

UNIVERSIDADE PARANAENSE - UNIPAR

JOÃO JOSÉ BAPTISTA

**A POSSIBILIDADE DE ACORDOS DE AJUSTAMENTO DE CONDUTA EM
CASOS DE IMPROBIDADE E CORRUPÇÃO ADMINISTRATIVAS:
VANTAGENS E LIMITES**

UMUARAMA – PARANÁ

2025

JOÃO JOSÉ BAPTISTA

**A POSSIBILIDADE DE ACORDOS DE AJUSTAMENTO DE CONDUTA EM
CASOS DE IMPROBIDADE E CORRUPÇÃO ADMINISTRATIVAS:
VANTAGENS E LIMITES**

Dissertação apresentada ao Curso de
Mestrado em Direito Processual e
Cidadania, da Universidade Paranaense –
UNIPAR, sob a orientação do professor
Dr. Fabio Caldas de Araújo.

UMUARAMA – PARANÁ

2025

Ficha Catalográfica

B222p Baptista, João José.

A possibilidade de acordos de ajustamento de conduta em casos de improbidade e corrupção administrativas: vantagens e limites / João José Baptista. – Paranavaí : Universidade Paranaense – UNIPAR, 2025.

137 f.

Orientador: Dr. Fábio Caldas de Araújo.

Dissertação (Mestrado) – Universidade Paranaense – UNIPAR.

1. Administração pública. 2. Improbidade e corrupção administrativa. 3. Modelos resolutivos consensuais. 4. Acordo de ajustamento de conduta. 5. Entendimentos, vantagens e limites. I. Universidade Paranaense – UNIPAR. II. Título.

(21 ed.) CDD: 341.5517

Bibliotecária Responsável Regiane Luiza Campaneli CRB 9/2194

JOÃO JOSÉ BAPTISTA

**A POSSIBILIDADE DE ACORDOS DE AJUSTAMENTO DE CONDUTA EM
CASOS DE IMPROBIDADE E CORRUPÇÃO ADMINISTRATIVAS:
VANTAGENS E LIMITES**

Dissertação de Mestrado em Direito Processual e Cidadania aprovada para a obtenção do grau Mestre pela Universidade Paranaense – UNIPAR, pela seguinte banca examinadora:

PhD. Fabio Caldas de Araújo
Pós-Doutor pela Universidade de Lisboa.
Mestre e Doutor pela PUC-SP

Dr. Rodrigo Brunieri Castilho
Doutor pela FADISP

Dr. Gilson Bonato
Doutor pela Universidade Federal do Paraná

Dra. Priscila Machado Martins
Doutora pela Pontifícia Universidad Católica de Valparaíso

UMUARAMA, 25 de agosto de 2025.

AGRADECIMENTOS

Aos meus pais, em honra ao caráter que em mim forjaram.

À minha esposa, pois sua incomensurável paciência, irrestrito apoio e amor incondicional, tudo me foi possível.

Aos meus filhos, com a certeza de que as ausências, impostas pelo trabalho, somente aumentam o amor.

Aos meus amigos que de forma direta ou indireta tenha contribuído para a realização da pesquisa.

BAPTISTA, João José. Leituras acerca da possibilidade de acordos de ajustamento de conduta em casos de improbidade e corrupção administrativas: vantagens e limites. Dissertação (Mestrado em Direito Processual e Cidadania). Universidade Paranaense – Unipar, 2025.

RESUMO

A corrupção e as ações ilícitas por parte de agentes públicos, políticos e empresariais vêm, assustadoramente, há tempos, dilapidando o patrimônio público, seja por meio do pagamento de altas somas em propina, seja em virtude dos desvios de verbas, seja pelo superfaturamento em obras e serviços, dentre outras condutas, as quais exaurem os bens e recursos públicos e os interesses da sociedade. De tal modo, se configurando, a improbidade e a corrupção, males aos quais devem receber procedimentos jurídicos céleres e pacificadores. Para o reto tratamento dessas patologias sociais, há desde o texto constitucional até outros dispositivos infralegais, um arcabouço jurídico, no Brasil, competente para imputar aos indivíduos que ferem o princípio da probidade e lisura administrativas as devidas sanções. Nessa quadra, qual tem sido o entendimento considerado por juristas, doutrinadores, estudiosos e pelo Palácio Supremo de Justiça acerca das vantagens e dos limites da possibilidade de acordos de ajustamento de conduta em casos de improbidade e corrupção administrativas? Assim, esta pesquisa apresenta caráter exploratório, hipotético-dedutivo, qualitativo, de cunho documental, bibliográfico, cujas buscas se deram em sítios governamentais, em repositórios de universidades, em periódicos eletrônicos, em doutrinas e jurisprudências, mediante o emprego de palavras-chave como improbidade, corrupção administrativa, modos resolutivos consensuais, acordo de ajustamento de conduta, entendimentos jurisprudenciais.

Palavras-chave: Administração Pública. Improbidade e corrupção administrativa. Modos resolutivos consensuais. Acordo de ajustamento de conduta. Entendimentos, vantagens e limites.

BAPTISTA, João José. Readings on the possibility of conduct adjustment agreements in cases of administrative misconduct and corruption: advantages and limits. Dissertação (Mestrado em Direito Procedural e Cidadania). Universidade Paranaense – Unipar, 2025.

ABSTRACT

Corruption and illicit actions by public agents, politicians and businessmen are, presumably, in time, squandering public assets, rather than paying high sums in the country, by virtue of defrauding words, by overinvoicing in works and services, within the other conducts, as we exhaust the public benefits and interests and the interests of society. In this way, if configuring improbity and corruption, those who must receive swift and peaceful legal proceedings. For the correct treatment of social pathologies, there is from the constitutional text até other infralegal devices, a legal framework, in Brazil, competent to charge individuals who uphold the principle of probidade and administrative provision as devidas sanções. Regardless, what term or understanding is considered by jurists, lawyers, scholars and the Supreme Court of Justice regarding the advantages and limitations of the possibility of agreement on conduct adjustment in cases of administrative corruption and corruption? As a matter of fact, this study presents an exploratory, hypothetical-deductive, qualitative, documentary, bibliographic character, which can be found in government systems, university repositories, electronic periodicals, documents and jurisprudence, through the use of words such as improbidity, administrative corruption, consensus resolution methods, conduct adjustment agreement, jurisprudence agreements.

Palavras-chave: Public Administration. Improbidade and administrative corruption. Consensus resolution methods. Driving adjustment agreement. Terms, advantages and limitations.

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	10
2 A CORRUPÇÃO, A IMPROBIDADE E A ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA: ASPECTOS HISTÓRICOS.....	14
2.1 Improbidade, corrupção e o princípio da moralidade administrativa	21
2.2 A improbidade e o agente público na Administração Pública no Estado Democrático de Direito	29
2.3 Os danos sociais oriundos da improbidade administrativa e da corrupção e a responsabilidade civil	35
2.3.1 <i>Compliance</i>: técnica jurídica de implementação de um <i>modus operandi</i>	46
3 LEI 14.230 DE 2021: LEI QUE PROMOVEU ALTERAÇÕES NA LEI DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA.....	53
3.1 Lei nº 14.230/2021 e o cabimento do Termo de Ajuste de Conduta (TAC).....	64
3.2 A Lei, a corrupção na esfera administrativa e o Acordo de Leniência	72
3.3 Sanções.....	76
3.4 Processo ou direito administrativo sancionador.....	85
4 AUTOCOMPOSIÇÃO, ACORDOS DE AJUSTAMENTO DE CONDUTA, A POSSIBILIDADE DE UTILIZAÇÃO CONJUNTA DA LIA E DA LEI ANTICORRUPÇÃO: VANTAGENS E LIMITES	89

4.1 A possibilidade de termos de ajustamento de conduta em casos de improbidade administrativa, corrupção e a questão do interesse público.....	89
4.2 O microssistema de proteção à probidade administrativa e a capacidade resolutiva da autocomposição.....	94
4.3 Termo de ajustamento de conduta – TAC e improbidade e corrupção administrativa: possibilidades e limites.....	96
CONCLUSÃO.....	113
REFERÊNCIAS	117

1 INTRODUÇÃO

Ainda que incerta a data de quando advém o primeiro ato alanceado do princípio da probidade administrativa, são as nefastas e solapantes consequências da improbidade e da corrupção administrativas que, por meio do desvio e da má aplicação de fundos destinados aos desenvolvimentos econômico e social e a consequente destruição da capacidade dos governos em oferecer serviços básicos à população, a corrupção e as ações ilícitas por parte de agentes públicos, políticos e empresariais vêm, assustadoramente, há tempos, dilapidando o patrimônio público por meio do pagamento de propina, desvios de verbas, dentre outras más condutas.

Logo, relevante a abordagem da adoção de modos adequados de resolução de conflitos como os Termos de Ajustamento de Conduta (TAC) visando dar celeridade e proporcionalidade aos processos. Justificando-se que, uma vez que a corrupção tem se configurado num dos principais desafios a ser enfrentado pelas sociedades contemporâneas, ao lado da desigualdade, em seu sentido mais profundo, sobretudo por mostrar-se como patologia social multifacetária, manifestada em todas as relações, em esferas privadas e públicas, não sendo uma característica de apenas um âmbito específico, suas consequências e seus efeitos, são nefastas e atingem projetos políticos e sociais indispensáveis.

Vale ser destacado que, o Sistema Judiciário Nacional dirime acerca destas ilicitudes por meio da aplicabilidade de diplomas infraconstitucionais como a Lei nº 8.429 de 1992, Lei de Improbidade Administrativa (LIA), e sua alteração, a Lei nº 14.230 de 2021, bem como a Lei nº 12.846 de 2013, a Lei Anticorrupção, dentre outras disposições legais.

Segundo expressa a juíza Acácia Regina Soares de Sá (2020), ainda que o artigo 17, da Lei n.º 8.429 de 1992, vedasse a celebração de acordos nas ações civis públicas por atos de improbidade administrativa, parte da doutrina já passava a sustentar que essa vedação não mais encontraria respaldo. Tendo em vista que, leis criminais posteriores à lei de improbidade administrativa previam a possibilidade de realização de acordos que afastavam a punibilidade em crimes de menor potencial ofensivo.

De tal modo, a adoção de Termos de Ajustamento de Conduta (TAC) em casos de improbidade e/ou corrupção administrativas passaria, no sistema judiciário brasileiro, a ser aplicado com nuances mais detalhadas e, já a partir de 2025, com a possibilidade de utilização conjunta da Lei 12.846/2013 e da Lei 8.429/1992, como fundamentos de uma ação civil pública, contanto que elas não sejam empregadas para aplicar punições da

mesma natureza e pelos mesmos fatos, como mais adiante será detalhado (Superior Tribunal de Justiça, 1ª Turma, Recurso Especial nº 2107398 - RJ (2023/0386648-7) rel.: Min. Gurgel de Faria, DJ 30/04/2025, p. 3).

Anterior a esta novidade, a exemplo da transação penal prevista na Lei n.º 9.099/1995 e até, em alguns casos, no qual havia previsão de aplicação da pena mais grave, como ocorria em relação à Lei n.º 12.850/2013, que dispõe sobre as organizações criminosas, na qual o julgador pode deixar de aplicar a pena caso seja celebrado acordo de colaboração premiada que atenda aos requisitos previstos na referida lei, e, ainda a Lei n.º 12.846/2013, que dispõe sobre a responsabilização administrativa e civil de pessoas jurídicas pela prática de atos contra a administração pública, nacional ou estrangeira, mais conhecida como Lei Anticorrupção, seria possível a aplicabilidade de mais de um diploma infraconstitucional, sendo, então, bastante interessante se debruçar sobre esta temática tão salutar.

Reforça-se, assim, hipótese admitindo que, a doutrina pressuporia a celebração de acordo nas ações civis públicas pela prática de improbidade administrativa sob o fundamento de que o referido diploma legal (Lei n.º 8.429/1992) integra, juntamente com a Lei n.º 4.717/1965 (ação popular), Lei n.º 7.347/1985 (ação civil pública) e a Lei 12.846/2013, um microssistema de combate à corrupção, em observância às diretrizes dos tratados internacionais sobre o tema, os quais o Brasil ratificou, como Convenção de Mérida, Convenção Interamericana contra a Corrupção.

Desde o texto constitucional até outros dispositivos infralegais, há arcabouço jurídico competente para imputar aos indivíduos que ferem o princípio da probidade e da lisura administrativas, no Brasil, mesmo em face dos muitos casos de improbidade e corrupção administrativas ocorridos nas últimas décadas. Dessa forma, qual tem sido o entendimento de juristas, doutrinadores, estudiosos e dos togados do Palácio Supremo de Justiça acerca das vantagens e dos limites de acordos de ajustamento de conduta como modo resolutivo adequado de conflitos dessa magnitude, no Brasil?

A partir da vigência das Lei de Improbidade e da Lei Anticorrupção, se pode alcançar quais os tipos de atos ilícitos causam prejuízo ao erário, que violam os princípios da administração pública, aqueles que geram enriquecimento oriundo de ilicitude, dentre outros, mas, também, quais penalidades seriam aplicáveis em cada caso concreto. Sendo, portanto, relevante traçar uma comparação entre estas duas leis para expor suas especificidades e relevâncias, principalmente os novos paradigmas quanto à possibilidade de acordos em casos com menor poder ofensivo.

De tal maneira, este estudo narrativo-revisivo almeja destacar aspectos acerca da possibilidade de acordos de ajustamento de conduta a partir dos entendimentos destas supramencionadas importantes leis tratativas da condução e interesses coletivos no que tange à improbidade e à corrupção, no sistema jurídico brasileiro, cuja pesquisa apresenta caráter exploratório, hipotético-dedutivo, qualitativo, de cunho documental, bibliográfico, cujas buscas se deram em sítios governamentais, em repositórios de universidades, em periódicos eletrônicos, em doutrinas e em entendimentos editados pelo Superior Tribunal de Justiça, dentre outros, também mediante o emprego de palavras-chave como improbidade, corrupção administrativa, modos resolutivos consensuais, acordo de ajustamento de conduta, entendimentos.

Buscas as quais evidenciam que o Sistema Judiciário nacional tem trabalhado no sentido de mitigar os conflitos trazidos pelos casos de improbidade e corrupção administrativas, há tempos, revelando, assim, as nuances que a temática apresenta em sua multiplicidade de dimensões e vertentes não só para o sistema judiciário, no Brasil.

Este estudo encontra-se partido em seções e subseções as quais estruturam o trabalho de modo a facilitar o percurso narrativo-descritivo empregado para evidenciar os argumentos e pontos expressos por autores, doutrinadores e entendimentos.

Tanto que, a segunda seção e suas subdivisões, foram evidenciados os aspectos históricos dos atos de improbidade e corrupção assistidos em diferentes partes do mundo, trazidos por autores como Berti (2022) acerca da confusão por parte de muitos brasileiros sobre a definição para improbidade e corrupção como sinônimas, o potencial da Administração pública em mais do que a gestão de bens e interesses qualificados da comunidade segundo exprimem Pazzaglini Filho; Rosa; Fazzio Jr (1996), em tradução livre da obra de Claude Du Pasquier, *“Introducción a la teoría general del derecho y a la filosofía jurídica”* (1967), acerca da relação entre normas morais e normas jurídicas, segundo a qual direito e moral seriam complexos normativos distintivos com uma área de intersecção, uma vez que, tanto a moral quanto o direito se configurariam itens indispensáveis à vida em sociedade, dentre outros.

Na terceira seção e suas subdivisões, foi trazido o princípio da probidade e da moralidade representam um conceito jurídico indeterminado. Ainda assim, o princípio da moralidade foi também protegido no art. 5º, LXXIII, que prevê o cabimento da Ação Popular para a anulação de “ato lesivo ao patrimônio público à moralidade administrativa”, cuja inovação na CF de 1988 foi tão importante que deu ensejo ao surgimento da Lei 8.429/1992, que versa sobre improbidade administrativa e que tem base no art. 37, §4º, da Constituição federal do Brasil de 1988.

Na quarta seção, foram abordados aspectos acerca da Lei 14.230 de 2021 e as modificações para a Lei de Improbidade Administrativa, principalmente o cabimento do Termo de Ajuste de Conduta (TAC), foram abordados também alguns danos sociais oriundos da improbidade administrativa e da corrupção e a responsabilidade civil, bem como, alguns aspectos importantes da aplicabilidade do termo de ajustamento de conduta em casos de improbidade administrativa, corrupção e a questão do interesse público.

Portanto, mediante o desafiador cenário brasileiro no que tange à probidade administrativa, sobretudo, exatamente em decorrência de casos da ausência deste princípio na conduta dos agentes políticos, públicos e empresariais, se exige dos operadores do Direito um maior conhecimento da oportunidade ou não dos Acordos de Ajustamento de Conduta nesse contexto multifacetado.

2 A CORRUPÇÃO, A IMPROBIDADE E A ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA: ASPECTOS HISTÓRICOS

Mediante esculpido na legislação em vigor acerca de atos de improbidade e corrupção administrativas, além das penas pelos crimes cometidos, as multas são calculadas pelo juiz, limitadas ao equivalente a R\$ 7,1 milhões (Agência Senado, 2024).

Valor que não se mostra suficiente para coibir estes tipos de crime. Contudo, conforme proposta editada pelo Projeto de Lei do Senado nº 206/2015, o funcionário público que sofrer condenação por crime de corrupção pode ter de pagar, de multa, o dobro do valor que tiver desviado dos cofres públicos, seja como pagamento de propina, favorecimento de empresas quando da celebração de contratos públicos, enriquecimento ilícito, servidores públicos que usaram das prerrogativas de seus cargos ou funções para facilitar atos feridores dos princípios constitucionais, dentre tantas práticas nas quais se incorreu em atos lesivos ao interesse público, em tolhimento dos bens coletivos, dentre outros crimes contra a administração pública (Congresso Nacional, 2015).

Nesse sentido, a corrupção seria tanto um problema de caráter moral quanto um provocador para uma ou mais ações de fundo jurídico. Isto porque, mediante a aplicação de leis cuja finalidade seja a liberdade, a paz e o bem comum, quando usadas para imputar sanções, mitigariam a sanha daqueles que cobiçam os recursos e as “aberturas” que a coisa pública possibilitaria.

Segundo explicam Georg Jellinek (1981 apud Reale, 2006, p. 41) e Du Pasquier (1967 apud Nader, 2013, p. 35), embora análogas e interrelacionais, as regras morais objetivariam, grosso modo, o aperfeiçoamento interno do indivíduo, enquanto as regras jurídicas alicerçariam o convívio social harmônico, procurando prevenir e solucionar conflitos. Se por um lado, as normas morais regulariam a conduta subjetiva das pessoas, o direito se debruçaria sobre o comportamento externo dos sujeitos e não pelos motivos da ação humana ou pelo pensamento. Sobrepondo-se que, o direito ainda que não proíba pensamentos ditos imorais, se interessa nas razões que impeliriam o indivíduo a respeitar e a obedecer às regras jurídicas, bem como, a relação entre a obediência ou não do indivíduo ao Estado.

Du Pasquier (1967) aborda o grande problema da noção de direito com uma riqueza de dados interessantes expondo a íntima conexão entre o costume, fundamento ético da sociedade e as relações do direito, este enquanto mecanismo de equilíbrio e garantia dos grupos e indivíduos que compõem a sociedade.

O autor efetivaria uma sucinta classificação dos ramos do direito, abrangendo todas as reformas no desenvolvimento do direito positivo e os múltiplos problemas e teorias que elas suscitaram, bem como os aforismos jurídicos, sobre os quais Du Pasquier (1967) chama a atenção para os perigos a que seu uso e interpretação frequentemente conduzem, delineando, portanto, todas as teorias que, desde a antiguidade até o presente, foram formuladas sobre a fascinante questão do que é o direito e a moral, complexos normativos distintivos com uma área de intersecção que coexistem e não são esferas separadas, com um campo de competência comum nos quais as regras jurídicas e morais se sobrepõem.

Du Pasquier (1967) propôs sua teoria, conhecida como a Teoria dos Círculos Secantes, explicando que há normas jurídicas que não possuem conteúdo moral, e, existem normas morais que não são reconhecidas pelo direito, que algumas normas jurídicas possuem conteúdo moral, mas nem todo conteúdo moral é juridicamente obrigatório.

Ainda sobre o que seria moralidade, segundo Hans Kelsen (1999 apud Villela; Lima; Siqueira, 2019), o fato de o direito ser coercível, pois pode optar pelo uso da força como aliado para o devido controle da conduta humana, mediante essa possibilidade de poder usar a interferência da força em virtude da norma, colocaria o direito acima da moral ao se tratar de alguns fatos sociais.

De tal modo, verifica-se porque a moralidade, intrínseca à subjetividade do indivíduo, moldaria o caráter do ser humano. E, o direito, enquanto ferramenta coercível, seria usada para guiar e estruturar os fatos sociais, dos quais a condução dos interesses coletivos é um ímpar.

Mesmo que muitos brasileiros confundam o conceito de corrupção, improbidade administrativa e crimes contra a Administração Pública, tal equívoco se dá em virtude da existência complexa e múltipla relativa às formas que o braço do Poder Público pode “pesar” sobre o indivíduo que, pelo emprego da corrupção enquanto um instrumento que promove distorções econômicas, políticas e sociais, comprometeria a garantia da plena existência do Estado Democrático de Direito (Berti, 2022).

Para alcançar os contornos atuais, a Administração pública brasileira percorreu um longo e sinuoso caminho, visando, principalmente, orientar a tomada de decisão sobre os recursos disponíveis no sentido de serem atingidos aqueles objetivos em prol do bem coletivo, da garantia de direitos, pelo menos em tese.

Logo, a administração pública, desde sua égide, esteve pautada pelo planejamento e pelo gerenciamento, levando em conta as informações fornecidas por outros

profissionais e também pensando previamente as consequências, pesando os riscos, considerando bem as decisões, pois, a Administração pública se configuraria em mais do que a gestão de bens e interesses qualificados da comunidade, seja nos âmbitos federal, estadual ou municipal, mas, sobretudo, em ponderar e se mover segundo os preceitos do direito e da moral, da finalidade de efetivar e assegurar o bem comum (Pazzaglini Filho; Rosa; Fazzio Jr, 1996, p. 67).

Em face dos contornos esculpidos na Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, artigo 37 mais expressamente, aquele que se propõe a “cuidar” de bens e interesses coletivos, precisa deter sua mentalidade e conduta pautados pelos princípios elencados naquela letra da Lei Pátria Maior, para, de tal modo, ser considerado *probo*¹.

Nessa quadra, a relação entre normas morais e normas jurídicas pode ser explorada segundo a qual direito e moral seriam complexos normativos distintivos com uma área de intersecção segundo pressupõe Claude Du Pasquier, em sua obra *“Introducción a la teoría general del derecho y a la filosofía jurídica”* (1967), na qual existiriam três critérios utilizados para definir a moral perante o direito, a saber: 1) a localização da moral no foro interno da consciência, ao passo que o direito se preocuparia com o foro externo ao indivíduo, considerando as condutas levadas a cabo pela pessoa humana; 2) a intrínseca bilateralidade ou alteridade do jurídico, oposta à unilateralidade ou individualidade da moral, bem como, 3) o necessário caráter heterônomo do direito em contraste com a irrenunciável condição autônoma da moral.

A grosso modo, enquanto a moral trata do conjunto de regras costumeiras a que determinados grupos e/ou nações compreendem subjetivamente como devido no convívio social, o direito já procuraria impor condutas de comportamento humano sob pena de sanção àquela ação ou prática feridora da harmonia do convívio social (Du Pasquier, 1967 apud Nader, 2013, p. 35).

Considera-se, assim, já no maior texto normativo nacional, a definição para agente ou operador público aquele cidadão ou aquela cidadã, uma vez que, para ser investido em cargo público, o mesmo artigo da Constituição Federal do Brasil 1988 apresenta as “condições”² para quem aspira a cargo público. Alguém com mentalidade e conduta

¹ Aquele ou aquela de caráter íntegro; honrado, honesto, reto, cujos termos semelhantes conotariam com consciencioso, confiável, correto, digno, escrupuloso, dentre outros, segundo assinalado no Dicionário Online Oxford Languages (2024).

² Artigo 37. I – Os cargos, empregos e funções públicas são acessíveis aos brasileiros que preencham os requisitos estabelecidos em lei, assim como aos estrangeiros, na forma da lei;
II – A investidura em cargo ou emprego público depende de aprovação prévia em concurso público de provas ou de provas e títulos, de acordo com a natureza e a complexidade do cargo ou emprego, na forma prevista em lei, ressalvadas as nomeações para cargo em comissão declarado em lei de livre nomeação e exoneração (Brasil, 1988).

fundamentada e erigida em princípios como a honestidade, imparcialidade, legalidade, lealdade às instituições, não somente aquelas de caráter administrativo público, mas, também, aquelas que impelem à uma existência que exale integridade de caráter (Dal Pozzo, 2022).

Segundo exprime José A. Camargo (2010, p. 266), essa existência íntegra ou a chamada índole constitucional a qual deve assistir o agente público quando do exercício da função, traduziria uma sociedade livre, justa e equânime, capitaneada pelos valores sociais do trabalho e da livre iniciativa, sem os quais seria impossível a garantia do desenvolvimento nacional, a erradicação da pobreza e da marginalização, sobretudo, das desigualdades sociais e regionais. Estes indicadores evidenciariam, principalmente, se alcançados, o bem de todos.

Conforme assinala Ferraz (2022), com efeito, no âmbito do Direito (em especial do Direito Administrativo), a noção de improbidade administrativa resulta de um acoplamento entre os campos normativos do Direito e da Moral. Compatibilização a qual não tornaria o Direito Administrativo um subproduto da Moral.

Tendência verificada, ultimamente, no Brasil, e denunciada, sistematicamente, por Lenio Luiz Streck (2019, p. 11), expondo a necessidade mais enfática para uma caracterização do delito correspondente (delito de improbidade), que apresente repercussão negativa e simultânea no âmbito do Direito (legalidade) e da Moral (moralidade = princípio da moralidade administrativa).

Decerto, não há na doutrina brasileira maiores controvérsias quanto à interdependência existente entre a probidade e a moralidade administrativas, porquanto, se analisado e aprofundado o conceito de improbidade administrativa, enquanto delito delimitado na Constituição apenas de maneira implícita (Ferraz, 2022).

Destaque para o fato de que a virtude da probidade independe da moralidade administrativa que, neste presente estudo, a opção seria pela ideia de que, ela está contida na moralidade.

De tal modo, existiria uma acertada relação entre eficiência constitucional e legalidade estrita que, em essência, traria o princípio da consensualidade, um de seus muitos frutos. Destarte, dentre as tendências de mudanças que pressionam o Direito Administrativo, o movimento de constitucionalização se revelaria como uma das principais evoluções já implementadas, trazendo consigo várias consequências práticas para a Administração Pública e seus administrados, sendo os modos resolutivos consensuais, embora discutidos, relevantes no sentido de mitigar o rompimento do princípio da moralidade administrativa (Sousa Neto, 2019).

A exigência de uma conduta honesta na administração de bens e interesses públicos remonta à Antiguidade, pois, no Código de Hamurabi, um conjunto de leis que vigoraram no Império Babilônico, entre 1792 e 1750 a.C., buscando unir o império e disciplinar as práticas cotidianas voltadas ao povo, um documento, escrito no 18º século a.C. (Denicol; Bittencourt, 2019).

De acordo com Nelson Hungria (1983, p. 365), houve outro edito, a Lei das Dozes Tábuas, criada na Roma Antiga, na qual se estipulava que, o juiz que recebesse dinheiro para julgar em favor de uma das partes, deveria ser punido com a morte.

Portanto, ainda que fossem percebidos condutas e comportamentos lesivos aos recursos e bens oriundos da população, revelando um caráter desviado e corrompido, avesso a sua finalidade para o qual fora estabelecido, gerando, de tal modo, repercussões e ônus sobre as vidas de muitos, depredariam e arruinariam os interesses coletivos.

[...] o dinheiro público é consumido com atos de motivação fútil e imoral, finalidade dissociada do interesse público e em total afronta à razoabilidade administrativa, havendo flagrante desproporção entre o numerário despendido e o benefício auferido pela coletividade, qual seja, nenhum. O administrador, tal qual o mandatário, não é o senhor dos bens que administra, cabendo-lhe tão somente os atos de gestão que beneficiem o verdadeiro titular: o povo (Garcia; Alves, 2017, p. 49).

Logo, pode-se observar que a ação improba além de defraudar recursos e bens oriundos dos impostos pagos pelos indivíduos, subverteria a finalidade da administração pública, da razão prestacional de seus serviços, pois tiraria de seus mantenedores, no caso, dos cidadãos, seus anseios e objetivos comuns.

Finalidade esta que, conforme aduz Sousa Neto (2019), pelo menos no que concerne à atividade correcional propriamente dita, é um movimento no sentido de dotar a Administração Pública de uma atuação pautada no melhor direito, ou seja, racionalizada e voltada para resultados cada vez mais eficientes quanto ao atendimento do interesse público, valendo-se, para isso, quando necessário, de instrumentos administrativos de consensualidade. Embora que o modelo de consensualidade no Direito Administrativo além de se constituir em uma das principais dificuldades a serem enfrentadas, não muda o dever de averiguar e punir qualquer infração disciplinar cometida por servidor público, sempre mediante a instauração do respectivo processo.

Corroborando com esse argumento, José dos Santos Carvalho Filho (2018, p. 1100) que assinala que, a averiguação de faltas funcionais constitui um poder-dever da Administração, não podendo, assim, conceber qualquer discricionariedade nessa atuação,

porquanto o princípio da legalidade é de observância obrigatória para todos os órgãos administrativos. E, como é óbvio, não se observa esse princípio se não for apurado desempenho funcional revestido de irregularidade ou de ilegalidade. É tão importante a apuração que a Administração normalmente instaura *ex officio* o processo disciplinar.

Ainda acerca da historicidade do desvio de recursos e bens que deveriam alcançar os propósitos para os quais foram recolhidos aos cofres públicos, as necessidades e interesses coletivos, também fora assistido pelo povo babilônico, quando Nabucodonosor, filho de Nabopolassar, por volta de 624 a.C. que, buscando satisfazer sua esposa que era dos Medos, saudosa das colinas e florestas de sua terra natal, não poupou verbas originárias dos cofres públicos para construir os estupendos jardins suspensos da Babilônia, cujas expensas incalculáveis permitiram que aquela obra particular figurasse entre as sete maravilhas do mundo, mas não deixasse outros interesses coletivos sem a devida consideração (Fenollós, 2023).

Assim, pode-se inferir que, ao longo da história, a probidade em funções públicas foi um princípio ampliado e renovado em muitas das leis nacionais. Tanto que, leis antigas, como o Código Criminal de 1830³, traziam algumas sanções para o agente ímprobo (a exemplo de quem cometesse o crime de suborno) (Brasil, 1830). Contudo, foi a partir da promulgação da Constituição Cidadã de 1988, que o conceito de improbidade administrativa ganhou maiores contornos (Brasil, 1988).

Historicamente, o sentido gramatical dado à palavra improbidade deriva do latim *improbitas*, cujo significado conotaria com má qualidade, imoralidade, malícia. Teor conotativo que, para os romanos, a improbidade impunha aos indivíduos a ausência de *existimatio*. Virtude a qual seria responsável por atribuir aos homens o bom conceito social. E, sem a *existimatio*, os indivíduos se converteriam em *homines intestabiles*, aqueles sem a capacidade ou idoneidade para a prática de certos atos (Ferraz, 2022).

Mediante o assinalado no Dicionário Houaiss online (2001), a definição dada para a improbidade estaria delimitada como ausência de probidade; desonestidade; ação má, perversa; maldade, perversidade.

³ Seção III, Art. 133. Deixar-se corromper por influência, ou peditório de alguém, para obrar o que não dever, ou deixar de obrar o que dever. Decidir-se por ddiva, ou promessa, a eleger, ou propor alguém para algum emprego, ainda que para ele tenha as qualidades requeridas.

Penas - as mesmas estabelecidas para os casos da peita.

Art. 134. Todas as disposições dos artigos cento e trinta, cento trinta e um, e cento trinta e dois, relativas aos peitados, e peitantes, se observarão a respeito dos subornados e subornadores (Brasil, 1830).

Já no tradicional Dicionário Aurélio (2009, p. 965), a especificação dada ao vocábulo improbidade atenderia à mesma linha supramencionada, pois estaria definida como “mau caráter, desonestidade”.

De tal modo, pode-se inferir que, a decisão do sujeito pela improbidade, revelaria a qualidade do homem que não sabe proceder bem, do desonesto, do sem caráter, daquele que age indignamente, que não atua com decência, uma vez que, seria o homem ímprobo, nesse sentido, o transgressor das regras da lei e da moral (Ferraz, 2022).

Probidade, moralidade, lisura, dentre outras virtudes seriam não apenas moduladores da conduta dos indivíduos, mas também imperativos, uma vez que:

Os princípios, a exemplo das regras, carregam consigo acentuado grau de imperatividade, exigindo a necessária conformação de qualquer conduta aos seus ditames, o que denota o seu caráter normativo (dever ser). Sendo cogente a observância dos princípios, qualquer ato que deles destoe será inválido, consequência esta que representa a sanção para a inobservância de um padrão normativo cuja reverência é obrigatória (Garcia; Alves, 2017, p. 97).

Foi na Constituição Federal de 1988 que se pontuou os princípios norteadores da probidade administrativa. Sem, contudo, uma definição pormenorizada para improbidade. Definição que também não estaria melhor contornada nas leis mais específicas da matéria, embora falem em violação a deveres. Talvez porque, na visão de seus legisladores, os princípios deteriam o condão de estabelecerem uma importante conexão entre outras regras, cujos valores como a honestidade, a probidade, a idoneidade, dentre outros passam a ser mais evidenciados no caráter daquele agente público que optou pela prestação de serviços à sua comunidade, independente da esfera (Dal Pozzo, 2022).

Contemporaneamente, em virtude do acelerado desenvolvimento econômico, do esfacelamento das instituições políticas e das desigualdades sociais, existe uma premente imposição de um dever de agir de forma proba bem mais tácita diante da nova dinâmica social, impelida principalmente pelos contornos sociais e em virtude da alteração dos interesses da população.

Segundo expressa Di Pietro (1997, p. 49), é impositivo ao Poder Estatal em seus atos de intervenção o imprescindível enfrentamento das asperezas e incongruências sociais que afetam parcelas inteiras da população brasileira, sobretudo, na implementação de mecanismos capazes de ensejar a pacificação dos conflitos nelas originados.

Ciocchetti de Souza (2020) corrobora com essa premissa do Poder do Estado incumbido de tal vontade ou esperança, não podendo ser um ente letárgico em suas

prontidões e atos, mas, antes, uma realidade física e estruturada, cuja concepção de probidade não apenas de legalidade se configuraria indispensável para a existência de qualquer agrupamento social.

Portanto, ainda que desde há tempos venham ocorrendo atos lesivos ao erário e às vontades e necessidades coletivas, a expressão mais fundamentada e perceptível seria para as virtudes da probidade, da lisura, da integridade, da confiabilidade enquanto paradigmas e fundamentos estruturadores dos textos legais, tanto no mundo como no Brasil. Aspecto este a ser mais detalhado na seção a seguir.

2.1 Improbidade, corrupção e o princípio da moralidade administrativa

Segundo detalham Fernandes (2020), podemos resumir que improbidade administrativa seria uma conduta inadequada, ilegal, injusta, imoral, praticada por agentes públicos ou por particulares que cause danos à administração pública. Quando se incorre em ato lesivo ao patrimônio público ou ao erário, incorre-se em ato improbo, cuja malignidade recrudesce a desigualdade social e econômica, as violações de direito em decorrência da ausência ou escassez de recursos que, em virtude do dano ao erário provocado pela ação improba, desassistiria os indivíduos tutelados pelo Estado, dentre outras implicações e consequências.

Nesse sentido, segundo assinala Ferraz (2022), avessa à essa definição resumida, a probidade administrativa é uma forma de moralidade administrativa, a ponto de merecer consideração especial na Constituição Federal de 1988. Existindo, assim, em nossa Constituição Federal a previsão da punibilidade ao improbo, sendo uma de suas sanções a suspensão do direito político (artigo 37, § 4º).

Assim, pode-se considerar que, a probidade administrativa consiste no dever de o funcionário ou agente público em servir aos demais concidadãos, elos da corrente administrativa, mediante conduta norteada pela honestidade, procedendo no exercício das suas funções, sem aproveitar os poderes ou facilidades dela decorrentes, em proveito pessoal ou de outrem a quem queira favorecer. Bem como, quando há desrespeito a este dever por parte do funcionário ou agente público, se caracterizaria a improbidade administrativa.

Sendo relevante destacar que, o poder punitivo do Estado possui origem comum que engloba os delitos criminais, disciplinares e de improbidade, sendo certo que, as normas penais, em razão de sua maior severidade, devendo outorgar garantias mais amplas aos cidadãos (Brasil, 1992).

Compreende-se que, atos de improbidade administrativa detêm relação com a questão da intenção de se praticar ato criminoso, estando aquém da simples culpa, pois a ideia de culpa se pode traduzir por meio de ações imprudentes, de imperícia ou negligência (Ferraz, 2022).

Já a noção de improbidade pressupõe desvio de ordem ética, caracterizada por meio de uma qualificação infamante que, por sua natureza ou pelas circunstâncias em que é praticada, causa grande desonra, descrédito e má reputação ao seu autor e, só muito excepcionalmente, poderá admitir modalidade meramente culposa (Peres, 2022).

Há uma ímpar definição para improbidade administrativa, aquela trazida quando de sentença prolatada pelo Ministro Luiz Fux, em 2004, na qual, entendeu o togado que, “[...] é cediço que a má-fé é premissa do ato ilegal e ímprobo. [...] A improbidade administrativa, mais que um ato ilegal, deve traduzir, necessariamente, a falta de boa-fé, a desonestidade”, quando da ação de reparação de dano, nascente em ato de improbidade administrativa mediante doação de medicamentos e produtos farmacêuticos, entre prefeituras, sem a devida observância das normas legais. (Brasil. Superior Tribunal de Justiça (1ª Turma). Recurso Especial 480387/SP (2002/0149825-2). Demonstrado o prejuízo, sofrido pela Prefeitura Municipal de Diadema. Recorrente: Antônio de Lucca Filho e Maridite Cristóvão Gomes de Oliveira. Rel. Min. Luiz Fux, DJ 24.05.2004, p. 8).

Em outra decisão prolatada mediante entendimento do Ministro Napoleão Nunes Maia Filho, em 2013, houve o entendimento de que, o ato de improbidade, não pode ser identificado tão somente com o ato ilegal. A incidência das sanções previstas na lei carece de um plus, traduzido no evidente propósito de auferir vantagem, causando danos ao erário, pela prática de ato desonesto, dissociado da moralidade e dos deveres de boa administração, lealdade e boa-fé (Brasil. Superior Tribunal de Justiça (2ª Turma). Recurso Especial nº 1.200.273/SP (2010/0114067-4). Rel. Min. Napoleão Nunes Maia Filho, DJ 27/08/2013, p. 8).

Assim sendo, mediante a alusão supramencionada, não se pode confundir improbidade com simples ilegalidade, com falta ou culpa, cujas sanções já estariam detalhadas em estatuto próprio dos servidores públicos, ainda que exista especificação normativa sobre a graduação da culpa que dificultaria a sua conceituação em casos de improbidade. Obrigando, então, o intérprete a recorrer a outras fontes do direito, em ordem a obter a desejada precisão de conceitos.

A má conduta, o mau caráter, o desvio na atitude moral, dentre outras formas, são comportamentos que revelariam tanto insensatez quanto à existência de uma degeneração de conduta, de caráter que se dissemina mediante determinado ambiente, que alcança até

mesmo aquele indivíduo cuja boa-fé ainda se mostra reluzente. Degeneração que, em alguns casos, precede a investidura, e, em outros, possui causas endêmicas, sendo resultado inevitável da interação com um meio viciado (Tomaz, 2010, p. 62).

De acordo com Caio Tácito (1999, p. 91), a de probidade estaria ligada, umbilicalmente, à ideia de corrupção, cuja prática desta última seria um mal que permeia a sociedade ao longo dos séculos, talvez, desde a criação dos seres humanos, uma vez que, o primeiro ato de corrupção deveria ser imputado à serpente, quando seduziu Adão mediante a oferta do fruto da Árvore do Conhecimento do Bem e do Mal, a troca simbólica do paraíso pelos prazeres ainda inéditos da carne.

De tal maneira, a corrupção seria o ato deliberado em tornar destruído, destituído de sua existência íntegra, rompedora do propósito para o qual algo ou alguém existe ou fora criado, planejado, desenvolvido.

A corrupção, em verdade, é um fenômeno social que surge e se desenvolve em proporção semelhante ao aumento do meio circulante e à interpenetração de interesses entre os componentes do grupamento. Sob esta ótica, os desvios comportamentais que infringem a normatividade estatal, ou os valores morais de determinado setor em troca de uma vantagem correlata, manifestar-se-ão como formas de degradação dos padrões ético-jurídicos que devem reger o comportamento individual nas esferas público e privada (Garcia, 2011, p. 44).

Então, ainda que sua gênese seja longínqua, a corrupção, em seu cerne, se configura na obtenção de vantagem ilícita, em decorrência da ação de um agente, praticada de ofício.

Segundo assinala Gontijo (2019, p. 216), especificamente em relação à conduta corrupta em esfera pública administrativa, no Brasil, este desvio comportamental de caráter teve suas raízes pivotantes ou axiais desde tempos coloniais, visto que o sistema imperial português foi erigido sobre bases ineficientes em termos administrativos públicos, cujo objetivo maior era o lucro desenfreado que, mal gestionado, culminou no esfacelamento das riquezas da colônia brasileira, uma vez que, em prol de interesses pessoais sem qualquer comprometimento ético, formaria no ideário nacional que a coisa pública seria “coisa de ninguém”.

Tanto que, no Brasil, por certo período de tempo, em se tratando de atos de corrupção, eram consideradas as Ordenações Filipinas, como vetor jurídico aos administrados da colônia de Portugal, em cujo livro existia previsão para, se os Oficiais da Justiça e da Fazenda praticassem atos de corrupção, eram-lhe impostas às penas de

perda do ofício e a obrigação de pagar até vinte vezes mais do que receberam ilicitamente (Guerra, 2018).

Advém do século XVIII, a expressão “santinho do pau oco”, isto em virtude de que, a corrupção em solo brasileiro em suas raízes profundas e difundidas unilateralmente, alcançou os meios religiosos, pois, frades tidos como renegados, tinham a prática comum de contrabandear ouro em pó dentro de imagens sacras de madeira para fora da colônia, com o intuito de sonegar impostos à Coroa Portuguesa (Couto, 2006, p. 93).

Acerca dessa temática, o Brasil Paralelo (2021) teceu considerações acerca de argumentos trazidos por Maquiavel (1513), quando concebeu sua obra “O Príncipe”⁴, definindo que o comportamento desprovido de probidade, de boa índole, do cerne da Moral seria eivado de corrupção quando inserida em um sistema administrativo, “como dizem os médicos sobre a tuberculose, no início, o mal é fácil de curar e difícil de diagnosticar. Mas, com o passar do tempo, não tendo sido reconhecido nem medicado, torna-se fácil de diagnosticar e difícil de curar”.

Guerra (2018) historiza ainda que, em 1830, o Código Criminal brasileiro descreveu como infração penal, a corrupção em dois dispositivos estanques, um sob a rubrica marginal de peita, e, o outro como de suborno, sendo que, tal modelo foi modificado no ano de 1890, passando a empregar os dois termos como sinônimos, logo, unificando-os.

Assim, segundo Garcia (2011, p. 25), o combate à corrupção deveria ser em duas frentes: preventivamente, e, também, repressivamente, que se materializaria por meio da aplicabilidade do vasto arcabouço normativo existente, sendo o lenitivo adequado para se “curar a ferida aberta” pela sensação, oriunda desde dos tempos coloniais, no Brasil, da impunidade.

Vale ser destacado que, em se tratando de normativas que esculpiram letras específicas à corrupção de agentes públicos e políticos, no Brasil, quase todas as constituições republicanas, com exceção da Carta de 1824, em razão da ser a Constituição do Império e segundo a qual não se puniria o “rei”, todas as demais previam a responsabilização também do agente político, entenda-se o Chefe de Estado, por infração

⁴ O Príncipe apresenta ao leitor os detalhes dos principados da época. Maquiavel os dividiu em hereditários, civis ou eclesiásticos. A intenção da obra é ensinar aos príncipes como chegar ao poder e não o perder, não perder seus territórios. O livro, um manual sobre a arte de governar, foi inspirado no estilo político de César Bórgia um dos mais ambiciosos comandantes italianos, que ficou conhecido por seu poder e atrocidades que cometeu para conseguir o que queria. Seus escritos influenciaram governos posteriores. Ditadores modernos se inspiraram em Maquiavel, tendo como três exemplos notórios: Mussolini, Hitler e Stalin (Brasil Paralelo, 2021, p. 1).

à probidade da administração não somente dos servidores ou empregados públicos (Guerra, 2018).

No plano infraconstitucional pátrio, a responsabilização do agente ímprobo foi disciplinada, inicialmente, só a partir da Lei nº 1.079, de 10 de abril de 1950. Texto alterado em 1957, mediante a promulgação da Lei Pitombo-Godói Ilha, a Lei nº 3.164, cujo texto era extremamente vago e impreciso, não detalhando o que deveria ser entendido como ato de corrupção. No entanto, aquele diploma legal trouxe um ponto importante, retratando a possibilidade de qualquer do povo e do Parquet, a proposição das medidas judiciais pertinentes ao agente público que tenha se enriquecido ilicitamente (Guerra, 2018).

Embora mediante o avanço do combate ao enriquecimento ilícito por parte do servidor público, a Lei nº 3.164 de 1957, possuiu pouca aplicabilidade prática, não atingindo o alcance que se esperava quando da sua promulgação. Foi quando, em 21 de dezembro de 1958, foi sancionada a Lei nº 3.502, conhecida como Lei Bilac Pinto, a qual regulamentou o sequestro de bens e o perdimento de bens nos casos de enriquecimento ilícito, por influência ou abuso do cargo ou função (Garcia, 2011).

Surgiu, em meados da década de 1960, a Lei nº 4.717, estipulando o manejo da ação popular visando à anulação ou a declaração de nulidade dos atos lesivos ao patrimônio público, permitindo a legitimidade para que qualquer cidadão fizesse a propositura da ação popular. Bem como, em 13 de dezembro de 1968, o Ato Institucional nº 5, cujas medidas eram manifestamente absolutistas e autoritárias, concedeu ao Presidente da República poderes para suspender os direitos políticos de qualquer cidadão, por um período de 10 anos, além da possibilidade de cassar mandatos e decretar o confisco dos bens daquelas pessoas que tivessem enriquecido ilicitamente no exercício de cargo ou função pública, inclusive das pessoas pertencentes à administração indireta. E, para reforçar o caráter autoritário da medida, o decreto presidencial escapava ao controle judicial, pois era defeso ao Poder Judiciário apreciar a legalidade da medida. Até que, em 1978, através da Emenda Constitucional nº 11, foram revogados todos os atos institucionais e as suas respectivas normas complementares que autorizavam o confisco. Por fim, com a promulgação da atual Constituição Federal de 1988, o artigo 37, § 4º, utilizou-se da expressão “improbidade administrativa”, estabelecendo as sanções que deveriam ser estabelecidas gradativamente em lei (Guerra, 2018).

Percebe-se, de tal maneira que, lentamente, no Brasil, o combate ao agente ímprobo ou corrupto foi sendo aperfeiçoado, uma vez que, um diploma normativo complementava o outro.

Segundo Ana Paula Miotto (2013), em seus apontamentos acerca da obra “*The (Honest) Truth about Dishonesty*” de Dan Ariely (2012), assinala que ser íntegro, idôneo, honesto e reto são características as quais deveriam dotar todos os seres humanos. De tal modo, probidade, seria o termo que abarcaria todas esses atributos, sendo, talvez por isso, que em seu teor imprimido a partir do artigo 37, o legislador considerou moldar a Constituição Federal pela fôrma deste princípio, não definindo, portanto, o que seria improbidade. Pois, a partir do entendimento de que para se desempenhar serviço público, seja agente, gestor, permissionário, a conduta deve estar impregnada por esse “teor probo”.

Ainda que alguns autores tenham apontado que, mediante a edição da Lei nº 8.429, em 1992, era necessário um melhor detalhamento dado por meio de definição do que viria a ser improbidade em Administração Pública, pode-se inferir que, se a conduta ou a ação do servidor ou agente ou prestador público for examinada, como num espelho, o reflexo a ser visto se não for exatamente essa fôrma proba o que se vê na imagem, considera-se improbidade.

A moralidade administrativa difere da moralidade comum e ainda tem estrita relação com outros fundamentos conforme define Ruy Cirne Lima (1982 apud Mello, 2004), explicando que, a moralidade administrativa concerne um princípio fundamental no Direito Administrativo, cuja exigência impera à atuação de uma Administração Pública guiada por padrões éticos e honestos, obediente e em conformidade à lei, não sendo limitada à legalidade estrita, mas abrangente também à observância de valores como a honestidade, a boa-fé, a lealdade e o respeito ao interesse público. Em essência, a moralidade administrativa se faz essencial para garantir tanto uma confiabilidade quanto para assegurar que os atos administrativos sejam justos, transparentes e voltados para o bem comum. Sendo exemplo de transgressão desde o uso indevido de recursos públicos, a prática de nepotismo até o favorecimento de interesses pessoais em detrimento do interesse público, dentre outros.

Uma vez que toda ação, seja ela positiva ou negativa, gera consequências, em se tratando da administração pública, a violação da moralidade administrativa pode incorrer na anulação de atos administrativos, na aplicação de sanções aos agentes públicos envolvidos, na responsabilização por improbidade administrativa, dentre outras.

As severas penas previstas na Constituição para aqueles que praticam ato de improbidade, bem esculpidas no artigo 37, parágrafo 4º, já conduziriam a uma possível inferência de que o ato de improbidade não se configuraria em uma simples violação da

ordem jurídica, visto que, a moralidade administrativa, para fins de probidade, não pode ser considerada como sinônimo de legalidade.

Ponto em que Di Pietro (1991) revela que, o princípio da moralidade administrativa, embora não se identifique com a legalidade (porque a Lei pode ser imoral e a moral pode ultrapassar o âmbito da lei), não era inusitado no direito brasileiro mesmo antes da Carta Política de 1988, uma vez que tanto a doutrina quanto a lei e a jurisprudência pátrias já o enxergavam como informador do princípio da legalidade quanto aos fins.

Moralidade administrativa, segundo Ruy Cirne Lima (apud Mello, 2004), em sua gênese protegida na Constituição Federal de 1988, parecia, à partida, remeter o intérprete e aplicador da Constituição a um continente até então proibido ao jurista educado sob o paradigma positivista. De fato, a ideia de moralidade administrativa recomendaria um conceito que se reporta à moral, ainda que seja a uma moral, por assim dizer, setorial ou específica de uma determinada atividade humana, neste caso, a administração pública.

Estranhamento explicado pelo jurista português Antônio José Brandão (1951, p. 454-467) que redundava a moral à legalidade, como exposto no excerto a seguir.

Positivar um princípio jurídico cuja operacionalidade dogmática remete o jurista para a esfera da moralidade é trazer de volta ao reino da pureza jurídica esse ser enjeitado e exilado que é a moral: é, também, reintroduzir nesse cenário asséptico a incerteza conceitual, a subjetividade hermenêutica, o emotivismo axiológico, é, enfim, renunciar em alguma medida aos paradigmas da certeza e da objetividade conquistados com a redução do direito à legalidade.

O ingresso da moralidade no direito positivo brasileiro coincidiu com uma mudança radical de paradigmas na teoria do direito e na própria estrutura dos sistemas normativos contemporâneos. Desde pelo menos a década de 1980, destacando-se que, a doutrina jurídica brasileira sobre filosofia e teoria do direito, à época, era ainda dominada pelo paradigma positivista e legiscentrista, cujo modelo do positivismo jurídico, que fora francamente hegemônico em todo o mundo ocidental por cerca de dois séculos, passou a ser duramente atacado por teóricos do direito de todos os quadrantes e deixou de representar também para os juízes a única concepção de direito cientificamente aceitável (Mello, 2004, p. 94-95).

Entretanto, segundo assinala Mello (2004), qualquer que tenha sido a história do princípio da moralidade antes da Constituição Federal de 1988, é possível afirmar que o seu caráter “subversivo”, no sentido de uma reaproximação entre direito e moral, só pôde

ser fundamentado a partir do processo de superação da hegemonia ideológica do positivismo, cuja lenta trajetória no cenário jurídico brasileiro teve seu ponto inicial apenas no início da década de 1990, a doutrina e a jurisprudência reprimissem o sentido do cânone constitucional da moralidade administrativa dentro dos marcos ideológicos do positivismo jurídico, rejeitando a autonomia científica da moralidade administrativa e reduzindo-a a uma mera manifestação do princípio da legalidade.

Márcia Noll Barboza (2002, p. 115) destaca que, houve um núcleo conceitual básico na tradição doutrinária da moralidade administrativa originária da doutrina francesa, cuja síntese desse núcleo conceitual articulava quatro elementos, a saber: a) observância de uma moral jurídica; b) extraída da disciplina interna da administração pública; c) com conteúdo determinado pela ideia de função administrativa (a implementação do bem comum), da qual decorre a noção de boa administração; d) devendo essa observância ser fiscalizada no terreno da discricionariedade, especialmente, mas não só, no caso de desvio de poder.

Vale ser destacado que, conforme distingue José Guilherme Giacomuzzi (2002), a moralidade administrativa é, de fato, uma moralidade específica, diferente da moralidade geral, esta tida como “moral comum”, enquanto aquela que se refere à bondade ou à correção das condutas humanas voluntárias praticadas na vida em sociedade. E, nesse sentido, o conjunto de regras de conduta componentes de uma moralidade comum inerente à uma sociedade, resultaria de determinadas concepções de bem predominantes nesta sociedade em um determinado momento histórico, por força da tradição, de estatutos religiosos ou de uma racionalidade compartilhada pela comunidade. Então, essa moral comum decorreria de uma razão prática que indicaria como se deve agir na vida comunitária para que o bem ou os bens que a sociedade estima como moralmente valiosos fossem alcançados.

Segundo define Ruy Cirne Lima (1982 apud Mello, 2004), a moralidade administrativa se configuraria em uma aplicação da razão prática orientada à consecução de um bem ou de bens estimados como valiosos, mas aplicada ao campo específico de uma espécie precisa de atividade humana, logo, a atividade de administração pública, cuja especificidade estaria na especificidade do bem natural à atividade de administração pública, mediante o bem típico da atuação do poder público que constitui a natureza das condutas exigidas ao agente público pelo conjunto de regras típicas da moralidade administrativa.

Uma vez que, a atividade administrativa existiria mediante uma finalidade cuja intenção ou objetivo partiria de uma norma jurídica, sendo esta de cumprimento

obrigatório e não podendo ser alterada pela vontade das partes envolvidas, como definido por Ruy Cirne Lima (1982 apud Mello, 2004, p. 99) no excerto que segue:

[...] a atividade administrativa é aquela que se estrutura ao influxo de uma finalidade cogente, uma vez que o bem inerente à administração pública tem maior relevância sobre a natureza das condutas ou das ações exigidas do agente público. Por isso não é nenhum disparate conceituar sinteticamente a moralidade administrativa como um conjunto de regras extraídas da disciplina interior da administração pública.

Afinal, alcançar como estariam definidos ou propostos o conceito de improbidade administrativa, ato improbo como sendo ato ilegal ou contrário aos princípios básicos da Administração Pública, cometidos por agente político ou público, durante o exercício da função ou cargo público, nas Leis nº 8.429/1992, a Lei de Improbidade Administrativa (LIA), em sua atualização mediante a promulgação da Lei nº 14.230, de 25 de outubro de 2021, revelam o cuidado que os legisladores demonstraram com a matéria.

2.2 A improbidade e o agente público na Administração Pública no Estado Democrático de Direito

A improbidade ou a corrupção, em essência, se configuram em atos lesivos ao próprio sistema democrático, devendo, portanto, ser combatidos, seja por meios preventivos, quanto, sobretudo, pelos modos repressivos, visando extrair da mentalidade do povo nacional, a ideia de que, todo mandatário ou agente público é desonesto, corrupto, preguiçoso, mau caráter.

Uma vez que, o Estado Democrático de Direito, segundo ensina Enio Moraes da Silva (2005), termo jurídico bastante levantado atualmente, detém uma complexidade e amplitude bastante salutar, visto que, no Estado contemporâneo, em virtude da maximização do papel do poder público, que se encontra presente em praticamente todas as áreas das relações humanas.

De tal maneira, a expressão “Estado Democrático de Direito”⁵, cujo termo mais específico tenha origem germânica, *Rechtsstaat*⁶, ganha uma extensão quase que

⁵ Os homens que detêm o poder são submetidos ao direito e unidos pelo direito, o que representa uma forma de garantir os cidadãos contra os desmandos do Poder Público, impondo a submissão deste último a um quadro normativo geral e abstrato, disposto de forma previa e que tem a função conformadora da atividade estatal. Identificada a submissão do Estado ao direito, tem-se o que os germânicos denominaram *Rechtsstaat*, ou Estado de Direito (Garcia; Alves, 2017, p. 121).

⁶ O *Rechtsstaat*, do direito alemão, a seu turno, que pode ser traduzido por Estado de Direito, apareceu no início do século XIX, dentro do constitucionalismo alemão, tendo as seguintes características, o Estado de

ilimitada, mas, consequente e paradoxalmente, perde muito em compreensão, ainda que esse termo tenha sido incluído em nosso atual texto constitucional, artigo 1º, adjetivando a República Federativa do Brasil, a todos torna obrigatória a sua compreensão, mediante as consequências que dela podem e devem advir.

Principalmente, porque, tanto o termo quanto sua aplicabilidade prática, remetem ao entendimento de que o poder do Estado é limitado pelos direitos dos cidadãos, mediante a ímpar finalidade em coibir abusos do aparato estatal para com os indivíduos, que em tal ambiente, existe um processo de desocultação da corrupção, visto que este mal sempre existiu.

A democracia, na medida em que permite a ascensão do povo ao poder e a constante renovação dos dirigentes máximos de qualquer organização estatal, possibilita um contínuo debate a respeito do comportamento daqueles que exercem ou pretendem exercer a representatividade popular, bem como de todos os demais fatos de interesse coletivo [...] quanto mais abstrata toda e qualquer participação popular, mostra-se [mais profícuo] o ambiente adequado à aparição de altos índices de corrupção (Garcia; Alves, 2017, p. 53-54).

Pode-se inferir que, quanto mais fortalecida quanto aos seus princípios e finalidades, a Democracia se configuraria como uma injeção, uma prevenção contra a impunidade, contra a improbidade, contra a corrupção. Entretanto, quanto mais débil em seus mecanismos aptos e seus instrumentos de controle, mais há facilidade para a propagação da semente desviada e degenerada do mau comportamento corrompido e desatrelado das necessidades e interesses coletivos.

Garcia (2011) detalha que, a corrupção estaria atrelada à fragilidade dos padrões éticos, seria determinada pelo ambiente de determinada sociedade, cujos reflexos, vezes por outros, são percebidos na falta de ética, de caráter, de probidade do agente público, pois, no Brasil, receber vantagens indevidas seria quase uma prática comum e não uma degeneração, um mal a ser combatido.

Direito é um Estado liberal, limitado à defesa da ordem e segurança públicas; as questões econômicas e sociais ficaram sob o domínio dos mecanismos da liberdade individual e da liberdade de concorrência; a garantia dos direitos fundamentais decorreria do respeito de uma esfera de liberdade individual, sendo que a liberdade e a propriedade somente poderiam sofrer intervenções por parte da administração quando tal fosse permitido por uma lei aprovada pela representação popular; a limitação do Estado pelo direito teria de estender-se ao próprio soberano, estando este também submetido ao império da lei; e os poderes públicos, nas áreas de defesa e segurança públicas, deveriam atuar nos termos da lei (princípio da legalidade da administração); e, por fim, a existência de um controle judicial da atividade da administração pública, que, no modelo alemão, poderia ser feito ou pela jurisdição ordinária ou pela justiça administrativa (tribunais administrativos) (Canotilho, 2002, p. 97).

A improbidade e a corrupção seriam posturas feridoras do princípio da moralidade administrativa com um cerne anterior à investidura de cargos ou funções públicas, originárias, muitas vezes, desde a celebração de alianças, em procedimentos econômicos e em estratégias que revelariam em quais mãos realmente se encontra o poder, como evidenciado no excerto a seguir.

Não raro os desvios comportamentais dos gestores do patrimônio público, especificamente daqueles que ascenderam ao poder via mandato eletivo, são meros desdobramentos de alianças que precederam a própria investidura do agente. Por certo, ninguém ignora que o resultado de um procedimento eletivo não se encontra unicamente vinculado às características intrínsecas dos candidatos vitoriosos. O êxito nas eleições, acima de tudo, é reflexo do poder econômico, permitindo o planejamento de uma estratégia adequada de campanha, [cuja] receita, por sua vez, é originária de financiamentos, diretos ou indiretos, de natureza pública ou privada. O dinheiro público é injetado em atividades político-partidárias com a utilização dos expedientes de liberação de verbas orçamentárias, de celebração de convênios às vésperas do pleito, dentre outros, fazendo que o administrador favorecido afigure maior popularidade, que reverterá para si, caso seja candidato à reeleição, ou para a legenda partidária a que pertença (Garcia; Alves, 2017, p. 57).

Ciocchetti de Souza (2020) define a administração pública segundo o poder a ela delegado, logo, o poder de um Estado, atributo de sua soberania, enquanto atributo uno e indivisível, cujo poder se manifesta por funções exercidas por órgãos distintos, sem que de tais decorra quebra do princípio da unicidade.

Nesse sentido, infere-se que, a administração pública consolidaria muito mais do que bens, interesses coletivos, parcelas sociais, leis ou prerrogativas, dentre outros aspectos. Embora os interesses coletivos, na atualidade, sejam o supremo alvo do fazer da administração pública, mas do reconhecimento das tarefas e funções dos atores e agentes envolvidos na gestão da coisa pública.

De tal modo, formas adequadas e consensuais para a mitigação de casos que violariam a moralidade administrativa como o instituto do Termo de Ajustamento de Conduta (TAC) teve suas raízes no direito brasileiro, com destaque para o Estatuto da Criança e do Adolescente (Lei 8.069/1990), que previu o ajustamento de conduta em seu art. 211. No entanto, o instituto ganhou maior relevância e abrangência com a Lei da Ação Civil Pública (Lei 7.347/1985), que passou a permitir a celebração de acordos para a resolução de conflitos relacionados a direitos difusos, coletivos e individuais homogêneos.

Todavia, ferramentas jurídicas pacificadoras de violações da moralidade administrativa não encontraram berço em países como o Japão, no qual políticos, empresários e agentes públicos flagrados em atos de corrupção administrativa, cometem suicídio em virtude da vergonha que oportunizaram ao país. Na Itália, são destituídos do poder. Na Arábia Saudita, têm a mão cortada, e, em Cingapura, os mesmos seriam punidos com a morte. Revelando que, há estados soberanos nos quais não é a existência da corrupção a ser aferida em índices como no Brasil, mas a forma como esse mal alcança sanção punitiva repressiva (Garcia; Alves, 2017).

Uma vez que, como dito anteriormente que a improbidade e a corrupção são males que acompanham a humanidade há tempos, impossível existir nação ou estado no qual não aconteçam casos de violações da moralidade administrativa. Contudo, os modos resolutivos consensuais como o TAC em casos de improbidade e corrupção administrativas representam modo adequado para a pacificação dos danos trazidos por tais males.

Conforme dirime Ciocchetti de Souza (2020), essa divisão do exercício do poder em funções mostra-se essencial, tendo em vista que não se poderia, por si só, garantir validade aos direitos humanos em um Estado que não esteja estruturado a partir da organização e da separação dos poderes, compreendendo-se que nenhum poder possa, *de per se* ou conjuntamente, erradicar quaisquer direitos, a não ser pela violação da ordem constitucional.

Quer dizer que, incumbido de gerir a vida em sociedade e o patrimônio comum, deve o administrador público sujeitar-se a regras bastante rígidas, delimitadas pela própria Constituição Federal, por leis e regulamentos, como dito anteriormente.

Sobremodo, entendendo que,

Além de legal, o ato do agente público deve se manter circunscrito aos lindes delimitadores de sua legitimidade, o que importa na necessária observância dos valores existentes e das próprias aspirações dos detentores do poder. Para tanto, sobreleva a importância dos princípios, os quais, em conjunto com as regras, compõem a norma de conduta. Sob a ótica específica das aspirações, não se pode esperar da atuação estatal senão a busca do melhor resultado à coletividade (Garcia; Alves, 2017, p. 122).

Mencionadas regras estão consubstanciadas em princípios que regem a administração da coisa pública, dentre os quais se destacam aqueles trazidos pelo artigo 37, caput, da Constituição Federal: legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência, bem como, além destes princípios, diversos outros há a reger a conduta do

administrador público, arrolados nos incisos do próprio artigo 37 e em dispositivos esparsos da Magna Carta, dentre os quais podemos citar, a título de exemplo, a proporcionalidade, a finalidade, a razoabilidade e a boa-fé (Brasil, 1988).

Gontijo (2019) assinala que, a partir dos anos finais da década de 1980, a disciplina acerca da improbidade ou da corrupção administrativas estariam bem consideradas não apenas no texto constitucional pelo Sistema Legislativo, no Brasil, que se debruçou sobre a matéria, sendo possível, já nos primeiros anos da década de 1990, os debates para a edição da Lei de Improbidade Administrativa (Lei 8.429/1992), esta entendida como um marco histórico no combate aos atos ilícitos na administração pública. Quando, então, a norma sofreu alterações importantes mediante a edição da Lei 14.230/2021, cujas principais modificações, está a retirada da modalidade culposa para a configuração dos atos ímprobos.

Nesse ínterim, revela-se que, regramentos legais e jurídicos existem para delimitar ações e regular situações as quais precisam de modelos a serem seguidos, uma vez que podem ser formas de agir em determinados espaços e buscam criar obrigações (deveres) e permissões quando se trata da administração pública.

De tal modo, em se tratando do funcionamento da administração pública, regramentos se configurariam em remédios essenciais para a regulamentação de serviços que alcançam milhares de pessoas. No entanto, com as modificações da sociedade, ao passar dos anos, essas regras utilizadas no serviço público precisam ser revisadas e avaliadas. Fato que explicaria a existência de tantas leis que versem sobre a questão da improbidade administrativa enquanto má conduta quando da gestão dos interesses e bens coletivos.

Entende-se que, ainda que basilado pelos princípios constitucionais, a administração pública é assistida por meios de controle de seus atos praticados, os quais se desenvolve em diferentes searas. Desta forma, pode-se entender que, a administração pública deteria, sempre, o poder de rever os próprios atos, mesmo de ofício, exercendo sobre eles constante fiscalização, de sorte a respeitar os princípios que a norteiam. Outrossim, como mecanismos de controle interno, vale serem destacados aqueles denominados como códigos de ética da administração, os estatutos os quais descrevem deveres dos servidores públicos no exercício de suas funções (Mello, 2004).

Portanto, segundo expressa Gontijo (2019, p. 77), Estado Democrático de Direito derivaria da ideia de representatividade e participação coletivas mediante presumido em normas e leis, cuja probidade, a boa-fé, a honestidade se configurariam um algo a mais no bom caráter do agente público quando da defesa dos interesses alheios, cuja

responsabilização quando estes princípios não forem atendidos nos atos públicos praticados, quando de ilicitudes, existem formas e aparelhos repressivos que observariam o dever jurídico de atuar na apuração dos fatos e, se necessário, incidir sanção correspondente.

O Estado de Direito é o verdadeiro alicerce do positivismo jurídico, encontrando seu fundamento de validade na norma, sendo esta a fonte primária de sua e de todos os atos estatais. A esta concepção, no entanto, dever ser acrescido o elemento aglutinador dos valores e das aspirações que emanam do grupamento, o que é reflexo da identificação que o antecede e o direcionam, ensejando o surgimento do Estado Democrático de Direito (Garcia; Alves, 2017, p. 122).

Evitar-se-ia, principalmente, os custos sociais que atos ilícitos de improbidade e, sobretudo, corrupção, uma vez que este implica em laceração de recursos públicos que visariam o atendimento de necessidades das parcelas sociais mais vulneráveis, conforme depreendido do excerto a seguir.

As políticas públicas, ademais, são sensivelmente atingidas pela evasão fiscal, que consubstancia uma das facetas dos atos de corrupção. Com a diminuição da receita tributária, em especial, daquela originária das classes mais abastadas da população, diminui a distribuição de renda às classes menos favorecidas e aumenta a injustiça social. Esse quadro ainda servirá de elemento limitador à ajuda internacional, pois é um claro indicador de que os fundos públicos não chegam a beneficiar aqueles aos quais se destinam (Garcia; Alves, 2017, p. 75).

Isto porque, como os atos de corrupção normalmente não ensejam o surgimento de direitos amparados pelo sistema jurídico, já que escusos, a solução dos conflitos de interesses verificados nessa seara normalmente redundam na prática de infrações penais, estimularia ainda mais o aumento da própria criminalidade, conforme salientam Garcia e Alves (2017). Pois, se não alcançada a justiça em casos de corrupção na seara administrativa, aumentaria ao “movimento cleptocrata”⁷ como denominam estes autores.

De tal modo, a administração exercida pelo braço público deve submeter-se à ordem jurídica, aos equipamentos jurídicos existentes, aos mecanismos normativos para

⁷ Após afirmar que alguns Estados transitam de uma democracia para uma cleptocracia, Susan Rose-Ackerman (Corrupção e Governo, p. 169), distinguindo entre cleptocratas fracos e fortes, lembra a seguinte anedota, repetida em várias ocasiões nas comunidades em desenvolvimento: “O Governante A exhibe a sua nova mansão ao Governante B. Apontando para a nova autoestrada, A explica a existência da sua nova casa dizendo: ‘30%’. Mais tarde, A visita B na sua nova e ainda mais rica mansão. À pergunta de como tinha sido financiada, B diz: ‘Vê aquela autoestrada além?’ A olha surpreso porque não vê nenhuma autoestrada. ‘É aí que bate o ponto’, diz B, ‘100%’” (Garcia; Alves, 2017, p. 75, nota de rodapé).

que o patrimônio oriundo dos esforços de muitos não venha a serem cooptados pela sanha daqueles agentes públicos degenerados pela corrupção.

Os atos administrativos devem ser praticados com estrita observância dos pressupostos legais, o que, por óbvio, abrange as regras e princípios que defluem do sistema; a atividade legislativa somente produzirá comandos normativos válidos em havendo harmonia com a Constituição da República; e a atividade jurisdicional, não obstante o livre convencimento do julgador, deve manter-se adstrita às normas constitucionais e infraconstitucionais, sendo defesa a relação de decisões dissonantes do sistema jurídico (Garcia; Alves, 2017, p. 125).

Uma vez que, todos os atos do Poder Público, em linha de regra e não de exceção, devem obedecer aos ditames do padrão normativo em seus pressupostos legais, bem como, deve o agente público que auxilia o fazer para o qual foi instituído ser dirigido pela conduta proba, honesta, ilibada, reta. Pois, se este incorrer em ato ilícito, comprovado por meio do atendimento das premissas legais, será alvo de sanção aplicável. Embora quem mais seja atingido por tais atos lesivos é o povo.

2.3 Os danos sociais oriundos da improbidade administrativa e da corrupção e a responsabilidade civil

Mediante os danos sociais oportunizados pelos crimes de corrupção e improbidade administrativa, infere-se que, suas implicações e singularidades se revelam complexas, irradiadas e, denotam, no âmbito processual, uma visão que compreende o sistema jurídico holística, a qual auxiliaria o operador do direito nos múltiplos e intrínsecos elementos antropológicos, sociológicos e filosóficos, a fim de bem suceder a demanda. Uma vez que, perceber o processo judicial sob tal prisma estrutural, oportunizaria o entendimento da real posição do direito, que é instrumental, dentro dos conflitos sociais.

Garcia e Alves (2017) ensinam que, mediante o regular funcionamento da economia, exige-se aplicados os princípios da transparência e da estabilidade. Estas, características de todo incompatíveis com práticas corruptas. Contudo, na ausência destes princípios, desestimulam-se os investimentos que viriam a ser destinados a territórios, sejam estes expressivos no contexto nacional ou não, o que, em consequência, comprometerá o crescimento de tais localidades, já que sensivelmente lhe serão os fluxos de capitais, assinalam os autores.

Imagine-se uma região na qual a vulnerabilidade social é gritante, os abismos de desigualdades sociais são marcadamente expressos, e os recursos e verbas públicas que

deveriam alcançar as necessidades dos indivíduos sofrem a relevância dos interesses de agentes públicos que venham a dispô-los em troca de benesses que lhes sejam ofertadas, evidentemente, os custos sociais dessa conduta corrupta e improba podem alcançar ditames superpotencializados.

Isto porque,

As políticas públicas, ademais, são sensivelmente atingidas pela evasão fiscal, que consubstancia uma das facetas dos atos de corrupção. Com a diminuição da receita tributária, em especial daquela originária das classes mais abastadas da população, diminui a redistribuição de renda às classes menos favorecidas e aumenta a injustiça social. Esse quadro ainda servirá de elemento limitador à ajuda internacional, pois é um claro indicador de que os fundos públicos não chegam a beneficiar aqueles aos quais se destinam. Esse ciclo conduz ao estabelecimento de uma relação simbiótica entre corrupção e comprometimento dos direitos fundamentais do indivíduo. Quanto maiores os índices de corrupção, menores serão as políticas públicas de implementação dos direitos sociais (Garcia; Alves, 2017, p. 75).

Vê-se claramente que, os danos causados pelas práticas insidiosas da corrupção e da improbidade administrativa carbonizam direitos fundamentais e sociais, fendam ainda mais os gritantes abismos de desigualdades, longeiam o sonho da equidade e das garantias de direitos coletivos, logo, seria mais do que ataque perverso a valores ou bens. E, de tal modo, os instrumentos jurídicos devem ser capazes e profusos em fazer com que a responsabilização por tais danos seja eficiente e justa.

Em se tratando dos danos causados pela corrupção e pela improbidade administrativa, prevalece a máxima *neminem laedere*, expressão em língua latina que significa, após sua tradução para a língua portuguesa, “a ninguém ofender”, equipara-se, no sistema jurídico, a um princípio, que rege a chamada responsabilidade aquiliana, oriunda do descumprimento direto da lei, como expresso no excerto a seguir.

A liberdade e a racionalidade, que compõem a sua essência, trazem-lhe, em contraponto, a responsabilidade por suas ações ou omissões, no âmbito do direito, ou seja, a responsabilidade é corolário da liberdade e da racionalidade. Impõe-se-lhe, no plano jurídico, que responda (do latim *spondeo* = ‘responder a’; comprometer-se; ‘corresponder a compromisso, ou a obrigação anterior’) pelos impulsos (ou ausência de impulsos) dados no mundo exterior, sempre que estes atinjam a esfera jurídica de outrem. Isso significa que, em suas interações na sociedade, ao alcançar direito de terceiro, ou ferir valores básicos da coletividade, o agente deve arcar com as consequências, sem o que impossível seria a própria vida em sociedade. Nasce, assim, a teoria da responsabilidade... A ideia central, inspiradora dessa construção, reside no princípio multissecular do *neminem laedere* (a ninguém se deve

lesar), uma das primeiras do denominado ‘direito natural’ (Stocco, 1999, p. 59).

Ao tratar do assunto, Carlos Alberto Bittar (1984) aduz que, o ser humano deve responder por seus atos, porque é dotado de liberdade de escolha e discernimento. Nesse sentido, a responsabilidade é consequência da liberdade e racionalidade, impondo-se o dever de responder juridicamente por seus atos. Conclui-se, em tal contexto, que, quando se ferem direitos de terceiros, inclusive valores básicos da sociedade, aquele que causou o dano deve por eles responder, assumindo *in totum* as suas consequências.

Segundo Barbosa (2021), percebe-se, por conseguinte, que o ordenamento jurídico pátrio, plasmado por sua lei maior, confere ampla proteção às pessoas, incluindo sua vida, sua integridade física e seus bens. A contrário senso, conclui-se que é defeso todo tipo de agressão a qualquer ser humano ou a seus bens, corpóreos ou incorpóreos, e que, por consequência, eventuais danos devem ser reparados ou, quando impossível fazê-lo, devem ser indenizados.

Almeida (2007) assinala que, mediante a antiga forma como a reparação era realizada, não era satisfeita as necessidades e perdas dos lesados. E toda a nova construção da responsabilidade civil, como corolário, em toda sua estrutura, possui apenas uma linha-mestra, a saber que, deve-se sempre proporcionar a reparação dos danos causados ao ofendido.

Para isso, adotaram-se diversas medidas, que vão desde a inversão do ônus da prova, criação de responsabilidade sem ofensa ao direito ou sem ato ilícito, aumento do rol dos responsáveis pelo dano, dispensa da culpa em muitos casos, desnecessidade de comprovação do nexo causal em determinadas situações, dentre outras.

Mediante o advento da atualização do Código de Processo Civil, em 2015, e mesmo em editos normativos anteriores, só que mais enfático a partir dessa atualização, passava-se a compreender e aplicar o dever das partes e dos sujeitos processuais a ação de cooperar quando do processo.

Entenda-se cooperar não como aquela ação de não litigância, mas, de modificar o “estado de coisas”, sobretudo, possibilitando às partes, diante das inerências e especificidades do litígio, a escolha do modelo de processo a ser adotado para a resolução da pugna. Uma vez que, mediante a busca pela efetividade processual, o Código de Processo Civil (CPC) esculpe em seu artigo 6º, o princípio da cooperação, segundo o qual “todos os sujeitos do processo devem cooperar entre si para que se obtenha, em tempo razoável, decisão de mérito justa e efetiva” (Brasil, 2015).

Logo, exigiria, de tal maneira, uma postura colaborativa por parte de todos os sujeitos processuais, inclusive do juiz, ao qual compete adotar as medidas necessárias na busca da tutela jurisdicional específica, adequada, célere, justa e efetiva.

De tal maneira, oportunizando muito mais do que o dever que ao juiz caberia quando de uma deliberação mais justa, ponderada e fundamentada.

Sem contar que, as formas e relações jurídicas entre as partes em uma pugna processual, a que os leigos denominam “contratos”, levando-os a pensar que os negócios jurídicos criariam obrigações para as pessoas que os celebram ou, melhor dizendo, para as partes, na realidade, já estão versados em alguns editos infraconstitucionais respeitando a outros efeitos jurídicos, como a extinção de obrigações, a transmissão de direitos ou outras técnicas e modelos mais complexos.

Segundo assinalado no artigo 190, do Código de Processo Civil de 2015, seria “lícito às partes plenamente capazes estipular mudanças no procedimento⁸ para ajustá-lo às especificidades da causa e convencionar sobre os seus ônus, poderes, faculdades e deveres processuais, antes ou durante o processo” (Brasil, 2015).

Licitude a qual Didier Jr (2022) define como a forma como se “joga o jogo”. Pois, anterior a essa possibilidade, os textos infraconstitucionais versavam sobre que somente o juiz determinaria aspectos para a resolução da lide. Contudo, com esse renovo trazido por essa letra da Lei nº 13.105 de 2015, o protagonismo do juiz deve ser conciliado com a dinâmica processual das partes, de modo a evitar intervenção judicial excessiva prejudicial à isonomia.

Existiria, como hipótese, mesmo quando da existência de demandas complexas, relacionadas aos direitos constitucionalmente protegidos, as quais alterariam o estado de desconformidade de coisas, modelos de processo, técnicas e implementações que culminariam num alcance resolutivos de pugnans desses portes de demandas, na seara jurídica pátria (Baptista Filho, 2022).

Sobretudo porque, segundo aduzem Vasconcelos Filho e Rocha (2017, p. 71), há relevada importância em se alcançar e bem compreender as especificidades de um processo cooperativo tal qual adotado pelo Código de Processo Civil de 2015, uma vez que impelem para o fortalecimento do negócio jurídico enquanto “fator concretizador de um processo menos preocupado com a forma e mais preocupado com a resolução de

⁸ Procedimento é a forma como os atos processuais serão desencadeados no tempo e no espaço, a sequência de como serão realizados dentro do processo, independente do resultado final. Nele são determinados os prazos, os direitos e os deveres das partes, todos advindos das normas (Hineelmann, 2022, p. 1).

mérito”, sem o sacrifício de direitos fundamentais, estes a égide de um Estado Democrático de Direito.

Profícua tem sido a ação do Sistema Judiciário Brasileiro diante das questões complexas e conflituosas que vem se apresentando, sobretudo, na última década. Sem, contudo, evitar que perjurem problemas como o excesso de processos, a morosidade, bem como, uma relativa falta de acesso à Justiça. Além da questão dos custos e desgastes inerentes a qualquer ação judicial.

Acerca deste contexto, Vasconcelos Filho e Rocha (2017, p. 72) assinalam que, existiria o inegável e contundente

[...] pressuposto de que o processo é um peso para os litigantes, sobretudo para pessoas físicas, com quase sempre eventuais contratemplos e grande gasto financeiro e emocional, ficando mais nítida a necessidade de se flexibilizar a forma de exercício dos atos processuais, marcados por um inerente formalismo.

Necessidade que, impeliria a um acesso à justiça, uma vez que, este acesso se configuraria em direito essencial do indivíduo, cuja importância estaria em servir como garantidor da efetivação de outros direitos, de forma que, quando inobservado, violaria os preceitos inerentes de um Estado Democrático de Direito (Pedrassi; Pedrassi, 2024).

Vale ser destacado que, o processo se define como método de exercício da jurisdição, ou seja, a aplicação da lei sobre eventuais conflitos das relações jurídicas, que se estabelecem entre os sujeitos processuais. Compreensão esculpida desde a Constituição Federal Brasileira que dispõe sobre o processo e os direitos fundamentais previstos no artigo 5º, bem como em normas processuais as quais devem estar em conformidade com o texto constitucional (Costa; Lustosa; Carvalho, 2023, p. 422).

Segundo complementa Nelson Nery Junior (2017), os princípios, que não seriam em si um comando, evidenciariam possibilidades de aplicação, que os caracterizariam como preceitos jurídicos, enquanto normas que ordenam que algo seja realizado na maior medida possível, dentro das possibilidades jurídicas e reais existentes, portanto, espécies de mandamentos de otimização, cujo potencial de cumprimento se daria em diferentes graus, independente das possibilidades reais, mas, também, jurídicas, estando agrupados em princípios jurídicos fundamentais, princípios políticos constitucionalmente conformadores, princípios constitucionais impositivos, bem como, princípios de garantia.

Principalmente acerca dos direitos e garantias fundamentais, Nelson Nery Junior (2017, p. 17) assinala que, sendo a Constituição Brasileira de 1988 a ordem jurídica fundamental da coletividade, mediante as tarefas da integração, da organização e da

direção jurídica, são pedras angulares que asseguram os direitos humanos básicos, como liberdade, igualdade, dignidade e propriedade. Além disso, garantem a todos os cidadãos o acesso à justiça e a proteção contra abusos estatais. Portanto, representam uma das bases mais sólidas e significativas da Constituição Brasileira, conferindo, assim, alicerces sólidos aos princípios da igualdade, da liberdade e da dignidade humana, uma vez que esses direitos não apenas protegem os indivíduos contra abusos do poder estatal, mas também garantem que todos os cidadãos tenham acesso à justiça e possam viver em uma sociedade mais justa e equitativa.

Nelson Nery Junior (2017) destaca também que, independentemente do ramo do direito infraconstitucional, o direito constitucional se sobrepõe. Como no caso do direito processual, enquanto ramo do direito público, composto por um sistema uniforme e homogêneo, compreensível e aplicável para as ameaças e lesões a direito, é imbuído de um conjunto de textos normativos erigidos pelos princípios, vide artigo 5º XXXV, 8º III, dentre outros, que implementam institutos de direito processual constitucional componentes da chamada “justiça constitucional”, para o fim de regular a denominada jurisdição constitucional.

De tal modo, mediante a oportunidade trazida pela atualização do Código de Processo Civil, mediante a promulgação da Lei nº 13.105, em 2015, pode-se observar que, da visão formalista de processo⁹, na qual imperava uma escola de pensamento em lei e jurisprudência a qual assumiria que somente a lei seria um sistema de regras que deteria o poder de determinar o desfecho de qualquer caso, sem referenciar-se à normas externas, passava-se a considerar um teor mais flexível e aberto.

Conforme destacam Cavani e Castillo (2020) acerca das origens do publicismo processual tem sido um dos temas clássicos no direito processual, quer pela doutrina mais voltada ao âmbito cível, quer no âmbito criminal. Especificamente, neste debate, estabelecem-se as principais características do fenômeno do constitucionalismo e, a partir dessa fenomenologia, se identificariam os diversos elementos dos modelos constitucionais de processo, apontando para um publicismo que se refere a uma priorização do interesse público e da função social do processo, em detrimento da autonomia da vontade das partes. Isso significando que o Estado-juiz assumiria um papel mais ativo na condução do processo, buscando a verdade real e a efetivação da justiça,

⁹ Modelo de processo que outorgava ao juiz grandes poderes, tolhendo, por vezes, o diálogo entre os sujeitos quando da prática de atos processuais, o que caracterizava o publicismo, o estatismo e o protagonismo do juiz (Vasconcelos Filho; Rocha, 2017, p. 80).

enquanto as partes têm uma participação mais limitada, especialmente no que tange à condução e instrução do processo.

Condução a qual sem uma detida compreensão dos liames constitucionais, lesariam as prerrogativas dadas pelos princípios fundamentais, uma vez que, segundo destaca Lodovico Mortara (apud Giuliano Scarselli, 2021, p. 5, em tradução livre nossa), o início do publicismo processual não se deu de forma sistemática e fluída, pois, pensemos apenas no princípio da igualdade, no direito à educação das classes menos favorecidas, nos direitos das mulheres, nas prerrogativas e na dignidade do Parlamento perante o Governo, na independência do poder judiciário e, sobretudo, na questão tão oportuna da necessidade de organizar a administração da justiça de acordo com as necessidades dos cidadãos; e ainda, no exercício concreto e prático da atividade judiciária, no direito de ação, que também inevitavelmente inclui o direito à ação infundada e a presunção de inocência em processo penal.

Acima de tudo, a vida e as premissas defendidas pelo mestre Lodovico Mortara (apud Giuliano Scarselli, 2021, p. 5, em tradução livre nossa), salientam um valor mais nobre: “lutar pela própria ideia a qualquer custo, sem medo, mesmo sabendo que isso pode ter um preço a pagar, um castigo a suportar¹⁰”. Tanto que, em 1922, como Presidente do Tribunal de Cassação, Lodovico Mortara declarou os decretos-lei ilegítimos, e, embora ele soubesse bem — e não podia deixar de saber — que essa decisão seria desaprovada pelo regime fascista que se instalava, e que certamente esse regime não o recompensaria por aquelas ideias. Ainda assim, Lodovico Mortara não hesitou em proferir aquelas sentenças, porque para ele, evidentemente, o valor das ideias era maior e mais profundo do que o medo da punição, marcando assim, a gênese não apenas do publicismo processual, mas do próprio direito.

Notadamente, esse início foi estudado e debatido por dois grupos: os comentaristas, sendo um dos expoentes Giuseppe Chiovenda, e, os tratadistas, grupo que praticamente se resumia à dupla Luigi Mattiolo e Lodovico Mortara, cujas obras foram escritas em forma de manuais, as quais mesmo na atualidade, ajudam na compreensão das ideias centrais e do projeto teórico dos tratadistas (Clemesha, 2023).

¹⁰ *Basti pensare al principio di eguaglianza, al diritto alla cultura delle classi meno abbienti, ai diritti delle donne, alle prerogative e alla dignità del Parlamento a fronte del Governo, all'indipendenza della magistratura e soprattutto al tema, attualissimo, della necessità di organizzare l'amministrazione della giustizia secondo i bisogni dei cittadini; e poi ancora, nell'esercizio concreto e pratico dell'attività giudiziaria, al diritto di azione che comprende anche, e inevitabilmente, il diritto all'azione infondata, e alla presunzione di innocenza nel processo penale. Soprattutto, la vita di Lodovico Mortara ci mostra un valore che credo sia quello più nobile: battersi per una propria idea a qualunque costo, senza paura, anche sapendo che ciò potrebbe avere un prezzo da pagare, una punizione da sopportare* (Lodovico Mortara (apud Giuliano Scarselli, 2021, p. 5).

Cavani e Castillo (2020) acerca dessa tese, explicam que, o publicismo, sendo o dever de colaboração processual, bem como, restrições à autonomia da vontade das partes, através da consagração de normas que, por sua vez, indicam que as normas processuais são de ordem pública ou que são imperativas e imodificáveis e, em geral, uma supressão da possibilidade de negociação entre as partes, algumas de suas características, uma das teses filosóficas jurídicas que defendem que,

[...] o processo visa à efetiva/adequada tutela dos direitos, à aplicação do direito objetivo, à proteção do interesse público, à busca pela verdade material ou à paz social. O processo seria, então, um instrumento para o exercício do poder do Estado, em específico, do poder jurisdicional. Em geral, concebe-se o Estado como o grande prestador da tutela no contexto de um serviço público (a justiça estatal) que é suportado pelos cidadãos, incluindo-se, também, o anseio pela efetividade dos direitos. O processo, diz-se, não é das partes nem (tão só) para as partes, mas também – e principalmente – para a sociedade, devido ao interesse que existe na resolução da controvérsia respeitando a ordem jurídica. Assim, se é bem verdade que existe um interesse privado, ele cede (ou deveria ceder) diante do interesse público/social/da nação e não só no âmbito do processo criminal, mas também no direito privado (Cavani; Castillo, 2020, p. 1).

Sendo possível se perceber que, pelo óbice dos princípios processuais constitucionais, há o interesse na resolução de controvérsias respeitando-se a ordem jurídica, entretanto, segundo a tese publicista, ainda que o processo observe o dever colaborativo, a negociação consensual teria algumas restrições. Ainda assim, a administração da justiça deve conduzir-se em pleno respeito pelas garantias, dentre as quais têm papel de destaque a liberdade e a imparcialidade, promovendo uma aplicação do direito sem desvios ou excessos.

Percepção implementada por Cavani e Castillo (2020) que assinalam para a evidência de que, por maior ênfase que se queira fazer na importância do respeito dos direitos fundamentais/garantias das partes (processo justo, direito à tutela efetiva, adequada e tempestiva, dentre outros), o Estado termina valendo-se do processo para cumprir certos fins, sejam esses políticos, jurídicos ou sociais. Isto leva, necessariamente, a negar que o Estado, diante desta função inexoravelmente ativa, possa ter o processo como uma autêntica contenção para o exercício do seu poder jurisdicional.

Principalmente ao se constatar que, mediante essa flexibilização¹¹, se culminaria num notório fortalecimento dos negócios processuais, os quais encontram seu

¹¹ Todo processo conta com princípios basilares advindos da própria Constituição Federal, entre eles a garantia da celeridade processual e do respeito aos direitos das partes, para isso o procedimento precisa ser

encartamento como cláusula geral, mais enfaticamente esculpido, no artigo 190, do supramencionado diploma infraconstitucional, bem como, em vários excertos de seu corpo textual ordenativo.

Contudo, essa possibilidade inovadora elencada no Código de Processo Civil, proposto em 2015, não fica evidenciado apenas pela especificidade da flexibilização, como se denota do excerto a seguir, uma vez que esse “ineditismo” não se finda em uma única singularidade,

[...] mas por denotar um efetivo sistema em que o juiz aja de forma cautelosa, ao informar, por exemplo, em despacho, que a parte não poderá cumular um pedido com outro, sob pena de extinção do feito sem resolução de mérito, pelo que deve sugerir que se mude alguns pontos do pedido para que haja a adequação ao rito procedimental. Trata-se, pois, tanto do dever de prevenção quanto do dever de auxílio (Vasconcelos Filho; Rocha, 2017, p. 79).

Evidentemente, não se rompeu definitivamente com um rigor formalístico, ainda que mais atenuado na redação do CPC de 2015, principalmente porque oportuniza às partes um grande poder de adaptação do procedimento às suas vontades, sendo esta adaptação possibilitada pelos negócios processuais.

Inegável também se verificar que, essa nova realidade adaptativa só pode ser impelida por meio dos negócios jurídicos processuais, os quais figuram no atual cenário jurídico nacional enquanto os principais elementos caracterizadores dessa nova realidade, que, em tese, beneficia as partes, não sendo apenas um fim em si mesmo (Vasconcelos Filho; Rocha, 2017).

Nesse ínterim, o modelo de processo pelo viés cooperativo em virtude de suas prioridades e elementos, a saber, a organização processual, a articulação entre os papéis processuais das partes e do juiz, impelindo à uma harmonização de tensões entre a liberdade e o exercício do poder pelo Estado, detém como maior especificidade a não ignorância, quando do processo, da vontade das partes, muito menos torna o juiz mero espectador de pedra (Didier Jr, 2022).

Uma outra singularidade que se depreende desse novo cenário flexibilizado no âmbito da seara processual civil seria que, mesmo com a nova premissa a ser seguida referente ao processo cooperativo e à flexibilização do rito procedimental mediante a

flexível pois para cada caso há uma adaptação de como o processo irá seguir, portanto se conta com vários procedimentos elaborados prevendo diversas necessidades, chamado de “princípio da adequação” e têm-se o “princípio da adaptabilidade” (da flexibilização ou da elasticidade processual) que concede poder discricionário ao juiz e a vontade das partes para adequarem às suas necessidades (Hineelmann, 2022, p. 1).

ampliação dos negócios processuais, estes, mesmo assim, necessitam de uma forma de elaboração, uma vez que se configuram uma espécie de negócio jurídico, o negócio, devendo, portanto, obrigatoriamente ter forma escrita, ainda que eventualmente apresentado de forma oral (Vasconcelos Filho; Rocha, 2017).

Embora o modelo cooperativo tenha como um válido escopo a valorização do autorregramento da vontade, este se configurando no direito que todo sujeito detém de regular juridicamente os seus interesses, de poder definir o que reputa melhor ou mais adequado para a sua existência, faz-se necessário, então, se estabelecer, logicamente, alguns limites, sob pena de se ferir o princípio do devido processo legal.

De tal maneira, o modelo cooperativo deteria grau de importância, exatamente, por pressupor como especificidade a ausência de destaques a algum dos sujeitos processuais, mas, antes, em uma posição paritária, um equilíbrio entre o dever de diálogo, de esclarecimento e auxílio, “evitando-se que se cometam equívocos quando da prolação de uma sentença, decisão interlocutória ou liminar ou de um mero despacho, facilitando não só a situação jurídica das partes, como também da máquina judiciária” (Vasconcelos Filho; Rocha, 2017, p. 82).

A audiência para o saneamento do processo em cooperação entre o juiz e as partes possibilita uma melhor organização e gerenciamento, eis que permite o diálogo entre os sujeitos processuais para a tomada da melhor decisão acerca das atividades a serem desenvolvidas, evitando-se assim, a prática de atos inúteis, sendo, ainda, um momento propício para a fixação de calendário processual¹², pois, estabelecidos os pontos controvertidos e as provas a serem produzidas, poderão todos, partes e juiz, aproveitando-se do momento propício à cooperação, fixar desde então as datas para a prática dos atos ao longo da instrução (Perez, 2017, p. 71).

Conforme explica Perez (2017), em virtude da promulgação, em 2015, do Código de Processo Civil, houve a introdução de um sistema processual erigida sob o fundamento da cooperação, favorecendo e incentivando a profícua participação das partes na condução do processo, viabilizado pelos negócios jurídicos processuais típicos (aqueles previstos em lei, estando nela regulado, do qual o esforço das partes na sua regulação é dispensável, pois esta já está regulada em lei), bem como, negócios jurídicos processuais atípicos (cujo objeto seriam as situações jurídicas processuais, e não o direito litigioso em

¹² O calendário processual - intimamente ligado aos negócios processuais - nada mais é do que um agendamento dos atos processuais, tendo em vista que, de comum acordo, juízes e partes, poderão fixar calendário para a prática dos atos processuais, quando for o caso (Perez, 2017, p. 72).

si, uma vez criada a possibilidade de tornar mais diretos e céleres os processos futuros, ou mesmo aquele já iniciado).

Embora já existissem muitos negócios jurídicos processuais típicos no ordenamento pátrio na vigência do Código de Processo Civil de 1973, como a famosa Cláusula de eleição de foro¹³, enfatiza a autora supracitada.

Possível se torna a compreensão de que, mediante a promulgação do Código de Processo Civil, em 2015, o instituto dos negócios jurídicos processuais passaria a implementar as fases processuais, especialmente pela cláusula geral trazida no caput do artigo 190, que possibilitou a celebração de convenções processuais atípicas¹⁴.

Diante disto, segundo aduz Schmidt (2022, p. 5), deve haver um equilíbrio “entre a autonomia da vontade privada e o eminente caráter publicista do processo civil para que, então, os negócios jurídicos processuais sejam utilizados da melhor forma possível”. Entendendo que, outrora, o publicismo processual absoluto tinha o juiz como peça central e onipotente do processo, enquanto as partes não possuíam quase que autonomia nenhuma. Contudo, atualmente, em virtude de proposituras infraconstitucionais como o Código de Processo Civil de 2015, além de as partes serem espectadores, estes sujeitos processuais possuem um importante papel na formação e no desenvolvimento da relação processual.

Isto porque, mediante a propositura atual, há a finalidade maior do que mero ditamento das normas de conduta para garantir a paz social, pois, o direito processual apresentaria, pelo menos em tese, finalidade maior de assegurar o cumprimento dessas mesmas normas.

Tanto que, segundo compreende Molina (2022, p. 23), tem o negócio processual o condão instrumental relativo a um direito material, e, de tal maneira, colaborando para “a regulação primária do comportamento humano, como também relativamente a um direito processual, implicando na alteração ou, pelo menos, num reforço do “design” de disputas trazidas pelo legislador”.

¹³ A cláusula de foro elege o local para discussão de eventual questão sobre o contrato. Ou seja, é a parte do contrato que informa o lugar em que será discutido qualquer espécie de conflito futuro (Perez, 2017, p. 66).

¹⁴ O caput do art. 190 do CPC é uma cláusula geral, da qual se extrai o subprincípio da atipicidade da negociação processual. Subprincípio, porque serve à concretização do princípio de respeito ao autorregramento da vontade no processo. Dessa cláusula geral podem advir diversas espécies de negócios processuais atípicos. O negócio processual atípico tem por objeto as situações jurídicas processuais – ônus, faculdades, deveres e poderes (“poderes”, neste caso, significa qualquer situação jurídica ativa, o que inclui direitos subjetivos, direitos potestativos e poderes propriamente ditos) (Didier Jr, Lipiani; Aragão, 2018, p. 185).

2.3.1 *Compliance*: técnica jurídica de implementação de um *modus operandi*

Conforme explica Fay da Silva (2021), existem implicações a respeito dos limites objetivos dos negócios processuais, separando-os em limites gerais para qualquer acordo processual, e, específicos, a dependerem da convenção, o que poderá servir de orientação para fins de análise da (in)validade das convenções pelos juízes.

Fay da Silva (2021) define que, existem três limites os quais repercutem sobre os negócios processuais, a saber:

Primeiro limite: aquele que repercute sobre a questão da reserva da lei, que será aplicado para os casos em que um acordo não poderá derogar uma norma legal, como seria a hipótese da criação de espécies recursais além das modalidades já previstas em lei ou de ampliação das possibilidades de recurso;

Segundo limite: tem estrita relação com a aplicação da boa-fé e da cooperação processual, que, por questões de segurança e confiança, não poderiam ser retirados por meio de convenção processual e que deveriam sempre permear a elaboração de negócios processuais, e,

Terceiro limite: o qual seria a chamada “igualdade e equilíbrio de poder nas convenções”. Limite esse, um balizador que serve, especialmente, como um método de controle do livre arbítrio dos sujeitos, no momento da propositura, negociação e aceitação da convenção processual, salienta a autora supramencionada.

Sendo assim, segundo expresso por Didier Jr, Lipiani e Aragão (2018), os negócios jurídicos processuais se apresentam como relativo e profícuo instrumento jurídico para que as partes de um processo, atual ou futuro, possam ajustar o desenrolar do procedimento, bem como, as situações jurídicas processuais das quais são titulares de acordo não apenas com eventuais especificidades da causa, mas, também, com vantagens buscadas por si em uma contratação prévia à judicialização de eventual litígio, relacionadas ao processo ou não.

Corroborando com essa oportunidade trazida pelos negócios jurídicos enquanto instrumento profícuo para ajustes e um chamamento colaborativo entre as partes, Fabio Caldas de Araújo e Celso Hiroshi Iocohama (2022, p. 171), em “Do negócio jurídico ao negócio processual”, ensinam que, há, a partir da adoção destes mecanismos jurídicos o claro objetivo de se semear em solo fértil o pleno aprimoramento do processo civil, no Brasil, cuja maior finalidade, evidentemente, seria a defesa de direitos coletivos e difusos, a garantia essencial ao cidadão contra atos abusivos, lesivos e imorais que venham a ser praticados por agentes do poder público.

Defesa essa um reflexo da democracia que, no processo, ostenta, em todas as suas nuances, as contradições inerentes à condição do indivíduo no exercício de qualquer direito cívico. Uma vez que se configura paradoxal o reconhecimento, a um só tempo, da necessidade de se prover o cidadão de mecanismos de defesa em face, infelizmente, da impotência desse mesmo indivíduo ante aos grandes violadores do interesse público.

Nessa quadra, à luz da tomada de procedimentos corretivos como os negócios jurídicos, passar-se-ia a sofrer o processo, ajustes, e também, já não mais e configurando em atividade processual do juiz, como evidenciado no excerto abaixo.

[...] corrigir a distorção do déficit procedimental chamando as partes para participar ativamente da construção do procedimento adequado. A elaboração dos negócios processuais assume importância fundamental como meio de racionalizar a utilização do procedimento judicial. Não se trata de atividade processual do juiz, mas das partes. Assume o advogado, responsabilidade essencial na sua construção, na medida em que o negócio processual exige a capacidade postulatória para sua validade. O conteúdo do negócio processual é riquíssimo e caberá às partes descobrirem paulatinamente a melhor forma de sua utilização em juízo (Araújo, 2018, p. 154).

Principalmente porque, segundo destaca Fabio Caldas de Araújo (2018), em “Reflexões sobre a flexibilização procedimental”, se passava a se compreender a premência da necessidade de um patamar de proteção mínima do sujeito de direito que romperia com a tecnicidade da relação jurídica até então assistida.

Nesse sentido, essa questão de um processo se implementado em tempo atual ou futuro, mediante a possibilidade de ajustes para um melhor e mais célere desenrolar do procedimento processual pode ser surpreendido por eventos ou reveses os quais implicariam no cume, na dissolução da lide.

Tanto que, segundo ensina Vitorelli em “Levando os conceitos a sério: processo estrutural, processo coletivo, processo estratégico e suas diferenças” (2021), a temática já está discutida e versada, nos últimos tempos, mediante as assertivas propostas por diversos processualistas que vêm direcionando seus esforços para o estudo e a elaboração de propostas para regular o chamado processo coletivo estrutural ou, de modo sintético, processo estrutural.

Nessa senda, Sergio Cruz Arenhart, Marco Félix Jobim e Gustavo Osna (2024, p. 465) compreendem litígios estruturais, processos estruturais, medidas estruturantes, decisões estruturais, ações estruturais, técnicas estruturantes, reformas estruturantes e remédios estruturantes são apenas algumas das várias nomenclaturas já utilizadas pela doutrina, em solo brasileiro, para designar um novo modelo de processo que deve ser

pensado para que, em especial, os direitos fundamentais previstos na Constituição da República Federativa do Brasil possam, pela via do Poder Judiciário, ser concretizados, como salientado no excerto a seguir.

Ademais, direitos sociais e econômicos, os quais estão usualmente implicados nesse tipo de processo, são satisfeitos progressivamente, sendo complexo que se possa chegar a um momento de satisfação ótima. Nesse mesmo sentido, também seria difícil definir o que seria satisfação, uma vez que esta admite múltiplas maneiras de ser computada. Assim, a análise dos benefícios ou malefícios de um processo estrutural lembra o dilema do copo meio cheio ou meio vazio. Se o observador quiser destacar os sucessos, poderá fazê-lo. Se quiser enfatizar os fracassos, também encontrará fundamentos (Arenhart; Jobim; Osna, 2024, p. 465).

Vitorelli (2021, p. 2), acerca das definições e singularidades de litígio, litígio coletivo e litígio individual, explica que,

Litígios são conflitos relativos a interesses juridicamente relevantes. Em inglês, os litígios são referidos como *disputes*. Litígio coletivo é o conflito de interesses que se instala envolvendo um grupo de pessoas, mais ou menos amplo, sendo que essas pessoas são tratadas pela parte contrária como um conjunto, sem que haja relevância significativa em qualquer de suas características estritamente pessoais. É isso que distingue o litígio coletivo dos litígios individuais. O litígio coletivo se instala quando um grupo de pessoas é lesada enquanto sociedade, sem que haja, por parte do adversário atuação direcionada contra alguma dessas pessoas, em particular, mas contra o todo.

Logo, uma outra singularidade quando do processo emerge: os litígios ou disputas as quais envolvem a lesão a direitos transindividuais (ou difusos, aqueles que ultrapassam a esfera de um único indivíduo, caracterizados, principalmente, por sua indivisibilidade) que interessam, de um modo desigual e variável, a distintos seguimentos sociais, em alto grau de conflituosidade.

Melhor ilustração acerca da definição para disputas coletivas é fundamentada por Vitorelli (2021, p. 2), no qual exprime que,

Nesses termos, quando um alfaiate lesa dez de seus clientes, o que existe é uma dezena de litígios individuais, decorrentes de relações que se estabelecem e se desenvolvem isoladamente, com cada um deles. Mesmo que a lesão ocorrida nos dez eventos seja idêntica, não se tratará de um litígio coletivo, já que, como as relações se desenvolvem *intuitu personae*, essa identidade decorrerá de cadeias causais distintas, não de uma decisão geral, que incide sobre todos os contratos. Por outro lado, quando uma empresa produtora de alimentos em larga escala reduz o seu controle de contaminação e permite que insetos sejam misturados

aos seus produtos, atingindo os respectivos compradores, o litígio é coletivo, eis que a cadeia de eventos do qual ele decorre não se relaciona com qualquer daqueles consumidores que adquiriam os produtos, mas com a coletividade de clientes da empresa. Essas pessoas se envolvem no litígio enquanto grupo, enquanto sociedade.

Pode-se inferir que, litígios coletivos podem, de modo localizado ou em maior amplitude, atingir as vidas de sujeitos determinados, em intensidade significativa, cujas implicações negativas seriam capazes de alterar aspectos relevantes de suas existências, suas rotinas, uma vez que essas pessoas compartilham algum tipo de laço de solidariedade social¹⁵.

O problema, vez por outra, é que, quando de pugnas coletivas de dimensões irradiadas, e, de tal modo, caracterizada como complexa, envolvendo de uma sociedade, classes diferentes não só socialmente falando, sobretudo com interesses econômicos distintos, os subgrupos sociais atingidos por uma tragédia, podem, em algum momento das etapas do processo, divergir frontalmente acerca do modo como a tutela jurisdicional para o caso deve ser buscada.

De tal maneira, rompendo com a ideia, tradicionalmente defendida, de que os direitos coletivos são indivisíveis¹⁶ e de que a satisfação de um significa, automaticamente, a satisfação de todos, como tradicionalmente pensava a doutrina brasileira do processo coletivo como salienta Vitorelli (2021).

Então, verifica-se que, em face da realidade dos litígios coletivos e, conseqüentemente, do processo coletivo, mediante sua perspectiva multidimensionada, multifacetada, admitindo diversos perfis como salientado anteriormente, precisa do Sistema Judiciário uma estruturação na qual caberia a análise dos riscos e limites a serem considerados, surgindo, assim, a premente necessidade de alteração do funcionamento da estrutura, em fase da complexidade do problema que encapsulam.

¹⁵ O litígio decorrente do desastre ambiental de Mariana, ocorrido em 5 de novembro de 2015, é o exemplo prototípico de um litígio coletivo irradiado. Nesses casos, a conflituosidade é elevada, uma vez que as pessoas sofrem lesões significativas o bastante para querer terem suas vozes ouvidas, mas essas lesões são distintas em modo e intensidade, o que potencializa as diferenças em suas pretensões. A sociedade está em conflito não apenas com o causador do dano, mas também consigo mesma (Vitorelli, 2021, p. 3).

¹⁶ São denominados litígios coletivos simples aqueles em que a providência reparatória, que provê tutela ao direito material violado, é de fácil definição, de modo a não despertar maiores dúvidas. Por exemplo, se consumidores foram lesados por uma cobrança a maior, o litígio é simples. A tutela jurisdicional pode ser obtida pela restituição do valor. Por outro lado, o modo de tutelar a lesão ao meio ambiente decorrente do desastre de Mariana é altamente complexo. Há inúmeras possibilidades, todas com relações variáveis de custo-benefício. A análise, no caso dos litígios complexos, se afasta significativamente do binômio lícito-ilícito e se aproxima, inevitavelmente, de considerações que dependem de inputs políticos, econômicos e de outras áreas do conhecimento. Os problemas são policêntricos e sua solução não está preestabelecida na lei, o que acarreta grandes dificuldades para a atuação jurisdicional (Vitorelli, 2021, p. 3-4).

Então, qual relação existiria entre o modelo de processo cooperativo, os negócios jurídicos processuais e a técnica do compliance?

Desde as mudanças operadas na economia e na política as quais incidiram e moldaram tanto a sociedade, na qual opera, quanto a gestão pública, estas mudanças não tardaram alcançar estudos de cunho jurídico. Uma vez que, em virtude do contexto e das necessidades e interesses, muitos conflitos emergem e alcançam as portas do Judiciário Nacional, visando sua solvência.

Assim, oriunda do universo administrativo, a técnica da Compliance vem alcançando estudos da área do Direito, pois, conforme aduz Vitorelli (2021), em muitos conflitos, sobretudo aqueles de cunho coletivo, a capacidade de realizar a articulação estratégica é efetivada por órgãos como uma associação, um sindicato, o próprio Ministério Público ou mesmo a Advocacia Pública.

Isto, talvez, em decorrência de ser o segmento empresarial o que mais frequentemente se vale dessa atuação, congregado por federações empresariais ou sindicatos patronais. É comum que essas entidades proponham ações de controle de constitucionalidade ou a instauração de incidentes para a formação de precedentes obrigatórios, intervenham, como *amici curiae*¹⁷, em ações já em andamento, relacionadas aos seus interesses e assim por diante.

Infere-se, de tal maneira que, o contexto social, econômico, políticos, logo, multifacetado e multidimensionado, move ações e impele às buscas visando a solução de conflitos, não apenas individuais, como assinalado no trecho a seguir.

[...] a cooperação se faz tão importante na busca pela efetividade da tutela coletiva. Se a colaboração já se mostra importante na efetividade de litígios que envolvem direitos individuais, maior relevância parece ter para efetividade dos litígios coletivos. A colaboração estabelece, como já mencionado anteriormente, novo paradigma acerca da função das partes e do órgão judiciário no processo. É, pois, estranho que se fale em efetividade da tutela coletiva sem a observância de tal princípio. O próprio redimensionamento do significado do devido processo legal para se adequar ao estado de coisas que se busca efetivar na tutela coletiva roga pela aplicação da cooperação processual (Costa, 2020, p. 84).

¹⁷ Um bom exemplo disto, segundo comenta Vitorelli (2021, p. 14), se refere a um caso envolvendo a Federação das Indústrias do Estado de São Paulo, que atua recorrentemente como *amicus curiae* em processos tributários pendentes no Supremo Tribunal Federal. Assim, não só processos estruturais e processos de interesse público podem ser estratégicos, mas também processos individuais, do interesse de representantes dos agentes econômicos privados, desde que sua condução seja condicionada por um objetivo que transcende os interesses das partes litigantes.

Segundo assinala Osna (2020) acerca desse contexto multidimensionado, a que o autor denomina “polissêmico”, quando de processos estruturais complexos como os são os processos coletivos irradiados, principalmente, a questão do dimensionamento dos riscos se torna um aspecto bastante salutar, pois, seria possível compreender esta técnica como ferramenta eficaz para o “cumprimento” da lei e dos regramentos aplicáveis.

Dimensionamento com o qual concorda Mazzola (2017), sobretudo, quando os conflitos envolvem matérias como o cumprimento de leis fiscais, regulatórias, trabalhistas, ambientais, normalmente, de cunho coletivo, logo, complexas.

Paumgartten (2019) destaca que, em processos coletivos complexos, a aplicabilidade da Compliance Jurídica auxiliaria, em muito, uma relativa redução de riscos legais. Uma vez que, a Compliance ajudaria a prevenir violações legais que poderiam resultar em multas, processos judiciais morosos, bem como, danos à reputação de empresas, como salientado no excerto abaixo.

Os contratantes que pactuam sobre a disposição de situações processuais e mudanças nos procedimentos situam-se em um contexto diferenciado. São direitos que derivam de um processo de diferenciação de uma pessoa para outra, que terá sua eficácia projetada em um ambiente público, com respeito a autonomia e uma tutela diferenciada do ordenamento jurídico em prol de sujeitos que compõem relações assimétricas, que não podem ser reguladas da mesma forma que as relações obrigacionais civilistas (Paumgarten, 2019, p. 1).

Pode-se alcançar, então que, o modelo cooperativo processual, os negócios jurídicos processuais, bem como, a técnica jurídica da Compliance se inter-relacionam no sentido não apenas de deterem aplicabilidade em conflitos densos e complexos e irradiados, mas pelos alcances processuais a que se propõem.

Implementa-se, de tal maneira, a possibilidade do exercício do controle judicial, mediante limites como aspectos acerca das categorias, se particulares ou coletivos, os requisitos de validade, tempo e lugar, possibilidades de revogação ou descumprimento, dentre outros, como assinalado por Ezequiel (2017) e Bonemer (2021).

Conforme explicitado por Martins (2023), as implementações que a Compliance Jurídica pode denotar, sobretudo em processos coletivos complexos, se dariam em virtude da possibilidade de se identificação regulamentos mais aplicáveis, pela designação de responsabilidades, pela elaboração de políticas e procedimentos no desenvolvimento de políticas e procedimentos claros que detalhem como os litigantes cumprirão as leis e regulamentos, pelo treinamento e conscientização, bem como, pelo monitoramento e

auditoria os quais verificariam o cumprimento e a necessidade de ajustes nas etapas processuais.

3 LEI 14.230 DE 2021: LEI QUE PROMOVEU ALTERAÇÕES NA LEI DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA

Toda lei ou decreto ou normativo jurídico embora promulgado em um dado tempo, detém sua propositura provocada por eventos ou repercussões que assolam o cotidiano dos cidadãos de forma tácita e paulatina.

De tal modo, para se compreender as razões pelas quais a Lei nº 8.429 de 1992 fora promulgada, num Brasil afundado em casos de má gestão dos recursos e dos interesses coletivos, é preciso considerar aspectos complexos, tais como a questão da cultura do “jeitinho”, da própria definição de probidade, bem como, da atitude que feriria a condução das coisas públicas.

Assim, segundo historiza Gomes de Mattos (2012), ainda que a Constituição Federal de 1988 tenha esculpido em seu artigo 37, os preceitos norteadores para a condução dos bens, recursos e serviços públicos, foi só a partir do romper da década de 1990 que, diplomas infraconstitucionais como a Lei de Improbidade Administrativa (LIA) nasceriam. Lei que foi proposta a partir do Projeto de Lei nº 1.446 de 1991, enviado pelo então presidente Fernando Collor de Mello¹⁸, mandatário que ficara conhecido pelo bordão “caçador de marajás”, que necessitava dar um basta à onda de corrupção que assolava o país, naquela época.

¹⁸ Cujo governo foi marcado pela adoção do Plano Collor, pela abertura do mercado nacional às importações e pelo início de um programa nacional de desestatização. Assumiu adotando medidas econômicas drásticas, como o bloqueio dos saldos das contas bancárias de pessoas físicas e jurídicas. O “confisco”, como ficou conhecida a medida, foi proposto pela então ministra da economia, Zélia Cardoso de Mello e sua equipe de economistas. Em seus primeiros atos como presidente, assinou cinco medidas provisórias e quatro decretos, referentes à redução do número de ministérios, à demissão de servidores públicos e à venda de imóveis do patrimônio federal. No dia seguinte à posse em 15 de março de 1990, anunciou seu Plano de Estabilização Econômica, ou Plano Brasil Novo, que ficaria conhecido como Plano Collor. Seus objetivos centrais eram combater a inflação e reduzir o déficit público, criando, segundo seus mentores, as condições para o Brasil ingressar no chamado Primeiro Mundo. As principais medidas adotadas foram: a extinção de 24 empresas estatais, com a demissão dos respectivos funcionários que não estivessem protegidos pelas regras da estabilidade; a elevação do Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI); o aumento da taxa sobre os lucros do setor agrícola e o fim dos subsídios à exportação não garantidos no texto constitucional; a reintrodução do cruzeiro como moeda nacional, em substituição ao cruzado novo, criado no governo anterior; o congelamento de preços e salários, que passariam a ser reajustados conforme índices de inflação prefixados; o fim dos títulos ao portador e dos cheques ao portador de valores acima de um teto determinado; a flutuação do câmbio segundo as tendências do mercado; a redução da presença do Estado na economia por meio da privatização de empresas estatais; e a abertura econômica para o exterior, com a redução progressiva das alíquotas de importação. Naquela gestão, importantes leis foram promulgadas, dentre as principais leis sancionadas, podem ser citadas: Código de Defesa do Consumidor (1990), Estatuto da Criança e do Adolescente (1990), Lei do Regime jurídico dos servidores públicos (1990), Lei do SUS (1990), Lei Rouanet (1991), Lei de Improbidade Administrativa (1992) (Silva, 2025, p. 1).

Fato bastante contrastante, uma vez que, o próprio Fernando Collor de Mello teve decretado seu afastamento em 2 de outubro de 1992¹⁹, enquanto consequência da instauração de seu processo de impeachment no dia anterior, seguido por cassação. Processo instaurado em decorrência da ligação daquele mandatário a outros expoentes políticos acusados de desvios de altíssimas verbas públicas desde seu mandato como governador, em Alagoas.

Segundo assinala Gomes de Mattos (2012), sob o rótulo da moralidade, o então ministro de Estado da Justiça, Jarbas Passarinho, integrante do governo Collor, deixou registrado em sua exposição de motivos que o combate à corrupção era necessário, pois se tratava de uma das maiores mazelas que, infelizmente, afligiam o Brasil.

De tal modo, a conduta fora dos ditames da moralidade, ainda que esta virtude tenha sido perseguida e incrustrada em diferentes normativas jurídicas, a improbidade e corrupção sempre fizeram parte de uma cultura nefasta tanto no Brasil, como nos países da América do Sul, de modo bastante avassalador.

Argumenta Gomes de Mattos (2012, p. 1) que, “ver os homens públicos rompendo a coletividade pelos seus maus tratos à coisa pública, fez com que a corrupção atrasasse muitos povos do nosso continente”, cujas consequências foram o retrocesso e a conduta desleal, quando deveria ocorrer o zelo pela boa intenção dos seus atos em prol dos interesses coletivos.

O comportamento ou a atitude corrupta não seria exclusividade de um só povo ou grupo, mas, idiosincrasia, uma vez que, segundo assinala Rodrigues (2017, p. 1), infelizmente, o mal da corrupção “faz parte da cultura das nações e, portanto, isto não é exclusividade da cultura brasileira. No entanto, as evidências de que vivemos em uma cultura que promove um contexto social altamente suscetível à corrupção são muito fortes”.

Essa percepção, talvez em virtude da exposição midiática dos muitos casos de corrupção nas esferas administrativas públicas, evidenciaria uma maior tendência brasileira para o comportamento corrupto, podendo até pertencer a dois tipos de corrupção como destacado no trecho que segue.

¹⁹ Em abril de 1992, Pedro Collor, irmão do ex-presidente Fernando Collor, denunciou o que chamou de “Esquema PC”, enquanto ações de tráfico de influência e irregularidades financeiras, organizado por Paulo César Faria, ex-tesoureiro da campanha do irmão. Então, em 2 de outubro de 1992, Fernando Affonso Collor foi afastado temporariamente da Presidência da República, isto em decorrência da abertura de processo de *impeachment* (destituição, também chamado de deposição ou impedimento, um processo político-criminal que visa destituir alguém de um cargo governativo em países com modelos de governo presidenciais, por grave delito ou má conduta no exercício de suas funções), processo aquele instaurado na Câmara dos Deputados. Collor renunciou ao cargo de presidente em 29 de dezembro, horas antes de ser condenado pelo Senado, por crime de responsabilidade (Silva, 2025, p. 1).

[...] temos no Brasil dois tipos de corrupção: uma praticada de forma comum, dentro da Administração Pública, por servidores e alguns particulares, como nas fraudes à licitação, por exemplo, onde são pagas propinas para que determinada empresa vença uma licitação e um outro tipo de corrupção, bem maior e sofisticada, cometida por uma elite poderosa, mas invisível, por meio de grandes corporações e até governos estrangeiros que interferem em algumas atividades no Brasil, dentro de uma relação de colonização. Visam, principalmente, à espoliação de nossas riquezas naturais (Farias, 2021, p. 4).

Embora eventos de corrupção passiva e ativa²⁰ façam parte do noticiário atual, como dito anteriormente, há relatos da existência de atos de corrupção em períodos passados da existência humana, praticados nas mais distintas formas de organização social, não apenas nas esferas políticas ou administrativas como concebe a maioria. Então, o fenômeno do corrompimento comportamental, portanto, existe desde o surgimento da humanidade (Carneiro, 2021, p. 96).

Previsto no Código Penal, corrupção, em linhas gerais, configura-se em vocábulo utilizado para designar o mau uso da função pública com o objetivo de obter uma vantagem, cujo conceito em si seria amplo, empregado para apontar pessoas que procedem com graus diferenciados de reprovabilidade em situações de caráter sexual (no caso de corrupção de menores, por exemplo) até a corrupção eleitoral, desportiva, tributária, dentre outras (Brasil, 1940; Cammarosano, 2022; Carneiro, 2021).

Conforme aduz Cammarosano (2022), um mesmo cidadão, quando comprovado seu comportamento ou conduta a qual lapide o erário, pode receber sanção nos termos da lei penal, ser alcançado também por coimas disciplinares administrativamente, e, ainda, responder perante a justiça cível. Nisto revelando os alcances do “braço” do Poder Público.

Alcances mais bem delineados a partir da promulgação da Carta Republicana de 1988, uma vez que, encapsulado, sobretudo, em seu artigo 37, apresentaria um capítulo específico sobre o tema, esculpindo, pelo uso da ética enquanto formão, no ordenamento

²⁰ Na expressão popular, corrupção é uma palavra utilizada para designar qualquer ato que traga prejuízos à Administração Pública. No entanto, os conceitos de corrupção, improbidade administrativa e crimes contra a administração pública são diferentes e, se mal-empregados, podem levar a conclusões equivocadas. O principal motivo da confusão se dá porque um mesmo cidadão pode ser punido nos termos da lei penal, incidindo também sanções disciplinares e perante a justiça cível. Quando um agente público solicita dinheiro ou outra vantagem para fazer algo ou deixar de fazer, trata-se de **corrupção passiva**. É o caso, por exemplo, de um policial receber dinheiro para fazer vista grossa diante de uma ocorrência. Já a **corrupção ativa** se dá quando um cidadão oferece uma vantagem financeira ou de outra natureza a um agente público, visando um benefício. Seria o caso de um motorista que oferece dinheiro a um fiscal de trânsito para não ser multado (Agência CNJ de Notícias, 2015, p. 1).

jurídico, um novo ideal a ser impresso na condução da vida pública e da moralidade administrativa, tendo como preocupação a criação de princípios norteadores da atuação administrativa (Brasil, 1988; Carneiro, 2021).

Então, no Brasil, passava-se a discutir e aprovar regramentos infraconstitucionais cuja finalidade seria o enfrentamento e o combate à corrupção, um conjunto de diplomas jurídicos tidos como “remédios” contra este mal, nos quais os princípios constitucionais de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade, e, eficiência agiriam não apenas como pilares fundamentais, mas, também, como sancionadores²¹.

Segundo definem Sordi e Campos Silva (2022, p. 89), antes de se alcançar o conceito de improbidade, deve-se atinar que, “a probidade administrativa seria um interesse comum de toda a sociedade, sendo um bem jurídico indivisível, de modo que as vítimas diretas de sua afronta são, indiretamente, toda a coletividade”.

Nesse interim, Tavares (2023, p. 40) infere que, probidade pode ser também concebida como sinônimo de integridade, honestidade ou retidão, nisto divergindo à “doutrina quanto ao sentido de probidade e moralidade, visto que há quem considere distintos os sentidos, compreendendo que a probidade é subprincípio da moralidade”.

Por conseguinte, há, em oposição a esta supradefinição, ações lesivas praticadas quando da lide das vontades e bens coletivos definidas no conjunto de regramentos infraconstitucionais como atos ímprobos e também existindo um rol dos crimes praticados contra a Administração Pública os quais repercutem sobre estes, as sanções e multas, bem como, uma salutar complexidade envolvendo mais de uma face da Justiça Pátria, visto que, alguns destes atos lesivos culminam em ação penal, criminal ou administrativa.

Segundo conceituam Martins, Cruz e Silva (2021), a improbidade administrativa já demonstra em sua etimologia, estrita relação a aquilo que é de má qualidade, imoralidade ou malícia, por conseguinte, fato jurídico ilícito, amoral, que

[...] se consubstancia em uma conduta antiética por parte de determinado agente do Poder Público, na condução da coisa pública, enquanto promove o desvirtuamento da administração e afronta os princípios nucleares da ordem jurídica, revelando-se pela obtenção de vantagens patrimoniais indevidas a expensas do Erário, pelo exercício nocivo das funções públicas e pelo favorecimento de poucos em detrimento dos interesses da sociedade, mediante a concessão de obséquios e privilégios ilícitos (Martins; Cruz; Silva, 2021, p. 59).

²¹ *Jus puniendi* (direito de punir) estatal por meio de sanções administrativas, visto que a Constituição Federal/1988 define como cível a natureza jurídica da improbidade administrativa, ao colecionar as sanções aplicáveis aos agentes ímprobos (Carneiro, 2021, p. 97; Brasil, 1988).

Assim sendo, em 1992, mediante a promulgação da Lei n.º 8.429 ou Lei do Colarinho Branco, que definia os atos e punições àqueles que exercessem seus cargos públicos com má-fé, recentemente fora alterada pela Lei nº 14.230, de 25 de outubro de 2021, na qual caracteriza improbidade administrativa como a conduta ou ação que culmine em agravos ao erário, enriquecimento ilícito e violação aos princípios administrativos (Brasil, 1992; Brasil, 2021; Fachini, 2021).

Sendo importante ressaltar que, na visão de muitos doutrinadores, a improbidade administrativa estaria para além da quebra do princípio da boa-fé, como evidenciado no excerto abaixo.

A maioria dos doutrinadores entende que o ato de improbidade administrativa trata de uma violação aos deveres de honestidade, legalidade e lealdade por parte de agente público e considera que a Lei em comento [nº 14.230/2021] tem o condão de combater a corrupção no país, exigindo dos governantes e dos agentes públicos uma conduta proba, prevendo sanções pela prática de atos ilícitos que venham a ser praticados contra a Administração Pública (Carneiro, 2021, p. 98).

Logo, como mencionado anteriormente, a moralidade administrativa se configura princípio anelado a outros princípios ou virtudes as quais dotam o indivíduo da capacidade para o exercício administrativo público, sendo sua violação mais do que mero mau comportamento, por lesar mais do que bens ou recursos.

Segundo comenta Cammarosano (2022), enquanto as ações de improbidade administrativa são analisadas na esfera cível, atos lesivos como o exercício arbitrário ou abuso de poder, a falsificação de papéis públicos, a má-gestão praticada por administradores públicos, a apropriação indébita previdenciária, a lavagem ou ocultação de bens oriundos de corrupção, emprego irregular de verbas ou rendas públicas, contrabando ou descaminho, a corrupção ativa, dentre outros tantos exemplos, são definidos e penalizados pela esfera penal.

De tal modo, os crimes contra a administração pública pertencem à esfera criminal, em cuja letra também se considera funcionário público²² quem, embora transitoriamente ou sem remuneração, exerça cargo, emprego ou função pública. Funcionário ou servidor que, subtrai um bem móvel valendo-se da sua condição de agente

²² No mais, para efeitos que não apenas reparatórios de danos que venham a causar, agentes públicos só podem ser responsabilizados pessoalmente, sujeitando-se a sanções de qualquer natureza, se tiverem violado a ordem jurídica com dolo ou erro grosseiro, ou seja, intencionalmente, consciente da antijuridicidade de seu proceder, ou com culpa grave (Cammarosano, 2022, p. 10).

público, incorre em Peculato, tipo de crime contra a Administração Pública. Crime que, caso seja cometido por um cidadão comum, será considerado como furto (Camarosano, 2022).

Mediante o presumido na atualização promovida pela Lei nº 14.230/2021, passa-se a compreender que haveria a exigência de dolo (intenção) para que os agentes públicos sejam responsabilizados, logo, danos causados por imprudência, imperícia ou negligência já não mais seriam configurados como improbidade. Esta, só caracterizada mediante a comprovação da vontade livre e consciente do agente público em alcançar o resultado ilícito, não bastando a voluntariedade ou o mero exercício da função, não podendo ser punida a ação ou omissão decorrente de divergência na interpretação da lei (Brasil, 2021; Cammarosano, 2022).

Nesse sentido, conforme assinala Cammarosano (2022, p. 10), “para a configuração de improbidade, que não é sinônimo de mera ilegalidade, é necessário que a ofensa à ordem jurídica se apresente especialmente qualificada”. Entendimento do qual se ocupou, *ab initio*, o legislador ao proceder a revisão da Lei n.º 8.429/92, comenta o autor.

Portanto, a Lei de Improbidade integrou-se ao ordenamento jurídico com a finalidade de combater atos que afetavam a moralidade, bem como dilapidavam bens, recursos e os interesses públicos.

Assim sendo, a partir do Capítulo II, dos atos de improbidade administrativa, a Lei nº 8.429 de 1992, passava a definir os três tipos da improbidade administrativa (artigos 9º, 10 e 11, a saber, enriquecimento ilícito, prejuízo ao erário e violação aos bons princípios da Administração Pública), sem, contudo, definir o que viria a ser ato ímprobo (Brasil, 1992).

Definição aquela que apresentaria aberturas as quais, sem a devida tipificação, levariam a um manejo imprudente e indiscriminado, como pontuado no excerto a seguir.

Todavia, como a Lei em comento possui comandos muito abertos, é necessário que haja uma certa prudência no manejo indiscriminado de ações de improbidade administrativa para que não “caia em lugar comum” e se torne vulgarizada, pelo excesso da sua utilização, para os casos que não comportem a devida tipificação (Gomes de Mattos, 2012, p. 1).

Sendo, possível, então, se incorrer em equívocos, uma vez que, sem a devida e eficaz definição do que se configuraria ato administrativo improbo, à luz da Lei 8.429 de 1992, existiria certa permissividade admitida pelo intérprete de uma utilização ampla da

ação de improbidade administrativa, gerando, de tal modo, a possibilidade de serem entendidos como atos administrativos ilegais, também aqueles instituídos sem má-fé ou sem prejuízo ao ente público.

Nesse sentido, em virtude da falta de clareza quanto à definição do que vem a ser improbidade administrativa, Comparato (1996, p. 269) aduziu que “a Lei em questão se assemelha à norma penal em branco, por possuir conteúdo incompleto e cujo “aperfeiçoamento” ficaria a critério de quem a interpreta”.

Logo, o dever de identificar com clareza e precisão os elementos definidores do ato de improbidade administrativa competiria à Lei 8.429/92. Contudo, o legislador quando versou sobre a temática, preferiu se omitir sobre tal questão, fixando apenas os seus três tipos.

O problema seria, de tal modo, que em virtude de uma definição clara acerca do que seria improbidade administrativa quando de casos concretos envolvendo a Fazenda Pública que, ou todos os atos ilegais seriam tidos como ímprobos ou sua eficácia pouco aplicada, e, assim, sem sua culpabilidade e sentença.

De acordo com o versado por Gomes de Mattos (2012), a Lei nº 8.429 de 1992 seria considerada como incompleta, e, assim observada, possibilitaria tanto uma acusação desatenta, desatrelada de um mínimo de plausibilidade jurídica, possibilitada pelo caráter aberto da norma *sub oculis*²³.

Tal qual o ato de tipificação penal que, enquanto ato do legislador, são individualizados os fatos típicos, fixando-se a correspondente pena, bem como é exercida a opção entre formas qualificadas ou de aumento de pena, teria sido dever indelegável da Lei nº 8.429 de 1992, identificar com clareza e precisão os elementos definidores da conduta de improbidade administrativa, para, só então, fixar os seus três tipos. Fato que não ocorreria.

Visando ilustrar essa ausência de “alma” no corpo da Lei de Improbidade Administrativa de 1992, Gomes de Mattos (2012) destaca que, a partir de então, o Ministério Público passou a utilizar-se da via da ação de improbidade administrativa para todos os casos possíveis e imagináveis, inclusive os que não violavam os deveres de honestidade e de moralidade por parte dos agentes públicos, como assinalado em sentença prolatada quando de Recurso Especial, ilustrado no excerto abaixo.

²³ Mediante o princípio do fato consumado, no Direito Administrativo, ou o denominado princípio *sub oculis* estabilizaria as relações jurídicas firmadas, convalidando os atos que, no futuro, sejam considerados como ilegais pela Administração Pública (Gomes de Mattos, 2000, p. 201).

Administrativo. Recurso especial. Improbidade administrativa. Art. 11, I, da Lei n. 8.429/1992. Ausência de dano ao erário. Improcedência da ação. 1. “O objetivo da Lei de Improbidade é punir o administrador público desonesto, não o inábil. Ou, em outras palavras, para que se enquadre o agente público na Lei de Improbidade é necessário que haja o dolo, a culpa e o prejuízo ao ente público, caracterizado pela ação ou omissão do administrador público” (Brasil. Superior Tribunal de Justiça. (1ª Turma) Recurso Especial 213.994-0/MG, Relator: Ministro Garcia Vieira, RSTJ, a. 24, (225): 205-273 jan./mar. 2012, p. 213).

Vê-se que, a Lei de improbidade além de não mostrar clara definição do que seria ato improprio, também não levou em consideração os atos temerários que administradores e agentes públicos inábeis poderiam executar quando do exercício da função.

Entenda-se como ato inábil aquele segundo expresso na origem latina etimológica: *inhabilis*, difícil de manejar, pesado, complicado, inapto, incapaz, ineficiente, mau (IMPROBIDADE, in: Priberam Dicionário, 2024, p. 1).

Ainda acerca das incompletudes da Lei nº 8.429 de 1992, Gomes de Mattos (2012) identificou que, a partir da promulgação da referida normativa, e diante de sua aplicabilidade pela mais alta corte, esta, em matéria infraconstitucional, estabeleceu limites para a irresponsável utilização da ação de improbidade administrativa, e, consciente da fragilidade do texto legal, provocou o Poder Executivo a editar a denominada Medida Provisória nº 2.180-35 de 2001, que trouxe ao corpo da Lei 8.429/92 importantes determinações, sempre com o objetivo de neutralizar o uso abusivo da respectiva ação, passava-se, assim, a se observar um melhor controle por parte do Poder Judiciário sobre o ajuizamento das ações de improbidade administrativa, que passaram a se submeter a algumas condições.

Uma delas, de relevante importância, foi a exigência de a ação ser instruída com documentos ou justificações que contivessem, mesmo que em tese, indícios suficientes da existência do ato de improbidade administrativa. Entendendo-se, de tal maneira, que a parte autora passaria a ser obrigada a fazer a devida filtragem legal antes de sair propondo demandas temerárias (Gomes de Mattos, 2012).

Em decorrência dos acréscimos oportunizados pela modificação supramencionada, passava-se a ser obrigatória a manifestação inicial do requerido, antes de ser recebida a ação de improbidade administrativa, cuja instrução se daria mediante documentos ou justificações, dentre de um prazo máximo de 15 dias. Prazo que dava a oportunidade ao acusado para fazer conhecidos seus argumentos ao magistrado para a não existência do alegado ato de improbidade, da improcedência ou da inadequação da

via eleita, com a finalidade de rejeição da ação, antes de ser o acusado ser citado como réu.

Segundo assinala Gomes de Mattos (2012), mediante acréscimo no artigo 17, § 11, à letra da Lei nº 8.429 de 1992, passou-se a existir a oportunidade fornecida ao acusado que já figurasse como réu, em qualquer fase do processo, mediante o requerimento de extinção da ação sem julgamento do mérito, por inadequação da ação de improbidade administrativa, eliminando a espera pelo término da longa tramitação deste tipo de ação processual.

Quanto aos tipos de atos considerados ímprobos ou ato administrativo ilegal, assim só seriam reconhecidos se incorressem nos três grupos tipológicos expressos na Lei nº 8.429 de 1992: enriquecimento ilícito, prejuízo ao erário, atentado contra os princípios da Administração Pública, e, se coadjuvados pela má-fé do agente público.

Nos casos do enriquecimento ilícito e também na violação de princípios constitucionais da boa administração pública, o elemento subjetivo do tipo a ser considerada seria o dolo²⁴.

Acerca mais detalhada de ato de improbidade que importa enriquecimento ilícito²⁵, Holanda Jr e Torres (2023) ensinam, à luz da Lei nº 8.429 de 1992 que, este constitui-se em auferir qualquer tipo de vantagem patrimonial indevida em razão do exercício de cargo, mandato, função, emprego ou atividade nos sujeitos passivos. Expressando, de tal modo, incisos do artigo 9º, os quais traziam um elenco exemplificativo de atos de improbidade classificados nessa modalidade, uma vez que, o legislador valeu-se da seguinte metodologia na definição da tipologia legal dos atos de improbidade administrativa que importam enriquecimento ilícito:

²⁴ No direito administrativo, não existe o conceito positivo de dolo, isto é, este conceito não habita os textos legais administrativos. A menção expressa à caracterização de dolo, vem importada da textura legal provinda do artigo 18 do Código Penal. Sua aplicação, no Direito administrativo, no entanto, deve ser mensurada no sentido de sua finalidade, visto que sua aplicação não é idêntica e não se aplica da mesma forma como é projetado para o Direito penal. Um dos elementos que diferencia o dolo em Direito administrativo do dolo no Direito penal é a questão da tentativa. As infrações administrativas se baseiam na consumação de um resultado. Não há qualquer relevância jurídica para a aplicação da responsabilidade administrativa de agente que tentou desviar dinheiro da Administração Pública e não consumou o fato. Responderá, eventualmente, por uma infração, de caráter formal, de menor intensidade, mas nunca responderá pela “possibilidade de prejuízo”, porque, para o Direito administrativo, isto é juridicamente irrelevante. Até existem doutrinadores que talharam conceitos de dolo em Direito administrativo, embora os estabeleceram baseados na significação dos conceitos de “representação” e “vontade”. Há que se ressaltar, todavia, que a abordagem sobre o dolo somente ocorrerá, desde que haja a obtenção positiva do resultado pretendido, isto é, deve haver a consumação do ilícito, para justificar a avaliação da responsabilidade subjetiva (Choinski, 2007, p. 6-7).

²⁵ O enriquecimento sem causa não se confunde com o enriquecimento ilícito. Enquanto aquele caracteriza-se pelo enriquecimento à custa de outrem, sem lastro em justa causa, nos termos do artigo 884 do Código Civil, este ocorre quando o enriquecimento à custa de outrem, para além da ausência de justa causa, é derivado de conduta ilícita informada pela má-fé, deslealdade ou desonestidade (Holanda Jr; Torres, 2023, p. 192).

- i) no caput, foi adotada uma descrição aberta de condutas configuradoras de atos de improbidade administrativa, estabelecida, por intermédio de conceitos jurídicos indeterminados, e,
- ii) nos incisos, foram elencadas hipóteses específicas ensejadoras de atos de improbidade administrativa.

Quanto aos requisitos para a configuração de ato de improbidade administrativa que importe enriquecimento ilícito, aceita a doutrina expressa por José Antonio Lisboa Neiva (2013, p. 89), seriam apontados os seguintes requisitos:

- a) o enriquecimento ilícito, pelo recebimento de vantagem patrimonial indevida;
- b) a conduta dolosa do agente;
- c) a existência de liame entre o recebimento e o exercício de cargo, mandato, função, emprego ou atividade pública de um modo geral, em uma das entidades mencionadas no artigo 1º da LIA;
- d) nexos de causalidade entre o comportamento desejado e a vantagem patrimonial recebida.

Segundo assinalam Holanda Jr e Torres (2023, p. 195), para a caracterização do ato de improbidade administrativa por enriquecimento ilícito, seria irrelevante se a “vantagem econômica indevida enseja a prática de ato administrativo lícito ou ilícito, pois, entendeu o legislador que seria suficiente, para a configuração do ato ímprobo, a reprovabilidade que recai sobre o desvalor da conduta”.

Já acerca de ressarcimento ao erário, resultado de prejuízo, a que alude o tipo descrito no artigo 10, da Lei 8.429/92, apesar do respectivo caput igualar a figura jurídica do dolo e da culpa, para fins de responsabilidade na Lei de Improbidade Administrativa, a culpa não se presume, não sendo aceita a figura da responsabilidade objetiva, visto que a mesma decorre de ação ou de omissão (responsabilidade subjetiva, esta podendo ser resumida em uma imoralidade qualificada) (Gomes de Mattos, 2012).

Vale ser destacado que, a Lei nº 8.429/92, baseou a estrutura de suas sanções na consecução de resultados que, partindo-se de um exemplo prático, quando da tentativa de desvio de verba pública, em determinados casos, este ato acarretaria lesão aos princípios administrativos, cuja punição se daria em razão do caráter autônomo da ação administrativa descompassada dos lineamentos principiológicos e não por se tratar de uma “tentativa de desvio”. Somente a má-fé do ato infracional deveria ser identificada, pois do contrário, haveria atipicidade de conduta, tendo em vista que a boa-fé é a antítese do ato imoral e devasso (Choinski, 2007).

Há mais de 20 anos que a Lei de Improbidade Administrativa, Lei nº 8.429 de 1992 fora promulgada. Edito que fora sancionado num momento caótico e conturbado tanto economicamente quanto politicamente no Brasil.

Tidas as considerações as quais impeliram o constituinte a redigir a Lei de Improbidade, malefício atitudinal que já havia sido encapsulado no artigo 37, § 4º, da Carta Federal de 1988, cujo intuito era claramente o de resguardar direitos fundamentais dos indivíduos de não serem molestados em suas honras subjetivas e objetivas, salvo por uma causa jurídica legítima.

Revelando, de tal modo, relativa preocupação com a honra, com a imagem e com a reputação, uma vez que estes se configuram em direito fundamental da pessoa humana, os quais só teriam permissão de serem relativizados em face de um justo motivo.

Nesse sentido, conforme assinala Choinski (2007), aplicar sanção quando de ato administrativo improbo há que se alcançar o dolo que, basicamente, em Direito administrativo se pauta em uma contraposição ao “tipo” administrativo de desrespeito à legalidade exigida para o ato e se basearia na necessária conclusão de que tal desrespeito baseou-se em uma vontade dirigida contra a boa-fé estatal (princípio reitor da finalidade administrativa), como exposto no trecho que segue.

[...] o dolo se compõe na mera ilegalidade do ato, visto que, nas hipóteses de infração administrativa juridicamente relevante, há que se fixar, além da mera transgressão aos vínculos da lei a necessária avaliação do dolo. Assim, não basta a ilegalidade do ato, mas também a avaliação subjetiva do ato do agente para se formar juízo claro de reprovabilidade (Choinski, 2007, p. 8).

Verifica-se, então que, em questões atinentes de ato de improbidade administrativa, estaria a reprovabilidade do ato acima da ilegalidade propriamente dita. Uma vez que feriria os princípios esculpidos no artigo 37 da Constituição Federal de 1988, não apenas a conduta do agente ou do administrador público. Em tal medida, aplicar sanção seria antes necessário um aprofundamento tanto atitudinal do agente feridor dos princípios quanto das nuances legitimadas em textos normativos que conduzem o fazer público.

Seria em virtude do ambiente que a noção de ilegalidade e a noção de intenção de desobedecer a lei, embora sejam faces da mesma moeda que não se confundem e exigem abordagem interpretativa distinta, o tipo administrativo, que, muitas vezes, se apresenta aberto, propenso a ser avaliado mediante ponderação valorativa de princípios, não comporta intrinsecamente a noção da intenção de agir.

Entende Choinski (2007, p. 9) que, o que ocorre, em muitos casos de infração administrativa, “a investigação sobre a intenção do agente não se configura em requisito necessário à aplicação da sanção, porque presume a responsabilidade subjetiva, sem distinguir, sequer, o dolo da culpa”.

De tal modo, desde a promulgação da Lei de improbidade administrativa, muitas foram as condenações, tanto que, segundo dispõe o Notícias do Conselho Nacional de Justiça (2024), só no primeiro ano de vigência deste diploma infraconstitucional, foram quase 8 mil pessoas condenadas por improbidade administrativa no Brasil, cujas condenações incluem, além da suspensão dos direitos políticos e da perda da função pública, o pagamento de R\$ 2,11 bilhões entre ressarcimento do dano causado à administração pública, perda de bens e pagamento de multa civil.

3.1 Lei nº 14.230/2021 e o cabimento do Termo de Ajuste de Conduta (TAC)

Leis e normativas são alteradas mediante as mudanças tácitas da sociedade, ou ainda, em decorrência da procrastinação por parte de grupos ou setores em se adequar às leis para acompanhar às mudanças sociais, o que explicaria a existência de tantas leis e de tantas mudanças legislativas no decorrer da história do sistema jurídico brasileiro.

Mudanças que, segundo asseveram Sordi e Campos Silva (2022, p. 82), hodiernamente, acontecem em decorrência da “evolução tecnológica e as mudanças na vida social que acabaram por contribuir para o aumento do potencial lesivo dos indivíduos na sociedade”.

De tal maneira, Martins, Cruz e Silva (2021) ressaltam que, a discussão e promoção de normativas como as Lei nº 8.429/1992 e nº 14.230/2021, revelam a tácita intenção tanto do Poder Legislativo quanto do Sistema Jurídico Brasileiro em viabilizar o enfrentamento das consequências geradas pelas práticas corruptivas, traduzidas pela desonestidade e desrespeito no trato da coisa pública que minam a credibilidade das instituições governamentais.

Exatamente em virtude de alterações sociais, houve a alteração da Lei nº 8.429 de 1992 pela Lei nº 14.230 de 2021 acerca da temática da improbidade administrativa, sendo alterados, sobretudo, o rol das condutas consideradas ímprobas e as medidas quanto o rito processual, dando ao Ministério Público a exclusividade para propor ação de improbidade e a possibilidade de celebrar acordos, bem como, possibilitando ao juiz a opção de converter sanções em multas (Brasil, 1992; Brasil, 2021; Cammarosano, 2022).

A exclusividade dada ao Ministério Público para propor ação de improbidade administrativa também fora salientada no teor da Súmula 329 do Superior Tribunal de Justiça a qual dispõe que “o Ministério Público tem legitimidade para propor ação civil pública em defesa do patrimônio público” (Brasil. Superior Tribunal de Justiça. Súmula n. 329, Corte Especial que aprovou verbete de súmula, 2 de agosto de 2006).

Conforme salienta Carneiro (2021), mediante o presumido na Lei nº 8.429/1992, a sanção aplicável ao agente público improbo a suspensão dos direitos políticos, a perda da função pública, a indisponibilidade dos bens ao erário, na forma e gradação prevista em lei, sem prejuízo da ação penal cabível.

Martins, Cruz e Silva (2021) ampliam o debate acerca das sanções previstas, apontando que, a suspensão dos direitos políticos seriam de 8 a 10 anos, conforme a hipótese, existindo ainda a proibição de contratar com o poder público²⁶.

Entendimento alterado mediante a promulgação da Lei nº 14.230/2021 que aumentou o prazo máximo de suspensão – antes a previsão máxima que pode chegar até os 14 anos (Fachini, 2024).

Contudo, se considerada a alteração dada pela Lei nº 14.230/2021, há a possibilidade de celebração de acordos, levando-se em consideração aspectos tais como: a personalidade do agente e a natureza, a circunstância, a gravidade e a repercussão social do ato de improbidade. Para tanto, sendo obrigatória a existência de ressarcimento integral do dano e reversão da vantagem indevida obtida (Brasil, 2021).

Esta nova Lei de Improbidade Administrativa tece ainda consideração sobre a separação entre o que se considera como atividade de controle e o que é atividade de responsabilização (Brasil, 2021) (Tavares, 2023).

A razão da existência da Lei de Improbidade Administrativa se dá pelo princípio de que todo o agente público deve trabalhar na Administração Pública com boa-fé e honestidade, procurando atender ao interesse público, e não a interesses próprios ou escusos. Dessa forma, a lei procura punir não só aquele que utiliza de seu cargo para obter algum tipo de vantagem ilícita para si ou para outrem, mas pune também aquele que se omite e não age em situações onde o bem público ou a integridade da Administração Pública se encontram em risco (Fachini, 2024, online).

²⁶ Para exemplificar, em 2021, em primeiro grau, o Juízo da 3ª Vara da Fazenda Pública da Capital condenou o ex-secretário de Estado do Meio Ambiente, Ricardo de Aquino Salles, e, a Federação das Indústrias de São Paulo (Fiesp), por atos de improbidade administrativa. A sentença, impôs a Ricardo Salles a suspensão dos direitos políticos por três anos; pagamento de multa civil em valor equivalente a dez vezes a remuneração mensal recebida no cargo de secretário; e a proibição de contratar com o Poder Público ou receber benefícios ou incentivos fiscais ou creditícios, direta ou indiretamente, ainda que por intermédio de pessoa jurídica da qual seja sócio majoritário, pelo prazo de três anos (Martins; Cruz; Silva, 2021, p. 67).

Exatamente nesse sentido da aplicabilidade de sanções em diferentes searas que emergem dificuldades ao Sistema Jurídico Pátrio, uma vez que, conforme assinala Bastos (2021), a possibilidade da adoção de mais de um sistema punitivo que pode abarcar o mesmo fato em duas ou mais searas diversas, a exemplo do que pode acontecer com atos de improbidade ou crimes contra a Administração Pública pelas vias da persecução cível e penal, implicaria em questionamentos basilares, os quais implicariam em morosidade, medidas extraprocessuais, dentre outras.

Sendo assim, segundo aduz Bastos (2021, p. 120), Direito Processual²⁷ (ramo jurídico do Direito Público que trata dos processos, isto é, dos atos jurídicos que se destinam a um fim) se preocuparia, nos dias atuais, com a efetividade dos mecanismos de tutela jurisdicional, e, principalmente, com a celeridade da atuação interventiva e garantidora do Estado-Juiz, de modo a considerar ímpar a máxima de que “o processo deve dar a quem tem um direito, individual ou coletivamente considerado, tudo aquilo e precisamente aquilo que ele pode e deve obter”.

Fachini (2021) compreende que, mediante o entendimento de que a corrupção ou o ilícito de improbidade administrativa seria fato cujas sanções envolvam lides distintas, urgiria, então, claro objetivo de haver pacificação social, sendo, de tal modo, trabalhado o processo, cujo alvo estaria em solucionar diferentes lides, estas emergindo enquanto consequência das relações sociais.

Entende-se a necessidade, para tanto, da existência de regras formais para que não haja coibição dos direitos das partes envolvidas na relação, logo, disciplinando a forma dos processos judiciais na área cível, isto é, de fazer valer o respeito às leis de forma definitiva e coativa (Fachini, 2021).

Em se tratando das duas leis em comento, em resumo, ambos os textos legais contribuem para promover o respeito ao interesse público que os cargos demandam, bem como, servem para definir as punições cabíveis a quaisquer atos de improbidade administrativa.

Embora que, em virtude da promulgação da Lei nº 14.230/2021, mais de 20 artigos foram modificados ou revogados, além de que, muitos dos trechos dessa nova edição da LIA sofreram alterações, como é o caso do artigo 1º, justamente tratando sobre a definição do ato ilícito (Fachini, 2024).

²⁷ O Direito Processual apresenta as diretrizes para que as instituições solicitem juízo de um determinado direito. Ou seja, é a resposta para restabelecer o que rege o Direito Civil em forma de processos e consequências (Fachini, 2021, online).

Sem contar que, talvez, mediante as alterações trazidas pela nova Lei de Improbidade Administrativa nº 14.230/2021, a maior novidade estaria na instituição de condutas que caracterizariam atos de improbidade contra os princípios da administração pública, a saber:

1. deixar de prestar contas, quando estas são responsabilidade do agente, para ocultar irregularidades;
2. revelar, antes da respectiva divulgação oficial, o teor de medidas políticas ou econômicas capazes de afetar o preço de mercadoria, bem ou serviço;
3. revelar fato ou circunstância de quem tem conhecimento e que deveria permanecer em segredo (informação privilegiada ou que coloca em risco a segurança);
4. nomear cônjuge, companheiro ou parente (até o terceiro grau) da autoridade nomeante ou de servidor da mesma pessoa jurídica investido em cargo de direção, chefia ou assessoramento, para o exercício de cargo em comissão, cargo de confiança ou função gratificada na administração pública direta ou indireta;
5. praticar, com recursos do erário, publicidade que contrarie o disposto no § 1º do art. 37 da Constituição Federal, para promover ou enaltecer o agente público, com a personalização de atos, de programas, de obras, de serviços ou de campanhas dos órgãos públicos.

Vale ser destacado que, a nova lei aumentou o prazo máximo de suspensão, o qual antes figurava o entendimento da previsão máxima de 10 anos, mediante o texto atual, esta pode chegar até os 14 anos.

Conforme compreendem Cardoso, Zupelli e Rodrigues (2022), improbidade enquanto ato lesivo encontra-se regido pela LIA e corresponde aos agravos ao erário, bem como, a violação aos princípios administrativos, podendo haver ou não enriquecimento ilícito, não sendo mais admissível a acusação meramente genérica, como forma de garantir efetividade aos princípios da ampla defesa e do contraditório.

Equivalendo-se, assim, ao entendimento de que, as sentenças civis e penas produzirão efeitos em relação à ação de improbidade, quando concluírem pela inexistência da conduta ou pela negativa da autoria e a absolvição criminal do acusado confirmada por órgão colegiado, em ação que discuta os mesmos fatos, o impedimento do trâmite da ação de improbidade administrativa (Cardoso; Zupelli; Rodrigues, 2022, online).

De modo geral, observa-se que as principais alterações introduzidas na LIA são de natureza principiológica (trazendo para o plano axiológico a discussão sobre essa

colisão de direitos, impossibilitando, então, a utilização dos critérios tradicionalmente empregados na solução de conflitos entre regras) conforme apontam Cardoso, Zupelli e Rodrigues (2022).

Estes autores supramencionados consideram que, na medida em que se buscou submeter a LIA aos princípios constitucionais do direito administrativo sancionador, seriam evitados os abusos e arbitrariedades no processamento da apuração dos atos de improbidade, de modo a garantir, através de preceitos sólidos, o direito à ampla defesa, do contraditório e da presunção de inocência.

Das alterações promovidas pela Lei nº 14.230/2021, a possibilidade dada ao Ministério Público e ao juiz acerca da conduta impropria em estabelecer acordos e multas, analisa-se o cabimento do Termo de Ajuste de Conduta (TAC) nos termos previstos em lei.

Cabimento o qual emerge dentre a crescente adoção de mecanismos e instrumentos na própria legislação, no sentido de solucionar conflitos de forma alternativa.

Assim, o Termo de Ajuste de Conduta está previsto na Lei nº 13.105, de 16 de março de 2015, o Código de Processo Civil, artigo 174, enquanto mecanismo ou acordo no qual o Ministério Público celebra com o violador de determinado direito coletivo, mediante a tríplice finalidade de: impedir a continuidade da situação de ilegalidade, reparar o dano ao direito coletivo, e, evitar a ação judicial (Brasil, 2015).

De acordo com Oliveira (2011, p. 3), enquanto instrumento jurídico cujo fim seria a solução extrajudicial de conflitos de direitos transindividuais, o Termo de Ajustamento de Conduta se configuraria em um compromisso celebrado com o objetivo de obrigar o “legitimado passivo a fazer, deixar de fazer ou indenizar, num prazo determinado, por ter incorrido em uma atitude que tenha afrontado algum direito difuso, coletivo ou individual homogêneo”.

Para que este “remédio jurídico” possa ser aplicado, alguns aspectos devem ser observados, uma vez que, deve existir um fato concreto (objeto de uma relação jurídica submetida a exame, discussão e julgamento), podendo este ser fruto de uma ação ou omissão, que poderá causar lesão a um interesse difuso ou coletivo, implicando, assim, na realização dessa espécie de acordo com o responsável por tal fato, tentando, então, se evitar que o dano ocorra ou ainda, enquanto movimento que intente repará-lo, quando este já tiver ocorrido ou for inevitável (Oliveira, 2011).

Assim como um remédio, o Termo de Ajuste de Conduta pressupõe deveres e obrigações às partes celebrantes do acordo em virtude, exatamente, da responsabilidade civil da qual comentara Cammarosano (2022), e não administrativa.

Segundo destaca Oliveira (2011), em decorrência da eficácia executiva (documento escrito de onde possa se extrair o reconhecimento, pelo réu, da pretensão posta em juízo), o supramencionado instituto difere dos demais possíveis compromissos firmados na esfera administrativa, conforme disposto no artigo 174 da Lei nº 13.105 de 2015²⁸.

No entanto, a doutrina pátria estaria dividida em duas correntes divergentes quanto à determinação da natureza jurídica do Termo de Ajuste de Conduta: uma primeira corrente entenderia que, este instrumento se configuraria uma transação (tratando-se de uma transação especial, por cuidar de direitos transindividuais indisponíveis, por ter legitimados diversos para celebrá-lo e a titularidade do direito material em tela). Já a outra corrente, o considera instrumento mais amplo, constituindo um ato jurídico diverso. Existindo ainda, alguns doutrinadores que o considere uma forma de acordo (Oliveira, 2011).

Sendo valioso se alcançar que, em virtude dessa determinação da natureza do instituto que visa proteger direitos transindividuais compreende o consubstanciamento de várias categorias de direito, diversa daquela com enfoque individual, exatamente por repercutir subjetiva e diversamente do interesse público, em decorrência da conflituosidade que ensejam (Nery, 2010; 2015).

De tal maneira, o instituto do Compromisso de Ajustamento de Conduta, enquanto negócio jurídico bilateral, inserto e aprimorado no contexto do ordenamento jurídico brasileiro, sob o enfoque da principiologia que o informa, bem como, dos planos de existência, validade, eficácia, revela-se como uma das formas alternativas eficientes e modernas de pacificação de conflitos. Principalmente, esse tipo de acordo consistiria em um acordo de vontades entre os envolvidos, não se tratando de ato jurídico unilateral ou ato administrativo unilateralmente imposto pela administração pública (Nery, 2010, p. 150-151).

²⁸ Esculpido no artigo 174, da Lei nº 13.105/2015, o Código de Processo Civil, a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios criarão câmaras de mediação e conciliação, com atribuições relacionadas à solução consensual de conflitos no âmbito administrativo, tais como:

I - dirimir conflitos envolvendo órgãos e entidades da administração pública;

II - avaliar a admissibilidade dos pedidos de resolução de conflitos, por meio de conciliação, no âmbito da administração pública;

III - promover, quando couber, a celebração de Termo de Ajustamento de Conduta (Brasil, 2015).

A origem do TAC, de modo geral, remontaria à Lei nº 7.244 de 1984, que surtiu disciplina acerca do funcionamento dos Juizados de Pequenas Causas, embora ainda não se especificando exatamente um compromisso de ajustamento de conduta, mais como um título executivo extrajudicial, permitindo que acordos homologados entre particulares e homologados pelo Ministério Público poderiam ser executados diretamente, sem a necessidade de prévia ação de conhecimento.

Segundo editado no artigo 41, da Lei Complementar 304/1982, do Estado de São Paulo, anterior à Lei Orgânica do Ministério Público do Estado de São Paulo, houve expressão para que o Promotor de Justiça, em suas atribuições, funcionaria como curador de ausentes e incapazes, podendo acordar e homologar extrajudicialmente quando houvesse interesse de incapazes (São Paulo, 1982).

Quanto à natureza do Termo de Ajustamento de Conduta, instituto que se configuraria uma relação verdadeiramente contratual, marcada pela sinalagma, relação de reciprocidade e interdependência entre as obrigações de um contrato bilateral, não significando, de maneira alguma, a confissão de fatos ou o reconhecimento pelo particular interessado em sua celebração, da ilicitude da conduta investigada, cujos princípios vão desde a solidariedade, a autonomia privada, a livre iniciativa, imputação civil dos danos, função social dos institutos de direito privado e do contrato até o fundamento da lealdade, Nery (2010, p. 336) define que,

[...] tem natureza jurídica de transação híbrida, revelando, como sua característica fundamental, a disposição das partes em negociar os direitos e obrigações que pautarão seus atos e atividade, respeitando-se a principiologia de direito público e de direito privado, o que atribui característica híbrida à transação, tendo como principal finalidade alcançar a melhor efetividade de tutela dos direitos transindividuais.

O TAC passaria, então, a se confirmar como um negócio jurídico bilateral que por vezes consubstanciaria verdadeira transação entre os envolvidos, na medida em que preveniria ou encerraria uma ação civil pública. Além disso, constituiria título executivo extrajudicial (Nery, 2015).

Em 2009, mediante a propositura do Projeto de Lei nº 5.139, que buscava atribuir nova disciplina à ação civil pública, passaria a entender a natureza jurídica do Termo de Ajustamento de Conduta enquanto transacional, podendo versar sobre direitos coletivos indisponíveis (Câmara do Deputados, 2009).

Contudo, aquele projeto fora arquivado, e, somente em 2017, mediante a edição da Resolução 179 do Conselho Nacional do Ministério Público, que o compromisso de

ajustamento de conduta é instrumento de garantia dos direitos e interesses difusos e coletivos, individuais homogêneos e outros direitos de cuja defesa está incumbido o Ministério Público, com natureza de negócio jurídico que tem por finalidade a adequação da conduta às exigências legais e constitucionais, com eficácia de título executivo extrajudicial a partir da celebração (Conselho Nacional do Ministério Público, 2017, artigo 1º, caput).

Nery (2010, 2015) evidencia que, o Termo de Ajustamento de Conduta passava, então, a se configurar em efetivo e célere instrumento à disposição do Ministério Público na formalização de soluções consensuadas no âmbito da tutela coletiva para a proteção dos direitos transindividuais controvertidos.

Ainda assim, em 2019, mediante texto do veto presidencial acerca do emprego de “remédios jurídicos” em sua natureza jurídica como o Termo de Ajuste de Conduta, observa-se que, a adoção de instrumento de controle consensual no âmbito da improbidade administrativa fica patente a possibilidade de solução de conflito por meio de tal instituto, se pautado no princípio da consensualidade.

Veto oposto pelo Presidente da República ao art. 17-A do projeto de lei do qual se originou a Lei 13.964/19.4 Ditos acordos são semelhantes, para não dizer idênticos, aos termos de ajustamento de conduta e outros afins, podendo ser utilizados para entabular consensualmente compromissos entre as partes que levem à extinção do inquérito ou da ação de improbidade administrativa (Zufelato; Carvalho, 2020, online).

Todavia, segundo destaca Coutinho (2006), a partir do momento que a ordem jurídica brasileira concedeu aos órgãos públicos legitimados uma importante função infraconstitucional, consubstanciada na atribuição para a tomada de ajustamento de conduta no exercício de suas atividades protetivas dos interesses socialmente relevantes, a legitimidade de sua atuação, em prol da construção do Estado de Justiça Material, o Termo de Ajustamento de Conduta mostra-se um forte aliado, contribuindo para a pacificação social sem as consequências, nem sempre positivas, da lide.

Ponto pacífico se observada a justiça material, mas, e quando a corrupção atinge bens públicos imateriais? Acerca deste viés, Coutinho (2006) assinala que, há duas posições doutrinárias são encontradas: a) a primeira indica que a desconstituição do ajustamento de conduta se dá como nos atos jurídicos em geral, através de ação anulatória; b) a segunda, em sentido contrário, vislumbra a possibilidade de o legitimado anular o termo de ajustamento de conduta.

Embora que, o compromisso de ajustamento de conduta é rescindido como os atos jurídicos em geral; para isso, basta a ação anulatória a ser promovida por qualquer interessado. Mas, a nosso ver, em vista de ter o compromisso de ajustamento a natureza de garantia mínima em prol da coletividade de lesados, nem sempre a anulação do compromisso será necessária, e em certos casos nem mesmo será conveniente, porque, posto considerado insatisfatório pelos lesados ou por outros co-legitimados ativos, mesmo assim já terá assegurado um mínimo em favor do grupo, classe ou categoria de pessoas transindividualmente consideradas (Coutinho, 2006, p. 434).

Em suma, conforme inferem Alonso, Batista e Bitencourt Jorge (2023, p. 12), a recente alteração da Lei de Improbidade Administrativa em seus impactos, culmina num determinado fortalecimento “da proteção do patrimônio público e da moralidade administrativa, e tem como objetivo garantir a ética e a transparência no exercício do cargo público”.

O Termo de Ajustamento de Conduta (TAC) é um instrumento regulamentado pela Instrução Normativa nº 4, de 21 de fevereiro de 2020, como supramencionado, passível de ser celebrado pelos órgãos e entidades do Poder Executivo Federal, nos casos de infração disciplinar de menor potencial ofensivo, desde que atendidos os requisitos previstos no referido normativo. Uma vez que, por meio do TAC, o agente público interessado se responsabiliza pelo ressarcimento do dano causado e se compromete a observar os deveres e proibições previstos na legislação vigente (Brasil, 2022).

Portanto, existindo normativas e textos sobre a Administração pública e o interesse público, com destaque aos instrumentos necessários para a satisfação do interesse público e para o aumento da eficiência, da transparência, da fiscalização, da participação social e do tratamento isonômico na prestação de serviços públicos aos cidadãos, verifica-se o movimento do Sistema Jurídico Brasileiro em discutir, promover, enfrentar e combater a corrupção de modo a apaziguar conflitos, promover equidade e, sobretudo, guardar a cidadania.

3.2 A Lei, a corrupção na esfera administrativa e o Acordo de Leniência

Como detalhado até aqui, a corrupção se configura em mal que abrange uma grande multidão de consequências que tolhem, depredam ou destroem os bens e, sobretudo, o interesse coletivo. Assim sendo, conclui-se que a corrupção é um dos problemas mais sérios que afetam a sociedade contemporânea, minando a confiança nas instituições, comprometendo o desenvolvimento econômico e social e prejudicando a

qualidade de vidados cidadãos, sendo necessário um enfrentamento para combatê-la de forma efetiva, por meio de diversos mecanismos.

Ainda assim, não faltou interesse do Legislativo pátrio, bem como do Sistema Judiciário em tratar esse mal, propondo normativas e “remédios” jurídicos que mitigassem e fizessem previsão sancionatória para aqueles que, por meio da corrupção, atingissem maleficamente os bens e interesses coletivos, no Brasil.

Assim, existe, como um dos significativos modos resolutivos consensuais²⁹ não só para este tipo de demanda, a possibilidade do acordo de Leniência que, cujo termo deriva do latim (*lenitate*) e significa brandura, suavidade, mansidão. Já quanto ao sentido do instituto do acordo, este visa impor compromisso e responsabilidade às pessoas jurídicas que voluntariamente se propõem a romper com o envolvimento com a prática ilícita e adotar medidas para manter suas atividades de forma ética e sustentável, em cumprimento à sua função social. Em troca desse compromisso, somado à efetiva colaboração que resulte na identificação dos demais envolvidos na infração e na obtenção célere de informações e documentos que comprovem o ilícito sob apuração, a pessoa jurídica é beneficiada com o abrandamento de sanções (Santos, 2018).

Segundo historiza Farias (2020), o TAC foi introduzido no ordenamento jurídico brasileiro pelo artigo 211, da Lei 8.069 de 1990 (Estatuto da Criança e do Adolescente), tendo sua atuação limitada às questões relativas à infância e à juventude. Contudo, em seguida, houve entendimento dado a partir do presumido no artigo 113, da Lei 8.078 de 1990 (Código de Defesa do Consumidor) que ampliou sua aplicação a todos os direitos difusos e coletivos, ao acrescentar o § 6º ao artigo 5º da Lei que disciplina a Ação Civil Pública, determinando que os órgãos públicos legitimados à propositura da Ação Civil Pública – ACP poderiam celebrar o TAC. Somente a partir de então, o instrumento passou a ser utilizado amplamente para a resolução de conflitos em matéria de direitos difusos e coletivos, pois, anteriormente a isso, só era possível fazer recomendações e propor a Ação Civil Pública.

De acordo com Campos (2023), essa ferramenta visa dar maior efetividade na responsabilização criminal dos agentes públicos e privados envolvidos em casos de

²⁹ Os chamados remédios constitucionais são instrumentos ou ferramentas jurídicas, previstos na Constituição Federal com a finalidade de impedir ou evitar ilegalidades ou abuso de poder. Decorrem dos direitos e garantias fundamentais, descritos no artigo 5º da Constituição, que são essenciais para proteger e assegurar, a todos os brasileiros e estrangeiros, o direito à vida, à liberdade, à igualdade, segurança e à propriedade privada. São ações de status e objeto superior, têm prioridade na pauta dos tribunais e podem gerar efeitos sistêmicos na sociedade. Uma vez que, tais institutos jurídicos visam promover conciliação judicial que ocorre quando já há um pedido de solução do problema na justiça, assim, o próprio juiz ou um conciliador treinado têm a oportunidade de atuar de forma a possibilitar um acordo (Fachini, 2021, p. 1).

corrupção, sendo premente o estabelecimento de mecanismos de integridade para a apuração e solução de desvios de conduta. Logo, o acordo de leniência, enquanto acordo que oportuniza a celebração entre uma empresa envolvida em atos de corrupção e as autoridades responsáveis pela investigação e repressão desses atos, dá à empresa concordante em colaborar com as investigações, fornecendo informações relevantes e cooperando com as autoridades, a troca de benefícios, como a redução de penas e sanções.

Já Henrique e Antabi (2023) salientam que, acordos de Leniência são pactos celebrados entre o poder público e um agente envolvido em uma infração, com vista à sua colaboração na obtenção de informações, em especial sobre outros partícipes e autores, com a apresentação de provas materiais de autoria, tendo por compensação a extinção ou diminuição das penalidades que seriam a ele impostas com base nos mesmíssimos fatos.

Segundo postulado no Guia Prático da 5ª Câmara de Coordenação e Revisão do Ministério Público Federal (2021), este modo resolutivo se configura em mecanismo de combate à corrupção que tem surtido diversos resultados positivos para o país. E o Ministério Público Federal (MPF) é um dos protagonistas em sua implementação, tendo sido negociados, só em 2020, 29 acordos de Leniência, os quais contribuíram para o desmonte de diversas redes de corrupção. Os casos mais emblemáticos são no âmbito da Força-Tarefa Lava Jato (FT-LJ). Foram, até então, firmados 13 acordos de leniência, sem os quais seria impossível a FT-LJ obter êxito naquelas investigações.

De tal modo, pode-se compreender que, o acordo de leniência, método alternativo de investigação e negociação entre Estado e particular, deve corresponder a um desejável equilíbrio entre efetividade e eficiência administrativa no combate a delitos, de um lado, e integridade, consistência e coerência do agir estatal em todos os âmbitos, inclusive no repressivo, de outro (Estudo técnico 01/2017, p. 48).

Segundo expresso no Guia Prático da 5ª Câmara de Coordenação e Revisão do Ministério Público Federal (2021), as fases para que se instaure o acordo de Leniência se iniciam mediante interesse da parte em firmar o acordo, seja pessoalmente, seja por meio de advogado ou mediante petição escrita. Seguindo, então, dá-se a manutenção de conversas iniciais sobre fatos e provas a serem apresentados, para a avaliação inicial acerca da necessidade e oportunidade do acordo para as investigações. Na segunda fase, entram em cena o Ministério Público, quando são feitas as negociações e apresentação de anexos, sobretudo, de que forma se dará a imputação de sanção e/ou multa e/ou reparação. Na terceira fase, elabora-se a minuta de acordo. Quando, então, se passa a distribuição ao titular, homologação, voto e deliberação, e, restituição dos autos à origem.

Segundo ensina Campos (2023), os requisitos de validade de um acordo de Leniência são iniciados quando da confissão e da intenção de cooperação que, iniciadas as conversas, na fase investigatória, passa-se a ser identificados os envolvidos e a cessação da prática criminosa que, para tanto, pode envolver a implementação de programas de *compliance*, a revisão de políticas internas e a melhoria dos mecanismos de controle e governança corporativa, quando, então, são alcançados os deveres e previsões da reparação dos danos causados pelos atos de corrupção que, podem ocorrer através do pagamento de multas, indenizações ou outras formas de compensação financeira. Além da aplicação de sanções administrativas proporcionais à gravidade do ilícito praticado.

Vale ser destacado que, para a aplicação de sanção e multa se faz observância ao princípio da proporcionalidade para multas, sanções e valores pagos a título de antecipação de reparação de danos, sendo, sempre que possível, presumido o proveito à investigação x benefício concedido à colaboradora (Guia Prático da 5ª Câmara de Coordenação e Revisão do Ministério Público Federal, 2021).

Em tempo, o acordo de Leniência deve ser submetido à aprovação das autoridades competentes, a saber, o Ministério Público, a Controladoria-Geral da União ou o Tribunal de Contas da União. A homologação judicial também pode ser necessária para a validade do acordo.

É importante ser ressaltado que, os requisitos e procedimentos para a validade dos acordos de leniência podem variar de acordo com a legislação aplicável em cada país ou jurisdição. No Brasil, esses requisitos são regidos pela Lei Anticorrupção, Lei nº 12.846 de 2013, bem como, pelas normas estabelecidas pelos órgãos responsáveis pela celebração e acompanhamento dos acordos de leniência, como o Ministério Público e a Controladoria-Geral da União (CGU) (Campos, 2023).

As consequências mais comuns diante da realização desses acordos vão desde a extinção da proibição de receber embargos, subsídios, auxílios, doações ou empréstimos de órgãos ou entidades públicas, inclusive bancos controlados pelo Poder, bem como a redução do valor final da multa aplicável, em até $\frac{2}{3}$ do valor total, além da previsão de isenção da ação sancionadora (Henrique; Antabi, 2023).

Campos (2023) aduz que, os benefícios do acordo de leniência são cruciais tanto para a empresa colaboradora quanto para a sociedade como um todo, uma vez que, a empresa que decide aderir ao acordo pode obter a redução de penas, multas e sanções administrativas, além de preservar a sua continuidade operacional e a reputação no mercado. Já a sociedade, por sua vez, se beneficia porque o acordo possibilita a punição

dos responsáveis, a recuperação de ativos desviados, o aprimoramento dos mecanismos de controle e a prevenção de futuros atos de corrupção.

Há ainda, encapsulado em recente novidade trazida pelo Conselho Nacional de Justiça, a possibilidade do uso do Termo de Ajustamento de Conduta em lugar da pena de disponibilidade quando os envolvidos forem integrantes da magistratura que tenham praticado atos infracionais considerados leves e estejam passíveis da aplicação da pena de disponibilidade por até 90 dias (Bezerra, 2024).

3.3 Sanções

O artigo 12 da Lei nº 8.429 de 1992, tratava sobre as sanções a serem aplicadas aos responsáveis pelas práticas de atos ímprobos. Sanções que sofreram relevantes alterações trazidas pela Lei nº 14.230, de 2021.

Acerca das sanções aplicáveis aos atos de improbidade administrativa, segundo ensinam Garcia e Alves (2017), a Lei 8.429, de 1992, regulamentando o preceito constitucional da proporcionalidade, enumerou, de forma exemplificativa, os atos ilícitos configuradores da improbidade administrativa, tendo igualmente cominado as respectivas reprimendas, quando alcançados aqueles atos assinalados nas três ordens de sanções aplicáveis aos ilícitos previstos em seus artigos 9º, 10º e 11º.

Preciso se faz ampliar que, mediante a edição da Lei Complementar nº 157 de 2016, foi estabelecida uma quarta ordem de sanções, esta aplicável ao ato de concessão ou aplicação indevida de benefício financeiro ou tributário ao contribuinte Imposto Sobre Serviços de Qualquer Natureza (ISS), leia-se o artigo 10-A³⁰ da referida LC (Brasil, 2016).

Por força do artigo 12 da Lei nº 8.429 de 1992, dispositivo que veicula as sanções cominadas aos atos de improbidade, em sendo aviltados os bens jurídicos do Estado, legítima será a restrição aos direitos fundamentais do agente público (Brasil, 1992).

Sem o princípio da proporcionalidade, o combate à corrupção, como dito anteriormente, poderia recair em sanção meramente interpretativa por parte do julgador, sem o devido dimensionamento do dolo ou do dano efetivo e comprovado incorrido pelo agente público.

³⁰ Art. 10-A. Constitui ato de improbidade administrativa qualquer ação ou omissão para conceder, aplicar ou manter benefício financeiro ou tributário contrário ao que dispõem o caput e o § 1º do art. 8º-A da Lei Complementar nº 116, de 31 de julho de 2003 (Brasil, 2016).

Uma interpretação literal do texto legal conduziria à conclusão de que um agente público que anotasse um recado de ordem pessoal em uma folha de papel da repartição pública incorreria nas sanções do artigo 12, II, da Lei nº 8.429 de 1992, já que causar prejuízo ao erário. Situação parecida ocorreria com aquele que recebesse um confeito de um particular ou se utilizasse de um grampo da repartição para prender documentos pessoais e levá-los para a sua residência, pois estaria sujeito às sanções do artigo 12, I, em virtude do enriquecimento ilícito (Garcia; Alves, 2017, p. 169).

Assim, mediante tais exemplos supramencionados, ficaria flagrante a desproporção entre a conduta do agente que violou os princípios norteadores de sua função ou cargo diante das implicações que adviriam da aplicabilidade indiscriminada da Lei nº 8.429 de 1992, bem como, das censuras previstas na Lei Anticorrupção.

Evitar-se-ia, por meio da adoção de critérios passíveis de demonstração daquilo que configure a ilicitude cometida pelo agente público em improbidade administrativa, a realização de uma operação jurídica mecânica de subsunção³¹ do fato à norma (Garcia; Alves, 2017).

A corrupção, no Brasil, em decorrência dos altos valores desviados dos cofres públicos, notadamente, afeta diretamente o bem-estar dos cidadãos. Uma vez que implicam na diminuição dos investimentos públicos em áreas fundamentais como a saúde, a educação, em infraestrutura, na segurança, em programas habitacionais, entre outros direitos essenciais à vida. De tal modo, flagrantemente, ferindo a Constituição, alargando os abismos da injustiça, da tendenciosidade ao ampliar a exclusão social e a desigualdade econômica.

A corrupção, mal advindo desde a gênese humana, como dito anteriormente, teria como fundo, causas das mais variadas, como a ganância, corruptela provocada pelos níveis mais altos de monopolização do mercado e deturpação política, os quais, mesmo existindo um Estado Democrático de Direito, assistem-se baixos níveis de democracia, fraca participação civil e baixa transparência política, sobretudo.

A mazela da corrupção encontrou morada nos diferentes níveis e esferas da Administração Pública, pois, mediante os níveis mais altos de burocracia e estruturas administrativas ineficientes, o caráter corrupto de alguns agentes públicos imputou aos cofres públicos, grandes saques.

³¹ Fenômeno de caso concreto se enquadrando à norma legal em abstrato. Aquela ação ou efeito de subsumir, isto é, incluir (alguma coisa) em algo maior, mais amplo, num contexto maior. Como definição jurídica, configura-se a subsunção quando o caso concreto se enquadra à norma legal em abstrato (Andrade, 2023, p. 1).

Nesse sentido, infere-se que,

Os impactos negativos decorrentes da corrupção e da improbidade administrativa ultrapassam os danos infligidos aos bens do respectivo ente público. Além dos danos eventualmente causados ao erário e aos demais bens pertencentes à pessoa jurídica de direito público³², é inegável o consequente rebaixamento da qualidade de vida em geral da sociedade – vítima direta e indireta dos desmandos praticados por agentes públicos corruptos e eventuais particulares partícipes (Barbosa, 2021, p. 11).

O Sistema Judiciário não ficou inerte frente aos casos de corrupção e improbidade administrativa. A saber, quando da explosão de envolvidos no denominado “Mensalão”³³, em 2012, no qual o Ministro Joaquim Barbosa fora pessoa expoente durante o julgamento da AP 470³⁴, naquele que foi considerado pela Polícia Federal, o maior esquema de corrupção da história do país, que operou por meio do pagamento de propina, cuja vultosa ultrapassou dez bilhões de reais, sendo até considerado pelo Departamento de Justiça dos Estados Unidos o maior caso de suborno internacional (Darie, 2018).

Segundo historiza Darie (2018), a empreitada do Supremo Tribunal Federal quando daquela investigação, culminou em julgamento de muitos dos suspeitos, ainda em 2012. Entretanto, apenas em 2013 ocorreram as primeiras prisões. Nelas, quatro pessoas cumpriram suas penas por meio de prestação de serviços comunitários. Outras 20 foram condenadas à prisão, sendo que 7 delas foram mantidas em regime aberto, bem como, outras 5 receberam pena para o cumprimento em regime semiaberto.

³² São a União, os estados, o Distrito Federal e os territórios, os municípios, as autarquias e as demais entidades de caráter público criadas por lei. Se não existir disposição em contrário, as pessoas jurídicas de direito público, a que se tenha dado estrutura de direito privado, regem-se, no que couber, quanto ao seu funcionamento, pelas normas do Código Civil (Conselho Nacional do Ministério Público, 2015, p. 1).

³³ Esquema de corrupção que era dividido em três núcleos: político, operacional e financeiro. Na primeira esfera existia uma manipulação política para que novos partidos se aliassem ao PT, o que acontecia por meio de repasse de dinheiro – ou seja, propina. Entre os personagens que realizavam essas práticas estava José Dirceu e José Genoino. Fazendo a ligação entre os núcleos político e operacional, estava Delúbio Soares – responsável por orientar a distribuição dos fundos. Com ele também agia o empresário Marcos Valério – que, por meio de uma parceria entre o governo e suas agências de publicidade contratadas pelo Estado, desviava dinheiro público para cúmplices do PT. Além de Valério, Cristiano Paz, Rogério Tolentino, Simone Vasconcellos e Ramon Hollerbach, que também foram condenados pelos esquemas. Todos eles tinham ligação com as agências de publicidade, seja por meio de sociedade ou com cargos de diretoria. Por fim, relacionado ao núcleo financeiro, estava o Banco Rural. Sua dona – Kátia Rabello – e seu ex-diretor – José Salgado – faziam empréstimos ilegais para os políticos envolvidos no Mensalão. Eles realizavam esse tipo de transação para que, em troca, Marcos Valério defendesse os interesses do Banco no meio político (Darie, 2018, p. 1).

³⁴ Em 2007, o Supremo Tribunal Federal (STF) instituiu a Ação Penal 470 e os 11 ministros responsáveis começaram a averiguar de vez o caso. Aquela Ação Penal investigou o processo do Mensalão, desde seu início, quando as ações criminosas foram denunciadas, até de fato quando do julgamento no STF (Darie, 2018, p. 1).

A corrupção, no Brasil, embora gritante e avassaladora em seus danos, passaria a ser dirimida com mais beligerância, uma vez que, foram editadas leis mais específicas para a pacificação da matéria. Mensalão, Propinoduto, Petrolão, Lava-jato seriam alguns dos esquemas de corrupção e improbidade administrativa cuja repercussão midiática fora para além do território nacional.

Acerca do complexo esquema de corrupção e cobrança de propina acontecido no Rio de Janeiro, de 2003, envolvendo fiscais tributários e da Receita Federal, cuja espoliação alcançou a vultosa de US\$ 30 milhões enviados para o exterior, em contas na Suíça, que, embora praticassem um golpe antigo, no qual fiscais da Secretaria de Fazenda do Rio de Janeiro perdoavam dívidas de empresas em troca de propina, apresentou como “novidade” a dimensão do prejuízo para os cofres públicos, cujo dinheiro era levado pessoalmente pelos agentes públicos envolvidos, em viagens marcadas por restaurantes caros e hotéis de luxo (Bassan; Martins; Gomes, 2023).

A lista de fiscais envolvidos era extensa, mas na quadrilha do Propinoduto, um dos nomes era mais marcante, o agente público Rodrigo Silveirinha, o qual em uso das prerrogativas do cargo para lidar com as 400 empresas de maior porte do Estado do Rio de Janeiro. Réus que não ficaram impunes, uma vez que, foram julgados em primeira e segunda instâncias e receberam sanções de até 17 anos de prisão (Bassan; Martins; Gomes, 2023).

Mesmo tendo ocorridos casos de corrupção tão solapantes, também ocorreram ações de enfrentamento como a denominada Operação Lava-jato, cujas investigações foram iniciadas em postos de combustíveis e empresas de lavagem de veículos localizados em Brasília. Entretanto, a operação começara no Estado do Paraná, depois se focou em esquema envolvendo a maior estatal, a Petrobras, cujos envolvidos foram desde agentes públicos, agentes políticos, empresários de empreiteiras as quais deveriam prestar serviços voltados à população (Barbosa, 2021).

Com o avanço das investigações, cuidou-se verificar altas somas dirigidas aos donos de empreiteiras, as chamadas propinas, cujo maior impacto foram superfaturamentos em contratos, sendo tais recursos divididos com doleiros que lançavam mão de empresas de fachada com contas no exterior para repassar aos agentes políticos envolvidos no esquema. Estes, tinham a finalidade de financiar suas campanhas políticas, numa ação denominada “Caixa 2” (Castro, 2019).

Notou-se que, do extenso aparelhamento estatal, as pessoas ocupantes dos cargos mais elevados eram justamente aquelas envolvidas com tal dinâmica corrupta. Fatos que só foram alcançados mediante delação premiada de alguns dos envolvidos, que revelaram

ainda mais extensões do esquema de corrupção, lavagem de dinheiro e enriquecimento ilícito, como na construção da usina nuclear Angra 3, Belo Monte, na área de transportes públicos como o metrô de São Paulo, dentre outros (Nohara; Pereira, 2019).

Em 2010, houve a criação da Lei da Ficha Limpa, provocada por meio de manifestações da sociedade. E, ocorreram ainda, as jornadas de junho de 2013, as quais exerceram impacto para que acontecesse o impeachment de Dilma Rousseff, em 2016, revelando tanto uma investida popular, política quanto jurídica acerca da temática (Nohara; Pereira, 2019).

Os casos de corrupção e improbidade administrativa, conforme a investigação da Polícia Federal se aprofundava, ano após ano, empresas nacionais de grande expressão no mercado internacional, como a Petrobrás, altos expoentes e agentes políticos, pessoas de setores privados importantes como construtoras, publicitários, instituições bancárias públicas e privadas emergiam na “lama” da corrupção (Nohara; Pereira, 2019).

A “lama” da corrupção e da improbidade parecia só aumentar, pois, em 2009, a Polícia Federal começou a investigar uma rede de doleiros ligada a Alberto Youssef como responsável por movimentar bilhões usando empresas de fachada, contas em paraísos fiscais e contratos fictícios de importação. Uma vez que grande era a lista de “recebedores” envolvidos no esquema ilícito (Blume; Ceolim, 2016).

As pessoas implicadas e os setores envolvidos em todos os esquemas supramencionados, formaram uma gama tão complexa e irradiada, que as discussões e debates envolveram uma demanda de amplitude nunca antes vista no Brasil. Destacando-se que,

De qualquer modo, a sucessão de casos indica um acentuado e generalizado grau de deterioração da gestão em diversos níveis da administração pública. A corrupção sistêmica, encarada pela Operação Lava-jato, não é monopólio de um grupo ou espectro político. Tampouco tem colorido ideológico. A corrupção é plural, incolor e apartidária. Os custos da corrupção sistêmica, nos moldes escancarados pela Operação Lava-jato são altíssimos. Há os custos diretos que se relacionam os valores das propinas e que são adicionados aos valores dos próprios contratos superfaturados. Quem suporta tais custos é a empresa contratante. No caso da Petrobras, cujo controle é da União, é a própria sociedade a vítima dos desvios (Zilli, 2020, p. 30).

Evidencia-se que, as ações e percursos que aqueles agentes públicos, políticos e também particulares executaram no sentido de malbaratar a sociedade como um todo, trouxeram consequências, implicações e repercussões, cujos alcances se mostram complexos e irradiados, revelando as inerências acerca da uma cleptocracia, evento

danoso pela qual os políticos corruptos enriquecem secretamente e ilegalmente, por meio de propinas, subornos e favores especiais, dentre outros. Mas que, não ficam sem o alcance do braço do Sistema Judiciário Pátrio (Carneiro, 2021).

Em se tratando de casos de corrupção e improbidade envolvendo estatais como a Petrobras, o número de envolvidos visavam um único fim: diminuir a concorrência em certames licitatórios de modo a vencer aqueles contratos superfaturados, cujas somas foram divididas entre os envolvidos (Nohara; Pereira, 2019).

Segundo aduz Carneiro (2021, p. 96), combater atos de improbidade estaria intrinsicamente relacionado ao combate da pérfida “participação de agentes públicos no processo de alimentação da corrupção, aceitando subornos e abusando do privilégio de pertencer à máquina administrativa do Estado”.

Principalmente, conforme assinalam estudiosos como Martins, Silva e Cruz (2021, p. 57), a efetiva aplicação do arcabouço jurídico representa indubitavelmente que, “a improbidade praticada pelos agentes públicos é um dos maiores problemas e desafios a serem combatidos, visto que essa prática é antiga e se tornou comum em todas as esferas públicas, assim como também se tornou sinônimo de impunidade”.

De tal modo, acerca dessa rotina cleptocrata que há tempos foi se disseminando pelas searas administrativas e privadas, no Brasil, que embora aparente impune, tem sido alcançada pela mão jubilosa do Supremo Tribunal de Justiça.

A corrupção cleptocrata é uma prática generalizada no Brasil em todos os níveis de governo: federal, estadual, distrital e municipal. Quem está conectado com as mídias só enxerga o lado visível do problema (escândalos da Petrobras e do metrô SP, por exemplo). Mas por detrás dessa superfície há um imenso iceberg de corrupção e de improbidade administrativa. Mais de 230 mil processos, em 2014, estavam na fila do Judiciário para julgamento (Gomes, 2015, p. 1).

A corrupção e a improbidade imputam aos recursos públicos uma séria depredação. Pois, segundo assinala Zilli (2021), para se ter ideia, no caso do esquema envolvendo a Petrobras, em 2015, se alcançou em apurações que, os prejuízos somavam, à época, cerca de R\$ 29 bilhões só em contratações licitatórias superfaturadas.

Depredação assistida também em processos licitatórios, uma vez que, de acordo com dados disponibilizados pelo Conselho Nacional do Ministério Público (2014), entre 2000 a 2014, o Brasil perdeu cerca de R\$ 100 bilhões por ano em razão da corrupção, mesmo existindo, àquela época, mecanismos como a Lei nº 8.666 de 1993, em seus artigos 89 a 98, nos quais já eram esculpidas penas para delitos dessa magnitude. E,

mesmo que a Lei 8.666/93 não fosse mais rígida que a Lei 14.133/2021, pois a nova legislação visa maior transparência e eficiência, ambas não almejavam aumentar a rigidez, mas, sim, trazer inovações como o planejamento detalhado, a ampliação de modalidades e novos critérios de julgamento. Tanto que a Lei 14.133/2021 foi criada para modernizar o processo de contratações públicas, focando em resultados e, exatamente, na prevenção de fraudes, e, não na imposição de mais restrições (Brasil, 1993; 2021).

Acerca deste quadro depredatório que a corrupção impele aos cofres e bens públicos, Martins, Amorim e Mansur (2013) registram que, cerca de 70 bilhões de reais seria a perda estimada mediante desvios de verbas.

Mesmo assim, com a sua alteração mediante a promulgação da Lei nº 14.133 de 2024, passando a ser amplificada a questão da responsabilidade civil ante tais crimes, passando a imputar aos que os cometem a obrigação de reparar o dano causado. Tanto que, no contexto de licitações, se houver fraude ou desvio, por exemplo, o envolvido pode ser, além da obrigatoriedade de ressarcir o erário, ser responsabilizado penalmente, cujos mecanismos de punição por tais condutas que violam o direito penal que tipifica as aquelas condutas criminosas, estabelecendo penas mais severas, inclusive para a pena de multa (Brasil, 2021).

A infração ao tipo penal, como a fraude em licitação, pode levar a uma sanção penal (detenção ou reclusão e multa) e, de forma independente, à responsabilização civil (ressarcimento do dano), resultando em duas esferas de punição simultâneas. Em 2021, em seu artigo 178, houve a introdução de novos tipos penais versados no Código Penal, artigos 337-A a 377-P, os quais imputam maior responsabilização civil aqueles que cometem ilicitude em processos licitatórios (Brasil, 1993; 2021).

Diplomas infraconstitucionais que mostram o vigor do sistema jurídico nacional na tratativa repressiva à corrupção e à improbidade administrativa. Uma vez que, já esculpem em sua letra, a definição de ilicitudes quanto às contratações e aquisições voltadas para a administração pública de bens e recursos coletivos, bem como, a cominação entre diplomas legais e suas sanções aplicáveis.

Sendo ímpar consignar que, no que tange à responsabilidade civil, a norma central do sistema jurídico brasileiro encontra-se fundamentada no Código Civil, seja para os danos praticados por pessoas de caráter privado, seja para danos praticados na seara pública.

Uma vez que, potencialmente expresso no parágrafo único do artigo 927 do Código Civil, há a afirmação de que “haverá obrigação de reparar o dano independentemente de culpa”. A culpa não é elemento essencial da responsabilidade civil,

essenciais são a conduta humana, o dano ou lesão e o nexo de causalidade entre a conduta e o dano (Brasil, 2002).

Nesse cenário, é de suma relevância tratar das nuances jurídicas de prevenção e repressão de ilícitos praticados por agentes públicos, políticos e aqueles permissionários os quais sofreram sanção para que reparassem os danos causados pela corrupção e improbidade administrativa cometidas.

Uma vez que, conforme ensina Barbosa (2021, p. 22), “do contrário, não se estaria realmente evoluindo para um ordenamento jurídico eficaz e eficiente na proteção dos direitos fundamentais”.

Visto que, se em uma década, foram subtraídos ilicitamente dos cofres públicos cerca de dois trilhões de reais, volta que, segundo pontua Proença (2020), vem sendo perdidos dos cofres públicos, ano a ano, cerca de US\$ 2,6 trilhões do Produto Interno Bruto (PIB), em decorrência da corrupção. Revelando que essa mazela desgasta recursos que deixam deficiente a prestação de serviços voltados às necessidades coletivas.

De tal modo, à luz da responsabilidade civil, Barbosa (2021) aplica que, ainda que não completamente quantificáveis e de mensuração difícil, ultrapassando em largo o mero desvio de recursos públicos ou recebimento de propina, as consequências da corrupção e da improbidade administrativa repercutem sobre:

- 1) Os investimentos privados e públicos que não alcançam seu grau máximo de eficiência para a produção da atividade econômica;
- 2) Sucateamento de serviços públicos, falseamento da concorrência lícita;
- 3) Superfaturamento em contratações licitatórias para a prestação de serviços;
- 4) Além de prejudicar os negócios e interferir nos investimentos, prejudica o aumento da renda per capita no país;
- 5) Colabora para uma instabilidade em ambientes de negócios, de tal modo;
- 6) A corrupção diminui na aplicação de recursos para setores importantes como a saúde, na manutenção de leitos de internamento, bem como, deixa de atender cerca de 16,4 milhões de alunos inscritos só no nível fundamental;
- 7) A corrupção produz custo adicional para a produção de bens e serviços, reduzindo a eficiência quanto a formação do preço, o qual, tornando-se maior, prejudica os padrões de competitividade das empresas, considerando o mau emprego ou a ausência de verbas públicas.

Consequências as quais influenciam as desigualdades sociais, posto que, se devidamente alocados, os recursos e verbas desviados pelos atos de corrupção e

improbidade administrativa poderiam, em certo, implementar o padrão e a qualidade de vida de muitas pessoas, sobretudo aquelas em condição de vulnerabilidade.

Visto as singularidades acerca das definições acerca da corrupção e da improbidade, bem como, após a compreensão e evidenciação de casos destes moldes de ilicitudes, alcança-se que o sistema jurídico e o sistema judiciário não ficaram alheios à matéria.

Leis e decretos e resoluções foram sendo promulgadas evocando os princípios constitucionais que foram aviltados quando da prática da corrupção e da improbidade administrativa, evidenciando a capacidade repressiva que tais textos normativos detêm quanto ao potencial punitivo que encapsulam em suas letras.

Nesse sentido, como dito anteriormente, o crime de corrupção sempre esteve presente, com maior ou menor intensidade, no percurso da história humana. E, sendo mais flagrante nas rodas de conversas das pessoas e nos diversos canais de mídia disponíveis a partir das investigações de esquemas de lavagem de dinheiro, propina e enriquecimento ilícito, dentre outros crimes emergidos desde o Mensalão.

No entanto, há particularidades que merecem atenção. A corrupção, de acordo com o Código Penal brasileiro, pode ser ativa (artigo 333)³⁵ ou passiva. Uma das formas mais comuns em que se pode classificar as corrupções seria por meio da divisão entre corrupção ativa e passiva (artigo 317)³⁶ (Brasil, 1940).

De tal maneira, pode-se alcançar que, a corrupção ativa ocorre quando se oferece vantagem indevida a um funcionário público em troca de algum benefício. Por outro lado, a corrupção passiva só pode ser praticada por funcionário público. Logo, para que um crime de corrupção ativa possa ser definido dessa forma, é preciso que haja pelo menos a tentativa de corromper um funcionário público, tentando obter vantagem para si ou para

³⁵ **Corrupção ativa**

Art. 333 - Oferecer ou prometer vantagem indevida a funcionário público, para determiná-lo a praticar, omitir ou retardar ato de ofício:

Pena – reclusão, de 2 (dois) a 12 (doze) anos, e multa. (Redação dada pela Lei nº 10.763, de 12.11.2003)

Parágrafo único - A pena é aumentada de um terço, se, em razão da vantagem ou promessa, o funcionário retarda ou omite ato de ofício, ou o pratica infringindo dever funcional (Brasil, 1940).

³⁶ **Corrupção passiva**

Art. 317 - Solicitar ou receber, para si ou para outrem, direta ou indiretamente, ainda que fora da função ou antes de assumi-la, mas em razão dela, vantagem indevida, ou aceitar promessa de tal vantagem:

Pena – reclusão, de 2 (dois) a 12 (doze) anos, e multa. (Redação dada pela Lei nº 10.763, de 12.11.2003)

§ 1º - A pena é aumentada de um terço, se, em consequência da vantagem ou promessa, o funcionário retarda ou deixa de praticar qualquer ato de ofício ou o pratica infringindo dever funcional.

§ 2º - Se o funcionário pratica, deixa de praticar ou retarda ato de ofício, com infração de dever funcional, cedendo a pedido ou influência de outrem:

Pena - detenção, de três meses a um ano, ou multa (Brasil, 1940).

uma organização. Enquanto na corrupção passiva, acontece o inverso, pois se configura quando o funcionário público oferece ou aceita as vantagens oferecidas (Barbosa, 2021).

Baliardo e Haidar (2012) apontam que, no esquema que ficou conhecido como Mensalão, outras práticas ilícitas também foram verificadas, a saber:

- 1) Evasão de divisas;
- 2) Gestão fraudulenta de instituição financeira (Lei 7.492/86, artigo 4º);
- 3) Lavagem de dinheiro (Lei 9.613/98);
- 4) Peculato, dentre outros.

Crimes pacificados nos diplomas infralegais anteriormente mencionados e analisados. Revelando que, ainda que muitos concebam que a impunidade parece não ser enfrentada nestes tipos de ilicitudes, no Brasil, a face repressiva e punitiva do sistema jurídico tem em seu arcabouço ferramentas e instrumentos que auxiliam o operador do Direito a compreender a demanda, aplicar a letra da lei com proficuidade, bem como, alcançar a satisfação da Justiça.

3.4 Processo ou direito administrativo sancionador

Muito se tem debatido acerca do aumento do poder punitivo dado ao Estado quando de conduta sancionatória para além dos crimes em espécie. Contudo, ficando à análise e do critério do legislador, aliado às questões de tempo e espaço, definir se tais crimes se configuram ilícitos cíveis, administrativos ou penais.

Nesse sentido, segundo comenta Cunha (2022, online), “se olharmos para os mais diversos tipos de ilícitos previstos no ordenamento jurídico, inclusive os cíveis, todos acabam por se enquadrar num conceito amplo de ato típico, ilícito e culpável”. E, por conseguinte, a restrição de direitos, bem como a imposição de sanções quando de condutas atentatórias contra o ordenamento, torna a aplicação sancionatória atividade típica do Poder Judiciário, sendo o direito penal o direito sancionador por excelência e, ainda, um caráter residual, embora agora atípico, poder sancionador da Administração Pública.

Enquanto válida definição para o direito ou processo sancionador, compreende-se que:

Para ser considerada uma sanção, a restrição aplicada deve objetivar não só o restabelecimento do status quo anterior do bem jurídico violado pela conduta, o dano a ser reparado ou um ressarcimento. É uma medida que, para além de um caráter aflitivo inerente a qualquer

medida restritiva de direito que gere um ônus, busca punir o infrator ou infratora, visando desestimular esse tipo de conduta dele e dos demais (Cunha, 2022, online).

De tal maneira, pode-se alcançar que, para que se configure sanção, será preciso que se persista a ideia inerente de causar mal a quem que atentou contra o ordenamento, norma ou padrão anteriormente estabelecido, mesmo que para fins de castigo ou para fins educativos.

Conforme entende Lindenmeyer Eche (2021), o Direito Administrativo Sancionador (DAS), aceito por alguns como uma espécie de direito penal administrativo, pode ser tradicionalmente definido como expressão do efetivo poder de punir do Estado, que assim se direciona em virtude da prerrogativa punitiva que detém, efetivada por meio da Administração Pública em face do particular ou administrado. Expressão que só ocorre enquanto reflexo da hipertrofia do Direito Penal, incorrendo em um relativo processo de administrativização dessa seara jurídica, no Brasil, salienta o autor.

Os administrativistas ao estabelecer que a sanção administrativa, em oposição às medidas restritivas do poder de polícia, são um “um mal ou castigo, porque tem efeitos aflitivos, e de tal modo, como consequência de uma conduta ilegal, tipificada em norma proibitiva, aponta para uma finalidade repressora ou disciplinar” (Osório, 2015, p. 106-107).

Clarificando esse sentido administrativista da sanção, Cunha (2022) aponta que, a imposição de ressarcimento ao erário prevista nos ilícitos de improbidade administrativa é imprescritível, justamente porque não se trata de sanção.

Logo, a sanção em casos de improbidade administrativa não evocaria imputabilidade de consequência, mas de ressarcimento, uma vez que o que o ferimento por tal ilicitude gera consequências a toda a sociedade, reparar ao erário seria um mínimo diante da amplitude que atos de corrupção e falta de probidade repercutem sobre a existência de muitos.

O ressarcimento ao erário é a reposição da situação ao status quo ante. Devolver aquilo que alguém se apropriou indevidamente não é sanção. Sanção pode ser multa, sanção pode ser reclusão, sanção pode ser perda de direito, mas devolver o que não deveria ter tomado não considero que seja uma sanção (Cunha, 2022, p. 1).

Talvez, exatamente, em virtude dessa repercussão e amplitude que os atos lesivos ao patrimônio e bens públicos recebem do Sistema Judiciário, representado sobretudo pelo Palácio Maior de Justiça, enquanto resultado de um conjunto de decisões judiciais

cujas finalidades apresentam o mesmo sentido acerca de uma mesma matéria, cujas decisões são proferidas pelos tribunais, sendo, portanto, formada por precedentes, vinculantes e persuasivos, desde que venham sendo utilizados como razões do decidir em outros processos, e de meras decisões (Cunha, 2022).

Essa questão também é premente quando se analisa o direito sancionador internacional, uma vez que, segundo aduzem Cunha e Bastos Junior (2021), acerca do restabelecimento de bens jurídicos, implicaria, em hipótese alguma, em se despir do crime administrativo a medida restritiva, se possuir também fim punitivo, efetivo por meio do seu caráter sancionador. Pois, o critério punitivo e a sanção, enquanto mecanismo de coerção a demarcar o direito sancionador o fora adotado pelos Tribunais Internacionais de Direitos Humanos e, especialmente utilizado de forma reiterada pela Corte Interamericana de Direitos Humanos quando do Caso Maldonado Ordoñez vs Guatemala.

Caso no qual, o Estado da Guatemala notificou a suposta vítima, Olga Maldonado, a destituindo do cargo que ocupava na Procuradoria dos Direitos Humanos da Guatemala sem observar algumas das garantias judiciais que lhe seriam aplicáveis à luz da Convenção Americana sobre Direitos Humanos. Notificação aquela que tratava sobre o início de um procedimento sancionatório contra ela através de um ofício no qual não detalhava nenhuma falta, mas que incluía a transcrição de diversos artigos do Regimento de Pessoal da Procuradoria supostamente infringidos, o que impedia à senhora Maldonado de conhecer as razões pelas quais estava sendo destituída de seu trabalho (União europeia, 2016).

Compreende-se que, em decorrência de sua natureza sancionatória, o direito disciplinar se configuraria em uma espécie de direito punitivo mediante a aproximação das regras do direito penal. Assim sendo, as garantias substanciais e processuais do direito sancionatório mais geral, entendido o direito penal, são aplicáveis *mutatis mutandis* ao direito disciplinar, uma vez que ambos empregam as sanções como principal mecanismo de coerção segundo pontua Cunha (2022).

Vale ser destacado que, o Direito Administrativo Sancionador também seria aceito como Direito Público Administrativo, cujo escopo primordial evoca a tutela do coletivo, a qual se sobrepõe ao interesse singular ou, ao menos, deve com ele ser cotejado e ponderado no exame da aplicação da legislação e dos princípios inerentes a esse sistema (Lindenmeyer Eche, 2021).

Portanto, a dogmática afeta a cada seara propicia o estabelecimento de contornos muito próprios quando se trata de aplicabilidade sancionatória, pois tais desenhos estariam associados, invariavelmente, à gravidade das sanções respectivas. Não obstante,

todos possuem o mesmo ponto de partida: a natureza sancionatória de seus ilícitos, que perpassam invariavelmente pelas premissas de cada caso (Cunha, 2022).

4 AUTOCOMPOSIÇÃO, ACORDOS DE AJUSTAMENTO DE CONDUTA, A POSSIBILIDADE DE UTILIZAÇÃO CONJUNTA DA LIA E DA LEI ANTICORRUPÇÃO: VANTAGENS E LIMITES

Como assinalam Mattos e Souto (2018), no cenário jurídico brasileiro atual, os métodos autocompositivos emergem enquanto importantes modos resolutivos, porque promovem o empoderamento das partes que, não em todos os tipos de conflito, mas naqueles que a lei permite, assumem o controle da solução da própria lide, ao invés de delegá-la a um terceiro, como um juiz, por exemplo.

Oportunidade cujas vantagens vão desde o estímulo a um diálogo colaborativo, respeito à autonomia da vontade e, também, à oportunidade de acordos mais consensuais e duradouros, o que, por sua vez, humanizaria o direito, promoveria a cidadania e a paz social, além de contribuir para a celeridade da justiça.

Conforme salienta Elisa Berton Eidt (2017, p. 65), notório que, na atualidade, as formas autocompositivas primam pelo o equilíbrio de forças entre os cidadãos no julgamento da lide, assim não haveria necessidade de intervenção do Poder Judiciário para a resolução do conflito, cujos modelos de realização impeliriam à justiça, mediante processo no qual o cidadão participaria ativamente na construção do resultado, fortalecendo, de tal modo, relações com um mínimo de desgaste possível, primando pela preservação dos laços de confiança e gerando comprometimento de ambas as partes.

4.1 A possibilidade de termos de ajustamento de conduta em casos de improbidade administrativa, corrupção e a questão do interesse público

Como detalhado anteriormente, atos que ferem a probidade administrativa vêm sendo paulatinamente combatidos por mecanismos e estratégias pertencentes ao arcabouço jurídico brasileiro, ao longo de décadas, pois, as consequências de atos administrativos ímprobos e corruptos como supramencionado, lesam os bens e os interesses coletivos.

Nesta seção, são destacados aspectos que formaram o microssistema de proteção da probidade administrativa pública, a celeuma que envolvia a possibilidade de termos de ajustamento de conduta (TAC) em casos de improbidade e corrupção administrativas, e, sobretudo, a novidade trazida por recente entendimento mediante Tema 1.199, prolatado pela Primeira Turma do Superior Tribunal de Justiça (STJ) acerca do Recurso Especial nº 2107398 - RJ (2023/0386648-7) de relatoria do Ministro Gurgel de Faria e cujo

recorrente foi a Federação das Empresas de Mobilidade do Estado do Rio de Janeiro, cuja possibilidade da utilização conjunta da Lei Anticorrupção (Lei 12.846/2013) e da Lei de Improbidade Administrativa – LIA (Lei 8.429/1992) como fundamentos de uma ação civil pública já passa a ser assistida nos palácios de justiça, no Brasil, contanto que elas não sejam empregadas para aplicar punições de mesma natureza e pelos mesmos fatos.

Reconhecida a importância da Lei nº 8.429 de 1992 no contexto do combate à corrupção no Brasil, especialmente no momento no qual foi sancionada, inegável a verificação de que, com o transcorrer do tempo, foram criados outros mecanismos para tal finalidade, a exemplo da possibilidade de celebração de acordos, os quais tornam mais efetiva a resposta estatal.

Ainda, a partir de uma análise das sanções previstas na Lei nº 12.846/2013 (Lei Anticorrupção) percebe-se que elas não afastam a aplicação da Lei nº 8.429/1992 (Lei de Improbidade Administrativa) em razão da prática de atos de corrupção, grande parte em decorrência da similaridade nas penalidades previstas em ambos os diplomas legais, já que apenas não consta na Lei Anticorrupção a sanção concernente à proibição de contratar com o Poder Público.

Em outro julgado, no Agravo Interno no Agravo em Recurso Especial nº 2068838/RJ 2022/0035143-8, da 2ª Turma do Superior Tribunal de Justiça, de relatoria do Ministro Herman Benjamin, tratando-se, na origem, de Ação de Improbidade Administrativa proposta pelo Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro contra Rafael Muzzi de Miranda, em face da realização de propaganda eleitoral extemporânea e com nítida promoção pessoal, em afronta ao artigo 37, §1º, da Constituição da República Federativa Brasileira e à Lei 9.504/1997, na qual o Parquet, na referida Ação, imputou ao réu a prática de atos definidos nos arts. 10 e 11 da Lei 8429/1992, sob o argumento de ter ele, em ano eleitoral e no exercício do cargo de Prefeito do Município de Cachoeiras de Macacu, procedido à distribuição de cartilhas do Conselho Municipal dos Direitos das Crianças e dos Adolescentes, de Revista Informativa da Prefeitura Municipal de Cachoeiras de Macacu e DVD, com inserção de seu nome, imagem, e divulgação de conquistas municipais no período de 2009 a 2012, quando de sua gestão, as quais não continham caráter informativo, mas objetivavam, tão somente, sua promoção pessoal. Defendeu ainda que tal prática viola, principalmente, os princípios da impessoalidade e da moralidade administrativa, além de causar prejuízo ao erário (Brasil, Superior Tribunal de Justiça (2ª Turma). Agravo Interno no Agravo em Recurso Especial nº 2068838/RJ 2022/0035143-8. Ação de Improbidade Administrativa proposta pelo Ministério Público

do Estado do Rio de Janeiro contra Rafael Muzzi de Miranda, em face da realização de propaganda eleitoral extemporânea e com nítida promoção pessoal, em afronta ao artigo 37, §1º, da Constituição da República Federativa Brasileira e à Lei 9.504/1997, na qual o Parquet, na referida Ação, imputou ao réu a prática de atos definidos nos arts. 10 e 11 da Lei 8429/1992, DJ 27/05/2024).

Analizados os aspectos trazidos no acordão supramencionado, fica latente que, considere-se que descabe ao Poder Judiciário impor ou propor acordo de não persecução civil aos condenados (art. 17-B, da Lei 8.437/1992, inserido pela Lei 14.230/2021), o qual propôs que se deva buscar por via extrajudicial, inclusive na fase de cumprimento de sentença, a resolutividade da lide, já apontando para a homologação de Acordo de Ajustamento de Conduta.

Em outro julgado também ficou latente a possibilidade de acordo, Petição na Petição nº 14712/RS, no qual a 1ª Seção do Superior Tribunal de Justiça, de relatoria do Ministro Francisco Falcão, emitiu possibilidade de acordo Vistos e relatados estes autos em que são partes as acima indicadas, acordam os Ministros da Primeira Seção, por unanimidade, homologar o acordo celebrado entre as partes, a fim de extinguir o feito, nos termos do voto do Sr. Ministro Relator (Brasil. Superior Tribunal de Justiça (1ª Seção). Petição na Petição nº 14712/RS 2017/0218204-0. Processual civil e administrativo. Improbidade. Acordo de não persecução cível. Âmbito recursal. Possibilidade. Homologação judicial do ajuste. art. 17-b, da Lei n. 8.429/1992, incluído pela Lei n. 14.230/2021, DJ 27/09/2023).

Uma vez que, mesmo sendo possível a homologação de acordo de ajustamento de conduta, não se diminui sanção como o pagamento de multa em substituição à condenação de suspensão dos direitos políticos em casos de improbidade administrativa ou corrupção, também em outra sentença expedida pelo Superior Tribunal de Justiça na PETIÇÃO NO AGRAVO EM RECURSO ESPECIAL nº 1765046/PR, obteve-se entendimento de que, conforme a jurisprudência da Primeira Turma do STJ, a homologação judicial dos acordos de não persecução cível em sede de ação de improbidade administrativa, previsto na Lei n. 13.964/2019, pode ser levado a efeito na instância recursal, cuja hipótese em que o demandado foi condenado pela prática de ato ímprobo previsto no art. 11 da Lei de Improbidade Administrativa, tendo o TJ/PR mantido a multa civil no valor de 02 (duas) vezes o valor do dano; suspensão dos direitos políticos por 5 (cinco) anos; e ressarcimento do prejuízo causado ao erário. Pois, o Ministério Público do Estado do Paraná, através do Grupo Especializado na Proteção ao Patrimônio Público e no Combate à Improbidade Administrativa (GEPATRIA), com o beneplácito

do Conselho Superior do MP/PR, deliberou pela homologação do Acordo, mantendo a multa civil imposta, devidamente corrigida, o ressarcimento do dano ao erário, além da imposição do dano moral coletivo no valor de R\$ 250.000,00 (duzentos e cinquenta mil reais), a ser adimplido parceladamente, em substituição à condenação de suspensão dos direitos políticos (Brasil. Superior Tribunal de Justiça (1ª Turma). PET no AREsp 1765046/PR. PROCESSUAL CIVIL E ADMINISTRATIVO. IMPROBIDADE. ACORDO. NÃO PERSECUÇÃO CÍVEL. HOMOLOGAÇÃO, DJ 04/10/2022).

Pode-se, assim, considerar que, passa-se à utilização conjunta das Leis n. 8.429/1992 (Lei de Improbidade Administrativa) e n. 12.846/2013 (Lei Anticorrupção) para fundamentar que uma mesma ação civil não configura, por si só, violação ao princípio do *non bis in idem*.

Sendo, de tal modo, possível que as duas legislações sejam empregadas concomitantemente para fundamentar uma mesma ação ou diferentes processos, pois o que não é admissível é a imposição de sanções idênticas com base no mesmo fundamento.

Logo, enquanto limites, podemos verificar a inadmissibilidade de imposição de sanções idênticas com base no mesmo fundamento e pelos mesmos fatos. Se, ao final da demanda, forem aplicadas as penalidades previstas na Lei Anticorrupção, então, restaria prejudicada a imposição de sanções idênticas estabelecidas na Lei de Improbidade relativas ao mesmo ilícito.

Outro, o mérito e a natureza das infrações não impedem a aplicação de sanção prevista nas leis que cercam a temática, como no caso da PET no AREsp nº 1765046/PR supramencionado, uma vez que há compatibilidade entre os diplomas, determinando que as sanções da Lei Anticorrupção não excluem aquelas previstas na Lei de Improbidade.

Há o inegável fato do grande volume de casos que alcançam os tribunais de justiça, no Brasil. Fato que evidenciaria que benfazeja são as práticas resolutivas de conflitos que, quando entraram em cena, apresentariam a finalidade de garantir a celeridade processual, maior efetividade no combate à corrupção, acesso à justiça, dentre outros benfazejos resultados.

Realidade que evidenciaria um potente limite extralegal, visto que, embora passasse a se compatibilizar os diplomas, há outros obstáculos físicos e infraestruturais que servem como limitadores para as análises e julgamentos dos casos de improbidade e corrupção, no Brasil.

Valendo ser destacado que, embora não exista um número preciso de casos de improbidade administrativa julgados pelo Superior Tribunal de Justiça (STJ), dentro dos últimos dez anos, inegável que o STJ denota papel importante na definição de teses sobre

a aplicabilidade da Lei de Improbidade Administrativa, especialmente em relação à perda da função pública e outras sanções e penas, essa tida como uma penalidade com “alta carga de severidade”, aplicada apenas em casos graves, conforme ilustrado na imagem 1 a seguir.

Assunto do processo	2020	2021	2022	2023	Total	Total (%)	(2022 vs. 2021)	(2023 vs. 2021)	(2022 vs. 2020)	(2023 vs. 2020)	(2022/23 vs. 2020/21)
Improbidade administrativa (10011)	3.546	3.162	2.045	1.839	10.592	15%	-35%	-42%	-42%	-48%	-42%
Dano ao erário (10012)	8.404	8.737	5.541	5.244	27.926	40%	-37%	-40%	-34%	-38%	-37%
Enriquecimento ilícito (10013)	2.528	2.644	1.762	1.873	8.807	12%	-33%	-29%	-30%	-26%	-30%
Violação aos princípios da Administração Pública (10014)	7.137	7.448	4.761	3.869	23.215	33%	-36%	-48%	-33%	-46%	-41%
Total de ações cadastradas - Justiça Estadual e Federal (Improbidade Administrativa)	21.615	21.991	14.109	12.825	70.540	-	-36%	-42%	-35%	-41%	-38%
Total de ações cadastradas - Justiça Estadual e Federal (Todos os assuntos)	18.868.015	21.759.589	23.188.250	24.868.368	88.684.222	-	+7%	+14%	+23%	+32%	+18%
Proporção (Improbidade Administrativa sobre o total de ações)	0,11%	0,10%	0,06%	0,05%	0,08%		-40%	-49%	-47%	-55%	-48%

Imagem 1 - Número de novas ações de improbidade administrativa que chegaram ao judiciário entre 2021 e 2023.

Fonte: Movimento Pessoas à Frente (2024, p. 1).

Da observação dos dados trazidos pelo Movimento Pessoas à Frente (2024) supramencionados, pode-se perceber que, casos de improbidade administrativa, danos ao erário, enriquecimento ilícito, violação aos princípios da Administração pública foram aqueles com maiores percentuais analisados pelo Superior Tribunal de Justiça entre 2020 à 2023, confirmando-se as ações de enfrentamento desses males de forma eficaz no combate à corrupção e na valorização das decisões judiciais dos juízos e tribunais brasileiros.

Ainda, segundo dados também trazidos pelo Movimento Pessoas à Frente (2024) acerca do Cadastro Nacional de Condenações Cíveis por Ato de Improbidade e Inelegibilidade, houve 53.051 registros de condenação, sendo que destes, 23.811 (44,9%) estavam relacionados com atos de improbidade administrativa.

Revela-se patente que, além das alterações trazidas pela Lei nº 14.230/2021, conhecida como Nova Lei de Improbidade Administrativa, a qual impactou significativamente a quantidade de ações judiciais entre 2021 e 2023, quando houve uma queda de 42% nas ações de improbidade, segundo o Movimento Pessoas à Frente (2024), os casos que alcançaram as portas do Judiciário, em muitos deles, puderam ser resolvidos através de um Acordo de Ajustamento de Conduta (TAC) ou um Acordo de Não

Persecução Cível (ANPC), especialmente em casos de improbidade administrativa, pois esses acordos permitem que o responsável pelo dano assuma compromissos para reparar o prejuízo causado e, em troca, evite ações judiciais mais rigorosas.

De tal modo, as especificidades concernentes ao Termo de Ajustamento de Conduta bem como os limites para a sua aplicação quando em casos de improbidade e corrupção administrativas são de extrema relevância, uma vez que, em decorrência do *bis in diem*, princípio que proíbe que uma pessoa seja julgada ou punida mais de uma vez pelo mesmo fato, servia como potente argumento para a não aplicação de TAC em casos de improbidade ou corrupção administrativas.

Anacronismo que vem sendo rompido, vide os casos supramencionados dentre tantos entendimentos proferidos pelo Superior Tribunal de Justiça acerca da possibilidade de acordos de ajustamento de conduta para a célere resolutividade dos casos de improbidade ou corrupção, pois, mesmo que em virtude de disposição supralegal que proíbe a repetição de processos ou de punições de mesma natureza pelos mesmos fatos, a possibilidade de acordos de ajustamento não impede o uso conjunto de diferentes legislações, com propósitos e sanções distintas, para fundamentar uma ação judicial.

4.2 O microssistema de proteção à probidade administrativa e a capacidade resolutiva da autocomposição

A benfazeja novidade trazida pela possibilidade da autocomposição, estratégia cuja capacidade resolutiva de conflito visa um acordo entre as partes envolvidas baseada na autonomia da vontade das partes, pode ocorrer tanto no âmbito da sociedade civil (extraprocessual) quanto no interior de um processo judicial (endoprocessual), agregando vantagens tais como a celeridade, a razoabilidade, em casos de improbidade e corrupção administrativas públicas é vedada à luz do princípio da indisponibilidade do interesse público.

Problema é que, há um volume extraordinário de processos judiciais adentrados nos palácios de justiça os quais implicam em morosidade quanto a proteção jurisdicional, apontando-se para a busca de novas técnicas resolutivas de conflitos (Rocha; Zaganelli, 2017).

Vedação que era contida no artigo 17, § 1º, da Lei nº 8.429/1992³⁷ (Brasil, 1992). Anteparo alterado posteriormente, pois parte da doutrina sustentava que a referida

³⁷ A ação principal, que terá o rito ordinário, será proposta pelo Ministério Público ou pela pessoa jurídica interessada, dentro de trinta dias da efetivação da medida cautelar.

vedação não mais encontrava respaldo, tendo em vista que leis criminais posteriores à lei de improbidade administrativa previam a possibilidade de realização de acordos que afastavam a punibilidade em crimes de menor potencial ofensivo.

Um claro exemplo de transação penal figura letra da Lei n.º 9.099 de 1995³⁸, e até, em alguns casos, nos quais cabiam previsão de aplicação da pena mais graves, como ocorria em relação à Lei n.º 12.850/2013 que dispõe sobre as organizações criminosas, nos quais o julgador poderia deixar de aplicar a pena caso fosse celebrado acordo de colaboração premiada que atendesse aos requisitos previstos na referida lei de 1995 e ainda na Lei n.º 12.846/2013, já se assinalava sobre a responsabilização administrativa e civil de pessoas jurídicas pela prática de atos contra a administração pública, nacional ou estrangeira, mais conhecida como Lei anticorrupção (Cambi; Miranda, 2019).

Nesse sentido, então, segundo comentam Cambi e Miranda (2019), a doutrina passaria a admitir a celebração de acordo nas ações civis públicas pela prática de improbidade administrativa mediante o fundamento de que o referido diploma legal (Lei n.º 8.429/1992) integraria, juntamente com a Lei n.º 4.717/1965 (ação popular), Lei n.º 7.374/1985 (ação civil pública) e a Lei 12.846/2013, um microsistema de combate à corrupção, em observância às diretrizes dos tratados internacionais sobre o tema, os quais o Brasil ratificou.

Fenômeno este que, segundo pontua Venturi (2016), foi gerado no contexto do movimento de acesso à justiça, contemplado na Constituição Federal de 1988 (art. 5º, XXXV), ampliando as possibilidades de resoluções de controvérsias jurídicas por meio de vias consensuais, vicejando espaço a um novo panorama jurídico, denominado de “sistema de justiça multiportas”, no qual são constatadas novas modalidades de resolução de controvérsias e, assim, de maior efetividade à prestação da tutela judicial.

Contudo, segundo assinalam Cambi e Miranda (2019), as técnicas modernas de resolução consensual de litígios, quando aplicadas aos casos de improbidade administrativa, ainda encontram resistências mediante o argumento da impossibilidade de negociabilidade da demanda pelas partes legitimadas à sua propositura, aliado ao tradicional caráter de indisponível do direito em discussão e a sua intrínseca necessidade de proteção absoluta.

§ 1º É vedada a transação, acordo ou conciliação nas ações de que trata o caput (Brasil, 1992).

³⁸ Art. 57. O acordo extrajudicial, de qualquer natureza ou valor, poderá ser homologado, no juízo competente, independentemente de termo, valendo a sentença como título executivo judicial. Parágrafo único. Valerá como título extrajudicial o acordo celebrado pelas partes, por instrumento escrito, referendado pelo órgão competente do Ministério Público (Brasil, 1995).

Venturi (2016), acerca deste argumento contrário a aplicabilidade de técnicas como os termos de ajustamento de conduta em casos de improbidade e corrupção administrativas, explica que este estaria “justificado” no interesse público de proteção dos direitos indisponíveis (mesmo que contra a vontade de seus titulares), cuja proibição de qualquer negociação que os envolva, muitas vezes, tem implicado na absoluta ausência de sua proteção adequada.

As discussões também esculpiram letras do Código de Processo Civil (Lei nº 13.105/2015) que entre as suas normas fundamentais, houve o estímulo aos métodos de solução consensual dos conflitos (art. 3º, §§ 2º e 3º), pois essa orientação partiria da correta premissa de que o uso desses métodos é considerado mais adequado, rápido, barato e eficiente, além de evitar a imposição de uma decisão pelo Estado-juiz, o que favorece o bom-senso das partes e contribui para a pacificação social, conforme salientam Cambi e Souza (2015).

Em 2017, mais um edito ampliaria o arcabouço de instrumentos visando aprimorar a aplicabilidade de técnicas resolutivas como o TAC em eventos de improbidade e corrupção administrativas implicando em desjudicialização das controvérsias, mediante a promulgação da Resolução n.º 179 do Conselho Nacional do Ministério Público – CNMP – que passava a autorizar que seus membros celebrassem termos de ajustamento de conduta no âmbito da ação de improbidade administrativa (Venturi, 2016; Brasil, 2017).

Em 2019, mediante a promulgação da Lei n.º 13.964/19 (Lei Anticrime), a celeuma se acordos poderiam ou não serem celebrados em casos de improbidade administrativa teve fim, uma vez que passou a ser permitida a celebração de acordo de não-persecução civil nas ações de improbidade administrativa, nos termos de lei específica (Cambi; Miranda, 2019).

De tal modo, uma vez que o interesse público se configura mais do que mero conceito inerente ao Direito administrativo exatamente por determinar que os agentes públicos sejam limitados quanto à disposição dos bens e interesses públicos, uma vez que, estes pertencem à coletividade. Compreendendo-se que, gerir, sim. Se apropriar, não (Cambi; Miranda, 2019).

4.3 Termo de ajustamento de conduta – TAC e improbidade e corrupção administrativa: possibilidades e limites

Assim sendo, em decorrência do aperfeiçoamento do arsenal infralegal inerente ao sistema jurídico brasileiro, a tutela do patrimônio público seria resultado da crescente punição dos agentes ímprobos, pois, a partir de 2003, 643 agentes públicos foram punidos no Poder Executivo Federal, 516 demissões de funcionários efetivos, 89 cassações de aposentadorias e 38 destituições de cargos em comissão, sendo número de punições é o maior na comparação dos últimos 16 anos, desde o início da série histórica consolidada pela Controladoria-Geral da União (Mello, 2019).

Em específico sobre a técnica jurídica do Termo de Ajustamento de Conduta, no Brasil, esta surgiu mediante esculpido no artigo 211, do Estatuto da Criança e do Adolescente (Lei nº 8.069/1990) e ganhou ainda mais força após o surgimento do Código de Defesa do Consumidor, que incorporou o instituto na Lei de Ação Civil Pública (art. 5º, § 6º (Cambi; Miranda, 2019).

Logo, muito celeremente, passou-se a aplicar o entendimento expedido por conselhos e pelo Palácio Supremo da Justiça, conjuntamente, de expressos em um microsistema protetivo da probidade e da moralidade administrativa, contanto que elas não sejam empregadas para aplicar punições da mesma natureza e pelos mesmos fatos (Cambi; Miranda, 2019; Consultor Jurídico, 2025).

Segundo aduzem Cambi e Miranda (2019, p. 101), o instituto do termo de ajustamento de conduta (TAC) ou, simplesmente, compromisso de ajustamento de conduta, consiste no “instrumento colocado à disposição do Ministério Público, e dos demais órgãos públicos legitimados para a propositura da ação civil pública para a concretização das técnicas autocompositivas”.

Assim, mediante a aplicabilidade deste supramencionado instituto, o responsável pela lesão ou ameaça a direitos deve reconhecer que a conduta ofende interesse difuso ou coletivo, bem como assumir o compromisso de eliminar a ofensa por meio da adequação de seu comportamento às exigências jurídicas (Dalla; Navarro Xavier Cabral, 2016).

Cambi e Miranda (2016) destacam que, mediante a possibilidade da aplicação do TAC em casos de improbidade e corrupção administrativas, há dupla observação: o dever de previsão das obrigação(ões) de fazer ou não fazer e cominação(ões) de sanção(ões) para a reparação dos danos causados, e, a caracterização de seu viés pedagógico, voltado à prevenção de futuras reincidências.

Ainda, Cambi e Souza (2015) pontuam que, o compromissário estabelece condições de tempo, modo e lugar para o cumprimento das obrigações, de modo que não há disposição/cessão do conteúdo do ilícito praticado (bem jurídico material), uma vez que o compromisso deve versar sobre a plena satisfação do interesse lesado.

Entendimento que fora aplicado em ação REsp nº 2107398/RJ (2023/0386648-7) autuado em 31/10/2023, pelo Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro que acusa a Fetranspor - Federação das empresas de mobilidade do Estado do Rio de Janeiro - de ter pago propina ao ex-governador Luiz Fernando Pezão, ingressando com ação civil pública por improbidade administrativa, com base na LIA, cumulada com pedido de responsabilização baseado nas disposições da Lei Anticorrupção, requerendo, de tal maneira, a indisponibilidade de bens da entidade no valor de R\$ 34 milhões (Consultor Jurídico, 2025).

Interpôs defesa a Fetranspor alegando que a aplicação simultânea das duas leis geraria punições duplicadas, uma vez que a Lei Anticorrupção foi criada para suprir lacunas da LIA, o que inviabilizaria a aplicação conjunta. Contudo, o TJ/RJ rejeitou essa tese e decidiu que os dois dispositivos são complementares (Consultor Jurídico, 2025).

A federação, então, recorreu ao Supremo Tribunal de Justiça, sustentando que a aplicação conjunta violaria o princípio do *non bis in idem* (ninguém pode ser julgado mais do que uma vez pela prática do mesmo crime), previsto na Convenção Americana de Direitos Humanos (Pacto de San José da Costa Rica), por resultar dupla punição pelos mesmos fatos. Destaca-se que, os direitos previstos no Pacto de San José da Costa Rica, embora integrem o ordenamento jurídico brasileiro com status supralegal, não se aplicam às pessoas jurídicas (Consultor Jurídico, 2025).

Ainda assim, mesmo que o princípio do *non bis in idem* impeça a repetição de processos ou punições idênticas, este fundamento não veda a aplicação conjunta de normas com finalidades distintas, como no caso perpetrado pelo Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro em caso de propina paga a agente público.

Sobretudo porque, a mesma conduta pode ser analisada sob a ótica da improbidade administrativa e da responsabilidade da pessoa jurídica por atos lesivos à administração pública, desde que não haja imposição de sanções iguais para o mesmo fato.

Logo, a aplicação desse entendimento culminaria em aperfeiçoar essa aplicabilidade, uma vez que, segundo assinalado pelo Conselho Nacional do Ministério Público (2018), a conjunção de letras da LIA e da Lei Anticorrupção, bem como, pela possibilidade de acordos como o TAC, ampliaria o presumido na Resolução CNMP nº 179/2017³⁹, cujo teor visa garantir a efetividade dos compromissos de ajustamento de conduta.

³⁹ Considera, para tanto, a acentuada utilidade do compromisso de ajustamento de conduta como instrumento de redução da litigiosidade, visto que evita a judicialização por meio da autocomposição dos

O Termo de Ajustamento de Conduta (TAC) se configura em tipo de acordo celebrado entre as partes interessadas com o objetivo de proteger direitos de caráter transindividual. Trata-se de um título executivo extrajudicial imbuído de *mínus público* que contém pelo menos uma obrigação de fazer ou de não fazer e a correspondente cominação para o caso de seu descumprimento (Farias, 2020).

De acordo com Souza (2019, p. 16), o Termo de Ajustamento de Conduta, “apesar de ser um acordo bilateral, não confere concessões mútuas, mas somente uma pactuação do responsável pelo dano de ajustar sua conduta de acordo com os parâmetros estabelecidos legalmente”. Logo, como consequência dessa pactuação, o órgão ministerial compromete-se, ainda que de modo implícito, a não acionar judicialmente o sujeito irregular sobre as situações fáticas ajustadas no TAC, exceto caso haja alguma mudança superveniente nas condições ou quanto ao interesse público indisponível.

Relevante ser salientado que, a utilização do compromisso de ajustamento de conduta no âmbito do Ministério Público está relacionada a um procedimento administrativo investigatório, normalmente o inquérito civil, em cujo recorte seria de procedimento inquisitorial posto à disposição do parquet, mediante o qual o seu agente investiga e obtém os indícios mínimos necessários da ocorrência da lesão ou de ameaça de lesão a direito difuso, coletivo ou individual homogêneo, levaria o membro do Ministério Público a optar por um dos seguintes caminhos: a) propor a ação civil pública; b) firmar o TAC visando ao atendimento das exigências do ordenamento jurídico (Bertoncini, 2018).

Cambi e Miranda (2019) salientam que, em casos de descumprimento dos ajustes acordados no compromisso de ajustamento de conduta, ou, ainda, se um dos legitimados entender, mediante insuficiência dos termos acordados, é cabível a propositura da ação civil pública para a revisão judicial de seus termos.

Assim sendo, mediante a aplicabilidade da estratégia autocompositiva do Acordo de Ajustamento de Conduta, se passaria a observar a ideia de que o sujeito ativo dos atos ímprobos poderia ser parte de TAC, tanto extrajudicialmente no decorrer do Inquérito Civil, quanto em âmbito judicial em uma Ação Civil Pública, de modo a assumir o compromisso público de ajustar sua conduta aos princípios norteadores da administração e sob pena de ressarcir pecuniariamente os danos ao erário, bem como devolver o produto de enriquecimento ilícito (Souza, 2019).

conflitos e controvérsias envolvendo os direitos de cuja defesa é incumbido o Ministério Público e, por consequência, contribui decisivamente para o acesso à justiça em sua visão contemporânea (CNMP, 2018).

De acordo com o salientado por Farias (2020), em matéria de moralidade administrativa, após as alterações trazidas por diplomas infralegais como os editos da Lei 13.964/2019 e da Lei 8.429/1992 (Lei de Improbidade Administrativa), o sistema jurídico nacional passou, finalmente, a permitir a celebração de acordos não somente o TAC, já que antes a lei vedava expressamente qualquer negociação nesse sentido.

A ponto de o assunto também ter sido objeto de regulamentação da Resolução nº 179/2017, do Conselho Nacional do Ministério Público – CNMP, de maneira que não existem mais dúvidas quanto à possibilidade de acordo, posto que, até mesmo em matéria criminal já existem as soluções negociadas. Logo, esta prática passou a ser aplicada pelas demais instituições legitimadas as quais têm celebrado o acordo sem qualquer tipo de problema (Farias, 2020).

Enquanto vantagens e implicações quanto à aplicabilidade conjunta entre LIA, Lei Anticorrupção e a possibilidade de TAC, podem ser destacadas questões que vão desde a promoção de celeridade processual, eficiência, oportunidade de informalidade na negociação deixando as partes envolvidas para efetivarem proposta de acordo, minimização de conflitos, dentre outros, como salientado no excerto a seguir.

[...] o instituto implica na desoneração do Poder Judiciário e dos órgãos de regulação administrativa, que terão mais tempo e recursos para cuidar das suas demais demandas. Portanto, a ideia de economia, eficiência e celeridade não diz respeito apenas ao órgão legitimado para o TAC ou ao caso concreto, mas a todo o sistema jurídico. Há, também, uma certa informalidade na negociação que deixa as partes envolvidas mais à vontade quanto ao conteúdo e ao momento da proposta. A maior vantagem do TAC é a celeridade com que os conflitos podem ser solucionados, já que, em regra, as lesões ou ameaças a direitos de natureza transindividual possuem caráter de urgência e não podem esperar o trânsito em julgado de um processo judicial (Farias, 2020, p. 1).

A questão de concordância expressa da pessoa jurídica interessada na celebração de compromisso de ajustamento de conduta relativo ao ato de improbidade administrativa enquanto condição para sua eficácia mostra-se indispensável para assegurar a utilidade dos compromissos firmados pelo Ministério Público, em razão de sua legitimação concorrente para ajuizar a ação principal de improbidade administrativa (CNMP, 2018).

De acordo com a Resolução CNMP nº 179/2018, o compromisso de ajustamento de conduta se configura em potente instrumento jurídico para a garantia dos direitos e interesses difusos e coletivos, individuais homogêneos e outros direitos de cuja defesa está incumbido o Ministério Público, cuja natureza de negócio jurídico apresenta por

finalidade a adequação da conduta às exigências legais e constitucionais, com eficácia de título executivo extrajudicial a partir da celebração (CNMP, 2018).

Assim sendo, a possibilidade de sobreposição de sanções passaria a ser analisada apenas na sentença, e não na fase inicial do processo, visto que as penalidades da LIA não se aplicam à pessoa jurídica caso o ato de improbidade também seja punido como ato lesivo nos termos da Lei Anticorrupção.

Apesar da ampliação da possibilidade do uso dos métodos autocompositivos, é importante traçar limites à sua aplicação nos casos de improbidade administrativa, uma vez que a titularidade é coletiva e o direito é indisponível, conforme explicam Cambi e Miranda (2019).

Ampliação que se torna tão salutar porque as irregularidades administrativas seriam solucionadas na própria esfera administrativa para que sejam desnecessárias a movimentação da máquina estatal e a judicialização da demanda, em cujos casos não há óbice legal à possibilidade de autocomposição, na medida que “não se estaria a dispor de quaisquer sanções da Lei de improbidade administrativa, uma vez que não é aplicável à hipótese”, detalham Diniz e Cambi (2017, p. 4).

Além do fato de que, a questão da possível sobreposição de penalidades deve ser avaliada no momento da sentença, na qual serão analisados o mérito da demanda e a natureza de eventuais infrações, e não na fase preliminar da ação (Consultor Jurídico, 2025).

Portanto, pode-se alcançar que, a abertura de possibilidade para a celebração de Compromisso de Ajustamento de Conduta no âmbito da improbidade e da corrupção administrativas não escorcharia o princípio da indisponibilidade do interesse público, como outrora argumentado pelos defensores ao artigo 17, § 1º, da Lei 8.429 de 1992, ao contrário, permitiria sua melhor aplicação, uma vez que mediante a celebração do TAC, seriam trazidos ao processo os princípios da razoabilidade, proporcionalidade e da eficiência em face do caso concreto, implicando, de tal maneira, em reconstituição do prejuízo econômico do erário e, principalmente, na célere e justa punição antecipada do agente ímprobo.

A retroatividade das alterações trazidas pela edição da Lei 14.230/2021, imperou restrita aos atos de improbidade culposos⁴⁰ praticados na vigência da norma anterior, nos quais ficou sem condenação transitada em julgado.

⁴⁰ O Supremo Tribunal Federal decidiu que o novo texto da Lei de Improbidade Administrativa (LIA - Lei 8.429/1992), com as alterações inseridas pela Lei 14.230/2021, não pode ser aplicado a casos não intencionais (culposos) nos quais houve condenações definitivas e processos em fase de execução das

Imperativus explicado no AREsp 1.877.917, no qual o Supremo Tribunal Federal, ao julgar o Tema 1.199, estabeleceu que a Lei nº 14.230 de 2021 se aplica aos atos ímprobos culposos⁴¹ praticados na vigência do texto anterior da Lei de Improbidade, porém, sem condenação transitada em julgado, tendo em vista a revogação expressa dos dispositivos anteriores sobre o tema (Brasil, Supremo Tribunal Federal (1ª Turma), Recurso Extraordinário com Agravo (ARE) 843989, DJ 26/10/2021).

Sobre o mesmo assunto, o STJ tem considerado possível a aplicação retroativa da Lei 14.230/2021 aos atos de improbidade culposos sem trânsito em julgado, inclusive na hipótese de não conhecimento do recurso, ou seja, quando o recurso não ultrapassa a etapa do juízo de admissibilidade.

Mediante entendimento diante do Tema 1199, essa questão alcança a presunção do Supremo Tribunal Federal (2023) acerca da definição de eventual (ir)retroatividade das disposições da Lei 14.230 de 2021, em especial, em relação: (I) A necessidade da presença do elemento subjetivo – dolo – para a configuração do ato de improbidade administrativa, inclusive no artigo 10 da LIA; e (II) A aplicação dos novos prazos de prescrição geral e intercorrente (Brasil, Supremo Tribunal Federal (1ª Turma), Recurso Extraordinário com Agravo (ARE) 843989, DJ 26/10/2021).

Acerca da retroação de uma norma infraconstitucional e mesmo as constitucionais não originárias, Oliveira (2020) assinala que, estas podem atingir situações jurídicas pretéritas, salvo se violarem algum dos óbices constitucionais⁴² (ato jurídico perfeito,

penas, que também entendeu que o novo regime prescricional previsto na lei não é retroativo e que os prazos passam a contar a partir de 26/10/2021, data de publicação da norma. Prevalendo o entendimento do relator, ministro Alexandre de Moraes, de que a LIA está no âmbito do direito administrativo sancionador, e não do direito penal. Portanto, a nova norma, mesmo sendo mais benéfica para o réu, não retroage nesses casos. Os ministros entenderam que a nova lei somente se aplica a atos culposos praticados na vigência da norma anterior se a ação ainda não tiver decisão definitiva (Brasil. Supremo Tribunal Federal (1ª Turma), Recurso Extraordinário com Agravo (ARE) 843989, DJ 26/10/2021).

⁴¹ O Supremo Tribunal Federal decidiu que o novo texto da Lei de Improbidade Administrativa (LIA - Lei 8.429/1992), com as alterações inseridas pela Lei 14.230/2021, não pode ser aplicado a casos não intencionais (culposos) nos quais houve condenações definitivas e processos em fase de execução das penas, que também entendeu que o novo regime prescricional previsto na lei não é retroativo e que os prazos passam a contar a partir de 26/10/2021, data de publicação da norma. Prevalendo o entendimento do relator, ministro Alexandre de Moraes, de que a LIA está no âmbito do direito administrativo sancionador, e não do direito penal. Portanto, a nova norma, mesmo sendo mais benéfica para o réu, não retroage nesses casos. Os ministros entenderam que a nova lei somente se aplica a atos culposos praticados na vigência da norma anterior se a ação ainda não tiver decisão definitiva (Brasil. Supremo Tribunal Federal (1ª Turma), Recurso Extraordinário com Agravo (ARE) 843989, DJ 26/10/2021)).

⁴² Dizem-se constitucionais esses óbices em razão de estarem previstos na CF (art. 5º, XXXVI). Eles também estão pormenorizados no art. 6º da LINDB. Em realidade, todos os óbices constitucionais poderiam ser enquadrados em direito adquirido, pois a coisa julgada e o ato jurídico perfeito são, em última análise, um direito adquirido proveniente respectivamente de uma decisão judicial e de um ato jurídico. Todavia, por questão didática, a doutrina desmembra do direito adquirido essas outras duas categorias. Caso não se viole os óbices constitucionais, uma nova lei, automaticamente (independentemente de previsão expressa), atingirá situações jurídicas novas e pendentes e poderá atingir situações jurídicas pretéritas apenas se houver previsão expressa (Oliveira, 2020, p. 1).

coisa julgada e direito adquirido). Bem como, inexistindo óbice constitucional, tais normas novas automaticamente atingem situações jurídicas pendentes e futuras. Entretanto, só atingirão situações jurídicas pretéritas se houver determinação expressa nessa lei.

Normas que positivam regras anteriores baseada em princípios não podem ser aplicadas retroativamente diante de algum óbice constitucional. Todavia, o juiz, analisando o direito anterior, pode chegar ao mesmo resultado prático, de modo que a nova lei lhe pode ser um “estímulo hermenêutico” (Oliveira, 2020, p. 1).

Nesse sentido, Oliveira (2020) define que, em virtude da prefixação “retro”, retroatividade se configura em uma atuação (uma atividade) para trás que, no Direito compreende a aplicação de uma lei para fatos anteriores à sua vigência. Ora, em via de regra, nenhuma lei é feita para disciplinar o passado, mas, sim, o presente e o futuro, donde dizer-se que vigora, no Brasil, o princípio da irretroatividade das leis. Uma vez que as leis foram e são feitas para disciplinar fatos que vierem ocorrer após a sua vigência.

Exatamente adotando esse fundamento, recentemente, o Supremo Tribunal Federal decidiu que, mesmo em face do novo texto da Lei de improbidade administrativa, LIA 8.429 de 1992, que recebeu renovo mediante a promulgação da Lei 14.230, em 2021, não há aplicabilidade de tal medida e de seu regime prescricional em casos não intencionais, os denominados culposos, nos quais implicou em condenações definitivas e processos em fase de execução das penas (Brasil. Supremo Tribunal Federal (1ª Turma), Recurso Extraordinário com Agravo (ARE) 843989, DJ 26/10/2021).

De modo que, segundo analisado pelo ministro Alexandre de Moraes, a LIA sendo da seara do direito administrativo, mediante decisão prolatada no julgamento do Recurso Extraordinário com Agravo (ARE) 843989, bem como o texto que lhe antecedeu no qual não fora considerada a vontade do agente para os atos de improbidade, foi expressamente tido como revogado, cabendo ao juiz analisar caso a caso se houve o fator dolo ou intenção do agente quando do encerramento do processo (Brasil. Supremo Tribunal Federal (1ª Turma), Recurso Extraordinário com Agravo (ARE) 843989, DJ 26/10/2021).

Vale ser destacado que, em virtude da promulgação, em 2021, da Lei 14.230, acabou com o crime de improbidade administrativa culposo e alterou, de cinco para oito anos, o prazo de prescricional para os atos de improbidade.

Ferreira Mendes (2022, p. 41) ensina que, “a improbidade é um ilícito caracterizado por sua gravidade e pela repulsa social causada, a merecer uma punição devida, mesmo que não se trate de uma efetiva violação à lei penal”.

Isto porque, mediante a edição de leis tratativas desta temática, a exemplo, as Leis nº 8.429/1992 e a nº 14.230/2021, passa-se a aplicar mecanismos jurídicos de proteção da moralidade pública para além do Direito Penal, visando uma punibilidade e rigor em casos de violação aos bens e interesses coletivos, evidentemente, sendo afastados os abusos e perseguições e, principalmente, para que não se incorra em banalização da improbidade administrativa.

Nesse sentido, seria esta a razão pela qual se constata que, a defesa da probidade administrativa estaria, diretamente, ligada ao combate à corrupção, à medida que buscamos construir uma administração pública eficiente e transparente, pautada pela honestidade e demais valores ligados à ética. Portanto, se afastando o gérmen da corrupção do cenário público.

Deste modo, mediante a previsão de instrumentos que se destinem à preservação da probidade administrativa mostram-se de grande eficiência e resolutividade para o combate à corrupção⁴³. Este um gérmen nefasto de repercussões amplas que,

Aos 30 anos, a Lei de Improbidade Administrativo – Lei nº 8.429, de 02 de junho de 1992, incentiva reflexão crítica acerca da sua sujeição a uma “crise de meia-idade”. (...) nesse cenário – a percepção daquilo que “está em crise” seja convertida no esforço necessário para a “superação da crise”, já que essa é a nódoa que está a prejudicar a realização adequada de determinados objetivos. (...) Assim, é fundamental uma aproximação cautelosa a dois aspectos que gravitam em torno do tema: primeiro, os contornos jurídicos da legislação trintenária foram lapidados em resposta à uma mobilização (e pressão) sócias para o enfrentamento da “corrupção” *lato sensu*. Ao fim e ao cabo, o problema público que esteve – e está – por detrás dessa regulação legislativa é a *discrepância fática* entre a atuação imoral de [alguns] agentes públicos e os parâmetros ético-jurídicos que vinculam o atuar funcional de cada um deles. Segundo, esse input abriu a “janela de oportunidade” que permitiu – sob o pretexto de maior tutela da moralidade administrativa – a disruptiva expansão legal não só do núcleo conceitual da improbidade (cujo teor é indeterminado), mas também, do gravoso ferramental punitivo que está associado a ele (Ferreira Mendes; Carneiro, 2022, p. 11-12).

⁴³ A corrupção apresenta relação com o meio de retribuição material (a corrupção-suborno, diga-se assim, para distingui-la das outras), a corrupção-favorecimento (a que importa no privilegiamento do privado em detrimento do público) e a corrupção-solapamento (a que atinge o próprio fundamento último da legitimidade). Seriam três níveis, a corrupção-suborno (nível 1) refletindo ou instilando outra mais profunda, a corrupção-favorecimento (nível 2) e esta, por sua vez, correlacionada com a mais profunda de todas, a corrupção-solapamento (Ferreira Filho, 1991, p. 4-5).

Assim, infere-se que, outrora, havia um enfoque para o que viria a ser uma conduta improba enquanto qualquer ação que ferisse ou infringisse os deveres da honestidade, da imparcialidade, legalidade e lealdade às instituições.

Conduta a qual recebia marco punitivo mediante o gravo campo sancionador que maximizava o ajuizamento de pretensões de sanção disformes ainda que, mediante a evolução esculpida pela Lei nº 14.230 de 2021, transcendeu ao enfoque concreto de resultado, visto que, este edito preservaria o poder decisório do gestor público e reprimiria casos mais graves que realmente justificariam o poder punitivo do Estado (Ferreira Mendes; Carneiro, 2020).

Um destes instrumentos jurídicos trata do acordo de não persecução civil, cuja finalidade visa impedir o início de uma ação civil pública por ato de improbidade administrativa. Remédio jurídico que só pode ser empregado mediante a aceitação de algumas condições e aplicação de sanções aos agentes responsáveis pela prática dos supostos atos de improbidade administrativa, como forma de tornar mais célebre e efetiva a reparação do dano eventual causado ao erário.

O Ministro Teori Albino Zavascki apud Mudrovitsch e Nóbrega (2022), já considerava à época de 1994, questões atinentes à improbidade administrativa como o foro especial, independente do grau hierárquico do agente público praticante de ilícito em função do cargo, a ação seria em juízo de primeira instância, mediante suspensão de direitos políticos somente se efetivado com o trânsito em julgado da sentença, cujos recursos, se interpostos, teriam efeito suspensivo.

Consideração que foi sendo aprimorada quando Zavascki prolatou sentenças acerca do foro especial em casos de improbidade administrativa, a exemplo dado quando da pacificação pelo supremo Tribunal Federal no bojo das Ações Diretas de Inconstitucionalidade nº 2.797e nº 2.860-0, de 26.09.2005, já vicejando um apartamento entre ações de improbidade e ações penais. Depois, quando da revisão da jurisprudência do STJ sobre o tema, mediante a Petição nº 3.240 de 2014. Caso que só fora pacificado plenamente em 2018, sem, contudo, deixar apontadas as significativas percepções do supramencionado jurista que, talvez, em 2021, na propositura da releitura da lei de improbidade, foram trazidas aos debates (Mudrovitsch; Nóbrega, 2022).

Outras questões daqueles embates no STF analisariam ainda aspectos como a questão da (im)prescritibilidade do ressarcimento ao erário, afastamento do cargo no curso da ação, dolo e culpa grave, dentre outras, as quais até não surtiram efeito momentâneo, mas que, certamente, repercutiram e alcançaram as análises para a reformulação do atual diploma infraconstitucional tratativa da matéria.

Segundo compreende Carneiro (2022, p. 110), grande parte das crises de gestão que afetam a população brasileira “são intensificadas pelo fato de que a altivez necessária para a realização mais abrangente do interesse público foi ofuscada, em alguma medida, pelo risco (alto) de subsunção objetiva dos atos administrativos”.

Assim, mediante o renovo trazido pela Lei nº 14.230, em 2021, apresentou três eixos estruturantes, a saber, a melhor explicitação da teleologia da lei de improbidade administrativa (que modificou a responsabilização ampla da lei anterior para uma aplicação judicial estrita mais severa quanto à punibilidade para atos corruptos), aspectos acerca do poder sancionador do Estado (sujeição do sistema de tutela da probidade administrativa aos princípios constitucionais do direito administrativo sancionador), bem como, um aperfeiçoamento da tipificação do ato improprio (juridificando um arcabouço de balizadores visando reduzir a imprevisibilidade que a lei anterior deixava pairar sobre a tipificação de improbidade) (Carneiro, 2022).

Fato com o qual Maia Filho (2022) concorda e amplia a discussão apontando para a modificação de mais punitiva do que garantista das coisas, sobretudo quando se trata do prazo prescricional das sanções administrativas, instituto este de caráter *pro reo*. E, de tal modo, evitando-se acusação faustosa repercutida em punição antecipada do alegado autor do ilícito, bem como impossibilitando danos à sua presunção de inocência que só se altera no decurso do processo e mediante as análises e provas de culpa.

Conforme pressupõe Reale (2004), enquanto relevante ciência, o Direito se configuraria um resultado da experiência humana, consubstanciada à interação concreta entre fato, valor e norma. Assim, mediante essa perspectiva interacionista, se estabelece relação entre um fenômeno jurídico que ocorre concomitantemente à existência de um fato, seja este econômico, geográfico ou outro; ao valor, que atribui significado a esse fato, motivando ou direcionando a ação humana para alcançar ou preservar um determinado propósito; e, por último, à norma, que representa a relação que integra o fato ao valor.

De tal modo, o sistema jurídico antevê, por meio das pressuposições ou correntes⁴⁴, as causas pelas quais os indivíduos incorrem em ilícitos, em atos ímprobos, até porque estes tipos de atos, normalmente, são de fundo econômico.

⁴⁴ Conforme alguns pesquisadores do chamado campo das ciências sociais, existem três correntes vinculadas aos estudos econômicos que analisam a relação economia / crime. Uma destas correntes tem como base a teoria marxista (daí ser chamada por alguns de Teoria Neomarxista) e sugere que o aumento da criminalidade, principalmente a relacionada à ocorrência de delitos de cunho econômico, tem estreita relação com o desenvolvimento do modo de produção capitalista. Outra teoria, que tem o economista Gary Becker como seu principal expoente é a chamada Teoria Econômica do Crime, cujo pressuposto é o de que

Acerca desse caráter de alguns crimes, conforme definem Shaefer e Shikida (2001), no sentido econômico, o crime pode ser classificado em dois grandes grupos: o não-lucrativo que são apontados como exemplos, o homicídio privilegiado, o estupro, o abuso de poder, a tortura, etc., e, o grupo dos crimes de caráter lucrativo, exemplificados pelo furto, o roubo ou a extorsão, bem como a usurpação, a apropriação indébita, o estelionato, a receptação, os crimes contra a propriedade imaterial, contra a fé pública, e, em específico os crimes contra a administração pública.

Crimes de caráter econômico, dependem, em sua maioria, do contexto, a partir do qual os criminosos avaliam os custos e os benefícios de entrar ou não numa atividade ilegal, e, em sendo os custos menores que os benefícios oriundos do trabalho ilegal, o indivíduo pode aplicar parte do seu tempo na atividade criminal (Becker, 1968).

Logo, assim como em todo e qualquer ramo de atividade econômica cujo objetivo maior do empresário é auferir lucros, a ação improba ou corrupta do indivíduo criminoso não foge à regra. Entretanto, existe uma forte relação de risco⁴⁵ na estrutura de mercado do crime, porquanto contempla uma determinada penalidade (privativa de liberdade, restritiva de direitos ou de multa); isto de acordo com a natureza do crime (Shaefer; Shikida, 2001).

Vale ser destacado que, a Lei nº 8.429 de 1992 quanto a Lei nº 12.846 de 2013 preveem sanções às pessoas jurídicas em razão da prática das condutas tipificadas em tais diplomas legais, as quais possuem grande similaridade, tendo como ponto fundamental de diferenciação a modalidade de responsabilização do réu.

Entretanto, quanto aos institutos jurídicos aplicáveis a esta temática, a Lei nº 12.846 de 2013 trouxe o acordo de leniência como um importante mecanismo de resolução negocial para o dismantelo de práticas corruptas, prevendo em seu artigo 16 § 2º como principal forma de incentivo a possibilidade de redução em até 2/3 da multa aplicável, não havendo a possibilidade de isenção total da multa, como ocorre na legislação antitruste (Lei nº 12.529 de 2011) e somente concede os benefícios de adesão

a tomada de decisão dos indivíduos em relação a cometer crimes que visem lucros financeiros é uma atividade ou setor da economia, como outro qualquer (Shaefer; Shikida, 2001).

⁴⁵ O risco pode ser definido como uma estimativa do grau de incerteza que se tem com respeito à realização de resultados futuros desejados. Ou seja, o risco tem a ver com uma situação na qual seu desdobramento pode originar múltiplos resultados possível, mas cujas probabilidades de cada resultado são conhecidas ou podem ser estimadas. Embora uma redução na probabilidade de sucesso na atividade criminal esteja associada à maior eficiência da aplicação de leis coibidoras e penalizadoras, isto contribui para diminuir o nível da atividade criminal da pessoa avessa ao risco. Mas, para o indivíduo amante do risco, uma redução da probabilidade de sucesso do crime pode causar um aumento da atividade criminal, posto a sua condição inerente de amante do risco (Santos; Marin, 2019, p. 14).

ao programa para a primeira pessoa jurídica que manifestar interesse em cooperar com as investigações (Brasil, 2013).

A origem do acordo de leniência é norte-americana, que teria começado a funcionar em 1978, com a versão inicial do *U.S Corporate Leniency Program*. Todavia, a partir de 1993, o programa de leniência americano foi reestruturado, ganhando os contornos que possui na atualidade, do chamado Programa de Leniência Corporativa (*Corporate Leniency Policyou Amnesty Program*) (Schulz; Souza Brasil, 2022).

De tal maneira, a otimização dos mecanismos de resolução e a flexibilidade para acordos negociados emergiram no meio jurídico mediante a finalidade de tornar ágil a resolução de conflitos, logo, aumentando a eficiência do processo judicial. Concomitantemente, um sistema de proteção ao delator bem estruturado e a possibilidade de processos de licitação pública mais flexíveis também são potenciais fatores para a redução das oportunidades de corrupção, impulsionando a transparência nas atividades governamentais (Mota, 2023).

Schulz e Souza Brasil (2022, p. 13) assinalam para o fato de que, embora a Lei Anticorrupção só estenda seus efeitos às penas de proibição de licitar e contratar com especificidades mais bem esculpidas nas leis de licitações e contratos, “que é o grande atrativo do acordo, deixa a pessoa jurídica exposta a outras sanções administrativas, cíveis, penais e, também, não prevê benefícios específicos para as pessoas físicas”, de modo a apontar brechas as quais ainda carecem de aprofundamento.

Ferreira e Vasconcelos (2021) assinalam que, pode-se compreender a partir do combate à corrupção sistêmica em nosso país, houve um relativo avanço de instrumentos de justiça negocial, os quais permitiriam a celebração de acordos de leniência e de colaboração premiada, cuja finalidade visam negociar sanções mesmo nas infrações criminais (tidas como as mais graves do sistema jurídico), que na lei anterior vedava qualquer transação, acordo ou conciliação nas ações cuja punibilidade alcançariam os agentes públicos pegos em atos de improbidade.

De tal modo, mediante a promulgação da Lei nº 14.230 de 2021, pôs fim à vedação para a possibilidade de celebração de institutos jurídicos de consensualidade, de modo que, o Acordo de Não Persecução Civil, enquanto ferramenta consensual, detém por finalidade impedir o início de uma ação civil pública por ato de improbidade administrativa mediante a aceitação de algumas condições e da aplicação de sanções aos agentes responsáveis pela prática dos supostos atos de improbidade administrativa.

A não oportunidade de celebração de acordos, conciliações na ação de improbidade administrativa se dava em decorrência do caráter de indisponibilidade do interesse público, este um bem jurídico tutelado pelo Estado.

Contudo, a consensualidade vem se impondo como mecanismo de recomposição da ordem jurídica, cujo contexto já orienta para a adoção de institutos como a colaboração premiada e acordos de leniência figuram como mecanismos eficientes na detecção de práticas irregulares. Logo, viabilizando a investigação e a elucidação de práticas de difícil ou impossível detecção (Ferreira; Vasconcelos, 2022).

Acerca da celebração de acordo de leniência, Gajardoni (2023) aponta que mediante a Lei nº 12.846 de 2013, artigo 3º, I, destaca a questão da aplicação deste instituto em tema de corrupção empresarial, ainda que lento, mas em contínua evolução do direito processual, em admitir, mesmo nos processos sancionatórios e com enorme carga de interesse público/coletivo, dentro de certos parâmetros, mediante o compromisso de reparação do dano, eventualmente, com a incidência de alguma sanção.

Leitura da qual se depreenderia que,

Os acordos em tema de improbidade são avenças que podem ser celebradas entre os legitimados ativos para a ação e o investigado/acusado pela prática dos atos previstos nos artigos 9º, 10 e 11 da Lei 8.429/1992, com o fito de, sem prejuízo da aceitação da eventual incidência de algumas sanções, ser ajustada a reparação ao patrimônio público e/ou a reversão das vantagens obtidas com ilícito (Gajardoni, 2023, p. 1).

Já quanto a previsão de celebração de acordo de não persecução penal, este instrumento passava a ser aplicado quando da emissão das Resoluções nº 181/2017 e 183/2018, oriundas do Conselho Superior do Ministério Público, cuja função, preferencialmente, visa proteger bens jurídicos ofendidos pelo delito, dentre outras especificidades (Brasil, 2017, 2018).

Houve ainda, em 2015, mediante a promulgação da Lei nº 13.140, a Lei de Mediação, a previsão expressa da possibilidade de autocomposição nos conflitos envolvendo pessoa jurídica de direito público em litígios envolvendo ação de improbidade administrativa (Brasil, 2015).

Por sua vez, a Lei nº 13.655 de 2018, criou a possibilidade de celebração de compromisso em prol do serviço público, para eliminar situações de incerteza, irregularidade ou situação contenciosa na aplicação do direito público (Brasil, 2018). Dispositivo que foi alterado e admitiu expressamente a solução consensual só em 2019,

com a propositura da Lei nº 13.964 (Brasil, 2019). Existindo ainda outros diplomas tratativos da matéria.

Entretanto, no final de 2021, a Lei nº 14.230, promoveu ampla reforma da LIA e, finalmente, criou contornos mais aclarados para os acordos de não persecução civil, como supramencionado no artigo 17-B, no qual delimita questões como quem são os autores legitimados para celebrar o acordo, os ditames para a participação de outros órgãos de controle, as condições e obrigações e as consequências de um descumprimento, dentre outros (Brasil, 2021).

Cruz (2023, p. 599) assevera que, com a revogação dos incisos do artigo 23, dados pela nova LIA, “ficou clara a mensagem de que o mais relevante é a ocorrência do fato, a data da prática do ato caracterizado como sendo de improbidade”. Outra alteração revela uma maior definição das regras sobre a instauração do inquérito civil ou de processo administrativo para a apuração dos ilícitos cobertos pela lei, estabelecendo limites, prazos, a responsabilidade dos órgãos de controle e os responsáveis pela investigação e propositura da ação, suas fases e interfases, delimitações quanto as causas de interrupção e suspensão, dentre outras questões e aspectos.

Segundo assinalam Ferreira e Vasconcelos (2022), em virtude da atualização da LIA, em 2021, as condições e obrigações para a celebração de acordo de não persecução civil em ação de improbidade já poderia ser aplicada quando do curso investigativo de apuração do ilícito, no curso da ação ou ainda no momento da execução da sentença condenatória, cujo fundamento está encapsulado no §2º do artigo 17-B, nos termos do qual a celebração do acordo deverá considerar, entre outras questões, as vantagens para o interesse público, da rápida solução do caso.

Ainda segundo Ferreira e Vasconcelos (2022, p. 167), diferentemente dos diplomas normativos já existentes que dirimem os acordos de colaboração e leniência, “as alterações recentes trazidas pela nova LIA, não detalham o tipo ou o grau de colaboração esperada do signatário com as investigações ou com o processo administrativo ou judicial” que, em se tratando de pessoas jurídicas, há outras medidas saneadoras, a saber, auditoria, de incentivo de denúncia de irregularidade e a aplicação de códigos de ética e de conduta, além de medidas de boas práticas administrativas, enfatizam os autores.

Mediante a mudança trazida pela LIA de 2021, o Ministério Público passa a ter a possibilidade de firmar o acordo de não persecução civil, isso, claro, desde que sejam cumpridos alguns requisitos essenciais, a saber, o integral ressarcimento dos danos

causados ao erário, sobretudo, a devolução de qualquer vantagem indevida à entidade pública lesada, dentre outros (Brasil, 2021).

De acordo com Ferreira e Vasconcelos (2022), enquanto consequências, a celebração do acordo de não persecução civil deve levar em conta a personalidade do agente, a natureza, as circunstâncias, a gravidade e a repercussão social do ato de improbidade, bem como as vantagens, para o interesse público, na rápida solução do caso, como mencionado anteriormente. E, figurando como único limite à celebração consensual, a eficácia patrimonial do ajuste, exigindo-se o integral ressarcimento do dano e a reversão à pessoa jurídica lesada da vantagem indevida eventualmente obtida. Sendo, pois, descartado, quando do acordo, o pagamento de multa civil, nisto não impedindo a propositura de ação civil de reparação de danos.

Consequências necessárias as quais

[...] é a não propositura ou a extinção da ação de improbidade eventualmente existente com a resolução do mérito, impedindo-se a propositura de nova demanda em face das mesmas pessoas com base nos mesmos fatos. Previsão normativa nesse sentido, no entanto, seria salutar a fim de assegurar a segurança jurídica a tais acordos. [...] consigne-se que o legislador perdeu a oportunidade de prever, expressamente, o cabimento de outras formas de consensualidade na improbidade administrativa que não o acordo de não persecução civil (Ferreira; Vasconcelos, 2022, p. 169).

Ainda que a nova lei que implementa a temática da improbidade administrativa traga alterações relevantes aos casos de corrupção, algumas singularidades poderiam figurar de forma mais tácita no corpo da Lei nº 14.230 de 2021, como supramencionado, acerca de meios alternativos adequados de resolução de lides, dentre outros aspectos.

Contudo, conforme enfatizam Pereira e Carvalho (2024), as alterações da LIA mesmo não em específico tenha delimitado alguns pontos que poderiam melhor instrumentalizar a resolução dos casos, na edição de 2021, a tipificação dos atos de improbidade revelou-se taxativa.

O acordo de não persecução cível nas demandas de improbidade administrativa previsto neste dispositivo possibilita que as partes consigam um ajuste mediante negociação de condições que atendam ao interesse comum, razão pela qual, tendo em vista a sua natureza consensual e bilateral, as partes legitimadas não estão obrigadas a propor acordo, de forma que, não há como o Ministério Público obrigar o agente público a firmá-lo (Bezerra Filho, 2024, p. 622).

Se infere que, o acordo de não persecução civil, dada a sua natureza jurídica, se configura, em casos de ação de improbidade administrativa, de negócio jurídico, à medida que evoca manifestação de vontade das partes, bem como, salienta o emprego do princípio da cooperação e da consensualidade na resolução do caso, como suprasalientado.

Quanto ao procedimento a ser aplicado quando da celebração do acordo de não persecução civil, há duas modalidades aplicáveis, de forma cumulativa, para que se concretize o pacto jurídico, a saber, na fase extrajudicial, antes da propositura da ação judicial, ou, durante o curso desta, mediante tratado firmado entre o Ministério Público e o agente público indiciado, claro, levando em conta sua personalidade, sua natureza, as circunstâncias, gravidade do ilícito, a repercussão social do ato de improbidade, dentre outros aspectos relevantes, como apontado por Bezerra Filho (2024).

De tal modo, não mais se admitindo condenação por ato de improbidade de forma genérica, de modo a não se equiparar o ato ilegal ao de improbidade. Nessa quadra, nas palavras de Bezerra Filho (2024), a locução de acordo de não persecução cível inferida na Lei de improbidade administrativa traduz a concepção de autocomposição visando desnecessária à proposição de demanda judicial com a finalidade de reprovar a conduta ilícita do agente público mediante aplicações de sanções administrativas e cíveis, além de reparação patrimonial.

Assim, entende-se que, o acordo de não persecução cível contém, enquanto instrumento processual, mecanismo de cooperação e consensualidade, os quais possibilitam a conciliação antes ou depois da distribuição da ação de improbidade administrativa, inclusive, após a prolação da sentença com trânsito em julgado na fase de execução, conforme preceitua o § 4º do artigo 17-B da LIA de 2021 (Bezerra Filho, 2024).

Outro ponto de destaque percebido do fragor da nova LIA de 2021, aponta para a questão de que, em se tratando de acordo de não persecução cível, o agente público não precisa colaborar com as investigações, fornecendo elementos informativos do fato ilícito para serem alcançados outros envolvidos no ilícito, diferentemente do que ocorre na delação premiada. Meio conciliatório no qual o coautor ou partícipe obtém benefício se cooperar com os órgãos investigativos (Bezerra Filho, 2024).

Mediante as novidades benfazejas da LIA de 2021, tanto o acordo de não persecução penal quanto o cível não importam a colaboração do agente público quando das ações de investigação para que se aplique estes remédios jurídicos para a cura da ação de improbidade.

CONCLUSÃO

A pesquisa, enfrentando sua fase conclusiva, alcançou que, seja a improbidade seja a corrupção na seara administrativa, ambas se configurariam em atitudes que conotam com o denominado “jeitinho brasileiro”, malefício perverso de uma cultura moral-comportamental, englobando delito criminal, podendo ser entendido como desvio da ordem ética, cuja caracterização se daria por qualificação infamante, sendo diferente da falta disciplinar e aquém do conceito de culpa, má conduta que impera, no Brasil, há tempos.

Historicamente, a improbidade e a corrupção como fenômeno social multifacetário revelou vieses comportamentais, sociais e econômicos que remontam a 1792 a.C., quando o Código de Hamurabi já disciplinava acerca de um conjunto de atitudes regedoras das práticas cotidianas do povo.

Atitudes morais que também imbuíram a Lei das Doze Tábuas, na Roma Antiga, na qual se estipulava que, ao juiz que recebesse propina para expedir sentença injusta caberia pena capital, no Código Criminal de 1830 no qual trazia sanção aplicável ao agente que recebesse suborno, e, também, em 624 a.C., no império babilônico, Nabucodonosor dispensou vultas somas oriundas do dinheiro público para fins que não atenderiam aos interesses e necessidades da população. Revelando, assim, que a falta de senso de probidade e a atitude corrupta estão aneladas à conduta moral do ser humano há tempos.

Relativo ao detalhamento acerca da definição de moralidade administrativa, previsto no artigo 37 da Constituição Federal de 1988, passou-se a considerar que a Administração Pública e seus agentes ajam com honestidade, probidade e boa-fé, buscando o interesse público e a eficiência, e não apenas com base na legalidade estrita. Princípio este que representaria um padrão ético e moral que deve nortear todas as ações e decisões administrativas, buscando evitar desvios de finalidade e abusos de poder, condutas estas ausentes do cerne moral probó, mal que acarretaria consequências terríveis à coletividade.

Salutar ser destacado que, improbidade e corrupção não são sinônimos, embora estejam relacionados, uma vez que a improbidade seria um conceito mais amplo de desonestidade e violação de princípios na administração pública, enquanto a corrupção se configuraria uma das formas que a improbidade pode assumir, especialmente na esfera penal e de condutas ilícitas, mediante o objetivo de obtenção de vantagem indevida.

Assim, a improbidade administrativa seria uma infração cível que geraria sanções administrativas e, de tal modo, pode, em alguns casos, configurar um crime.

Teor que, ainda que timidamente, de forma vaga e imprecisa quanto a sua definição e sanção aplicável, já estaria esculpido em leis como a Lei 1.079 de 1950, a Lei Pitombo-Godói Ilha, também a Lei 3.502 de 1958, dentre outros textos normativos se previa punições como o sequestro de bens nos casos de enriquecimento ilícito ou quando do abuso do cargo ou função pública, além de imprimir nuances em atos institucionais e emendas constitucionais, até que se deu início à instauração do Estado Democrático de Direito, no Brasil, em finais da década de 1970 e limiar da década de 1980, embora mais premente quando em 1988 era promulgada a Constituição Federal, cujo texto detalharia mais enfaticamente os princípios administrativos sobre probidade na administração pública.

Latente que, no Direito, os padrões éticos são medidos e estabelecidos por meio de princípios, códigos de conduta, e normas deontológicas que orientam a atuação dos profissionais e das instituições, garantindo que a prática jurídica esteja alinhada com a justiça e o bem comum. Esses padrões seriam mensurados pela conformidade do comportamento individual e coletivo, mediante valores e regras, os quais podem estar codificados em leis ou nos códigos de ética das profissões, como o da advocacia, por exemplo.

De modo a considerar que, a moralidade administrativa se traduziria pelo princípio que exige conduta honesta, íntegra e ética de agentes públicos, enquanto a improbidade administrativa seria o ato de desonestidade que viola essa moralidade, especialmente quando há intenção (dolo) de causar prejuízo ao erário, obter enriquecimento ilícito ou atentar contra os princípios da administração pública. Em suma, a moralidade é o gênero (o dever de ser honesto), e a improbidade é a espécie (o ato de ser desonesto), mais especificamente a desonestidade qualificada que leva à sanção legal.

Logo, ainda que lentamente, houve perceptível esforço por parte dos sistemas legislativo e judiciário brasileiro para o enfrentamento da improbidade e da corrupção administrativas.

Entretanto, pode-se observar que há fragilidade do povo quanto aos padrões éticos, pois, em países como o Japão, se um servidor ou agente político fosse destituído do cargo por improbidade ou corrupção, este cometeria suicídio, por considerar desonra ser pego em tamanha falta.

Verificou-se também que, foi sendo constituído um robusto, tenaz e excelso arcabouço jurídico que trata da temática, cujos “remédios jurídicos” foram, muitas vezes,

originados em contexto social e histórico obtuso e conturbado, como a década de 1990, em plena ascensão pelo voto popular um mandatário que seria retirado do poder exatamente por ato de improbidade e corrupção administrativas. Cenário no qual dos debates acalorados emergiu a Lei de Improbidade Administrativa e em outros textos infraconstitucionais que delimitaram definições, alcances e limites acerca dos “remédios jurídicos” enquanto modos adequados de resolução de conflitos.

Tanto que, ao status de improbidade e conduta antijurídica, de ilegalidade que fere os princípios constitucionais quanto à administração pública proba, o ato improbo e corrupto seria reprovável e seu dolo repousaria mais no alcance das repercussões que atinge do que por ser ato ilícito.

Enquanto mecanismo conciliatório jurídico, como meio adequado de pacificação de determinado dano coletivo, uma vez que impediria sua continuidade de ilegalidade, propiciaria o reparo do dano ao direito coletivo e evitaria a ação judicial, sob condições específicas, os Termos de Ajustamento de Conduta proporiam nesse contexto das repercussões nefastas da corrupção administrativa a possibilidade, mediante a adição trazida pela Lei 14.230 de 2021, limites seriam desde a inadmissibilidade de imposição de sanções idênticas com base no mesmo fundamento e pelos mesmos fatos. Se, ao final da demanda, forem aplicadas as penalidades previstas na Lei Anticorrupção, então, restaria prejudicada a imposição de sanções idênticas estabelecidas na Lei de Improbidade relativas ao mesmo ilícito, bem como, outro limite, o mérito e a natureza das infrações não impedem a aplicação de sanção prevista nas leis que cercam a temática, e, enquanto vantagens, além de possibilitar celeridade e aplicabilidade resolutive consensual acerca da personalidade do agente, natureza, circunstâncias, gravidade e repercussão social, dentre outros, para que seja possível a celebração do TAC.

Portanto, verificado que a improbidade e a corrupção afetam mais do que o patrimônio público, mas também a coletividade, visto que alijam os governos municipais, estaduais e mesmo o federal a aplicar os recursos em prol de serviços e bens que atenderiam à população, mecanismos como os Acordos de Ajustamento de Conduta imprimem ao processo não só celeridade e proporcionalidade, mas, principalmente, acesso aos meios conciliatórios que mitigam os riscos e os danos à coletividade.

Concluimos que, a vista de que o Termo de Ajuste de Conduta contenha previsão para o ressarcimento integral do dano, tornando mais célere o recebimento dos recursos desviados dos cofres público, este procedimento jurídico se configuraria uma ferramenta que poderia ser utilizada com maior frequência quando dos processos de improbidade administrativa, repercutindo, de tal modo, em maior celeridade, pois não se precisaria

esperar anos e anos para a conclusão de um processo, em nada impedindo que se ajuíze ação criminal contra o infrator para que responda pelos seus atos cometidos.

REFERÊNCIAS

- AGÊNCIA CNJ DE NOTÍCIAS. **Entenda os conceitos de improbidade administrativa, crimes contra a administração pública e corrupção**, 9 fev. 2015. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/entenda-os-conceitos-de-improbidade-administrativa-crimes-contra-a-administracao-publica-e-corrupcao/> Acesso em: 24 jul. 2025.
- AGÊNCIA CNJ DE NOTÍCIAS. **Lei de Improbidade Administrativa: a jurisprudência sobre a perda da função pública**, 2 mai. 2021. Disponível em: <https://www.stj.jus.br/sites/portalp/Paginas/Comunicacao/Noticias/02052021-Lei-de-Improbidade-Administrativa-a-jurisprudencia-sobre-a-perda-da-funcao-publica.aspx> Acesso em: 5 ago. 2025.
- AGÊNCIA SENADO. **Servidor deverá pagar o dobro do valor desviado em corrupção, aprova CSP**, 2 abr. 2024. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2024/04/02/servidor-devera-pagar-o-dobro-do-valor-desviado-em-corrupcao-aprova-csp> Acesso em: 21 jul. 2025.
- ALMEIDA, José Luiz Gavião de. **Novos rumos da responsabilidade civil por ato ilícito**. In: CARLINI, Angelica (org.) *et al.* Temas atuais de responsabilidade civil. São Paulo: Atlas, v. 1, p. 57-73, 2007, p. 63.
- ALONSO, Ricardo Pinha; BATISTA, Jéssica Charamitara de; BITENCOURT JORGE, Carlos Francisco. Contratos públicos municipais acima do valor de mercado e a responsabilidade do gestor público municipal. **VI ENCONTRO VIRTUAL DO CONPEDI - DIREITO ADMINISTRATIVO E GESTÃO PÚBLICA II**, 2023. Disponível em: <http://site.conpedi.org.br/publicacoes/4k6wgg8v/9d14tf59/5qi2D523074Sx9m4.pdf> Acesso em: 20 abr. 2024.
- ANDRADE, Jadiel. Subsunção. **Jusbrasil**, 7 jun. 2023. Disponível em: <https://www.jusbrasil.com.br/artigos/subsuncao/1854566054> Acesso em: 29 jul. 2025.
- ARAÚJO, Fabio Caldas de; IOCOHAMA, Celso Hiroshi. Do negócio jurídico ao negócio processual. In: **Negócio Jurídico: aspectos materiais e processuais**. (org. Jussara Borges Ferreira; Horácio Monteschio; Celso Hiroshi Iocohama) Juruá Editora, 2022.
- ARAÚJO, Fabio Caldas de. Reflexões sobre a flexibilização procedimental. **Revista Jurídica da Escola Superior de Advocacia da OAB-PR**, ano 3, nº 2, ago. 2018. Disponível em: https://revistajuridica.esa.oabpr.org.br/wp-content/uploads/2018/09/revista_esa_7_07.pdf Acesso em: 4 ago. 2025.
- ARENHART, Sergio Cruz; JOBIM, Marco Félix; OSNA, Gustavo. **Processos estruturais**. 5º ed. rev. atual. ampl. São Paulo: Editora JusPodivm, 2024, p. 465.
- BALIARDO, Rafael; HAIDAR, Rodrigo. Supremo condena dez políticos por corrupção passiva. **Consultor Jurídico**, out. 2012. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2012-out-01/dez-politicos-sao-condenados-corrupcao-passiva-mensalao/> Acesso em: 14 set. 2024.

BANDEIRA, Regina. CNJ aprova uso do Termo de Ajustamento de Conduta em lugar da pena de disponibilidade. **Notícias do CNJ**, mar. 2024. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/cnj-aprova-uso-de-termo-ajustamento-de-conduta-em-lugar-da-penadedisponibilidade/#:~:text=O%20Conselho%20Nacional%20de%20Justi%C3%A7a,disponibilidade%20por%20at%C3%A9%2090%20dias>. Acesso em: 25 nov. 2024.

BARBOSA, Renato Kim. **Dano social decorrente de corrupção e improbidade administrativa**: teoria holística da responsabilidade civil. Tese de Doutorado em Direito Civil pela Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo – USP, São Paulo, 2021, 286f. Disponível em: <https://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/2/2131/tde26092022085555/publico/10833763DIO.pdf> Acesso em: 14 set. 2024.

BARBOZA, Márcia Noll. **O princípio da moralidade administrativa**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2002. p. 115.

BASTOS, Fabrício Rocha. A interface entre a seara penal e a improbidade administrativa. **Revista do Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro**, nº 82, p. 113-127, out./dez. 2021. Disponível em: <https://www.mprj.mp.br/documents/20184/2490901/Fabr%C3%ADcio%20Rocha%20Bastos.pdf> Acesso em: 19 abr. 2024.

BASSAN, Pedro; MARTINS, Marco Antônio; GOMES, Marcelo. Dinheiro do Propinoduto pode virar herança para filhos de Silverinha, que morreu em agosto. **G1**, out. 2023. Disponível em: <https://g1.globo.com/rj/rio-de-janeiro/noticia/2023/10/19/dinheiro-do-propinoduto-pode-virar-heranca-para-filhos-de-silverinha-que-morreu-em-agosto-entenda.ghtml> Acesso em: 14 set. 2024.

BAPTISTA FILHO, Sílvio Neves. **Coletivização de demandas e tratamento estrutural**. Negócio jurídico processual e cooperação judiciária: o caso da Fundação Casa da Esperança. In: Demandas estruturais e litígios de alta complexidade [recurso eletrônico]: casos práticos analisados no Mestrado da Enfam/coordenador: Antônio César Bochenek; autores: Leonardo Resende Martins et al. Brasília: Escola Nacional de Formação e Aperfeiçoamento de Magistrados — Enfam, 2022, p. 29-45. Disponível em: https://www.enfam.jus.br/wp-content/uploads/2022/08/Demandas-Estruturais-e-Litigios-de-Alta-Complexidade-V_C_.pdf Acesso em: 8 ago. 2024.

BECKER, Gary S. Crime and punishment: an economic approach. **The Journal of Political Economy**, vol. 76, nº 2, mar./apr. 1968, pp. 169-217. Disponível em: <https://doi.org/10.2307/3440132> Acesso em: 5 nov. 2024.

BERTI, Marcio. Retroatividade da Lei de Improbidade: um easy case ou hard case? **Consultor jurídico**, 9 ago. 2022. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2022-ago-09/streck-berti-retroatividade-lei-improbidade/> Acesso em: 15 mai. 2025.

BERTONCINI, Mateus. Crise da Jurisdição e a Resolução n. 179/2017 do Conselho Nacional do Ministério Público: é possível o ajustamento de conduta em matéria de improbidade administrativa? **Revista Sequência**, Florianópolis, n. 79, p. 63-88, ago. 2018. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/seq/a/K5vBhCDDVP4zMdh6vWrdd5y/abstract/?lang=pt>. Acesso em: 21 mar. 2025.

BEZERRA FILHO, Aluizio. **Processo de improbidade administrativa**, anotado e comentado. 6ª edição revista e atualizada. São Paulo: Editora JusPodivm, 2024.

BITTAR, Carlos Alberto. Responsabilidade civil nas atividades perigosas. In: CAHALI, Yussef Said (coord.). Responsabilidade civil: doutrina e jurisprudência. São Paulo: Saraiva, p. 85-103, 1984, p. 87.

BLUME, Bruno André; CEOLIN, Monalisa. Operação Lava Jato: o que é? **Politize!**, fev. 2016. Disponível em: https://www.politize.com.br/lava-jato-combate-corrupcao/?https://www.politize.com.br/&gad_source=1&gclid=Cj0KCQjwi5q3BhCiARIsAJCfuZk0TnBoxOpHBc7Xohxu-sfN1ISP-oy1J_Hklq_TmHOrfeT1BMJiC-oaAsQoEALw_wcB Acesso em: 14 set. 2024.

BONEMER, Bruno Angeli. **O processo civil de interesse público no paradigma publicista cooperativo**. Dissertação submetida ao Curso de Pós-graduação pelo Programa de Mestrado em Direito, área de concentração em Direito, Estado e Sociedade, da Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2021. Disponível em: <https://repositorio.ufsc.br/bitstream/handle/123456789/229351/PDPC1542-D.pdf?sequence=-1&isAllowed=y> Acesso em: 7 ago. 2024.

BRANDÃO, Antônio José. Moralidade administrativa. **Revista de Direito Administrativo**, 25, 1 jul. 1951, 454–467. Disponível em: <https://periodicos.fgv.br/rda/article/view/12140> Acesso em: 5 ago. 2025.

BRASIL. Presidência da República. Casa Civil. Subchefia para Assuntos Jurídicos. **CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL DE 1988**. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm Acesso em: 20 ago. 2024.

BRASIL. **Lei de 16 de dezembro de 1830**, que manda executar o Código Criminal. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/LIM/LIM-16-12-1830.htm Acesso em: 15 mai. 2025.

BRASIL. **Lei nº 4.717**, de 29 de junho de 1965 que regula a ação popular. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/14717.htm Acesso em: 5 ago. 2025.

BRASIL. **Lei nº 7.347**, de 24 de julho de 1985 que 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 (VETADO) e dá outras providências. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/17347orig.htm Acesso em: 5 ago. 2025.

BRASIL. **Lei nº 8.069**, de 13 de julho de 1990, que dispõe sobre o Estatuto da Criança e do Adolescente e dá outras providências. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/18069.htm Acesso em: 5 ago. 2025.

BRASIL. Presidência da República. Casa Civil. Subchefia para Assuntos Jurídicos. **Lei nº 8.429**, de 2 de junho de 1992 que dispõe sobre as sanções aplicáveis aos agentes públicos nos casos de enriquecimento ilícito no exercício de mandato, cargo, emprego ou função na administração pública direta, indireta ou fundacional e dá outras providências. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/18429.htm Acesso em: 12 ago. 2024.

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. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8666cons.htm Acesso em: 14 set. 2024.

BRASIL. **Lei nº 9.099**, de 26 de setembro de 1995 que dispõe sobre os Juizados Especiais Cíveis e Criminais e dá outras providências. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9099.htm Acesso em: 5 ago. 2025.

BRASIL. Presidência da República. Casa Civil. Subchefia para Assuntos Jurídicos. **Lei nº 12.846**, de 1º de agosto de 2013 que dispõe sobre a responsabilização administrativa e civil de pessoas jurídicas pela prática de atos contra a administração pública, nacional ou estrangeira, e dá outras providências. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/%5C_ato2011-2014/2013/lei/112846.htm Acesso em: 12 ago. 2024.

BRASIL. **Lei nº 12.850**, de 2 de agosto de 2013, que define organização criminosa e dispõe sobre a investigação criminal, os meios de obtenção da prova, infrações penais correlatas e o procedimento criminal; altera o Decreto-Lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940 (Código Penal); revoga a Lei nº 9.034, de 3 de maio de 1995; e dá outras providências. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2013/lei/112850.htm Acesso em: 5 ago. 2025.

BRASIL. Presidência da República. Secretaria-Geral. Subchefia para Assuntos Jurídicos. **Lei nº 13.105**, de 16 de março de 2015, Código de Processo Civil. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/113105.htm Acesso em: 9 ago. 2024.

BRASIL. Presidência da República. Casa Civil. Subchefia para Assuntos Jurídicos. **Lei Complementar nº 157**, de 29 de dezembro de 2016 que altera a Lei Complementar no 116, de 31 de julho de 2003, que dispõe sobre o Imposto Sobre Serviços de Qualquer Natureza, a Lei nº 8.429, de 2 de junho de 1992 (Lei de Improbidade Administrativa), e, a Lei Complementar no 63, de 11 de janeiro de 1990, que “dispõe sobre critérios e prazos de crédito das parcelas do produto da arrecadação de impostos de competência dos Estados e de transferências por estes recebidos, pertencentes aos Municípios, e dá outras providências”. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp157.htm Acesso em: 4 set. 2024.

BRASIL. **Lei nº 14.230**, de 25 de outubro de 2021 que altera a Lei nº 8.429, de 2 de junho de 1992, que dispõe sobre improbidade administrativa. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/lei/114230.htm Acesso em: 5 ago. 2025.

BRASIL. **Lei nº 14.133**, de 1 abril de 2021, Lei de Licitações e Contratos Administrativos. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/lei/114133.htm Acesso em: 14 set. 2024.

BRASIL. **Lei nº 10.406**, de 10 de janeiro de 2002, institui o Código Civil. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/2002/L10406compilada.htm#:~:text=LEI%20N%C2%BA%2010.406%2C%20DE%2010%20DE%20JANEIRO%20DE%202002

&text=Institui%20o%20C%C3%B3digo%20Civil.&text=Art.,Art. Acesso em: 14 set. 2024.

BRASIL. **Decreto-lei nº 2.848**, de 7 de dezembro de 1940, Código Penal. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del2848compilado.htm 14 set. 2024 Acesso em: 14 set. 2024.

BRASIL. **Lei nº 8.072**, de 25 de julho de 1990, que dispõe sobre os crimes hediondos, nos termos do art. 5º, inciso XLIII, da Constituição Federal, e determina outras providências. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8072.htm Acesso em: 12 nov. 2024.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Projeto de Lei nº 1.446**, de 16 de agosto de 1991, que estabelece o procedimento para suspensão dos direitos políticos, a perda da função pública, a indisponibilidade dos bens e o ressarcimento ao erário, nos casos de enriquecimento ilícito no exercício de cargo, emprego ou função da administração pública direta, indireta ou fundacional e dá outras providências. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=192235> Acesso em: 5 ago. 2025.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Projeto de Lei nº 5.139**, de 29 de abril de 2009, que disciplina a ação civil pública para a tutela de interesses difusos, coletivos ou individuais homogêneos, e dá outras providências. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=192235> Acesso em: 5 ago. 2025.

BRASIL. **Lei nº 13.655**, de 25 de abril de 2018, que 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. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2018/lei/l13655.htm Acesso em: 5 ago. 2025.

BRASIL. **Lei nº 13.964**, de 24 de dezembro de 2019, que aperfeiçoa a legislação penal e processual penal. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/lei/l13964.htm Acesso em: 5 ago. 2025.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **Súmula n. 329**, Corte Especial que aprovou verbete de súmula, 2 de agosto de 2006. Disponível em: https://www.stj.jus.br/docs_internet/informativos/RTF/Inf0291.rtf?__cf_chl_tk=Af_uZrJGm4OaHMCiMKvHCKwCB3e4PcZ6d3VpaSekcwQ-1753787119-1.0.1.1-vVScCwBRIhpqT35bSuiFniIamI51BpOIqf.Eo2NQObs Acesso em: 22 abr. 2024.

BRASIL. Conselho Nacional do Ministério Público. **Resolução nº 179**, de 26 de julho de 2017, que regulamenta o § 6º do art. 5º da Lei nº 7.347/1985, disciplinando, no âmbito do Ministério Público, a tomada do compromisso de ajustamento de conduta. Disponível em: <https://www.cnmp.mp.br/portal/images/Resolucoes/Resolu%C3%A7%C3%A3o-179.pdf> Acesso em: 5 ago. 2025.

BRASIL. Conselho Nacional do Ministério Público. **Resolução nº 181**, de 7 de agosto de 2017, que dispõe sobre instauração e tramitação do procedimento investigatório criminal a cargo do Ministério Público. Disponível em:

<https://www.cnmp.mp.br/portal/images/Resolucoes/Resoluo-181-1.pdf> Acesso em: 5 ago. 2025.

BRASIL. Conselho Nacional do Ministério Público. **Resolução nº 183**, de 24 de janeiro de 2018, que altera os artigos 1º, 3º, 6º, 7º, 8º, 9º, 10, 13, 15, 16, 18, 19 e 21 da Resolução 181, de 7 de agosto de 2017, que dispõe sobre instauração e tramitação do procedimento investigatório criminal a cargo do Ministério Público. Disponível em: <https://www.cnmp.mp.br/portal/images/Resolucoes/Resoluo-183.pdf> Acesso em: 5 ago. 2025.

BRASIL. Controladoria-Geral da União (CGU). Corregedoria-Geral da União (CRG). **Instrução Normativa n. 4**, de 21 de fevereiro de 2020, que orienta os órgãos do Poder Executivo Federal, pertencentes à Administração Pública direta, as autarquias, as fundações, as empresas públicas e as sociedades de economia mista, compreendidas na Administração Pública indireta, ainda que se trate de empresa estatal que explore atividade econômica de produção ou comercialização de bens ou de prestação de serviços, poderão celebrar, nos casos de infração disciplinar de menor potencial ofensivo, Termo de Ajustamento de Conduta - TAC, desde que atendidos os requisitos previstos nesta instrução normativa. Disponível em: <https://repositorio.cgu.gov.br/handle/1/43531> Acesso em: 5 ago. 2025.

BRASIL Supremo Tribunal Federal. Tema 1034/STF. ARE 1175650. Relator: Ministro Alexandre de Moraes. Órgão Julgador: Tribunal Pleno. Repercussão Geral. Processo em andamento. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/jurisprudenciaRepercussao/verAndamentoProcesso.asp?incidente=5587841&numeroProcesso=1175650&classeProcesso=ARE&numeroTema=1043>. Acesso em: 21 mar. 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal de Justiça – STJ. REsp. n. 269.683/SC, relatora Ministra Laurita Vaz, relator para acórdão Ministro Paulo Medina, Segunda Turma, julgado em 6/8/2002, DJ de 3/11/2004, p. 168. Disponível em: <https://www.stj.jus.br/websecstj/cgi/revista/REJ.cgi/ITA?seq=102426&tipo=0&nreg=200000766186&SeqCgrmaSessao=&CodOrgaoJgdr=&dt=20041103&formato=HTML&salvar=false> Acesso em: 13 nov. 2024.

BRASIL. SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA. REsp nº 2107398 / RJ (2023/0386648-7) autuado em 31/10/2023. Relator(a): min. Gurgel de Faria - Primeira Turma. Ramo do direito: direito administrativo. Disponível em: <https://processo.stj.jus.br/processo/pesquisa/?aplicacao=processos.ea&tipoPesquisa=tipoPesquisaGenerica&termo=REsp%202107398> Acesso em: 14 mar. 2025.

BRASIL. SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA. REsp 480.387/SP, Rel. Min. Luiz Fux, 1ª Turma, DJ 24.05.2004, p. 8. Disponível em: <https://www.tjes.jus.br/PDF/sentencas/018100004409.pdf> Acesso em: 20 ago. 2024.

BRASIL. SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA. STJ, REsp nº 1.200.273/SP(2010/0114067-4), 2ª Turma, rel. Min. Napoleão Nunes Maia Filho, DJ 27/08/2013, p. 8). Disponível em: [https://www.stj.jus.br/websecstj/cgi/revista/REJ.cgi/ITA?seq=1257962&tipo=0&nreg=201001140674&SeqCgrmaSessao=&CodOrgaoJgdr=&dt=20131106&formato=PDF&salvar=false#:~:text=O%20ato%20de%20improbidade%2C%20a,03/11/04\).](https://www.stj.jus.br/websecstj/cgi/revista/REJ.cgi/ITA?seq=1257962&tipo=0&nreg=201001140674&SeqCgrmaSessao=&CodOrgaoJgdr=&dt=20131106&formato=PDF&salvar=false#:~:text=O%20ato%20de%20improbidade%2C%20a,03/11/04).) Acesso em: 15 mai. 2025.

BRASIL. SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA. Improbidade administrativa VI, **Jurisprudências em teses**. Brasília, 26 de abril de 2024. Disponível em: https://www.stj.jus.br/docs_internet/jurisprudencia/jurisprudenciaemteses/Jurisprudencia%20em%20Teses%20234%20-%20Improbidade%20Administrativa%20VI.pdf Acesso em: 12 ago. 2024.

BRASIL. SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA. Recurso Especial 213.994-0/MG, pela 1ª Turma, relator ministro Garcia Vieira. DOU de 27.09.1999, p. 213. Disponível em: https://www.stj.jus.br/docs_internet/revista/eletronica/stj-revista-eletronica-2012_225_capPrimeiraTurma.pdf Acesso em: 28 ago. 2024.

BRASIL. SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA. Recurso especial nº 2107398 - RJ (2023/0386648-7) relator: Ministro Gurgel de Faria, Brasília, 19 de fevereiro de 2025, p. 10. Disponível em: <https://processo.stj.jus.br/processo/pesquisa/?aplicacao=processos.ea&tipoPesquisa=tipoPesquisaGenerica&termo=REsp%202107398> Acesso em: 14 mar. 2025.

BRASIL. SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA. Recurso Extraordinário com Agravo (ARE) 843989, pela 1ª Turma, relator: Ministro Alexandre de Moraes, Brasília, 26 de outubro de 2021. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/noticias/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=492606&ori=1> Acesso em: 30 jul. 2025.

BRASIL. CÂMARA DOS DEPUTADOS. Projeto de Lei nº 5.139 de 29 de abril de 2009, que disciplina a ação civil pública para a tutela de interesses difusos, coletivos ou individuais homogêneos, e, dá outras providências. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=432485&fichaAmigavel=nao> Acesso em: 29 jul. 2025.

BRASIL PARALELO. **Resumo de O Príncipe de Maquiavel**, set. 2021. Disponível em: <https://www.brasilparalelo.com.br/artigos/resumo-o-principe-maquiavel#:~:text=O%20Pr%C3%ADncipe%20apresenta%20ao%20leitor,lo%2C%20n%C3%A3o%20perder%20seus%20territ%C3%B3rios>. Acesso em: 4 set. 2024.

CAMARGO, José A. Princípios de probidade e boa-fé. **Revista SJRJ**, Rio de Janeiro, vol. 17, nº 28, 2010, p. 265-288. Disponível em: <https://www.jfrj.jus.br/sites/default/files/revista-sjrj/arquivo/173-652-2-pb.pdf> Acesso em: 20 ago. 2024.

CAMBI, Eduardo; MIRANDA, Bruna Cracco. A autocomposição na improbidade administrativa e a indisponibilidade do interesse público. **Revista da AJURIS**, Porto Alegre, v. 46, n. 146, jun. 2019. Disponível em: https://revistadaajuris.ajuris.org.br/index.php/REVAJURIS/article/view/990/Ajuris_146%20-%20DT4 Acesso em: 19 mar. 2025.

CAMBI, Eduardo; SOUZA, Fernando Machado de. Resolução consensual de conflitos difusos e coletivos. **Revista da AJURIS**, v. 42, n. 137, p. 225–246, 2015. Disponível em: <https://revistadaajuris.ajuris.org.br/index.php/REVAJURIS/article/view/383>. Acesso em: 20 mar. 2025.

CAMMAROSANO, Márcio. **Inovações na tipificação do ato de improbidade**. Fórum Conhecimento Jurídico [e-book], 2022. Disponível em:

<https://editoraforum.com.br/wp-content/uploads/2022/07/EV_Curso_Improbidade_conteudo-gratuito-1-1.pdf> Acesso em: 20 abr. 2024.

CAMPOS, Bianca Nascimento Lara. Acordo de Leniência: saiba o que é e qual a sua relação com o combate à corrupção. **Uplexis**, mai. 2023. Disponível em: <https://uplexis.com.br/blog/artigos/acordo-de-leniencia-saiba-o-que-e-/> Acesso em: 25 nov. 2024.

CANOTILHO, José Joaquim Gomes. **Direito constitucional**. 5. ed. Coimbra: Livraria Almedina, 2002, p. 97.

CARDOSO, Flávia; RODRIGUES, Karina Nunes; ZUPELLI, Lucca. O que representam as mudanças da nova lei de improbidade administrativa: os principais pontos levantados pelas alterações na Lei nº 14.230/2021 (LIA) e os avanços que representam. **Migalhas de Peso**, 30 mar. 2022. Disponível em: <<https://www.migalhas.com.br/depeso/362647/o-que-representam-as-mudancas-da-lei-de-improbidade-administrativa>> Acesso em: 20 abr. 2024.

CARNEIRO, Fernanda Maria Afonso. Análise da lei de improbidade administrativa sob a perspectiva do combate à corrupção. **Revista de Direito Administrativo e Gestão Pública**, v. 7, n. 2, p. 95 –115, jul./dez. 2021. Disponível em: <<https://www.indexlaw.org/index.php/rdagp/article/view/8237/pdf>> Acesso em: 20 abr. 2024.

CARNEIRO, Rafael de A. Araripe. A reformulação limitadora do conceito de improbidade administrativa. In: FERREIRA MENDES, Gilmar; CARNEIRO, Rafael de A. Araripe (orgs.). **Nova Lei de improbidade administrativa: inspirações e desafios**. Coleção IDP. São Paulo/SP: Almedina, 2022, p. 93-119.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de Direito Administrativo**. 32. ed. São Paulo: Atlas, 2018, pág. 1.100.

CASTRO, Leonardo Bellini de. **Impactos sistêmicos e transversais da Lei Anticorrupção**. Dissertação de Mestrado apresentada ao Programa de Pós-graduação em Desenvolvimento do Estado Democrático de Direito pela Faculdade de Direito de Ribeirão Preto da Universidade de São Paulo, Ribeirão Preto, 2019, 190f. Disponível em: <https://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/107/107131/tde-29052019-170548/publico/LeonardoBCastroOriginal.pdf> Acesso em: 12 ago. 2024.

CAVANI, Renzo; CASTILLO, Álvaro. Garantismo e publicismo processuais: devemos atentar para as premissas filosóficas! **Empório do Direito**, 10 ago. 2020. Disponível em: Acesso em: 29 jul. 2025.

CIOCCHETTI DE SOUZA, Motaui. Administração Pública. **Enciclopédia jurídica da PUC-SP**. Celso Fernandes Campilongo, Álvaro de Azevedo Gonzaga e André Luiz Freire (coords.). Tomo: Direito Penal. Christiano Jorge Santos (coord. de tomo). 1. ed. São Paulo: Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, 2020. Disponível em: <https://enciclopediajuridica.pucsp.br/verbete/411/edicao-1/administracao-publica> Acesso em: 20 ago. 2024.

CHOINSKI, Carlos Alberto Hohmann. Estudo sobre o dolo no Direito administrativo. **Buscalegis**, jun. 2007. Disponível em: <https://egov.ufsc.br/portal/sites/default/files/anexos/19868-19869-1-PB.pdf> Acesso em: 29 ago. 2024.

CLEMESHA, Pedro Eduardo. “*Principii di diritto processuale civile*”, de Giusepp e Chioventa. **Revista de Direito Civil Contemporâneo**, vol. 35, ano 10, p. 435-449. São Paulo: Ed. RT, abr./jun. 2023.

COMPARATO, Fábio Konder. Lei penal em branco: inconstitucionalidade de sua integração por norma de nível infralegal: os crimes de perigo são crimes de resultado. **Direito público, estudos e pareceres**, São Paulo: Saraiva, 1996, p. 269.

CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO. **Brasil perde R\$ 100 bilhões por ano em razão da corrupção**, 25 nov. 2014. Disponível em: <https://www.cnmp.mp.br/portal/noticias-cddf/6736-brasil-perde-r-100-bilhoes-por-ano-em-razao-da-corruptao> Acesso em: 29 ago. 2025.

CRUZ, Luana pedrosa de figueiredo. Comentários à nova Lei de Improbidade Administrativa. Lei nº 8.429/1992, com as alterações da Lei 14.230/2021. 6ª edição, revista, atualizada e ampliada. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2023, artigo 23, p. 597-628.

COSTA, Thassio Macêdo; LUSTOSA, Franciele da Conceição Carneiro; CARVALHO Fabricio de Farias. Negócio jurídico processual em matéria probatória: análise a partir do modelo cooperativo de processo. **Revista Ibero-Americana de Humanidades, Ciências e Educação**, São Paulo, v. 9, n. 05, mai. 2023. ISSN - 2675 – 3375. Disponível em: <https://periodicorease.pro.br/rease> Acesso em: 7 ago. 2024.

COSTA, Thiago Affonso de Araujo. **O modelo cooperativo no processo coletivo**: instrumento para maior efetividade nas decisões coletivas. 2020. 119 f. Dissertação (Mestrado em Direito) - Faculdade de Ciências Humanas e Sociais, Universidade Estadual Paulista “Julio de Mesquita Filho”, Franca, 2020. Disponível em: <https://repositorio.unesp.br/items/7e207378-7ffa-4d59-af6b-5220d1734700> Acesso em: 7 ago. 2024.

COUTO, João Gilberto Parenti. **Decifrando um enigma chamado Brasil**. 2. ed. rev. e ampl. Belo Horizonte: Mazza Edições, 2006, p. 93. Disponível em: http://www.dominiopublico.gov.br/pesquisa/DetalheObraDownload.do?select_action=&co_obra=134016&co_midia=2 Acesso em: 16 mai. 2025.

COUTINHO, Marcos Pereira Anjo. A invalidação do termo de ajustamento de conduta. **De jure Revista Jurídica do Ministério Público do Estado de Minas Gerais**, Belo Horizonte, n. 7 jul./dez. 2006. Disponível em: https://bdjur.stj.jus.br/jspui/bitstream/2011/27457/invalidacao_termo_ajustamento_conduta.pdf Acesso em: 25 nov. 2024.

CUNHA, Amanda Guimarães da. Afinal, o que é Direito sancionador? **Consultor jurídico**, jul. 2022. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2022-jul-23/amanda-cunha-afinal-direito-sancionador/> Acesso em: 16 out. 2024.

CUNHA, Amanda Guimarães da. BASTOS JR, Luiz Magno Pinto. Direito eleitoral sancionador: o dever de imparcialidade da autoridade judicial. 1 ed. São Paulo: Tirant Lo Blanch, 2021, 186p.

DALLA, Humberto; NAVARRO XAVIER CABRAL, Trícia. Compromisso de ajustamento de conduta: atualidades e perspectivas de acordo com o projeto do novo CPC. **Revista Eletrônica de Direito Processual**, Rio de Janeiro, v. 7, n. 7, 2016. Disponível em: <https://www.e-publicacoes.uerj.br/redp/article/view/21117>. Acesso em: 20 mar. 2025.

DAL POZZO, Antonio Araldo Ferraz. Moralidade administrativa e o dever de honestidade no novo art.11 da lei de improbidade administrativa. **Migalhas de peso**, 15 fev. 2022. Disponível em: <https://www.migalhas.com.br/depeso/359683/moralidade-administrativa-e-o-dever-de-honestidade> Acesso em: 16 mai. 2025.

DARIE, Mariana. O que aconteceu no escândalo do Mensalão? **Politize!** ago. 2018. Disponível em: <https://www.politize.com.br/mensalao-o-que-aconteceu/> Acesso em: 14 set. 2024.

DENICOL, Karina A.; BITTENCOURT, Paulo J. S. Condição jurídica da mulher na antiga Mesopotâmia: Códigos de Ur-nammu e Hammurabi. **Revista Internacional Consinter de Direito**, Paraná, Brasil, v. 5, n. 9, p. 73–90, 2019. Disponível em: DOI: 10.19135/revista.consinter.00009.03 Acesso em: 15 mai. 2025.

DICIONÁRIO ONLINE OXFORD LANGUAGES. **Probo**, significados (2024). Disponível em:

https://www.google.com/search?q=significado+de+probo&oq=significado+de+probo&gs_lcrp=EgZjaHJvbWUyCQgAEEUYORiABDIJCAEQABgKGIAEMggIAhAAGBY YHjIKCAMQABgPGBYYHjIKCAQQABgKGBYYHjIICAUQABgWGB4yCAgGEA AYFhgeMgoIBxAAGAoYFhgeMggICBAAGBYHjIICAkQABgWGB7SAQkxMjIw MWowajeoAgCwAgA&sourceid=chrome&ie=UTF-8 Acesso em: 20 ago. 2024.

DIDIER JR., Fredie. **Ensaio sobre os negócios jurídicos processuais**. 4ª edição revista e ampliada, Editora JusPODIVM, 2024. Disponível em: <https://juspodivmdigital.com.br/cdn/pdf/JUS3000-Degustacao.pdf> Acesso em: 7 ago. 2024.

DIDIER JR., Fredie. Negócio jurídico processual. **Canal Fredie Didier Jr**, 2022. Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=3bnUYroliS4> Acesso em: 8 ago. 2024.

DIDIER JR., Fredie; BRAGA, Paula Sarno; OLIVEIRA, Rafael Alexandria de. Curso de direito processual civil. 11. ed. Salvador: Ed. Jus Podivm, 2017 apud COSTA, Thassio Macêdo; LUSTOSA, Franciele da Conceição Carneiro; CARVALHO Fabrício de Farias. Negócio jurídico processual em matéria probatória: análise a partir do modelo cooperativo de processo. **Revista Ibero-Americana de Humanidades, Ciências e Educação**, São Paulo, v. 9, n. 05, mai. 2023. ISSN - 2675 – 3375. Disponível em: <https://periodicorease.pro.br/rease> Acesso em: 7 ago. 2024.

DIDIER JR., Fredie; LIPIANI, Júlia; ARAGÃO, Leandro Santos. Negócios jurídicos processuais em contratos empresariais. **Revista de Processo**, São Paulo, v. 279, p. 185, mai. 2018.

DINIZ, Cláudio Smirne; CAMBI, Eduardo. Possibilidades de solução extrajudicial de conflitos na área da proteção ao patrimônio público e da tutela da probidade administrativa. **Escola Superior do Ministério Público do Paraná**, 2017. Disponível em: <https://site.mppr.mp.br/escolasuperior/Pagina/Teses-Por-autor-co-autor>. Acesso em: 22 mar. 2025.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito administrativo**. 8 ed. São Paulo: Atlas, 1996, p. 49.

DU PASQUIER, Claude. Introducción a la teoría general del derecho y a la filosofía jurídica. Neuchatel, Delachaux & Niestle, 1967. In: NADER, Paulo. **Introdução ao Estudo do Direito**. 35. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2013. Disponível em: <https://revistas-colaboracion.juridicas.unam.mx/index.php/escuela-nal-jurisprudencia/article/view/20640/18546> Acesso em: 21 jul. 2025.

EIDT, Elisa Berton. **Solução de conflitos no âmbito da administração pública e o marco regulatório da mediação**: da jurisdição a novas formas de composição. Santa Cruz do Sul: ESSERE NEL MONDO, 2017, p. 65.

ESTUDO TÉCNICO nº 01/2017 – 5ª CCR. Estudo sobre inovações da Lei nº 12.846/2013, a Lei anticorrupção (LAC) -, e seus reflexos no denominado microsistema anticorrupção brasileiro, com destaque para a adoção de instituto negocial e da ótica da consensualidade no âmbito sancionador, consubstanciada na incorporação normativa do acordo de leniência. Disponível em: https://www.legiscompliance.com.br/images/pdf/mpf_estudo_tecnico_acordo_leniencia_e_seus_efeitos.pdf#:~:text=Do%20mesmo%20modo%2C%20o%20acordo%20de%20leni%C3%Aancia%2C,do%20agir%20estatal%20em%20todos%20os%20%C3%A2mbitos Acesso em: 29 jul. 2025.

EZEQUIEL, Caroline Del Poz. **Negócio jurídico processual**. Dissertação de Mestrado apresentada ao Programa de Pós-graduação em Direito pela Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo, São Paulo, 2017, 213f. Disponível em: https://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/2/2137/tde-04122020-142640/publico/6488808_Dissertacao_Parcial.pdf Acesso em: 7 ago. 2024.

FAY DA SILVA, Carolina Zelinski. **A utilização dos negócios jurídicos processuais como método de gestão de risco**. Dissertação de Mestrado em Direito apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Direito (com área de concentração em Teoria Geral da Jurisdição e Processo) da Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul. Porto Alegre/RS, 2021. Disponível em: https://tede2.pucrs.br/tede2/bitstream/tede/10284/5/DIS_CAROLINA_ZELINSKI_FAY_DA_SILVA_COMPLETO.pdf Acesso em: 7 ago. 2024.

FACHINI, Tiago. Direito Processual Civil: tudo o que um advogado precisa saber. **Projuris**, fev. 2021. Disponível em: <<https://www.projuris.com.br/blog/direito-processual-civil/>> Acesso em: 18 abr. 2024.

FACHINI, Tiago. Improbidade Administrativa: regras gerais e o que diz a nova lei. **Projuris**, abr. 2024. Disponível em: <<https://www.projuris.com.br/blog/improbidade-administrativa/>> Acesso em: 18 abr. 2024.

FARIAS, Marcio de Almeida. Indisponibilidade cautelar de bens em ações civis públicas por atos de improbidade administrativa. **Revista de Direito Administrativo e Gestão Pública**, v. 7, nº 2, p. 01-20, jul./dez. 2021. Disponível em: <<https://www.indexlaw.org/index.php/rdagp/article/view/8147/pdf>> Acesso em: 20 abr. 2024.

FARIAS, Talden. Termo de Ajustamento de Conduta e celeridade processual. **Consultor Jurídico**, abr. 2020. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2020-abr-04/ambiente-juridico-termo-ajustamento-conduta-celeridade-processual/> Acesso em: 25 nov. 2024.

FENOLLÓS, Juan Luis Montero. Os jardins suspensos de Babilónia. **National Geographic Portugal**, 3 abr. 2023. Disponível em: https://www.nationalgeographic.pt/historia/os-jardins-suspensos-babilonia_3665 Acesso em: 16 mai. 2025.

FERNANDES, Davi. Novo entendimento do STJ sobre o reconhecimento de atos dolosos de improbidade administrativa por meio de Ação Popular e a imprescritibilidade do ressarcimento ao erário. **Jusbrasil**, 18 dez. 2020. Disponível em: <https://www.jusbrasil.com.br/artigos/novo-entendimento-do-stj-sobre-o-reconhecimento-de-atos-dolosos-de-improbidade-administrativa-por-meio-de-acao-popular-e-a-imprescritibilidade-do-ressarcimento-ao-erario/1147817209> Acesso em: 16 mai. 2025.

FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. A corrupção como fenômeno social e político. **Revista de Direito Administrativo**, Rio de Janeiro, v. 185, p. 1-18, jul. 1991. ISSN 2238-5177. Disponível em: <https://periodicos.fgv.br/rda/article/view/44482/47693> Acesso em: 5 nov. 2024.

FERREIRA MENDES, Gilmar; CARNEIRO, Rafael de A. Araripe (orgs.). **Nova Lei de improbidade administrativa: inspirações e desafios**. Coleção IDP. São Paulo/SP: Almedina, 2022.

FERREIRA MENDES, Gilmar. Supremo Tribunal Federal e improbidade administrativa: perspectivas sobre a reforma da Lei 8.429/1992. In: FERREIRA MENDES, Gilmar; CARNEIRO, Rafael de A. Araripe (orgs.). **Nova Lei de improbidade administrativa: inspirações e desafios**. Coleção IDP. São Paulo/SP: Almedina, 2022, p. 41-57.

FERREIRA, Vivian; VASCONCELOS, Beto. A consensualidade e os acordos de não persecução civil nas ações de improbidade administrativa. In: FERREIRA MENDES, Gilmar; CARNEIRO, Rafael de A. Araripe (orgs.). **Nova Lei de improbidade administrativa: inspirações e desafios**. Coleção IDP. São Paulo/SP: Almedina, 2022, p. 151-177.

FERRAZ, Luciano. Improbidade administrativa e dano ao erário. **Enciclopédia jurídica da PUC-SP**. Celso Fernandes Campilongo, Álvaro de Azevedo Gonzaga e André Luiz Freire (coords.). Tomo: Direito Administrativo e Constitucional. Vidal

Serrano Nunes Jr., Maurício Zockun, Carolina Zancaner Zockun, André Luiz Freire (coord. de tomo). 2. ed. São Paulo: Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, 2022. Disponível em: <https://enciclopediajuridica.pucsp.br/verbete/108/edicao-2/improbidade-administrativa-e-dano-ao-erario> Acesso em: 20 ago. 2024.

FERREIRA, Aurélio Buarque de Holanda. Novo dicionário Aurélio da língua portuguesa. **Improbidade**. 4. ed. Curitiba: Editora Positivo, 2009, p. 925.

FOLHA DO BICO. Lula se defende em caso relacionado ao mensalão, fev. 2012. Disponível em: <https://www.folhadobico.com.br/lula-se-defende-em-caso-relacionado-ao-mensalao/> Acesso em: 14 set. 2024.

GAJARDONI, Fernando da Fonseca. **Comentários à nova Lei de Improbidade Administrativa, Lei nº 8.429/1992, com as alterações da Lei 14.230/2021**. 6ª edição, revista, atualizada e ampliada. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2023, artigo 17-B, p. 407-433.

GARCIA, Emerson; ALVES, Rogério Pacheco. **Improbidade administrativa**. 9ª edição. São Paulo: Saraiva, 2017, p. 49-101.

GARCIA, Emerson. **Repressão à corrupção no Brasil**: entre realidade e utopia. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2011, 90p.

GIACOMUZZI, José Guilherme. **A moralidade administrativa e a boa-fé da administração pública**. São Paulo: Malheiros, 2002, p. 167-168.

GONTIJO, Conrado Almeida Corrêa. **Lobby**: estudo de direito comparado e a necessidade de regulamentação do instituto no ordenamento jurídico brasileiro. Tese de Doutorado apresentada ao Programa de Pós-graduação em Direito da Universidade de São Paulo, São Paulo, 2019, 317f. Disponível em: https://teses.usp.br/teses/disponiveis/2/2136/tde07082020143557/publico/5697014_Tese_Original.pdf Acesso em: 16 mai. 2025.

GOMES, Luiz Flávio. Corrupção e cleptocracia: o Brasil governado por ladrões. **Jusbrasil**, 2015. Disponível em: <https://www.jusbrasil.com.br/artigos/corruptao-e-cleptocracia-o-brasil-governado-por-ladros/187751860> Acesso em: 14 set. 2024.

GOMES DE MATTOS, Mauro Roberto. Rótulo da moralidade: os vinte anos da Lei de improbidade administrativa. **Consultor Jurídico**, dez. 2012. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2012-dez-06/mauro-mattos-vinte-anos-lei-improbidade-administrativa/> Acesso em: 28 ago. 2024.

GOMES DE MATTOS, Mauro Roberto. Princípio do fato consumado no Direito administrativo. **Revista Direito Administrativo**, Rio de Janeiro, vol. 220, abr./jun. 2000, p. 195-208. Disponível em: https://www.gomesdemattos.com.br/wp-content/uploads/2024/03/principio_do_fato_consumado_no_direito_administrativo.pdf Acesso em: 28 ago. 2024.

GONÇALVES, André. Esquema desviou dinheiro público, reafirma Serraglio. **Gazeta do Povo**, jul. 2012. Disponível em: <https://www.gazetadopovo.com.br/vida-publica/esquema-desviou-dinheiro-publico-reafirma-serraglio-30j5tqa2ayrtnjf9gz764pumm/> Acesso em: 14 set. 2024.

GUERRA, Felipe Gabriel. Lei de Improbidade Administrativa ao longo da nossa História Tupiniquim. **Jusbrasil**, 2018. Disponível em: <https://www.jusbrasil.com.br/artigos/lei-de-improbidade-administrativa-ao-longo-da-nossa-historia-tupiniquim/586188091> Acesso em: 12 ago. 2024.

GUIA PRÁTICO DA 5ª CÂMARA DE COORDENAÇÃO E REVISÃO DO MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL. Combate à corrupção. **Acordos de Leniência**. Disponível em: <https://www.mpf.mp.br/atuacao-tematica/ccr5/publicacoes/guia-pratico-acordo-leniencia/> Acesso em: 25 nov. 2024.

HENRIQUE, Diego; ANTABI, Lucie. Acordo de leniência na Lei Anticorrupção tem fragilidades. **Consultor Jurídico**, fev. 2023. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2023-fev-08/henrique-antabi-acordo-leniencia-lei-anticorruptao/#:~:text=Conforme%20se%20observa%2C%20o%20acordo,criminal%20e%20%C3%A0s%20pessoas%20f%C3%ADsicas>. Acesso em: 25 nov. 2024.

HINEELMANN, Maria Helena. Processo e procedimento: conceito e classificação. **Jusbrasil**, 2022. Disponível em: <https://www.jusbrasil.com.br/artigos/processo-e-procedimentoconceitoeclassificacao/1466616115#:~:text=Procedimento%20%C3%A9%20a%20forma%20como,partes%2C%20todos%20advindos%20das%20normas>. Acesso em: 9 ago. 2024.

HOLANDA JR, André Jackson de; TORRES, Ronny Charles L. de. **Lei de improbidade administrativa comentada**. [ebook]: 2023. Disponível em: https://www.editorajuspodivm.com.br/media/juspodivm_material/material/file/JUS2550Degustacao.pdf?srsltid=AfmBOoq6Weg8G_AA6tFzVvZnIq_jFZtgbhrGV6tNPRSjNBiNFFg63Ni_ Acesso em: 28 ago. 2024.

HOUAISS, Antônio; VILLAR, Mauro de Salles. Dicionário Houaiss da Língua Portuguesa. **Improbidade**. Rio de Janeiro: Objetiva, 2001.

HUNGRIA, Nélson. **Comentários ao Código Penal**, vol. I, tomo II, 6ª ed., Rio de Janeiro: Forense, 1983.

JELLINEK, Georg. *Teoria general del estado*. Traducción de la ed. alemana y prologo por Fernando de Los Rios. Imprenta: Buenos Aires, Albatros, 1981.

KELSEN, Hans. **Teoria pura do Direito**. 6 ed., São Paulo: Martins Fontes, 1999. In: VILLELA, Ana Luiza de Castro; LIMA, Thais de Carvalho; SILVEIRA, Victória Peracio Citrangulo. Diferentes perspectivas sobre a influência da moral no ordenamento jurídico. **Jornal Eletrônico Faculdades Integradas Vianna Júnior**, v. 11, nº 2, jul./dez. 2019. Disponível em: <https://www.jornaleletronicofovj.com.br/jefvj/article/download/708/718/1393> Acesso em: 22 jul. 2025.

LINDENMEYER ECHE, Luís Mauro. O Direito Administrativo Sancionador e a falta de simetria com o Direito Penal. **Consultor jurídico**, dez. 2021. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2021-dez-09/luis-eche-direito-administrativo-sancionador-direito-penal/> Acesso em: 16 out. 2024.

LIMA, Luís Daniel Alves. **Negócio ou estratégia?** Um estudo de caso sobre negócios jurídicos processuais e comportamento judicial autocontido. Dissertação de Mestrado apresentada ao Programa de Pós-graduação em Direito pela Universidade Católica de Pernambuco. Recife/PE, 2020, 207f. Disponível em: <http://tede2.unicap.br:8080/handle/tede/1410> Acesso em: 7 ago. 2024.

LIMA, Ruy Cirne. Princípios de Direito Administrativo Brasileiro. São Paulo, Editora dos Tribunais, 5 ed., 1982. In: MELLO, Cláudio Ari. Fragmentos teóricos sobre a moralidade administrativa. **Revista Direito Administrativo**, Rio de Janeiro, 235: 93-116, jan./mar. 2004. Disponível em: <https://periodicos.fgv.br/rda/article/view/45127> Acesso em: 22 jul. 2025.

LOBO FILHO, Fernando Rissoli. **A Lei Anticorrupção e o regime jurídico do Direito Administrativo Sancionador**. Dissertação de Mestrado em Direito pelo Programa de Pós-graduação da Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo, São Paulo, 2017, 81f. Disponível em: https://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/2/2134/tde-18122020-105903/publico/8787142_Dissertacao_Parcial.pdf Acesso em: 12 ago. 2024.

MACEDO, Fausto. Mensalão e Lava Jato foram partes de um mesmo esquema de perpetuação no poder, diz MPF. **ESTADÃO**, ago. 2016. Disponível em: <https://www.estadao.com.br/politica/blog-do-fausto-macedo/mensalao-e-lava-jato-foram-partes-de-um-mesmo-esquema-de-perpetuacao-no-poder-diz-mpf/> Acesso em: 14 set. 2024.

MAIA FILHO, Napoleão Nunes. Fundamentos da retroatividade da lei sancionadora mais benigna: estudo da prescrição intercorrente na ação de improbidade administrativa. In: FERREIRA MENDES, Gilmar; CARNEIRO, Rafael de A. Araripe (orgs.). **Nova Lei de improbidade administrativa: inspirações e desafios**. Coleção IDP. São Paulo/SP: Almedina, 2022, p. 121-136.

MARTINS, Andressa Keszia; SILVA, Raissa Almeida; CRUZ, Luana Pedrosa de Figueiredo. Improbidade administrativa ambiental: análise do julgamento por improbidade administrativa do ex-ministro do Meio Ambiente do Estado de São Paulo: Ricardo Aquino Salles. **Revista de Direito Administrativo e Gestão Pública**, v. 7, nº 2, p. 56-76, jul./dez. 2021. Disponível em: <https://www.indexlaw.org/index.php/rdagp/article/view/8212/pdf> Acesso em: 20 abr. 2024.

MARTINS, Antônio Eduardo Senna. Compliance jurídico: importância, implementação e melhores práticas. **Jusbrasil**, 2023. Disponível em: <https://www.jusbrasil.com.br/artigos/compliance-juridico-importancia-implementacao-e-melhores-praticas/1972285779> Acesso em: 10 ago. 2024.

MARTINS, Victor; AMORIM, Diego; MANSUR, Carolina. Brasil joga R\$ 1 trilhão no lixo por ano com corrupção, descaso e incompetência. **Estado de Minas Economia**, 25 ago. 2013. Disponível em: https://www.em.com.br/app/noticia/economia/2013/08/25/internas_economia,439540/brasil-joga-r-1-trilhao-no-lixo-por-ano-com-corrupcao-descaso-e-incompetencia.shtml Acesso em: 29 ago. 2025.

MATTOS, Maira Daniela de; SOUTO, Raquel Buzatti. Métodos autocompositivos: novas formas de enfrentamento do conflito. **XVIII Seminário Internacional de**

Educação no Mercosul, 8 mai. 2018. Disponível em:

[https://home.unicruz.edu.br/mercosul/pagina/anais/2018/3%20-](https://home.unicruz.edu.br/mercosul/pagina/anais/2018/3%20-Mostra%20de%20Trabalhos%20da%20Gradua%C3%A7%C3%A3o%20e%20P%C3%B3s-Gradua%C3%A7%C3%A3o/Resumos%20Expandidos/METODOS%20AUTOCOMPOSITIVOS%20NOVAS%20FORMAS%20DE%20ENFRENTAMENTO%20DO%20CONFLITO.pdf)

[Mostra%20de%20Trabalhos%20da%20Gradua%C3%A7%C3%A3o%20e%20P%C3%B3s-](https://home.unicruz.edu.br/mercosul/pagina/anais/2018/3%20-Mostra%20de%20Trabalhos%20da%20Gradua%C3%A7%C3%A3o%20e%20P%C3%B3s-Gradua%C3%A7%C3%A3o/Resumos%20Expandidos/METODOS%20AUTOCOMPOSITIVOS%20NOVAS%20FORMAS%20DE%20ENFRENTAMENTO%20DO%20CONFLITO.pdf)

[Gradua%C3%A7%C3%A3o/Resumos%20Expandidos/METODOS%20AUTOCOMPOSITIVOS%20NOVAS%20FORMAS%20DE%20ENFRENTAMENTO%20DO%20CONFLITO.pdf](https://home.unicruz.edu.br/mercosul/pagina/anais/2018/3%20-Mostra%20de%20Trabalhos%20da%20Gradua%C3%A7%C3%A3o/Resumos%20Expandidos/METODOS%20AUTOCOMPOSITIVOS%20NOVAS%20FORMAS%20DE%20ENFRENTAMENTO%20DO%20CONFLITO.pdf) Acesso em: 29 ago. 2025.

MAZZOLA, Marcelo Leite da Silva. **Cooperação e operosidade**. A inobservância do dever de colaboração pelo juiz como fundamento autônomo de impugnação.

Dissertação de Mestrado em Direito Constitucional Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2017, 288f. Disponível em:

<https://www.bdt.d.uerj.br:8443/handle/1/9844> Acesso em: 7 ago. 2024.

MELO, Rodrigo Tenório Tavares de. **O controle dos negócios jurídicos processuais da fazenda pública**: da liberdade de negociação à preservação do interesse público.

Dissertação de Mestrado em Direito apresentada ao Programa de Pós-graduação em Direito pela Universidade Católica de Pernambuco, Recife/PE, 2018, 288f. Disponível em: <http://tede2.unicap.br:8080/handle/tede/1075#preview-link0> Acesso em: 7 ago. 2024.

MELLO, Celso Antonio Bandeira de. **Curso de direito administrativo**. 29. ed. São Paulo: Malheiros, 2019, p. 70.

MELLO, Cláudio Ari. Fragmentos teóricos sobre a moralidade administrativa. **Revista Direito Administrativo**, Rio de Janeiro, 235: 93-116, jan./mar. 2004. Disponível em: <https://periodicos.fgv.br/rda/article/view/45127> Acesso em: 22 jul. 2025.

MIOTTO, Ana Paula. De verdade, o que é ser honesto? **Rev. Adm. Empres.**, 53 (4), ago. 2013. Disponível em:

<https://www.scielo.br/j/rae/a/xBJkcXJdVVSFBTY5Bw8FwTN/> Acesso em: 22 jul. 2025.

MOLINA, Mateus Araújo. **Teoria dos incentivos ao negócio processual**: um instrumento a mais à concretização de direitos humanos processuais. Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Direito, na área de Direitos Humanos, Ambiental e Sustentabilidade, oferecido pela Universidade Federal de Mato Grosso, Cuiabá/MT, 2022, 194f. Disponível em:

https://ri.ufmt.br/bitstream/1/5419/1/DISS_2022_Mateus%20Ara%C3%B3%20Molina.pdf Acesso em: 7 ago. 2024.

MOTA, Maurício Correa Soares da. As alterações trazidas pela Lei n.º 14.230/2021 e seus reflexos no combate a improbidade administrativa e corrupção sob a ótica da Análise Econômica do Direito. **Coletânea de Pós-graduação Especialização em Análise Econômica do Direito**, vol. 1, Tribunal de Contas da União, Brasília, jun. 2023. Disponível em: [https://portal.tcu.gov.br/biblioteca-digital/as-alteracoes-trazidas-](https://portal.tcu.gov.br/biblioteca-digital/as-alteracoes-trazidas-pela-lei-n-14-230-2021-e-seus-reflexos-no-combate-a-improbidade-administrativa-e-corrupcao-sob-a-otica-da-analise-economica-do-direito.htm#:~:text=Nessa%20situa%C3%A7%C3%A3o%2C%20%20%20%20%20luz%20da%20An%C3%A1lise%20Econ%C3%B4mica%20do%20Direito.)

[pela-lei-n-14-230-2021-e-seus-reflexos-no-combate-a-improbidade-administrativa-e-corrupcao-sob-a-otica-da-analise-economica-do-direito.htm#:~:text=Nessa%20situa%C3%A7%C3%A3o%2C%20%20%20%20%20luz%20da%20An%C3%A1lise%20Econ%C3%B4mica%20do%20Direito.](https://portal.tcu.gov.br/biblioteca-digital/as-alteracoes-trazidas-pela-lei-n-14-230-2021-e-seus-reflexos-no-combate-a-improbidade-administrativa-e-corrupcao-sob-a-otica-da-analise-economica-do-direito.htm#:~:text=Nessa%20situa%C3%A7%C3%A3o%2C%20%20%20%20%20luz%20da%20An%C3%A1lise%20Econ%C3%B4mica%20do%20Direito.) Acesso em: 5 nov. 2024.

MOVIMENTO PESSOAS À FRENTE. **Ações judiciais caem 42% com a nova Lei de Improbidade Administrativa**, 15 jul. 2024. Disponível em:

<https://movimentopessoasafrente.org.br/acoes-judiciais-caem-42-com-a-nova-lei-de-improbidade-administrativa-aponta-levantamento-do-movimento-pessoas-a-frente/>
Acesso em: 30 jul. 2025.

MUDROVITSCH, Rodrigo de Bittencourt; NÓBREGA, Guilherme Pupe da. O legado do Ministro Teori Albino Zavascki para a improbidade administrativa no Brasil. In: FERREIRA MENDES, Gilmar; CARNEIRO, Rafael de A. Araripe (orgs.). **Nova Lei de improbidade administrativa: inspirações e desafios**. Coleção IDP. São Paulo/SP: Almedina, 2022, p. 71-89.

NEHER, Clarissa. Análise histórica mostra que corrupção no Brasil persiste desde o período colonial. **G1**, jun. 2017. Disponível em:
<https://g1.globo.com/educacao/noticia/analise-historica-mostra-que-corrupcao-no-brasil-persiste-desde-o-periodo-colonial.ghtml> Acesso em: 13 ago. 2024.

NEIVA, José Antonio Lisboa. **Improbidade Administrativa: legislação comentada artigo por artigo: doutrina, legislação e jurisprudência**. 5. ed., rev. e atual. Niterói, RJ: Impetus, 2013. p. 88.

NERY, Ana Luiza Barreto de Andrade Fernandes. **Considerações sobre a natureza jurídica e a funcionalidade eficaz do Compromisso de Ajustamento de Conduta**. 2010. 317 f. Dissertação (Mestrado em Direito) - Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 2010.

NERY, Ana Luiza Barreto de Andrade Fernandes. **Class arbitration: instauração de processo arbitral para a resolução de conflitos envolvendo direitos de natureza transindividual**. 2015. 408 f. Tese de Doutorado em Direito) - Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 2015.

NERY JUNIOR, Nelson. **Princípios do processo na Constituição Federal**. 13 ed. rev. atual. e ampl. São Paulo, Revista dos Tribunais, 2017, 475p.

NOHARA, Irene Patrícia; PEREIRA, Flávio de Leão Bastos. **Introjeção da disciplina legal de combate à corrupção no Brasil: inspiração e regime jurídico**. In: CASTRO, Manuella Santos de (org.) *et al.* Governança, *compliance* e corrupção. São Paulo: Almedina, 2019, p. 402-403.

OLIVEIRA, Carlos Eduardo Elias de. Retroatividade das leis: a situação das leis emergenciais em tempos de pandemia. **Migalhas de peso**, nov. 2020. Disponível em:
<https://www.migalhas.com.br/depeso/335960/retroatividade-das-leis--a-situacao-das-leis-emergenciais-em-tempos-de-pandemia> Acesso em: 15 out. 2024.

OLIVEIRA, Carolina Cury Martins de. **A efetividade do Termo de Ajuste de Conduta na Tutela do Meio Ambiente**. Artigo Científico em Pós-graduação apresentado à Escola de Magistratura do Estado do Rio de Janeiro, 2011, 30f. Disponível em:
<https://www.emerj.tjrj.jus.br/paginas/trabalhos_conclusao/1semestre2011/trabalhos_12011/CarolinaCuryMartinsdeOliveira.pdf> Acesso em: 22 abr. 2024.

OLIVEIRA, Luciano Moreira de. Autonomia da ação de responsabilidade de pessoas jurídicas no Brasil com fundamento na Lei nº 12.846/2013. **Revista de Direito Administrativo**, Rio de Janeiro, v. 276, p. 147-163, set./dez. 2017, p. 146-163. Disponível em: <https://periodicos.fgv.br/rda/article/view/72995/71621> Acesso em: 12 ago. 2024.

OSNA, Gustavo. Acertando problemas complexos: o “practicalismo” e os “processos estruturais”. **Revista de Direito Administrativo**, v. 279, n. 2, Rio de Janeiro, p. 251-278, mai./ago. 2020.

OSÓRIO, Fábio Medina. **Direito administrativo sancionador**. 5. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2015, p. 106-107.

PAZZAGLINI FILHO, Marino; ROSA, Márcio Fernando Elias; FAZZIO JÚNIOR, Waldo. **Improbidade administrativa**. São Paulo: Atlas, 1996, p. 67.

PAUMGARTTEN, Michele Pedrosa. **A adequação do procedimento às necessidades do caso concreto e os desafios da jurisdição contemporânea**: os reflexos da expansão da autonomia privada no processo civil. Tese de Doutorado em Direito Civil Constitucional; Direito da Cidade; Direito Internacional e Integração Econômica; Direito pela Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2019, 320 f. Disponível em: <https://www.bdt.d.uerj.br:8443/handle/1/9199> Acesso em: 7 ago. 2027.

PEDRASSI, Cláudio Augusto; PEDRASSI, Vitória Regina Faria. Aspectos do acesso à Justiça no Estado Democrático de Direito. **Revista Ibero-Americana de Humanidades, Ciências e Educação**, São Paulo, v. 10, n. 08, ago. 2024. ISSN: 2675-3375. Disponível em: <https://periodicorease.pro.br/rease/article/view/15086/7873> Acesso em: 7 ago. 2024.

PEREIRA, Diogo Esteves; CARVALHO, Maximiliano. **Teses defensivas**: improbidade administrativa. São Paulo: Editora JusPodivm, 2024.

PERES, César. Estatuto da advocacia e da OAB - Inidoneidade moral e crime infamante. **Migalhas de peso**, 19 set. 2022. Disponível em: <https://www.migalhas.com.br/depeso/373702/estatuto-da-advocacia-e-da-oab--inidoneidade-moral-e-crime-infamante> Acesso em: 15 mai. 2025.

PEREZ, Adriana Hahn. **Negócios jurídicos processuais**: convenções processuais e calendário no CPC/2015. Dissertação de Mestrado apresentada ao Programa de Pós-graduação em Direito pela Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo, 2017, 195f. Disponível em: https://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/2/2137/tde-04122020-150023/publico/6489372_Dissertacao_Parcial.pdf Acesso em: 7 ago. 2024.

PRIBERAM DICIONÁRIO. Inábil. Disponível em: <https://dicionario.priberam.org/in%C3%A1bil#:~:text=%5B%20Jur%C3%ADico%2C%20Jurisprud%C3%Aancia%20%5D%20Que%20n%C3%A3o%20tem%20capacidade%20legal.&text=Plural%3A%20in%C3%A1beis.,%2C%20complicado%2C%20inapto%2C%20incapaz>. Acesso em: 29 ago. 2024.

PINHEIRO, Heron de Jesus Garcez. **Improbidade administrativa e responsabilidade subjetiva na jurisprudência do Tribunal de Justiça do Estado do Maranhão**. Dissertação de Mestrado em Direito pela Universidade Federal do Maranhão, São

Luís/MA, 2018, 138f. Disponível em:
<https://tedebc.ufma.br/jspui/bitstream/tede/2429/2/HERONDEJESUSGARCEZPINHEIRO.pdf> Acesso em: 12 ago. 2024.

PROENÇA, José Marcelo Martins. Custo econômico da corrupção para as empresas. In: BECHARA, Fábio Ramazzini (coord.) *et al.* Corrupção. São Paulo: Almedina, 2020, p. 61.

REALE, Miguel. **Lições preliminares de Direito**. 27. ed. São Paulo: Saraiva, 2004.

REALE, Miguel. **Lições preliminares de Direito**. 25. ed. Saraiva, 2006.

ROCHA, Marcelo Dantas; ZAGANELLI, Margareth Vetis. O ajustamento de conduta em atos de improbidade administrativa: anacronismos na vedação da transação na lei brasileira. **Cadernos de *Derecho Actual***, n. 7, 2017, p. 150. Disponível em:
<https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=6104649> Acesso em: 19 mar. 2025.

RODRIGUES, Ronaldo Pilati. O Brasil e sua cultura de corrupção. **Sociedade Brasileira de Psicologia**, jul. 2017. Disponível em:
<https://www.sbponline.org.br/2017/07/o-brasil-e-sua-cultura-de-corrupcao> Acesso em: 21 abr. 2024.

SÁ, Acácia Regina Soares de. Improbidade Administrativa e a Lei Anticorrupção: A Vedação do BIS IN IDEM. **Tribunal de Justiça do Distrito Federal e dos Territórios**, 29 set. 2020. Disponível em:
<https://www.tjdft.jus.br/institucional/imprensa/campanhas-e-produtos/artigos-discursos-e-entrevistas/artigos/2020/improbidade-administrativa-e-a-lei-anticorrupcao-a-vedacao-do-bis-in-idem-1> Acesso em: 14 set. 2024.

SÃO PAULO. **Lei Complementar nº 304**, de 28 de dezembro de 1982, que estabelece a Lei Orgânica do Ministério Público. Disponível em:
<https://www.al.sp.gov.br/repositorio/legislacao/lei.complementar/1982/lei.complementar-304-28.12.1982.html> Acesso em: 5 ago. 2025.

SANTOS, Cezar Augusto Pereira dos; MARIN, Solange Regina. “A teoria econômica do crime”: dos pressupostos acadêmicos à empiria do dia a dia na vida de ex-presidiários em Santa Maria – RS. **III Seminário de Jovens Pesquisadores em Economia e Desenvolvimento**, mai. 2019. Disponível em:
<https://www.ufsm.br/app/uploads/sites/533/2019/05/Teoria-economica-do-crime-dos-pressupostos-academicos-empiria-do-dia-a-dia-na-vida-de-ex-presidarios-em-Santa-Maria-RS.pdf> Acesso em: 5 nov. 2024.

SANTOS, Kleber Bispo dos. **Acordo de Leniência na Lei de Improbidade Administrativa e na Lei Anticorrupção**. Rio de Janeiro: Lumen Juris. 2018, p. 85.

SCARSELLI, Giuliano. Lodovico Mortara, l’avvocato che diventò Primo Presidente della Corte di Cassazione. **Judicium**, vol. 5, 2021. Disponível em:
<https://www.judicium.it/wp-content/uploads/2021/05/Scarselli.pdf> Acesso em: 29 jul. 2025.

SCHAEFER, Gilberto; SHIKIDA, Peri Francisco Assis. Economia do crime: elementos teóricos e evidências empíricas. **Revista de Análise Econômica/UFRGS**, edição 36,

ano 19, set. 2001. Disponível em:

<https://seer.ufrgs.br/index.php/AnaliseEconomica/article/view/10682/6310> Acesso em: 5 nov. 2024.

SCHULZ, André Luís; SOUZA BRASIL, Letícia Maria Vilanova de. A atratividade dos benefícios do acordo de leniência na Lei nº 12.846/2013 (Lei anticorrupção). **Cadernos técnicos da Controladoria Geral da União**, 2022, p. 12-24. Disponível em: <https://revista.cgu.gov.br/articledownload> Acesso em: 5 nov. 2024. aplicável.

SCHMIDT, Gabriel Manuel Gonçalves. Negócios jurídicos processuais e seus reflexos na atuação judicial. **Revista Científica Multidisciplinar Núcleo do Conhecimento**, abr. 2022, DOI: 10.32749/nucleodoconhecimento.com.br/lei/atuacao-judicial. Disponível em: <https://www.nucleodoconhecimento.com.br/lei/atuacao-judicial> Acesso em: 7 ago. 2027.

SILVA, Daniel Neves. **Plano Collor**. Brasil Escola, 2025. Disponível em: <https://brasilecola.uol.com.br/historiab/plano-collor.htm>. Acesso em: 23 de julho de 2025.

SILVA, Enio Moraes da. O Estado Democrático de Direito. Senado Federal, **Revista de Informação Legislativa**, Brasília, ano 42, n. 167, jul./set. 2005. Disponível em: <https://www2.senado.leg.br/bdsf/item/id/794> Acesso em: 4 set. 2024.

SORDI, Ana Flávia Costa; CAMPOS SILVA, Nilson Tadeu Reis. Improbidade administrativa e coletivização do dano moral. **Revista de Direito Administrativo e Gestão Pública**, v. 8, nº 2, p. 81-96, jul./dez. 2022. Disponível em: <<https://www.indexlaw.org/index.php/rdagp/article/view/9455/pdf>> Acesso em: 20 abr. 2024.

SOUSA NETO, Leone Napoleão de. Termo de ajustamento de conduta. **Repositório de reconhecimento da CGU**, 2019. Disponível em: https://repositorio.cgu.gov.br/bitstream/1/31029/5/Artigo_Termo_Ajustamento_Conducta.pdf Acesso em: 22 jul. 2025.

SOUZA, Anna Gabriela Silva. **Autocomposição na improbidade administrativa**: possibilidade do Ministério Público firmar Termos de Ajustamento de Conduta em face da vedação inculpada pelo artigo 17, § 1º da Lei 8.429/1992. Faculdade de Direito da Universidade Federal de Uberlândia (UFU), campus Santa Mônica/MG, 2019. Disponível em: chrome-extension://efaidnbmnnnibpcajpegclefindmkaj/<https://ceaf.mpba.mp.br/wp-content/uploads/2022/09/6-AutocomposicaoImprobidadeAdministrativa.pdf> Acesso em: 19 mar. 2025.

STOCCO, Rui. **Responsabilidade civil e sua interpretação jurisprudencial**. 4. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1999, p. 59.

STRECK, Lenio Luiz. **Precisamos falar sobre direito e moral**. Florianópolis: Tirant Lo Blanch, 2019, p. 11.

TÁCITO, Caio. Moralidade Administrativa. **Revista de Direito Administrativo**, nº. 218/1, 1999. Disponível em: <https://periodicos.fgv.br/rda/article/view/47451> Acesso em: 16 mai. 2025.

TAVARES, Webster Campos. O sistema interamericano de combate à corrupção e os atos de improbidade administrativa. **Revista de Direito Administrativo e Gestão Pública**, vol. 9, nº 2, p. 38-52, jul./dez. 2023. Disponível em: <<https://www.indexlaw.org/index.php/rdagp/article/view/10125>> Acesso em: 19 abr. 2024.

TOMAZ, Carlos Alberto Simões de. **Democracia e jurisdição**: entre o texto e o contexto! Tese de Doutorado apresentada ao Programa de Pós-graduação em Direito pela Universidade do Vale do Rio dos Sinos, São Leopoldo/RJ, 2010, 388f. Disponível em: <https://repositorio.jesuita.org.br/bitstream/handle/UNISINOS/2495/CarlosTomazDireito.pdf?sequence=1&isAllowed=y> Acesso em: 16 mai. 2025.

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO DISTRITO FEDERAL E DOS TERRITÓRIOS. Acórdão 1791923, 07401951420238070000, Relator: LEONARDO ROSCOE BESSA, 6ª Turma Cível, data de julgamento: 22/11/2023, publicado no DJE: 18/12/2023. Disponível em: https://pesquisajuris.tjdft.jus.br/IndexadorAcordaosweb/sistj?visaoId=tjdf.sistj.acordaoeletronico.buscaindexada.apresentacao.VisaoBuscaAcordao&controladorId=tjdf.sistj.acordaoeletronico.buscaindexada.apresentacao.ControladorBuscaAcordao&visaoAnterior=tjdf.sistj.acordaoeletronico.buscaindexada.apresentacao.VisaoBuscaAcordao&nomeDaPagina=resultado&comando=abrirDadosDoAcordao&endereçoDoServlet=sistj&historicoDePaginas=buscaLivre&quantidadeDeRegistros=20&baseSelecionada=BASE_ACORDAOS&numeroDaUltimaPagina=1&buscaIndexada=1&mostrarPaginaSelecaoTipoResultado=false&totalHits=1&internet=1&numeroDoDocumento=1791923 Acesso em: 9 ago. 2024.

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO DISTRITO FEDERAL E DOS TERRITÓRIOS. Acórdão 1796485, 07337447020238070000, Relator: MARIA DE LOURDES ABREU, 3ª Turma Cível, data de julgamento: 30/11/2023, publicado no DJE: 25/1/2024. Disponível em: https://pesquisajuris.tjdft.jus.br/IndexadorAcordaosweb/sistj?visaoId=tjdf.sistj.acordaoeletronico.buscaindexada.apresentacao.VisaoBuscaAcordao&controladorId=tjdf.sistj.acordaoeletronico.buscaindexada.apresentacao.ControladorBuscaAcordao&visaoAnterior=tjdf.sistj.acordaoeletronico.buscaindexada.apresentacao.VisaoBuscaAcordao&nomeDaPagina=resultado&comando=abrirDadosDoAcordao&endereçoDoServlet=sistj&historicoDePaginas=buscaLivre&quantidadeDeRegistros=20&baseSelecionada=BASE_ACORDAOS&numeroDaUltimaPagina=1&buscaIndexada=1&mostrarPaginaSelecaoTipoResultado=false&totalHits=1&internet=1&numeroDoDocumento=1796485 Acesso em: 9 ago. 2024.

UNIÃO EUROPEIA. Boletim jurisprudencial da Corte Interamericana de Direitos Humanos, nº 6, mai./ago. 2016. Disponível em: <https://www.corteidh.or.cr/sitios/libros/todos/docs/boletin6por.pdf> Acesso em: 16 out. 2024.

VASCONCELOS FILHO, Kennedy Barbosa de; ROCHA, Márcio Oliveira. Processo cooperativo e negócio processual: a autonomia da vontade como revigoração da compreensão de condução do processo. **Cadernos de Graduação Ciências humanas e sociais**, Maceió, v. 4, n.1, p. 71-88, mai. 2017. Disponível em: <https://periodicos.set.edu.br/fitshumanas/article/view/3795/2259> Acesso em: 8 ago. 2024.

VENTURI, Elton. Transação de direitos indisponíveis? **Revista de processo**, São Paulo, vol. 41, n. 251, jan. 2016. Disponível em: <https://juslaboris.tst.jus.br/handle/20.500.12178/113349?show=full> Acesso em: 20 mar. 2025.

VITORELLI, Edilson. Levando os conceitos a sério: processo estrutural, processo coletivo, processo estratégico e suas diferenças. **Portal Unificado da Justiça Federal da 4ª Região**, out. 2021. Disponível em: [ZILLI, Marcos. **Ainda sobre as saúvas**. In: BECHARA, Fábio Ramazzini \(coord.\) et al. *Corrupção*. São Paulo: Almedina, 2020, p. 30.](https://www.trf4.jus.br/trf4/controlador.php?acao=pagina_visualizar&id_pagina=2225#:~:text=O%20processo%20coletivo%20%C3%A9%20a,o%20sistema%20de%20cada%20pa%C3%ADs.Acesso em: 7 ago. 2024.</p></div><div data-bbox=)

ZUFELATO, Camilo; CARVALHO, Lucas Vieira. “Lei Anticrime” prevê acordos em ação de improbidade administrativa. **Consultor Jurídico**, jan. 2020. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2020-jan-08/lei-anticrime-preve-acordos-acao-improbidade-administrativa/> Acesso em: 22 abr. 2024.