunda gratidão.

Agradeço primeiramente a Deus e à espiritualidade que me guiaram com serenidade e força nos momentos de maior desafio.

À minha orientadora, Dra. Jussara Suzi Assis Borges Nasser Ferreira, por sua orientação segura, confiança em meu potencial e pela generosidade intelectual com que conduziu esta pesquisa.

Agradeço, de maneira muito particular, ao Professor Ferdinando Scremin Neto, cujo apoio intelectual foi um pilar para a realização deste trabalho. Desde nossos primeiros diálogos, ele compartilhou comigo seu grande respeito e admiração por minha orientadora, e tenho certeza que sua generosidade em me auxiliar com leituras atentas e conselhos valiosos brotou também desse nobre sentimento. Suas contribuições foram essenciais e me sinto imensamente honrada por tê-lo, agora, como membro de minha banca avaliadora.

À minha mãe, agradeço não apenas pelas orações que me fortaleceram espiritualmente, mas por ser a personificação do amor incondicional e da presença que acalma. Sua força silenciosa foi meu porto seguro.

Aos meus filhos, Giovana e Rafael, minha eterna gratidão e admiração. Vocês foram presentes e resilientes, compreendendo minhas ausências e me presenteando com o amor que dava sentido a todo o esforço. Esta vitória é nossa.

Ao meu namorado, Afif Elias André Neto, por seu companheirismo constante, seu incentivo nas horas de dúvida e por celebrar cada pequena conquista ao meu lado. Sua parceria tornou a jornada mais leve e feliz.

Aos meus amigos, Celina Comin (amiga irmã), Raphael Prieto (meu guia), que com uma palavra de incentivo, uma escuta atenta ou um simples gesto de carinho, foram essenciais para que eu não perdesse o ânimo. A torcida de vocês fez toda a diferença.

Por fim, agradeço à Universidade Paranaense - UNIPAR e a todo o corpo docente do Mestrado em Direito Processual e Cidadania, pelo ambiente de excelência acadêmica que tornou esta pesquisa possível.

Ame você plenamente. Perdoe-se. Seja amável, gentil e paciente com você mesmo. Comece por aí... E verá caminhos se abrindo a sua frente. Não rumine o que de ruim se passou. Por cima de tudo, bota coragem!! Sinta-se um campeão. Que sabe lutar e vencer, sem se autoflagelar por derrotas.

— Pai (2017)

Um esposo, pai, avô e amigo que amou e muito ainda será amado.

RESUMO

A presente dissertação propõe e fundamenta uma metodologia de consensualidade elaborada para a formação do Acordo de Não Persecução Civil (ANPC), como uma contribuição propositiva para a qualificação da atuação resolutiva do Ministério Público. Embora a Leinº 14.230/2021 tenha institucionalizado o ANPC, a análise de sua aplicação inicial revela que, sem uma metodologia estruturada, o instrumento corre o risco de se limitar a uma "consensualidade simples" — reativa e bilateral —, insuficiente para os complexos desafios da tutela da probidade. A pesquisa, portanto, sistematiza e fundamenta uma metodologia de consensualidade elaborada que possa superar as limitações da negociação puramente bilateral, oferecendo um protocolo tripartite (preparação, construção, formalização) capaz de aprimorar a tutela da probidade. A consensualidade elaborada se caracteriza pela aplicação integrada e sequencial de conciliação, mediação e negociação, reconhecendo o ANPC como um negócio jurídico processual complexo. A validação da proposta se dá por meio de um mosaico de evidências, que inclui a análise da jurisprudência e, de forma central, o estudo da prática institucional consolidada de núcleos especializados, como o COMPOR/MG e MEDIAR/RS.. Os resultados demonstram que a metodologia proposta, ao organizar práticas ministeriais já existentes, cuja legitimidade é explicada pela teoria da legitimação processual gradual, oferece uma alternativa superior ao modelo tradicional, permitindo a construção de soluções que transcendem o mero ressarcimento financeiro, ao incorporar dimensões reparatórias, sancionatórias e preventivas à tutela efetiva da probidade.

Palavras-chave: Acordo de Não Persecução Civil. Consensualidade Elaborada. Ministério Público. Metodologia Estruturada. Negócio Jurídico Processual. Improbidade Administrativa.

ABSTRACT

This dissertation proposes and substantiates a methodology of elaborated consensuality for the formation of the Civil Non-Prosecution Agreement (ANPC), as a proactive contribution to qualify the resolution-oriented performance of the Public Prosecutor's Office. Although Law No. 14,230/2021 has institutionalized the ANPC, the analysis of its initial application reveals that, without a structured methodology, the instrument runs the risk of being limited to a simple consensuality, reactive and bilateral, which is insufficient for the complex challenges of protecting public integrity. Therefore, this research systematizes and substantiates a methodology of elaborated consensuality that can overcome the limitations of purely bilateral negotiation, offering a tripartite protocol (preparation, construction, formalization) capable of enhancing the protection of public integrity. Elaborated consensuality is characterized by the integrated and sequential application of conciliation, mediation, and negotiation, recognizing the ANPC as a complex procedural legal transaction. The proposal is validated through a mosaic of evidence, which includes the analysis of jurisprudence and, centrally, the study of the consolidated institutional practices of specialized centers, such as COMPOR/MG and MEDIAR/RS. The results demonstrate that the proposed methodology, by organizing existing prosecutorial practices, whose legitimacy is explained by the theory of gradual procedural legitimation, offers a superior alternative to the traditional model. It allows for the construction of solutions that transcend mere financial restitution by incorporating reparatory, sanctioning, and preventive dimensions into the effective protection of public integrity.

Keywords: Civil Non-Prosecution Agreement; Elaborated Consensuality; Public Prosecutor's Office; Structured Methodology; Procedural Legal Transaction; Administrative Improbability.

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	8
1 IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA: TUTELA DA PROBIDADE	11
1.1 A corrupção no Brasil: contexto histórico e desafios atuais	11
1.1.1 O que é corrupção?	13
1.1.2. Corrupção e improbidade administrativa: distinções e relações	16
1.1.3 A corrupção como desafio à probidade administrativa	18
1.2. A probidade administrativa: fundamentos e evolução	20
1.2.1 Origem e significado do termo "probidade"	21
1.2.2 A relação entre probidade e moralidade administrativa: correntes doutrinárias	22
1.2.4 A Importância da Probidade para a Administração Pública	24
1.2.5 Probidade como Direito Fundamental à Boa Administração	25
1.2.6 Dimensão Econômica e Eficiência Administrativa	26
1.2.7 Da Sanção à Consensualidade	27
1.3 A Resposta Não Penal ao Fenômeno da Corrupção	30
1.3.1 As Diferentes Esferas de Responsabilização: Penal, Administrativa e Civil	31
1.3.2. A Sanção Não Penal como Alternativa à Sanção Penal	31
1.3.3. A Recuperação de Ativos e a Reparação de Danos	34
1.4 As Três Categorias De Atos Ímprobos	39
1.4.1 Atos que Importam Enriquecimento Ilícito (Art. 9º da Lei nº 8.429/92)	39
1.4.2 Atos que Causam Prejuízo ao Erário (Art. 10 da Lei nº 8.429/92)	42
1.4.3 Atos que Atentam Contra os Princípios da Administração Pública (Art. 11 da Lei nº 8.429/92)	45
1.5 Síntese das Alterações Legislativas da Lei de Improbidade Administrativa	48
2 CONSENSUALIDADE E ATUAÇÃO ADMINISTRATIVA	51
2.1. Fundamentos Teóricos e Normativos da consensualidade	51
2.1.1. Definição e Conceito de Consensualismo	54
2.1.2 A Evolução do Consensualismo no Direito Administrativo Brasileiro	58
2.1.3 Perspectiva Comparada: Modelos Internacionais de Consensualidade Administrativa	60
2.1.4 Fundamentos Constitucionais e Normativos	61
2.1.5 Marcos Legislativos da Consensualidade no Brasil	63
2.1.6 Eficiência e Limites da Atuação Consensual na Gestão Pública	66
2.2. As Ferramentas do Diálogo: Integrando conciliação, mediação e negociação na construção do consenso	68
2.2.1 A Conciliação: A Arte de Preparar o Terreno	70
2.2.2 A Mediação: O Coração da Construção Colaborativa	71
2.2.3 A Negociação Técnica: a arte da formação	72

2.3. O Consensualidade na Legislação Brasileira	73
2.3.1. O Consensualismo na Lei de Improbidade Administrativa (LIA)	76
2.4. Princípio da Insignificância e sua Relação com o Consensualidade	79
2.4.1. A Aplicabilidade do Princípio da Insignificância aos Casos de Improbidade Administrativa	79
3 CONSENSUALIDADE ELABORADA NA FORMAÇÃO DO ANPC	86
3.1. Da Consensualidade Administrativa à Atuação Resolutiva Ministerial: Um Novo Marco para o ANPC	87
3.1.1. O ANPC como negócio jurídico processual misto:	90
3.1.2. Consensualidade Simples versus Consensualidade Elaborada	93
3.1.3 Teoria da Legitimação Processual Gradual: fundamento teórico da consensualidade elaborada	95
3.2 O protocolo tripartite de consensualidade elaborada	97
3.2.1 Fase Preparatória: a conciliação como ferramenta do diagnóstico	99
3.2.2 Fase Construtiva: Mediação para Elaboração Colaborativa de Termos	105
3.2.3 Fase Formalizadora: ANPC como Cristalização do Consenso	109
3.3 Validação do protocolo: eficiência, viabilidade e análise comparativa	111
3.3.1 Validação pela Prática: Evidências da Consensualidade Elaborada	112
3.3.2 Validação Institucional: a realidade do consenso estruturado no Ministério Público	114
3.3.3 Validação Dogmática e Comparativa: a consagração do ANPC como Negócio Jurídico processual e eficiência comprovada do consenso estruturado.	119
3.4 Perspectivas e Desafios da Consensualidade Elaborada	121
3.4.1 Resistências Culturais e Estratégias de Superação	121
3.4.2 Capacitação de Operadores para Consensualidade Elaborada	125
3.4.3 Projeções de Desenvolvimento do Instituto	126
3.4.4 Experiência Internacional Comparada	127
3.5 Efeitos Sistêmicos e Prospectivos	128
CONCLUSÃO	130
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	133

INTRODUÇÃO

A evolução do direito administrativo brasileiro nas últimas décadas demonstra uma transformação fundamental: a transição de um modelo estatal caracterizado pela imperatividade unilateral para abordagens que valorizam o diálogo, a participação e a construção consensual de soluções. Esta metamorfose manifesta-se de forma particularmente significativa no âmbito da tutela da probidade administrativa, onde a introdução do Acordo de Não Persecução Civil (ANPC) pela Lei nº 14.230/2021 representa um marco relevante.

Contudo, a análise crítica de sua aplicação inicial revela que a mera existência legal do ANPC não é, por si só, garantia de superação dos desafios. A ausência de uma metodologia clara e segura perpetua a aplicação de um modelo que se pode denominar de "consensualidade simples": uma negociação reativa e bilateral, insuficiente para a complexidade dos casos contemporâneos de improbidade.

A problemática central que orienta esta investigação vai além da ausência normativa, adentrando em barreiras culturais e institucionais, marcadas pela desconfiança de operadores formados em uma matriz puramente adversarial. A problemática central que orienta esta investigação, portanto, reside em barreiras culturais e institucionais, marcadas pela desconfiança de operadores formados em uma matriz puramente adversarial.

Diante disso, a presente pesquisa busca responder à seguinte questão: como superar as limitações da consensualidade simples na formação do ANPC através de um protocolo estruturado que ofereça parâmetros claros e um procedimento seguro, de modo a maximizar sua efetividade na tutela da probidade administrativa?

Para responder a essa pergunta, o objetivo geral da dissertação é desenvolver e fundamentar uma metodologia de consensualidade elaborada, organizada em um protocolo tripartite, capaz de conferir segurança jurídica, eficiência e legitimidade ao Acordo de Não Persecução Civil.

Para alcançar tal objetivo, foram delineados os seguintes objetivos específicos: (i) analisar criticamente os fundamentos da improbidade administrativa, identificando as bases que justificam instrumentos consensuais mais sofisticados; (ii) investigar a evolução do consensualismo e as limitações de sua aplicação bilateral; e (iii) estruturar o protocolo de

consensualidade elaborada, articulando sua fundamentação teórica com a análise de sua viabilidade prática, a partir de modelos institucionais já existentes.

A hipótese que norteia o trabalho é que a consensualidade elaborada – caracterizada pela aplicação integrada e sequencial de conciliação, mediação e negociação técnica – oferece uma alternativa metodológica superior ao modelo bilateral. Essa abordagem reconhece o ANPC como um negócio jurídico processual complexo, cuja adequada formação exige um processo estruturado que preserve simultaneamente a autonomia da vontade, as finalidades públicas e as garantias fundamentais.

Para testar a hipótese e atingir os objetivos propostos, o trabalho foi estruturado em três capítulos. O primeiro capítulo demonstrou que a resposta tradicional ao ato ímprobo, historicamente centrada em uma lógica puramente punitiva, revelou-se sistemicamente ineficaz, com baixos índices de recuperação de ativos e uma excessiva morosidade processual. As transformações recentes na legislação, ao restringirem as hipóteses de improbidade aos artigos 9º, 10 e 11 da LIA e ao exigirem a comprovação de dolo específico, trouxeram maior segurança jurídica, mas também impuseram um ônus probatório mais sofisticado ao Ministério Público, tornando a via adversarial ainda mais complexa e de resultado incerto.

O segundo capítulo explora a evolução do consensualismo no direito administrativo brasileiro. A análise traça a trajetória de sua progressiva institucionalização, desde os marcos legais pioneiros até seu reconhecimento como princípio fundamental para a eficiência da gestão pública, e o conecta com a transformação do conceito de acesso à justiça. Este capítulo estabelece as bases teóricas e normativas que sustentam a transição para a atuação resolutiva do Ministério Público.

Por fim, o terceiro capítulo e principal capítulo desenvolve o núcleo da proposta, apresentando a metodologia da consensualidade elaborada. Nele, aprofunda-se a natureza dogmática do ANPC como negócio jurídico processual e se estrutura o protocolo tripartite em suas fases preparatória, construtiva e formalizadora. A viabilidade da proposta é então validada por meio de um mosaico de evidências, que inclui a análise da prática consolidada de núcleos de autocomposição e da jurisprudência mais recente dos Tribunais Superiores.

A metodologia empregada caracteriza-se por uma abordagem multidisciplinar, integrando análise doutrinária, normativa e empírica. A pesquisa utiliza o estudo de caso de núcleos de autocomposição, como o COMPOR/MPMG e MEDIAR/MPRS, e a jurisprudência relevante para validar a viabilidade da proposta. A abordagem é, portanto, propositiva, pois não se limita a diagnosticar o problema, mas estrutura uma metodologia concreta.

É importante ressaltar que a metodologia aqui proposta não se apresenta como uma inovação, mas como a sistematização e o aprofundamento de práticas institucionais avançadas já em curso no Ministério Público. Este trabalho oferece um framework analítico e um protocolo operacional para qualificar um movimento já existente, contribuindo para a consolidação de uma nova cultura de atuação ministerial, mais resolutiva e alinhada às exigências de uma administração pública democrática e eficiente.

1 IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA: TUTELA DA PROBIDADE

“A política da força faz mártires, e os mártires, como sabeis, ressuscitam; a política da corrupção faz miseráveis, e os miseráveis apodrecem antes de morrer.”

Raymundo Faoro

1.1 A corrupção no Brasil: contexto histórico e desafios atuais

A corrupção constitui um obstáculo no desenvolvimento brasileiro, manifestando-se através de expressões que permeiam tanto as estruturas estatais quanto o tecido social. Esta realidade multifacetada demanda uma investigação científica que ultrapasse a mera indignação moral, buscando, conforme proposto por Ferreira Filho (1991, p. 2), identificar suas características fundamentais, classificar suas diferentes manifestações e compreender suas interconexões com outros fenômenos sociais relevantes.

A preocupação com a conduta ética dos indivíduos e, principalmente, daqueles que exercem funções públicas, perpassa a história do pensamento político-filosófico ocidental. Como observa Garcia e Alves (2013, p. 47), a distinção entre a improbidade comum – inerente às relações sociais em geral – e a improbidade administrativa – que compromete especificamente os valores do Estado – já estava presente nas obras dos filósofos contratualistas.

Na perspectiva de Rousseau (2011, p. 92/93), conforme elaborada em “Do Contrato Social”, observa-se uma análise do processo de degradação dos laços políticos. Segundo o filósofo genebrino, a coesão social, originalmente estruturada pela vontade geral, sofre progressiva fragmentação quando interesses particulares se sobrepõem ao bem comum. Rousseau identifica que, nos estágios avançados dessa deterioração, o interesse mais mesquinho passa a se disfarçar sob a aparência do bem público, enquanto a vontade geral perde sua força. Esta análise, apesar de sua concepção no século XVIII, mantém notável relevância contemporânea, especialmente para compreender como a corrupção da virtude cívica compromete as bases da legitimidade política, permitindo que interesses particulares se camuflam sob uma aparência de legalidade.

No caso brasileiro, esta questão adquire contornos específicos, fortemente influenciados por nossa formação histórica. Raymundo Faoro (2001, p. 87), em sua obra

seminal "Os Donos do Poder", analisa minuciosamente a transposição do modelo patrimonialista português para o Brasil colonial, evidenciando como a confusão entre as esferas pública e privada constitui característica estruturante do Estado brasileiro desde sua gênese. Esta herança patrimonialista persiste como um dos principais fatores explicativos para a persistência de práticas corruptas na administração pública nacional.

Renato Kim Barbosa (2022, p. 213) aprofunda esta perspectiva ao argumentar que a violação dos direitos fundamentais, especialmente quando perpetrada ou incentivada pelo próprio Estado, compromete a viabilidade de qualquer projeto nacional baseado no império justo das leis. Defende que os atos de corrupção e improbidade administrativa não representam apenas infrações isoladas, mas constituem ameaças sistêmicas que fragilizam o pacto social e impõem a necessidade de reparação integral dos danos decorrentes, sejam eles materiais, morais ou sociais.

Segundo ele, tolerar tais condutas equivaleria a legitimar uma sociedade que nega os princípios fundamentais da dignidade humana e contraria os objetivos basilares da República, criando um ambiente onde a virtude cívica, tão valorizada no pensamento rousseauiano, cede lugar à normalização do comportamento corrupto (2022, p. 2013).

A corrupção, em sua essência, manifesta-se como um fenômeno social que se desenvolve proporcionalmente à complexificação das relações socioeconômicas e à interpenetração de interesses entre os diversos atores sociais. Sob esta perspectiva, como aponta Garcia e Alves (2013, p. 52), os desvios comportamentais que infringem a normatividade estatal ou os valores morais de determinado setor em troca de vantagens correlatas manifestam-se como formas de degradação dos padrões ético-jurídicos que deveriam orientar o comportamento individual tanto na esfera pública quanto na privada.

A persistência de sistemas corruptivos no Brasil está intimamente relacionada à estrutura estatal e sua concentração de poder. Como observa Simão (2020, online), a corrupção precisa da concentração de atividades no Estado para desenvolver-se, pois quanto mais atividades ou quanto maior for o Estado, mais dinheiro público disponível para se apropriar.

Esta análise contemporânea dialoga diretamente com as interpretações históricas sobre o patrimonialismo brasileiro, reforçando a continuidade de padrões estruturais que facilitam a apropriação privada de recursos públicos.

A análise histórica do combate à corrupção no Brasil revela um efeito paradoxal: a busca por maior controle resultou, em diversas áreas, em um excessivo formalismo que engessou a Administração Pública. Este fenômeno não se restringe à tutela da probidade. Em

estudo sobre as compras públicas de inovação, o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) diagnostica que a legislação brasileira evoluiu para uma cultura de compras rígida e formalista, marcada por uma lei geral apegada ao "menor preço" (Fassio et al., 2021, p. 23).

Esse modelo, concebido para impedir a corrupção, acabou por criar barreiras à eficiência e à inovação. De forma análoga, a vedação original à consensualidade na Lei de Improbidade Administrativa pode ser compreendida como parte dessa mesma cultura de desconfiança, onde a rigidez procedimental foi vista como a única salvaguarda para o interesse público.

Este cenário, já arraigado nas estruturas administrativas nacionais e internacionais, não será transformado por meras expressões de indignação ou iniciativas isoladas. Como ressalta Neves e Oliveira (2022, p. 37), o enfrentamento efetivo da corrupção exige a instalação gradual de um processo de conscientização coletiva, capaz de mobilizar os diferentes estratos sociais contra um adversário comum. Trata-se, portanto, de desafio que supera a dimensão puramente normativa, exigindo transformação cultural profunda nas relações entre cidadãos e instituições públicas.

1.1.1 O que é corrupção?

A conceituação da corrupção representa um desafio teórico significativo, dada a multiplicidade de suas manifestações e a diversidade de perspectivas disciplinares que buscam compreendê-lo. Em termos amplos, a corrupção pode ser entendida como o uso indevido de posição, poder ou recursos públicos para obtenção de vantagens privadas, em detrimento do interesse coletivo.

Ela surge e se desenvolve em proporção semelhante ao aumento do meio circulante e à interpenetração de interesses entre os componentes do grupamento. Como esclarecem Garcia e Alves (2013, p. 52), sob esta ótica, os desvios comportamentais que infringem a normatividade estatal, ou os valores morais de determinado setor em troca de uma vantagem correlata, manifestam-se como formas de degradação dos padrões ético-jurídicos que devem reger o comportamento individual nas esferas pública e privada.

Já no século XIX, a análise sociológica de Durkheim (2008, p. 8-9) identificava nas ideias de Rousseau uma concepção da sociedade enquanto força antagonista à natureza humana original. Na interpretação do autor, Rousseau concebia o ambiente social como principal elemento corruptor da essência humana primitivamente virtuosa. Esta formulação

teórica estabeleceu as bases conceituais que posteriormente permitiram as primeiras abordagens corruptivas sob perspectiva sociológica e política.

Avançando para o final do século XX, Ferreira Filho (1991, p. 2) ressaltou a natureza polissêmica do termo "corrupção", destacando que "muitos são os sentidos em que ele pode ser, e é empregado pelos melhores autores", embora sempre carregue "uma conotação pejorativa". O autor enfatizou a necessidade de um estudo científico aprofundado sobre a corrupção, que identificasse seus caracteres, discriminasse suas espécies e mostrasse suas inter-relações com outras características sociais.

No âmbito Internacional, a Organização de Transparência Internacional define corrupção como o desvirtuamento das funções públicas para a obtenção de vantagens particulares (Transparência Internacional Brasil, 2024).

Apesar desses esforços conceituais, Osório (2022, p. 157) aponta limitações específicas na definição proposta pela Transparência Internacional, classificando-a como "ampla e ambígua". O autor argumentou que essa imprecisão leva a uma percepção "recortada e míope" das características, que possui raízes multicausais e conexões com outros problemas como a desonestidade e a ineficiência funcional. Em sua análise, defendeu a necessidade de abordagens mais rigorosas e científicas que complementem as iniciativas de controle social.

Esta evolução conceitual encontra um ponto de inflexão na análise de Bezerra (2018, p. 17), que é demonstrada como a noção de corrupção é frequentemente instrumentalizada em disputas político-sociais. Exemplificando com o processo de impeachment da presidente Dilma Rousseff, o autor revelou a complexidade e fluidez do termo, que longe de possuir um significado unívoco e inerentemente negativo, torna-se um objeto de apropriações e disputas, utilizado para nomear e desqualificar práticas e atores em diferentes contextos. Esta perspectiva analítica convida a examinar os processos sociais e mecanismos pelas quais certas condutas e indivíduos são rotulados como "corruptos", assim como os efeitos concretos dessas rotulações sobre instituições, política e economia.

No contexto brasileiro recente, a Operação Lava Jato representou um momento significativo no enfrentamento à corrupção sistêmica. Ao analisar comparativamente as operações Mãos Limpas (Itália) e Lava Jato (Brasil), Chemim (2020, p. 520) observou que ambas as experiências demonstraram tantas potencialidades quanto às limitações de abordagens punitivas, evidenciando a necessidade de mecanismos complementares que privilegiam as exceções do dano e a consensualidade.

A análise comparativa entre operações anticorrupção no Brasil e no exterior revela padrões semelhantes de reação sistêmica. Simão (2020, online) identifica que tanto na

Operação Mãos Limpas italiana quanto na Operação Lava Jato brasileira, "logo após grandes prisões, a corrupção revidou, criando um ambiente de questionamento, objetivando desacreditar as investigações e as condenações, e buscando liberar a grande parte dos envolvidos". Esta observação evidencia como os sistemas corruptivos desenvolvem estratégias defensivas coordenadas quando confrontados por iniciativas investigativas.

No Brasil a corrupção tem suas raízes entranhadas na própria colonização do País. Como observa Holanda (1995, p. 145-146), a indistinção entre as esferas pública e privada, característica do "homem cordial" brasileiro, favoreceu historicamente a apropriação privada de recursos públicos e o estabelecimento de relações particularistas no âmbito estatal. Esta realidade, já arraigada na administração pública, quer seja pátria ou alienígena, não será alterada com algumas poucas linhas de irredenção ou com arroubos isolados no meio social. Pelo contrário, é indispensável a paulatina introdução de um processo de conscientização, o que possibilitará a mobilização das diferentes camadas sociais contra um inimigo comum: a corrupção.

Do ponto de vista jurídico, a corrupção abrange um conjunto de condutas tipificadas em diferentes diplomas normativos. O Código Penal brasileiro, nos arts. 317 e 333, criminaliza respectivamente a corrupção passiva e ativa, enquanto a Lei de Improbidade Administrativa (Lei nº 8.429/92) estabelece sanções civis para atos que importem enriquecimento ilícito, causem prejuízo ao erário ou atentem contra os princípios da Administração Pública. A Lei Anticorrupção (Lei nº 12.846/2013) complementa esse arcabouço ao responsabilizar pessoas jurídicas por atos lesivos à administração pública.

A Operação Mãos Limpas italiana (Mani Pulite) e a Operação Lava Jato brasileira representam dois marcos históricos no combate à corrupção sistêmica em seus respectivos países. Chemim (2020, p. 520) realiza uma análise comparativa aprofundada entre ambos, destacando não apenas semelhanças nos métodos investigativos e na repercussão social, mas também diferenças significativas nos resultados e legados institucionais.

Enquanto a operação italiana, ocorrida na década de 1990, provocou uma profunda transformação no sistema político do país, culminando na queda da chamada Primeira República e no surgimento de novas forças políticas, a experiência brasileira, iniciada em 2014, enfrentou maior resistência institucional. 12.846/2013 (Lei Anticorrupção) e a Lei nº 14.230/2021 (Nova Lei de Improbidade Administrativa) (Chemim, 2020, p. 522-530).

Esta linha cronológica nos permite observar como o conceito de corrupção evoluiu de uma perspectiva filosófica e sociológica ampla para definições operacionais mais específicas, culminando em abordagens críticas que questionam tanto a objetividade do conceito quanto a

eficácia de medidas puramente punitivas, abrindo caminho para novas formas de enfrentamento do problema que conjuguem punição e reparação, conforme será explorado mais a frente.

1.1.2. Corrupção e improbidade administrativa: distinções e relações

Embora os termos "corrupção" e "improbidade administrativa" sejam frequentemente utilizados como sinônimos, é importante destacar que se tratam de conceitos distintos, embora relacionados.

Marcos José Porto Soares e Alexandre Araújo Pereira (2015, p. 66) esclarecem que corrupção, improbidade administrativa e má gestão da coisa pública são fenômenos distintos, embora interligados, cada um com suas próprias sanções e consequências. A relação entre esses fenômenos pode ser compreendida como círculos concêntricos, onde a corrupção representa o núcleo mais grave, a improbidade administrativa ocupa uma posição intermediária e a má gestão da coisa pública abrange um espectro mais amplo de irregularidades.

Diante dessa interpretação, discute-se as distinções e relações entre corrupção e improbidade administrativa. A corrupção, por ser a conduta mais grave, necessariamente acarreta repercussões nas esferas penal e civil, além de violar os princípios éticos e morais. Já a improbidade administrativa, quando não configura um ato de corrupção, sujeita o agente às sanções previstas na Lei de Improbidade Administrativa e também atinge a moralidade. Por fim, a má gestão da coisa pública, quando não caracteriza improbidade, tem repercussões apenas no campo da moral. Ressalta a importância de não estigmatizar qualquer ato de improbidade como corrupção, uma vez que nem todos os atos de improbidade se enquadram nos tipos penais de corrupção. A qualificação de "corrupto" deve ser reservada para aqueles cujos atos de improbidade também são qualificados como crimes (Soares; Pereira, 2015, p. 66).

Segundo Barbosa (2021, p. 111), a relação entre corrupção e improbidade administrativa estabelece-se em termos classificatórios: a improbidade administrativa constitui o gênero, categoria mais ampla que abrange diversas condutas, enquanto a corrupção representa uma espécie. Consequentemente, todo ato corrupto configura improbidade administrativa, mas nem toda improbidade caracteriza corrupção. O conceito amplo de corrupção aproxima-se da noção geral de improbidade, enquanto sua acepção restrita

corresponde a apenas uma das modalidades de condutas ímprobas previstas no ordenamento jurídico.

Por conseguinte, ainda que todo ato de corrupção seja, por definição, um ato de improbidade administrativa, nem todo ato ímprobo configura corrupção. A especificidade da corrupção reside na degradação da função pública para a obtenção de vantagens pessoais, e negligenciar essa distinção pode banalizar o conceito e obscurecer a análise das diferentes formas de desvio ético (Soares; Pereira, 2015, p. 67).

Acrescenta que os atos de má gestão que não envolvem desonestidade ou ineficiência grave devem ser avaliados apenas sob a perspectiva da ética pública e da moralidade. Por outro lado, os atos de má gestão qualificados por desonestidade e ineficiência graves devem ser reprimidos no âmbito da improbidade administrativa. Já os atos de improbidade que configuram corrupção, ou seja, aqueles praticados para beneficiar particulares e que se enquadram em um tipo penal, além da censura ética e das sanções previstas na Lei nº 8.429/1992, também estarão sujeitos a sanções penais (Soares; Pereira, 2015, p. 58).

A Lei Federal 8.429/1992 constitui um dos instrumentos mais importantes do Direito administrativo repressivo, regulamentando o regime jurídico dos atos de improbidade administrativa e estabelecendo o arcabouço normativo para aplicação de sanções aos agentes envolvidos nessa modalidade específica de ilícitos (Lima; Rigamonti, 2022, p. 19).

Diante da complexidade do fenômeno da improbidade administrativa, é essencial ressaltar a importância dos instrumentos legais para combatê-la. Fábio Medina Osório destaca a importância da Lei nº 8.429/1992 nos motiva a aprofundar a análise dos mecanismos de combate à improbidade administrativa, buscando soluções para garantir a efetividade da lei e a proteção do patrimônio público (Osório, 2022).

É necessário ir além da mera ilegalidade, para identificar a improbidade administrativa, buscando um elemento subjetivo específico no comportamento do agente público. Consequentemente, a ilegalidade só adquire o status de improbidade quando a conduta antijurídica fere os princípios constitucionais da Administração Pública coadjuvados pela má-fé do administrador. A improbidade administrativa, mais que um ato ilegal, deve traduzir, necessariamente, a falta de boa-fé, a desonestidade [...] (Recurso Especial nº 480.387/SP. Relator: Ministro Luiz Fux. Primeira Turma. Julgado em: 16 mar. 2004. (Brasil, 2004).

Em outros julgados, o STJ reafirmou que a investigação da Corte Superior de Justiça é no sentido de que não se pode confundir improbidade com simples ilegalidade. A improbidade é a ilegalidade tipificada e comprometida pelo elemento subjetivo da conduta do

agente (AgInt no AREsp 1.877.917/RS, Rel. Ministro Benedito Gonçalves, Primeira Turma, julgado em 23/05/2023, DJe 01/06/2023) (Brasil, 2023). Esta distinção é primordial para preservar a excepcionalidade da Lei de Improbidade Administrativa, evitando sua banalização e garantindo sua aplicação apenas aos casos em que o agente público efetivamente atue com consciência da ilicitude de sua conduta, especialmente nas hipóteses de violação aos princípios da administração pública.

1.1.3 A corrupção como desafio à probidade administrativa

Conforme levantamentos conduzidos pelo Banco Mundial, aproximadamente 5% do produto interno bruto global dissipa-se anualmente em decorrência de condutas corruptivas, representando não apenas perdas financeiras, mas principalmente o comprometimento da capacidade estatal de concretizar direitos fundamentais através da prestação de serviços públicos essenciais (World Bank, 2020, p 8).

Para além dos impactos econômicos imediatos, a corrupção corrói os fundamentos institucionais da administração pública. Como aponta Carvalho Filho (2022, p. 1143), seus efeitos transcendem a esfera financeira, criando distorções sistêmicas que comprometem o planejamento governamental, deterioram a qualidade dos serviços públicos e minam a confiança dos cidadãos nas instituições democráticas. Isso gera o que Rose-Ackerman (2016, p. 28) denomina “custo institucional da corrupção”, caracterizado pelo redirecionamento de recursos para áreas mais suscetíveis ao desvio em detrimento de setores prioritários para o desenvolvimento social.

Em um contexto global marcado pela crescente preocupação com a boa governança e o combate à corrupção, a reflexão de Daniel Amorim Assumpção Neves e Rafael Carvalho de Oliveira (2022, p. 18) ganha especial relevância. Os autores destacam que a ênfase crescente no combate à corrupção não é um mero capricho, mas sim uma prioridade na agenda de países que genuinamente almejam mecanismos de governança eficazes, capazes de garantir o "direito à boa administração" para seus cidadãos. Essa perspectiva reflete uma mudança de paradigma na forma como os Estados enfrentam a gestão pública.

A gestão pós-moderna se distingue precisamente pela inseparabilidade entre padrões éticos consistentes, eficiência administrativa otimizada e mecanismos de controle rigorosos e transparentes. Como observa Filgueiras (2008, p. 142), esta erosão institucional possui efeito cumulativo, pois cada caso de corrupção exposto publicamente, sem a devida resposta do

Estado, contribui para normalizar comportamentos desviantes, elevando o “custo moral” da probabilidade. Isto cria um ciclo vicioso: quanto mais normalizada a corrupção se torna, maior a dificuldade em implementar e manter políticas de integridade efetivas, uma vez que estas precisam superar não apenas resistências individuais, mas culturas organizacionais já contaminadas por práticas desonestas arraigadas.

Os impactos da corrupção na probabilidade administrativa manifestam-se em vários níveis. No plano macroeconômico, estudos da OCDE demonstram que países com altos índices de corrupção experimentam redução significativa nos investimentos estrangeiros diretos, limitações no crescimento econômico sustentável e agravamento das desigualdades sociais (OCDE, 2017, p. 15). No plano microeconômico, a corrupção provoca distorções nos processos de contratação pública, favorecendo empresas ineficientes, elevando custos operacionais e comprometendo a qualidade dos bens e serviços entregues à população (United Nations Office On Drugs And Crime, 2019, p. 23).

A corrupção representa uma grave frente à probabilidade administrativa, pois se configura como a antítese dos princípios que devem nortear a atuação dos agentes públicos. Enquanto a improbidade administrativa abrange um amplo espectro de condutas que violam os deveres de honestidade e legalidade na gestão pública, a corrupção, por sua vez, exige um elemento adicional: a subsunção da conduta a um tipo penal específico e a intenção de obter ou facilitar um benefício particular (Soares; Pereira, 2015, p. 8).

O desvio de recursos públicos, quando um agente se apropria de verbas destinadas a serviços essenciais, não apenas priva a população de direitos fundamentais, mas também exige a substituição do Estado enquanto garantidor do bem comum. Segundo Maria Sylvia Zanella Di Pietro (2025, p. 909), a atuação do agente público deve ser pautada não apenas pela legalidade, mas também pela ética e pela honestidade: “A moralidade administrativa exige que o administrador não apenas cumpra a lei, mas que também pautar sua conduta pelos padrões éticos da sociedade”.

Entre as diversas manifestações do fenômeno corruptivo, o nepotismo emerge como prática particularmente danosa à integridade administrativa. Com base na obra de Modesto (2012, p. 21), podemos observar que o nepotismo constitui uma expressão contemporânea do patrimonialismo estatal, fenômeno em que as fronteiras entre o público e o privado se dissolvem.

Nesse contexto, o governante administra a coisa pública como extensão de seus interesses particulares, estabelecendo relações de poder baseadas em vínculos familiares e pessoais, em detrimento dos princípios constitucionais da impessoalidade e da moralidade

administrativa. Esta prática representa não apenas um desvio ético pontual, mas uma distorção estrutural que compromete os fundamentos republicanos da administração pública brasileira, ao privilegiar laços de sangue sobre critérios meritocráticos, convertendo cargos públicos em instrumentos de fortalecimento de oligarquias familiares.

Como observa Celso Antônio Bandeira de Mello (2015, p. 552), a Administração Pública deve conduzir seus procedimentos em estrita obediência a padrões éticos, demonstrando lealdade e boa-fé no trato com os administrados e zelando pela correta defesa dos interesses públicos.

A compreensão do sistema de responsabilização por atos improváveis no Brasil, especialmente após a Lei nº 14.230/2021, que alterou a Lei de Improbidade Administrativa, passa necessariamente pela análise dos fundamentos teóricos e da evolução histórico-normativa da probabilidade administrativa. Em um país onde o controle da Administração Pública e o combate à corrupção ganham contornos cada vez mais urgentes, esta análise crítica dos instrumentos jurídicos disponíveis se torna indispensável para a construção de uma administração pública comprometida com o interesse público e a boa governança.

A história da corrupção no Brasil não é apenas uma crônica de desvios, mas também uma narrativa da insuficiência das ferramentas tradicionais de combate. Décadas de um modelo focado na persecução judicial resultaram em uma taxa de recuperação de ativos desanimadora, como demonstram que menos de 10% das condenações revertem em ressarcimento efetivo ao erário, conforme estudo que analisou mais de 8 mil processos de ações de responsabilização por improbidade administrativa, julgados entre os anos de 2010 e 2013 em seis tribunais brasileiros (STJ, TRF4, TJSP, TJMT, TJPA e TJR (Wanis, 2023, p. 255). Este cenário de baixa efetividade não representa apenas um prejuízo financeiro, mas um desgaste institucional que clama por abordagens mais céleres e resolutivas

1.2. A probidade administrativa: fundamentos e evolução

A probidade administrativa constitui um dos pilares fundamentais da gestão pública contemporânea, representando a materialização de valores éticos ancestrais no ordenamento jurídico brasileiro. A análise do conceito revela uma trajetória evolutiva complexa, que

perpassa elementos históricos, filosóficos e jurídicos, culminando na construção de um normas que visam proteger o interesse público.

1.2.1 Origem e significado do termo "probidade"

A etimologia do termo "probidade" deriva do latim "probus", que inicialmente designava algo que se desenvolvia adequadamente, indicando qualidade e excelência. Esta concepção originária experimentou uma natural expansão semântica, passando a caracterizar, em sentido figurado, o indivíduo dotado de integridade moral, honradez e retidão de caráter. Como apontam Garcia e Alves (2013, p. 129), o termo passou a descrever uma pessoa honrada e íntegra, caracterizada por "retidão, lealdade, bons costumes, honestidade, castidade e virtude". O conceito de "probus homo" na Roma Antiga já evidenciava a aplicação destes atributos tanto na esfera privada quanto na gestão dos negócios públicos, demonstrando a ancestralidade desta preocupação ética (Garcia; Alves, 2013, p. 461)

A transição deste conceito do campo exclusivamente moral para o universo jurídico representou um momento crucial na evolução da probidade administrativa. Como observam Garcia e Alves (2013, p. 124), a probidade, em sua origem, não era um conceito exclusivamente jurídico, mas uma virtude moral que, ao ser incorporada ao universo jurídico, manteve sua essência ética, acrescida de consequências normativas. Esta natureza híbrida - simultaneamente moral e jurídica - confere ao conceito de probidade administrativa uma complexidade singular, exigindo abordagens que transcendam o mero positivismo legalista

A probidade, portanto, emerge como manifestação concreta da moralidade no âmbito da administração pública, relacionando-se intrinsecamente com os deveres de honestidade, boa-fé e lealdade institucional. Como destaca Meirelles (2016, p. 118), a probidade administrativa, reconhecida como um valor crucial na gestão pública, foi gradualmente incorporada aos sistemas jurídicos ocidentais. Está constitucionalmente integrada à conduta do administrador público como essencial para legitimar seus atos.

Fazzio Júnior (2000, p. 51) ressalta a dimensão ética do conceito, afirmando que a probidade rompe com os limites de mero cumprimento formal da lei, exigindo do agente público uma conduta moralmente íntegra. A improbidade ocorre quando há violação dos princípios da legalidade, impessoalidade, publicidade, moralidade e eficiência. Este desvio reflete uma má-fé que compromete a integridade moral esperada na administração pública.

1.2.2 A relação entre probidade e moralidade administrativa: correntes doutrinárias

A análise doutrinária revela três principais vertentes interpretativas sobre a relação entre probidade e moralidade administrativa. A primeira corrente, representada por autores como Bitencourt Neto (2005, p. 105), estabelece uma relação de subordinação conceitual, posicionando a probidade como desdobramento específico do macroprincípio da moralidade.

Em contraposição, a segunda vertente doutrinária, exemplificada na obra de Garcia e Alves (2013, p. 78), inverte esta relação hierárquica, atribuindo à probidade amplitude conceitual superior. A terceira corrente, adotada expressamente por Carvalho Filho (2022, p. 97) e compartilhada por Di Pietro (2025, p. 919), propõe uma equivalência essencial entre os termos quando analisados como princípios jurídicos, reconhecendo, contudo, diferenciações fundamentais quando se trata da improbidade enquanto categoria de ilícito jurídico.

Carvalho Filho (2022, p. 95) fundamenta seu posicionamento tanto na associação semântica das expressões, confirmada pelos dicionaristas, quanto na desnecessidade de estabelecer distinções artificiais quando ambos os termos foram empregados pelo constituinte com a mesma finalidade: a preservação da integridade na Administração Pública. Segundo o autor, diante do direito positivo, o agente ímprobo sempre se qualificará como violador do princípio da moralidade.

É importante notar, contudo, que mesmo os defensores da equivalência entre moralidade e probidade como princípios reconhecem uma distinção importante quando se trata da improbidade como ato ilícito. Neste caso, como esclarece Di Pietro (2025, p. 919), deixa de haver sinonímia entre as expressões improbidade e imoralidade, porque aquela tem um sentido muito mais amplo e muito mais preciso, que abrange não só atos desonestos ou imorais, mas também e principalmente atos ilegais. Esta distinção é essencial para compreender adequadamente o sistema de responsabilização por atos ímprobos no ordenamento jurídico brasileiro.

Neves e Oliveira (2022, p. 20) reforçam esta perspectiva ao afirmar que improbidade administrativa e imoralidade administrativa são conceitos distintos no direito positivo. O conceito de improbidade é mais amplo do que o senso comum sugere. Enquanto a imoralidade resulta em improbidade, a relação inversa não se aplica; diante disso, nem todo ato considerado improbidade viola necessariamente o princípio da moralidade.

A evolução conceitual da moralidade administrativa encontra sua síntese na proposta de Freitas (2014, p. 18) de uma Administração Pública fundamentada em racionalidade

dialógica, que vai além dos excessos autoritários quanto às omissões negligentes. Esta perspectiva reconhece que o Estado contemporâneo deve caracterizar-se pelo hábito institucional de compatibilizar desenvolvimento e sustentabilidade, abandonando práticas vinculadas ao abuso de prerrogativas e ao planejamento exclusivamente imediatista.

A consolidação desta nova cultura administrativa demanda, nas palavras do autor (2014, p. 17), a instauração de "novos hábitos no bojo das relações administrativas", que privilegiam controle de sustentabilidade e legitimidade ao lado da eficiência tradicional. Esta abordagem exige do agente estatal o cumprimento do isento dever de oferecer boas razões de fato e de direito tanto na formulação quanto na implementação das políticas públicas, superando tanto a discricionariedade desmesurada quanto o formalismo inflacionado.

Esta compreensão da moralidade administrativa como elemento estruturante de racionalidade dialógica oferece fundamento direto para os instrumentos consensuais que serão analisados no próximo capítulo, evidenciando que a consensualidade não representa ruptura com os princípios administrativos tradicionais, mas sua evolução natural em direção a modelos mais participativos e legitimados de gestão pública.

2.2.3. A Proibição Administrativa na Constituição Federal: Art. 37, §4º

A Constituição Federal de 1988 representa um verdadeiro divisor de águas na evolução normativa da proibição administrativa no ordenamento jurídico brasileiro. Como aponta Di Pietro (2025, p. 919), foi neste momento que ocorreu "a inclusão do princípio da moralidade administrativa entre os princípios constitucionais impostos à Administração". Ao elevar a moralidade ao status de princípio constitucional explícito no caput do artigo 37, e ao dedicar tratamento específico à improbidade administrativa no §4º do mesmo dispositivo, o constituinte originário conferiu proteção máxima a este valor fundamental na administração pública.

O artigo 37, §4º da Constituição estabelece 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 (Brasil, 1988). Esta formulação constitucional evidencia a gravidade com que o constituinte tratou a matéria, preconizando sanções severas que atingem diversas esferas jurídicas do agente ímprobo.

Como observa Barroso (2023, p. 32), a inserção deste dispositivo representa um marco emblemático na defesa do espaço público contra a apropriação privada, integrando um conjunto mais amplo de mecanismos constitucionais destinados a assegurar a integridade na gestão pública, como a exigência de concurso público, o dever de licitar e a obrigatoriedade de prestação de contas.

Essa abordagem estruturada, rompeu com tradições anteriores do ordenamento jurídico brasileiro, gerando, como aponta Osório (2018, p. 106-107), certa perplexidade da doutrina e jurisprudência pátrias diante da natureza jurídica singular deste sistema de responsabilização. Isto porque o modelo brasileiro adotou uma perspectiva centralizada e constitucionalizada da improbidade administrativa, distanciando-se tanto da abordagem estritamente penal quanto da visão meramente ressarcitória ou disciplinar que caracterizava as Constituições anteriores.

É importante ressaltar, contudo, que o dispositivo constitucional possui eficácia limitada, dependendo de regulamentação infraconstitucional para sua plena operacionalização. Esta regulamentação adveio primeiramente com a Lei nº 8.429/92 (Lei de Improbidade Administrativa) e, mais recentemente, com as substanciais alterações introduzidas pela Lei nº 14.230/21, que reconfigurou aspectos fundamentais do sistema de responsabilização por atos de improbidade.

1.2.4 A Importância da Probidade para a Administração Pública

A probidade administrativa não se adstringe a esfera jurídica, constituindo elemento legitimador fundamental da própria atuação estatal. Em um Estado Democrático de Direito, a confiança dos cidadãos nas instituições públicas representa condição *sinequa non* para a estabilidade do sistema político e para a efetividade das políticas públicas.

A corrupção e a improbidade, neste contexto, não representam meras patologias isoladas, mas verdadeiras ameaças sistêmicas, capazes de comprometer o próprio tecido social e as bases do contrato político que fundamenta a organização estatal. Como destaca Filgueiras (2008, p. 90), a moralidade administrativa exige atuação dos agentes públicos segundo padrões éticos de probidade, decoro e boa-fé, vedando condutas que transgridem o senso moral compartilhado pela sociedade.

Na jurisprudência, o Supremo Tribunal Federal tem reiteradamente reconhecido a autonomia do conceito de probidade administrativa. No julgamento da ADI 2.797/DF, o

Ministro Celso de Mello destacou que a probidade administrativa representa um valor constitucional impregnado de substância ética e traduz uma expressiva exigência de moralidade institucional que deve pautar a atuação dos agentes públicos (Brasil, 2005).

O ordenamento jurídico brasileiro oferece diversos mecanismos para controlar a moralidade administrativa, como a ação de improbidade, a ação popular, a ação civil pública e as inelegibilidades da "Lei da Ficha Limpa", além das sanções previstas na Lei Anticorrupção. Este abrangente arsenal normativo evidencia a centralidade da probidade como valor jurídico e social na organização político-administrativa brasileira.

1.2.5 Probidade como Direito Fundamental à Boa Administração

A importância da probidade na Administração Pública essencial para a concretização do Estado Democrático de Direito e reflete-se na garantia do direito a uma gestão eficiente e transparente, que respeita todos os princípios constitucionais e suas prioridades. Segundo Freitas (2014, p. 21-22), esse direito fundamental assegura que a Administração seja transparente, sustentável, dialógica, imparcial, desviesada, proba, respeitadora da legalidade temperada. Além disso, a Administração deve assumir total responsabilidade por suas ações, tanto omissivas quanto comissivas.

Di Pietro (2025, p. 376) oferece uma abordagem esclarecedora sobre a relação entre moralidade e probidade administrativa. Para a autora, o princípio da moralidade exige da Administração comportamento não apenas lícito, mas também consoante com a moral, os bons costumes, as regras de boa administração, os princípios de justiça e de equidade e a ideia comum de honestidade.

Embora a Constituição Federal faça referência expressa à moralidade nos arts. 37, caput, e 5º, LXXIII, a autora destaca que este ainda constitui um conceito vago e indeterminado, que abrange uma esfera de comportamentos não totalmente absorvidos pelo Direito. Por outro lado, a probidade ou, mais precisamente, a improbidade administrativa já possui contornos bem mais definidos no direito positivo, considerando que a própria Constituição estabelece sanções para punir os servidores que nela incidem (art. 37, § 4º).

Esta perspectiva encontra respaldo no direito comparado, especialmente no contexto europeu, onde o direito fundamental à boa administração foi expressamente consagrado no art. 41 da Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia. Segundo Tomás Mallén (2004, p. 42), o direito à boa administração pública constitui um direito-garantia que propicia a

defesa de outros direitos fundamentais, integrando o núcleo essencial da cidadania administrativa europeia.

A tutela da probidade administrativa, embora central, insere-se em um conceito mais amplo de boa governança. Daniel Kaufmann (2005, p. 82) propõe uma distinção conceitual útil, definindo governança como as tradições e instituições pelas quais a autoridade em um país é exercida para o bem comum. Esta definição abrange três dimensões: (i) o processo político de seleção e monitoramento das autoridades; (ii) a capacidade do governo de gerir recursos e implementar políticas; e (iii) o respeito dos cidadãos e do Estado pelas instituições.

A institucionalização do ANPC pela Lei 14.230/2021 representa, como analisam Gomes Júnior e Lima (2022, p. 187), o abandono do dogma da impossibilidade de transação em casos de improbidade administrativa. Os autores situam essa mudança não como um evento isolado, mas como o resultado de uma longa maturação do ordenamento jurídico, alinhando-se a uma tendência nacional e internacional de superação das vedações absolutas a acordos envolvendo a Administração Pública. Essa perspectiva histórica é fundamental para compreender que o consensualismo na tutela da probidade não é uma exceção, mas a consolidação de um novo paradigma.

1.2.6 Dimensão Econômica e Eficiência Administrativa

A probidade administrativa possui dimensão econômica relevante. De acordo com estimativas da Federação das Indústrias do Estado de São Paulo (FIESP), o custo médio anual da corrupção no Brasil representa entre 1,38% a 2,3% do PIB, o que equivale a aproximadamente de R\$ 41,5 bilhões a R\$ 69,1 bilhões - em reais em 2008 (FIESP, 2010). Essa dimensão econômica evidencia que a probidade não é apenas um valor moral abstrato, mas um fator concreto de desenvolvimento socioeconômico, impactando diretamente a capacidade do Estado de prestar serviços públicos de qualidade.

A observância da probidade administrativa conecta-se diretamente com a efetivação do princípio da eficiência, também inserido no art. 37 da Constituição Federal. Isto porque, conforme aponta Meirelles (2016, p. 118), a gestão ímproba, por definição, compromete a qualidade da prestação dos serviços públicos, uma vez que prioriza interesses privados em detrimento do interesse público. Esta inter-relação entre probidade e eficiência reforça a importância da primeira como pilar estruturante da boa administração.

Do ponto de vista da eficiência administrativa, Moreira Neto (2014, p. 355) argumenta que a probidade é pressuposto lógico da boa administração, pois a gestão ímproba, por definição, desvia recursos e esforços de suas finalidades legítimas, comprometendo a qualidade dos serviços públicos e a concretização dos direitos fundamentais, esclarecendo que:

A probidade administrativa, conforme delineado no artigo 37, § 4.º da Constituição, materializa o dever ético de agir com honestidade, estendendo-se ao servidor público como um imperativo funcional constante. A legislação (Lei n.º 8.429/92) tipifica atos de improbidade, sujeitando-os a sanções diversas, o que denota a importância de uma gestão íntegra. A honestidade funcional impede que o servidor utilize seu cargo para obter vantagens indevidas, garantindo que os recursos e esforços da administração pública sejam direcionados para o bem comum.

A compreensão dos desafios contemporâneos no combate à corrupção transcende a análise puramente jurídica, exigindo uma dimensão empírica que quantifique seus impactos. Nesse sentido, a análise desenvolvida por Daniel Kaufmann (2005, p. 83), do Banco Mundial, demonstra que os custos da corrupção vão além do desvio de recursos, representando o que o autor denomina de um “dividendo de desenvolvimento” perdido. Seus estudos apontam uma forte correlação causal entre a melhoria nos indicadores de governança e o aumento da renda per capita, além da redução da mortalidade infantil.

1.2.7 Da Sanção à Consensualidade

Importante destacar, por fim, que a probidade administrativa tem experimentado uma transformação significativa, com a crescente valorização da reparação dos danos e da busca por soluções consensuais, em complemento à tradicional abordagem sancionatória. Como aponta Ferreira (2020, p. 26), a probidade administrativa, tradicionalmente associada à imposição de sanções e à responsabilização dos agentes públicos, tem passado por uma importante transformação, com a crescente valorização da reparação dos danos e da busca por soluções consensuais.

A trajetória evolutiva do tratamento jurídico da probidade administrativa no Brasil demonstra uma transformação significativa. O modelo originalmente centrado na dimensão sancionatória, que privilegiava essencialmente a punição do agente ímprobo, gradualmente incorporou uma perspectiva reparatória e consensual. Esta reorientação valoriza

primordialmente a efetiva recomposição dos danos causados ao patrimônio público e a adoção de mecanismos negociais para resolução de conflitos, ampliando o escopo protetivo para além da mera responsabilização individual.

Conforme observam Oliveira e Acocella (2019, p.70), a implantação efetiva de uma política de integridade na Administração Pública vai além da mera conformidade normativa, exigindo o desenvolvimento de uma cultura organizacional abrangente que permeie todas as esferas do órgão público. Essa cultura deve ser fundamentada nos valores constitucionais que orientam a administração pública, particularmente aqueles elencados no artigo 37 da Constituição Federal, como legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência. Enfatizam que a probidade administrativa supera o simples cumprimento formal das leis, demandando uma transformação profunda nos valores e práticas institucionais.

No mesmo estudo, Oliveira e Acocella (2019, p. 70) destacam a transparência como elemento estrutural indispensável no combate a relações questionáveis entre os setores público e privado. Segundo eles, este princípio deve estar presente em todos os aspectos da gestão pública, desde o processo decisório e planejamento até a execução orçamentária, contratações e prestação de contas.

Como ressalta Osório (2022), a improbidade administrativa, no contexto da gestão pública, vai além da mera desonestidade, abrangendo também a ineficiência funcional grave, conforme balizado pelo princípio da legalidade na Lei Geral de Improbidade Administrativa. A probidade, por outro lado, emerge como um valor essencial para garantir que a administração pública cumpra seus objetivos com ética, eficiência e responsabilidade.

Essa transição entre a lógica puramente sancionatória e a abordagem consensual, que caracteriza a moderna concepção da probidade administrativa, encontra-se intimamente relacionada com a evolução mais ampla do Direito Administrativo brasileiro, marcada pela crescente valorização do consensualismo como método de resolução de conflitos. É justamente esta evolução que será objeto de análise detalhada no próximo capítulo, dedicado aos fundamentos teóricos e manifestações concretas do consensualismo na Administração Pública.

A evolução da tutela da probidade não ocorreu em um vácuo legislativo. Ela acompanhou um movimento mais amplo de enrijecimento do direito administrativo sancionador. A trajetória da legislação de licitações, por exemplo, ilustra este processo. Conforme sistematizado por Fassio et al. (2021, p. 23), a legislação evoluiu de um Código de Contabilidade minimalista para um modelo maximalista com a Lei nº 8.666/1993. O objetivo declarado desta última era impedir a corrupção e moralizar a Administração Pública brasileira

através de regras mais detalhadas, minuciosas e abrangentes, com vistas a reduzir ao máximo a discricionariedade dos agentes públicos (Fassio et al., 2021, p. 25). A vedação original à transação na Lei de Improbidade Administrativa, editada na mesma época, em 1992, é fruto direto dessa mesma filosofia: a crença de que a limitação da discricionariedade e a rigidez procedimental seriam os instrumentos mais eficazes para a tutela do interesse público

Como observa Neves e Oliveira (2022, p. 123), o art. 37, §4º da CF/88 estabelece um sistema de responsabilização autônomo, distinto da responsabilidade penal, civil e administrativa comum, criando uma categoria própria de ilícito jurídico: o ato de improbidade administrativa. Este sistema, inicialmente centrado na aplicação de sanções severas, tem evoluído para incorporar mecanismos consensuais de resolução de conflitos, com foco na reparação efetiva dos danos causados à sociedade.

A profunda reformulação da Lei de Improbidade Administrativa pela Lei Federal 14.230/2021 representa um marco na transição do modelo exclusivamente sancionatório para um sistema que incorpora elementos de consensualidade, evidenciando uma importante evolução na abordagem jurídica da improbidade administrativa no Brasil (Lima; Rigamonti, 2022, p. 19).

Ao analisar os instrumentos consensuais introduzidos pela Lei nº 14.230/2021, Barbosa (2022, p. 236) sustenta que mecanismos como o Acordo de Não Persecução Civil, quando implementados com adequados critérios de proporcionalidade e razoabilidade, podem representar avanços na efetiva reparação dos danos ao erário. Para o autor, o consensualismo na resolução de conflitos envolvendo improbidade administrativa não configura mero abrandamento do sistema punitivo, mas uma reorientação procedimental que visa privilegiar a recomposição célere do patrimônio público.

A abordagem da Constituição de 1988 em relação ao tema em questão representa uma ruptura com as perspectivas anteriores do ordenamento jurídico brasileiro, gerando incertezas sobre sua natureza jurídica. Observa Fábio Medina Osório:

É novidade histórica, sem embargo, a previsão da improbidade no art. 37, § 4o, da CF, pela forma de tratamento dispensado à matéria. Destacamos o modelo brasileiro, no tratamento da improbidade administrativa, à luz do direito administrativo, como um modelo centralizador, partindo da Constituição Federal, uma forma original de encarar o problema, rompendo a tradição mais ou menos linear que as Constituições antecessoras marcaram, na oscilação entre a perspectiva penal e a perspectiva puramente ressarcitória, encarada também como cível, além do enfoque infraconstitucional sempre voltado ao campo disciplinar. ((Osório. 2018, p. 106-107):

Esta nova perspectiva representa não apenas uma mudança técnico-jurídica, mas uma verdadeira reorientação teleológica do sistema de proteção à probidade administrativa, em consonância com a moderna compreensão do Direito Administrativo como instrumento de efetivação do interesse público, e não apenas de repressão às condutas desviantes.

1.3 A Resposta Não Penal ao Fenômeno da Corrupção

A análise da resposta não penal ao fenômeno da corrupção e da improbidade administrativa constitui elemento central para a compreensão do sistema brasileiro de proteção à probidade. É importante analisar as diferentes esferas de responsabilização, com ênfase na importância das sanções não penais como mecanismos eficazes de controle e reparação, especialmente após as alterações introduzidas pela Lei nº 14.230/2021, que reconfigurou o microsistema de combate à improbidade administrativa no Brasil.

Os mecanismos não penais de combate à corrupção enfrentam resistências sistemáticas por parte dos próprios agentes corruptores. Conforme aponta Simão (2020, online), os agentes da corrupção são "perversos e ocultos" e utilizam-se "na política e no Judiciário de aparentes pretensões legítimas para, igualmente, defenderem interesses escusos, diversos do interesse comum". Esta dinâmica evidencia como as ferramentas de consensualidade e reparação podem ser instrumentalizadas para obstar a efetiva responsabilização, configurando verdadeiro desafio aos instrumentos não penais de combate à corrupção.

Contudo, a aplicação de um modelo não penal excessivamente rígido e adversarial, focado unicamente na via judicial, demonstrou gerar externalidades negativas, como a morosidade e a baixa efetividade na reparação do dano. Esse engessamento sistêmico não é exclusivo da tutela da probidade. No campo das contratações públicas, a rigidez da Lei nº 8.666/1993 gerou um fenômeno de erosão do regime jurídico unitário, com a criação de múltiplos regimes paralelos, como o Pregão e o Regime Diferenciado de Contratações (RDC), que funcionaram como válvulas de escape para a busca de maior eficiência (Fassio et al., 2021, p. 31).

De maneira análoga, a introdução do Acordo de Não Persecução Civil pela Lei 14.230/2021 pode ser interpretada como uma necessária atividade consensualista, dando resposta legislativa à ineficiência do modelo puramente judicializante que se mostra

inadequado para lidar com a complexidade e a urgência da recuperação de ativos e da restauração da probidade administrativa.

1.3.1 As Diferentes Esferas de Responsabilização: Penal, Administrativa e Civil

A arquitetura jurídica brasileira estrutura-se, no que tange ao controle da probidade administrativa, a partir de um sofisticado sistema de responsabilização em múltiplas instâncias. Este modelo reflete uma concepção pluridimensional do ilícito administrativo, reconhecendo sua potencial repercussão simultânea em diferentes esferas normativas.

Manzano (2022, p. 21) conceitua este fenômeno ao constatar que uma única conduta fática, juridicamente qualificada como ilícita, frequentemente desencadeia consequências normativas heterogêneas e complementares. Esta multiplicidade de incidências sancionatórias – penal, civil, administrativa e política – evidencia a centralidade da probidade como valor jurídico que supera aos compartimentos tradicionais do ordenamento, exigindo respostas estatais coordenadas mas independentes

1.3.2. A Sanção Não Penal como Alternativa à Sanção Penal

A sanção não penal, especialmente aquela prevista na Lei de Improbidade Administrativa, representa uma alternativa importante à sanção penal no enfrentamento da corrupção e da má gestão pública. Diversos fatores contribuem para a relevância desta via de responsabilização.

Em determinados contextos, as sanções não penais podem ser mais eficazes que as penais, pois atingem diretamente o patrimônio do agente ímprobo e sua capacidade de exercer funções públicas, sem os entraves procedimentais do processo penal. Essa eficácia decorre, em parte, do impacto imediato da privação dos direitos políticos, que, conforme destaca Pazzaglini Filho (2018, p. 200), acarreta a perda ou suspensão dos atributos da cidadania, ou seja, do direito de votar e ser votado.

Além disso, a via não penal pode ser mais célere e menos custosa, evitando as delongas e os formalismos excessivos que, como adverte Gajardoni (2007, p. 15), muito se tem escrito pelos sábios sobre os inconvenientes públicos, e do Estado, que resultam os processos ordinários e suas delongas.

Esta eficácia decorre, em parte, do standard probatório diferenciado, já que a responsabilização por improbidade administrativa, embora exija a demonstração de dolo após a Lei nº 14.230/2021, não está sujeita ao mesmo rigor probatório do processo penal.

Além disso, a via não penal permite uma abordagem mais ampla do fenômeno da corrupção. Segundo Cambi e Guaragni (2018, p. 98), diferentemente do Direito Penal, que opera com tipos fechados e taxativos, a Lei de Improbidade Administrativa se vale de conceitos jurídicos mais abertos. Essa flexibilidade possibilita alcançar uma gama maior de condutas que, embora não se subsumam precisamente aos tipos penais, são moralmente condenáveis e prejudiciais ao interesse público.

Contudo, essa amplitude interpretativa não deve comprometer a segurança jurídica, exigindo, como bem aponta Osório (2022), coberturas normativas que induzam à previsibilidade dos comportamentos proibidos. Nesse sentido, a busca por um equilíbrio entre a amplitude da responsabilização e a segurança jurídica é crucial, para que o procedimento não se torne prejudicial ao exercício dos direitos, como alertava Gajardoni (2007, 120).

É importante lembrar a advertência de Fábio Medina Osório (2022):

(...)a garantia da tipicidade não pode ser interpretada em dissonância com o princípio da segurança jurídica, tendo em conta, sempre, a dinâmica interna do Direito Administrativo Sancionador, que é diferente do Direito Penal, mas guarda raízes comuns com a normativa que preside o Direito Público Punitivo. Essas peculiaridades do terreno administrativo admitem uma tipicidade proibitiva mais ampla, genérica, tendo por referência o comando legislativo, mas também exigem coberturas normativas que induzam à previsibilidade dos comportamentos proibidos.

Esta flexibilidade, no entanto, foi significativamente reduzida pela Lei nº 14.230/2021, que estabeleceu requisitos mais rigorosos para a configuração dos atos de improbidade administrativa, aproximando-os da lógica penal. Conforme observa Martins Junior (2023, p. 334), a nova lei adotou uma perspectiva mais garantista, exigindo a demonstração de elementos subjetivos específicos e restringindo o alcance da LIA ao exigir a comprovação de dolo em um número maior de casos, o que, na visão dos autores, fragiliza o combate à improbidade

Ainda que a Lei nº 14.230/2021 tenha buscado aproximar a LIA da lógica penal, exigindo a demonstração de dolo e restringindo o alcance da lei, o consensualismo, por meio do ANPC, surge como um instrumento para atenuar o rigor da lei e promover a reparação do dano de forma mais eficiente. A aplicação do ANPC, todavia, exige uma análise cuidadosa, a fim de garantir que os acordos celebrados sejam justos, proporcionais e adequados à

lesividade da conduta, evitando que a consensualidade se transforme em impunidade. Nesse sentido, a utilização da mediação e conciliação podem ser importantes para um acordo legítimo.

Outro aspecto relevante é a celeridade potencial da via não penal e ainda que as ações de improbidade administrativa também enfrentem desafios relacionados à morosidade judicial, a exigência de fundamentação das decisões, conforme apontado por Branco (2022, p. 17), contribui para a efetividade da resposta estatal. Ao explicitar as razões que levaram ao convencimento, o julgador fortalece a legitimidade da decisão e contribui para a percepção de justiça, elementos essenciais para desestimular a prática de atos ímprobos

A jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça tem reconhecido a importância da via não penal no combate à corrupção. No julgamento do REsp 1.366.721/BA, a Corte afirmou que a ação de improbidade administrativa constitui instrumento basilar para a proteção do patrimônio público e da moralidade administrativa, complementando o sistema de responsabilização penal ao atingir o patrimônio do agente e sua capacidade de exercer funções públicas (Brasil, 2017).

Nesse contexto, dados de Rodrigo Chemim (2020, p.205) revelam a magnitude do problema, apontando que, até novembro de 2016, o montante desviado em casos já formalmente acusados alcançava 6,4 bilhões de reais, com uma recuperação de 3,1 bilhões. Ao considerar as ações de ressarcimento propostas pelo Ministério Público Federal, que englobam tanto atos criminosos quanto ilícitos administrativos, e somando as multas, o valor total em jogo atinge expressivos 38,1 bilhões de reais. Esses números demonstram a importância da sanção não penal como instrumento para a recuperação de ativos e a reparação de danos.

A busca por um equilíbrio entre as esferas penal e administrativa é crucial para evitar o bis in idem, garantindo que a sanção não penal seja complementar à penal, e não uma mera duplicação punitiva (Manzano, 2022, p. 10). A efetividade das sanções não penais depende da sua capacidade de garantir a moralidade administrativa e a responsabilização dos agentes públicos, promovendo a integridade e a confiança na administração (Ferreira, 2020, p. 33).

Em síntese, a sanção não penal representa uma ferramenta importante e complementar ao sistema penal no combate à corrupção e à improbidade administrativa. No entanto, sua eficácia depende de um delicado equilíbrio entre a necessidade de punir e de reparar o dano causado e a garantia dos direitos individuais e a segurança jurídica.

1.3.3. A Recuperação de Ativos e a Reparação de Danos

A recuperação de ativos desviados por atos de improbidade administrativa representa um dos pilares fundamentais do sistema anticorrupção brasileiro. Com a introdução do Acordo de Não Persecução Civil (ANPC) pela Lei nº 14.230/2021, o ordenamento jurídico ganhou um instrumento potencialmente eficaz para agilizar esta recuperação. Entretanto, a exigência legal de "ressarcimento integral" como condição para a celebração destes acordos suscita importantes questões práticas e teóricas que merecem análise aprofundada.

A efetividade do Acordo de Não Persecução Civil como instrumento de recuperação de ativos enfrenta obstáculos significativos relacionados à determinação precisa do montante do dano causado ao erário. Aras e Luz (2023, p.36) identificam importantes obstáculos no processo de recuperação de ativos provenientes de corrupção, destacando especialmente o uso de estruturas societárias complexas como offshores e trusts que ocultam os beneficiários finais, além da lentidão nos procedimentos de cooperação jurídica internacional.

Nesse sentido, a cooperação jurídica internacional é primordial para a recuperação de ativos, especialmente quando os ativos são enviados a instituições financeiras estrangeiras para lavagem de dinheiro. O Departamento de Recuperação de Ativos e Cooperação Jurídica Internacional (DRCI) atua em conjunto com a Polícia Federal para identificar, localizar e recuperar os ativos desviados para o exterior (Squeff; Aquino; Weimer, 2021, p. 314).

Neste contexto, o ANPC surge como instrumento promissor para contornar estes entraves, ao proporcionar um mecanismo negocial que prioriza a rápida recuperação dos ativos desviados e a efetiva reparação do erário, sem os prolongamentos típicos do processo judicial tradicional.

A exigência legal de ressarcimento integral como condição para o ANPC, embora alinhada com o princípio da indisponibilidade do interesse público, pode paradoxalmente comprometer a efetividade deste instrumento negocial.

A Lei nº 8.429/92, em sua redação original, já conferia destaque à dimensão reparatória, estabelecendo o ressarcimento integral do dano como consequência necessária do ato de improbidade. A Lei nº 14.230/2021 reforçou esta orientação, estabelecendo no art. 17-C, §1º que o acordo de não persecução civil poderá ser celebrado até a sentença, sem prejuízo do ressarcimento ao erário e da aplicação de uma ou algumas das sanções previstas nesta Lei, de acordo com a personalidade do agente e a gravidade, as circunstâncias, a repercussão social e a reprovabilidade da conduta.

A recuperação de ativos desviados tem impacto direto na efetividade dos direitos sociais e na confiança da sociedade nas instituições públicas. Estima-se que cerca de 5% da economia global sejam desviados anualmente por meio de práticas corruptivas (United Nations Office On Drugs And Crime-UNODC, 2018).

Apesar dos esforços de combate à corrupção, o Brasil tem sofrido sucessivas quedas no Índice de Percepção da Corrupção (IPC) da Transparência Internacional, em 2024, o Brasil registrou 34 pontos e a 107ª posição, entre 180 países, no Índice de Percepção da Corrupção da Transparência Internacional, o IPC. Trata-se da pior nota e da pior colocação do país na série histórica do índice, iniciada em 2012 (Transparência Internacional, 2024).

Segundo Fábio Medina Osório (2022), recomenda uma abordagem crítica na interpretação de índices e classificações internacionais sobre corrupção, como os divulgados pela Transparência Internacional. Para ele, o fato de tais levantamentos fundamentarem-se principalmente em percepções subjetivas de diversos atores permite que fatores externos à real dimensão do fenômeno corruptivo influenciem os resultados. O autor propõe que, embora valiosos, esses indicadores devem ser complementados por metodologias mais técnicas e racionais para uma compreensão abrangente do complexo fenômeno da corrupção e da má gestão pública.

No entanto, certamente o Brasil falhou, mais uma vez, em reverter a trajetória dos últimos anos de desmonte da luta contra a corrupção. Ao contrário, o que se viu foi o avanço do processo de captura do Estado pela corrupção. A principal evidência de que estamos entrando no estágio avançado desse processo vai se tornando clara: a presença cada vez maior e explícita do crime organizado nas instituições estatais, que anda de mãos dadas com a corrupção (Brandão, 2024).

A Operação Lava Jato, que segundo Michael F. Mohallem (2019, p. 118), obteve enorme apoio ao punir agentes políticos ocupantes de importantes cargos públicos e solicitou o ressarcimento de 39 bilhões de reais, com 1072 mandados de prisão, demonstra a magnitude do problema e a necessidade de aprimorar os mecanismos.

Conforme aponta Salomão Neto (2020, p. 555), a efetividade da recuperação de ativos no Brasil é comprometida não pela ausência de legislação adequada, mas por deficiências estruturais do sistema judicial e por limitações teóricas do processo penal brasileiro, especialmente quando se trata de operações complexas que visam ocultar a origem ilícita dos recursos. Essa limitação, como já assinalava Gajardoni (2007, p. 133) ao criticar a lentidão dos processos judiciais, pode desestimular a busca pela responsabilização, especialmente em casos complexos de improbidade administrativa.

A Lei nº 14.230/2021 introduziu inovações importantes para facilitar a recuperação de ativos, como a possibilidade de celebração de acordo de não persecução civil (art. 17-B) e a previsão de que a sentença que julgar procedente a ação fundada nos arts. 9º e 10 desta Lei condenará ao ressarcimento dos danos e à perda ou à reversão dos bens e valores ilicitamente adquiridos, conforme o caso, em favor da pessoa jurídica prejudicada pelo ilícito" (art. 18, §3º).

A distinção entre interesse público primário e secundário, desenvolvida por Renato Alessi e incorporada por Celso Antônio Bandeira de Mello (2015, p 676), fundamenta a possibilidade de transação em matéria administrativa. Enquanto o interesse primário (bem-estar coletivo) é indisponível, o secundário (patrimonial do Estado) admite negociação quando isso melhor atende ao interesse primário.

A operacionalização do Acordo de Não Persecução Civil (ANPC) no Brasil dialoga com uma tendência global de justiça negociada no enfrentamento de ilícitos contra a administração pública. Nesse sentido, Moreira Neto (2014, p. 107) identifica que o consensualismo representa uma evolução natural do Direito Administrativo contemporâneo, refletindo a transição de um modelo de administração imperativa para uma administração dialógica e consensual. No contexto específico da improbidade administrativa, o ANPC permite equilibrar a necessidade de celeridade na recuperação de ativos com as garantias processuais do investigado.

Nessas situações, conforme destacam Oliveira e Schwanka (2009, p. 316), a utilização estratégica de acordos administrativos permite a obtenção de resultados que normalmente poderiam ser alcançados por meio da ação impositiva e unilateral da Administração Pública. Esta dimensão colaborativa do ANPC potencializa sua eficácia, permitindo não apenas a recuperação de ativos, mas também a identificação completa das redes de corrupção, promovendo um efeito dissuasório mais amplo.

No contexto dos Acordos de Não Persecução Civil, as técnicas de mediação e conciliação emergem como instrumentos potencialmente transformadores, capazes de simplificar o procedimento e acelerar a recuperação de ativos desviados. A introdução de métodos flexíveis de resolução de conflitos, como proposto na obra de Gajardoni (2007, p. 208), pode ser determinante para adaptar o ANPC às singularidades de cada caso concreto, maximizando tanto o potencial reparatório quanto a eficácia da responsabilização. Os mecanismos consensuais possibilitam a construção de soluções criativas que transcendem o mero ressarcimento financeiro, incorporando dimensões preventivas e institucionais no enfrentamento da improbidade administrativa.

A transição para um modelo consensual de resolução de conflitos na improbidade administrativa também responde a um desafio metodológico central: a necessidade de medir a efetividade das ações de combate à corrupção. Por muito tempo, prevaleceu a noção de que a governança seria um tema abstrato e imensurável. Contudo, Kaufmann (2005, p. 82) classifica esta noção como um mito: *Governance and corruption cannot be measured*), demonstrando que o desenvolvimento de indicadores agregados tornou possível monitorar tendências e avaliar o impacto das reformas.

A importância dessa perspectiva fundamenta-se que a eficácia da resposta não penal à improbidade não pode ser aferida apenas pelo número de ações ajuizadas, mas pela sua capacidade real de recuperar ativos e prevenir novas infrações. Um sistema baseado em acordos, se devidamente estruturado, permite a coleta de dados mais precisos sobre valores ressarcidos, prazos de cumprimento e implementação de medidas preventivas, oferecendo uma base mais concreta para a avaliação da efetividade da tutela da probidade, em linha com as boas práticas de gestão baseada em evidências.

Esta dinâmica institucional pode impactar significativamente a efetividade do ANPC como instrumento de recuperação de ativos, especialmente em casos complexos onde a quantificação precisa do dano é desafiadora, uma vez que a interpretação literal do requisito de ressarcimento integral previsto na Lei nº 14.230/2021 cria uma tensão evidente entre a legalidade estrita e o pragmatismo necessário à efetiva recuperação de ativos.

Sobre este ponto, Araújo (2023, p. 313) argumenta que o legislador, ao exigir o ressarcimento integral como requisito do ANPC, criou uma tensão entre a legalidade estrita e o pragmatismo necessário à efetiva recuperação de ativos, demandando dos operadores do direito uma interpretação teleológica que concilie a segurança jurídica com a máxima efetividade do instituto.

Esta tensão se manifesta concretamente quando o agente ímprobo não dispõe de recursos suficientes para ressarcir integralmente o dano causado. Em tais situações, a insistência na literalidade da lei poderia inviabilizar a celebração do acordo, mesmo quando este representasse a melhor alternativa disponível para a recuperação, ainda que parcial, dos valores desviados.

O ambiente institucional de enfrentamento à corrupção experimenta transformações significativas, especialmente com a incorporação progressiva de mecanismos consensuais. Em tempos de expansão da justiça negociada, materializada através de instrumentos como transações penais, suspensões condicionais do processo, colaborações premiadas, acordos de leniência e acordos de não persecução civil e penal, emergem como questões centrais tanto a

abrangência interinstitucional desses acordos quanto a legitimação para negociação de direitos tradicionalmente considerados indisponíveis. Como aponta Manzano (2022, p. 26), a definição precisa dos limites desta disponibilidade negocial e da eficácia interinstitucional dos acordos celebrados constitui desafio contemporâneo fundamental para a consolidação deste novo paradigma.

A aplicabilidade do princípio da proporcionalidade neste contexto exige fundamentação particularmente rigorosa. Recai sobre os celebrantes do acordo o ônus argumentativo de demonstrar que, nas circunstâncias específicas analisadas, a aceitação de ressarcimento parcial representa solução mais alinhada ao interesse público do que a continuidade da persecução judicial.

Araújo (2023, p. 223) desenvolve este argumento, sustentando que determinadas configurações fáticas podem justificar, sob a égide da proporcionalidade, que o ressarcimento parcial, quando representa o máximo factível, seja considerado suficiente para viabilizar o ANPC. Esta abordagem não implica abandono do objetivo primordial de ressarcimento integral, mas reconhece os constrangimentos práticos que podem inviabilizar sua concretização em situações específicas.

Essa abordagem multifacetada, que combina repressão com consensualidade, é crucial para o sucesso da recuperação de ativos, e a flexibilização procedimental, nos moldes defendidos por Gajardoni (2007, p. 240-241), pode ser um importante facilitador desse processo.

As boas práticas no contexto brasileiro, adaptadas às peculiaridades do sistema jurídico, pode contribuir significativamente para o incremento da efetividade da resposta não penal à corrupção, especialmente no que concerne à recuperação de ativos e reparação de danos.

O ANPC representa um avanço significativo no sistema brasileiro de recuperação de ativos, mas sua efetividade dependerá da superação de desafios práticos e teóricos, especialmente no que concerne à determinação precisa do dano e à exigência de ressarcimento integral. A adoção de uma abordagem pragmática, que combine rigor na responsabilização com flexibilidade procedimental, pode potencializar a capacidade deste instrumento de promover a efetiva reparação do patrimônio público lesado, contribuindo para o fortalecimento do sistema anticorrupção brasileiro.

A presente dissertação, portanto, concentra-se nos atos de improbidade administrativa, buscando aprimorar os mecanismos de responsabilização e de reparação de danos nesses casos, com especial atenção ao Acordo de Não Persecução Civil e à utilização da mediação e

da conciliação como ferramentas para otimizar a sua aplicação, garantindo que as sanções não penais sejam efetivas e proporcionais, sem desconsiderar a necessidade de preservar a integridade da Administração Pública e a confiança da sociedade nas instituições.

1.4 As Três Categorias De Atos Ímprobos

O microsistema normativo da improbidade administrativa, sistematizado pela Lei nº 8.429/1992, estabelece uma tipologia tripartite das condutas ímprobas, classificando-as em: atos geradores de enriquecimento ilícito (art. 9º), atos lesivos ao patrimônio público (art. 10) e atos atentatórios aos princípios da administração pública (art. 11).

Esta categorização evidencia a preocupação do legislador em abranger todo o espectro de violações à probidade, desde condutas que representam vantagens patrimoniais indevidas até aquelas que, mesmo sem repercussão econômica direta, comprometem os valores fundamentais que norteiam a função pública. Como esclarecem Garcia e Alves (2013, p. 45), esta arquitetura normativa demanda uma interpretação integrada das diferentes modalidades de improbidade, considerando tanto as normas expressas quanto os princípios implícitos que regulam a atuação administrativa.

Barbosa (2022, p. 213) amplia essa discussão ao defender a necessidade de reparação integral de todo dano decorrente de atos de improbidade, seja material, moral ou social. O autor argumenta que os atos ímprobos não apenas prejudicam o erário, mas comprometem o tecido social e a confiança nas instituições democráticas. Sob essa perspectiva, mesmo com as alterações promovidas pela Lei nº 14.230/2021, que restringiu o alcance punitivo da Lei de Improbidade, permanece intacta a obrigação de ressarcimento como pilar central do sistema de proteção ao patrimônio público, em alinhamento direto com os princípios constitucionais de moralidade e eficiência administrativa.

1.4.1 Atos que Importam Enriquecimento Ilícito (Art. 9º da Lei nº 8.429/92)

Entre as inovações estruturantes promovidas pela Lei nº 14.230/2021, destaca-se a expressa consagração do dolo como elemento subjetivo imprescindível à configuração do enriquecimento ilícito. Esta alteração, embora aparentemente sutil, revoluciona a

hermenêutica aplicável a esta modalidade improbidade, estabelecendo filtro subjetivo que restringe significativamente o espectro de condutas puníveis.

Ao analisar criticamente esta modificação, Martins Junior (2022, p. 89) teoriza que a reforma normativa eliminou qualquer possibilidade de responsabilização por culpa, exigindo a demonstração inequívoca da intenção deliberada de auferir vantagem patrimonial indevida. Tal transformação suscita questionamentos fundamentais sobre o equilíbrio entre garantismo e efetividade no sistema de controle da probidade administrativa. Essa exigência alinha com a jurisprudência já consolidada pelo Superior Tribunal de Justiça, que, mesmo antes da reforma, já demandava o dolo genérico para a configuração do enriquecimento ilícito (REsp 1.412.214/PR).

No julgamento, a Primeira Turma do STJ estabeleceu que para a caracterização do ato de improbidade administrativa previsto no art. 9º da Lei nº 8.429/92 (enriquecimento ilícito), é imprescindível a demonstração do dolo genérico, manifestado na vontade deliberada de receber vantagem patrimonial indevida, sendo desnecessária a comprovação de dano ao erário para sua configuração. O acórdão ainda ressaltou a importância da observância dos princípios da proporcionalidade e razoabilidade na dosimetria das sanções aplicáveis (Brasil, 2016).

O enriquecimento ilícito, conforme tipificado no Art. 9º da Lei nº 8.429/92, caracteriza-se fundamentalmente pelo acréscimo patrimonial desprovido de causa jurídica legítima. Este fenômeno pode manifestar-se tanto por meio da incorporação direta de bens ou valores ao patrimônio do agente quanto pela redução ou extinção de seus passivos sem justificativa legal. Fazzio Júnior (2019, p. 178) destaca este duplo aspecto da configuração patrimonial ilícita, enquanto Garcia e Alves (2013, p. 45) enfatizam sua posição como a modalidade mais gravosa de improbidade administrativa, revelando a intencionalidade do agente público em obter vantagens indevidas às custas do patrimônio público ou de terceiros.

O rol exemplificativo de condutas que caracterizam enriquecimento ilícito, previsto nos incisos I a XII do art. 9º, foi mantido pela Lei nº 14.230/2021 e inclui, entre outras, o recebimento de propina, a utilização de bens públicos em proveito próprio e a aquisição de bens de valor desproporcional à evolução patrimonial.

Conforme observa Garcia e Alves (2013, p. 312), a forma mais grave de improbidade administrativa, caracterizada pela obtenção de vantagem patrimonial indevida em razão do exercício de cargo, mandato, função, emprego ou atividade nas entidades protegidas pela lei.

A redação atual do art. 9º, dada pela Lei nº 14.230/2021, estabelece que:

Constitui ato de improbidade administrativa importando em enriquecimento ilícito auferir, mediante a prática de ato doloso, qualquer tipo de vantagem patrimonial indevida em razão do exercício de cargo, de mandato, de função, de emprego ou de atividade nas entidades referidas no art. 1º desta Lei (Brasil, 2021)

Os atos que importam enriquecimento ilícito, previstos no art. 9º da Lei nº 8.429/92, são aqueles em que o agente público se vale do seu cargo, mandato, função, emprego ou atividade para obter vantagem patrimonial indevida. A Lei de Improbidade Administrativa, ao prever expressamente a possibilidade de concomitância entre as sanções por improbidade e a ação penal cabível, estabeleceu uma distinção essencial entre a improbidade administrativa e o crime, reconhecendo a autonomia das esferas de responsabilização.

Embora a preocupação com a moralidade administrativa não seja inaugurada pela Constituição Federal de 1988, já presente em Constituições anteriores e em diplomas infraconstitucionais que mencionavam o sequestro e o perdimento de bens em casos de lesão ao patrimônio público ou enriquecimento ilícito (Carvalho Filho, 2022, p. 130).

Segundo Vivian Maria Pereira Ferreira (2020, p.7), a Lei nº 8.429/1992 distingue diferentes tipos de condutas ímprobas, sendo o enriquecimento ilícito, previsto no artigo 9º, considerado o mais grave. A autora destaca que a Constituição Federal de 1988, em seu artigo 37, § 4º, ao lado da LIA, prevê que as sanções por improbidade são de natureza civil, podendo coexistir com sanções penais, o que evidencia a autonomia das esferas de responsabilização. Ferreira (2020, p. 263) também observa que a preocupação com a moralidade administrativa é anterior à Constituição de 1988, sendo mencionada em constituições e leis anteriores, mas que a LIA inovou ao abranger, além do enriquecimento ilícito, outras formas de atos ímprobos.

No âmbito da responsabilização dos agentes públicos por atos de improbidade administrativa, houve uma significativa evolução legislativa nos últimos anos. Conforme destacam Neves e Oliveira (2022, p. 125), a exclusão da culpa leve como fundamento para responsabilização pessoal dos agentes públicos foi expressamente consolidada pelo artigo 28 da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (LINDB), incluído pela Lei 13.655/2018, que determina: "Agente público responderá pessoalmente por suas decisões ou opiniões técnicas em caso de dolo ou erro grosseiro" (Brasil, 2018).

Os autores enfatizam ainda que a Lei 14.230/2021, ao reformar a Lei de Improbidade Administrativa (LIA), implementou a lei, ao eliminar a modalidade culposa de improbidade administrativa, suprimindo o termo "culposa" do artigo 10 da LIA. Essa alteração legislativa resultou em uma nova configuração normativa, onde os artigos 9º, 10 e 11 da LIA passaram a

exigir, uniformemente, a presença do elemento subjetivo do dolo para a caracterização do ato de improbidade administrativa (Neves; Oliveira, 2022, p. 23).

A Lei nº 14.230/2021 manteve o rol exemplificativo de condutas que caracterizam enriquecimento ilícito, previsto nos incisos I a XII do art. 9º, incluindo, entre outras, receber propina, utilizar bens públicos em proveito próprio, aceitar emprego de entidade que tenha interesse em decisão do agente e adquirir bens de valor desproporcional à evolução patrimonial.

Uma questão relevante, especialmente após a reforma legislativa, refere-se à necessidade de demonstração do dano ao erário para a configuração do enriquecimento ilícito. Segundo Neves e Oliveira (2020, p. 145), o enriquecimento ilícito não pressupõe, necessariamente, prejuízo aos cofres públicos, podendo configurar-se mesmo quando a vantagem indevida é paga por particular, sem repercussão direta no patrimônio público.

Este entendimento foi reafirmado pelo Superior Tribunal de Justiça no julgamento do AgInt nos EDcl no REsp 1.990.203/SP, onde a Corte estabeleceu que para a configuração dos atos de improbidade previstos no art. 9º da Lei nº 8.429/1992, que importam enriquecimento ilícito, é desnecessária a demonstração de prejuízo ao erário (Brasil, 2023).

1.4.2 Atos que Causam Prejuízo ao Erário (Art. 10 da Lei nº 8.429/92)

No que concerne aos atos de improbidade causadores de prejuízo ao erário, tipificados no art. 10 da LIA, a Lei nº 14.230/2021 provocou transformações estruturais significativas.

Dentre as modificações implementadas, sobressai-se a supressão da modalidade culposa, estabelecendo-se paradigma exclusivamente doloso para a caracterização desta categoria de ilícito. Neves e Oliveira (2022, p. 23) problematizam esta inovação legislativa, debruçando-se sobre o impacto da eliminação do termo culposa do dispositivo legal e suas repercussões na configuração do sistema de responsabilização por danos ao patrimônio público

Sendo a segunda categoria de atos de improbidade administrativa, prevista no art. 10 da Lei nº 8.429/92, refere-se às condutas que causam prejuízo ao erário. Conforme a redação atual do dispositivo, dada pela Lei nº 14.230/2021:

Constitui ato de improbidade administrativa que causa lesão ao erário qualquer ação ou omissão dolosa, que enseje, efetiva e comprovadamente, perda patrimonial, desvio, apropriação, malbaratamento ou dilapidação dos bens ou haveres das entidades referidas no art. 1º desta Lei (Brasil, 2021).

Esta modalidade tem como elemento central o dano efetivo ao patrimônio público, que deve ser real e comprovado, não se admitindo a responsabilização por dano presumido ou potencial (Carvalho Filho, 2022, p. 934). A Lei nº 14.230/2021 reforçou esta exigência ao acrescentar os advérbios "efetiva e comprovadamente" ao texto legal e estabeleceu critérios mais objetivos para a quantificação do dano a ser ressarcido, buscando evitar arbitrariedades e garantir a proporcionalidade entre a conduta e o valor indenizatório (Oliveira e Neves, 2022, p. 128).

Uma inovação relevante trazida pela reforma legislativa diz respeito às atividades econômicas das entidades públicas. Carvalho Filho (2022, p. 935) explica que "a ocorrência de perdas patrimoniais decorrentes dessas atividades não configura, em princípio, improbidade administrativa", justificando-se pela natureza inerentemente aleatória e sujeita a riscos do setor econômico.

Contudo, o autor ressalta que condutas dolosas direcionadas à produção dessas perdas permanecem passíveis de responsabilização, distinção essencial para proteger os agentes públicos de responsabilizações indevidas por decisões legítimas.

A exigência do dolo para a configuração desta modalidade de improbidade representa uma ruptura com a jurisprudência consolidada do Superior Tribunal de Justiça, que tradicionalmente admitia a responsabilização por culpa nos casos de prejuízo ao erário. No julgamento do REsp 1.714.972/SP, a Corte havia afirmado que "o art. 10 da Lei nº 8.429/92, diferentemente dos arts. 9º e 11, admite a modalidade culposa para a configuração do ato de improbidade administrativa" (Brasil, 2018).

Mais recentemente, em decisão importante, o STJ reafirmou essa nova orientação no AgInt no REsp 2047809/SP (2023), a Segunda Turma destacou que, após a Lei nº 14.230/2021, é necessária a demonstração do dolo específico, e não apenas do dolo genérico, para a caracterização do ato de improbidade por lesão ao erário. No mesmo sentido, no julgamento do REsp 2040271/PE (2023), a Primeira Turma decidiu que a modalidade culposa foi completamente extinta do ordenamento jurídico, mesmo em casos de dano ao erário.

Esta mudança tem sido objeto de posicionamentos divergentes na doutrina. Di Pietro (2025, p. 1067) critica a exclusão da modalidade culposa, considerando um prejuízo a eliminação da modalidade culposa à tutela do patrimônio público, uma vez que inúmeras

situações de grave negligência, imprudência ou imperícia administrativas causadoras de expressivos danos ao erário ficam desprovidas de adequada responsabilização, como nos casos emblemáticos de procedimentos licitatórios inadequadamente planejados, empreendimentos públicos inconclusos ou contratos administrativos com fiscalização deficiente.

.Em contrapartida, Oliveira (2022, p. 89) defende a alteração, argumentando que a exigência do dolo confere maior segurança jurídica aos gestores públicos, evitando que erros administrativos sem intenção lesiva sejam equiparados a atos de improbidade.

Quanto aos efeitos da nova lei sobre processos anteriores, o Supremo Tribunal Federal, ao julgar o Tema 1.199 da Repercussão Geral (ARE 843.989/PR), decidiu que a norma benéfica da Lei 14.230/2021 - revogação da modalidade culposa do ato de improbidade administrativa - é irretroativa, em virtude do artigo 5º, inciso XXXVI, da Constituição Federal, não tendo incidência em relação à eficácia da coisa julgada; nem tampouco durante o processo de execução das penas e seus incidentes (Brasil, 2022). Esta orientação foi reafirmada no REsp 2.001.511/PR (2024), onde se discutiu os efeitos da nova legislação sobre processos em andamento.

Um aspecto importante para a quantificação do dano ao erário foi abordado no AgInt no AREsp 2162173/SP (2023), onde a Primeira Turma do STJ estabeleceu que a reparação deve ser proporcional ao prejuízo efetivamente comprovado, exigindo demonstração concreta da lesão ao patrimônio público. Esta orientação jurisprudencial alinha-se com a nova redação do art. 10, que estabelece critérios mais objetivos para a determinação do dano a ser ressarcido.

O art. 10 da Lei nº 8.429/92 apresenta um rol exemplificativo de condutas que caracterizam prejuízo ao erário, previsto nos incisos I a XXI, incluindo, entre outras, facilitar a aquisição de bem por preço superior ao de mercado, realizar operação financeira sem observância das normas legais, frustrar a licitude de processo licitatório e conceder benefício administrativo ou fiscal sem observância das formalidades legais. A Lei nº 14.230/2021 acrescentou novos incisos a este rol, como o inciso XXI, tipificando como ato de improbidade a transferência de recurso a entidade privada na área de saúde sem instrumentos formais.

No contexto do Acordo de Não Persecução Civil (ANPC), a modalidade de improbidade por lesão ao erário assume especial relevância, pois o ressarcimento integral do dano é requisito essencial para a celebração do acordo, conforme previsto no art. 17-B, § 3º, da Lei nº 8.429/92. A utilização estratégica destes acordos administrativos potencializa a

eficácia da recuperação de ativos e a reparação do dano causado ao erário (Oliveira e Schwanka, 2009, p. 316).

Em síntese, as alterações introduzidas pela Lei nº 14.230/2021 no art. 10 da Lei nº 8.429/92 representam uma mudança de paradigma no sistema de responsabilização por improbidade administrativa, com significativo impacto na proteção do patrimônio público e na aplicação dos instrumentos consensuais de resolução de conflitos, como o ANPC.

1.4.3 Atos que Atentam Contra os Princípios da Administração Pública (Art. 11 da Lei nº 8.429/92)

Os atos de improbidade administrativa que atentam contra os princípios da Administração Pública, previstos no art. 11 da Lei nº 8.429/92, representam a modalidade de mais amplo alcance, abrangendo condutas que violam os deveres de honestidade, imparcialidade, legalidade e lealdade às instituições.

A atual redação do art. 11, dada pela Lei nº 14.230/2021, estabelece que:

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: [...] (Brasil, 2021).

O legislador reformista de 2021 promoveu relevante transformação na estrutura normativa do art. 11 da LIA ao converter seu catálogo de condutas, originalmente concebido como meramente exemplificativo, em rol taxativo (Brasil, 2021). Esta metamorfose tipológica, consagrada no §1º do dispositivo, vem acompanhada da exigência de finalidade específica – o intuito de obter proveito ou benefício indevido para si ou para outrem – como elemento subjetivo necessário à configuração do ilícito.

Tal inovação legislativa catalisa polarização significativa no campo doutrinário, conforme apontado por Osório (2022), que identifica um possível retrocesso no combate à improbidade administrativa. Em contraposição, Irene Patrícia Dion Nohara (2025, p. 885) problematiza esta visão, defendendo que as alterações fortalecem o princípio da legalidade ao limitar interpretações excessivamente amplas que geravam o fenômeno da administração do

medo entre gestores públicos. Esta tensão dialética reflete o desafio permanente de equilibrar segurança jurídica e efetividade no controle da probidade administrativa.

Por outro lado, defensores da reforma sustentam que a taxatividade confere maior segurança jurídica e previsibilidade aos agentes públicos. Nohara (2025, p. 885) destaca que a reforma legislativa evidencia clara preocupação com a aplicação dos princípios constitucionais do direito administrativo sancionador no âmbito da improbidade, visando proporcionar garantias processuais aos acusados.

A autora enfatiza que as alterações buscam fortalecer o princípio da legalidade ao limitar interpretações excessivamente amplas que ocorriam na aplicação da improbidade por violação de princípios, fenômeno que gerava o que ela denomina de "administração do medo" entre os gestores públicos (2025, p. 885).

Um aspecto apontado pela doutrinadora refere-se à distinção terminológica entre os diferentes tipos de improbidade: enquanto o art. 11 emprega a expressão "caracterizada por uma das seguintes condutas", indicando claramente a taxatividade, os arts. 9º e 10 mantêm o termo "notadamente", o que potencialmente permitiria interpretações mais abrangentes, suscitando controvérsias sobre o caráter exaustivo destes dispositivos.

Na mesma linha, Oliveira (2023, p.107) defende que a taxatividade adequa o regime da improbidade aos princípios do direito administrativo sancionador impedindo o uso da tipificação por violação de princípios como uma espécie de norma de encerramento do sistema, a ser utilizada quando não fosse possível enquadrar a conduta nas hipóteses mais específicas dos arts. 9º e 10.

Um exemplo concreto que ilustra o impacto desta mudança legislativa é o caso do nepotismo. Antes da reforma, o mero ato de nomear parentes para cargos públicos, sem demonstração de dano ao erário, era frequentemente enquadrado como violação genérica do princípio da impessoalidade.

Como apontado pelo Superior Tribunal de Justiça no AgInt no AREsp 2.380.545/SP, haverá abolição da figura típica quando a conduta anteriormente tipificada sob a redação do art. 11 da LIA se tornar irrelevante para os fins da Lei de Improbidade Administrativa e não quando tenha sido disciplinada por dispositivo legal diverso (Brasil, 2024).

Após a Lei nº 14.230/2021, tal conduta só será considerada ímproba se caracterizada por uma das hipóteses específicas do art. 11, como o inciso IX, que prevê a nomeação de cônjuge, companheiro ou parente para cargo em comissão ou função de confiança, ou, ainda, a contratação por tempo determinado para atender a necessidade temporária de excepcional interesse público.

Além da taxatividade do rol, a Lei nº 14.230/2021 também inseriu a exigência de finalidade específica para a configuração desta modalidade de improbidade. Neves e Oliveira (2022, p. 302) observam que esta exigência aproxima a improbidade por violação de princípios das demais modalidades, requerendo não apenas o dolo genérico (consciência da ilicitude da conduta), mas também um elemento subjetivo especial (finalidade específica).

Mais recentemente, no AgInt no AREsp 1.206.630/SP, o STJ desenvolveu o conceito de "continuidade típico-normativa", esclarecendo que embora tenha sido abolida a possibilidade de responsabilização por violação genérica aos princípios administrativos no art. 11, a previsão expressa da conduta em novo dispositivo legal indica a continuidade normativa para fins de punição (Brasil, 2023). Este entendimento é necessário para compreender que, embora o rol agora seja taxativo, muitas condutas anteriormente enquadradas na hipótese genérica foram realocadas nos incisos específicos do art. 11.

No mesmo sentido, no julgamento do AgInt no AREsp 2.380.545/SP, o STJ aplicou o entendimento firmado pelo STF no Tema 1.199 para um caso de ato de improbidade administrativa fundado no revogado no art. 11, I, da Lei nº 8.429/1992, destacando que a nova lei se aplica aos processos sem condenação transitada em julgado, mas exigindo o enquadramento da conduta em um dos tipos específicos do atual art. 11 (Brasil, 2024).

Uma questão controversa refere-se à possibilidade de configuração de improbidade por violação de princípios quando a conduta não está expressamente prevista no rol do art. 11, mas viola frontalmente princípios constitucionais. Garcia (2013, p. 412) defende que a interpretação literal e restritiva do art. 11 pode conduzir a situações de flagrante injustiça, onde condutas gravemente atentatórias à moralidade administrativa não seriam passíveis de punição por não constarem expressamente do rol legal.

Esta preocupação foi parcialmente mitigada pela jurisprudência, pois o tribunal tem buscado identificar, caso a caso, se a conduta anteriormente enquadrada na violação genérica encontra correspondência em algum dos tipos específicos do atual art. 11, como demonstra o julgamento do AgInt no AREsp 1.174.735/PE, onde o STJ esclareceu que:

Haverá abolição da figura típica quando a conduta anteriormente tipificada sob a redação do art. 11 da LIA se tornar irrelevante para os fins da Lei de Improbidade Administrativa e não quando tenha sido disciplinada por dispositivo legal diverso, ou seja, os novéis incisos do art. 11 (Brasil, 2024).

No contexto do Acordo de Não Persecução Civil (ANPC), a modalidade de improbidade por violação de princípios apresenta desafios específicos, pois envolve, muitas

vezes, condutas que não causam dano direto e mensurável ao erário. Araújo (2023, p. 327) observa que, nestes casos, a negociação do acordo deve focar não apenas na reparação pecuniária, mas também na adoção de medidas preventivas e na assunção de compromissos específicos pelo agente ímprobo.

No REsp 2.031.414/MG, o STJ discutiu os limites da retroatividade da Lei nº 14.230/2021 quanto às alterações do art. 11, estabelecendo critérios para aplicação da nova lei aos processos em curso. A Corte definiu que a aplicação da nova redação do art. 11 aos processos pendentes deve considerar não apenas a eliminação da modalidade culposa, mas também a exigência de finalidade específica e a taxatividade do rol, representando importante balizamento para a celebração de acordos de não persecução civil em casos fundamentados neste artigo (Brasil, 2023).

A abordagem consensual no tratamento da improbidade administrativa insere-se em um movimento mais amplo de transformação da própria natureza da Administração Pública. Conforme apontam Oliveira e Schwanka (2009, p. 306), este fenômeno reflete a emergência de um modelo administrativo adequado aos desafios do século XXI, caracterizado pela governança em rede e pelo abandono da verticalidade tradicional nas relações entre Estado e sociedade. Esta metamorfose implica na substituição progressiva da unilateralidade imperativa por processos dialógicos que valorizam a participação dos diferentes atores sociais na construção de soluções para conflitos envolvendo o interesse público

A abordagem consensual, especialmente em casos de violação de princípios administrativos, permite uma resposta mais adequada e eficiente às infrações, considerando tanto o aspecto repressivo quanto o preventivo, em sintonia com a moderna compreensão do Direito Administrativo Sancionador.

1.5 Síntese das Alterações Legislativas da Lei de Improbidade Administrativa

As modificações introduzidas pela Lei nº 14.230/2021 vão além das meras alterações pontuais, constituindo verdadeira reconfiguração do sistema de responsabilização por improbidade administrativa.

Destacam-se como transformações estruturantes: (i) a supressão da modalidade culposa anteriormente prevista no art. 10; (ii) a incorporação da exigência de dolo específico para caracterização das condutas tipificadas no art. 11; (iii) a conversão do rol exemplificativo em taxativo para atos atentatórios aos princípios administrativos; e (iv) a institucionalização

do Acordo de Não Persecução Civil como instrumento consensual de resolução de conflitos. Di Pietro (2025, p. 925) identifica nestas alterações uma profunda reformulação conceitual do sistema, que redefine os próprios fundamentos da Lei de Improbidade Administrativa.

Contudo, a efetividade desta reorientação normativa em direção à consensualidade depende fundamentalmente da compreensão adequada dos fundamentos teóricos que legitimam os instrumentos negociais na Administração Pública brasileira. Os baixos índices de recuperação de ativos identificados - apenas 10% das condenações resultam em ressarcimento efetivo (Wanis, 2023) - evidenciam que a mera previsão legal de mecanismos consensuais é insuficiente para superar as disfuncionalidades sistêmicas do modelo tradicional.

A análise dos fundamentos constitucionais e doutrinários do consensualismo administrativo torna-se, diante disso, pré-requisito indispensável para compreender não apenas a legitimidade jurídica destes instrumentos, mas também os requisitos metodológicos para sua aplicação efetiva no contexto específico da improbidade administrativa. Esta investigação deve partir do reconhecimento de que o consensualismo não representa mera alternativa procedimental, mas expressão de transformação mais ampla nas relações entre Estado e sociedade, demandando análise que transcenda aspectos meramente técnicos para abranger suas dimensões constitucional, doutrinária e operacional.

Carvalho Filho (2022, p. 923) aponta que a exclusão da modalidade culposa representa a alteração mais significativa da Lei nº 14.230/2021, exigindo agora a comprovação do dolo específico, definido como "a vontade livre e consciente de alcançar o resultado ilícito". O autor esclarece que o legislador parece ter adotado a teoria causalista, diferenciando o dolo genérico do específico, sendo este caracterizado quando "o tipo menciona de modo expreso (com o fim de)" a finalidade da conduta. Esta exigência de comprovação da intenção finalística específica impõe ônus probatório significativamente maior aos órgãos de controle.

Na visão de Neves e Oliveira (2022, p. 78), as alterações trazidas pela nova lei privilegiam a segurança jurídica e o garantismo, evitando que erros administrativos sem intenção lesiva sejam equiparados a atos de improbidade, com todas as graves consequências daí decorrentes.

A introdução do Acordo de Não Persecução Civil alinha-se às tendências contemporâneas de resolução consensual de conflitos na Administração Pública. Conforme destacam Oliveira e Schwanka (2009, p. 306), a Administração Consensual revela-se como a nova face da Administração Pública no século XXI, inserida no contexto de Estado em rede e

de Governança Pública. Dantas (2023, p. 51) observa que esta transição reflete uma mudança significativa da atividade imperativa unilateral para uma cultura do diálogo administrativo.

Estas modificações representam, por outro lado, não apenas alterações legislativas isoladas, mas um novo paradigma na relação entre Estado e sociedade, valorizando aspectos como segurança jurídica, tipicidade e consensualidade. A resposta não penal ao fenômeno da corrupção continua sendo um instrumento valioso, agora enriquecida com elementos que buscam conjugar a responsabilização dos agentes ímprobos com a efetiva reparação do erário através de soluções negociadas.

2 CONSENSUALIDADE E ATUAÇÃO ADMINISTRATIVA

"O poder que não se apoia no consenso dos governados é apenas força bruta."

Hannah Arendt

2.1. Fundamentos Teóricos e Normativos da consensualidade

Para compreender o fenômeno da consensualidade administrativa em sua plenitude, exige-se uma análise abrangente, fundamentada nos princípios do Estado de Direito e da governança pública. Longe de ser uma mera alternativa procedimental, a consensualidade representa uma profunda transformação na própria essência da atuação estatal.

Conforme analisa Tonin (2019, p. 119), a consensualidade é um fenômeno contemporâneo que tem transformado a Administração Pública, incentivando-a a implementar instrumentos de comunicação, composição e participação dos administrados na realização de objetivos públicos. Este novo paradigma emerge como ferramenta essencial para uma atuação administrativa mais eficiente, operando simultaneamente em três dimensões: como fundamento axiológico da conduta estatal, como metodologia processual da atividade pública e como técnica instrumental para a concretização das funções administrativas.

Para compreender o fenômeno da consensualidade administrativa em sua plenitude, exige análise abrangente, fundamentado nos princípios do Estado de Direito e da governança pública, buscando-se sua compreensão teórica sistêmica e o esclarecimento de seus elementos jurídicos constitutivos (Barros Filho, 2019, p. 23).

A constituição do Estado Democrático de Direito como fundamento basilar da República Federativa brasileira enfatiza valores democráticos e participativos na gestão administrativa. Conforme analisa Pieroni (2018, p. 95), esta configuração constitucional, ao garantir a expressão democrática plena e estruturar o modelo republicano, impõe à Administração Pública uma necessária reformulação em suas interações com os cidadãos.

Tal abordagem assume relevância especial no contexto contemporâneo do século XXI, em que a vertente consensual emerge como característica distintiva da nova Administração Pública, representando uma trajetória essencial de desenvolvimento e renovação das estruturas administrativas estatais (Oliveira; Schawanka, 2009, p. 309).

No contexto dessas transformações administrativas, configura-se a emergência do que tem sido denominado "Estado consensual", caracterizado pela busca constante de soluções negociadas para seus conflitos. Este novo paradigma reconhece que o diálogo entre sociedade e administração pública não apenas fortalece a legitimidade das decisões administrativas, mas também favorece significativamente seu cumprimento espontâneo. Tal mudança conceitual decorre fundamentalmente do abandono da distinção absoluta entre interesse público e interesse privado, abrindo espaço para uma efetiva parceria colaborativa entre Estado e administrados na construção conjunta de soluções juridicamente adequadas e socialmente legitimadas (Neves; Ferreira Filho, 2018, p. 66).

A ascensão da consensualidade no ordenamento jurídico brasileiro não pode ser compreendida sem uma análise crítica dos próprios fundamentos do Direito Público. A clássica dicotomia entre os ramos público e privado, embora didaticamente útil, mostra-se insuficiente para captar a complexidade das relações contemporâneas.

Como adverte Diogo de Figueiredo Moreira Neto (2014, p. 11), as teorias que buscam tal distinção na titularidade do interesse ou na existência de supremacia são insatisfatórias. O próprio conceito de interesse público sofreu profundas mutações, deixando de ser um monopólio homogêneo do Estado, o que torna a superação de dogmas e de redefinição do papel do Estado mais atual e emergente, a fim de buscar soluções dialogadas para uma boa governança.

O Supremo Tribunal Federal, no julgamento do RE 253.885/MG, relatado pela Ministra Ellen Gracie, reconheceu esta evolução ao estabelecer que a indisponibilidade de direitos da Administração Pública não significa que esta não possa, mediante instrumento adequado como a transação, terminar litígio em que se encontra envolvida, desde que o interesse público, devidamente justificado, assim o recomende (STF, RE 253.885/MG, 2002) (Brasil, 2002). Este entendimento jurisprudencial consolida a compatibilidade entre o princípio da indisponibilidade do interesse público e os instrumentos consensuais de atuação administrativa.

Corroborando o entendimento, destaca Cunha Filho (2022, p. 167-168), que a legitimidade da consensualidade administrativa não se encontra exclusivamente na legalidade formal, mas sim na centralidade do cidadão. O autor sustenta que, em um Estado voltado para a pessoa, o Direito deve funcionar como instrumento de transformação social, exigindo do servidor uma postura voltada para os resultados concretos de sua atuação.

O contexto sociológico desta transformação pode ser compreendido à luz do conceito de "modernidade líquida" proposto por Zygmunt Bauman (2001, online). Segundo o sociólogo, esta metáfora ilumina a transformação estrutural do capitalismo contemporâneo.

Como demonstra Bauman este capitalismo contemporâneo, caracterizado por sua leveza e fluidez, rompeu autonomamente as amarras que o vinculavam tanto às relações laborais quanto à regulação estatal, alterando fundamentalmente o equilíbrio de forças que sustentava o modelo econômico e social anterior (Batista Júnior; Campos, 2018, p. 32).

Essa evolução se fez necessária diante da incapacidade do sistema judicial tradicional em lidar com os conflitos de massa da sociedade contemporânea. Um exemplo emblemático dessa falha sistêmica é o processamento de demandas de consumo, como as de telefonia, nos Juizados Especiais. Como demonstra Leslie Ferraz (2014, p. 55) em sua análise empírica, a pulverização de um problema essencialmente coletivo em milhares de ações individuais resultou em um sistema "congestionado, lento e [...] inefetivo", frustrando os próprios objetivos para os quais os juizados foram criados.

A crescente valorização dos métodos consensuais na administração pública não pode ser compreendida apenas como uma busca por celeridade processual. Ela é, em sua essência, a materialização da chamada "terceira onda de acesso à justiça", conforme a clássica formulação de Mauro Cappelletti e Bryant Garth (1988).

Aprofundando essa análise, Livia Bernardes e Yandriá Carneiro (2018, p. 198) conectam essa evolução ao conceito de "acesso transacional à justiça". Segundo as autoras, este novo paradigma reconhece que, para a complexidade dos conflitos contemporâneos, a solução adjudicada (sentença) é apenas uma das possibilidades, e que a solução transacionada (o acordo) emerge como uma via igualmente legítima e, muitas vezes, mais eficiente para a concretização do direito. A ascensão da consensualidade na Administração Pública, portanto, pode ser compreendida como a própria materialização desse acesso transacional, consolidando a ideia de um sistema de justiça multiportas, onde o objetivo é a solução justa e efetiva, e não apenas o provimento jurisdicional.

A evolução do próprio conceito de acesso à justiça é, portanto, o principal fundamento teórico que justifica a ascensão da consensualidade. Superada a visão restritiva que o equiparava ao mero acesso ao Poder Judiciário, a doutrina contemporânea passou a entendê-lo como um direito fundamental de acesso a um sistema de Justiça Multiportas a todo e qualquer meio legítimo e efetivo para a proteção de direitos, consolidando a ideia de um sistema multiportas, no qual diferentes métodos de resolução de conflitos são disponibilizados aos cidadãos.

Tal paradigma organiza os métodos em duas grandes categorias: a heterocomposição, na qual a decisão é imposta por um terceiro (como no processo judicial), e a autocomposição, na qual as próprias partes, com ou sem auxílio de um facilitador, constroem a solução. É neste último campo que a consensualidade elaborada encontra seu espaço de atuação.

Essa evolução se fez necessária diante da incapacidade do sistema judicial tradicional em lidar com os conflitos de massa. A análise empírica sobre o processamento de demandas de consumo, por exemplo, demonstra como a pulverização de um problema essencialmente coletivo em milhares de ações individuais resultou em um sistema "congestionado, lento e [...] inefetivo" (Ferraz, 2014), frustrando o acesso à justiça e provando que certas causas só podem ser resolvidas de forma estrutural (Cappelletti; Garth, 1988).

É nesse contexto de esgotamento do modelo tradicional que os métodos consensuais se firmam como ferramentas centrais para a efetivação do acesso à justiça. Para o Ministério Público, essa transformação é particularmente significativa. Conforme sustenta Gregório Assagra de Almeida, o perfil constitucional do MP o posiciona como uma instituição de acesso à justiça em si mesma (Almeida, 2014, p. 105).

Ao fomentar e praticar a consensualidade, o Ministério Público não se desvia de sua função, mas cumpre sua missão constitucional de garantir o acesso à justiça em sua dimensão mais ampla, oferecendo à sociedade caminhos múltiplos e adequados para a resolução de seus conflitos, em plena conformidade com os princípios e garantias que emanam da Constituição Federal e de diplomas como o Código de Processo Civil.

2.1.1. Definição e Conceito de Consensualismo

Neste cenário de transformações institucionais profundas, o consensualismo emerge como elemento característico do Estado contemporâneo, manifestando-se no contexto do que Castells (2002, p. 152) denomina "Estado em rede", caracterizado pelo compartilhamento de autoridade entre múltiplos atores institucionais. Esta nova configuração administrativa vai além da mera adaptação procedimental, inserindo-se no paradigma da Governança Pública, que representa uma geração inovadora de reformas administrativas fundamentadas na ação conjunta, transparente e compartilhada entre Estado, iniciativa privada e sociedade civil (Oliveira; Venturini, 2021, online).

A consensualidade, em sua expressão mais simples, indica a convergência de vontades em prol de um objetivo comum. Pode oscilar entre os extremos da submissão ou da

plena transação (Garcia, 2017, p. 30). Para uma compreensão mais aprofundada do fenômeno consensual, cabe reconhecer que este não se reduz a uma técnica gerencial isolada, mas constitui um verdadeiro modo de atuação que, mediante instrumentos negociais diversificados – como a concertação administrativa, a contratualização, os acordos administrativos e os mecanismos de conciliação e transação – reposiciona a Administração Pública em relação à sociedade e ao mercado.

A doutrina administrativista desenvolveu múltiplas abordagens conceituais para o fenômeno do consensualismo, cada uma iluminando aspectos particulares desta transformação. Destaca-se, neste sentido, a contribuição de Thiago Marrara (2015, p. 509), que estabelece importantes distinções terminológicas no campo.

O autor diferencia três conceitos interrelacionados: primeiramente, a "consensualização", compreendida como o processo de desenvolvimento teórico e normativo que cria mecanismos jurídicos para viabilizar o diálogo administrativo; em seguida, o "consenso" propriamente dito, entendido como o acordo mútuo que se busca alcançar por meio desses mecanismos; e, finalmente, a "consensualidade", que mensura a intensidade ou extensão desse acordo na formulação e implementação das políticas estatais. Esta tripla categorização oferece instrumental analítico valioso para compreender as diferentes dimensões do fenômeno consensual na Administração Pública contemporânea.

Em análise crítica do tema, Silveira (2024, p. 59) destaca que o acordo administrativo não representa sua negação, mas pode constituir sua própria manifestação. Segundo esta perspectiva, tanto o ato administrativo unilateral quanto o acordo consensual entre Administração e administrado podem materializar o interesse público, sendo este último um caminho legítimo que incorpora informações e perspectivas que poderiam passar despercebidas pelo Estado em sua atuação tradicional.

Esta abordagem conceitual é enriquecida pela tipologia dos acordos administrativos proposta por Palma (2010, p. 191-197), que os classifica em duas categorias fundamentais conforme sua funcionalidade formal no processo administrativo: acordos substitutivos e acordos integrativos.

Os acordos substitutivos caracterizam-se pelo "efeito terminativo do processo administrativo no qual são celebrados", tendo como principal finalidade substituir "a decisão unilateral e imperativa da Administração Pública" ou encerrar o processo instaurado (Palma, 2010, p. 191). No âmbito normativo, estes acordos podem: (i) substituir a sanção administrativa ao final do processo; (ii) suspender o trâmite processual e, após cumprimento de seus termos, determinar sua extinção; ou (iii) impedir a própria instauração do processo

administrativo sancionador. Por sua vez, os acordos integrativos "não encerram o processo administrativo no qual são celebrados", sendo destinados a viabilizar a emissão pela Administração Pública do ato final, imperativo e unilateral, de forma mais célere ou mais adequado às especificidades do caso concreto (Palma, 2010, p. 191-192).

Nesta modalidade, a negociação não afasta integralmente a prerrogativa imperativa estatal, mas estabelece consensualmente o modo como será exercida, frequentemente como condição para a emissão de atos administrativos benéficos ao particular, como autorizações para atividades econômicas.

Conforme a interpretação que Silveira (2024, p. 50), a previsão legal de instrumentos consensuais não configura mera faculdade administrativa, mas estabelece um verdadeiro dever-poder de avaliar, caso a caso, a conveniência de sua aplicação. Esta formulação, vai além da noção de discricionariedade simples, pois vincula o gestor à análise da potencial vantagem dos mecanismos consensuais quando estes se apresentarem como meio mais eficaz para a realização do interesse público.

A transformação na relação entre Administração Pública e particulares é magistralmente sintetizada por Medauar (2017, p. 230) ao observar que a atividade de consenso-negociação entre Poder Público e particulares, mesmo informal, passa a assumir papel importante no processo de identificação de interesses públicos e privados, tutelados pela Administração. Expandindo esta compreensão, a autora destaca uma profunda mudança conceitual, afirmando que a administração não mais detém exclusividade no estabelecimento do interesse público; a discricionariedade se reduz, atenua-se a prática de imposição unilateral e autoritária de decisões. Esta perspectiva é particularmente relevante para fundamentar instrumentos como o Acordo de Não Persecução Civil (ANPC), que representa uma manifestação concreta da evolução do Direito Administrativo ao romper com a tradição de imposição unilateral de sanções.

Complementando essa visão, os meios autocompositivos de solução de conflitos na Administração Pública devem ser compreendidos sob a ótica dos paradigmas gerencial e consensual, que emergiram a partir da consagração da eficiência como princípio constitucional expressamente previsto no caput do art. 37 da Constituição brasileira (Leal Junior; Penha, 2022, p. 51). Esta base constitucional confere legitimidade aos instrumentos consensuais, permitindo compreendê-los não como exceção, mas como expressão dos valores fundamentais do ordenamento jurídico.

Analisando as diferentes manifestações do consensualismo, Garcia (2017, p. 29-30) identifica diversos modelos que variam entre dois extremos no direito sancionador brasileiro:

a submissão e a plena transação. No modelo de submissão, uma das partes se adapta às condições estabelecidas pela outra, frequentemente em razão de um desequilíbrio de forças, sendo este o padrão mais comum quando há indisponibilidade de interesses.

No polo oposto, a plena transação pressupõe igualdade formal e material entre os acordantes, que livremente pactuam direitos e obrigações conforme sua autonomia da vontade. O autor observa que, no âmbito do direito sancionador, dificilmente o modelo de plena transação será adotado, prevalecendo modelos híbridos onde certos aspectos do acordo exigem submissão e outros permitem maior flexibilidade negocial (2017, p. 30).

Na mesma linha, Di Pietro (2024, p. 959) identifica que o aumento expressivo de processos judiciais envolvendo a Administração Pública impulsionou a adoção de métodos alternativos para resolução de controvérsias, como a arbitragem, a mediação e a autocomposição de conflitos, estabelecendo as bases para o desenvolvimento do consensualismo no âmbito administrativo. Este diagnóstico evidencia o caráter pragmático e instrumental da guinada consensual.

Com base nas diversas abordagens doutrinárias, é possível dizer que o consensualismo administrativo não se restringe a uma estratégia de gestão ou mera alternativa procedimental, mas representa uma verdadeira inflexão no modo de conceber a atuação estatal. Ao incorporar instrumentos dialógicos, a Administração Pública abre espaço para uma atuação mais responsável, colaborativa e adaptada às complexidades sociais do presente.

No entanto, um desafio persistente na adoção dos mecanismos consensuais reside nas assimetrias de informação e poder entre Administração e administrados. Em setores econômicos complexos, como o regulatório, existe o risco de que agentes privados, com superior conhecimento técnico, possam direcionar os acordos em seu benefício, revelando a importância de mecanismos de controle e transparência.

Na visão de Justen Filho (2024, online), a adoção do consensualismo administrativo não é impulsionada apenas por questões ideológicas, mas principalmente pelo reconhecimento das limitações práticas enfrentadas pela Administração Pública. Para ele a busca por soluções consensuais representa uma evolução marcante e muito positiva na gestão pública brasileira, surgindo como resposta ao temor generalizado da Administração Pública quanto às implicações de soluções negociadas, uma vez que a experiência demonstrava que iniciativas de renegociação frequentemente resultavam em responsabilização pessoal dos agentes públicos envolvidos.

Por isso, a presente pesquisa defende que a consolidação do consensualismo demanda não apenas respaldo legal, mas também critérios normativos claros e controle

institucional adequado, capazes de garantir que a flexibilização procedimental não comprometa os princípios estruturantes do Direito Administrativo. É sob essa perspectiva crítica e construtiva que se propõe a análise dos instrumentos consensuais na seara sancionatória, com especial atenção ao Acordo de Não Persecução Civil como expressão concreta dessa transformação.

2.1.2 A Evolução do Consensualismo no Direito Administrativo Brasileiro

A evolução do consensualismo no direito administrativo brasileiro insere-se no contexto mais amplo do que Binenbojm (2014, p. 32-35) denomina giro pragmático, caracterizado pela superação de construções teóricas abstratas em favor de abordagens orientadas à eficácia concreta das soluções administrativas.

Este movimento importante se manifesta na transição da administração monológica tradicional para uma administração dialógica, fundamentada no reconhecimento da dimensão processual do interesse público. Nesta nova perspectiva, o interesse público não é mais concebido como um dado prévio e estático a ser unilateralmente imposto, mas como uma construção dinâmica resultante da interação deliberativa entre Estado e sociedade civil, mediada por procedimentos participativos e transparentes.

A análise historiográfica do consensualismo no direito administrativo brasileiro permite identificar, conforme propõe Palma (2010, p. 170-178), quatro períodos distintos, cada qual com características específicas que refletem o progressivo amadurecimento institucional e doutrinário da matéria. De acordo com a classificação da autora, o primeiro período (1985-1995) caracteriza-se pela "resistência inicial, com tímidas e setoriais aberturas ao consensualismo em áreas específicas como a tutela coletiva" (Palma, 2010, p. 172).

O segundo período (1996-2004) representa, nas palavras da estudiosa, "a fase de experimentação setorial, marcada pela introdução pontual de mecanismos consensuais em campos específicos da administração pública" (Palma, 2010, p. 174). Seguindo a periodização proposta pela autora, o terceiro período (2005-2014) caracteriza-se pela consolidação normativa, com a estruturação sistemática de procedimentos consensuais em diversos diplomas legais.

Finalmente, ampliando a análise original de Palma, pode-se identificar um quarto período (2015-atualidade) que evidencia a institucionalização do consensualismo, com sua

incorporação definitiva ao instrumental jurídico-administrativo brasileiro, inclusive em matérias tradicionalmente refratárias como a improbidade administrativa.

A trajetória do consensualismo no direito administrativo brasileiro reflete a própria evolução do Estado e da concepção de interesse público. O modelo administrativo inicialmente adotado no Brasil caracterizava-se pelo excessivo formalismo, centralização decisória e inquestionável autoridade estatal, características derivadas tanto da herança colonial portuguesa quanto da influência francesa na formação jurídica nacional.

Esta evolução representa uma significativa mudança que sinaliza o gradual deslocamento de um modelo tradicional, fundamentado na imperatividade e na desigualdade, para uma administração pública que valoriza o diálogo, a participação e a construção conjunta de soluções.

Como observa Moreira Neto (2007, p. 144), este processo de consensualização não apenas redefine os instrumentos de gestão pública, mas reconfigura a própria concepção do interesse público, que deixa de ser imposto unilateralmente para ser construído através da interação entre administração e administrados. Para o autor, esta dinâmica sinaliza uma transformação importante do Direito Administrativo, agora orientado pela eficiência, flexibilidade e confiança recíproca - valores que substituem gradativamente a coerção como principal fator organizador das relações administrativas (Moreira Neto, 2007, p. 144).

Em análise contemporânea sobre os fundamentos democráticos, Moura Fé (2022, p. 6) argumenta que a democracia moderna ultrapassa significativamente seu conceito tradicional como mero sistema de organização política, constituindo-se como "um tipo de sociedade caracterizada por uma mentalidade específica de participação e concertação de vontades".

Tal perspectiva fornece relevante embasamento teórico para a implantação de mecanismos consensuais na administração pública, uma vez que reconhece a integração do cidadão nos processos decisórios estatais não como aspecto incidental, mas como componente estruturante e indispensável do projeto democrático, conferindo assim legitimidade constitucional aos acordos administrativos enquanto expressão da própria essência democrática.

As transformações norteadoras revelam particular relevância quando examinadas no contexto específico do combate à improbidade administrativa. A evolução de um modelo sancionatório essencialmente punitivo para uma abordagem mais sofisticada, que incorpora instrumentos consensuais, reflete a compreensão de que a eficácia da proteção da probidade administrativa não se esgota na imposição de sanções, mas pode ser abrangente, muitas vezes

com maior eficiência e celeridade, através de mecanismos de cooperação que asseguram a reparação do dano, a cessação da conduta ilícita e a aplicação de medidas preventivas.

Esta mudança culminará, como se verá, na institucionalização do Acordo de Não Persecução Civil como expressão madura da consensualidade no âmbito da improbidade administrativa. A consensualidade administrativa representa uma alternativa legítima para solucionar controvérsias em matéria disciplinar, envolvendo negociação, consenso e acordos no exercício das competências públicas (Bintencourt Neto, 2017, p. 194).

No entanto, o consensualismo no direito administrativo brasileiro não ocorreu de forma abrupta, mas através de um processo gradual de transformações normativas e institucionais que serão apresentadas detalhadamente mais adiante. Como se demonstrará, a progressiva incorporação de mecanismos consensuais ao ordenamento jurídico-administrativo brasileiro reflete não apenas inovações instrumentais isoladas, mas uma reconfiguração profunda que culmina, no âmbito da improbidade administrativa, com a institucionalização do Acordo de Não Persecução Civil como expressão madura da administração dialógica contemporânea.

Ademais, o movimento em direção à consensualidade não se restringe à esfera do direito público. No âmbito do direito empresarial, observa-se um movimento análogo em direção ao que se tem denominado justiça negocial. Conforme analisa Alexandre Magno Augusto Moreira (2025, p. 7), a justiça negocial, sob o viés do direito colaborativo, surge como um instrumento adequado de solução de conflito em prol da responsabilidade social da empresa.

O autor propõe a aplicação da negociação como forma de superar a lógica adversarial, em um movimento de desjudicialização que busca a promoção de sociedades justas, pacíficas e inclusivas (Moreira, 2025, p. 7). Essa perspectiva, embora focada nos contratos de franquia, dialoga diretamente com a presente pesquisa, ao demonstrar que a busca por soluções consensuais estruturadas é uma resposta sistêmica à complexidade das relações contemporâneas, seja no âmbito privado ou no público.

2.1.3 Perspectiva Comparada: Modelos Internacionais de Consensualidade Administrativa

A evolução do consensualismo administrativo não constitui fenômeno exclusivamente brasileiro, manifestando-se através de diferentes modelos nos principais sistemas jurídicos contemporâneos. A análise comparativa revela três paradigmas principais:

o modelo anglo-americano (caracterizado pela flexibilidade procedimental e supervisão judicial diferenciada), o modelo continental europeu (fundamentado na preservação das prerrogativas administrativas dentro de estruturas consensuais) e o modelo híbrido brasileiro (que combina elementos de ambas as tradições).

Nos Estados Unidos, os *Deferred Prosecution Agreements* representam instrumento consolidado de resolução consensual há mais de três décadas, caracterizando-se pela ampla discricionariedade prosecutorial e ausência de supervisão judicial obrigatória durante a fase negocial. Esta abordagem contrasta significativamente com o modelo britânico, implementado em 2014, que exige aprovação judicial específica baseada em critérios de "interesse da justiça" e proporcionalidade dos termos acordados (Hill Junior, 2014, online).

O sistema alemão, fundamentado na tradição do *Rechtsstaat*, desenvolve consensualidade através dos *Verwaltungsvereinbarungen*, que preservam rigorosamente a separação entre esferas pública e privada da administração. O desenvolvimento histórico do procedimento administrativo alemão demonstra evolução significativa desde o século XIX, quando os procedimentos administrativos permaneciam "na sombra do direito material e dos procedimentos judiciais, priorizando exclusivamente a eficiência e efetividade governamental sem considerar questões de proteção procedimental legal e legitimidade democrática procedimental (Pünder, 2013, p. 960).

2.1.4 Fundamentos Constitucionais e Normativos

A consolidação do consensualismo no ordenamento jurídico brasileiro repousa sobre uma dupla fundação: uma constitucional-principiológica e outra legal-procedimental. Ambas as vertentes, embora com origens distintas, convergem para legitimar e, em última instância, impor uma atuação estatal mais dialógica e resolutiva, inclusive para órgãos com autonomia funcional como o Ministério Público.

No plano constitucional, a Carta de 1988 estabeleceu as bases para essa transformação ao consagrar um Estado Democrático de Direito que, como observa Binenbojm (2014, p. 105), impôs uma releitura do direito administrativo à luz dos direitos fundamentais. Essa evolução foi intensificada pela Emenda Constitucional nº 19/1998, que inseriu o princípio da eficiência no caput do art. 37. Como esclarece Justen Filho (2025, p. 80), a

eficiência não é mera celeridade, mas a "realização dos fins buscados pela Administração [...] segundo o menor custo econômico possível".

Nesta perspectiva, a consensualidade deixa de ser uma exceção para se tornar uma ferramenta de concretização da eficiência, na medida em que demonstra maior efetividade na tutela do interesse público, alinhando-se à jurisprudência do STF (RE 253.885/MG).

Paralelamente, a maturação legislativa infraconstitucional construiu o arcabouço procedimental para essa virada de paradigma. A multiplicação de demandas judiciais, como aponta Maria Sylvia Zanella Di Pietro (2025), impulsionou a criação de marcos como a Lei de Mediação (Lei nº 13.140/2015) e a nova Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (Lei nº 13.655/2018), que criaram um ambiente normativo favorável à autocomposição no âmbito da Administração Pública.

É no Código de Processo Civil de 2015, contudo, que se encontra a conexão definitiva que estende este dever à atuação ministerial, resolvendo a aparente dicotomia entre a consensualidade da "Administração Pública" e a autonomia do Parquet.

O art. 3º do CPC estabelece uma diretriz universal para o sistema de justiça: "o Estado promoverá, sempre que possível, a solução consensual dos conflitos" (§ 2º). De forma crucial, o § 3º do mesmo artigo ultrapassa a esfera do Poder Executivo e impõe explicitamente a "membros do Ministério Público", ao lado de juízes e defensores, o dever de estimular "a conciliação, a mediação e outros métodos de solução consensual de conflitos".

Essa virada consensualista, embora pareça recente, encontra raízes profundas na tradição jurídica brasileira. Como recorda o professor Kazuo Watanabe (2003, p. 43), a própria Constituição do Império de 1824, em seus artigos 160 e 161, já previa a arbitragem e a tentativa de reconciliação como etapas essenciais, demonstrando que a busca por soluções amigáveis precede a consolidação do modelo puramente adjudicatório que hoje vemos como tradicional.

Desta forma, a atuação resolutiva do Ministério Público não deriva de uma submissão aos princípios da Administração Pública, mas de um dever processual próprio, imposto diretamente pelo sistema de justiça. Essa missão está alinhada à concepção contemporânea de que "direito sem efetividade não tem sentido" (Gavronski; Almeida, 2015, p. 59), tornando a busca por soluções consensuais um imperativo para o MP. Como os mesmos autores (2015, p. 91), a resolução pelo diálogo e pelo consenso "passa a ser um caminho necessário a ser trilhado pelo Ministério Público como instituição constitucional fundamental de acesso à justiça".

A previsão legal explícita de que o Parquet deve ser um agente fomentador do consenso fornece, o fundamento normativo essencial para o desenvolvimento de procedimentos, como a consensualidade elaborada, que busca operacionalizar esse dever de forma estruturada e eficiente, especialmente na complexa seara da tutela da probidade administrativa.

2.1.5 Marcos Legislativos da Consensualidade no Brasil

A consolidação do consensualismo no ordenamento jurídico brasileiro pode ser observada através de diversos marcos legislativos que progressivamente institucionalizaram mecanismos consensuais na Administração Pública: Um marco inicial pode ser identificado na Lei da Ação Civil Pública (Lei nº 7.347/1985), especialmente após as alterações introduzidas pelo Código de Defesa do Consumidor (Lei nº 8.078/1990), que previu os Termos de Ajustamento de Conduta (TACs) como instrumentos de resolução negociada de conflitos envolvendo direitos difusos e coletivos.

Conforme ensina Geisa de Assis Rodrigues (2011, p. 155), o Termo de Ajustamento de Conduta representa uma importante manifestação da busca por soluções consensuais na tutela de interesses públicos indisponíveis, permitindo a adequação do comportamento dos agentes violadores ou potenciais violadores sem a necessidade de judicialização.

Outro ponto de partida significativo nesta evolução normativa foi a Lei de Arbitragem (Lei nº 9.307/1996), posteriormente alterada pela Lei nº 13.129/2015, que estendeu expressamente à Administração Pública a possibilidade de utilização desse mecanismo alternativo de resolução de conflitos. No mesmo período, a década de 1990 consolida outros avanços importantes, como a edição da Lei de Processo Administrativo (Lei nº 9.784/1999), que expressamente prevê a adoção de formas consensuais de solução de conflitos, e a criação das agências reguladoras, que introduziram mecanismos como consultas e audiências públicas, termos de ajustamento de conduta e acordos substitutivos.

A Lei das Parcerias Público-Privadas (Lei nº 11.079/2004) representa um marco significativo na evolução do direito administrativo brasileiro ao estabelecer ferramentas colaborativas nas contratações estatais. Conforme analisa Moreira Neto (2007, p. 31), presenciamos uma multiplicação nas formas de interação entre entes privados e poder público, impulsionada pela crescente valorização do consenso administrativo.

Este fenômeno proporciona alternativas mais adaptáveis aos métodos tradicionais de administração baseados na imposição unilateral, expandindo o território de atuação conjunta entre a sociedade civil e o aparato estatal, o que resulta em processos decisórios com maior legitimidade democrática.

A Resolução CNJ nº 125/2010 representa um avanço importante ao instituir a Política Judiciária Nacional para o tratamento adequado de conflitos, promovendo métodos consensuais no sistema judiciário brasileiro. Na perspectiva da governança pública contemporânea, percebe-se que a utilização de instrumentos negociais para a solução de controvérsias pela Administração Pública, longe de contrariar o princípio da indisponibilidade do interesse público, configura sua materialização mais efetiva.

Neste sentido, Oliveira e Schwanka (2009, p. 312) defendem que as práticas consensuais fortalecem a legitimidade das decisões administrativas e potencializam sua eficácia, não significando um afastamento do interesse público, mas sua realização por meio de abordagens mais apropriadas à diversidade e complexidade das interações sociais no contexto atual.

Em análise complementar sobre o tema, Medauar (2014, p. 150) ressalta a incongruência de invocar o princípio da indisponibilidade do interesse público como obstáculo à adoção de instrumentos consensuais pela Administração. A autora argumenta que tais práticas, ao contrário de comprometerem o interesse coletivo, promovem sua plena concretização ao propiciarem soluções mais ágeis para controvérsias, criarem pontos de aproximação entre os interesses envolvidos e garantirem maior eficiência administrativa, contornando assim os elevados custos e a lentidão típicos do processo contencioso tradicional.

A alegação de que haveria uma incompatibilidade entre o princípio da indisponibilidade e a consensualização do direito administrativo não se sustenta. Tal entendimento decorre, em grande parte, de uma insatisfação infundada com o conceito de interesse público ou de interpretações equivocadas sobre o seu significado (Faria, 2022, p. 239).

Seguindo essa tendência, o Código de Processo Civil de 2015 (Lei nº 13.105/2015) estabeleceu em seu art. 174 a obrigatoriedade de criação de câmaras de mediação e conciliação no âmbito administrativo, imprimindo ao Poder Público "o dever de estruturar a adoção de instrumentos consensuais para terminação de suas controvérsias" (Silveira, 2024, p. 24).

Como já mencionado, a Lei nº 13.140/2015 (Lei de Mediação) representa outro avanço significativo ao disciplinar a mediação envolvendo a Administração Pública,

estabelecendo procedimentos específicos para resolução consensual de conflitos no âmbito administrativo. Paralelamente, a Lei nº 13.655/2018, que alterou a Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (LINDB), introduziu em seu artigo 26 uma cláusula geral de acordo (ou permissivo genérico) em favor da Administração Pública. Conforme analisam Guerra e Palma (2018, p. 138), este diploma estrutura aquilo que normas esparsas já previam de longa data, autorizando o Poder Público a firmar acordos substitutivos de sanção e demais compromissos de ajustamento de conduta.

Como observa Megna (2015, p. 3), o advento dessas leis configurou um verdadeiro "microssistema jurídico que institucionaliza o dever administrativo de privilegiar tentativas de composição consensual". Essa abertura ao consenso, contudo, representa um desafio considerável, exigindo "múltiplas precauções para garantir que esse processo seja aplicado de forma equitativa a todos os cidadãos" (Megna, 2015, p. 26).

No campo específico do Direito Administrativo Sancionador, destacou-se inicialmente a Lei nº 12.529/2011, que instituiu o Sistema Brasileiro de Defesa da Concorrência (SBDC) e previu expressamente a celebração de acordos de leniência. Nos anos seguintes, essa tendência se expandiu com a introdução dos acordos de leniência pela Lei Anticorrupção (Lei nº 12.846/2013).

Também as agências reguladoras federais incorporaram em suas normativas mecanismos consensuais, como exemplifica a previsão de termos de compromisso de ajuste de conduta na Agência Nacional de Saúde (Lei nº 9.656/1998) e na Agência Nacional de Transportes Terrestres (Resolução nº 5.823/2018).

Este movimento evolutivo culminou, no âmbito da improbidade administrativa, com a Lei nº 13.964/2019 (Pacote Anticrime), que suprimiu a proibição à autocomposição em matéria de improbidade administrativa, criando instrumento específico para resolução consensual sob a égide da Lei nº 8.429/1992. Posteriormente, a Lei nº 14.230/2021, que reformou a Lei de Improbidade Administrativa, consolidou expressamente o Acordo de Não Persecução Civil como instrumento de tutela da probidade administrativa, evidenciando a maturidade alcançada por esta concepção no sistema jurídico brasileiro.

Conforme observa Dantas (2023, p. 56), a administração pública brasileira tem gradualmente incorporado práticas consensuais em sua gestão, demonstrando crescente atenção ao necessário balanceamento entre as demandas particulares e o interesse coletivo como componente central para a implementação de uma governança eficiente. Este fenômeno se insere no contexto contemporâneo de transformação do modelo administrativo brasileiro,

que busca superar a tradicional postura impositiva em favor de mecanismos dialógicos mais adequados às complexidades da sociedade atual.

A análise cronológica da evolução legislativa brasileira revela não apenas o crescente reconhecimento formal dos instrumentos consensuais, mas também uma progressiva sofisticação em sua regulamentação, demonstrando o amadurecimento da cultura jurídica nacional em direção a uma Administração Pública dialógica e participativa, mais afinada com os valores democráticos e com as exigências de eficiência da sociedade contemporânea.

2.1.6 Eficiência e Limites da Atuação Consensual na Gestão Pública

A ascensão do consensualismo no direito administrativo brasileiro é impulsionada pelo princípio da eficiência, mas balizada pelos limites impostos pelos princípios da legalidade, indisponibilidade do interesse público e moralidade. Longe de serem antagônicos, eficiência e limites atuam em conjunto para legitimar a solução negociada como uma ferramenta superior de governança pública.

O princípio da eficiência, inserido no art. 37 da Constituição pela EC nº 19/98, transcende a mera celeridade e impõe ao gestor a otimização de recursos para alcançar os melhores resultados possíveis com custos razoáveis (Mello, 2015, p. 123). Nesse contexto, a consensualidade emerge como um instrumento estratégico. Como demonstram estudos empíricos do CNJ (2024) e a análise de Ferraz (2020, p. 211), soluções construídas dialogicamente tendem a ter maior precisão, menor custo processual, maior índice de cumprimento espontâneo e maior legitimidade social, diminuindo a judicialização de conflitos (Guerra, 2016, p. 53; Medauar, 2017, p. 236).

Essa abordagem reflete a transição do modelo burocrático para o gerencial, no qual o interesse público deixa de ser imposto unilateralmente para ser construído de forma colaborativa (Palma, 2010, p. 176-178), reconhecendo que os objetivos estatais são "alcançados de modo mais fácil quando há consenso sobre o teor das decisões" (Oliveira e Schwanka, 2009, p. 327).

Apesar de suas vantagens, a atuação consensual não é ilimitada. Ela se submete a três balizas principiológicas fundamentais: O princípio da legalidade ensina que a capacidade negocial da Administração Pública não emana da autonomia da vontade, mas da competência legal. O gestor só pode transigir quando a lei o autoriza e nos estritos limites dessa autorização (Mello, 2015, p. 75).

A jurisprudência dos Tribunais de Contas, como o de Santa Catarina e o da União, evoluiu de uma visão restritiva, como expressou pareceres, como COG-411/98 (Processo CON-TC 0222200/83) (Santa Catarina, 1998), COG-359/00 (Processo CON-00/01037994/93) (Brasil, 2000) para uma que admite a negociação, como demonstra a decisão @CON 22/00377449 de 2022 (Santa Catarina, 2022), que o Tribunal reconheceu a possibilidade de empresas estatais não dependentes realizarem acordos para solucionar litígios, desde que observados requisitos procedimentais específicos, demonstrando uma abertura gradual à consensualidade administrativa, desde que observados procedimentos que garantam a governança e a proteção ao erário (Cukiert, 2024, p. 74-75).

Já o princípio da indisponibilidade do interesse público, frequentemente invocado como um obstáculo à celebração de acordos pela Administração, demanda uma releitura à luz do Direito Administrativo contemporâneo. A visão monolítica de que todo interesse público é, por natureza, inegociável, foi superada por uma compreensão mais sofisticada, que distingue entre os fins e os meios da atuação estatal. Conforme esclarece Moreira Neto (2014, p. 95), a indisponibilidade recai sobre o interesse público substantivo, ou seja, a finalidade última confiada ao gestor. Contudo, o interesse público adjetivo, que se refere aos meios para alcançar tal finalidade, é passível de disposição e negociação.

Essa flexibilização conceitual, segundo o autor, é o que legitima os variados tipos de acordos substitutivos, como os Termos de Ajustamento de Conduta (TACs), que vem sendo adotado na legislação brasileira para harmonizar a satisfação de interesses públicos com interesses individuais, coletivos ou difusos (Moreira Neto, 2014, p. 96). Portanto, a celebração de um Acordo de Não Persecução Civil não representa uma renúncia ao interesse público, mas sim uma escolha discricionária do meio mais eficiente e adequado para satisfazê-lo, em plena conformidade com o dever de praticar a boa administração.

Além da doutrina, o princípio da indisponibilidade também foi flexibilizado pela jurisprudência, conforme visto no julgamento do STF, RE 253.885/MG. A nova hermenêutica distingue a finalidade pública, que é indisponível, dos instrumentos para alcançá-la, que são transacionáveis. Como propõe Moreira Neto (2014, p. 196), o uso do método consensual, quando se mostra mais eficaz para a salvaguarda do interesse coletivo, não é uma renúncia a este, mas um imperativo para sua melhor concretização. O que é indisponível é o interesse da coletividade, e não necessariamente o patrimônio estatal, que pode ser objeto de negociação para melhor atender àquele (Di Pietro, 2025, p. 963).

O princípio da moralidade estabelece um limite ético intransponível. Acordos que, embora formalmente legais, comprometam a integridade da função pública ou transmitam

uma percepção de impunidade são inválidos. A celebração de um acordo, como adverte Lane (2021, p. 149), deve ser ponderada com a ideia de que "a infração não compense", sob pena de esvaziar a função preventiva e dissuasória da norma.

Em síntese, o consensualismo administrativo, como conclui Lazzardo Faria (2019, p. 147), não significa a abdicação do regime jurídico-administrativo tradicional, mas a possibilidade de modular suas prerrogativas para alcançar, de forma mais eficiente e legítima, as finalidades públicas, sempre dentro das balizas constitucionais e legais.

2.2. As Ferramentas do Diálogo: Integrando conciliação, mediação e negociação na construção do consenso

A jornada rumo a uma atuação mais consensual encontram no ordenamento jurídico brasileiro uma valiosa caixa de ferramentas, mercê de instrumentos tais como a conciliação, a mediação e a negociação, além dos negócios jurídicos processuais. Embora frequentemente confundidos, esses métodos possuem papéis distintos.

No contexto desta dissertação, compreender a aplicação dessas ferramentas pelo Ministério Público é tema central, exigindo a superação do que a doutrina identifica como uma postura eminentemente demandista, historicamente arraigada na instituição (Gavronski; Almeida, 2015, p. 64). Os contornos do consensualismo incluem o Ministério Público e a Fazenda Pública *lato sensu* como atores fundamentais de promoção da justiça consensuada, componentes de um sistema integrado (Gavronski; Almeida, 2015, p. 123).

Conforme esclarece Watanabe (2003, p. 48), na mediação, o terceiro é um facilitador neutro que ajuda as partes a encontrarem sua própria solução, enquanto na conciliação, o terceiro pode atuar de forma mais interventiva, sugerindo soluções para o conflito. A verdadeira inovação, portanto, reside não na escolha isolada de uma dessas ferramentas, mas na sabedoria de integrá-las de forma sinérgica e sequencial.

A fundamentação da consensualidade elaborada repousa na teoria da customização metodológica, como desenvolvida por Paulo Junior (2020, p. 139). Segundo o autor, a efetividade sistêmica na resolução de conflitos emerge não da escolha de um único método, mas da "integração sinérgica entre diferentes modalidades resolutivas", onde as limitações de uma técnica são compensadas pela robustez do conjunto (Paulo Junior, 2020, p. 155). É sob

essa ótica que exploramos a conciliação, a mediação e a negociação: não como opções isoladas, mas como componentes de um sistema integrado.

Embora frequentemente utilizados como sinônimos, os métodos autocompositivos possuem naturezas e funções distintas, especialmente no que tange ao papel do terceiro facilitador. Diferentemente da mediação, onde o mediador atua com neutralidade apenas facilitando o diálogo sem interferir nos termos do acordo, na conciliação há uma participação mais ativa e propositiva do terceiro.

Na conciliação, aponta Scavone Junior (2023, p. 24), o facilitador pode sugerir ou conduzir a soluções que reflitam o interesse das partes em conflito. Em ambos os métodos, o resultado útil da conciliação e da mediação é a transação, sendo estas, portanto, expressões de autocomposição, por meio das quais os terceiros facilitadores se restringem a, respectivamente, orientar as partes e sugerir a solução do conflito (Megna, 2015, p. 6).

A aplicação de métodos autocompositivos, a exemplada mediação no âmbito estatal, demanda uma adaptação cuidadosa às particularidades da Administração Pública. Não se trata de uma mera transposição de técnicas do ambiente privado, mas de uma reconstrução que considere as especificidades e os limites da atuação do gestor público. Como adverte Adolfo Braga Neto (2020, p. 220), em função das peculiaridades do setor público, é preciso "pensar a mediação" de forma a não interpretar seus elementos estruturantes — como o processo, os participantes e o mediador — "como obstáculos para seu uso".

A visão adequada, ao contrário, demandaa compreensão integrada de todos os elementos do fenômeno consensual, a fim de proporcionar o melhor uso aos operadores do Direito no contexto da Administração Pública. Essa perspectiva é fundamental para a metodologia da consensualidade elaborada, que não vê as exigências do interesse público como barreiras, mas como parâmetros que qualificam e legitimam a construção do consenso.

A proposta de consensualidade elaborada, que anima esta dissertação, encontra um dos seus ecos práticos nas diretrizes do Guia de Atuação Resolutiva do Conselho Nacional do Ministério Público (CNMP) e, de forma exemplar, na estrutura e funcionamento de órgãos como o COMPOR do Ministério Público de Minas Gerais. Ele não é apenas um setor, mas uma política institucional consolidada (MPMG, 2021), que materializa a transição do MP demandista para o resolutivo. Sua estrutura, com coordenadorias técnica e administrativa e um fluxo de trabalho definido, espelha a metodologia tripartite que aqui se defende.

Ao receber casos de todo o estado, o COMPOR atua exatamente como um catalisador da consensualidade elaborada: primeiro, realiza o diagnóstico da viabilidade do acordo (Fase Preparatória); em seguida, utilizando mediadores especializados, conduz a

construção colaborativa de soluções complexas (fase construtiva); e, por fim, auxilia na formalização de um negócio jurídico seguro e alinhado às diretrizes institucionais (fase formalizadora).

Ademais, a análise que segue está diretamente inspirada e validada por essa prática institucional bem-sucedida, buscando demonstrar como cada um desses métodos, longe de serem sinônimos, desempenha um papel único e complementar na construção de um Acordo de Não Persecução Civil (ANPC) robusto e legítimo.

2.2.1 A Conciliação: A Arte de Preparar o Terreno

No início do caminho, quando a viabilidade de um acordo ainda é incerta, a conciliação se revela uma ferramenta estratégica. Com sua natureza mais ativa e propositiva (Guia CNMP, 2023, p. 24), na qual o terceiro pode intervir "propondo soluções para a resolução das controvérsias ou dos conflitos" (Martins; Alvarenga, 2014, p. 134), ela permite que o membro do Ministério Público, agindo como um conciliador, realize um diagnóstico cuidadoso do cenário.

A postura mais diretiva do conciliador, que a distingue da mediação, na qual o terceiro tem apenas a "função de facilitar a comunicação entre as partes (MPMG, 2024), permite testar hipóteses e identificar os primeiros pontos de convergência.

Esta não é uma fase para fechar o acordo, mas para preparar o terreno. É o momento de aplicar o que o Guia do CNMP chama de anamnese (Cap. 6.1): uma escuta profunda para entender o "histórico" da questão, mapear os envolvidos (*stakeholders*) e, por meio de reuniões privadas (*caucus*), sentir a real disposição para o diálogo. A postura mais diretiva do conciliador permite testar hipóteses e identificar os primeiros pontos de convergência, otimizando o processo e evitando o desgaste de negociações fadadas ao fracasso.

Essa atuação diagnóstica se alinha à própria identidade institucional autocompositiva do Ministério Público, que, como destaca o Guia do CNMP, trabalha não apenas em conflitos, mas também na resolução preventiva de problemas, assumindo uma postura mais ampla e completa na busca da resolutividade social (Conselho Nacional do Ministério Público, 2023, p. 32).

Contudo, a própria força da conciliação em diagnosticar revela sua limitação para construir consensos. Uma vez confirmada a viabilidade das ferramentas de consensualidade, é

preciso avançar para um método que permita explorar com mais profundidade as raízes do problema.

2.2.2 A Mediação: O Coração da Construção Colaborativa

É na mediação que a consensualidade elaborada mostra seu maior potencial transformador. Diferentemente de outros métodos, a mediação é um processo que capacita os próprios envolvidos a encontrarem uma solução para o litígio. Conforme observa Tartuce (2024, p. 177), a mediação representa "um meio de solução de conflitos em que, a partir da atuação das próprias partes, elas se tornam aptas a construir uma solução rápida, ponderada, eficaz e satisfatória para os envolvidos".

A importância desse método reside não apenas na resolução do conflito imediato, mas também na preservação das relações, pois, como complementa o autor, ele "propõe que se finalize a situação controvertida sem comprometer a relação interpessoal em sua integralidade" (Tartuce, 2024, p. 177).

Esta é a fase construtiva, onde o objetivo não é apenas reparar um dano financeiro, mas construir uma solução completa e duradoura. Aqui, o papel do mediador é facilitar o diálogo para que as partes superem suas "posições" iniciais e descubram seus verdadeiros "interesses", conceito-chave para a construção de soluções ganha-ganha, um pilar do método de negociação de Harvard.

Essa metodologia adotada como pilar por iniciativas institucionais de vanguarda, como COMPOR, órgão do Ministério Público de Minas Gerais, que preconiza em sua prática os quatro fundamentos do método: 1) separar as pessoas do problema; 2) focar nos interesses, não nas posições; 3) gerar opções de ganhos mútuos; e 4) usar critérios objetivos (MPMG, 2025).

Como ensina Moraes (2015, p. 27), a posição é a postura inicial demonstrada pelo negociador, enquanto o interesse é o que o negociador efetivamente deseja para a satisfação das suas necessidades. A simples negociação de posições antagônicas, como no clássico exemplo da laranja em que duas irmãs afirmam "eu quero a laranja", leva a uma solução insatisfatória de dividir a fruta ao meio. A mediação, ao investigar os interesses subjacentes, revela que uma queria o suco e a outra, a casca (Moraes, 2015, p. 28). Assim, a solução que

atende plenamente aos interesses de ambas — uma fica com todo o suco e a outra com toda a casca — só é possível quando se supera o debate posicional

Conforme aprofunda Fisher, Ury e Patton (2014, p. 46), os interesses definem o problema, pois o conflito real reside nas necessidades, desejos, preocupações e temores subjacentes, que são a "força oculta por detrás do rebuliço das posições".

É nesse espaço seguro, focado em interesses e não em posições, que florescem as soluções criativas. Por conseguinte, o papel do mediador é facilitar o diálogo para que as próprias partes superem suas posições iniciais e descubram seus verdadeiros interesses e necessidades (Conselho Nacional Do Ministério Público, 2023, p. 73). Para tanto, o mediador ministerial lança mão de técnicas sofisticadas como a escuta ativa, o parafraseio (p. 85) e, crucialmente, a validação, que consiste em legitimar a necessidade subjacente a uma manifestação, mesmo que exaltada, como no exemplo da criação de suínos em comunidades vulneráveis, onde a raiva é reenquadrada como uma legítima luta pela sobrevivência (p. 79).

É nesse espaço seguro que florescem as soluções criativas. Técnicas como a expansão de recursos (Cap. 11.3.4) permitem que um acordo de improbidade vá além da sanção pecuniária, gerando valor social direto para a comunidade – como no inspirador exemplo da empresa que, em vez de pagar uma sanção, implementou um sistema de segurança para a cidade (Conselho Nacional Do Ministério Público, 2023, p. 80).

Essa abordagem é a materialização da chamada “mediação avaliativa”, na qual o membro do MP, valendo-se de sua “expertise” e do conhecimento de parceiros institucionais (como Tribunais de Contas e Agências Reguladoras), pode e deve propor soluções criativas que transcendam o óbvio, customizando o acordo à realidade local e às necessidades da sociedade (CNMP, p. 28-29).

A mediação é o ambiente ideal para gerir a complexidade de múltiplos atores, como especialistas, o ente lesado e órgãos de controle, transformando uma negociação bilateral em uma verdadeira construção multilateral, exatamente como prevê a estrutura do COMPOR/MG. Ao final desta fase, não temos apenas um acordo, mas um "mapa" detalhado para uma solução que é, ao mesmo tempo, reparatória, preventiva e legítima.

2.2.3 A Negociação Técnica: a arte da formação

A negociação constitui o mais basilar dos métodos consensuais, caracterizando-se pela comunicação direta entre as partes, sem a intervenção de um terceiro, visando à

construção de uma solução mutuamente aceitável. Como define Tartuce (2024, p. 38), a negociação ocorre quando os próprios envolvidos conversam em busca de uma solução consensual para sua controvérsia.

Com o consenso substantivo alcançado, a negociação retorna, mas de forma transformada. Não se trata mais da barganha inicial, e sim de um processo técnico e colaborativo para traduzir o "mapa" construído na mediação em um negócio jurídico formal, seguro e executável. Com o consenso substantivo alcançado, a negociação retorna de forma transformada. Não se trata mais da barganha inicial, e sim de um processo técnico e colaborativo construído na mediação em um negócio jurídico formal, seguro e executável.

Esta etapa reflete a natureza complexa do ANPC, que, na precisa definição de Rita Tourinho (2025, p. 183), deve ser abordado como um "negócio jurídico misto, ou seja, que envolve aspectos de direito material e processual, nos planos da existência, validade e eficácia". É essa natureza híbrida que exige que suas cláusulas sejam cuidadosamente redigidas, a fim de garantir plena segurança jurídica e a efetividade da solução construída.

Esta é a fase formalizadora, momento em que se negocia a redação precisa das cláusulas, seguindo os roteiros do Guia do CNMP (Cap. 12) e da Resolução CNMP 306/2025 (Art. 6º). É também um momento de negociação *interna corporis*, alinhando a atuação do promotor natural com as estruturas de autocomposição, e de negociação com os órgãos de controle, como o órgão de revisão do MP, que confere um selo de legalidade e coerência ao acordo.

O sucesso desta fase depende de uma clara definição de papéis, como adverte o Guia do CNMP (Cap. 6.2.1), para evitar o que chama de “consequências desastrosas”. A criação de estruturas como o COMPOR/MG, que prevê a atuação conjunta do promotor natural com os membros do núcleo especializado (Resolução PGJ nº 20/2025, Art. 2º, IV), é a resposta institucional para esse desafio, garantindo que a formalização do acordo seja um processo coordenado e não um ato isolado

Essa jornada, que se inicia na escuta da conciliação, amadurece na criatividade da mediação e se consolida na segurança da negociação estruturada, demonstra que a efetividade do ANPC depende de uma metodologia que saiba orquestrar, com sensibilidade e técnica, as diferentes ferramentas do diálogo.

2.3. O Consensualidade na Legislação Brasileira

A evolução normativa do consensualismo no ordenamento jurídico brasileiro revela um processo gradual e consistente de institucionalização, marcado por marcos legislativos significativos que progressivamente ampliaram seu alcance e aplicabilidade.

Um momento significativo neste percurso foi a promulgação da Lei nº 13.655/2018, que introduziu importantes modificações à Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro, estabelecendo em seu artigo 20 que decisões nas esferas administrativa, controladora e judicial não podem fundamentar-se em valores jurídicos abstratos sem a consideração de suas consequências práticas. Esta diretriz consequencialista legitimou e impulsionou as soluções consensuais na Administração Pública brasileira (Binenbojm, 2023, p. 779).

O artigo 26 da LINDB, introduzido pela mesma lei, constitui verdadeira cláusula geral autorizativa de acordos administrativos, estabelecendo que a autoridade administrativa pode celebrar compromissos com os interessados para solucionar irregularidades, incertezas jurídicas ou controvérsias na aplicação do direito público. Segundo Marques Neto e Freitas (2019, p. 47), este dispositivo "consagra a consensualidade como diretriz geral aplicável a todos os ramos do Direito Público, [...] mesmo na ausência de previsão específica em legislação setorial".

Conforme a análise historiográfica desenvolvida por Palma (2010, p. 169-190), a recepção da consensualidade pelo ordenamento jurídico brasileiro ocorreu em momentos distintos e bem caracterizados. Há, pois, instrumentos específicos em diversos Diplomas Legais, a exemplo da desapropriação amigável prevista no Decreto-Lei 3.365 de 21 de junho de 1941, na Lei n. 8.987 de 13 de fevereiro de 1995 (Lei dos Serviços Públicos), na Lei n. 11.079, de 30 de dezembro de 2004 (Lei das Parcerias Público-Privadas) e na Lei n. 14.133, de 1º de abril de 2021.

Os meios alternativos de resolução de conflitos envolvendo direitos e interesses do Poder Público assumiram tão elevado destaque a ponto de levarem administrativistas de escol como Maria Sylvia Zanella Di Pietro a incluírem um capítulo específico sobre o tema nas edições mais recentes de seus manuais¹.

A partir da década de 1990, verifica-se uma ampliação significativa dos instrumentos consensuais, com sua expansão para setores como o antitruste e o mercado de capitais, coincidindo com reformas processuais que culminaram na introdução da Lei de Arbitragem (Lei nº 9.307/1996), notadamente com a vigência da Lei n. 13.129, de 26 de maio de 2015,

¹ Trata-se do Capítulo 20 da obra *Direito Administrativo*. Para Di Pietro, “a multiplicação de demandas levadas ao Poder Judiciário, envolvendo a Administração Pública, fortaleceu a tendência de adotar-se, em seu âmbito, os meios alternativos de solução de conflitos: a arbitragem, a mediação e a autocomposição de conflitos. In Di Pietro, 2025, p. 1025.

admitindo a arbitragem para dirimir conflitos relativos a direitos patrimoniais disponíveis da Administração.

O terceiro momento caracteriza-se pela institucionalização dos mecanismos consensuais no âmbito das agências reguladoras, que constituíram profícuo ambiente ao desenvolvimento da regulação consensual, desenvolvimento esse evidenciado no plano normativo e nos instrumentos regulatórios consensuais nele previstos, que possuem múltiplas funcionalidades (Palma, 2010, p. 182).

A consolidação do consensualismo no sistema jurídico brasileiro foi significativamente impulsionada pela Resolução 125/2010 do Conselho Nacional de Justiça, que estabeleceu a política pública de tratamento adequado dos conflitos. Posteriormente, outros marcos normativos reforçaram esta tendência, com destaque para o Código de Processo Civil de 2015 e a Lei nº 13.140/2015 (Lei da Mediação), que consolidaram o direcionamento do ordenamento processual para o desenvolvimento de múltiplas formas de resolução de conflitos (Vasconcelos; Silva, 2020, p. 387), prevendo expressamente a mediação entre particulares como meio de solução de controvérsias e sobre a autocomposição de conflitos no âmbito da administração pública.

Especialmente relevante foi a inovação introduzida pelo art. 174 do CPC/2015, que determinou que os entes federativos "criarão câmaras de mediação e conciliação" para resolução consensual de conflitos administrativos. Como observam Neves e Ferreira Filho (2018, p. 67-68), a utilização do verbo no futuro com valor semântico de imperativo sugere tratar-se não de mera faculdade, mas de verdadeira obrigação institucional, evidenciando o comprometimento do legislador com a vigência efetiva dos mecanismos consensuais.

Di Pietro (2025, p. 962) evidencia a contribuição da Lei nº 13.140/2015 para esta consolidação do consensualismo no ordenamento jurídico brasileiro. Segundo a autora, o diploma legislativo adota terminologias distintas conforme o contexto específico: utiliza o termo "mediação" para se referir às controvérsias entre particulares, enquanto emprega a expressão "autocomposição de conflitos" quando trata do âmbito da Administração Pública. Esta distinção terminológica evidencia, conforme pontua Di Pietro (2025, p. 962), um reconhecimento legislativo das particularidades inerentes a cada esfera de aplicação dos métodos consensuais.

Também os compromissos internacionais assumidos pelo Brasil exerceram influência considerável na expansão dos instrumentos consensuais. Binenbojm (2023, p. 157) observa que os documentos internacionais, ao preconizarem a adoção de mecanismos de cooperação e negociação no enfrentamento à criminalidade organizada e à corrupção, fomentaram a

introdução de instrumentos consensuais no ordenamento interno, com reflexos diretos no campo da improbidade administrativa.

Esta trajetória evolutiva do consensualismo na legislação brasileira culminou, na esfera sancionatória, com significativas transformações que repercutiram especialmente no campo da improbidade administrativa, como se verá a seguir.

Medeiros (2017, p. 57-58) sugere a necessidade de construir um referencial teórico para o direito administrativo sancionador que considere suas particularidades, uma vez que a mera transposição de princípios penais para o âmbito administrativo, com base na teoria do poder punitivo estatal unificado, representa um salto teórico que negligencia questões fundamentais sobre a finalidade e operacionalidade das sanções administrativas, podendo resultar tanto em arbitrariedades quanto em ineficiência.

2.3.1. O Consensualismo na Lei de Improbidade Administrativa (LIA)

A incorporação do consensualismo no âmbito específico da Lei de Improbidade Administrativa reflete uma transformação na tutela da probidade administrativa. O texto originário da Lei nº 8.429/1992 expressamente vedava qualquer modalidade de transação, acordo ou conciliação nas ações de improbidade, estabelecendo categoricamente em seu art. 17, §1º que "é vedada a transação, acordo ou conciliação nas ações de que trata o caput". Como observa Garcia (2013, p. 358), esta proibição refletia "a concepção de que a severidade sancionatória constituiria elemento indispensável à efetividade do sistema" de proteção à probidade administrativa.

Esta vedação fundamentava-se na interpretação tradicional do princípio da indisponibilidade do interesse público, que compreendia a proteção à probidade administrativa como matéria insuscetível de negociação. Conforme destaca Silveira (2024, p. 22), "o dispositivo proibia transação, acordo ou conciliação nessas demandas, cabendo ao Poder Judiciário, pela via processual específica, decidir pela aplicação e dosimetria das penas previstas no diploma legal".

A harmonização entre o consensualismo administrativo e o princípio da indisponibilidade do interesse público encontra fundamento na literatura especializada. Cristóvam e Eidt (2020, 73-74) enfatizam que a opção pelos mecanismos consensuais, embora discricionária, requer justificativa adequada por parte da Administração.

Os autores esclarecem que este poder de escolha pela via consensual não dispensa o administrador de demonstrar as razões que motivaram tal decisão, considerando todos os interesses relevantes na situação concreta. Segundo eles, a legislação estabelece critérios para esta escolha através de conceitos indeterminados, tal como preservação do interesse público, impondo ao gestor público o dever de fundamentação dessas escolhas, em que as razões da utilização do meio consensual para melhor realizar o interesse público restem devidamente esclarecidas e motivada.

A evolução doutrinária e institucional, contudo, progressivamente flexibilizou esta interpretação rigorosa. Particularmente influente foi o surgimento de normas que incentivavam a solução negociada de conflitos, especialmente a Lei Anticorrupção (Lei nº 12.846/2013), o Código de Processo Civil de 2015 e a Lei de Mediação (Lei nº 13.140/2015).

Neste contexto, desenvolveu-se a tese da derrogação tácita do art. 17, §1º da LIA por normas posteriores, como explica Pazzaglini Filho (2018, p. 204), as normas posteriores autorizativas de acordos em matéria de improbidade, como a Lei Anticorrupção e a Lei nº 13.964/2019, teriam promovido derrogação implícita da proibição contida no art. 17, §1º, da LIA, legitimando a celebração de acordos mesmo antes da expressa autorização legal.

Esta posição encontrou expressão institucional na Nota Técnica nº 01/2017 da 5ª Câmara de Coordenação e Revisão do Ministério Público Federal, que reconheceu que a derrogação da vedação prevista no artigo 17, §1º, da LIA, de modo a ser possível que no acordo de leniência se contemple a aplicação da Lei de Improbidade administrativa, ajustada com o colaborador-infrator (Brasil, 2017). Na prática, como documenta Silveira (2024, p. 34), o Ministério Público Federal efetivou, na vigência da redação anterior do dispositivo alterado, acordos de leniência para conformar as sanções da Lei nº 12.846/2013, com extensão dos efeitos para a esfera da improbidade administrativa.

Essa interpretação extensiva, contudo, encontrou resistência no âmbito jurisdicional. O Superior Tribunal de Justiça, no REsp 1.217.554/SP, relatado pela Ministra Eliana Calmon (Brasil, 2013), manteve posicionamento contrário à transação, entendendo que a vedação expressa da LIA, por constituir norma especial, prevalecia sobre disposições genéricas favoráveis à autocomposição.

Por outro lado, o Tribunal Regional Federal da 4ª Região adotou orientação mais progressista. Em decisão proferida no contexto da "Operação Lava Jato", a Corte desenvolveu a tese da superação do art. 17, §1º da Lei nº 8.429/1992, apontando a incoerência sistêmica de se permitir acordos para ilícitos mais graves previstos na Lei Anticorrupção enquanto se

vedava para atos de menor gravidade na LIA (TRF4, AI 5023972-66.2017.4.04.0000/PR, 2017) (Brasil, 2017)

Essencial para esta evolução foi o desenvolvimento do conceito de "microsistema de tutela da probidade administrativa", elaboração doutrinária que identificava uma unidade teleológica entre diplomas normativos voltados à proteção da probidade, como observa Osório (2022), a coerência finalística entre diversos textos legais corrobora a presença de um sistema normativo unificado dedicado à salvaguarda da integridade administrativa, legitimando a extensão, por analogia, de mecanismos negociais contemplados em determinada legislação para outros domínios relacionados à proteção da probidade.

A controvérsia foi definitivamente superada com a edição da Lei nº 13.964/2019 (Pacote Anticrime), que introduziu o acordo de não persecução civil como instrumento específico para solução consensual de casos de improbidade administrativa, e posteriormente da Lei nº 14.230/2021, que promoveu ampla reforma na Lei de Improbidade Administrativa, consolidando a possibilidade de solução negociada.

A consolidação do ANPC no ordenamento jurídico foi acompanhada por um esforço de regulamentação institucional, com o objetivo de conferir segurança e uniformidade ao instrumento. Nesse sentido, a Resolução CNMP nº 306, de 2025, representa um marco, ao disciplinar o acordo de não persecução civil, negócio jurídico celebrado entre o Ministério Público e os responsáveis pela prática de ato de improbidade (Art. 1º). A norma evidencia a superação do paradigma puramente punitivo, ao considerar que a solução consensual pode ser mais vantajosa ao interesse público do que o ajuizamento da ação (Art. 2º), levando em conta fatores como a complexidade, o custo e a provável duração do processo (Art. 2º, I).

Esta reorientação consensual preserva o objetivo basilar estabelecido no Capítulo I: a reparação integral dos danos ao patrimônio público, conforme defendido por Barbosa (2022, 236), mas oferece metodologia mais eficaz para sua concretização.

Após examinar a evolução do consensualismo no ordenamento jurídico brasileiro e sua específica manifestação no âmbito da Lei de Improbidade Administrativa, é primordial analisar como o princípio da insignificância se relaciona com esta abordagem consensual. Esta conexão revela-se particularmente relevante para compreendermos os critérios que legitimam a substituição do tradicional modelo sancionatório por instrumentos negociais, especialmente em casos de menor potencial ofensivo.

A análise que se segue demonstrará como a busca efetiva pela recomposição do erário, em homenagem à celeridade e efetividade ressarcitórias, manifestações do princípio constitucional da eficiência, ademais a proporcionalidade e a razoabilidade, evidenciadas,

dentre outros aspectos, por meio do princípio da insignificância (*de minimis non curat praetor*), fornecem importante substrato dogmático para a aplicação dos mecanismos consensuais no contexto da improbidade administrativa, estabelecendo parâmetros objetivos que legitimam a utilização do Acordo de Não Persecução Civil.

2.4. Princípio da Insignificância e sua Relação com o Consensualidade

A substituição de procedimentos sancionatórios por acordos administrativos levanta questões fundamentais sobre suas vantagens para a Administração e a garantia de tratamento equitativo aos cidadãos. Estas preocupações, conforme aponta Cunha Filho (2022, p. 169), comprovam a necessidade de critérios objetivos na implementação de soluções consensuais, para evitar desigualdades e preservar o interesse público.

O interesse público, longe de constituir obstáculo à consensualidade, funciona como balizador da discricionariedade administrativa, delimitando a prática dos atos administrativos e, em determinadas circunstâncias, reduzindo as opções do administrador diante de situações concretas, criando assim um verdadeiro dever de buscar soluções consensuais (Neves; Ferreira Filho, 2018, p. 77). Esta nova compreensão do interesse público, alinhada ao Estado Democrático de Direito, exige do administrador legitimação de suas escolhas, especialmente quando existem alternativas mais eficientes para a resolução de conflitos.

Binenbojm (2023, p. 780) esclarece que a interpretação adequada do dispositivo consequencialista introduzido na LINDB não estabelece um consequencialismo irrestrito, mas incorpora considerações sobre resultados práticos ao processo decisório sem eliminar aspectos deontológicos. A restrição dirige-se especificamente contra o uso isolado de princípios abstratos, exigindo avaliação contextualizada dos impactos sistêmicos das decisões administrativas.

2.4.1. A Aplicabilidade do Princípio da Insignificância aos Casos de Improbidade Administrativa

O princípio da insignificância postula que condutas que afetem minimamente o bem jurídico tutelado não justificam a imposição de sanções. No âmbito do Direito Administrativo Sancionador, este princípio tem recebido crescente reconhecimento, inclusive em matéria de improbidade administrativa.

Osório (2022) estabelece importante distinção ao observar que nem todas as ilegalidades configuram improbidade e que os atos ímprobos apresentam gradações variadas de gravidade e consequências. Esta diferenciação qualitativa e quantitativa fundamenta a aplicação do princípio da insignificância como limitador das rigorosas sanções previstas na legislação de improbidade.

A sistematização dogmática do princípio da insignificância no direito brasileiro encontra seu marco fundamental no Habeas Corpus 84.412/SP, julgado pela Segunda Turma do Supremo Tribunal Federal em 19 de outubro de 2004, sob a relatoria do Ministro Celso de Mello (Brasil, 2004). Esta decisão estabeleceu os quatro vetores essenciais para aplicação do postulado: (a) a mínima ofensividade da conduta do agente, (b) a nenhuma periculosidade social da ação, (c) o reduzidíssimo grau de reprovabilidade do comportamento e (d) a inexpressividade da lesão jurídica provocada.

O Ministro Celso de Mello fundamentou que o princípio deve ser analisado em conexão com os postulados da fragmentariedade e da intervenção mínima do Estado, reconhecendo que o caráter subsidiário do sistema sancionador reclama e impõe a intervenção mínima do Poder Público (Brasil, 2004).

A evolução jurisprudencial posterior culminou com a edição da Súmula 599 do Superior Tribunal de Justiça em 20 de novembro de 2017, que estabeleceu que "o princípio da insignificância é inaplicável aos crimes contra a administração pública" (Brasil, 2017). Esta orientação sumular reflete a compreensão de que determinados bens jurídicos relacionados à probidade administrativa possuem dimensão simbólica e institucional que supera mera quantificação econômica do dano.

Contudo, a própria jurisprudência do STJ demonstrou flexibilização posterior em casos excepcionais, como no RHC 85.271/RS, evidenciando que as peculiaridades do caso concreto podem justificar a mitigação da vedação sumular quando não existe interesse social na onerosa intervenção estatal diante da inexpressiva lesão jurídica provocada (Brasil, 2018).

A complexidade da aplicação do princípio da insignificância a agentes públicos encontra ilustração no contraste jurisprudencial verificado entre o Superior Tribunal de Justiça e o Supremo Tribunal Federal no caso envolvendo ex-prefeito municipal. Lima e Gomes Junior (2022, p. 135) relatam que no HC 148.765/SP, o STJ estabeleceu orientação restritiva ao fundamentar a impossibilidade de aplicação do princípio da insignificância a prefeitos municipais, considerando que a própria condição funcional exige conduta pautada pela ética e moral, não havendo espaço para desvios de conduta, sendo irrelevante a magnitude do eventual prejuízo causado.

Contudo, quando a matéria foi levada ao Supremo Tribunal Federal, este adotou orientação diametralmente oposta, determinando o trancamento da ação penal por atipicidade da conduta. Conforme observam os autores, o STF considerou que o ex-prefeito havia seguido a praxe local de empréstimo de maquinários, pagando combustível e motorista, além de recolher R\$ 70,00 aos cofres públicos como ressarcimento, entendendo que a conduta carecia de tipicidade material ante o caráter subsidiário do Direito Penal (Lima; Gomes Junior, 2022, p. 136).

Esta divergência jurisprudencial evidencia as limitações do modelo sancionador tradicional quando confrontado com situações que, embora formalmente típicas, carecem de lesividade material significativa. O caso demonstra como a rigidez na aplicação de critérios abstratos pode conduzir a resultados desproporcionais, reforçando a necessidade de instrumentos mais flexíveis e adequados à complexidade das situações concretas, como os mecanismos consensuais posteriormente institucionalizados no ordenamento jurídico brasileiro.

Especificamente no âmbito da improbidade administrativa, a jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça apresenta evolução interpretativa complexa e oscilante. No julgamento pioneiro do AgRg no REsp 968447/PR, a Primeira Turma, sob relatoria do Ministro Napoleão Nunes Maia Filho, estabeleceu entendimento inovador ao reconhecer que a configuração do ato ímprobo exige relevância administrativa material (Brasil, 2015).

O acórdão determinou expressamente que deve ser aplicado o princípio da insignificância na análise da improbidade, afastando a imposição de sanções quando o efeito do ato possui importância mínima ou irrelevância jurídica, criando paralelo direto entre a bagatela penal e a insignificância administrativa. Nesta construção, o Tribunal aprofundou a análise do elemento subjetivo, segundo o dolo não pode ser presumido pelo mero resultado lesivo, mas deve ser demonstrado na conduta concreta, na intencionalidade maliciosa do agente (Brasil, 2015).

Esta construção jurisprudencial foi consolidada no REsp 1.536.895/RJ, em que a mesma Turma aplicou o raciocínio da insignificância a caso envolvendo contribuição municipal para construção de igreja no valor de R\$150.000,00 (Brasil, 2015). Nesta oportunidade, o STJ ampliou a concepção sobre a necessidade de examinar não apenas aspectos formais da conduta, mas sua efetiva reprovabilidade e o grau de prejuízo causado, sinalizando que a ausência de dolo específico e a irrelevância do impacto financeiro podem afastar a caracterização da improbidade.

Estas decisões, ao introduzirem critérios de proporcionalidade e lesividade material na análise da improbidade administrativa, estabeleceram diálogo direto com as premissas de consensualidade que posteriormente viriam a se consolidar no ordenamento jurídico brasileiro (Brasil, 2015, 2015b).

Todavia, a análise atualizada da jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça revela movimento de retração, com posição predominantemente restritiva quanto à aplicação do princípio da insignificância em ações de improbidade administrativa. A corrente majoritária e mais recente do STJ tem sustentado a inaplicabilidade deste princípio nesta seara, seguindo a lógica expressa na Súmula 599 (Brasil, 2020).

Este posicionamento restritivo fundamenta-se na compreensão de que a Lei de Improbidade Administrativa tutela a moralidade administrativa como valor abstrato e intangível, que vai além da mera dimensão econômica dos atos analisados. Conforme sedimentado em diversos julgados do STJ, a proteção da probidade administrativa não comportaria mitigações em nome de lesões consideradas de pequena monta, já que o bem jurídico tutelado – a integridade da Administração Pública – possui natureza indisponível e relevância que ultrapassa aspectos meramente patrimoniais (Brasil, 2020).

Medeiros (2010, p. 65-67) oferece fundamento teórico para esta tensão jurisprudencial ao identificar duas vertentes nas teorias dissuasórias aplicáveis às sanções administrativas: o "modelo de dissuasão ótima" e o "modelo de ganhos ilícitos". O primeiro modelo, também denominado "de internalização dos custos", visa estabelecer patamar ideal de punição, reconhecendo que comportamentos ilícitos, apesar de seus custos sociais, podem também gerar benefícios coletivos paralelos.

A perspectiva acima sugere que a função do legislador eficiente não seria eliminar completamente todas as infrações, mas desenvolver sistema que equilibre adequadamente custos e benefícios sociais das condutas reguladas.

A oscilação jurisprudencial identificada revela as limitações inerentes ao modelo sancionador tradicional e estabelece importante conexão com os instrumentos consensuais. As tensões dialéticas entre as correntes favoráveis e contrárias à aplicação da insignificância em improbidade administrativa indica a necessidade de alternativas mais flexíveis e proporcionais.

Em vez de arquivar sumariamente investigações de condutas de menor potencial ofensivo ou aplicar automaticamente sanções rigorosas, torna-se possível utilizar mecanismos como o acordo de não persecução civil para estabelecer compromissos proporcionais à

gravidade da conduta, preservando o caráter pedagógico e preventivo da norma enquanto reconhece gradações na lesividade administrativa.

3.4.2. O Consensualismo como Alternativa ao Caráter Sancionatório

A consensualidade no Direito Administrativo Sancionador representa importante alternativa ao tradicional modelo impositivo de sanções. Palma (2010, p. 99) defende uma abordagem pragmática da consensualidade administrativa, propondo a comparação sistemática entre os efeitos dos modelos imperativos e consensuais para determinar qual melhor atende ao caso concreto. A autora argumenta que os acordos administrativos não são exceções, mas instrumentos regulares à disposição da Administração, cuja escolha deve basear-se em análise racional de todos os elementos contextuais relevantes.

A visão instrumental da sanção, que supera sua compreensão como mera retribuição punitiva, fundamenta a legitimação dos instrumentos consensuais. Medeiros (2017, p. 92) desenvolve uma concepção instrumental do direito administrativo sancionador, argumentando que sua função primordial não se restringe à simples resposta punitiva a infrações cometidas.

Assim, as sanções administrativas devem ser compreendidas como ferramentas destinadas à conformação de condutas e à promoção de comportamentos socialmente desejáveis, cuja legitimidade está diretamente vinculada à sua capacidade de produzir esses resultados.

Nesta perspectiva, a pesquisadora defende que os mecanismos sancionatórios transcendem a mera retribuição, constituindo instrumentos estratégicos para a criação de incentivos comportamentais alinhados aos objetivos perseguidos pelo ordenamento jurídico, com a compreensão de que a reparação integral do dano, mais que a punição exemplar, constitui objetivo prioritário na tutela da probidade.

Oliveira e Grotti (2020, p. 120) identificam múltiplas funcionalidades do consensualismo administrativo sancionador, que supera a simples substituição da decisão unilateral. Sua análise abrange aspectos como a pacificação social, eficiência na utilização de recursos públicos, celeridade na resposta estatal, recondução à legalidade e recuperação de valores desviados.

No contexto específico da improbidade administrativa, Mendonça (2020, p. 219), argumenta que a recuperação de ativos vai além de mera faculdade processual atribuída aos

órgãos e agentes estatais, constituindo-se como verdadeiro imperativo ético no âmbito da administração pública contemporânea.

Ademais, é alinhado à tendência de consensualidade administrativa, representando importante avanço na efetividade do combate à corrupção, permitindo não apenas a reparação do dano patrimonial, mas também a adoção de medidas preventivas que fortalecem a integridade institucional. As soluções consensuais, quando adequadamente estruturadas, promovem resultados mais céleres e eficientes que os tradicionais procedimentos sancionatórios, estabelecendo um paradigma de atuação estatal mais alinhado com os princípios da boa governança pública (Mendonça (2020, p. 219).

Silveira (2024, p. 52) documenta a expansão do consensualismo no Direito Administrativo Sancionador, identificando nas várias previsões legais de mecanismos negociais um reflexo da influência pragmática, que busca equilibrar a proteção de direitos fundamentais com a efetividade das normas sancionatórias na tutela do interesse público.

A análise evolutiva do consensualismo na legislação brasileira revela uma gradual mas consistente transformação do paradigma administrativo, de um modelo fundado exclusivamente na imperatividade e unilateralidade para um sistema que valoriza o diálogo e a construção compartilhada de soluções.

Contudo, a análise dos diferentes métodos consensuais evidencia uma limitação estrutural comum: sua concepção bilateral, que os torna inadequados para enfrentar a complexidade crescente dos casos de improbidade administrativa contemporânea. Enquanto a mediação, conciliação, negociação e arbitragem oferecem alternativas valiosas ao modelo adversarial tradicional, sua aplicação isolada revela-se insuficiente quando confrontada com situações envolvendo múltiplos agentes, danos de difícil quantificação e necessidade de expertise técnica especializada.

Esta profunda transformação do agir estatal, que consolida a consensualidade como ferramenta legítima da Administração Pública, não se restringe ao Poder Executivo. Ela reflete um paradigma mais amplo de busca por eficiência, diálogo e resolutividade que perpassa todo o setor público.

Impulsionado pelos mesmos princípios constitucionais e legais, o Ministério Público, instituição de natureza singular, também desenvolveu seus próprios mecanismos de justiça negocial. Embora não se confunda com a consensualidade administrativa em sentido estrito, a atuação resolutiva ministerial, como se verá a seguir, converge em lógica e fundamentos com o movimento aqui analisado, representando a sua aplicação no campo da tutela da probidade.

Contudo, essa evolução também expôs que a aplicação desses conceitos a instituições com natureza singular, como o Ministério Público, demanda uma adaptação metodológica. É a partir deste diagnóstico, reconhecendo os avanços da consensualidade administrativa e as necessidades específicas da tutela da probidade, que o próximo capítulo se dedicará a estruturar um protocolo para a atuação resolutiva ministerial na celebração do Acordo de Não Persecução Cível.

3 CONSENSUALIDADE ELABORADA NA FORMAÇÃO DO ANPC

“O direito não é uma simples ideia, mas uma força viva”.

Jhering.

A introdução do Acordo de Não Persecução Civil (ANPC) pela Lei 14.230/2021 representa mais do que uma inovação legislativa; é uma resposta direta às profundas transformações e aos novos desafios impostos pela mesma lei ao microsistema de tutela da probidade. Ao mesmo tempo em que abriu a porta para o consenso, a reforma tornou a via adversarial significativamente mais restritiva e de apuração mais complexa, fortalecendo o ANPC não como uma mera alternativa, mas como uma ferramenta estratégica essencial.

Duas mudanças são emblemáticas nesse processo. Primeiramente, a supressão da modalidade culposa de improbidade, que, conforme decidido pelo STF no Tema 1.199, retroage para beneficiar réus em processos em curso, desde que sem trânsito em julgado (Brasil, 2022). Em segundo lugar, a conversão do rol do art. 11 (violação a princípios) em taxativo, o que, como consolidado pela jurisprudência, exige não apenas o dolo, mas uma finalidade específica de obter proveito indevido, afastando a punição por ilegalidades genéricas (Brasil, 2024).

Pesquisas como o estudo "Lei de Improbidade Administrativa: obstáculos à plena efetividade" promovido pelo Conselho Nacional de Justiça (CNJ), já apontavam para uma baixa efetividade na reparação de danos como uma grave falha no sistema (Gomes Júnior et al., 2015, p. 85), cenário que torna o ANPC uma aposta para a tutela da probidade.

Diante desse novo cenário, que elevou o ônus probatório do Ministério Público e restringiu o alcance punitivo da lei, a via judicial se tornou mais longa e de resultado mais incerto. É precisamente nesse contexto de maior rigor processual que o ANPC emerge com força renovada. Ele se consolida como a principal via para garantir a reparação de danos e a reorganização da conduta administrativa em casos onde a complexa demonstração do dolo específico poderia levar à impunidade.

A ascensão da justiça negociada, dessa forma, é também uma consequência do esgotamento do modelo anterior, puramente adversarial. Conforme diagnostica a Promotora de Justiça Rita Tourinho, a legislação anterior, com seus tipos muito abertos e a ausência de um dolo específico, gerava uma certa insegurança jurídica, agravada por decisões conflitantes

dos tribunais, criando um ambiente de imprevisibilidade tanto para os gestores quanto para o próprio Ministério Público (Conselho Nacional do Ministério Público, 2025).

A reforma buscou sanar essa questão ao extinguir a modalidade culposa e estabelecer um rol taxativo para a violação de princípios. Contudo, essa mudança não eliminou a complexidade, mas a reconfigurou, gerando novos desafios interpretativos sobre a transição entre os regimes. A jurisprudência, em resposta, tem desenvolvido teses como a da "continuidade típico-normativa", como se observa no AgInt no AREsp 1.206.630/SP, onde o STJ entendeu que certas condutas permanecem ímprobas por terem sido realocadas no novo rol legal (Brasil, 2023a).

É nesse cenário, marcado tanto pela ineficácia do sistema anterior quanto pela nova complexidade hermenêutica, que o negócio jurídico processual, materializado no ANPC, emerge não como uma alternativa, mas como uma necessidade. O instituto surge para superar o antigo paradigma, pois, como aponta Rita Tourinho (2025, p. 22), o viés sancionador e impositivo da Lei de Improbidade Administrativa não foi capaz de cumprir a promessa de solução eficaz dos desvios, enquanto a consensualidade esbarrava na expressa vedação legal.

Contudo, a mera existência do instrumento é insuficiente. Como adverte Barbosa (2022, p. 240), o "manifesto movimento legislativo" em direção ao consenso demanda uma abordagem que supere não apenas o antigo modelo imperativo, mas também a aplicação simplista e bilateral do acordo — a "consensualidade simples". É preciso evitar que o ANPC, sob o risco de inconveniência por retrocesso na proteção ao patrimônio público (Mazzuoli; Andrade, 2024, p. 199), se torne um mecanismo de impunidade. O desafio, portanto, é estruturá-lo de forma a garantir a máxima efetividade, transformando-o em um pilar da atuação resolutiva do Ministério Público.

É neste contexto que a presente dissertação propõe a analisar e sistematizar o que se denomina consensualidade elaborada: uma metodologia, organizada em um protocolo de fases sequenciais, que já encontra respaldo em práticas institucionais avançadas. Este modelo não é uma mera aplicação da consensualidade administrativa, mas a metodologia adequada para que o Ministério Público cumpra seu perfil constitucional resolutivo, superando o modelo puramente demandista (Beltrame; Romano 2014, p. 95).

3.1. Da Consensualidade Administrativa à Atuação Resolutiva Ministerial: Um Novo Marco para o ANPC

A consolidação da consensualidade na Administração Pública, explorada no capítulo anterior, estabeleceu as bases para uma nova cultura de diálogo e eficiência no Estado brasileiro. No entanto, para compreender o ANPC em sua plenitude, é necessária uma transição conceitual. Embora compartilhem princípios como a busca pela eficiência (CF, Art. 37) e o estímulo à autocomposição (CPC, Art. 3º), a atuação consensual do Ministério Público possui identidade própria.

Dada a sua autonomia e missão constitucional, o MP desenvolveu uma metodologia específica, cunhada pelo CNMP como "Atuação Resolutiva" (Recomendação CNMP nº 54/2017). Esta nomenclatura, como aprofunda Gregório Assagra de Almeida (2014, p. 80), representa a superação do modelo meramente demandista para um Ministério Público que atua como pacificador da conflituosidade social.

Ademais, a ponte entre o Capítulo 3 e o 4 se dá por uma convergência de paradigmas: a consensualidade administrativa preparou o terreno no Executivo, enquanto a atuação resolutiva consolidou uma via própria no Ministério Público. O ANPC não é, assim, uma importação do modelo administrativo, mas o instrumento por excelência desta nova fronteira da atuação ministerial, cuja profundidade se revela em sua complexa natureza dogmática.

A distinção entre consensualidade simples e elaborada é o marco conceitual que fundamenta esta dissertação. A primeira, frequentemente vista como um modelo reativo e bilateral, encara o consenso como uma opção secundária ao processo impositivo, abordagem que "revela-se insuficiente para as complexidades da tutela da probidade" (Porto, 2022, p. 18). Em contraposição, a consensualidade elaborada representa a metodologia para uma atuação construtiva. Ela transcende a negociação bilateral e se estrutura como um processo multifacetado e sequencial, que posiciona o consenso como elemento primário da solução.

No julgamento das ADIs 7042 e 7043, o STF, embora tenham confirmado a titularidade exclusiva do Ministério Público para a ação de improbidade, estabeleceu a legitimidade concorrente da pessoa jurídica lesada para celebrar o Acordo de Não Persecução Cível (Brasil, 2022). Essa decisão representa a superação definitiva do modelo bilateral, tornando a participação de múltiplos atores uma condição de validade do acordo.

A tabela a seguir sintetiza as diferenças fundamentais:

Característica	Consensualidade Simples	Consensualidade Elaborada
Natureza	Reativa e Alternativa	Proativa e Estruturante
Processo	Bilateral e Informal	Multifacetado e Sequencial (Protocolo)
Atores	MP e Investigado (com possível participação de terceiros)	MP, Ente Lesado, Investigado e outros <i>stakeholders</i> (TCU, especialistas, etc.)
Solução	Foco no ressarcimento do dano	Foco em soluções completas (reparação, prevenção, <i>compliance</i>)
Validação	Homologação judicial	Validação múltipla e progressiva (interna e externa)

- Fonte: Elaborado pelo autor

A rápida expansão quantitativa do ANPC torna essa distinção ainda mais premente. Diante do risco de uma "aplicação massificada e protocolar" (Tamanaha, Batich e El Rafih, 2022, online), a consensualidade elaborada surge como a metodologia pretende garantir a qualidade e a legitimidade de cada acordo, transformando o ANPC em um verdadeiro pilar da atuação resolutiva do Ministério Público.

A institucionalização da atuação resolutiva no Ministério Público, embora de natureza própria, não ocorre em um vácuo. Ela é, como define Dantas (2023, p. 56), o “resultado de um movimento de modernização da gestão” que rompe com o modelo unilateral tradicional. Nesse novo paradigma, o diálogo, a negociação e a cooperação tornam-se ferramentas centrais. No entanto, a mera transposição do modelo de consensualidade tradicionalmente aplicado na esfera administrativa — que Porto (2022, p. 18) identifica como um sistema complementar onde o coercitivo e o colaborativo coexistem — revela-se insuficiente para as complexidades da tutela da probidade.

Dados do Ministério Público da União revelam um salto de 138 acordos em 2020 para 203 acordos cíveis em 2022 (Ministério Público da União, 2022, 2023, online). Esse crescimento exponencial, embora demonstre a adesão ao instrumento, também evidencia o risco de uma aplicação massificada e protocolar, característica da consensualidade simples, e o que se pretende é compreender o caminho argumentativo percorrido até a celebração do acordo (Silva e Romão, 2023, p. 171).

3.1.1. O ANPC como negócio jurídico processual misto:

A profundidade da "Atuação Resolutiva" do Ministério Público revela-se na natureza dogmática do ANPC. Conforme a doutrina majoritária, o instituto tem a natureza de negócio jurídico (Tourinho, 2025, p. 174) superando a concepção de mero ato administrativo. Especificamente, ele se enquadra na categoria de negócio jurídico processual, figura que ganhou forte impulso com a cláusula geral de negociação processual do art. 190 do CPC, conforme teoriza (Didier Jr; Cabral, 2018, p. 138).

O ANPC, nesse contexto, pode ser compreendido como um negócio jurídico processual atípico. Como ensina Didier Jr. (2023, p. 148), a cláusula geral é a principal concretização do princípio do respeito ao autorregramento processual, permitindo que as partes construam soluções customizadas para além dos modelos previamente tipificados em lei.

A natureza do ANPC como negócio jurídico processual encontra sólido amparo na doutrina e na própria prática institucional. A cláusula geral de negociação do art. 190 do CPC abriu as portas para uma maior flexibilização procedimental, e a legitimidade do Ministério Público foi progressivamente consolidada.

Conforme leciona Leonardo Carneiro da Cunha (2025, p. 390), a capacidade negocial do Parquet já era institucionalmente incentivada pela Resolução CNMP nº 118/2014, que estabeleceu a Política Nacional de Incentivo à Autocomposição. Contudo, esse movimento inicial, de caráter geral, amadureceu e se especializou. A transição para uma atuação ministerial focada na "resolutividade" foi impulsionada pela Recomendação CNMP nº 54/2017, que cunhou o conceito de "Atuação Resolutiva", e culminou, no campo da improbidade, na Resolução CNMP nº 306/2025, que disciplina especificamente o Acordo de Não Persecução Civil.

Essa trajetória normativa demonstra que a celebração do ANPC não é apenas uma faculdade processual genérica, mas a expressão de uma política institucional madura e especializada. Fica superado, assim, o antigo argumento de que a indisponibilidade do interesse público impediria tais acordos. A doutrina processualista é clara ao afirmar que a indisponibilidade do direito material não implica necessária indisponibilidade do direito processual (Cunha, 2025, p. 390). Portanto, ao celebrar um ANPC sob a égide das normativas do CNMP, o Ministério Público não dispõe do interesse público final (substantivo), mas exerce, de forma regulamentada e qualificada, sua autonomia processual para encontrar o meio (adjetivo) mais eficiente para tutelá-lo.

Aprofundando essa análise, Rita Tourinho (2025, p. 183), o classifica como um negócio jurídico misto, pois "envolve aspectos de direito material e processual. Essa natureza híbrida justifica a aplicação da teoria geral do negócio jurídico para sua compreensão, analisando-o nos planos da existência, validade e eficácia, ou seja, permite que as partes formulem acordos de vontade com influência direta na relação processual, combinando elementos de direito material (confissão do ilícito, reparação) com consequências processuais (extinção da persecução).

Essa natureza híbrida, que combina a admissão do ilícito (direito material) com a extinção da persecução (direito processual), é precisamente o que Alexandra Fuchs de Araújo e Alexandre Jorge Carneiro da Cunha Filho exploram ao analisarem o instituto. Segundo os autores, a melhor forma de compreender a estrutura do ANPC é por meio da teoria geral do negócio jurídico, aplicando a clássica análise dos planos da existência, validade e eficácia (Araújo; Cunha Filho, 2021, p. 519).

A doutrina processualista, na esteira de Fábio Caldas de Araújo (2016, p. 746), ensina que, embora dotados de autonomia, os negócios jurídicos processuais "assumem os elementos estruturais da teoria geral do negócio jurídico". Para compreendê-los, é útil, como propõe Azevedo (2010, p. 24) e Tourinho (2025, p. 24-25), o classifica como um negócio jurídico misto, pois envolve aspectos de direito material e processual. Essa natureza híbrida justifica a aplicação da teoria geral do negócio jurídico para sua compreensão, analisando-o nos planos da existência, validade e eficácia. Essa metodologia se mostra essencial para entender as particularidades do ANPC.

No plano da existência, o acordo requer a manifestação de vontades convergentes, um objeto determinado e a forma prescrita em lei (LIA, art. 17-B, §6º), elementos que constituem o suporte fático mínimo para que o negócio ingresse no mundo jurídico. Esclarece Tourinho (2025, p. 199-200), que o negócio existe a partir da manifestação de vontade das

partes visando o autorregramento da situação jurídica. No ANPC, isso se concretiza na declaração de vontade do Ministério Público (ou do ente lesado) e do investigado, assistido por defensor, sobre um objeto lícito e com forma prescrita em lei

No plano da validade, analisam-se os requisitos para que o negócio, já existente, esteja em conformidade com o ordenamento: agente capaz, objeto lícito e vontade livre e informada. A vontade, como teoriza Azevedo (2010, p. 43), deve ser resultante de processo volitivo, querida com plena consciência da realidade e escolhida com liberdade. Nesse ponto, três garantias procedimentais são nucleares para assegurar a legitimidade do consenso:

Primeiramente, a exigência de assistência técnica qualificada. Como esclarece Silveira (2023, p. 130), a complexidade das implicações jurídicas torna imprescindível que os investigados sejam adequadamente representados por advogado, viabilizando uma tomada de decisão informada. Em um cenário de assimetria processual como o da improbidade, a exigência de assistência técnica por advogado (LIA, art. 17-B, §5º) emerge como uma salvaguarda para a validade do consentimento, protegendo-o de vícios como a coação ou o erro, ou seja, é neste plano que se discute a capacidade e legitimidade dos sujeitos, bem como a ausência de vícios (Tourinho, 2025, p. 201).

Essa natureza complexa e de alta responsabilidade posiciona o ANPC no que a doutrina classifica como um modelo forte de justiça consensual. Conforme a tipologia desenvolvida por Felipe Bragantini de Lima, em contraste com os modelos fracos que apenas suspendem a persecução, o ANPC permite o ajuste das próprias sanções, e seu descumprimento gera a execução imediata das penas ajustadas no título (Lima, 2022, p. 21). Tal característica reforça a inadequação de uma consensualidade simples e a necessidade de um protocolo estruturado, como o que se propõe a seguir.

Em segundo lugar, o princípio da decisão informada. Esta diretriz, segundo Silveira (2023, p. 130), impõe a promoção da clareza nas cláusulas e tratativas, assegurando a previsibilidade dos compromissos e reforçando o cumprimento efetivo do acordo. É a garantia de que o consentimento dado não está viciado por erro ou omissão sobre as consequências do negócio.

Finalmente, a transparência procedimental emerge como um princípio norteador. Silveira (2023, p. 131) enfatiza que os órgãos legitimados devem implementar regras claras sobre a iniciativa, o rito interno de avaliação e a homologação do acordo. Esta sistematização, acompanhada da devida publicidade, fomenta a segurança jurídica e a coerência institucional, afastando a negociação da informalidade excessiva e aproximando-a de um procedimento técnico e previsível.

No plano da eficácia, reside a maior complexidade do ANPC. Sua produção de efeitos está subordinada a condições externas, como a aprovação pelo órgão de revisão ministerial e homologação judicial, configurando o ANPC como um negócio jurídico sujeito a condição suspensiva (Azevedo, 2010, p. 63). Conforme a precisa lição de Tourinho, o ANPC é um negócio jurídico bilateral do qual o órgão jurisdicional não faz parte. A homologação judicial, diante disso, não integra o ato, mas funciona como condição de eficácia (Tourinho, 2025, p. 358-359), ou seja, um evento externo do qual a produção dos efeitos do acordo depende.

A insuficiência do modelo de consensualidade simples torna-se ainda mais evidente diante da complexidade do sistema normativo brasileiro. A coexistência de múltiplos diplomas sancionadores, como a Lei de Improbidade e a Lei Anticorrupção, cria o que Rita Tourinho classifica como um “sistema sancionador esquizofrênico” (Conselho Nacional do Ministério Público, 2025).

É precisamente essa complexidade dogmática que expõe a fragilidade da consensualidade simples. Um mero encontro bilateral não garante que todos os requisitos de existência, validade e eficácia sejam preenchidos. Torna-se indispensável uma metodologia que organize e dê segurança a esse processo, como propõe o protocolo de consensualidade elaborada.

3.1.2. Consensualidade Simples *versus* Consensualidade Elaborada

A distinção entre consensualidade simples e elaborada é o marco conceitual que fundamenta esta dissertação. A consensualidade simples, frequentemente vista como um modelo alternativo, encara o consenso como uma opção secundária ao processo impositivo, acionada de forma reativa e bilateral. Essa abordagem, embora válida, “revela-se insuficiente para as complexidades da tutela da probidade” (Porto, 2022, p. 18).

Em contraposição, a consensualidade elaborada representa a metodologia para uma atuação construtiva. Sua lógica encontra respaldo prático na experiência da decisão coordenada, que já organiza “metodologias consensuais elaboradas que se fundamentam em fases de diálogo e deliberação” (Gomes e Gomes, 2022, p. 201), mas também em uma imposição jurídica decorrente da mais recente interpretação do Supremo Tribunal Federal.

No julgamento da Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 7.042, o STF, embora tenha confirmado a titularidade exclusiva do Ministério Público para a ação de improbidade,

estabeleceu a legitimidade concorrente da pessoa jurídica lesada para celebrar o Acordo de Não Persecução Civil (Brasil, 2022). Essa decisão representa a superação definitiva do modelo bilateral, tornando a participação de múltiplos atores uma condição de validade do acordo.

A importância da construção colaborativa também encontra fundamentação na tipologia de Smanio e Fernandes Junior (2022, p. 211), que revelam como a nova regulamentação maximiza a utilidade mediante possibilidade de premiação condicionada à relevância da colaboração efetiva.

Ao longo do capítulo anterior, foi explorado a consolidação da consensualidade no âmbito da Administração Pública em sentido estrito (Poder Executivo). No entanto, para compreender o ANPC, é preciso dar um passo adiante e analisar uma transição conceitual. Embora o Ministério Público não se confunda com a Administração Pública, sua atuação no combate à improbidade se insere, inevitavelmente, em um novo paradigma de Direito Público mais dialógico e eficiente.

Essa inserção não se dá por imitação, mas por uma convergência de princípios e finalidades. A busca pela eficiência (CF, Art. 37), a necessidade de considerar as consequências práticas das decisões (LINDB, Art. 20) e o estímulo estatal à autocomposição (CPC, Art. 3º) são mandamentos que vinculam ambas as esferas. A própria LIA, ao exigir a oitiva do ente lesado e do Tribunal de Contas (Art. 17-B), impõe um diálogo institucional que entrelaça a atuação ministerial e a administrativa.

É nesse ponto de convergência que a atuação consensual do MP ganha uma identidade própria. Dada a autonomia e a missão constitucional do Parquet, sua prática consensual foi cunhada pelo Conselho Nacional do Ministério Público como “Atuação Resolutiva” (Recomendação CNMP nº 54/2017). Esta nomenclatura representa a superação do modelo meramente demandista para um Ministério Público resolutivo, que atua como um grande intermediador e pacificador da conflituosidade social (Almeida, 2014, p. 80). Sendo assim, o ANPC deve ser analisado não como uma simples importação de um modelo administrativo, mas como o instrumento por excelência desta nova fronteira da atuação ministerial.

Esta nomenclatura, contudo, remonta a uma política institucional ainda mais antiga, consolidada na Resolução CNMP nº 118, de 2014, que instituiu a Política Nacional de Incentivo à Autocomposição no âmbito do Ministério Público. Esse marco normativo, muito anterior à própria Lei de Improbidade reformada, já estabelece como incumbência do MP implementar e adotar mecanismos de autocomposição, como a negociação, a mediação, a

conciliação (Art. 1º, Parágrafo único). Além do mais, o ANPC não inaugura a consensualidade no MP, mas se insere em uma cultura resolutiva que vem sendo fomentada há mais de uma década.

3.1.3 Teoria da Legitimação Processual Gradual: fundamento teórico da consensualidade elaborada

A metodologia da consensualidade elaborada encontra seu mais profundo alicerce teórico na Teoria da Legitimação Processual Gradual. Esta teoria sustenta que a legitimidade do Acordo de Não Persecução Civil não é um atributo binário (existe ou não existe), mas uma qualidade construída progressivamente, à medida que o seu processo de formação cumpre, de forma cumulativa, etapas que agregam transparência, participação e segurança jurídica.

Essa abordagem se afasta de concepções unitárias de legitimação, como a de Luhmann (1980), e dialoga diretamente com o conceito de "moralidade interna do direito" de Lon Fuller, para quem a legitimidade de uma norma deriva não apenas de sua fonte de autoridade, mas da qualidade procedimental de sua criação (Tucker, 1965, p. 274).

Essa visão filosófica encontra uma tradução direta para o direito administrativo contemporâneo na tríade principiológica de Nepomuceno (2020, p. 159), que identifica a acessibilidade, a previsibilidade e a estabilidade como fundamentos da relação de confiança entre administração e administrado. Esses três pilares funcionam como a operacionalização da moralidade interna de Fuller no contexto da consensualidade.

É aqui que a Teoria da Legitimação Processual Gradual se ancora. Ela propõe que a legitimidade do ANPC é tecida gradualmente, à medida que o processo de sua formação cumpre, de forma cumulativa, os requisitos desta dupla matriz teórica:

O primeiro pilar, a acessibilidade (Nepomuceno) é garantida pela participação qualificada de múltiplos atores na Fase Construtiva, materializando a ideia de um processo aberto e dialógico. Esta abertura alinha-se à observação de Dantas (2023, p. 58) de que "a representatividade do administrado sobre a atuação administrativa confere nova tônica à democracia administrativa, vinculando-se à democracia participativa". A metodologia proposta concretiza este ideal ao estruturar canais institucionais que asseguram participação efetiva, dialogando com o conceito de "throughoutlegitimacy", que identifica a inclusividade da sociedade civil na deliberação como um elemento central para a qualidade dos processos decisórios (Schmidt, 2013, p. 14).

A previsibilidade (Nepomuceno) é assegurada por um protocolo estruturado que segue de clareza e consistência de Fuller, permitindo que os participantes antecipem as consequências de suas decisões. Esta dimensão ganha particular relevância no contexto dos acordos de improbidade, uma vez que Di Pietro (2024, p. 977) enfatiza a necessidade de anuência judicial expressa para acordos extrajudiciais envolvendo matérias sob discussão em ações de improbidade administrativa.

Finalmente, a estabilidade (Nepomuceno) é o resultado da congruência (Fuller) entre o pactuado e o executado, garantida por um sistema de validação institucional múltipla e de monitoramento na Fase Formalizadora. Esta abordagem operacionaliza a sugestão de Dantas (2023, p. 66) de envolver uma "atividade cooperativa que incorpore o Tribunal de Contas [...], a agência reguladora [...] e os particulares interessados", assegurando que múltiplas perspectivas institucionais contribuam para a estabilidade do acordo. A efetividade emerge como resultado da integração harmoniosa destes três elementos, promovendo, nas palavras de Dantas (2023, p. 68), a "legitimação do processo decisório mediante promoção do pluralismo administrativo".

Além disso, a Teoria da Legitimação Processual Gradual, inspirada em Fuller e operacionalizada por Nepomuceno, dá sentido ao protocolo tripartite proposto a seguir. Cada fase do protocolo não é um mero passo burocrático, mas uma etapa que agrega uma camada de legitimidade ao negócio jurídico. A Fase Preparatória confere legitimidade diagnóstica; a Fase Construtiva, legitimidade participativa; e a Fase Formalizadora, a legitimidade institucional final, resultando em um acordo cuja efetividade e aceitação social são fortalecidos.

Ela dialoga com conceitos estabelecidos na literatura internacional sobre legitimidade procedimental, oferecendo desenvolvimento metodológico ao integrar estas perspectivas para o ANPC. Enquanto Luhmann (1980) analisa a legitimação pelo procedimento como fenômeno unitário, e Habermas (1997, p. 330) enfoca a legitimação através da deliberação democrática, dentro dos limites metodológicos inerentes, a presente investigação propõe que a legitimidade pode ser construída gradualmente através da aplicação sequencial e integrada de múltiplos métodos consensuais.

Similarmente, Kleinlein (2017, p.871) demonstra como o "consenso construtivo" pode gerar legitimidade adicional através de processos de contestação e deliberação subsequentes. O autor argumenta que julgamentos progressivos baseados em tendências emergentes podem provocar contestação doméstica produtiva, que subsequentemente confere legitimação adicional às decisões através do debate democrático. Esta perspectiva é

particularmente relevante para o ANPC, onde a construção gradual da consensualidade através de múltiplos métodos pode fortalecer a aceitabilidade e efetividade do acordo final.

Cada fase do protocolo, portanto, não é um mero passo burocrático, mas uma etapa que agrega uma camada de legitimidade ao negócio jurídico: a Fase Preparatória confere legitimidade diagnóstica; a Fase Construtiva, legitimidade participativa; e a Fase Formalizadora, legitimidade institucional final. O resultado é um acordo cuja efetividade e aceitação social são fortalecidas, dado que a legitimidade foi construída de modo gradual. Essa convergência teórica demonstra que a proposta não constitui uma inovação isolada, mas integra-se organicamente aos princípios da proteção da confiança e da democracia administrativa no ordenamento jurídico brasileiro.^{4.2} O protocolo tripartite de consensualidade elaborada.

A necessidade de se estruturar a consensualidade em um protocolo metodológico encontra fundamento na própria arquitetura institucional do Ministério Público. A atuação ministerial em acordos, como aponta Lima (2022, p. 20), opera em uma necessária tensão entre os princípios da unidade e da independência funcional.

Um protocolo, nesse sentido, não suprime a independência do promotor natural na análise do caso concreto, mas fortalece a unidade institucional, garantindo que os órgãos da administração superior podem (e devem) emitir regramentos gerais em matéria de convenções [...] a fim de assegurar uma atuação uniforme e concretizar a segurança jurídica (Lima, 2022, p. 20). A consensualidade elaborada, portanto, é a via pela qual se equilibram esses princípios constitucionais.

3.2 O protocolo tripartite de consensualidade elaborada

A implementação efetiva da consensualidade elaborada no ANPC demanda protocolo metodológico estruturado que transcenda improvisações procedimentais, operacionalizando os fundamentos teóricos apresentados por fases sequenciais e integradas.

Esta sistematização, representa a organização e aprofundamento de práticas e normativas já consolidadas no ordenamento jurídico brasileiro, que estabelecem a promoção do consenso (CPC, art. 3º), que se impõe ao Estado o dever de promover, sempre que possível, a solução consensual dos conflitos, complementado pela obrigação dos operadores do direito de estimular métodos consensuais (Oliveira; Castanheiro, 2020, online)

A proposta a seguir, portanto, não cria um novo caminho, mas mapeia e estrutura a via resolutiva que o próprio CNMP e a prática ministerial mais avançada já vêm construindo. A metodologia se alinha à advertência de Kazuo Watanabe sobre a necessidade de uma intervenção qualificada para superar barreiras culturais em uma sociedade "dependente de autoridade" (Watanabe, 2003, p. 47) e se materializa em três fases sequenciais, inspiradas em modelos como o da decisão coordenada (Gomes e Gomes, 2022, p. 199).

Complementarmente, Wanis (2023, p. 8) propõe um modelo baseado em planejamento estratégico, atuação em rede, participação administrativa democrática e coconstrução de políticas públicas, oferecendo framework operacional para institucionalização da consensualidade elaborada.

A transição de uma negociação bilateral simples para um processo colaborativo estruturado se justifica por uma série de vantagens estratégicas e pela busca de um padrão de qualidade superior para os acordos. Conforme se depreende da prática de núcleos especializados como o COMPOR/MPMG, a autocomposição qualificada oferece benefícios que vão além da mera celeridade, ao mesmo tempo em que persegue critérios objetivos para garantir a legitimidade e a sustentabilidade das soluções pactuadas.

Um dos critérios mais importantes para balizar essa transição, derivado do método de negociação desenvolvido em Harvard, é o de que qualquer acordo deve ser superior à MANA – Melhor Alternativa à Negociação de um Acordo (Fisher; Ury; Patton, 2014). Ou seja, a solução consensual só se justifica estrategicamente se for mais vantajosa do que o resultado provável caso a negociação fracasse e o caminho adversarial seja seguido. Essa premissa afasta a ideia de que o acordo é um fim em si mesmo e o posiciona como um instrumento técnico para alcançar o melhor resultado possível para o interesse público, estabelecendo um padrão de qualidade que transcende a mera finalização do conflito.

Essa busca por um padrão superior de qualidade revela uma dupla dimensão na atuação consensual estruturada, que combina as vantagens inerentes à autocomposição com a persecução de critérios objetivos para um acordo robusto. De um lado, buscam-se benefícios como a qualificação técnica da solução, a segurança jurídica, a criatividade para além do repertório legal e a celeridade processual. De outro, exige-se que o resultado atenda aos interesses de todos os envolvidos, observe critérios objetivos, seja fruto de um consenso real e, fundamentalmente, seja a melhor opção disponível.

A Tabela 1 sintetiza essa dupla dimensão, que norteia a estruturação do protocolo tripartite a seguir detalhado.

Tabela 1 – Critérios e Vantagens da Atuação Consensual Estruturada

Vantagens da Autocomposição	Critérios para um Acordo de Qualidade
Técnica qualificada	Atenda aos interesses de todos
Segurança jurídica	Observe critérios objetivos
Soluções criativas	Seja fruto de real consenso
Celeridade e Redução de custos	Seja a melhor das opções disponíveis ²
Protagonismo das partes	Seja implementável
Preservação dos relacionamentos	Seja capaz de manter/melhorar os relacionamentos

- *Fonte: Elaborado pelo autor, com base em material apresentado no Seminário Justiça Consensual - ANPP e ANPC (MPMG, 2025)*

Como se observa, a consensualidade elaborada não busca apenas um acordo, mas o melhor acordo possível: um que seja ao mesmo tempo eficiente, legítimo, criativo e duradouro. O protocolo tripartite proposto a seguir foi desenhado precisamente para atingir esses objetivos, estruturando a jornada consensual em três fases lógicas e complementares: a fase preparatória, a construtiva e a formalizadora.

3.2.1 Fase Preparatória: a conciliação como ferramenta do diagnóstico

A fase preparatória do protocolo de consensualidade elaborada inicia-se com a instauração do procedimento investigatório e representa a primeira etapa de diagnóstico. Superando a mera verificação de interesse das partes, seu objetivo é realizar uma análise técnica qualificada sobre os aspectos jurídicos, fáticos e sociais que condicionam a viabilidade consensual do caso.

²¹ Referência ao conceito MANA (Melhor Alternativa à Negociação de um Acordo), que estabelece que a solução consensual deve ser superior ao resultado provável da via adversarial.

Esta abordagem responde diretamente à necessidade de modernização metodológica, como aponta Wanis (2023, p. 400), para superar o modelo puramente inquisitorial historicamente prevalente no Ministério Público. Essa avaliação prévia, alinhada aos critérios do art. 2º da Resolução CNMP nº 306/2025, permite ao MP identificar os casos com maior potencial resolutivo, otimizando recursos e antecipando a solução do conflito.

A flexibilidade temporal para a aplicação desta fase é ampla, sendo confirmada pela jurisprudência que admite a celebração do ANPC a qualquer tempo antes do trânsito em julgado. A importância de um diagnóstico precoce é ilustrada, de forma contrafactual, pelo complexo caso da Petição nº 14.712/RS, que tramitou por mais de uma década antes de ser solucionado por um acordo no STJ (Brasil, 2023).

De maneira similar, no Agravo em Instrumento nº 855.710/PB, o Supremo Tribunal Federal homologou um acordo em um processo que se arrastava por anos, evidenciando que a via consensual é uma ferramenta poderosa para dar fim a litígios prolongados, mas cujo custo temporal poderia ter sido mitigado por uma análise consensual em momento anterior (Brasil, 2024). O resultado desta fase, nesse sentido, não é o acordo em si, mas um diagnóstico técnico de viabilidade que estrutura os próximos passos.

A sistematização procedimental nesta fase, conforme defendem Silva e Romão (2023, p. 146), é crucial para mitigar a insegurança jurídica e a resistência cultural à consensualidade. Essa etapa diagnóstica encontra um paralelo direto na prática, como o MEDIAR do MPRS, que denomina essa fase inicial de “anamnese”. Conforme relatam Dornelles e Rodrigues (2024), essa etapa consiste em uma “verdadeira investigação dos fatos que envolvem direta e indiretamente o problema”, realizada em reunião interna para estabelecer um plano de trabalho customizado antes mesmo de contatar as partes externas. Tal prática valida a necessidade de um diagnóstico técnico qualificado como alicerce para uma negociação bem-sucedida.

Nesta etapa, o Ministério Público exerce uma função que transcende a mera persecução, atuando, como define Paulo Junior (2022, p. 188), como uma meta-agência de regulação reflexiva. O diagnóstico de viabilidade consiste em uma avaliação técnica multidimensional que fundamentará a decisão de propor ou aceitar a via consensual.

Esta análise encontra respaldo direto nos critérios estabelecidos pelo artigo 2º da Resolução CNMP nº 306/2025, que exige a ponderação de fatores como a complexidade do caso, a adequação das medidas, a colaboração do agente e o prognóstico de resultado. Essa avaliação prévia permite ao MP identificar os casos com maior potencial resolutivo,

otimizando recursos e antecipando a solução do conflito, o que se alinha à flexibilidade temporal do ANPC, aplicável desde a investigação até a execução.

Essa flexibilidade temporal é confirmada pela jurisprudência consolidada no STJ, que sedimenta que o ANPC pode ser oferecido até o trânsito em julgado, sendo possível, além disso, na fase recursal (Acordo no AREsp 1314581/SP j. 23-2-2021).

Nessa mesma linha de raciocínio, analisando o referido julgado do STJ de maneira aprofundada, o Prof. Landolfo Andrade chegou à seguinte conclusão:

Sob esse prisma, o único limite temporal para a celebração do acordo de não persecução cível parece ser o do trânsito em julgado da sentença condenatória. Uma vez fixadas as penas, transitada em julgado a sentença, não se admitirá um acordo que possa implicar a afetação desta coisa julgada, reduzindo as sanções ou modificando o regime do seu cumprimento, independentemente do quantum de pena aplicado.

Operacionalmente, esta fase se estrutura por meio de um processo conciliatório inicial. O objetivo é identificar áreas de convergência entre os interesses do Ministério Público, da pessoa jurídica lesada e do investigado. Para tanto, podem ser empregadas técnicas dialógicas diversificadas, que, segundo Paulo Junior (2022, p. 118), representam a evolução da audiência pública tradicional para modelos mais interativos como o Consensus Building e o World Café. A experiência prática do COMPOR/ MPMG, que institucionalizou a autocomposição em uma estrutura dedicada, e dos CEJUSCs, que promovem a solução consensual em diversas áreas, valida a capacidade institucional do sistema de justiça brasileiro para implementar tais metodologias complexas.

O resultado desta fase preparatória não é o acordo em si, mas um documento técnico de diagnóstico de viabilidade consensual. Este documento sistematiza as convergências e divergências identificadas, avalia os riscos e benefícios da via consensual em comparação com a adversarial, e recomenda a metodologia a ser seguida na fase construtiva. Essa formalização atende à exigência de Cunha Filho (2022, p. 170) de que a interação público-privada ocorra em um procedimento transparente e registrado, oferecendo uma alternativa estruturada à improvisação que Barbosa (2022, p. 242) identifica como consequência das lacunas regulamentares. Assim, o protocolo estabelece, desde o início, um ambiente de maior segurança jurídica para todos os envolvidos.

A fase preparatória constitui etapa diagnóstica basilar que complementa a mera verificação de interesse das partes em negociar, desenvolvendo análise técnica qualificada sobre os aspectos jurídicos, fáticos e sociais que condicionam a viabilidade consensual do caso concreto. Esta sistematização procedimental atende à exigência de Cunha Filho (2022, p.

170) de que a interação público-privada tenha como espaço privilegiado o procedimento formalizado, no qual as pretensões e contribuições dos particulares fiquem devidamente registradas.

O diagnóstico de viabilidade representa exercício de função regulatória reflexiva, na qual o Ministério Público atua como meta-agência dotada de prerrogativas superiores às de agências reguladoras convencionais (Paulo Junior, 2022, p. 188). Esta posição institucional qualificada fundamenta a capacidade de realizar avaliação técnica multidimensional, considerando que podem coexistir direitos indisponíveis com direitos transacionáveis (Paulo Junior, 2022, p. 187), superando dicotomias simplistas que obstaculizam a consensualidade.

A metodologia proposta por Silva e Romão (2023, p. 146) fundamenta esta necessidade na constatação de que a ausência de procedimentalização específica gera insegurança jurídica e resistência à utilização dos instrumentos consensuais. A processualidade administrativa estruturada constitui elemento essencial para legitimidade dos acordos, funcionando como pedra angular da administração consensual ao assegurar impessoalidade, publicidade e eficiência (Megna, 2015, p. 15).

Wanis (2023, p. 400), mostra a necessidade de modernização metodológica, pois documenta a prevalência do modelo puramente inquisitorial sobre o modelo da consensualidade efetiva, resultante da construção histórica de um Ministério Público que seguiu com atraso a evolução do Estado e da Administração Pública. Esta constatação justifica o desenvolvimento de metodologias mais sofisticadas para a institucionalização da consensualidade.

A fase preparatória objetiva identificar áreas de convergência entre os interesses do Ministério Público, da pessoa jurídica lesada, do investigado e eventuais terceiros interessados, estabelecendo diagnóstico preciso sobre a viabilidade consensual. Operacionalmente, esta etapa estrutura-se por meio de processo conciliatório que incorpora avaliação das complexidades introduzidas pela Lei 14.230/2021, conforme identificado por Tourinho (2023, p. 159).

A necessidade de uma fase preparatória bem estruturada torna-se evidente ao se analisar as controvérsias práticas que cercam a aplicação do Acordo de Não Persecução Civil. Uma das questões centrais, apontada por Gomes Júnior e Lima (2022, p. 195), diz respeito ao limite temporal para a celebração do acordo. A ausência de um marco legal definido gera incerteza e pode desestimular a busca por soluções consensuais no início dos procedimentos.

Nesse contexto, a fase preparatória de diagnóstico, como proposta neste protocolo, atua como uma ferramenta metodológica para antecipar essa análise. Ao realizar uma

avaliação de viabilidade consensual logo no início do procedimento investigatório, torna-se possível identificar precocemente os casos com alto potencial de autocomposição, o que pode resultar em significativa economia processual e na antecipação da reparação do dano.

A necessidade de uma fase diagnóstica, como proposto no protocolo da consensualidade elaborada, encontra respaldo direto nos critérios estabelecidos pelo Conselho Nacional do Ministério Público. A Resolução CNMP nº 306/2025, em seu artigo 2º, elenca uma série de fatores a serem considerados para a celebração do acordo, como a adequação das medidas preventivas, a colaboração do agente infrator e o prognóstico do resultado útil das medidas judiciais. Tais critérios demandam uma análise técnica prévia que transcende a mera manifestação de vontade, alinhando-se perfeitamente aos objetivos da fase preparatória de realizar uma avaliação de viabilidade consensual

A jurisprudência dos Tribunais Superiores tem corroborado a viabilidade dessa abordagem flexível. Em precedente relevante, a Primeira Seção do Superior Tribunal de Justiça, no julgamento da Pet nº 14.712/RS, consolidou o entendimento de que "a nova regra legal admite o acordo de não persecução cível (...) desde o momento da investigação até a fase de execução da sentença" (Brasil, 2023, n.p.). Este reconhecimento de que a consensualidade pode operar em qualquer fase processual não apenas confere segurança jurídica, mas também valida a importância de uma metodologia que possa ser aplicada tanto de forma preventiva, no início das apurações, quanto de forma corretiva, no curso do processo judicial.

A aplicação prática dessa flexibilidade e a construção de soluções sofisticadas podem ser observadas em casos concretos. No julgamento do AREsp nº 1.610.631/PR, por exemplo, o STJ homologou um acordo construído pelo Conselho Superior do Ministério Público do Paraná que demonstra elementos da consensualidade elaborada. No caso, que envolvia a condenação de um agente público por violação a princípios (art. 11 da LIA), a solução consensual manteve a multa civil, mas converteu a sanção de suspensão de direitos políticos em uma obrigação pecuniária (Brasil, 2021).

Essa composição transcende a mera barganha bilateral. Ela sugere a existência de uma análise institucional prévia — análoga à fase preparatória aqui proposta — que ponderou a gravidade da conduta, o caráter reparatório da multa e a proporcionalidade da sanção, resultando em uma solução customizada e mais efetiva. A homologação pelo STJ, mesmo em fase recursal avançada, sinaliza que o Poder Judiciário está receptivo a acordos que, embora tardios, demonstram ser tecnicamente bem fundamentados e alinhados ao interesse público.

O resultado desta fase preparatória não é necessariamente o acordo, mas um diagnóstico técnico de viabilidade consensual. Este diagnóstico, alinhado aos critérios do art. 2º da Resolução CNMP nº 306/2025, pode, inclusive, concluir pela inviabilidade do consenso.

A jurisprudência do Supremo Tribunal Federal valida a discricionariedade motivada do Ministério Público nesse ponto. Na Reclamação 80.746/RO, por exemplo, o STF considerou legítima a recusa do MP em oferecer o ANPC, uma vez que o órgão ministerial apresentou fundamentação concreta, considerando a "maior reprovabilidade do presente caso", ainda que o dano patrimonial fosse de pequeno valor (BRASIL, 2025). Isso demonstra que a fase preparatória não é uma mera formalidade, mas um momento decisório crucial, onde o MP, exercendo sua função, avalia se a via consensual é, de fato, a mais adequada para tutelar o interesse público

Portanto, a análise conjunta da doutrina e da jurisprudência indica que a fase preparatória de diagnóstico não é apenas uma construção teórica, mas uma necessidade prática. Ela instrumentaliza a flexibilidade temporal admitida pelos tribunais e permite a construção de negócios jurídicos complexos e eficazes, como o verificado no caso paranaense, otimizando a tutela da probidade e a economia processual.

A operacionalização estrutura-se através adoção de técnicas dialógicas diversificadas que Paulo Junior (2022, p. 118) identifica como migração do modelo único da audiência pública para abordagens como Consensus Building, Open Space Technology, World Café e DeliberativePolling. Esta diversidade metodológica permite adaptação às especificidades de cada caso concreto, maximizando efetividade e legitimidade.

A fundamentação desta abordagem encontra precedente normativo na decisão coordenada, que, conforme Gomes e Gomes (2022, p. 201), materializa "uma nova etapa, discursiva e deliberativa, sem constrições e sem adjudicação dentro da Administração Pública Federal". Os autores evidenciam como esta metodologia preserva as competências técnicas específicas de cada órgão, advertindo que "não podem as autocomposições formadas por decisão coordenada configurar flexibilizações artificiais em posições técnicas". Esta salvaguarda metodológica fundamenta a exigência de que a fase preparatória do ANPC consensualmente elaborado preserve rigorosamente as competências institucionais específicas dos órgãos envolvidos.

A experiência brasileira com técnicas participativas avançadas também oferece sustentação empírica para esta abordagem. A gestão estratégica do Ministério Público do

Estado do Rio de Janeiro utilizou metodologia baseada no 21st Century City Hall Meeting³, demonstrando que o sistema de justiça brasileiro possui capacidade institucional para implementar processos consensuais complexos (Paulo Junior, 2020, p. 62).

O resultado materializa-se em documento técnico que sistematize convergências identificadas, divergências remanescentes e metodologia recomendada para construção do acordo. Esta sistematização oferece alternativa estruturada à improvisação que Barbosa (2022, p. 242) identifica como consequência das lacunas regulamentares históricas, substituindo práticas ad hoc por processo tecnicamente fundamentado.

3.2.2 Fase Construtiva: Mediação para Elaboração Colaborativa de Termos

Superada a fase diagnóstica, inicia-se o núcleo metodológico da consensualidade elaborada: a fase construtiva. Esta etapa representa a transição relevante do Ministério Público, superando o modelo "demandista" para abraçar plenamente o seu perfil "resolutivo", conforme a distinção fundamental proposta por Almeida, Beltrame e Romano (2014, p. 95).

O objetivo, aqui, transcende a "mera técnica de solução de conflitos" de Watanabe (2003, p. 46), para se tornar uma ferramenta de transformação da realidade social, construindo soluções completas e duradouras que previnam novas rupturas.

Esta etapa operacionaliza a compreensão de que perseguir pautas coletivas mediante acordo reduz a resistência dos atores privados aos programas estatais (Cunha Filho, 2022, p. 169). A mediação especializada, diante disso, oferece o ambiente adequado para que cláusulas complexas sejam negociadas de forma colaborativa. Isso inclui não apenas os elementos essenciais do instrumento, como a quantificação do dano (art. 6º da Resolução CNMP nº 306/2025), mas também as possibilidades construtivas mais sofisticadas, como a adoção de mecanismos de integridade e a reparação do dano moral coletivo (art. 7º da mesma Resolução).

A construção colaborativa, não esvazia o caráter sancionador da Lei de Improbidade. Conforme adverte o Promotor de Justiça Landolfo Andrade, um dos operadores com vasta experiência na matéria, a finalidade principal da Lei de Improbidade Administrativa é "aplicar

³ O 21st Century City Hall Meeting constitui metodologia participativa que integra meios presenciais e virtuais para articular discussões informadas em larga escala, envolvendo múltiplos participantes organizados em mesas facilitadas. O processo incorpora tecnologia participativa para consolidação instantânea de contribuições, permitindo identificação rápida de consensos e priorização coletiva através de votação eletrônica (Paulo Junior, 2022, p. 61).

sanções". Portanto, como regra, o acordo deve contemplar "pelo menos a previsão de uma medida [...] punitiva", sob pena de "transvestir a lei num instrumento de reparação", o que não corresponde à sua finalidade primordial. (Conselho Nacional do Ministério Público, 2024)

A metodologia da fase construtiva deve se adaptar às especificidades de cada ato ímprobo. Para atos de enriquecimento ilícito (art. 9º) e lesão ao erário (art. 10), o foco reside na reparação integral.

Para violações de princípios (art. 11), a criatividade da fase construtiva é ainda mais necessária. É aqui que a consensualidade elaborada demonstra seu maior potencial, permitindo a customização das sanções para além do rol legal, buscando maior efetividade e razoabilidade. Essa flexibilidade, defendida por especialistas como o Promotor Landolfo Andrade, permite modular as penas para criar incentivos, como a redução do prazo de suspensão de direitos políticos mediante o adimplemento antecipado de outras obrigações (Conselho Nacional do Ministério Público, 2024).

A jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça, conforme visto, já validou expressamente essa abordagem. Novamente no AREsp 1.610.631/PR, o tribunal homologou um Acordo de Não Persecução Civil que, de forma inovadora, converteu a sanção de suspensão de direitos políticos em uma obrigação de pagar adicional, destinada a um fundo público (Brasil, 2021). De modo análogo, no AREsp 2.044.169/SP, o STJ validou um ANPC que manteve as sanções de multa e proibição de contratar, mas afastou a penalidade de suspensão dos direitos políticos, considerando a solução mais proporcional e alinhada ao interesse público (Brasil, 2024).

Estes casos ilustram que a fase construtiva não busca a impunidade, mas a construção da sanção mais útil e efetiva para o caso concreto, pois tais decisões transcendem a mera barganha bilateral, representando a quintessência da consensualidade elaborada: não se tratou de simplesmente deixar de punir, mas de reconfigurar a sanção de modo a torná-la mais útil ao interesse público, gerando um resultado que a via adversarial tradicional jamais alcançaria.

Essa capacidade de construir soluções é o cerne da efetividade. A jurisprudência já validou essa prática, como no julgamento do AREsp 1.610.631/PR [...] (Brasil, 2021). A flexibilidade do modelo consensual é ainda mais evidente na análise da Petição nº 14.712/RS, onde o STJ homologou um acordo que não apenas readequou as sanções pecuniárias e pessoais, mas também incluiu uma cláusula de natureza eminentemente processual: a desistência do recurso extraordinário que havia sido interposto (Brasil, 2023). Essa disposição ilustra como a consensualidade elaborada permite a celebração de negócios jurídicos

processuais complexos, nos quais as partes regulam não apenas o mérito da controvérsia, mas também o próprio andamento do processo, gerando eficiência e celeridade

Por conseguinte, casos envolvendo pessoas jurídicas, por exemplo, a negociação pode abranger o parcelamento de débitos e a implementação de programas de integridade, como já vem ocorrendo na prática e sendo cancelado pelo Judiciário (v.g., Pet no AREsp 1.893.483/SP). A fase construtiva, portanto, é o espaço onde, por meio de uma mediação qualificada, é possível estruturar negócios jurídicos processuais complexos que respondam aos desafios concretos do caso, alinhando a missão constitucional do MP à busca por soluções eficientes e de alto impacto social.

Essa abordagem concretiza a priorização da "atuação preventiva", que, segundo Gregório Assagra de Almeida, "é a mais genuína forma de proteção jurídica no contexto do Estado Democrático de Direito" (Almeida, 2014, p. 90). Ao focar na prevenção, o ANPC deixa de ser um instrumento puramente repressivo para se alinhar à missão constitucional do MP.

A operacionalização desta fase se dá mediante um processo mediado que incorpora elementos da decisão coordenada (Gomes; Gomes, 2022, p. 193), facilitando um diálogo qualificado sobre aspectos técnicos complexos. A validação empírica dessa abordagem é encontrada em diretrizes ministeriais consolidadas, como a Nota Técnica nº 02/2020 do MPSP, que prevê uma estratégia processual bifásica para casos complexos de construção civil – um acordo preliminar para custeio de perícias, seguido de um acordo definitivo (São Paulo, 2020, p. 49). Essa prática ministerial confirma a viabilidade e a eficácia da metodologia sequencial aqui proposta.

Como explica a Promotora de Justiça Danielle de Guimarães Germano Arlé, coordenadora administrativa do COMPOR/MG, na negociação direta, as partes podem se sentir “constrangidas de levar” propostas ou informações sensíveis, temendo que o promotor possa usar isso no inquérito civil ou no processo judicial. A mediação, ao criar um ambiente seguro e sigiloso, permite que as pessoas possam ali trazer suas opções reais criativas de solução, o que potencializa a construção de acordos mais robustos e eficientes (Seminário Justiça Consensual, 2025).

Outro questionamento frequente diz respeito a uma suposta violação da independência funcional do promotor natural. Contudo, a prática institucional demonstra que a mediação, quando bem estruturada, fortalece, e não suprime, o protagonismo do membro com atribuição. A estrutura de núcleos como o COMPOR se baseia em uma clara distinção de

papéis, como explica a Promotora de Justiça Danielle de Guimarães Germano Arlé, Coordenadora do órgão:

O promotor é sempre à parte [...] o Compór é o terceiro [...] o mediador, embora seja promotor, como o promotor que é a parte, ele atua com imparcialidade, a sua função ali não é estar agindo como parte, quem age como parte vai ser o promotor [...] eu jamais vou fazer uma reunião sem ele, eu jamais vou escolher por ele ou eu jamais vou gerar as opções de solução, isso é função do promotor e do procurador de Justiça [...] o princípio do promotor natural, ele é ouro no Compór, jamais nós abrimos mão dele (Seminário Justiça Consensual, 2025).

A fala da coordenadora evidencia que o promotor natural participa de todo o processo e detém a decisão final sobre a aceitação do acordo, sendo a mediação, portanto, uma ferramenta qualificada de apoio, e não um substituto para sua decisão.

A crítica de que a mediação seria menos eficiente que a negociação direta para se alcançar um resultado desconsidera a complexidade da dinâmica negocial e a capacidade do método mediado de otimizar o resultado. Enquanto a negociação bilateral pode levar as partes a se fixarem em posições irreduzíveis, a mediação utiliza técnicas específicas, como as reuniões privadas, para explorar os verdadeiros interesses e limites. A Promotora de Justiça Danielle de Guimarães Germano Arlé, Coordenadora do COMPOR, ilustra essa vantagem com um exemplo prático:

[...] vamos imaginar que o promotor tenha pedido 100 [...] a empresa foi lá na mesa e falou assim: eu só posso pagar 70. Dificilmente eles iam um pro outro conseguir dizer qual era o valor de reserva. Então a empresa falou 70, mas lá pra mim na reunião privada a empresa falou assim: 'não, doutora, [...] se nós fizermos um remanejo dos nossos custos nós conseguimos pagar 95'. [...] o que que eu sei, eu mediadora? [...] eu sei que existe uma zona de possível acordo e não vai ser identificada tão facilmente num processo de negociação. [...] O mediador não vai permitir que isso aconteça numa mediação, dificilmente o ouro fica sobre a mesa, porque eu sei que eles estão dentro da zona de possível acordo." (Seminário Justiça Consensual, 2025).

A análise demonstra que, ao ter acesso a informações confidenciais de ambas as partes, o mediador pode facilitar a construção de um acordo superior ao que seria alcançado em uma negociação direta, onde o receio estratégico muitas vezes impede que "o ouro" (a melhor solução possível) seja colocado sobre a mesa (Seminário Justiça Consensual, 2025).

A superação dos desafios de uma negociação multi-atores é exemplificada pela estratégia de integração vertical adotada pelo MEDIAR/MPRS. A prática de convidar os promotores de 1º grau para participar das tratativas em fase recursal, junto aos Procuradores de Justiça, “agrega visões diversas e convergentes sobre os casos concretos”, unindo o 'elemento local' com a 'experiência e o conhecimento do Tribunal de Justiça' (Dornelles; Rodrigues, 2024, p. 280). Essa sinergia institucional é um elemento central da

consensualidade elaborada, que transcende a atuação isolada do promotor natural para formar um “verdadeiro time, trabalhando em sintonia” (Dornelles; Rodrigues, 2024, p. 281).

Em síntese, a fase construtiva amplia a negociação bilateral, desenvolvendo um processo colaborativo que integra múltiplas perspectivas. O resultado é um ANPC que, ao incorporar as dimensões preventiva, reparatoria e pedagógica, transcende a mera resolução de um caso, tornando-se uma ferramenta do Ministério Público resolutivo para a efetiva transformação da realidade social.

3.2.3 Fase Formalizadora: ANPC como Cristalização do Consenso

Com o consenso substantivo alcançado, a negociação retorna, mas de forma transformada. Não se trata mais da barganha inicial, e sim de um processo técnico e colaborativo para traduzir o “mapa” construído na mediação em um negócio jurídico formal, seguro e executável. Esta fase finaliza a jornada metodológica e é aqui que o ANPC se revela em sua plenitude dogmática como um negócio jurídico processual complexo.

Essa complexidade, já apontada por processualistas como Fredie Didier Jr. e Antonio do Passo Cabral ao analisarem a cláusula geral de negociação do CPC (Didier Jr; Cabral, 2018, p. 138), justifica a necessidade de uma formalização que transcenda a simplicidade de um mero termo de quitação.

O ANPC, como instrumento híbrido, combina elementos de direito material — como a confissão do ilícito e a reparação do dano — com consequências diretas de direito processual, notadamente a extinção da persecução (Martins Junior, 2021, p. 336). A formalização, portanto, não é um ato cartorial, mas um processo técnico de redação de cláusulas claras e exequíveis, seguindo os roteiros do Guia do CNMP e da Resolução CNMP nº 306/2025.

Para garantir a coordenação e evitar “consequências desastrosas” (Brasil, 2023), estruturas institucionais como o COMPOR/MPMG (Resolução PGJ nº 20/2025, Art. 2º, IV) são essenciais, assegurando que o processo seja conduzido de forma integrada.

É nesta etapa que o protocolo organiza e operacionaliza o complexo sistema de validação institucional múltipla e progressiva, cujas bases já estão previstas na Lei de Improbidade e nas normativas do CNMP. Este sistema de controles, que representa o maior diferencial em relação à consensualidade simples, inicia-se com um rigoroso controle de mérito dentro da própria estrutura ministerial.

Conforme determina expressamente o Artigo 11 da Resolução CNMP nº 306/2025, o acordo, uma vez firmado pelo promotor natural, deve ser submetido à revisão do órgão competente para fins de homologação. Longe de ser um mero ato burocrático, esta chancela interna é um filtro essencial que assegura a coerência institucional e a adequação da solução ao interesse público. A jurisprudência tem sido rigorosa quanto à imprescindibilidade desta etapa, com o Tribunal de Justiça de Minas Gerais, por exemplo, possuindo entendimento consolidado de que a ausência desta aprovação prévia "inviabiliza a pretendida homologação judicial" (TJMG, Apelação Cível 5013433-48.2021.8.13.0313).

A validação ministerial interna, por sua vez, integra uma cadeia de controles que se complementa com a participação de outros atores externos, como a oitiva do ente lesado e a manifestação do Tribunal de Contas (art. 17-B, §3º, da LIA). A materialização e a eficácia dessa participação podem ser vistas em acordos como o homologado no AREsp 2.512.137/MT. Naquele caso, o termo de acordo contemplava expressamente a anuência da pessoa jurídica lesada, servindo como um modelo prático de como a inclusão de múltiplos atores legitima o negócio antes da chancela judicial (Brasil, 2025). O protocolo, portanto, não cria esses requisitos, mas os dispõe em um fluxo lógico, transformando o que poderiam ser etapas burocráticas isoladas em camadas sequenciais de legitimação que atestam a robustez do acordo.

Por fim, a cadeia de validação culmina na homologação judicial. Este controle, contudo, possui contornos específicos que refletem a natureza negocial do ANPC. A visão que mais se alinha ao instituto, defendida por operadores como o Promotor Landolfo Andrade, é a de que "o juiz homologa tudo ou não", pois uma alteração substancial pelo Judiciário descaracterizaria o consenso original (Conselho Nacional do Ministério Público, 2025). Essa perspectiva reforça a importância crítica das fases anteriores do protocolo: se a margem para ajuste judicial é limitada, é imperativo que o ANPC chegue à homologação já validado interna e externamente, de forma tecnicamente impecável.

A questão sobre a existência de uma instância revisora para a negativa de celebração do acordo, contudo, é doutrinariamente mais complexa e tangencia os limites do poder regulamentar. O jurista e membro do Ministério Público Emerson Garcia, ao analisar o tema, argumenta de forma robusta que a criação de uma instância de revisão para a recusa do acordo por parte do promotor natural não pode ser instituída por ato regulamentar, como uma resolução do CNMP. Para Garcia (2022, p. 89), tal medida, por comprimir a liberdade valorativa do órgão de execução e impactar diretamente a garantia da independência

funcional, exigiria previsão legal expressa. A ausência dessa previsão na Lei nº 14.230/2021 configuraria um "silêncio eloquente" do legislador.

Desta forma, a procedimentalização proposta pela Resolução nº 306/2025 e sistematizada neste protocolo, ao focar na homologação do acordo proposto (um , atua dentro dos limites da competência regulamentar do CNMP, fortalecendo a segurança jurídica e a coerência institucional. A revisão do ato de não celebrar, por outro lado, permanece como um campo de intenso debate doutrinário sobre o equilíbrio entre a unidade institucional e a independência funcional.

Essa validação ministerial interna integra uma cadeia de controles que se complementa com a oitiva do ente lesado, a manifestação do Tribunal de Contas e, por fim, culmina na homologação judicial. Longe de serem obstáculos, esses atos sequenciais de validação são camadas de legitimação que atestam a robustez do acordo. Eles transformam uma negociação entre partes em um ato público, transparente e fiscalizado, garantindo que a autonomia da vontade foi exercida em conformidade com o ordenamento jurídico e o interesse social

Essa jornada metodológica, que se inicia na escuta diagnóstica e amadurece na construção colaborativa, consolida-se na segurança da validação institucional múltipla. O protocolo tripartite aqui proposto é, em essência, a operacionalização da teoria do negócio jurídico processual no âmbito da improbidade administrativa. Ao organizar o processo em fases lógicas que constroem e validam o consenso, ele confere segurança, legitimidade e a tão almejada efetividade às soluções negociadas na tutela da probidade

A consensualidade elaborada, portanto, não é apenas um método, mas o processo cuja cristalização é o próprio ANPC, incorporando elementos técnicos, jurídicos e institucionais

3.3 Validação do protocolo: eficiência, viabilidade e análise comparativa

A metodologia aqui sugerida não se sustenta apenas em sua coerência teórica, mas em sua comprovada viabilidade prática e potencial de eficiência. Superando a análise de um caso isolado, esta seção se dedica a construir uma validação multifacetada do protocolo tripartite. Demonstra-se por meio de um mosaico de evidências, que o modelo proposto é (1) uma resposta pragmática à ineficiência do sistema tradicional; (2) uma realidade institucional

já em curso; e (3) a concretização de uma sofisticação dogmática que posiciona o ANPC como um verdadeiro negócio jurídico processual.

3.3.1 Validação pela Prática: Evidências da Consensualidade Elaborada

O diagnóstico do sistema judicial tradicional é alarmante. Dados empíricos revelam que apenas 10% das condenações por improbidade resultam em ressarcimento efetivo ao erário (Wanis, 2023, p. 256), um índice de efetividade baixíssimo, frequentemente alcançado após litígios que se arrastam por mais de uma década. Essa falha na reparação do dano, somada a uma probabilidade de punição efetiva de apenas 5% (Alencar; Gico Júnior, 2011, p. 75), configura o que a doutrina denomina de impunidade estrutural.

A proposta de consensualidade elaborada para o ANPC insere-se em movimento mais amplo de especialização metodológica dos instrumentos consensuais no Brasil. A experiência dos CEJUSCs especializados demonstra que o sistema de justiça brasileiro não apenas permite, mas efetivamente implementa inovações procedimentais adaptadas às particularidades de diferentes tipos de conflitos (Moura; Dufloth, 2022, p. 145). Esta realidade empírica fortalece a fundamentação teórica da consensualidade elaborada, evidenciando que a adaptação metodológica constitui tendência consolidada no ordenamento jurídico brasileiro, e não mera inovação acadêmica desprovida de precedentes institucionais.

Essa necessidade é a força motriz por trás da própria Política Nacional de Incentivo à Autocomposição, que, conforme destacado no Guia de Mediação e Conciliação da Corregedoria Nacional, visa superar a cultura adversarial por meio de uma atuação ministerial mais resolutiva e proativa (Brasil, 2023, p. 15). A consensualidade elaborada, portanto, pode não ser apenas uma alternativa, mas uma resposta estruturada a esse diagnóstico de ineficiência sistêmica.

A necessidade da Fase Preparatória, concebida no protocolo sugerido como uma etapa de diagnóstico estratégico, é provada pelo alto custo da sua ausência. A análise do caso da Petição nº 14.712/RS (Brasil, 2023) não apenas ilustra, mas comprova o desperdício de mais de uma década de recursos públicos e privados em um litígio que, desde o início, poderia ter sido diagnosticado como passível de solução consensual.

A análise do andamento processual revela uma jornada marcada pela morosidade e pelo alto custo transacional. A ação de improbidade que deu origem ao recurso tramitou por

anos, com a autuação da petição no STJ ocorrendo apenas em junho de 2017. A partir daí, o processo seguiu um lento percurso recursal. Somente em setembro de 2022, mais de cinco anos após sua chegada à corte superior, foi protocolizada a Petição n.º 862.264/2022, que trazia a proposta de acordo de não persecução civil (Brasil, 2023).

Ou seja, foi necessária mais de uma década de litígio para que as partes construíssem uma solução consensual que, por sua natureza, poderia ter sido buscada desde o início. O acordo foi finalmente homologado pela Primeira Seção do STJ em 27 de setembro de 2023, com trânsito em julgado ocorrendo apenas em 26 de outubro de 2023 (Brasil, 2023).

O Ministério Público poderia ter mapeado os múltiplos atores e interesses. Essa etapa diagnóstica, preconizada o protocolo proposto, é precisamente o que experiências como a do, pioneira nessa prática, o MEDIAR/MPRS, chamam de “plano de ação”, onde se avalia desde o início os interlocutores, o contexto e o enquadramento jurídico do problema (Ferrazzo et al., 2024, p. 87). A ausência dessa fase preparatória no caso da Pet 14.712/RS resultou em uma década de litígio que poderia ter sido evitada por uma análise estratégica inicial.

Sua validação é encontrada, também, na própria lógica de atuação resolutiva fomentada pelo Conselho Nacional do Ministério Público. O Guia de Mediação e Conciliação é enfático ao afirmar que o sucesso da autocomposição depende de uma “preparação do local ou sessão” e de uma “anamnese” que avalie a complexidade do caso e o contexto dos envolvidos antes mesmo da negociação substantiva (Brasil, 2023, p. 41).

A Fase Construtiva, por sua vez, é validada por uma série de experiências que demonstram a superioridade da construção colaborativa e multi-atores. Na Operação Convescote (MT), que culminou em um ANPC com o ex-procurador Fernando Biral, a negociação, embora exitosa, limitou-se ao ressarcimento (Coutinho, 2025), a mediação estruturada, pilar da Fase Construtiva, poderia ter ampliado a solução para incluir cláusulas de compliance e colaboração para desvelar outros pontos do esquema, concretizando a visão de um Ministério Público que transcende a mera persecução para se tornar um agente de transformação social e garantidor dos direitos fundamentais de acesso à justiça como direito fundamental que vai muito além do acesso ao Judiciário (Almeida; Oliveira, 2014, p.74).

A superioridade da Fase Construtiva é validada pela jurisprudência dos tribunais superiores, que têm demonstrado receptividade a soluções criativas e flexíveis. A chancela de acordos que promovem uma verdadeira “reengenharia da sanção”, como os homologados no AREsp 1.610.631/PR (Brasil, 2021) e no AREsp 2.044.169/SP (Brasil, 2024), prova que o Judiciário está preparado para recepcionar soluções que, embora fora do “cardápio” legal estrito, atendam de forma mais plena ao interesse público.

3.3.2 Validação Institucional: a realidade do consenso estruturado no Ministério Público

A metodologia de consensualidade elaborada proposta para a formação do Acordo de Não Persecução Civil (ANPC) não é uma hipótese teórica, mas uma realidade institucional já consolidada. A atuação do COMPOR do MPMG serve como uma prova importante de conceito, demonstrando que o Ministério Público possui a capacidade de aplicar com sucesso a lógica da consensualidade estruturada para resolver conflitos da mesma natureza daqueles que ensejam a tutela da probidade administrativa. Os resultados quantitativos de atuação do núcleo validam a eficácia do modelo.

Conforme demonstra o Gráfico 1, a metodologia estruturada de negociação alcança um índice de sucesso notável, com 91% dos procedimentos de autocomposição sendo encerrados com acordos definitivos. Esse dado contrasta drasticamente com os baixos índices de efetividade da via adversarial tradicional em casos de improbidade.

Gráfico 1 – Eficiência na Resolução Consensual de Conflitos (COMPOR/MPMG)

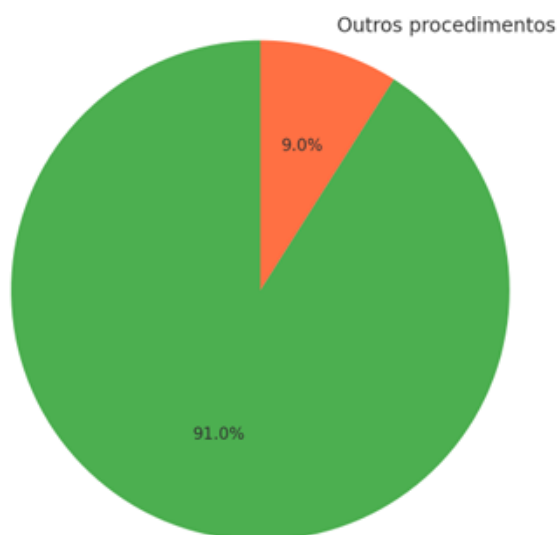


Figura 1 - Eficiência Operacional do COMPOR/MPMG (percentual de procedimentos encerrados com acordo definitivos)

Além da alta taxa de resolução, a consensualidade elaborada gera legitimidade e fortalece a confiança da sociedade na instituição. O Gráfico 2 ilustra os altos níveis de satisfação dos participantes, com 92% avaliando o atendimento como excelente e 99% afirmando que indicariam o serviço a outros.

De forma ainda mais significativa, 84% dos envolvidos perceberam uma melhora na imagem do Ministério Público após a experiência. Esses dados corroboram que a atuação resolutiva não é apenas eficiente, mas também um poderoso instrumento para a construção de uma relação mais positiva e colaborativa entre o MP e a sociedade.

Gráfico 2 – Níveis de Satisfação e Impacto Institucional (COMPOR/MPMG)

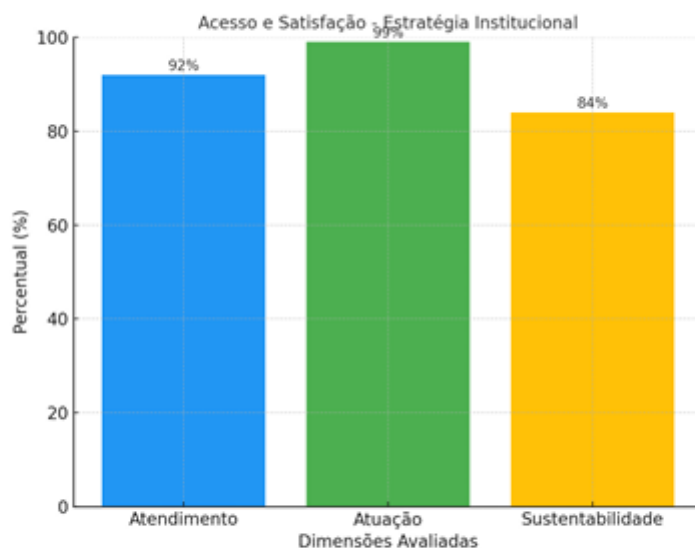


Figura 2 – Acesso e Satisfação com o COMPOR/MPMG (Atendimento, Atuação e Sustentabilidade).

Fonte: Elaborado pelo autor, com base em dados do COMPOR/MPMG (2025).

A relevância do COMPOR é evidenciada por sua própria origem e estrutura. Inaugurado em setembro de 2021 e regido pela Resolução PGJ nº 20/2025, o Centro é um órgão previsto na própria lei orgânica do MPMG (Lei Complementar nº 34/1994) e vinculado diretamente ao gabinete do Procurador-Geral de Justiça (MPMG, 2021). Essa arquitetura institucional demonstra que a autocomposição não é uma atividade periférica, mas uma política estratégica central para a instituição, refletindo o que o Procurador-Geral de Justiça, Jarbas Soares Júnior, definiu como uma "mudança de paradigma" para buscar "formas

inteligentes de atuação sem precisar recorrer necessariamente ao Poder Judiciário" (MPMG, 2022).

A expertise do COMPOR se manifesta na resolução de casos que, em essência, tratam da matéria-prima dos atos de improbidade. A celebração de acordos para garantir a reestruturação de unidades de saúde em Uberaba (MPMG, 2025) ou para assegurar a proteção do patrimônio histórico e ambiental na Serra da Piedade (MPMG, 2023), são exemplos de atuação em conflitos que poderiam, alternativamente, ter resultado em Ações Civis Públicas por improbidade. Ao optar pela via consensual e mediar acordos complexos entre múltiplos atores, o COMPOR demonstra, na prática, a viabilidade de cada fase do protocolo tripartite aqui proposto.

Essa capacidade de gerar soluções que transcendem a mera reparação financeira é um pilar da consensualidade elaborada. No caso “Desativando Bombas-Relógio”, a atuação consensual do MPMG resultou não apenas em uma compensação de R\$ 426 milhões, mas, crucialmente, na celebração de 16 Termos de Compromisso para a efetiva descaracterização de 45 barragens de alto risco (MPMG, 2022).

Analogamente, um ANPC consensualmente elaborado, seguindo este modelo, não se contentaria com a devolução dos valores desviados, mas buscaria, na Fase Construtiva, a implementação de programas de compliance e outras medidas preventivas que atacassem a causa raiz do ilícito, gerando valor público duradouro.

É nessa atuação que se concretiza o duplo papel do Ministério Público. Embora seja parte na defesa do interesse público, ao criar e operar uma estrutura como o COMPOR, o MP assume a função de gestor qualificado do processo consensual. Como adverte o Guia de Atuação Resolutiva do CNMP, a atuação do membro do MP como mediador ou conciliador (M/C) é interventiva e propositiva, valendo-se de sua expertise para "orientar soluções fático-técnicas" e "propor alternativas" (Conselho Nacional do Ministério Público, 2023, p. 28-29).

Essa postura foi corroborada pelo governador de Minas Gerais, Romeu Zema, ao elogiar a iniciativa do MP, afirmando que "esse diálogo é muito melhor do que qualquer ação que se arrasta por longos [anos] e que ninguém vê o resultado" (Lemos, 2023).

Portanto, a experiência do MPMG, reconhecida nacionalmente com a finalização de quatro de seus projetos no Prêmio CNMP 2022 (MPMG, 2022), demonstra que a metodologia consensual elaborada é perfeitamente aplicável aos conflitos de improbidade. O sucesso do COMPOR prova que o protocolo proposto nesta dissertação não é uma invenção teórica, mas

a sistematização de uma prática real e bem-sucedida, pronta para ser plenamente transposta para a formatação específica do Acordo de Não Persecução Civil.

Outro exemplo, é a parceria do COMPOR/MG com o TJGO para realizar "mutirões de ANPCs", que resultou na recuperação de m R\$ 700 mil em menos de um mês, demonstra a potência do método quando aplicado de forma escalável e proativa (MPGO, 2025b).

A estrutura do COMPOR, com coordenadorias técnica e administrativa e um fluxo de trabalho definido, espelha a metodologia tripartite que defendemos, provando que o modelo é institucionalmente viável e altamente eficaz (MPMG, 2023, p. 54).

Esta prática de sucesso do MPMG demonstra que, quando a autocomposição é tratada como política institucional, com estrutura e metodologia, ela alcança a efetividade que como missão central do Ministério Público contemporâneo: ser um protagonista no estabelecimento de uma nova cultura dialógica, resolutiva e participativa e, assim, um verdadeiro agente de concretização de direitos e de pacificação social (Almeida; Oliveira, 2014, p. 78).

Seguindo essa tendência, o Ministério Público do Rio Grande do Sul (MPRS), por meio de seu Núcleo Permanente de Incentivo à Autocomposição (MEDIAR), figura como um dos pioneiros e mais robustos exemplos desse movimento. Instituído formalmente para fomentar a "solução pacífica de conflitos" e "alterar a cultura institucional" (Dorneles; Rodrigues, 2024, p. 265), o MEDIAR transcende a mera resolução de casos individuais.

Sua metodologia é focada na resolução do problema e não apenas do conflito, buscando atacar a causa estrutural das controvérsias, como, por exemplo, solucionar a falta de vagas em uma comunidade em vez de judicializar um caso isolado (Dornelles; Rodrigues, 2024, p. 266). Essa abordagem, que os autores chamam de "atuação dialogada, desburocratizada, assertiva, eficiente, implementativa e humanizada", espelha perfeitamente as Fases Preparatória e Construtiva do protocolo aqui proposto.

Assim, a viabilidade da consensualidade elaborada não se restringe a uma única experiência. Ao lado do COMPOR/MPMG, o MEDIAR/RS, representa outro pilar de validação institucional. Criado formalmente em 2016, o MEDIAR tem como missão "alterar a cultura Institucional, para fins de otimizar e qualificar a resolutividade da atuação extrajudicial e judicial" (Dornelles; Rodrigues, 2024, p. 265). A atuação do núcleo, focada na resolução integral dos problemas e não apenas do conflito pontual, demonstra que a transição de um MP demandista para um perfil resolutivo é um movimento consolidado e replicável em diferentes unidades ministeriais, reforçando o argumento de que o protocolo tripartite proposto sistematiza uma tendência de vanguarda no sistema de justiça brasileiro

Seguindo essa tendência, outros MPs estruturaram suas políticas de autocomposição. O Ministério Público do Rio Grande do Norte (MPRN), por exemplo, criou o seu Núcleo Permanente de Incentivo à Autocomposição (NUPA) com a missão explícita de "institucionalização de uma cultura da solução consensual" (Barros; Bezerra; Queiroz, 2019, p. 4). A experiência do NUPA demonstra a importância de uma estrutura central que ofereça capacitação e assessoramento técnico aos promotores, validando a necessidade de expertise que a consensualidade elaborada demanda.

No mesmo sentido, a criação do Núcleo de Práticas Autocompositivas e Restaurativas (NUPAR) pelo Ato PGJ/PI nº 1.221/2022 formaliza a autocomposição como política do MP do Piauí (Brasil, 2022). A atuação do NUPAR na mediação de um ANPC com quatro réus já condenados (MPPI, 2024) valida a aplicação do protocolo em cenários de alta complexidade, onde a simples negociação bilateral seria insuficiente. A intervenção de um núcleo especializado para mediar a negociação com múltiplos interesses e resistências, mesmo em fase pós-sentença, remete a definição da consensualidade elaborada em ação.

A adesão deste movimento é notável. O Ministério Público do Estado de São Paulo (MPSP), por meio de seu Núcleo Permanente de Incentivo a Práticas Autocompositivas (NUIPA) e da Recomendação Conjunta PGJ-CGMP nº 19/2024, tem orientado sua atuação para a "solução negociada do processo".

De forma similar, o Ministério Público de Goiás (MPGO) instituiu seu próprio Centro de Autocomposição (Compor), por meio do Ato PGJ nº 22/2025, com o objetivo de organizar a "atuação autocompositiva e resolutiva" do órgão, realizando parcerias de sucesso com o Judiciário em "mutirões de ANPCs". A criação de núcleos semelhantes no Piauí (NUPAR) e no Mato Grosso, com o NACO (2025, online) reforça que a busca por uma metodologia estruturada para o consenso é uma tendência nacional.

Essas estruturas especializadas, validam um aspecto central do protocolo proposto: a necessidade de capacitação e expertise. O Guia de Boas Práticas de atuação resolutiva do CNMP é repleto de exemplos, como o do Nuipa do MPSP, que atua em casos complexos de crimes de ódio, ou o do MP do Pará, que investe na formação continuada em Justiça Restaurativa, que demonstram que a consensualidade elaborada exige mais do que boa vontade, como argumentam Abi-Eçab e Otsuka (2023, p. 01), a comunicação não violenta é uma ferramenta apta a contribuir para a construção de um modelo de comunicação apto ao novo paradigma de Ministério Público resolutivo.

Uma das críticas recorrentes à adoção da mediação em casos de improbidade reside na percepção de que ela seria redundante, bastando a capacidade negocial do membro do

Ministério Público. Contudo, essa visão desconsidera as vantagens estratégicas intrínsecas ao método mediado. Conforme a experiência prática de núcleos de autocomposição, como o COMPOR/MPMG, a confidencialidade garantida por lei na mediação é um instrumento fundamental para a construção do consenso.

A viabilidade do protocolo tripartite também encontra validação em práticas institucionais em parceria com o CEJUSC do Tribunal de Justiça do Mato Grosso do Sul. Na cidade de Naviraí-MS, por exemplo, ocorreu um verdadeiro laboratório da consensualidade elaborada.

Entre 2016 e 2017, uma parceria com o Ministério Público para resolução de conflitos ambientais demonstrou que a metodologia sequencial, quando aplicada, gera resultados expressivos. A triagem dos casos em colaboração (Naviraí, 2018a) corresponde à Fase Preparatória do protocolo aqui proposto, enquanto a construção de 42 acordos em complexas Ações Cíveis Públicas, que resultaram em Termos de Ajustamento de Conduta (Naviraí, 2018b), materializa as Fases Construtiva e Formalizadora.

Essa tendência de especialização é reforçada pela expansão nacional dos CEJUSCs, que, como apontam Moura e Dufloth (2021, p. 145), promovem uma "ação conjunta de diferentes atores" para a solução de conflitos.

Da mesma forma, a proposta de um protocolo estruturado de mediação no Tribunal de Contas da União (TCU) para contratos de infraestrutura valida a metodologia. O modelo do TCU, com suas etapas sequenciais, busca, nas palavras de Dantas (2023, p. 69), "fugir à lógica fiscalizatória punitiva", um objetivo que se alinha integralmente ao ANPC e confirma que a consensualidade elaborada representa uma evolução natural no sistema de controle brasileiro.

Essa abordagem concretiza a priorização da atuação preventiva, que, segundo Assagra, é a mais genuína forma de proteção jurídica no contexto do Estado Democrático de Direito (Almeida, 2014, p. 90). Ao focar na prevenção, o ANPC deixa de ser um instrumento puramente repressivo para se tornar uma ferramenta de transformação da realidade social, em linha com a missão constitucional do MP.

3.3.3 Validação Dogmática e Comparativa: a consagração do ANPC como Negócio Jurídico processual e eficiência comprovada do consenso estruturado.

A transição da consensualidade simples para a elaborada não é apenas uma evolução pragmática; é uma sofisticação dogmática. O protocolo tripartite fornece a estrutura necessária para que o ANPC seja compreendido em sua plenitude como um negócio jurídico processual, alinhado à doutrina de processualistas como Fredie Didier Jr. e à concepção de um Ministério Público resolutivo, conforme preconizado pela Recomendação CNMP nº 54/2017.

Um negócio jurídico processual é um ato de autorregramento da vontade que produz efeitos diretos no processo (Cunha Filho, 2022, p. 168). A Fase Preparatória do protocolo pode garantir um pressuposto de validade do negócio: o diagnóstico sobre a viabilidade e a ausência de vícios que maculem o consentimento. A Fase Construtiva, por sua vez, pode assegurar a manifestação livre e informada das vontades, pilar da existência do negócio. Este não é um mero formalismo.

É a concretização do que o Guia de Mediação e Conciliação do CNMP que define como a busca pela "unidade de propósitos implementadores", onde as partes não apenas concordam, mas se sentem coautoras da solução (Brasil, 2023, p. 92). É neste ambiente de diálogo qualificado que o Ministério Público exerce sua função mais nobre: a de ser um articulador de consensos que promovem a pacificação social e a efetivação de direitos fundamentais.

É na Fase Formalizadora que a natureza complexa do negócio se cristaliza. A exigência legal de múltiplos "selos" de validação – oitiva do ente lesado, manifestação do Tribunal de Contas, homologação pelo órgão de revisão do MP e, finalmente, a homologação judicial – demonstra que o ANPC transcende o contrato bilateral. É um ato complexo cuja eficácia depende de uma cadeia de controles que garantem sua conformidade com o interesse público.

A eficiência dessa abordagem dogmática e procedimental não é mera especulação teórica, sendo comprovada pela análise comparativa com outros instrumentos de justiça negocial de sucesso no Brasil. A Transação Tributária da Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional (PGFN) é o exemplo mais contundente. Em 2024, a PGFN recuperou R\$61,3 bilhões, dos quais R\$34,1 bilhões vieram de soluções consensuais (Brasil, 2025).

O contraste com os 10% de efetividade na improbidade é inequívoco e demonstra o poder financeiro da consensualidade estruturada. A metodologia da PGFN, que analisa a capacidade de pagamento do devedor para oferecer condições customizadas, espelha exatamente a lógica da Fase Preparatória do protocolo proposto.

No direito concorrencial, o Programa de Leniência do CADE oferece outro paralelo. O requisito de primazia para o primeiro delator, a confissão obrigatória e a colaboração

continua com as investigações (Brasil, 2025) são elementos que validam a lógica de incentivos e de construção colaborativa presentes nas Fases Preparatória e Construtiva do nosso modelo. Da mesma forma, a experiência internacional reforça essa conclusão. No Reino Unido, os Deferred Prosecution Agreements (DPAs) resultaram na recuperação de mais de £2 bilhões desde 2015, com 100% de cumprimento voluntário (Herbert Smith Freehills, 2019, online), um resultado sistêmico que o modelo adversarial brasileiro está longe de alcançar.

O protocolo proposto, portanto, não é apenas um guia de boas práticas; ele é o procedimento que operacionaliza a teoria do negócio jurídico processual no âmbito da improbidade administrativa, conferindo segurança, legitimidade e a tão almejada efetividade às soluções consensuais, e é comprovada pela análise comparativa com outros instrumentos de justiça negocial de sucesso.

A análise destes instrumentos bem-sucedidos revela um padrão metodológico convergente com o protocolo tripartite: procedimentalização clara, análise técnica preliminar, foco na reparação efetiva e flexibilidade para customizar soluções. Fica evidente, portanto, que a consensualidade elaborada proposta para o ANPC não é uma experimentação teórica isolada, mas a sistematização e aplicação, no campo da improbidade, de eficientes práticas já validadas no direito sancionador brasileiro e internacional.

3.4 Perspectivas e Desafios da Consensualidade Elaborada

A implementação efetiva da consensualidade elaborada na formação do ANPC enfrenta desafios significativos que vão além dos aspectos técnicos, alcançando dimensões culturais, institucionais e sistêmicas. A compreensão destes desafios alinha-se com a observação de Paulo Junior (2022, p. 119) sobre a necessidade de aperfeiçoamento dos modelos contemporâneos.

Paulo Junior (2022, p. 41) denomina, tomando emprestada a expressão de Rui Cunha Martins, como paradigma da "concomitância do novo". As transformações propostas para o ANPC devem emergir do contexto sociojurídico brasileiro atual, estabelecendo relação de contiguidade entre práticas estabelecidas e inovações metodológicas, sem representar ruptura definitiva com os modelos tradicionais.

3.4.1 Resistências Culturais e Estratégias de Superação

As resistências culturais à implementação da consensualidade encontram-se diagnosticadas por Silva e Romão (2023, p. 146), sobre as "desconfianças, internas e externas, que pairam sobre a via negocial" . Porto (2022) aprofunda esta análise identificando quatro causas específicas da cultura repressiva:

(i) legado histórico da Administração Pública como centro de exercício da autoridade estatal; (ii) compreensão da prerrogativa sancionada como dever-poder; (iii) valorização dos efeitos da sanção administrativa; e (iv) demanda repressiva tanto por parte da própria Administração Pública quanto pelos órgãos de controle (Porto, 2022, p. 119).

Tais resistências não são um fenômeno recente, mas uma barreira histórica na trajetória do Ministério Público, pois já em 2014, em análise pioneira sobre a necessidade de uma postura mais resolutiva, Alexandre Gavronski e Gregório Assagra de Almeida identificavam uma "resistência apriorística de um número considerável de membros a esses métodos", reforçando um "modelo essencialmente demandista" que limitava a atuação institucional ao ajuizamento de ações (Gavronski; Almeida, 2014, p. 66).

Essa mentalidade de Ministério Público herdada do período anterior à Constituição (Gavronski; Almeida, 2014, p. 68), é perfeitamente capturada pelo Professor e Juiz Fernando Gajardoni ao descrever a dificuldade de quem defende a consensualidade. Segundo ele, a busca por soluções negociadas é frequentemente vista por operadores mais tradicionais como uma tentativa de "misturar alhos com bugalhos pra tentar salvar uma má legislação", em vez de ser reconhecida como uma ferramenta legítima e eficiente de resolução de conflitos (Conselho Nacional do Ministério Público, 2024).

Essa postura, embora compreensível do ponto de vista do controle (Cukiert; 2024, p.186), em analogia ao contexto do TCU, foram desenvolvidas jurisprudências restritivas sobre contratações flexíveis, exigindo níveis de justificação e procedimentalização que por vezes aproximam a contratação direta dos rigores da licitação. Esta postura, embora compreensível do ponto de vista do controle, pode criar desincentivos à utilização de instrumentos consensuais se não for adequadamente calibrada para reconhecer as especificidades e vantagens da negociação administrativa.

A superação dessas resistências demanda estratégia multidimensional que inclui capacitação sistemática, demonstração empírica de efetividade através de implementação piloto, desenvolvimento de liderança institucional e comunicação estratégica adequada. Como

observa Barbosa (2022, p. 240), a transformação em curso representa "superação de uma mentalidade adversarial, que vigorou durante décadas, cedendo lugar a uma nova ótica consistente na resolução consensual de conflitos".

É imperativo reconhecer que a ampliação dos poderes consensuais do Ministério Público não é isenta de riscos. A transição de um poder-dever vinculado para uma atuação com maior margem de discricionariedade convoca um debate sobre os limites e o controle (accountability) da instituição. O principal risco, apontado por parte da doutrina, é o de uma eventual arbitrariedade na oferta ou recusa do acordo, ou a celebração de acordos que, sob a aparência de eficiência, possam gerar uma percepção de impunidade. A necessidade de balizar essa nova margem de atuação é premente, pois, como adverte Emerson Garcia (2022, p. 41):

Ainda que se reconheça uma ampla margem de discricionariedade na valoração dos pressupostos que autorizam a celebração do acordo de não persecução cível, essa não poderá descambar para a arbitrariedade, devendo o órgão do Ministério Público, ao recusar a sua celebração, fazê-lo de forma fundamentada (Garcia, 2022, p. 41).

Contudo, é precisamente a existência desses riscos e a exigência de uma decisão fundamentada que demonstram a insuficiência de uma consensualidade simples e a necessidade de uma consensualidade elaborada e procedimentalizada. A negociação bilateral e informal, sem um método claro, está suscetível aos perigos do arbítrio. O protocolo tripartite, aqui sistematizado, funciona como a principal salvaguarda institucional para mitigar esses limites e garantir a devida motivação.

A adoção de um procedimento estruturado, portanto, emerge não como um excesso de formalismo, mas como a principal salvaguarda para a legitimidade da atuação ministerial. Conforme defendem Silva e Romão (2023, p. 148):

A procedimentalização não deve ser vista como um entrave burocrático, mas como uma garantia fundamental. É por meio do procedimento que se assegura a isonomia, a transparência, a motivação e a participação social, conferindo legitimidade às soluções consensuais e protegendo tanto o agente público quanto o particular da informalidade e da insegurança jurídica.

Nesse sentido, o protocolo tripartite aqui sistematizado funciona como a principal salvaguarda institucional para mitigar os limites da discricionariedade e concretizar as garantias apontadas, onde cada fase metodológica desempenha um papel fundamental na construção da legitimidade do acordo.

Primeiramente, a Fase Preparatória de diagnóstico técnico atende diretamente à exigência de uma decisão fundamentada, mitigando o risco de arbitrariedade. Ao fazê-lo, ela concretiza o próprio direito fundamental à boa administração, que, como leciona Juarez Freitas (2014, p. 87), repele o decisionismo e exige decisões motivadas não apenas pela legalidade, mas pela sua adequação técnica para produzir o melhor resultado. Nas palavras do autor:

A boa administração pública repele o decisionismo e exige decisões devidamente motivadas, nas quais a escolha da autoridade seja justificada não apenas pela legalidade estrita, mas também pela sua adequação técnica e pela sua capacidade de produzir o melhor resultado possível para o interesse público. A motivação é, assim, uma garantia contra o arbítrio.

Em segundo lugar, a Fase Construtiva, ao promover a participação de múltiplos atores como o ente lesado e os órgãos de controle, materializa um modelo de deliberação conjunta que dilui a concentração de poder e mitiga o risco de captura. Essa abordagem encontra forte respaldo teórico no conceito de decisão coordenada, que, segundo Magno Federici Gomes e Leandro Nascimento Gomes (2022, p. 193), representa um avanço significativo na governança pública:

A decisão coordenada representa um avanço na governança pública ao substituir a lógica da decisão isolada e setorial por um modelo de deliberação conjunta. Ao reunir os diferentes órgãos e entidades com competências sobre a matéria, promove-se não apenas a eficiência, mas também a legitimidade da solução, que passa a ser fruto de uma construção dialógica e transparente, reduzindo os riscos de visões unilaterais e de captura (Gomes, 2022, p. 193).

Por fim, a Fase Formalizadora, com sua cadeia de validação múltipla que inclui a manifestação de órgãos de controle, estabelece um robusto sistema de freios e contrapesos. A participação de instituições como o Tribunal de Contas não deve ser vista como um entrave, mas como um selo de qualidade e segurança para o acordo. Na visão de Bruno Dantas (2023, p. 72), essa participação é um elemento que fortalece a própria solução consensual:

A participação dos órgãos de controle nos processos de solução consensual não deve ser vista como uma interferência, mas como um elemento de segurança e legitimação. O controle prévio ou concomitante permite avaliar a vantajosidade do acordo para o erário e a conformidade dos termos pactuados com o interesse público, conferindo maior robustez à solução e prevenindo questionamentos futuros.

3.4.2 Capacitação de Operadores para Consensualidade Elaborada

A implementação bem-sucedida da consensualidade elaborada depende de um requisito essencial: a capacitação adequada de seus operadores. Este desafio transcende o mero domínio da técnica, exigindo o desenvolvimento de novas competências e, fundamentalmente, uma mudança na cultura jurídica historicamente adversarial. A deficiência na preparação técnica, já identificada como um obstáculo à efetividade dos métodos consensuais (Porto, 2022, p. 113), revela uma lacuna estrutural na formação dos profissionais do direito no Brasil.

Esta carência é um diagnóstico compartilhado tanto pela academia quanto pela prática ministerial. O Promotor de Justiça Landolfo Andrade, em sua análise da implementação do ANPC, é enfático ao afirmar que "nós não somos preparados pra isso [...] a faculdade aqui no Brasil não prepara o operador do direito pro método negociar, só pro método adversarial" (Conselho Nacional do Ministério Público, 2024).

Essa constatação prática evidencia que a resistência à consensualidade não deriva apenas de entraves normativos, mas de uma mentalidade moldada por décadas de uma cultura de litigiosidade. Tal cenário exige que o Ministério Público ingresse em uma "nova fase, em que são fundamentais os resultados adequados e efetivos da sua atuação funcional", superando a postura de simplesmente ajuizar a ação e transferir o problema ao Judiciário (Almeida; Beltrame; Romano, 2015, p. 115)

Essa realidade impõe ao Ministério Público um dever institucional de liderar essa transformação cultural. A necessidade de capacitação é um dos pilares da Política Nacional de Incentivo à Autocomposição desde sua origem, como previsto no Art. 2º, I, da Resolução CNMP nº 118/2014, e que é reafirmada de forma especializada na normativa que rege o ANPC. A Resolução CNMP nº 306/2025, ao prever em seu artigo 13 a possibilidade de o promotor natural solicitar auxílio de membros com formação específica ou de núcleos especializados em autocomposição, reconhece formalmente que a negociação em improbidade administrativa é uma atividade complexa que demanda expertise.

Essa evolução normativa sustenta a visão de Gregório Assagra de Almeida, ou seja, a concretização do novo perfil constitucional do MP — mais resolutivo e dialógico — torna a "capacitação dos membros e servidores da instituição para a resolução das controvérsias, conflitos e problemas pelo diálogo e pelo consenso [...] um caminho necessário a ser trilhado" (Almeida; Beltrame; Romano, 2014, p. 95).

Portanto, a institucionalização da consensualidade depende intrinsecamente do desenvolvimento de competências que incluem, mas não se esgotam, em habilidades de negociação, mediação e gestão de conflitos. A superação das resistências culturais e a efetivação do ANPC como instrumento de pacificação social passam, invariavelmente, por um investimento contínuo e estratégico na formação de uma nova geração de operadores do direito, aptos a manejar tanto as ferramentas do litígio quanto as do consenso.

3.4.3 Projeções de Desenvolvimento do Instituto

As perspectivas de desenvolvimento fundamentam-se na análise de Silva e Romão (2023, p. 171), que identificam no procedimento proposto, apesar de sua simplicidade, potencial significativo para consolidar a consensualidade administrativa como metodologia efetiva de gestão pública, configurando alternativa legítima a ser incorporada pelos administradores públicos em suas práticas decisórias.

A projeção de desenvolvimento da consensualidade elaborada encontra fundamentação na própria evolução histórica do Ministério Público brasileiro, que acompanhou "as transformações orgânicas e operacionais do Estado nacional e dos modelos prevalentes de administração pública" (Wanis, 2023, p. 476). A transição do modelo patrimonialista para o burocrático, e deste para o gerencial, demonstra a capacidade adaptativa institucional que sustenta a viabilidade de evolução para a Nova Governança Pública através da consensualidade elaborada.

A consensualidade elaborada deve ser implementada com consciência crítica de suas limitações intrínsecas. Paulo Junior (2020, p. 140) alerta que "qualquer destas alternativas, por mais promissora que seja, consagrar-se-á sempre a enfrentar apenas uma parte da plêiade conflitual, não havendo um método universalmente adequado".

A implementação da consensualidade elaborada contribui para criação do que Wanis (2023, p. 478) denomina "círculo virtuoso de integridade pública", onde práticas consensuais estruturadas "retroalimentam um sistema de integridade, que deve ser a base de toda atividade pública". Esta perspectiva sistêmica sugere que o ANPC consensualmente elaborado projeta-se para além de seus efeitos imediatos, contribuindo para uma mudança importante na administração pública brasileira.

34.4.4 Experiência Internacional Comparada

A experiência internacional oferece modelos de consensualidade estruturada que podem superar resistências culturais à negociação. Um exemplo notável é a *Convention Judiciaire d'Intérêt Public (CJIP)* francesa, introduzida pela Lei "Sapin II" de 2016.

Diferentemente do modelo americano de ampla discricionariedade, a CJIP é um dispositivo transacional com contornos e controles bem definidos. O acordo, proposto pelo Ministério Público francês, prevê obrigações objetivas, como o pagamento de uma multa de interesse público limitada a 30% do faturamento anual da pessoa jurídica e a implementação de um programa de conformidade sob a supervisão da Agência Francesa Anticorrupção (France, 2023). O sucesso do modelo foi tão grande que, em 2020, ele foi expandido para incluir também os crimes ambientais, demonstrando a eficácia de protocolos consensuais estruturados.

O modelo americano de ampla discricionariedade persecutória, embora mais célere, enfrenta críticas crescentes sobre *accountability* e uniformidade de tratamento. Como documenta Arlen Jennifer (2016, p. 194), os Acordos de Não Processamento e Acordos de Acusação Diferida (D/NPAs) americanos "envolvem o exercício de poder governamental discricionário em todas as etapas", criando sistema onde "os direitos dos réus individuais podem variar significativamente como resultado das diferenças nas preferências e objetivos dos promotores individuais". Esta discricionariedade ampla gera o que Arlen denomina "corporate mandates" que frequentemente excedem limitações legais formais.

Enquanto Arlen (2016, p. 231-232) identifica a necessidade de supervisão institucional para limitar discricionariedade excessiva, o modelo francês demonstra operacionalização concreta dessa supervisão. Lima (2022, p. 156) confirma que protocolos consensuais estruturados apresentam maior legitimidade institucional que modelos discricionários.

A experiência francesa valida as três fases da consensualidade elaborada: análise preparatória (verificação ministerial prévia), construção colaborativa (estruturação de obrigações) e formalização (validação judicial qualificada). Para o Brasil, a síntese sugere incorporar elementos estruturantes franceses enquanto evita discricionariedade americana, aproveitando a tradição jurídica brasileira de influência francesa.

A lição internacional sustenta que a consensualidade elaborada pode superar limitações de modelos excessivamente discricionários ou judicializados (Arlen; Kahan, 2017, p. 385-387).

3.5 Efeitos Sistêmicos e Prospectivos

A análise desenvolvida ao longo deste capítulo, fundamentada em bases normativas, teóricas e em práticas institucionais, permite concluir que a consensualidade elaborada na formação do ANPC não representa uma ruptura, mas sim a sistematização e o aprofundamento de um movimento já em curso em diversas unidades do Ministério Público. Ela oferece um modelo metodológico para qualificar práticas que buscam um novo paradigma de atuação ministerial, com relevantes efeitos sistêmicos.

Primeiramente, a implementação do protocolo proposto contribui para consolidar a transição do "modelo prevalentemente desplanejado, repressivo e judicializante" para uma abordagem de "atuação em rede, participação [...] e priorização da prevenção" (Wanis, 2023, p. 477). O protocolo, portanto, serve como um framework para operacionalizar o direito fundamental à boa administração (Freitas, 2014, p. 21-22), alinhando-se às iniciativas de vanguarda que já buscam essa transformação.

Em segundo lugar, a superioridade deste modelo estruturado, já observada em práticas ministeriais pontuais, é validada por dados empíricos. A performance de instrumentos consensuais, como os da PGFN (Brasil, 2025), quando contrastada com a baixa efetividade dos processos tradicionais de improbidade (Wanis, 2023, p. 477), demonstra que a sistematização de práticas consensuais é uma resposta pragmática e urgente para a modernização da tutela da probidade. O protocolo oferece um caminho seguro para navegar no que a Promotora Rita Tourinho descreve como um "sistema sancionador esquizofrênico" (Conselho Nacional do Ministério Público 2025).

Por fim, a consensualidade elaborada oferece uma solução metodológica para as lacunas da Lei 14.230/2021. Ela permite que a negociação seja, como defende o Promotor Landolfo Andrade, "feita de maneira transversal", abordando de forma integrada os aspectos cíveis e administrativos do mesmo fato (Conselho Nacional do Ministério Público, 2024). Essa abordagem sistêmica, já praticada por núcleos especializados como o

COMPOR/MPMG, é a essência da nova compreensão sobre a administração pública democrática.

Como contribuição ao debate já existente, a distinção entre consensualidade simples e elaborada e a sistematização do protocolo tripartite oferecem um framework analítico. Na prática, sua maior adoção no âmbito ministerial pode ajudar a consolidar um novo paradigma para todo o setor público. É chegada a hora, como metaforicamente conclui Megna (2015, p. 26), de que as instituições estatais, cada qual em sua esfera de atribuição, encarem "que se abriu o oceano da consensualidade".

Para o Ministério Público, isso significa "reposicionar suas velas" não para se confundir com a Administração Pública, mas para navegar com sua própria autonomia, utilizando a Atuação Resolutiva como bússola para consolidar a cultura de eficiência, transparência e participação democrática na tutela dos interesses públicos primários, razão primeira de seu papel na fiscalização da ordem jurídica justa.

CONCLUSÃO

Ao final desta investigação, retoma-se a questão central que a orientou: como superar as limitações da consensualidade simples na formação do Acordo de Não Persecução Civil (ANPC) para maximizar sua efetividade?

A pesquisa permitiu confirmar a hipótese de que uma abordagem metodológica estruturada, aqui denominada consensualidade elaborada, oferece uma alternativa mais robusta e segura para a tutela da probidade, alinhando-se a um movimento de qualificação da atuação ministerial já em curso. A sistematização de práticas consensuais, demonstrou-se, é uma resposta necessária e urgente aos desafios contemporâneos da tutela da probidade.

As premissas basilares que assentam os resultados alcançados foram construídas ao longo da dissertação. Primeiramente, o estudo sobre o microsistema da improbidade administrativa demonstrou que o modelo tradicional, anterior à reforma de 2021, gerava profunda insegurança jurídica. A excessiva abertura dos tipos e a ausência de um dolo específico resultaram em um volume massivo de ações, com baixíssimo índice de recuperação de ativos. O cenário pós-Lei 14.230/2021, por sua vez, ao institucionalizar o consenso, também trouxe novas complexidades, como um ônus probatório mais sofisticado que tornou a via adversarial mais longa e de resultado incerto. Portanto, a justiça negociada deixou de ser uma opção para se tornar uma ferramenta estratégica de eficiência.

A análise da evolução do consensualismo no direito brasileiro, em segundo lugar, mostrou que o ANPC não é um fenômeno isolado, mas a culminação de uma longa trajetória de valorização do diálogo na esfera pública, alinhada à moderna concepção de acesso à justiça como um sistema multiportas. Verificou-se, contudo, que a atuação consensual do Ministério Público possui especificidades que a distinguem da consensualidade administrativa em sentido estrito. Concluiu-se que a simples transposição de modelos seria insuficiente, demandando uma metodologia própria que qualifique a passagem de um perfil "demandista" para um "resolutivo".

É precisamente nesta lacuna metodológica que a presente dissertação oferece sua principal contribuição. Longe de propor uma ruptura teórica inédita, o trabalho se dedica a sistematizar e qualificar um movimento já em curso na prática ministerial. O protocolo tripartite proposto, com suas fases preparatória, construtiva e formalizadora, não se contrapõe à regulação existente, como a Resolução CNMP nº 306/2025, mas a operacionaliza.

Aprofundou-se a natureza do ANPC como negócio jurídico processual complexo, cuja formação exige mais do que um encontro bilateral. A metodologia proposta, portanto, organiza um fluxo lógico para o cumprimento seguro dos requisitos legais e normativos, transformando a negociação em um procedimento técnico, previsível e legítimo.

A viabilidade desta metodologia não é meramente teórica, tendo sido verificada na prática por meio da análise de núcleos de vanguarda como o COMPOR/MPMG e o MEDIAR/MPRS, que servem como prova de conceito da capacidade institucional do Ministério Público de atuar como gestor qualificado do processo consensual

Essas estruturas, ao centralizarem a expertise, materializam uma justiça que busca saídas mais inteligentes e céleres. Adicionalmente, a jurisprudência recente dos Tribunais Superiores tem validado soluções criativas que emergem desse ambiente, como a "reengenharia" de sanções, provando que o Poder Judiciário está receptivo a soluções customizadas que atendam de forma mais efetiva ao interesse público.

O viés do trabalho, portanto, é propositivo e pragmático, e sua contribuição teórica reside na distinção entre consensualidade "simples" e "elaborada". A consensualidade elaborada, como defendido, oferece um caminho para superar a lógica puramente punitiva, permitindo a construção de soluções que garantam a devolução de valores, sancionem de forma proporcional e, fundamentalmente, previnam novos ilícitos. Este modelo se contrapõe diretamente à cultura adversarial ainda vigente, que insiste em transformar o conflito em processo e investe de forma insuficiente em saídas consensuais capazes de gerar impacto social real e duradouro.

Em suma, a efetividade do ANPC está intrinsecamente ligada à qualificação de seu processo de formação. A consensualidade elaborada, ao sistematizar os procedimentos, incorporar a participação de múltiplos atores e se amparar em uma dogmática sólida, é uma proposta de contribuição robusta para o fortalecimento da justiça negociada no Brasil. Por isso, urge deslocar o eixo da prática forense para o fortalecimento da consensualidade como política pública de justiça, com foco em resultados materialmente justos e transformadores, tudo em prol dos interesses públicos primários envolvidos, da recomposição ao erário e da conformação aos postulados da eficiência e eficácia no seio da Administração.

Os modelos de justiça multiportas, os métodos alternativos de resolução de litígios e as ferramentas de consensualidade já são mais do que mera realidade normativa no Brasil. A experiência revela a necessidade e a pertinência dos meios autocompositivos, os quais já indicam, conforme demonstrado no decorrer deste trabalho, as vantagens ao erário e à conformação dos direitos e interesses públicos envolvidos.

O consensualismo é realidade incontestável. Seu aprimoramento, dever da academia. A caminhada começa com o enfrentamento e a busca de soluções. O caminho é longo, mas começa com os primeiros passos. Aqui ousamos pisar em prol de um novo caminho: inexorável e necessário, consentâneo aos novos tempos.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Obras

ABI-EÇAB, Pedro Colaneri; OTSUKA, Walter TiyozzoLinzmayr. Comunicação não-violenta como ferramenta para a resolutividade do Ministério Público. **Revista Jurídica da Corregedoria Nacional do Ministério Público**: Coletânea Especial de Fomento à Resolutividade: Estímulo à Atuação Resolutiva, Brasília, DF, 2023. p. 384-400.

ALENCAR, Carlos Higino Ribeiro de; GICO JÚNIOR, Ivo. Corrupção e judiciário: a (in)eficácia do sistema judicial no combate à corrupção. **Revista de Direito da Fundação Getúlio Vargas**, São Paulo, v. 7, n. 1, p. 75-98, jan./jun. 2011.

ALI, Shahla F. Nudging Civil Justice: Examining Voluntary and Mandatory Court Mediation User Experience in Twelve Regions. **Cardozo Journal of Conflict Resolution**, v. 19, n. 2, p. 269-288, 2018. Disponível em: <https://ssrn.com/abstract=3216266>. Acesso em: 10 jun. 2025.

ALMEIDA, Gregório Assagra de; BELTRAME, Martha Silva; ROMANO, Michel Betenjane. Novo perfil constitucional do Ministério Público - Negociação e Mediação e a postura resolutiva e protagonista do Ministério Público na resolução consensual das controvérsias, conflitos e problemas. In: **Manual de Negociação e Mediação para Membros do Ministério Público**. 2. ed. Brasília: CNMP, 2014. p. 89-133.

ALMEIDA, Gregório Assagra de; OLIVEIRA, Igor Lima Goettenauer de. Mecanismos Autocompositivos no Sistema de Justiça. In: CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO (Brasil). **Manual de Negociação e Mediação para Membros do Ministério Público**. 2. ed. Brasília, DF: CNMP, 2015. p. 73-85.

ALMEIDA, Gregório Assagra de. O Ministério Público no neoconstitucionalismo: perfil constitucional e alguns fatores de ampliação de sua legitimação social. **Revista do Ministério Público do Rio de Janeiro**, Rio de Janeiro, n. 53, p. 65-115, jul./set. 2014.

ARAS, Vladimir; LUZ, Ilana M. **Lavagem de dinheiro**: comentários à Lei n. 9.613/1998. São Paulo: Almedina, 2023.

ARAÚJO, Alexandra Fuchs de; CUNHA FILHO, Alexandre Jorge Carneiro da. Acordo de não persecução cível: um novo instrumento a serviço do combate à improbidade administrativa. **Revista Digital da Escola Superior da Advocacia da OAB/RJ**, v. 3, ano 3, 2021.

ARAÚJO, Fábio Caldas de. A natureza jurídica do negócio jurídico processual. In: CABRAL, Antonio do Passo; NOGUEIRA, Pedro Henrique (Coord.). São Paulo: Malheiros, 2016.

ARLEN, Jennifer. Prosecuting beyond the rule of law: corporate mandates imposed through deferred prosecution agreements. **Journal of Legal Analysis**, v. 8, n. 1, p. 191-233, jan./mar. 2016.

ARLEN, Jennifer; KAHAN, Marcel. Corporate Governance Regulation through Nonprosecution. **The University of Chicago Law Review**, p. 323-387, 2017.

AZEVEDO, Antônio Junqueira de. *Negócio jurídico: existência, validade e eficácia*. 7. tir. São Paulo: Saraiva, 2010

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de direito administrativo**. 35. ed. São Paulo: Malheiros, 2021.

BARBOSA, Renato Kim. **Dano social decorrente de corrupção e improbidade administrativa**: teoria holística da responsabilidade civil. 2021. Tese (Doutorado em Direito Civil) - Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2021.

BARBOSA, Renato K. **Corrupção e Dano Social**: Análise da Responsabilidade Civil Inclusive na Nova Lei de Improbidade Administrativa. São Paulo: Grupo Almedina, 2022.

BARROS, Marcus Aurélio de Freitas; BEZERRA, Paulo Rogério dos Santos; QUEIROZ, Nouraide Fernandes Rocha de. *NUPA: a autocomposição na prática do Ministério Público do Estado do Rio Grande do Norte*. Natal: MPRN, 2019. E-book

BARROS FILHO, Wilson Accioli de. **Acordos Administrativos no âmbito dos Precatórios Requisitórios Judiciais**: um estudo dos modelos adotados por entes federados à luz do consensualismo. 2019. Dissertação (Mestrado em Direito) - Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo - São Paulo, 2019.

BATISTA JÚNIOR, Onofre Alves; CAMPOS, Sarah. A administração pública consensual na modernidade líquida. **Fórum Administrativo**, Belo Horizonte, v. 14, n. 155, p. 31-43, jan. 2014.

BAUMAN, Zygmunt. **Modernidade líquida**. Tradução Plínio Dentzien. Rio de Janeiro: Zahar, 2001. Disponível em: https://www.academia.edu/96724521/Zygmunt_Bauman_Modernidade_Liquida. Acesso em: 01 maio de 2025.

BERNARDES, Livia Heringer Pervidor; CARNEIRO, Yandriá Gaudio. **As ondas de acesso à justiça de Mauro Cappelletti e o acesso transacional à justiça**. In: CONGRESSO DE PROCESSO CIVIL INTERNACIONAL, 3., 2018, Vitória. Anais [...]. Vitória: [s.n.], 2018. p. 195-206.

BEZERRA, Marcos Otávio. **Corrupção**: Um estudo sobre poder público e relações pessoais no Brasil. Rio de Janeiro: Relume-Dumará, 2018.

BINENBOJM, Gustavo. A consensualidade administrativa como técnica juridicamente adequada de gestão eficiente de interesses sociais. **Revista Eletrônica da Procuradoria Geral do Estado do Rio de Janeiro - PGE-RJ**, Rio de Janeiro, v. 3, n. 3, p. 1-7, set./dez. 2020.

BINENBOJM, Gustavo. O giro pragmático do direito administrativo brasileiro: uma análise empírica das transformações da transferência administrativa. **Revista de Direito Administrativo**, Rio de Janeiro, v. 3, p. 777-812, set./dez. 2023.

BINENBOJM, Gustavo. **Poder de polícia, ordenação, regulação**: transformações político-jurídicas, econômicas e institucionais do direito administrativo ordenador. 3. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2023.

BINENBOJM, Gustavo. **Uma teoria do direito administrativo**: direitos fundamentais, democracia e constitucionalização. 3. ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2014.

BITENCOURT NETO, Eurico. **Improbidade administrativa e violação de princípios**. Belo Horizonte: Del Rey, 2005.

BRAGA NETO, Adolfo. A Mediação e a Administração Pública. 2020. Dissertação (Mestrado em Direito) - Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 2020.

BRANCO, André Soares de Azevedo. **Standards de prova nas ações de improbidade administrativa**. 2022. Dissertação (Mestrado em Direito Processual) - Universidade Federal do Espírito Santo, Centro de Ciências Jurídicas e Econômicas, Vitória, 2022.

BRANDÃO, Priscila Carlos. Análise do Índice de Percepção da Corrupção. **Transparência Internacional Brasil**, 2024.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de Direito Administrativo**. 36. ed. São Paulo: Atlas, 2022.

CASTELLS, Manuel. **A sociedade em rede**. 6. ed. rev. e ampl. São Paulo: Paz e Terra, [s.d.]. v. 1. (A era da informação: economia, sociedade e cultura).

CAPPELLETTI, Mauro; GARTH, Bryant. **Acesso à justiça**. Tradução de Ellen Gracie Northfleet. Porto Alegre: S. A. Fabris, 1988. Título original: Access to Justice: The Worldwide Movement to Make Rights Effective.

CHEMIM, Rodrigo. **Mãos Limpas e Lava Jato**: a corrupção se olha no espelho. Porto Alegre: CDG, 2020.

COUTINHO, Pedro. Ex-procurador que confessou desvio de R\$ 1.1 milhão firma acordo de R\$200 mil e se livra de ações. **Olhar Direto**, Cuiabá, 23 jul. 2025. Seção Jurídico. Disponível em: <https://www.olhardireto.com.br/juridico/noticias/exibir.asp?id=59816>. Acesso em: 12 ago. 2025.

CRISTÓVAM, José Sérgio da Silva; EIDT, Elisa Berton. A autorização legal para realização de acordos pela Administração Pública e a sua aplicação no âmbito das câmaras administrativas. **Revista Jurídica da Procuradoria-Geral do Estado do Paraná**, Curitiba, n. 11, p. 73-74, 2020.

CUKIERT, Tamara. **O espaço de negociação do gestor público em contratações públicas flexíveis**. 2024. Dissertação (Mestrado em Direito) - Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2024.

CUNHA, Leonardo Carneiro da. **Negócios jurídicos processuais**. 2. ed. Salvador: JusPodivm, 2016.

CUNHA FILHO, Alexandre Jorge Carneiro da. (Coord). Governança pública e ação consensual na atualidade. In: CUNHA FILHO, Alexandre Jorge Carneiro da; ISSA, Rafael Hamze; SCHWIND, Rafael Wallbach (Coord.). **Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro**: anotada. 2. ed. São Paulo: Quartier Latin, 2022. p. 162-174.

CUNHA, Leonardo Carneiro da. **Código de Processo Civil Comentado - 2ª Edição 2025**. 2. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2025.

DANTAS, Bruno. **Consensualismo na administração pública e regulação**: reflexões para um direito administrativo do século XXI. Prefácio de Gilmar Ferreira Mendes. Belo Horizonte: Fórum, 2023.

DANTAS, Bruno. Acordos administrativos e o controle pelo TCU. **Revista Consultor Jurídico**, São Paulo, 10 fev. 2023.

DIDIER JR., Fredie; CABRAL, Antonio do Passo. **Negócios Jurídicos Processuais Atípicos e Execução**. Revista do Ministério Público do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, n. 67, p. 137-185., jan./marc. 2018.

DIDIER JR., Fredie. Ensaio sobre os negócios jurídicos processuais. 3. ed. rev. e ampl. Salvador: JusPodivm, 2023.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. 38. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2025.

DORNELLES, Marcelo Lemos; RODRIGUES, Ricardo Schinestsck. A experiência do MEDIAR (MPRS) e a cultura institucional da resolutividade. **Revista Jurídica da Corregedoria Nacional do Ministério Público**: Coletânea Especial de Fomento à Resolutividade, Brasília, DF, n. 21, p. 264-281, 2024.

DURKHEIM, Émile. **Educação e Sociologia**. Tradução de StephaniaMatousek. Petrópolis: Vozes, 2008.

FASSIO, Rafael Carvalho de, VanderléiaRadaelli, Eduardo De Azevedo, and Karina Díaz 2021. Revisitando as compras públicas de inovação no Brasil: oportunidades jurídicas e institucionais. <https://doi.org/10.18235/0003622>

FAORO, Raymundo. **Os donos do poder**: formação do patronato político brasileiro. 5. ed. São Paulo: Globo, 2001.

FARIA, Lazzardo. O princípio da indisponibilidade do interesse público e a consensualidade no direito administrativo. **Revista de Direito Administrativo**, Rio de Janeiro, v. 272, p. 141-157, maio/ago. 2019.

FARIA, Lazzardo Antônio de. **Eficiência versus segurança jurídica na modulação das prerrogativas da Administração Pública**. São Paulo: Fórum, 2022.

FAZZIO JÚNIOR, Waldo. **Improbidade Administrativa e Crimes de Prefeitos**. 2. ed. São Paulo: Atlas, 2000.

FERRAZ, Leslie Shérída. Acesso à Justiça e processamento de demandas de telefonia: o dilema dos Juizados Especiais Cíveis no Brasil. Revista CNJ, Brasília, v. 1, n. 1, p. 52-60, 2014.

FERRAZ, Luciano. Controle consensual da administração pública e suspensão do processo administrativo disciplinar (SUSPAD): a experiência do município de Belo Horizonte. **Revista Interesse Público**, Belo Horizonte, v. 22, n. 122, jul./ago. 2020.

FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. A corrupção como fenômeno social e político. **Revista de Direito Administrativo**, Rio de Janeiro, v. 185, p. 1-18, jul./set. 1991.

FERREIRA, Vivian Maria Pereira. **A moralidade administrativa e a responsabilização judicial do agente político**: um estudo sobre a improbidade administrativa no Brasil. 2020. 313 f. Tese (Doutorado em Direito do Estado) – Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2020.

FISHER, Roger; URY, William; PATTON, Bruce. Como chegar ao sim: como negociar acordos sem fazer concessões. 3. ed. rev. e atual. Rio de Janeiro: Solomon, 2014.

FILGUEIRAS, Fernando. **Corrupção, Democracia e Legitimidade**. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2008.

FRANCE. Ministère de la Justice. **Conventions judiciaires d'intérêt public**. Paris: Ministère de la Justice, 2023. Publicado em 12 maio 2023, atualizado em 22 maio 2025. Disponível em: <https://www.justice.gouv.fr/documentation/ressources/conventions-judiciaires-dinteret-public>. Acesso em: 12 maio. 2025.

FREITAS, Juarez. **Direito Fundamental à Boa Administração Pública**. 3. ed. São Paulo: Malheiros, 2014.

GAJARDONI, Fernando da Fonseca. **Flexibilização Procedimental: Um Novo Enfoque para o Estudo do Procedimento em Matéria Processual**. São Paulo: Atlas, 2007.

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

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**, nº 66, p. 29-82, out./dez. 2017.

GARCIA, Emerson. Acordo de não persecução cível: a negativa de celebração é suscetível de revisão? **Revista do Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro**, Rio de Janeiro, n. 83, p. 35-53, jan./mar. 2022.

GIRALDES, Alexandre Lins. Cabimento da Mediação e Conciliação no Direito Administrativo. In: PERLINGEIRO, Ricardo; DUARTE, Fernanda; IORIO, Rafael (Org.). **Estudos sobre Justiça Administrativa**. 1. ed. Niterói: Núcleo de Pesquisa e Extensão sobre Ciências do Poder Judiciário (Nupej), 2020. p. 312.

GOMES, Magno Federici; GOMES, Leandro Nascimento. Decisão coordenada e governança conciliativa: instrumentos de consensualidade administrativa. **Revista Brasileira de Políticas Públicas**, Brasília, v. 12, n. 1, p. 186-204, abr. 2022.

GOMES JÚNIOR, Luiz Manoel; LIMA, Diego de Araújo. Acordo de Não Persecução Cível. Aspectos teóricos e práticos: com as alterações da Lei. 14.230, de 25 de outubro de 2021. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2021.

GAVRONSKI, Alexandre Amaral; ALMEIDA, Gregório Assagra de. O movimento do acesso à Justiça no Brasil e o Ministério Público. In: CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO. Manual de negociação e mediação para membros do Ministério Público. 2. ed. Brasília, DF: CNMP, 2015. p. 37-69.

GUERRA, Sérgio. **Discrecionalidade, regulação e reflexividade**: uma nova teoria sobre as escolhas administrativas. 3. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2016.

GUERRA, Sérgio; PALMA, Juliana Bonacorsi de. Art. 26 da LINDB - Novo regime jurídico de negociação com a Administração Pública. **Revista de Direito Administrativo**, Rio de

Janeiro, Edição Especial: Direito Público na Lei de Introdução às Normas de Direito Brasileiro - LINDB (Lei nº 13.655/2018), p. 135-169, nov. 2018.

HILL JUNIOR, Stephen L. Acordos de Suspensão da Acusação: a experiência dos EUA e o potencial do Reino Unido. **Dentons**, Reino Unido/EUA, 14 jul. 2014. Disponível em: <https://www.lexology.com/library/detail.aspx?g=4f0cc529-bfdb-49c3-ac8d-e989e87fc84a>. Acesso em: 12 jun. 2025.

HOLANDA, Sérgio Buarque de. **Raízes do Brasil**. 26. ed. São Paulo: Companhia das Letras, 1995.

JUSTEN FILHO, Marçal. **Curso de Direito Administrativo**. 1. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2025.

JUSTEN FILHO, Marçal. O consensualismo é consenso: em defesa da SECEX Consenso. **Migalhas**, 2024. Disponível em: <https://www.migalhas.com.br/depeso/411026/o-consensualismo-e-consenso-em-defesa-da-sec-exconsenso>. Acesso em: 20 maio 2025.

KAUFMANN, Daniel. **Myths and Realities of Governance and Corruption**. Munich: Munich Personal RePEc Archive, Oct. 2005. (MPRA Paper n. 8089). Disponível em: <https://mpra.ub.uni-muenchen.de/8089/>. Acesso em: 05 ago. 2025.

LANE, Renata. **Acordo de não persecução penal e cível**: anotações sobre a instrução normativa nº 02/2020 do Ministério Público do Estado do Ceará. Fortaleza: Editora Mucuripe, 2021.

LEAL JUNIOR, João Carlos; PENHA, Marcos André Bruxel. A consensualidade e os meios autocompositivos de solução de conflitos na administração pública. **Revista de Direito Administrativo Contemporâneo**, v. 10, n. 69, p. 47-58, 2022.

LEMONS, Átila. MPMG lança programa Compondo em Maio. **Átila Lemos**, 11 abr. 2023. Disponível em: https://atilalemons.com.br/2023/04/11/mpmg-lanca-programa-compondo-em-maio/#google_vignette. Acesso em 09 ago. 2025.

LIMA, Diego de Araújo; GOMES JUNIOR, Luiz Manoel. **Acordo de Não Persecução Cível**. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2022.

LIMA, Felipe Bragantini de. **Convenções no Processo Sancionador**. 2022. Tese (Doutorado em Direito) - Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2022. Disponível em: <https://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/2/2137/tde-20092022-164749/pt-br.php>. Acesso em: 16 ago. 2025.

MANZANO, Luís Fernando de Moraes. **Da impossibilidade de responsabilização de pessoa jurídica por ato de improbidade administrativa**. Belo Horizonte: D'Plácido, 2022.

MARQUES NETO, Floriano de Azevedo; FREITAS, Rafael Vêras de. **Comentários à Lei nº 13.655/2018** (Lei da Segurança para a Inovação Pública). Belo Horizonte: Fórum, 2019.

MARRARA, Thiago. Acordos de leniência no processo administrativo brasileiro: modalidades, regime jurídico e problemas emergentes. **Revista Digital de Direito Administrativo**, v. 2, n. 2, p. 509-527, 2015.

MARTINS JUNIOR, Wallace Paiva. **Proibidade Administrativa**. 5. ed. São Paulo: Saraiva, 2022.

MARTINS JUNIOR, Wallace Paiva. Acordo de não persecução cível. In: BARROS, Francisco Dirceu et al. (coord.). **Acordos de não persecução penal e cível**. Salvador: JusPodivm, 2021. p. 336.

MARTINS, Luciano Luz Badini; ALVARENGA, Luciano José. Ministério Público e atuação conforme territorialidade ecossistêmica: as promotorias de justiça hidrográficas. In: ALMEIDA, Gregório Assagra de; SOARES JÚNIOR, Jarbas; BADINI, Luciano (Coord.). **Manual de Negociação e Mediação para Membros do Ministério Público**. Brasília: Conselho Nacional do Ministério Público, 2014. p. 128-144

MAZZUOLI, Valerio; ANDRADE, Landolfo. Incorporação das convenções de combate à corrupção no direito brasileiro e a Lei de Improbidade Administrativa. **Revista de Direito Administrativo**, Rio de Janeiro, v. 283, n. 3, p. 179-206, set./dez. 2024.

MEDAUAR, Odete. **O direito administrativo em evolução**. 3. ed. Brasília: Gazeta Jurídica, 2017.

MEDAUAR, Odete. **Direito administrativo moderno**. 18. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2014.

MEDEIROS, Alice Bernardo Voronoff de. **Por um discurso de justificação e aplicação para o Direito administrativo sancionador no Brasil**. 2017. 279 f. Tese (Doutorado em Direito Público) - Faculdade de Direito, Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2017.

MEGNA, Bruno Lopes. A Administração Pública e os meios consensuais de solução de conflitos ou "enfrentando o Leviatã nos novos mares da consensualidade". **Revista da Procuradoria-Geral do Estado de São Paulo**, São Paulo, n. 82, p. 1-30, jul./dez. 2015. DOI: 10.22491/0102-8065.2015.v82.538.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro**. 42. ed. São Paulo: Malheiros, 2016.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo**. 32. ed. rev. e atual. até a Emenda Constitucional 84, de 2.12.2014. São Paulo: Malheiros Editores, 2015.

MENDONÇA, André Luiz de Almeida. Recuperação de Ativos e Combate à Corrupção. In: BECHARA, Fábio Ramazzini et al. (Coord.). **Corrupção: diálogos interdisciplinares**. São Paulo: Almedina, 2020.

MODESTO, Paulo. Nepotismo em cargos político-administrativos. **Revista Eletrônica de Direito do Estado (REDE)**, Salvador, Instituto Brasileiro de Direito Público, nº 32, outubro/novembro/dezembro de 2012.

MOHALLEM, Michael F. A corrupção eleitoral revelada pela Lava Jato e os direitos políticos no Brasil. In: ROJAS, Claudio Nash; FUCHS, Marie-Cristine (Orgs). **Corrupción, Estado de derecho y derechos humanos**. Bogotá: Fundación Konrad Adenauer, 2019.

MORAES, Paulo Valério Dal Pai. Noções Preliminares. In: CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO. **Manual de negociação e mediação para membros do Ministério Público**. 2. ed. Brasília, DF: CNMP, 2015. p. 17-34.

MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. **Mutações do direito administrativo**. 3. ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2007.

MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. **Curso de Direito Administrativo**. 16. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2014.

MOURA, Gisele Luiza Soares; DUFLOTH, Simone. Centros de Justiça de Solução de Conflitos e Cidadania (CEJUSC): análise da implementação dos métodos consensuais de resolução de conflitos no Brasil. **Revista da AGU**, Brasília-DF, v. 21, n. 03, p. 125-154, jul./set. 2022.

MOURA FÉ, Johanna de Almeida. **Acordos no processo administrativo**. Belo Horizonte: D'Plácido, 2022.

NEVES, Cleuler Barbosa das; FERREIRA FILHO, Paulo Sérgio. Dever de consensualidade na atuação administrativa. **Revista de Informação Legislativa**, Brasília, v. 55, n. 218, p. 63-84, abr./jun. 2018.

NEVES, Daniel Amorim Assumpção; OLIVEIRA, Rafael Carvalho Rezende. **Manual de Improbidade Administrativa**. 10. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2022.

NOHARA, Irene Patrícia Diom. **Direito Administrativo**. 14. ed. Rio de Janeiro: Atlas, 2025.

OLIVEIRA, Andreia Mara de; CASTANHEIRO, Ivan Carneiro. Mediação na administração pública como medida democrática. **Consultor Jurídico**, 27 jul. 2020. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2020-jul-27/mp-debate-mediacao-administracao-publica-medida-democratica/>. Acesso em: 07 jun. 2025.

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, p. 303-322, jan./dez. 2009.

OLIVEIRA, Gustavo Justino de; VENTURINI, Otavio. O uso dos métodos consensuais na Administração Pública do Poder Judiciário. **Consultor Jurídico**, 2021. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2021-nov-14/publico-pragmatico-uso-metodos-consensuais-administracao-publica-poder-judiciario/>. Acesso em: 29 abr. 2025.

OLIVEIRA, Rafael Carvalho Rezende. **Curso de Direito Administrativo**. 13. ed. Rio de Janeiro: Método, 2025.

OLIVEIRA, Rafael Carvalho Rezende; ACOCELLA, Jéssica. **Improbidade Administrativa e a Nova Lei Anticorrupção**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2019.

OLIVEIRA, Rafael Carvalho Rezende; GROTTI, Dinorá Adelaide Musetti. **Estatuto jurídico das estatais: regime jurídico das empresas estatais - Lei 13.303/2016**. 2. ed. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2020.

OSÓRIO, Fábio Medina. **Direito Administrativo Sancionador**. 7. ed. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2022.

OSÓRIO, Fábio Medina. **Teoria da Improbidade Administrativa**. 4. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2018.

PALMA, Juliana Bonacorsi de. **Atuação administrativa consensual**: estudo dos acordos substitutivos no processo administrativo sancionador. 2010. Dissertação (Mestrado em Direito) - Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2010.

PAULO JUNIOR, José Marinho. **Do Ministério Público enquanto meta agência reguladora reflexiva funcional**. 2022. Tese (Doutorado em Direito) - Programa de Pós-graduação em Direito, Curso de Doutorado, Universidade Estácio de Sá, Rio de Janeiro, 2022.

PAULO JUNIOR, José Marinho. Solução consensual de conflitos: panaceia para todos os males? **Revista do Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro**, Rio de Janeiro, n. 77, p. 139-159, jul./set. 2020.

PAZZAGLINI FILHO, Marino. **Lei de Improbidade Administrativa Comentada**: aspectos constitucionais, administrativos, civis, criminais, processuais e de responsabilidade fiscal.. 7. ed. São Paulo: Atlas, 2018.

PAZZAGLINI FILHO, Marino. **Lei de improbidade administrativa comentada e anotada**. 7. ed. São Paulo: Atlas, 2018.

PIERONI, Fabrizio de Lima. **A consensualidade e a Administração Pública**: a auto composição como método adequado para a solução dos conflitos concernentes aos entes públicos. 2018. 191 f. Dissertação (Mestrado em Direito) – Núcleo de Pesquisa em Direito Processual Civil da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo. São Paulo, 2018.

PORTO, Stella Halline. **Celebração de acordos pela Administração Pública**: incentivos, riscos e parâmetros. 2022. Dissertação (Mestrado em Direito) – Faculdade de Direito, Centro de Ciências Sociais, Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2022.

PÜNDER, Hermann. German administrative procedure in a comparative perspective: Observations on the path to a transnationaliuscommuneproceduralis in administrative law. **German Law Journal**, p. 940-961, 2013.

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

ROSE-ACKERMAN, Susan; PALIFKA, Bonnie J. **Corruption and Government**: Causes, Consequences, and Reform. 2. ed. Cambridge: Cambridge University Press, 2016.

ROUSSEAU, Jean-Jacques. **Do Contrato Social ou Princípios do Direito Político**. Tradução de Pietro Nasseti. 3. ed., 5. reimpressão. São Paulo: Martin Claret, 2011.

SALOMÃO NETO, Eduardo. **Direito Bancário**. 3. ed. São Paulo: Trevisan Editora, 2020.

SCAVONE JUNIOR, Luiz Antonio. **Arbitragem**: mediação, conciliação e negociação. 11. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2023.

SCHMIDT, Vivien A. Democracy and Legitimacy in the European Union Revisited: Input, Output and 'Throughput'. **Political Studies**, v. 61, n. 1, p. 2-22, 2013. DOI: <https://doi.org/10.1111/j.1467-9248.2012.00962.x>.

SILVA, Rodrigo Monteiro da; ROMÃO, Pablo Freire. Procedimentalização da consensualidade administrativa: proposta de rito procedimental. **Revista de Direito Administrativo**, Rio de Janeiro, v. 282, n. 1, p. 145-172, jan./abr. 2023.

SILVEIRA, João Paulo Guimarães da. **O acordo de não persecução civil: novos paradigmas de consensualidade na tutela da probidade administrativa**. São Paulo: Almedina, 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. Série Estudos, 2023.

SIMÃO, Calil. A corrupção sempre acaba revidando. **ConJur - Consultor Jurídico**, 20 de setembro de 2020. Disponível em:

<https://www.conjur.com.br/2020-set-20/calil-simao-corrupcao-sempre-acaba-revidando>.

Acesso em: 27 abr. 2025.

SMANIO, Gianpaolo Poggio; FERNANDES JUNIOR, Luiz Carlos. O acordo de não persecução civil: modalidades e perspectivas. **Revista do Ministério Público de São Paulo**, São Paulo, n. 92, p. 207-220, jul./dez. 2022.

SOARES, Marcos José Porto; PEREIRA, Alexandre Araújo. Distinção entre corrupção, improbidade administrativa e a má gestão da coisa pública. **Revista de Direito Administrativo Contemporâneo**, v. 5, n. 36, p. 61-83, 2015.

SQUEFF, Tatiana de A. F. R. Cardoso; WEIMER, Sarah Francieli M.; DE AQUINO, Valéria Emilia. A expansão da corrupção no estado brasileiro: dos seus reflexos na proteção dos direitos humanos aos acréscimos da cooperação internacional para o seu combate. *Cadernos do Programa de Pós-Graduação em Direito – PPGDir/UFRGS*, [S. l.], v. 16, n. 1, 2021. DOI: 10.22456/2317-8558.102182. Disponível em:

<https://seer.ufrgs.br/index.php/ppgdir/article/view/102182>. Acesso em: 15 ago. 2025.

TAMANAH, Rodolfo; BATICH, Filipe Lovato; EL RAFIH, Rhasmye. Dois anos do acordo de não persecução cível: retrospectiva e tendências. **Consultor Jurídico**, 27 fev. 2022.

Disponível em:

<https://www.conjur.com.br/2022-fev-27/opiniao-dois-anos-acordo-nao-persecucao-civel/>.

Acesso em: 07 jun. 2025.

TARTUCE, Fernanda. **Mediação nos Conflitos Cíveis**. 7. ed. Rio de Janeiro: Método, 2024.

TOMÁS MALLÉN, Beatriz. **El derecho fundamental a una buena administración**. Madrid: Instituto Nacional de Administración Pública, 2004.

TONIN, Mauricio M. **Arbitragem, Mediação e Outros Métodos de Solução de Conflitos Envolvendo o Poder Público**. São Paulo: Almedina Brasil, 2019.

TOURINHO, Rita. O Acordo de Não Persecução Civil: Negócio Jurídico nos Planos da Existência, Validade e Eficácia. 2. ed. rev. e atual. Salvador: JusPodivm, 2025.

TOURINHO, Rita. Os acordos de não persecução cível na seara da improbidade administrativa: impactos trazidos pela Lei 14.230/2021. **Revista de Direito Administrativo, Infraestrutura, Regulação e Compliance**, São Paulo, v. 7, n. 25, p. 157-193, abr./jun. 2023. DOI: <https://doi.org/10.48143/rdai.25.tourinho>.

TUCKER, Edwin W. The Morality of Law, by Lon L. Fuller. **Indiana Law Journal**, Bloomington, v. 40, n. 2, p. 270-279, 1965.

VASCONCELOS, Antônio Gomes de; SILVA, Juliana Hohl Reis e. A prática colaborativa como método alternativo de resolução de conflitos na área da saúde. **Revista de Processo**, v. in press, p. 387-407, 2020.

WANIS, Rodrigo Otávio Maziero. **A atuação do Ministério Público Brasileiro na implementação da Nova Governança Pública como mecanismo anticorrupção**. 2023. Tese (Doutorado) - Universidade de São Paulo, Universidade de Salamanca, Faculdade de Direito, São Paulo, 2023.

WATANABE, Kazuo. Modalidade de mediação. In: DELGADO, José (coord.). **Mediação: um projeto inovador**. Brasília, DF: Conselho da Justiça Federal, Centro de Estudos Judiciários, 2003. p. 42-50. (Série Cadernos do CEJ, n. 22).

DOCUMENTOS INSTITUCIONAIS

BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. **Justiça em Números 2024: ano-base 2023**. Brasília: CNJ, 2024.

BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. **Manual de mediação e conciliação da Justiça Federal**. Brasília: CNJ, 2019.

BRASIL. Conselho Nacional do Ministério Público. **Resolução nº 306**, de 2 de março de 2025. Dispõe sobre a celebração de acordos de não persecução civil no âmbito do Ministério Público. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 5 mar. 2025. Disponível em: <https://www.cnmp.mp.br/portal/atos-e-normas/norma/7154/>. Acesso em: 15 jun. 2025.

BRASIL. Conselho Nacional do Ministério Público. **Guia de Atuação Resolutiva da Corregedoria Nacional do Ministério Público**. Mediação e Conciliação. v. 2. Brasília: CNMP, 2023.

BRASIL. Conselho Nacional do Ministério Público. **Resolução nº 118, de 1º de dezembro de 2014**. Institui a Política Nacional de Incentivo à Autocomposição no âmbito do Ministério Público e dá outras providências. Brasília, DF, 2014.

BRASIL. Conselho Nacional do Ministério Público. **Resolução nº 306, de 2 de março de 2025**. Dispõe sobre a celebração de acordos de não persecução civil no âmbito do Ministério Público. Brasília, DF, 2025.

BRASIL. Conselho Administrativo de Defesa Econômica. **Programa de Leniência Antitruste do Cade**. Brasília: CADE, [s.d.]. Disponível em: <https://www.gov.br/cade/pt-br/assuntos/programa-de-leniencia>. Acesso em: 27 jun. 2025.

BRASIL. Ministério Público Federal. 5ª Câmara de Coordenação e Revisão. **Nota Técnica nº 01/2017**. Brasília: MPF, 2017.

BRASIL. Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional. **PGFN recuperou mais de R\$ 61 bilhões em 2024 para a União**. Brasília: PGFN, 20 mar. 2025. Disponível em:

<https://www.gov.br/pgfn/pt-br/assuntos/noticias/2025/pgfn-recuperou-mais-de-r-61-bilhoes-e-m-2024-para-a-uniao>. Acesso em: 27 jun. 2025.

BRASIL. Ministério Público da União. **Relatório de Gestão 2021**. Brasília, DF: MPU, 2022. Disponível em: <https://relatoriogestao.mpu.mp.br/2021/>. Acesso em: 9 jun. 2025.

CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO. A Lei de improbidade administrativa e o MP. Participação de Rita Tourinho. Podcast **Integridade em Foco**, 4 fev. 2025. 1 episódio em áudio. Disponível em: <https://open.spotify.com/episode/0hm6R2JIMfRziBpNI09Xjh?si=Lj6goGLARyC1Z991vcOwag>. Acesso em: 11 ago. 2025

CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO. Como interpretar a Lei de Improbidade Administrativa?. Participação de Fernando Gajardoni. Podcast **Integridade em Foco**, 11 fev. 2025. 1 episódio em áudio (33 min). Disponível em: <https://open.spotify.com/episode/00s6RDXnVMfx3q7SFB95Cc?si=QbH045nNQY-bdYTZPfc-Mw>. Acesso em: 11 ago. 2025

CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO. A atuação dos MPs com o Acordo de Não Persecução Cível. Participação de Landolfo Andrade. Mediação de Cíntia Brunetta, com apoio de João Santa Terra Junior. Podcast **Integridade em Foco**, 10 dez. 2024. 1 episódio em áudio. Disponível em: <https://open.spotify.com/episode/0hm6R2JIMfRziBpNI09Xjh?si=arhhdhSpRT6OZdoTQ3a06KA>. Acesso em: 11 ago. 2025.

FEDERAÇÃO DAS INDÚSTRIAS DO ESTADO DE SÃO PAULO (FIESP). **Relatório Corrupção**: custos econômicos e propostas de combate. São Paulo: FIESP, 2010.

GOIÁS. Ministério Público do Estado de Goiás. **Ato PGJ nº 22, de 15 de abril de 2025**. Institui o Centro de Autocomposição de Conflitos e Segurança Jurídica (COMPOR), do Ministério Público do Estado de Goiás e dá outras providências. Goiânia: MPMG, 2025.

HERBERT SMITH FREEHILLS. **UK Deferred Prosecution Agreements**. 2019. Disponível em: <https://www.herbertsmithfreehills.com/insights/2019-01/UK-Deferred-Prosecution-Agreements>. Acesso em: 12 jun. 2025.

MATO GROSSO. **CONHEÇA o NACO?** Cuiabá: Ministério Público do Estado de Mato Grosso, 2009. Disponível em: <https://mpmt.mp.br/secao/176>. Acesso em: 10 ago. 2025.

MINAS GERAIS. Ministério Público do Estado de Minas Gerais. **Resolução PGJ nº 20, de 4 de julho de 2025**. Dispõe sobre a estrutura orgânica e funcionamento do Centro de Autocomposição de Conflitos e Segurança Jurídica (COMPOR). Belo Horizonte, 2025.

MINAS GERAIS. Ministério Público de Minas Gerais. **MPMG apresenta Órgão de Autocomposição de Conflitos e Segurança Jurídica em cidades mineiras**. Portal do MPMG, Belo Horizonte, 20 jul. 2022. Institucional. Disponível em: <https://www.mpmg.mp.br/portal/menu/comunicacao/noticias/mpmg-apresenta-orgao-de-autocomposicao-de-conflitos-e-seguranca-juridica-em-cidades-mineiras.shtml>. Acesso em: 9 ago. 2025.

MINAS GERAIS. Ministério Público do Estado de Minas Gerais. **MPMG inaugura o COMPOR, Centro de Autocomposição de Conflitos, que amplia o acesso dos cidadãos à**

justiça consensual. Portal do MPMG, Belo Horizonte, 17 set. 2021. Institucional. Disponível em:

<https://www.mpmg.mp.br/comunicacao/noticias/mpmg-inaugura-o-co...itos-que-amplia-o-ace-sso-dos-cidadaos-a-justica-consensual.htm>. Acesso em: 09 ago. 2025.

MINAS GERAIS. Ministério Público do Estado de Minas Gerais. **Prêmio CNMP 2022: MPMG participa com quatro projetos finalistas.** Portal do MPMG, Belo Horizonte, 22 set. 2022. Institucional. Disponível em:

<https://www.mpmg.mp.br/portal/menu/comunicacao/noticias/cinco-projetos-do-mpmg-sao-pr-emiados-pelo-conselho-nacional-do-ministerio-publico.shtml>. Acesso em: 9 ago. 2025.

MINAS GERAIS. COMPOR 2 anos. **Revista do Ministério Público do Estado de Minas Gerais.** Belo Horizonte: MPMG, n. 21, jul. 2023. Edição Especial Disponível em:

https://memoriadigital.mpmg.mp.br/wp-content/uploads/taianacan-items/4829/71516/1.0_MP MG-Juridico_COMPOR_2023.pdf. Acesso em: 07 ago.2025.

MINAS GERAIS.Ministério Público de Minas Gerais. **Cinco projetos do MPMG são premiados pelo Conselho Nacional do Ministério Público.** Portal do MPMG, Belo Horizonte, 27 nov. 2024. Institucional. Disponível em:

<https://www.mpmg.mp.br/portal/menu/comunicacao/noticias/cinco-projetos-do-mpmg-sao-pr-emiados-pelo-conselho-nacional-do-ministerio-publico.shtml>. Acesso emAcesso em 09 ago. 2025.

NAVIRAÍ (Comarca). Centro Judiciário de Solução de Conflitos e Cidadania. **Produtividade do ano de 2016 do CEJUSC/Naviraí.** Naviraí: CEJUSC, 20 mar. 2018a. Ofício nº 007/2018.

NAVIRAÍ (Comarca). Centro Judiciário de Solução de Conflitos e Cidadania. **Produtividade do ano de 2017 do CEJUSC/Naviraí.** Naviraí: CEJUSC, 3 abr. 2018. Ofício nº 008/2018.

SÃO PAULO . Ministério Público do Estado de São Paulo. Procuradoria-Geral de Justiça.

Nota Técnica nº 02/2020: Acordo de Não Persecução Civil - Procedimento extrajudicial. São Paulo: MPSP, 2020. Disponível em:

https://mpsp.mp.br/documents/portlet_file_entry/20122/2676665.pdf/f038a222-803d-83b2-e8f8-a81730853632. Acesso em: 12 jun. 2025.

PIAUÍ. Ministério Público do Estado do Piauí. **Ato PGJ/PI nº 1.221/2022, de 08 de agosto de 2022.** Regulamenta o funcionamento do Núcleo de Práticas Autocompositivas e Restaurativas – NUPAR no âmbito do Ministério Público do Estado do Piauí. Teresina: MPPI, 2022.

SEMINÁRIO **Justiça Consensual - ANPP e ANPC.** Belo Horizonte: MPMG, 29 maio 2025. 1 vídeo (aprox. 9h). Publicado pelo canal MPMG.Oficial. Disponível em:

<https://www.youtube.com/watch?v=XOimMMLjStk&t=14120s>. Acesso em: 07 ago. 2025.

TRANSPARÊNCIA INTERNACIONAL BRASIL. **Índice de Percepção da Corrupção 2024.** Berlin: TransparencyInternational, 2024. Disponível em:

<https://transparenciainternacional.org.br/posts/cpi-2023-a-corrupcao-e-mais-um-vetor-da-desi-gualdade-diz-transparencia-internacional>. Acesso em: 14 abr. 2025.

UNITED NATIONS OFFICE ON DRUGS AND CRIME (UNODC). **Global StudyonHomicide.** Vienna: United Nations, 2018.

JURISPRUDÊNCIA

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **Agravo Interno no Agravo em Recurso Especial nº 1.877.917/RS**. Relator: Ministro Benedito Gonçalves, Primeira Turma, julgado em 23/05/2023, DJe 01/06/2023. Disponível em: https://scon.stj.jus.br/SCON/GetInteiroTeorDoAcordao?num_registro=202100947306&dt_publicacao=01/06/2023. Acesso em: 28 abr. 2025.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **Agravo Interno no AREsp 1.174.735/PE**. Relator: Ministro Paulo Sérgio Domingues, Primeira Turma, julgado em 05/03/2024, DJe 08/03/2024. Disponível em: https://scon.stj.jus.br/SCON/GetInteiroTeorDoAcordao?num_registro=201703012013&dt_publicacao=08/03/2024. Acesso em: 28 abr. 2025.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **Agravo Interno no AREsp 2.380.545/SP**. Relator: Ministro Gurgel de Faria, Primeira Turma, julgado em 06/02/2024, DJe 09/02/2024. Disponível em: <https://processo.stj.jus.br/jurisprudencia/externo/informativo/?aplicacao=informativo&acao=pesquisar&livre=@cnot%3D020482>. Acesso em: 28 abr. 2025.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **Agravo Interno nos Embargos de Declaração no Recurso Especial nº 1.990.203/SP**. Administrativo. Improbidade administrativa. [...] Ato de improbidade por enriquecimento ilícito. Art. 9º da LIA. Dano ao erário. Desnecessidade. [...] Relator: Min. Sérgio Kukina. Primeira Turma. Julgado em 21 de agosto de 2023. Diário de Justiça Eletrônico, Brasília, DF, 24 ago. 2023. Disponível em: <https://www.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/stj/1726241813>. Acesso em: 20 abr. 2025.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **Agravo Regimental no Recurso Especial nº 968447/PR** (2007/0164169-0). Relator: Ministro Napoleão Nunes Maia Filho. Primeira Turma. Julgado em 16/04/2015. Diário de Justiça Eletrônico, Brasília, 18 maio 2015. Disponível em: [https://scon.stj.jus.br/SCON/pesquisar.jsp?i=1&b=ACOR&livre=\(\(%27AGRESP%27.clas.+e+@num=%27968447%27\)+ou+\(%27AgRg%20no%20REsp%27+adj+%27968447%27\).suce.\)&O=JT](https://scon.stj.jus.br/SCON/pesquisar.jsp?i=1&b=ACOR&livre=((%27AGRESP%27.clas.+e+@num=%27968447%27)+ou+(%27AgRg%20no%20REsp%27+adj+%27968447%27).suce.)&O=JT). Acesso em: 20 maio 2025.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **Recurso Especial nº 480.387/SP**. Relator: Ministro Luiz Fux, Primeira Turma, julgado em 16 mar. 2004, DJ 24 maio 2004. Disponível em: https://processo.stj.jus.br/processo/revista/documento/mediado/?componente=ITA&sequencia=453237&num_registro=200201496588&data=20040524. Acesso em: 28 abr. 2025.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **Recurso Especial nº 1.217.554/SP**. Relatora: Ministra Eliana Calmon. Segunda Turma. Brasília, DF, 15 de agosto de 2013. Diário de Justiça Eletrônico, Brasília, 22 ago. 2013. Disponível em: <https://www.stj.jus.br/websecstj/cgi/revista/REJ.cgi/ITA?seq=1254710&tipo=0&nreg=201001847486&SeqCgrmaSessao=&CodOrgaoJgdr=&dt=20130822&formato=PDF&salvar=false>. Acesso em: 20 maio 2025.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **Recurso Especial nº 1.536.895/RJ**. Relator: Ministro Napoleão Nunes Maia Filho. Primeira Turma. Julgado em 15/12/2015. Diário de Justiça Eletrônico, Brasília, 8 mar. 2016. Disponível em: <https://www.stj.jus.br/websecstj/cgi/revista/REJ.cgi/ATC?seq=55852184&tipo=0&nreg=&SeqCgrmaSessao=&CodOrgaoJgdr=&dt=&formato=PDF&salvar=false#:~:text=RECURSO%2>

0ESPECIAL%20N%C2%BA%201.536.895,(2015%2F0032419%2D7)&text=CONSTRU%C3%87%C3%83O%20DA%20IGREJA%20DE%20S%C3%83O,11%20DA%20LEI%208.429%2F92. Acesso em: 20 maio 2025.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **Recurso Especial nº 1.714.972/SP**. Relator: Min. Herman Benjamin, Segunda Turma, julgado em 13/03/2018, DJe 13/11/2018. Disponível em: https://scon.stj.jus.br/SCON/GetInteiroTeorDoAcordao?num_registro=201800087986&dt_publicacao=13/11/2018. Acesso em: 28 abr. 2025.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **Súmula nº 599**. Corte Especial. Aprovada em 20 nov. 2017. Diário da Justiça Eletrônico, Brasília, DF, 27 nov. 2017. Disponível em: https://www.stj.jus.br/internet_docs/biblioteca/clippinglegislacao/Sumula_599_2017_CEl.pdf. Acesso em: 22 maio 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 2.797/DF**. Relator: Ministro Sepúlveda Pertence. Voto do Ministro Celso de Mello. Brasília, 15 de setembro de 2005. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=2082833>. Acesso em: 28 abr. 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Agravo em Recurso Extraordinário nº 843.989/PR**. Tema 1.199 da Repercussão Geral. Relator: Min. Alexandre de Moraes. Julgado em 17/08/2022. DJe 29/08/2022. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/jurisprudenciaRepercussao/tema.asp?num=1199>. Acesso em: 28 abr. 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Habeas Corpus nº 84.412/SP**. Relator: Ministro Celso de Mello. Segunda Turma. Julgado em 19 out. 2004. Diário da Justiça, Brasília, DF, 19 nov. 2004. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/noticias/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=63002&ori=1>. Acesso em: 22 maio 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Recurso Extraordinário nº 253.885/MG**. Relatora: Ministra Ellen Gracie. Brasília, DF, 04 de junho de 2002. Diário de Justiça Eletrônico, Brasília, 21 jun. 2002. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=258322>. Acesso em: 7 maio 2025.

BRASIL. Tribunal Regional Federal da 4ª Região. **Agravo de Instrumento nº 5023972-66.2017.4.04.0000/PR**. Relatora: Desembargadora Vânia Hack de Almeida. Terceira Turma. Porto Alegre, RS, 22 de agosto de 2017. Diário Eletrônico, Porto Alegre, 24 ago. 2017. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/dl/re/relatorio-voto-vania-leniencia.pdf>. Acesso em: 20 maio 2025.

SANTA CATARINA. Tribunal de Contas do Estado. **Parecer COG-359/00**. Processo CON-00/01037994/93. Brasil, 2000. Disponível em: <https://consulta.tce.sc.gov.br/RelatoriosDecisao/Voto/3118687.HTM>. Acesso em: 20 maio 2025.

SANTA CATARINA. Tribunal de Contas do Estado. **Parecer COG-411/98**. Processo CON-TC 0222200/83. Santa Catarina, 1998. Disponível em: <https://consulta.tce.sc.gov.br/RelatoriosDecisao/Voto/3118687.HTM>. Acesso em: 20 maio 2025.

SANTA CATARINA. Tribunal de Contas do Estado. **Processo @CON 22/00377449**. Relator: José Nei Ascari. Decisão: Unânime, 2022. Disponível em: <https://www.tcsc.tc.br/tcsc-autoriza-empresas-publicas-fazerem-acordos-judiciais-e-extrajudiciais>. Acesso em: 20 maio. 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade 7.042. Relator: Ministro Alexandre de Moraes. Brasília, DF, 18 de agosto de 2022. Plenário. Diário de Justiça Eletrônico, Brasília, DF, n. 216, p. 1-158, 26 out. 2022. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=6315635>. Acesso em: 10 ago. 2025.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **Agravo em Recurso Especial nº 1.610.631/PR**. Relator: Ministro Gurgel de Faria. Brasília, DF, 22 de junho de 2021. Decisão Monocrática. Disponível em: <https://www.stj.jus.br/websecstj/cgi/revista/REJ.cgi/ATC?seq=128272082&tipo=91&nreg=201903239075&SeqCgrmaSessao=&CodOrgaoJgdr=&dt=20210817&formato=PDF&salvar=false>. Acesso em: 05 ago. 2025.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **Agravo em Recurso Especial nº 2.044.169/SP**. Relator: Ministro Mauro Campbell Marques. Brasília, DF, 29 de abril de 2024. Decisão Monocrática. (2024). Disponível em: <https://www.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/stj/2450759509/inteiro-teor-2450759512>. Acesso em : 12 ago. 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Agravo Regimental no Agravo de Instrumento nº 855.710/PB**. Relator: Ministro Luiz Fux. Brasília, DF, 16 de abril de 2024. Decisão Monocrática. Disponível em: <https://www.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/stf/2775495965/inteiro-teor-2775495968>. Acesso em: 12 ago. 2025.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **Acordo no Agravo em Recurso Especial nº 2.512.137/MT**. Relatora: Ministra Maria Thereza de Assis Moura. Brasília, DF, 06 de maio de 2025. Decisão Monocrática. Disponível em: Disponível em: <https://www.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/stj/3708160376/inteiro-teor-3708160378>. Acesso em: 12 ago. 2025.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça (Primeira Seção). Petição na Petição nº 14.712/RS. Processo nº 2017/0218204-0. Requerente: Ministério Público Federal. Requerido: Celso Azoury Telles de Aguiar. Relator: Ministro Francisco Falcão. Brasília, DF, 27 de setembro de 2023. Diário de Justiça Eletrônico, Brasília, DF, julgado em 27 de setembro de 2023. Disponível em: <https://www.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/stj/2108103061/inteiro-teor-2108103067>. Acesso em: 08 ago. 2025.

LEGISLAÇÃO

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Senado Federal, 1988.

BRASIL. Lei nº 7.347, de 24 de julho de 1985. Disciplina a ação civil pública de responsabilidade por danos causados ao meio-ambiente, ao consumidor, a bens e direitos de

valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 25 jul. 1985.

BRASIL. Lei nº 8.078, de 11 de setembro de 1990. Dispõe sobre a proteção do consumidor e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 12 set. 1990.

BRASIL. Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990. Dispõe sobre o regime jurídico dos servidores públicos civis da União, das autarquias e das fundações públicas federais. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 12 dez. 1990.

BRASIL. Lei nº 8.429, de 2 de junho de 1992. Dispõe sobre as sanções aplicáveis aos agentes públicos nos casos de enriquecimento ilícito no exercício de mandato, cargo, emprego ou função na administração pública direta, indireta ou fundacional e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 3 jun. 1992.

BRASIL. Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993. Regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 22 jun. 1993.

BRASIL. Lei nº 9.307, de 23 de setembro de 1996. Dispõe sobre a arbitragem. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 24 set. 1996.

BRASIL. Lei nº 9.613, de 3 de março de 1998. Dispõe sobre os crimes de "lavagem" ou ocultação de bens, direitos e valores; a prevenção da utilização do sistema financeiro para os ilícitos previstos nesta Lei; cria o Conselho de Controle de Atividades Financeiras - COAF, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 4 mar. 1998.

BRASIL. Lei nº 9.656, de 3 de junho de 1998. Dispõe sobre os planos e seguros privados de assistência à saúde. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 4 jun. 1998.

BRASIL. Lei nº 9.784, de 29 de janeiro de 1999. Regula o processo administrativo no âmbito da Administração Pública Federal. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 1 fev. 1999.

BRASIL. Lei nº 11.079, de 30 de dezembro de 2004. Institui normas gerais para licitação e contratação de parceria público-privada no âmbito da administração pública. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 31 dez. 2004.

BRASIL. Lei nº 12.529, de 30 de novembro de 2011. Estrutura o Sistema Brasileiro de Defesa da Concorrência; dispõe sobre a prevenção e repressão às infrações contra a ordem econômica; e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 1 dez. 2011.

BRASIL. Lei nº 12.846, de 1º de agosto de 2013. Dispõe sobre a responsabilização administrativa e civil de pessoas jurídicas pela prática de atos contra a administração pública, nacional ou estrangeira, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 2 ago. 2013.

BRASIL. Lei nº 13.105, de 16 de março de 2015. Código de Processo Civil. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 17 mar. 2015.

BRASIL. Lei nº 13.129, de 26 de maio de 2015. Altera a Lei nº 9.307, de 23 de setembro de 1996, e a Lei nº 6.404, de 15 de dezembro de 1976, para ampliar o âmbito de aplicação da arbitragem e dispor sobre a escolha dos árbitros quando as partes recorrem a órgão arbitral, a interrupção da prescrição pela instituição da arbitragem, a concessão de tutelas cautelares e de urgência nos casos de arbitragem, a carta arbitral e a sentença arbitral, e revoga dispositivos

da Lei nº 9.307, de 23 de setembro de 1996. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 27 maio 2015.

BRASIL. Lei nº 13.140, de 26 de junho de 2015. Dispõe sobre a mediação entre particulares como meio de solução de controvérsias e sobre a autocomposição de conflitos no âmbito da administração pública; altera a Lei nº 9.469, de 10 de julho de 1997, e o Decreto nº 70.235, de 6 de março de 1972; e revoga o § 2º do art. 6º da Lei nº 9.469, de 10 de julho de 1997. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 29 jun. 2015.

BRASIL. Lei nº 13.655, de 25 de abril de 2018. Inclui no Decreto-Lei nº 4.657, de 4 de setembro de 1942 (Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro), disposições sobre segurança jurídica e eficiência na criação e na aplicação do direito público. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 26 abr. 2018.

BRASIL. Lei nº 13.848, de 25 de junho de 2019. Dispõe sobre a gestão, a organização, o processo decisório e o controle social das agências reguladoras, altera a Lei nº 9.427, de 26 de dezembro de 1996, a Lei nº 9.472, de 16 de julho de 1997, a Lei nº 9.478, de 6 de agosto de 1997, a Lei nº 9.782, de 26 de janeiro de 1999, a Lei nº 9.961, de 28 de janeiro de 2000, a Lei nº 9.984, de 17 de julho de 2000, a Lei nº 9.986, de 18 de julho de 2000, a Lei nº 10.233, de 5 de junho de 2001, a Medida Provisória nº 2.228-1, de 6 de setembro de 2001, a Lei nº 11.182, de 27 de setembro de 2005, e a Lei nº 10.180, de 6 de fevereiro de 2001. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 26 jun. 2019.

BRASIL. Lei nº 13.964, de 24 de dezembro de 2019. Aperfeiçoa a legislação penal e processual penal. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 24 dez. 2019.

BRASIL. Lei nº 14.230, de 25 de outubro de 2021. Altera a Lei nº 8.429, de 2 de junho de 1992, que dispõe sobre improbidade administrativa. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 26 out. 2021.