

122 - 167

Artigo

**DEFININDO O CONTEÚDO DO
ACORDO DE NÃO PERSECUÇÃO
CIVIL: REFLEXÕES SOBRE A
ESTIPULAÇÃO NEGOCIADA DE
SANÇÕES E OBRIGAÇÕES POR ATO DE
IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA**

LUIZA CARNEIRO RAMOS

DEFININDO O CONTEÚDO DO ACORDO DE NÃO PERSECUÇÃO CIVIL: REFLEXÕES SOBRE A ESTIPULAÇÃO NEGOCIADA DE SANÇÕES E OBRIGAÇÕES POR ATO DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA

DEFINING THE CONTENT OF THE CIVIL NON-PROSECUTION AGREEMENT:
REFLECTIONS ON THE NEGOTIATED IMPOSITION OF SANCTIONS AND
OBLIGATIONS ARISING FROM ACTS OF ADMINISTRATIVE IMPROBITY

LUIZA CARNEIRO RAMOS

Pós-graduada em Direito e Assessora Jurídica
Ministério Público do Estado do Paraná (Curitiba/Brasil)
lcarneiror@gmail.com

RESUMO: Diante da introdução, pela Lei nº 14.230/2021, dos contornos legais do Acordo de Não Persecução Civil (ANPC), este trabalho objetivou compreender aspectos centrais da sua operacionalização, especialmente o que deva e possa ser o seu conteúdo relativamente a obrigações e sanções. Partiu-se da probidade administrativa como interesse público e da aptidão da solução consensual de conflitos oferecer-lhe tutela adequada, para então analisar o ANPC, cotejando sua disciplina normativa com a doutrina, e refletir sobre balizas para a definição do seu conteúdo e eventuais limites à sua aplicação. Para tanto, realizou-se pesquisa qualitativa, com objetivo exploratório, método de abordagem dedutivo e técnicas bibliográfica e documental. Concluiu-se que o integral ressarcimento do dano, a reversão à pessoa jurídica lesada da vantagem indevida e a fixação de uma medida sancionatória compõem o conteúdo mínimo do ANPC e que inexistente limitação normativa à previsão, nesse, de suspensão de direitos políticos e de perda da função pública.

PALAVRAS-CHAVE: acordo de não persecução civil; improbidade administrativa; consensualidade; sanções.

ABSTRACT: Given that Law No. 14,230/2021 established the contours of the Civil Non-Prosecution Agreement (CNPA), this work aims to understand central aspects of its operationalization, especially what should and could constitute its content concerning obligations and sanctions. Firstly, it identifies administrative probity as a public interest and the ability of consensual conflict resolution to offer adequate protection to it; then, it analyzes the CNPA, comparing its normative discipline with the doctrine, and reflects on guidelines for defining its content and on possible limits to its application. To do so, qualitative research was conducted, with an exploratory objective, a deductive approach, and bibliographic and documentary techniques. This work concludes that full compensation for the damage, the restitution to the injured legal entity of the undue advantage, and the establishment of at least one sanction represent the minimum content of the CNPA, and that there is no normative limitation on establishing the suspension of political rights and loss of public function through the CNPA.

KEYWORDS: civil non-prosecution agreement; administrative improbity; consensuality; sanctions.

SUMÁRIO: 1. Introdução. 2. Percurso metodológico. 3. A probidade administrativa como interesse público e a consensualidade no direito administrativo sancionador. 4. Da vedação às soluções negociadas ao ANPC: breve histórico legislativo da consensualidade na improbidade administrativa. 5. Aspectos gerais de operacionalização do ANPC. 6. O conteúdo mínimo do ANPC. 7. Suspensão de direitos políticos e perda da função pública: limites ao ANPC? 8. Conclusão. 9. Referências.

1. Introdução

A Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 impõe à Administração Pública uma atuação pautada pelos princípios da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da publicidade e da eficiência e prevê, ainda, grave repressão aos atos de improbidade administrativa, sujeitando os seus praticantes às sanções de suspensão dos direitos políticos, perda da função pública, indisponibilidade dos bens e ressarcimento ao erário.

No Brasil, historicamente, o controle repressivo da improbidade administrativa se deu pela via litigiosa, ante a vedação expressa à “transação, acordo ou conciliação” contida na Lei nº 8.429/1992 (Lei de Improbidade Administrativa). Nesse contexto, cabia unicamente aos órgãos do Poder Judiciário a responsabilidade de verificar, por meio da instrução probatória, a ocorrência do ato de improbidade administrativa e de avaliar e aplicar as sanções que fossem entendidas adequadas segundo a gravidade do fato.

A recente reforma na Lei de Improbidade Administrativa, promovida pela Lei nº 14.230/2021, contudo, trouxe inovação na esfera do combate aos atos de improbidade administrativa ao suprimir a proibição legal à adoção de instrumentos consensuais de solução de conflitos e autorizar a celebração do chamado Acordo de Não Persecução Civil (ANPC), agora previsto no art. 17-B da Lei nº 8.429/1992. Com isso, transferiu-se ao Ministério Público ou à pessoa jurídica lesada, de um lado, e ao investigado, de outro, a responsabilidade por pactuar as obrigações e as sanções suficientes à repressão do ato ímprobo praticado.

Essa novidade legal está inserida na necessidade de atuação sistêmica e eficiente para a preservação da probidade administrativa, em resposta à cultura de improbidade no país, radicada no patrimonialismo que gera a confusão entre as esferas pública e privada e que remonta à colonização portuguesa (Martins Junior, 2022). Nada obstante, dada a histórica utilização quase exclusiva da solução adjudicada no Brasil, a implementação da consensualidade para a solução de conflitos, certamente, constitui mudança paradigmática, exigindo a adaptação cultural em questões como a aceitação da ausência de um vencedor e de um perdedor e o fortalecimento da lealdade processual para o cumprimento espontâneo do acordo pelas partes (Freire Júnior; Lemgruber, 2022).

Essa adaptação cultural, ao que parece, será necessária para a assimilação do ANPC, pois, ainda que a consensualidade já venha ganhando, há algum tempo, espaço no âmbito do direito sancionador, a sua expressa disciplina legal no bojo da representação à improbidade administrativa adveio apenas com a Lei nº 14.230/2021. Além disso, ao passo que a introdução do art. 17-B na Lei nº 8.429/1992 pôs fim à discussão quanto ao cabimento de instrumentos consensuais nessa seara, trouxe disciplina enxuta para orientar a aplicação do ANPC, principalmente quanto à estipulação de seu conteúdo.

Embora a margem de liberdade seja desejável, senão próprio pressuposto, para a solução consensual de conflitos, definir balizas nesse sentido é interessante, pois contribui para reduzir a insegurança jurídica e para assegurar a isonomia, no sentido de permitir que situações semelhantes recebam tratamento similar (Freire Júnior; Lemgruber, 2022)

Diante desse panorama de inovação legislativa, propõe-se a análise da operacionalização do ANPC à luz da disciplina legal vigente e das contribuições doutrinárias sobre o tema, bem como a reflexão sobre qual deva ser o seu conteúdo e sobre a existência

de eventuais limites à estipulação de obrigações e sanções no acordo. Com isso, a presente pesquisa pretende agregar à compreensão do emprego desse instrumento de solução consensual de conflitos, especialmente no que diz respeito a possíveis limites materiais à celebração do ANPC.

2. Percurso metodológico

A presente pesquisa adotou uma abordagem qualitativa, com objetivo exploratório, já que visou a explicitar aspectos centrais na operacionalização do Acordo de Não Persecução Civil para além do texto legal, especialmente quanto à estipulação de obrigações e sanções. Nesse âmbito, elegeram-se como objetivos específicos evidenciar a proteção constitucional e legal à probidade administrativa, verificar a compatibilidade dos meios de solução consensual de conflitos com o direito sancionador e com os princípios regentes da atuação da Administração Pública, analisar e descrever o ANPC a partir do cotejo de sua disciplina legal com a crítica doutrinária e apurar a existência de balizas para a definição do conteúdo essencial do ANPC e de eventuais limites à sua aplicação.

Para tanto, foi utilizado o método de abordagem dedutivo, pois partiu-se das premissas da probidade administrativa como interesse público, da aptidão da solução consensual de oferecer-lhe tutela adequada e das normas jurídicas existentes sobre o tema para compreender a operacionalização do Acordo de Não Persecução Civil no bojo do controle repressivo da improbidade administrativa. Empregaram-se, ainda, as técnicas de pesquisa bibliográfica, voltada à revisão da produção acadêmica e doutrinária quanto ao objeto de pesquisa, e documental, já que o trabalho também se dedicou à análise do ordenamento jurídico, em especial da disciplina normativa do Acordo de Não Persecução Civil disposta na Lei nº 8.429/1992 e na Resolução nº 306, de 11 de fevereiro de 2025, do Conselho Nacional do Ministério Público (CNMP).

3. A probidade administrativa como interesse público e a consensualidade no direito administrativo sancionador

No âmbito jurídico, encontram-se acepções diferentes da expressão “probidade administrativa”. Alguns a concebem como desdobramento, subprincípio, do princípio da moralidade (Oliveira, 2021). Outros sustentam que o seu significado é mais amplo que o da moralidade, abarcando os demais princípios que devem reger a atuação da Administração Pública (Garcia; Alves, 2014). Há, ainda, quem entenda que os conceitos de moralidade e probidade administrativas se sobrepõem, não havendo distinção entre ambos (Carvalho Filho, 2024).

Ainda que a probidade e a moralidade, enquanto princípios, possam ter significado jurídico muito próximo, as suas noções se afastam ao se tratar de seus antônimos – improbidade e imoralidade. Com efeito, a palavra “improbidade” é empregada para designar o ato ilícito passível de sancionamento segundo o ordenamento jurídico, com o que adquire sentido mais amplo do que a mera imoralidade e mais preciso, por dizer respeito a atos previstos como ilegais (Di Pietro, 2024).

Com efeito, é a imbricação dos princípios da moralidade e da legalidade que oferece a noção do que seja improbidade administrativa. Afinal, por um lado, a improbidade administrativa revela “a inabilitação ética para o exercício de função pública ou para estabelecer relação com o poder público [...]. É o desvio da pauta ética da função estatal” (Martins Junior, 2022, p. 325). Por outro lado, a improbidade administrativa possui um referencial normativo, havendo previsões legais que densificam e delimitam o seu conteúdo ao descrever quais condutas que revelam um agir ímprobo.

No Direito brasileiro, ainda que fosse encontrada, nos textos constitucionais precedentes, certa repressão ao abuso de poder e a atos que importassem enriquecimento ilícito e danos ao erário (Garcia; Alves, 2014), foi a Constituição Federal de 1988 que

efetivamente criou um sistema de responsabilização pela prática de atos de improbidade administrativa. Tal sistema está alicerçado no art. 37, *caput* e § 4º, da Constituição Federal de 1988, que sujeitou os agentes públicos e terceiros fora da máquina estatal a graves sanções e, com isso, fortaleceu a proteção ao patrimônio público e à probidade administrativa (Oliveira, 2021).

A base constitucional da proteção à probidade administrativa também se revela por outras normas esparsas ao longo da Constituição Federal de 1988, tais como: o art. 14, § 9º, que prevê a possibilidade de lei complementar fixar outros casos de inelegibilidade, a fim de proteger, entre outros, a probidade administrativa e a moralidade para o exercício de mandato; o art. 15, inciso V, que admite a suspensão de direitos políticos no caso de improbidade administrativa; e o art. 85, inciso V, que estabelece como crime de responsabilidade os atos do Presidente da República que atentem contra a probidade na Administração.

No campo legal, o art. 37, § 4º, da Constituição Federal é regulamentado pela Lei nº 8.429/1992, cujo objeto específico de tutela é a probidade na organização do Estado e no exercício de suas funções e a integridade do patrimônio público e social, alcançando todos os Poderes e a administração direta e indireta de todos os entes da federação. Para tanto, dispõe sobre a tipologia dos atos de improbidade administrativa, as sanções aplicáveis, o procedimento e os instrumentos para a sua apuração e punição, entre outros, constituindo o principal diploma legal do sistema brasileiro de combate à corrupção.

Os atos de improbidade administrativa foram condensados, na Lei nº 8.429/1992¹, em seus artigos 9º, 10 e 11, cada qual tratando de uma categoria de improbidade: atos que importam en-

1 A despeito deste trabalho ter por foco as disposições da Lei nº 8.429/1992, lei “geral” da improbidade administrativa, não se ignora a previsão contida em seu § 1º do art. 1º e a existência de diplomas legais específicos que trazem outras modalidades de ato de improbidade administrativa, tal como a Lei nº 10.257/2001 (Estatuto da Cidade).

riquecimento ilícito, atos que causam prejuízo ao erário e atos que atentam contra os princípios da Administração Pública. Pelo enquadramento de certa conduta em uma ou mais hipóteses abarcadas por tais artigos, a Constituição Federal, evidenciando a sua intolerância à improbidade administrativa, determina a sujeição do agente ímprobo às sanções de suspensão dos direitos políticos, de perda da função pública, de indisponibilidade dos bens e de ressarcimento ao erário. Adicionalmente, disciplinando, segundo comando constitucional, a forma e a gradação de tais sanções, o art. 12 da Lei nº 8.429/1992 estabelece outras cominações aplicáveis ao ato de improbidade administrativa: a perda dos bens ou valores acrescidos ilicitamente ao patrimônio, o pagamento de multa civil e a proibição de contratar com o poder público ou de receber benefícios ou incentivos fiscais ou creditícios. Como se vê, além das consequências de ordem pecuniária, a prática de ato de improbidade administrativa poderá repercutir negativamente na relação do agente ímprobo, como cidadão, com o próprio Estado.

O controle da improbidade administrativa pode ser realizado tanto de forma preventiva, visando a evitar a sua ocorrência e assegurar uma atuação moral dos agentes públicos, quanto de forma repressiva, voltado à apuração e à aplicação de sanções pela prática de ato de improbidade administrativa. A Lei nº 8.429/1992 materializa essas duas formas de controle, mas, embora tenha inegável relevância no âmbito preventivo, em vista do poder dissuasório que a gravidade das sanções impostas pela prática de improbidade administrativa exerce sobre os que a cogitem, destaca-se por deixar claro o caráter repressivo da ação por improbidade administrativa, cuja finalidade legal é, de fato, a aplicação de sanções (art. 17-D da Lei nº 8.429/1992).

Essa sistematização do combate à improbidade administrativa, determinada pela Constituição Federal de 1988 e disciplinada, em caráter geral, pela Lei nº 8.429/1992, com a descrição das condutas consideradas ímprobas e a cominação de sanções se-

veras, revela a existência de um verdadeiro interesse público anticorrupção que, segundo Oliveira (2021, p. 264), “designa, materialmente, o interesse na prevenção e repressão dos ilícitos passíveis de serem reconduzidos às hipóteses institucionalmente estabelecidas”. Tal interesse público anticorrupção também está relacionado com a:

[...] necessidade social, econômica e política de aperfeiçoamento da reação institucional estatal e de controle (prevenção e repressão) dessa forma de ilicitude, em vista das graves consequências para o Estado, sociedade e comunidade internacional (Oliveira, 2021, p. 255).

Esse subsistema específico de enfrentamento da improbidade administrativa está inserido no bojo do direito administrativo sancionador e, na linha da destacada necessidade de seu constante aprimoramento pelo Poder Público, foi concebido o Acordo de Não Persecução Civil.

O direito punitivo ou direito sancionador é instrumento estatal de regulação de condutas que tem por finalidade assegurar uma vida social ordenada, o que realiza estimulando o respeito espontâneo às regras ou aplicando sanções previstas no ordenamento jurídico (Freire Júnior; Lemgruber, 2022). O direito sancionador brasileiro tem natureza estatal e divide-se entre direito penal e extrapenal, cada qual com tipologia e catálogo de sanções próprios, sendo que este, diferentemente daquele, aflige bens jurídicos que não a liberdade (Garcia, 2017).

Em todas as manifestações do direito sancionador, tendo em vista a sua aptidão para afetar esferas jurídicas de particulares envolvidos na infração, há o influxo de garantias constitucionais do indivíduo em face do Estado próprias do direito penal (Garcia, 2017; Mello; Campos, 2021) e, por outro lado, outras que “asseguram ao Estado o exercício de seu poder sancionatório, impedindo a impunidade e sancionando os ilícitos previstos em lei” (Lane, 2019, p. 263-264).

Nesse âmbito, a intervenção do Estado por meio da aplicação da sanção é justificada pela prática de um ilícito previamente previsto em lei como tal, sendo a aplicação pelo Poder Judiciário, após devida instrução e decisão que reconheça a prática do ilícito, o meio tradicionalmente empregado no Brasil para a solução de conflitos decorrentes da incidência do direito sancionador (Freire Júnior; Lemgruber, 2022).

Contudo, a capacidade da solução adjudicada de promover a adequada resposta a ilícitos e tutelar o interesse público lesado vem sendo questionada, em vista de problemas acerca da forma como a tutela jurisdicional é prestada no Brasil. Entre esses, está a já há muito diagnosticada morosidade do Poder Judiciário, ante um quadro de excessiva judicialização de conflitos que acaba por atrasar a resposta estatal a ilícitos cometidos contra o interesse público, aumentando a sensação de impunidade (Trindade Júnior, 2021) e fazendo com que o ideal de supremacia do interesse público ceda à burocracia do sistema (Barbugiani; Cilião; Belmiro, 2021/2022).

A morosidade do Judiciário também afeta a própria capacidade do direito sancionador de prevenir a ocorrência de ilícitos, dissuadindo a sua prática. Explicando melhor esse quadro, uma análise econômica do direito, a partir da Escola de Chicago, demonstra que os indivíduos escolhem atuar segundo uma análise de custo-benefício; transposta ao campo do direito sancionador, essa lógica se revela pela noção de que, quanto mais graves as sanções e mais eficiente a persecução estatal, menores as chances de o indivíduo se envolver com atividades ilegais (Voronoff, 2019). Dentro dessa lógica de incentivos econômicos:

[...] processos excessivamente demorados podem ser um estímulo perverso para que o regulado prefira infringir as regras a cumpri-las, em consequência de análises de custo-benefício que apontem ser esse o caminho que mais os beneficia (Voronoff, 2019, p. 125).

Outro revés da solução adjudicada diz respeito aos gastos públicos com o acionamento e funcionamento do Poder Judiciário, que existem a despeito de os legitimados à propositura da ação de improbidade gozarem de isenção do pagamento de custas. Além disso, há dificuldades próprias do processo litigioso, entre as quais está a produção de prova em atos de corrupção (entendida em sentido amplo), dada a sofisticação dos esquemas e a frequente proteção mútua entre corruptor e corrupto, ambos beneficiados com o ilícito (Diniz; Cambi, 2018).

Essa insuficiência da solução adjudicada provocou a necessidade de novos métodos de combate à prática de ilícitos, com soluções mais efetivas, céleres e econômicas. Segundo Voronoff (2019), um olhar pragmatista do direito tem cobrado que se levem em consideração os resultados, significando a exigência de uma atuação estatal eficiente, capaz de eleger e adotar soluções adequadas que atendam ao interesse público concretamente considerado:

Não se tolera mais a ação administrativa protelatória, caprichosa, mal concebida e excessivamente custosa. Não deve haver espaço para o desperdício e para modelos pouco operacionais. Cobra-se do gestor público que selecione os meios mais adequados e econômicos para atender ao interesse público, compreendido, aliás, não como um conceito abstrato e *ex ante*, mas de forma concreta. Isto é, como expressão de finalidades respaldadas no ordenamento jurídico, informadas pela prevalência e proteção de direitos fundamentais e concretamente delimitadas a partir do contexto e dos fatos em curso na sociedade (Voronoff, 2019, p. 115).

É nessa busca pela eficiência que despontou a consensualidade como modo alternativo de exercício do poder punitivo do Estado (Mello; Campos, 2021), impulsionada tanto pelas deficiências das estruturas estatais de persecução de ilícitos quanto pela complexidade de certas organizações dedicadas à ilicitude (Trindade Júnior, 2021). Com a consensualidade, inaugura-se nova forma de atuação da Administração Pública, permitindo a substituição de atos imperativos unilaterais emanados em relações

verticalizadas com o administrado por acordos celebrados em relações horizontais (Lane, 2019).

A solução pacífica de controvérsias encontra fundamento constitucional, sendo compromisso assumido no preâmbulo e no art. 4º, inciso VII, da Constituição Federal de 1988. Além disso, são autorizadas formas de tutela de direitos diversas da adjudicação, ao se admitir a transação no art. 98, inciso I, da Constituição Federal. Nota-se que, embora assegure a inafastabilidade da jurisdição, a Constituição Federal não impõe a sua imprescindibilidade ou obrigatoriedade, tampouco o faz a garantia do devido processo legal, que igualmente não vincula o infrator ao exercício de todas as garantias que lhe são conferidas nem impede que abra mão delas (Freire Júnior; Lemgruber, 2022).

Diante de tais comandos constitucionais, extrai-se que a utilização de meios consensuais de solução de conflitos é um verdadeiro poder-dever da Administração Pública (Lane, 2019), até mesmo tendo em vista as vantagens que traz, se comparada à solução adjudicada. A mais evidente delas, talvez, seja a economia de recursos, eis que confere ao infrator a possibilidade de cumprir voluntariamente as obrigações impostas, evitando, com isso, o desgaste da máquina estatal (Mello; Campos, 2021). Além disso, a adoção de meios consensuais de solução de conflitos aumenta a probabilidade de atingimento dos resultados esperados com a persecução estatal, já que “decisões administrativas tomadas com base no consenso têm maiores chances de serem aceitas e voluntariamente cumpridas, conferindo-se, assim, maior legitimidade à atuação estatal” (Mello; Campos, 2021, seção 6, último parágrafo).

Para Garcia, a utilidade da consensualidade ao Poder Público, além da celeridade e do incentivo ao infrator a assumir a responsabilidade pelo ilícito, revela-se por ser verdadeiro “elemento desestabilizador” da ilicitude:

Além de ser uma alternativa à investigação direta, nem sempre exitosa, é importante frisar, estimula o retorno do infrator ao pla-

no da juridicidade, abrevia o curso do processo sancionador e, a depender das características que sejam atribuídas ao instituto, coloca em permanente risco aqueles que pratiquem os ilícitos em grupo, já que um dos infratores pode sempre decidir colaborar com as autoridades. É, portanto, um “elemento desestabilizador” da ilicitude (Garcia, 2017, p. 36).

De fato, diante da já mencionada sofisticação e complexidade de algumas organizações dedicadas à ilicitude, e da consequente dificuldade de produção de provas nesse contexto, a colaboração dos envolvidos – passível de ser obtida mediante instrumentos de solução consensual de conflitos – pode ser bastante útil para desvendar a estrutura organizacional interna montada para a prática de ilícitos (Diniz; Cambi, 2018).

Conforme bem apontam Mello e Campos (2021), a atuação do infrator ao lado da Administração Pública com vistas a cessar os ilícitos vem ao encontro do princípio da eficiência, havendo a proteção simultânea de bens jurídicos comuns e de direitos dos infratores. Assim, com a colaboração dos atores sociais envolvidos, a consensualidade permite que o interesse público seja atingido sem, muitas vezes, a simples aplicação de sanções, que não é suficiente para alcançar o bem comum.

Com efeito, a mera punição de atos ilícitos não pode ser entendida como objetivo único do direito sancionador, o qual deve, em verdade, atentar para promover a tutela adequada ao interesse público lesado:

Esse novo instrumento tem o potencial de ser mais eficiente e menos custoso do que o processo administrativo sancionador tradicional, abreviando-se etapas processuais morosas, de modo a beneficiar o Poder Público, o infrator e toda a coletividade. Reitera-se, partindo do pressuposto de que a aplicação da sanção administrativa não é um fim em si mesmo e de que a Administração Pública sempre deve se pautar pela busca do interesse público e pelo princípio constitucional da eficiência, a não impo-

sição integral de sanções resultante de acordos pode representar um ganho muito maior do que a adoção irrestrita de todas as medidas persecutórias para a aplicação da sanção administrativa (Lane, 2019, p. 265).

Nada obstante, a possibilidade de a Administração Pública abdicar da aplicação da sanção, por muito tempo, desafiou os princípios da supremacia e da indisponibilidade do interesse público, que, segundo clássica lição de Celso Antônio Bandeira de Mello (2015), constituem o próprio fundamento do regime jurídico administrativo. Diante de tais princípios-base, muito atrelados ao princípio da legalidade estrita, que impõe espaço diminuto para o exercício da autonomia da vontade e da discricionariedade no trato do interesse público (Lane, 2019), houve uma má compreensão do que seria a adequada tutela do interesse público, associada, comumente, à completa impossibilidade de negociar tal interesse, freando a introdução de instrumentos de solução consensual de conflitos no âmbito do direito sancionador.

Afinal, a não aplicação de sanções era entendida como incompatível tanto com o princípio da indisponibilidade do interesse público, por este ser compreendido como a inegociabilidade dos interesses pertencentes à coletividade, quanto com o princípio da supremacia do interesse público, já que, de acordo com Oliveira (2021), a fiscalização, a apuração, o processamento, o julgamento e a aplicação de sanções administrativas, unilateralmente, em cumprimento da lei, também fazem parte dos poderes extroversos da Administração Pública. Assim, “ao deixar de aplicar uma sanção administrativa em prol de uma solução consensual, o agente público estaria dispondo do seu dever de punir e de sua competência sancionatória, o que seria de todo inadmissível” (Trindade Júnior, 2021, p. 115).

Embora tal tenha sido a interpretação correntemente dada ao alcance da supremacia e da indisponibilidade do interesse público, tais princípios não têm conteúdo estanque. Com efeito, os

seus significados acompanham as mudanças em torno da compreensão do que é o interesse público e orientam a evolução normativa na busca pela consecução das finalidades públicas, conforme explica Oliveira:

Essa última observação é essencial para perceber que a supremacia entabulada não é dissociada da positividade do ordenamento, e, desse modo, acompanhando a dinamicidade do fenômeno jurídico, o interesse público está suscetível de mutabilidade, e essa não confronta com o postulado da supremacia formal do interesse público. Essa anotação é muito relevante em termos de interesse público anticorrupção, porque se trata de tutelar valores morais juridicizados, com regimes jurídico-administrativos que variam as vias técnico-jurídicas de ação administrativa, as quais exigem essa correta compreensão relativizante da forma como a supremacia vai estruturando as normas de direito administrativo em busca evolutiva do atendimento das finalidades públicas. Desse modo não deve impressionar o estudioso do direito administrativo que a tutela do interesse público anticorrupção, em termos de Direito Administrativo Sancionador, possa ser concebida e estruturada com potestades clássicas, e com potestades imbuídas de consensualidade. E ambas não afetem a supremacia e indisponibilidade dos interesses públicos perseguidos pela função administrativa. (Oliveira, 2021, p. 234-235).

No direito administrativo sancionador, a ideia de incompatibilidade entre a consensualidade e a sanção de condutas ilícitas foi cedendo, especialmente ante a adoção de instrumentos consensuais no direito penal. Afinal, a presença de tais mecanismos no âmbito mais gravoso do poder punitivo estatal, por um lado, e a sua ausência no tratamento de ilícitos cíveis/administrativos, por outro, gerava incoerência dentro do sistema sancionador, sobretudo quando o mesmo fato era suscetível de responsabilização simultânea na esfera penal e na administrativa (Trindade Júnior, 2021).

Nesse contexto, a própria associação da indisponibilidade de direitos à sua inalienabilidade, à sua irrenunciabilidade e à sua ine-

gociabilidade foi sendo desconstruída. Com efeito, a concepção da indisponibilidade de direitos enseja um paradoxo, uma vez que legitima uma postura intervencionista do Estado de restrição de liberdades individuais e sociais, a pretexto de proteger direitos contra atos, inclusive, de seus próprios titulares, o que, por vezes, inviabiliza a sua tutela adequada (Venturi, 2016).

Para Venturi (2016), ainda que seja questionável que, da indisponibilidade de direitos fundamentais, decorram a sua inalienabilidade e a sua irrenunciabilidade, certo é que não implica presunção de inegociabilidade, pois: 1) a transação não gera necessariamente a renúncia ou a alienação de direitos, existindo consequências diversas da cessão de direitos materiais; 2) a transação reafirma a titularidade dos direitos fundamentais ao respaldar a autonomia das vontades no sentido da solução negociada; 3) e não há razoabilidade em autorizar a postura restritiva de direitos pelo Estado a partir da presunção abstrata da incapacidade das partes de se manifestarem de forma livre.

Trazendo tais considerações para o âmbito do direito administrativo sancionador, verifica-se que o interesse público – o objeto de tutela dos princípios-base do regime jurídico administrativo – não é desprezado ou renunciado com a opção pela solução consensual de conflitos. Nesse sentido, destaca-se a necessidade de distinguir “a indisponibilidade de fim e de indisponibilidade de meio: aquele é absolutamente indeclinável e irrenunciável enquanto este comporta opção dentre as alternativas lícitas existentes, salvo quando a lei não fornece escolha” (Martins Junior, 2022, p. 323). Isso permite conceber a consecução do interesse público no caso concreto como finalidade irrenunciável, já que deve nortear toda e qualquer atuação do Poder Público, havendo, no entanto, margem para avaliação e escolha, entre as opções legais, do melhor meio para atingir tal finalidade.

Nesse ponto, fica evidente que a adoção da solução consensual não viola os princípios da indisponibilidade e da supremacia do interesse público, visto que o que justifica e autoriza a opção pela

transação envolvendo interesses públicos é a sua própria aptidão de oferecer-lhes a tutela mais adequada no caso concreto (Freire Júnior; Lemgruber, 2022). Assim, a consensualidade propõe uma releitura da compreensão dos princípios da indisponibilidade e da supremacia do interesse público à luz da eficiência, da razoabilidade e da proporcionalidade, visando a conferir efetividade ao interesse público por meio da adoção de instrumento consensual que se apresente como o melhor meio para realizá-lo no caso concreto (Martins Junior, 2022).

Vale salientar que a adoção de instrumentos consensuais no âmbito do direito sancionador não implica ausência de repressão à conduta do infrator ou proteção insuficiente do interesse público lesado, mas, em verdade, densifica a resposta estatal aos que praticam atos ilícitos, promovendo celeridade e efetividade a partir da identificação da tutela adequada, o que, no bojo da improbidade administrativa, pode se dar pela pactuação direta das sanções (Freire Júnior; Lemgruber, 2022). Ou seja, não há renúncia ao poder sancionador da Administração Pública.

Tampouco a consensualidade gera a abdicação da prerrogativa da Administração Pública de decidir unilateralmente, pois não estará autorizada a utilizar a solução consensual quando não houver espaço para voluntariedade, seja pelo desinteresse ou resistência do administrado, seja por obrigações legais que inviabilizem a disponibilidade de meios ou, ainda, por situações de urgência, inadequação e desproporcionalidade da solução consensual (Martins Junior, 2022). Como se vê, diferentemente do que ocorre em relação aos particulares, a voluntariedade não é absoluta para o Poder Público.

Assim, evidencia-se que a possibilidade de transação de direitos indisponíveis deve ser analisada caso a caso. Em sendo admitida, torna-se – daí sim – recomendável a intervenção do Estado para aferir se as manifestações de vontade das partes são livres e cons-

cientes, dada a fundamentalidade dos direitos objeto da negociação (Venturi, 2016). Nesse contexto, a existência de instituições democráticas que atuam concretamente na proteção de direitos fundamentais e na tutela adequada do interesse público, como o Poder Judiciário, o Ministério Público e as organizações sociais, revela a insubsistência da presunção abstrata da sua inegociabilidade (Venturi, 2016).

Diante do exposto, verifica-se a perfeita compatibilidade dos princípios da indisponibilidade e da supremacia do interesse público com a solução consensual de conflitos, tendo em vista que esta tem aptidão para conferir a tutela mais adequada aos interesses lesados, a depender do caso concreto, não sendo justificável a sua proibição *a priori*, dissociada da análise das circunstâncias relacionadas à repressão ao ilícito em vista dos trunfos que pode conferir à coletividade.

Afastados, portanto, os óbices comumente postos à adoção da consensualidade no bojo do direito sancionador, passa-se à análise específica de sua expressão na tutela da probidade administrativa, materializada pela previsão do Acordo de Não Persecução Civil na Lei nº 8.429/1992.

4. Da vedação às soluções negociadas ao ANPC: breve histórico legislativo da consensualidade na improbidade administrativa

Em sua redação original, o art. 17, § 1º, da Lei nº 8.429/1992 vedava, expressamente, a transação, o acordo ou a conciliação nas ações de improbidade. Nada obstante, com a crescente adoção de instrumentos consensuais em outros âmbitos do direito brasileiro, algumas foram as tentativas que antecederam a previsão legal do ANPC de incorporar a consensualidade na Lei de Improbidade Administrativa.

A primeira abertura nesse sentido foi dada pela Lei nº 12.846/2013, que previu o acordo de leniência, destinado, em síntese, a obter a colaboração probatória de pessoas jurídicas responsáveis pela prática de ilícitos em troca da atenuação da resposta sancionatória às suas condutas, a partir do que muitos passaram a sustentar a possibilidade de pactuações em tema de improbidade administrativa².

Outro incentivo ainda incipiente à possibilidade de pactuar a forma e o modo de aplicação das sanções de improbidade administrativa adveio, segundo Venturi (2016), do § 4º do art. 36 da Lei nº 13.140/2015 (Lei de Mediação), que fazia expressa menção à conciliação “nas hipóteses em que a matéria objeto do litígio esteja sendo discutida em ação de improbidade administrativa ou sobre ela haja decisão do Tribunal de Contas da União” (Brasil, 2015).

Na sequência, em dezembro de 2015, tentou-se efetivamente extirpar a vedação à transação na seara da improbidade administrativa com a edição da Medida Provisória nº 703, a qual revogava o § 1º do art. 17 da Lei nº 8.429/1992. De constitucionalidade duvidosa por conter normas sobre direito processual, ante a proibição do inciso I do § 1º do art. 62 da Constituição Federal, tal medida provisória foi extinta por decurso do seu prazo máximo de vigência, em maio de 2016, sem que houvesse sequer deliberação do Plenário das Casas Legislativas do Congresso Nacional a seu respeito.

Em julho de 2017, o Conselho Nacional do Ministério Público (CNMP) editou a Resolução nº 179, cujo § 2º do art. 1º dispunha ser “cabível o compromisso de ajustamento de conduta nas hipóteses configuradoras de improbidade administrativa” (Conselho Nacional do Ministério Público, 2017). Todavia, a aplicabilidade de tal instrumento, o qual fora idealizado à luz da previsão contida no § 6º do art. 5º da Lei nº 7.347/1985 (Lei da Ação Civil Pública), à improbidade administrativa era ainda contestável, tendo em vista a persistência da vedação legal contida no art. 17, § 1º, da Lei nº 8.429/1992.

2 Nesse sentido, Gajardoni *et al.*, 2023.

Foi a Lei nº 13.964/2019 (“Pacote Anticrime”) que, então, abriu as portas à solução consensual no âmbito da improbidade administrativa, modificando completamente o § 1º do art. 17 da Lei nº 8.429/1992, de forma a prever que: “As ações de que trata este artigo admitem a celebração de acordo de não persecução civil, nos termos desta Lei” (Brasil, 2019). Ainda, inseriu o § 10-A no art. 17, com o que admitiu que o referido acordo fosse firmado no curso do processo, antes da contestação. Todavia, a mínima regulamentação do procedimento do acordo, que estava originalmente prevista no art. 17-A da proposição legislativa, foi objeto de veto presidencial, mantido pelo Congresso Nacional.

Nada obstante, a carência de lei quanto à operacionalização do acordo não demorou a ser suprida. Com o advento da Lei nº 14.230/2021, houve a inclusão do art. 17-B na Lei nº 8.429/1992, a qual passou a prever requisitos e procedimento mínimos para a celebração do ANPC.

Ainda, recentemente, o Conselho Nacional do Ministério Público editou a Resolução nº 306, de 11 de fevereiro de 2025, a qual passou a regulamentar o artigo 17-B da Lei nº 8.429/1992, apresentando normas gerais para disciplinar o ANPC, dando-lhe, assim, maior detalhamento e uniformidade à sua operacionalização no âmbito do Ministério Público.

A partir dessa disciplina legal hoje vigente, importa trazer breve panorama dos aspectos que se reputam centrais para a compreensão do instrumento, à luz de contribuições trazidas pela doutrina.

5. Aspectos gerais de operacionalização do ANPC

O acordo de não persecução civil é negócio jurídico celebrado entre os legitimados à propositura da ação de improbidade administrativa e os investigados ou demandados pela prática de ato

de improbidade administrativa, assessorados por defesa técnica, com a finalidade de obter a reparação do prejuízo causado ao patrimônio público e de aplicar sanções ao agente ímprobo. Tem natureza jurídica de negócio jurídico material (Gajardoni *et al.*, 2023), haja vista ter por consequência direta a revisão ou a extinção da punibilidade do ato ímprobo (Osório, 2020). Trata-se, no entanto, de negócio jurídico *sui generis*, dada a menor liberdade das partes em razão do dever de manter a proporcionalidade das sanções em relação à gravidade do ato ímprobo (Castro, 2020).

Embora o *caput* e o § 5º do art. 17-B da Lei nº 8.429/1992 se refiram apenas ao Ministério Público, o ANPC poderá também ser proposto pela pessoa jurídica interessada, conforme já assentou o Supremo Tribunal Federal no julgamento das Ações Diretas de Inconstitucionalidade (ADIs) nº 7.042/DF e 7.043/DF, ao estabelecer a legitimidade ativa concorrente e disjuntiva de ambos. Certo é que tanto o Ministério Público quanto o ente federativo lesado participarão, obrigatoriamente, de todos os ANPCs, mesmo quando não forem os seus proponentes, tendo em vista o requisito previsto no inciso I do § 1º do art. 17-B da Lei nº 8.429/1992 e a função institucional do *Parquet*, como fiscal da lei, de zelar pela proteção do patrimônio público e de outros interesses transindividuais (art. 129 da Constituição Federal).

A Lei nº 8.429/1992 não prevê hipóteses taxativas de cabimento do ANPC, nem pressupostos que devem ser previamente verificados para que a sua pactuação seja autorizada. Confere, em verdade, ampla margem de liberdade para os legitimados ativos avaliarem a adequação e a oportunidade de sua celebração “conforme as circunstâncias do caso concreto” (Brasil, 1992).

Nada obstante, conforme já visto, a opção pelo ANPC deve estar justificada por sua utilidade ao interesse público, no sentido de que seja constatada, a partir de parâmetros objetivos, como a solução mais vantajosa, se comparada com a propositura da ação

civil correspondente. Nesse sentido, o art. 2º da Resolução nº 306, de 11 de fevereiro de 2025, do CNMP, trouxe um rol exemplificativo de fatores que podem ser considerados pelos membros do Ministério Público na avaliação quanto à oportunidade e à vantagem da escolha pela proposta de ANPC, certamente contribuindo para a melhor visualização do que seja suficiente para a proteção do interesse público anticorrupção no caso concreto.

Destaca-se que a Lei nº 8.429/1992, diferentemente do que prevê o Código de Processo Penal para o acordo de não persecução penal, não estabelece a confissão do ato ímprobo como condição para a celebração do ANPC. Embora alguns entendam que a assunção da responsabilidade pela prática do ato ímprobo seja elementar para a adoção da solução consensual (Barbugiani; Cilião; Belmiro, 2021/2021; Martins Junior, 2022), fato é que a falta de dispositivo legal estabelecendo a sua obrigatoriedade não impede a existência de cláusula no ANPC exigindo a confissão.

Ainda, é interessante chamar a atenção para a necessidade, recentemente apontada pelo § 1º do art. 3º e pelo inciso V do art. 6º da Resolução do CNMP nº 306, de 11 de fevereiro de 2025, de que a celebração do ANPC pressuponha a existência de indícios suficientes da autoria e da materialidade do ato ímprobo, devendo o acordo especificar o enquadramento da conduta ilícita em uma das modalidades legais de ato de improbidade administrativa. Tal já era indicado como requisito de validade do ANPC por Lima e Gomes Júnior, justificado por não bastar mero ato imoral ou ilícito para a transação, dado que nem toda conduta imoral é ímproba, e nem toda ilicitude é improbidade:

Ao contrário de um compromisso de ajustamento de conduta costumeiramente firmado em procedimentos extrajudiciais pelo Ministério Público, por exemplo, a composição na área da improbidade administrativa, por meio do Acordo de Não Persecução Cível, exige a observância estrita da tipicidade material do ato ímprobo. Por outras palavras, para agir com improbidade, é

necessário que o agente não só atue com afronta à moralidade administrativa, mas também que, no exercício de suas atividades, a conduta se enquadre formal e materialmente em “tipos” legais específicos da improbidade. Portanto, para haver improbidade administrativa é essencial a prática de ato típico e imoral, cumulativamente. Não existe improbidade, e passível de anulação será o acordo, quando a conduta analisada ficar fora do campo de incidência da combinação entre princípios e regras discriminados no marco legal ou quando o acordo não descreve corretamente o ato ímprobo (Lima; Gomes Júnior, 2022, p. 106).

Em sentido semelhante, Freire Júnior e Lemgruber (2022) sustentam que a celebração do ANPC demanda prévia investigação em que restem efetivamente provados os fatos, a conduta ilícita e a extensão do dano, eis que soluções negociadas não podem justificar atuação estatal sancionatória quando não há ilícito. Com efeito, o rigor probatório e a necessidade de indicar o enquadramento legal da conduta do investigado ou demandado em um dos “tipos” de improbidade contribuem para o controle da atuação do Poder Público enquanto proponente do acordo, no sentido de evitar arbitrariedades e assegurar a proporcionalidade das cláusulas do acordo – em especial, das sanções acordadas – em relação ao ato ímprobo comprovadamente praticado.

Justamente por ser instrumento que privilegia a autonomia dos envolvidos, a proposta do ANPC não pode ser objeto de imposição por qualquer das partes negociantes, nem pelo Poder Judiciário. Com efeito, a voluntariedade ínsita à celebração do ANPC tem por consequência a inviabilidade de o agente ímprobo exigir a pactuação e, por outro lado, a inexistência da obrigação do Poder Público de oferecê-lo (Freire Júnior; Lemgruber, 2022).

Assim, não há direito subjetivo do investigado ou demandado ao ANPC, cuja proposição ou aceitação, em verdade, insere-se no âmbito da discricionariedade do Ministério Público ou da pessoa jurídica lesada, conforme o caso, que podem oferecê-lo

ou aceitá-lo após análise da compatibilidade, sob o prisma da conveniência e da oportunidade, dessa solução com a tutela dos interesses públicos envolvidos no caso concreto (Castro, 2020; Lima; Gomes Júnior, 2022).

Especialmente considerando a individualidade da resposta estatal adequada a cada caso concreto, não é dado ao investigado ou demandado exigir a previsão de determinadas cláusulas do acordo com base no que foi fixado em outra situação fática com terceiro; por outro lado, a similaridade das situações traz um ônus argumentativo maior, para justificar tratamento desigual, ao Ministério Público ou ao ente público lesado quanto ao não oferecimento do acordo ou à estipulação de cláusulas diferentes (Freire Júnior; Lemgruber, 2022).

Ainda que exista discricionariedade, deve haver motivação razoável para a negativa da celebração do ANPC, ou seja, que demonstre que tal alternativa não tutelar adequadamente o interesse público no caso concreto. Tal dever foi evidenciado, aliás, no *caput* do art. 4º da Resolução do CNMP nº 306, de 11 de fevereiro de 2025. Para Freire Júnior e Lemgruber (2022), o investigado ou demandado tem, ao menos, o direito subjetivo de ter apreciada a possibilidade da celebração do acordo, tendo em vista a própria previsão legal de tal instituto e a solução pacífica como diretriz constitucional da atuação estatal. Por tal motivo, recusas infundadas ou desarrazoadas à celebração do ANPC são suscetíveis de controle pelo Poder Judiciário, dado que o interesse público tutelado não pertence aos legitimados à sua celebração (Lima; Gomes Júnior, 2022).

A propósito, em relação à interferência do Poder Judiciário no ANPC, o art. 17-B, § 1º, inciso III, da Lei nº 8.429/1992 demanda a sua homologação judicial, qualquer que seja o momento em que for celebrado, sendo condição de eficácia do ajuste (Gajardoni *et al.*, 2023). A exata medida em que tal atuação do juiz pode se dar, no entanto, suscita divergências.

De um lado, há quem entenda que o Poder Judiciário, na homologação do acordo, não pode interferir no conteúdo das cláusulas pactuadas. Nesse âmbito, o papel do juiz seria incentivar a solução consensual – provocando os legitimados a propô-lo ou a justificar a não proposição – e controlar a sua validade, verificando, por exemplo, a autonomia da vontade e a licitude das cláusulas pactuadas (Freire Júnior; Lemgruber, 2022). Do contrário, haveria um desvirtuamento da natureza do acordo enquanto negócio jurídico, ante a interferência na autonomia das vontades ali materializadas (Lima; Gomes Júnior, 2022). Assim, o órgão jurisdicional estaria vinculado aos negócios jurídicos válidos, cabendo-lhe apenas homologar o acordo para conferir-lhe eficácia.

Mesmo que a homologação judicial esteja, a princípio, restrita à análise dos pressupostos formais do acordo, da licitude e da voluntariedade do investigado ou demandado, excepcionalmente seria possível que o juiz exercesse certo controle sobre o seu conteúdo, negando a homologação ante a ostensiva desproporcionalidade das sanções aplicadas em face da gravidade do ato ímprobo (Castro, 2020).

Ainda assim, diante de eventual discordância do Poder Judiciário quanto à legalidade das cláusulas do acordo celebrado, aplicando-se analogicamente a disciplina do art. 28-A, § 5º, do Código de Processo Penal ao ANPC, deve haver a sua devolução às partes para reformulação, facultado ao membro do Ministério Público, nessa situação, insurgir-se contra a decisão, respeitada a sua independência funcional. Ou seja, mesmo quando discorde do conteúdo do ANPC, não é dado ao juiz substituir os celebrantes e estabelecer qual a sanção aplicável, sob pena de exercício indevido da função jurisdicional (Castro, 2020).

Diferentemente, Gajardoni *et al.* (2023) entendem que o Poder Judiciário deve controlar o conteúdo do ANPC, de modo a avaliar se foram observadas as diretrizes do art. 17-B, § 2º, da Lei nº

8.429/1992, pois: 1) o interesse em jogo não é meramente individual ou patrimonial; 2) apenas o juiz é capaz de analisar eventuais objeções apresentadas pelo ente lesado ou pelo Ministério Público quanto ao ANPC, analisando o seu conteúdo; 3) o Poder Judiciário deve obstar acordos contrários ao interesse público, que, por exemplo, sejam menos vantajosos do que o título executivo judicial estabelecido; e 4) a participação do juiz assegura a voluntariedade e a aceitação ciente do acordo por parte do investigado. Assim, aumentar-se-ia o controle sobre a tutela do interesse público.

É inegável a importância da participação judicial na celebração do ANPC para assegurar a eficácia e a licitude das suas cláusulas, bem como excepcionalmente, em casos teratológicos, provocar a sua estipulação segundo a proporcionalidade. Nada obstante, parece-nos que o papel do órgão jurisdicional deve ser, de fato, restrito a tais questões, não podendo adentrar a avaliação quanto à vantagem do ANPC ao interesse público, nem mesmo no intuito de controlar o seu conteúdo, modificar os seus termos, sob pena de desvirtuar o caráter transacional do acordo, fazendo surgir verdadeira heterocomposição.

Para além desses aspectos centrais da operacionalização do ANPC, observa-se que o art. 17-B da Lei nº 8.429/1992 não previu taxativamente as consequências que devem estar previstas no ANPC em razão da incidência em certa modalidade legal de improbidade administrativa e trouxe poucos detalhamentos quanto aos parâmetros que devem nortear a estipulação das suas cláusulas. No intuito de melhor uniformizar e orientar a atuação ministerial, o art. 6º da Resolução do CNMP nº 306, de 11 de fevereiro de 2025, enumerou elementos básicos que devem constar nos ANPCs celebrados por membro do Ministério Público.

Com isso, deixou-se margem de liberdade considerável para a estipulação das sanções e obrigações a serem cumpridas em face da prática de ato de improbidade administrativa, autorizando o exer-

cício de autonomia que é própria da transação e permitindo a criação da solução mais adequada às particularidades de cada caso. Ainda assim, essa margem de liberdade pode tornar desafiadora a eleição, dentre as diversas consequências possíveis, daquelas que são adequadas para tutelar o interesse público lesado no caso, até porque não há liberdade irrestrita para a estipulação das cláusulas do ANPC, seja em razão de princípios que vedam a atuação arbitrária do Poder Público, seja pelo compromisso dos legitimados ativos com a promoção da tutela adequada do interesse público, finalidade irrenunciável do ANPC. Diante disso, torna-se relevante refletir quanto ao processo de definição do conteúdo do ANPC, em termos de obrigações e sanções a serem nele previstas.

6. O conteúdo mínimo do ANPC

Nos incisos do *caput* do art. 17-B da Lei nº 8.429/1992, já estão previstos dois resultados que deverão necessariamente advir da celebração do ANPC: o integral ressarcimento do dano e a reversão à pessoa jurídica lesada da vantagem indevida obtida. Tal exigência, logicamente, é apenas aplicável a casos de enriquecimento ilícito ou prejuízo ao erário – ou seja, quando há algo a ser ressarcido ou revertido de fato; nessas hipóteses, a ausência de cláusulas prevendo esses deveres gera a nulidade da pactuação (Gajardoni *et al.*, 2023).

Há amplo consenso doutrinário no sentido de que a reparação dos danos e a perda de bens acrescidos ilicitamente ao patrimônio do agente não constituem verdadeiras sanções, já que voltadas apenas à reparação do *status quo ante* (Lima; Gomes Júnior, 2022). Assim, seriam aplicáveis pelo simples reconhecimento do ilícito, como consequências deste, independentemente, inclusive, da existência de dolo ou má-fé, exigida para a aplicação das sanções (Barbugiani; Cilião; Belmiro, 2021/2022). Por tal razão, a negociação possível nesse âmbito se restringe a questões procedimentais sobre como acontecerá a reparação do dano – tais

como o estabelecimento de prazos e a forma de cumprimento –, mas não atinge o valor a ser ressarcido e/ou revertido à pessoa jurídica lesada (Freire Júnior; Lemgruber, 2022; Martins Junior, 2022), o que, recentemente, veio a prever o § 4º do art. 6º da Resolução do CNMP nº 306, de 11 de fevereiro de 2025.

Vale destacar que a apuração do montante a ser ressarcido deve considerar o quanto já foi reparado em outras instâncias em que o mesmo fato tenha sido discutido, nos termos do § 6º do art. 12 da Lei nº 8.429/1992. A referida apuração, segundo pretendeu a Lei nº 14.230/2021, ao inserir o § 3º do art. 17-B, caberia ao Tribunal de Contas, o qual deveria ser ouvido no prazo de noventa dias durante as tratativas para a pactuação³.

Mesmo que esse parecer do Tribunal de Contas não venha a ser entendido como vinculante, fato é que a incerteza do montante devido não autoriza que as partes estabeleçam, conforme sua conveniência, o valor a ser ressarcido e/ou revertido, sob pena de violar indiretamente os incisos do *caput* do art. 17-B da Lei nº 8.429/1992 (Neves; Oliveira, 2022). Assim, verifica-se que a indenização integral do dano e a reversão da vantagem indevida obtida demandam, para serem efetivas, a apuração detalhada dos prejuízos causados pelo ato ímprobo.

Cumprir frisar que a Lei nº 8.429/1992 exige não apenas que o ANPC contenha cláusulas que estabeleçam a reparação do dano e a devolução da vantagem indevida à pessoa jurídica, mas também que tais resultados de fato ocorram. Diante disso, Neves e Oliveira (2022) sustentam que o inadimplemento dessas obrigações gerará, inevitavelmente, a invalidade do acordo, com o retorno ao estado anterior à pactuação, já que o ajuizamento de simples cumprimento da sentença homologatória para a execução desses

3 Tal dispositivo legal, ao tempo deste trabalho, encontra-se com a eficácia suspensa pela medida cautelar deferida na ADI nº 7.236/DF, sob a justificativa de que a obrigatoriedade da oitiva do Tribunal de Contas implica interferência indevida na autonomia funcional do Ministério Público e afeta a autonomia da própria Corte de Contas, à vista da previsão de prazo para manifestação.

valores colocaria o infrator em uma posição confortável – afinal, seria beneficiado com as sanções atenuadas firmadas no acordo mesmo deixando de cumprir parcialmente o avençado, quanto à reparação dos prejuízos. Diferentemente, o art. 19 da Resolução do CNMP nº 306, de 11 de fevereiro de 2025, prevê que o descumprimento do ANPC pelo investigado ou demandado acarreta a promoção da execução do título judicial acrescido das cláusulas cominatórias pactuadas, as quais podem ser tão gravosas ao agente ímprobo a ponto de afastar o risco de que lhe seja vantajosa a execução judicial do ANPC em razão de seu descumprimento.

Saliente-se, entretanto, que não basta a estipulação do ressarcimento do dano ou a perda dos bens no ANPC para a tutela do interesse público anticorrupção violado, já que, como visto, são meras consequências da ilicitude cometida. Ora, pactuar exclusivamente o ressarcimento do dano ou a perda dos bens implica, na prática, ignorar a ocorrência de ato ilícito de improbidade administrativa e premiar o enriquecimento sem justa causa (Martins Junior, 2022). Nota-se que isso constituiria indevido estímulo à prática de improbidade administrativa, tornando-a vantajosa, pois, se descoberta, importaria apenas a reparação dos prejuízos causados para o retorno ao *status quo ante* (Barbugiani; Cilião; Belmiro, 2021/2022).

Logo, os resultados previstos nos incisos do *caput* do art. 17-B da Lei nº 8.429/1992 revelam apenas parte do conteúdo mínimo, indispensável, do ANPC, que, por sua vez, é também integrado por disposições punitivas. Afinal, ante a função essencialmente sancionatória da Lei nº 8.429/1992, impõe-se a previsão, no ANPC, de ao menos uma das sanções normativamente previstas para a prática de ato de improbidade, contidas no art. 12 da Lei nº 8.429/1992 e no art. 15 c/c art. 37, § 4º, da Constituição Federal (Barbugiani; Cilião; Belmiro, 2021/2022; Freire Júnior; Lemgruber, 2022; Lima; Gomes Júnior, 2022)⁴.

4 Entendendo de forma diferente, no sentido de que a Lei nº 8.429/1992 não condiciona a validade do ANPC à previsão de sanções, estão Gajardoni *et al* (2023). Ainda assim, os autores entendem que a não previsão de qualquer sanção ocorre em hipóteses

A necessidade de estipulação de uma sanção legal no acordo é tão veemente que, para Martins Junior (2022), a sua ausência implica objeto ilícito e imoral, o que levaria, portanto, à invalidade da pactuação. Sustentando tal posicionamento a partir da Constituição Federal, Freire Júnior e Lemgruber indicam que:

Se o constituinte originário, por sua soberania, determinou que os atos de improbidade administrativa geram suspensão dos direitos políticos, perda da função pública, indisponibilidade dos bens e ressarcimento ao erário, admitindo que o legislador ordinário regulamentasse apenas a “forma e a gradação” das sanções, a única leitura possível da atual redação do art. 17-B, incisos I e II, da Lei 8.429/1992, é aquela efetuada em conjunto com o art. 12 da mesma Lei, ou seja, negociação do ressarcimento do dano acrescido de uma das sanções do art. 12 (Freire Júnior; Lemgruber, 2022, p. 384).

Para Lima e Gomes Júnior (2022), o princípio da indisponibilidade do interesse público retira do âmbito da discricionariedade regada do Ministério Público e da pessoa jurídica lesada a possibilidade de isentar o infrator do cumprimento de medida sancionatória.

A nosso ver, tais razões evidenciam que a estipulação de, ao menos, uma das sanções legais previstas também constitui o conteúdo mínimo do ANPC, a despeito de os arts. 3º, *caput*, e 6º, inciso IX, da Resolução do CNMP nº 306, de 11 de fevereiro de 2025, sugerirem que a sujeição do investigado ou demandado às sanções dispostas na Lei nº 8.429/1992 não é obrigatória.

Apesar de assim entendermos, destaca-se que a prática de ato de improbidade administrativa não tem por efeito automático a cominação ao infrator, no ANPC, de todas as sanções legais previstas. De fato, a avaliação quanto à intensidade da medida sancionatória deve ser realizada a partir do princípio da proporcionalidade,

excepcionalíssimas.

a cargo, num primeiro momento, dos proponentes do acordo. Como se vê, a responsabilidade pela resposta sancionatória, no ANPC, é transferida do juiz para os legitimados ativos (Martins Junior, 2022), os quais, a despeito de possuírem certa liberdade para dispor sobre as consequências da prática do ato ímprobo à luz do caso concreto, não podem negligenciar o dever de motivação ínsito a tal análise (Castro, 2020; Lima; Gomes Júnior, 2022).

O princípio da proporcionalidade prescreve a gradação das sanções pactuadas no ANPC, de modo a se obter uma solução compatível com a vedação tanto do excesso por parte do Poder Público, quanto da proteção insuficiente (Martins Junior, 2022). Assim, a sua aplicação exige a análise mais acurada do caso concreto, visando a tutelar adequadamente o interesse público lesado e, por outro lado, a individualizar a sanção ao infrator (Freire Júnior; Lemgruber, 2022).

Além disso, o princípio da proporcionalidade deve nortear a busca pelo equilíbrio entre as concessões de cada uma das partes, de modo a incentivar o infrator a aderir à pactuação sem, com isso, conferir-lhe benefícios excessivos (Lane, 2019), deixando de tutelar adequadamente o interesse público lesado. Em outras palavras, o acordo deve assegurar que a prática de ilícitos não seja compensatória e, ainda, ser a opção mais vantajosa tanto para o infrator quanto para a coletividade:

O acordo deve ser sempre sopesado com a ideia de que a infração nunca deve compensar. Isto é, o acordo não deve implicar uma facilidade para o infrator, que, assim, comete a infração e depois busca a composição com o Poder Público para abrandar a sanção, de modo que praticar o ato infracional compense. Caso o sistema incentivasse esse tipo de atuação, certamente haveria um desvio de finalidade dos instrumentos consensuais, esvaziando a sua função primordial de prevenção de ilícitos. Por isso, deve-se criar um programa de consensualidade baseado em um sistema de incentivos às composições, desde que estas não pro-

porcionem ganhos excessivos e indevidos para os próprios infratores. De toda forma, a busca pela cooperação e acordo com o Poder Público deve trazer benefícios maiores do que a sua não realização. De nada resultará uma política pública de consensualidade que não tenha atratividade suficiente, tornando-se um mecanismo obsoleto, sem expressividade e sem que atinja a finalidade necessária. (Lane, 2019, p. 269-270).

Indo ao encontro do dever de proporcionalidade das cláusulas do acordo em relação ao caso concreto, o § 2º do art. 17-B da Lei nº 8.429/1992 estabelece parâmetros que deverão ser considerados na avaliação acerca de quais sanções serão previstas no ANPC, quais sejam: a personalidade do agente, a natureza, as circunstâncias, a gravidade e a repercussão social do ato de improbidade, bem como as vantagens, para o interesse público, da rápida solução do caso. Além desses, os fatores elencados no art. 2º da Resolução do CNMP nº 306, de 11 de fevereiro de 2025, igualmente importam para tal finalidade, conforme denota a parte final do inciso IX do art. 6º do ato normativo.

A correlação entre a modalidade de ato ímprobo e as penalidades aplicáveis prevista no art. 12 de tal diploma legal também serve de orientação à estipulação das cláusulas sancionatórias no acordo, embora não limite a liberdade das partes de convencionar quanto a isso. Com efeito, o espaço para o exercício da autonomia na celebração do ANPC é tal que se admite até mesmo a estipulação de sanções atípicas. Evidentemente, não há margem irrestrita para a pactuação de sanções extralegais, haja vista a necessária observância à integridade do ordenamento jurídico (legislação, regulamentações e precedentes judiciais) e à reserva de jurisdição (Freire Júnior; Lemgruber, 2022).

Respeitados tais preceitos, autoriza-se que o ANPC preveja, por exemplo, sanções diferentes com finalidades semelhantes às das dispostas em lei. Ilustram bem essa possibilidade os exemplos de sanções atípicas trazidos por Gajardoni *et al.* (2023), tais como

o afastamento, por certo período, de atividade profissional ou econômica utilizada para a prática do ato ímprobo e a assunção da obrigação de não ocupar certo cargo público ou privado.

Aliás, a própria Lei nº 8.429/1992, em seu art. 17-B, § 6º⁵, autoriza a fixação, no ANPC, de sanção não prevista no art. 12 da Lei nº 8.429/1992 contra a pessoa jurídica investigada. Igualmente prevê tal autorização o art. 7º da Resolução do CNMP nº 306, de 11 de fevereiro de 2025, expressamente tratando da possibilidade de se avençar, no ANPC, o compromisso de reparação de dano moral coletivo em caso de grave ofensa à moralidade administrativa.

Pelo até então exposto, tem-se que, na tarefa de previsão de sanções no ANPC, é preciso avaliar cuidadosamente a oportunidade da fixação de cada penalidade, já que se deve estimular infrator a celebrá-lo sem que se abra mão do interesse público envolvido. Nesse âmbito, a maior margem de liberdade para a previsão de sanções no ANPC é limitada pelo princípio da proporcionalidade, que prescreve a sua compatibilidade com as circunstâncias do caso concreto, sem, todavia, proibir a pactuação em torno de certas sanções. Ainda assim, alguns questionam se seria admissível que o ANPC disponha sobre a aplicação da suspensão dos direitos políticos e da perda da função pública, o que será tratado a seguir.

7. Suspensão de direitos políticos e perda da função pública: limites ao ANPC?

A controvérsia acerca da previsão, no ANPC, da perda da função pública e da suspensão dos direitos políticos gira em torno da possibilidade de tais sanções serem aplicadas sem o devido processo legal, que culmine em sentença condenatória por ato de

5 “O acordo a que se refere o *caput* deste artigo poderá contemplar a adoção de mecanismos e procedimentos internos de integridade, de auditoria e de incentivo à denúncia de irregularidades e a aplicação efetiva de códigos de ética e de conduta no âmbito da pessoa jurídica, se for o caso, bem como de outras medidas em favor do interesse público e de boas práticas administrativas” (Brasil, 1992).

improbidade administrativa, ante a previsão do *caput* do art. 20 da Lei nº 8.429/1992⁶, e, especialmente em relação à suspensão dos direitos políticos, da capacidade de o cidadão renunciar, ainda que temporariamente, a esses direitos.

Entendendo pela disponibilidade do agente ímprobo quanto a todas as sanções cíveis, administrativo-funcionais e políticas, estão Lima e Gomes Júnior (2022), os quais sustentam que a margem de liberdade conferida ao infrator para celebrar ou não o acordo com tais cláusulas, aliado ao seu controle judicial posterior, e a inexistência de impedimentos constitucionais ou legais expressos para tanto legitimariam a inserção das sanções de perda da função e da suspensão dos direitos políticos no acordo, sem qualquer violação ao devido processo legal. Quanto a isso, esclarecem o seguinte:

O art. 15 da Constituição Federal estabelece quais são as causas de perda e de suspensão dos direitos políticos. E em seu inciso IV prevê que uma das hipóteses ocorre nos casos de “improbidade administrativa, nos termos do art. 37, § 4º” (BRASIL, 1988). Note-se que o constituinte não condicionou a aplicação da sanção ao trânsito em julgado da decisão condenatória. E ainda fez alusão ao art. 37, § 4º, da Constituição, que diz caber ao legislador definir a forma e gradação da aplicação das sanções de improbidade administrativa. Vem o legislador e estabelece, no chamado “Pacote Anticrime”, a possibilidade de celebração de acordo em matéria de improbidade administrativa, sem estipular nenhuma limitação. Para não deixar dúvidas, advém a recente Lei nº 14.230/2021 [...] e, novamente, não estabelece qualquer limite em termos de sanções no Acordo de Não Persecução Cível. A conclusão, então, é de que se a intenção fosse retirar esse grupo de sanções da esfera de negociação das partes, o legislador o teria feito em ao menos uma das duas mais recentes oportunidades que teve para fazê-lo. Se não o fez, é porque contemplou tacitamente a hipótese. Nunca é demais lembrar que nenhum direito fundamental é absoluto.

6 “A perda da função pública e a suspensão dos direitos políticos só se efetivam com o trânsito em julgado da sentença condenatória” (Brasil, 1992).

Dessa perspectiva, aplicada ao Acordo de Não Persecução Cível, redundaria a ideia de um ajuste em que se relativizam determinados direitos fundamentais à vista de outros que, à luz da solução do caso concreto, encerram maior densidade e, como tal, merecem preponderância (Lima; Gomes Júnior, 2022, p. 212).

Freire Júnior e Lemgruber (2022) e Gajardoni *et al.* (2023) também destacam que a centralidade da autonomia do infrator permite a previsão, no ANPC, de qualquer sanção, inclusive a perda da função pública e a suspensão de direitos políticos. Afinal, “na resolução consensual, o fato gerador da aplicação da sanção, na última etapa, é o consentimento do infrator em autolimitar posições jurídicas de direitos fundamentais suas” (Freire Júnior; Lemgruber, 2022, p. 358).

Assim, o *caput* do art. 20 da Lei nº 8.429/1992 só se aplicaria no caso de solução adjudicada do conflito, quando tais sanções são impostas, de fato, ao acusado, mas não quando ele próprio consente com a aplicação dessas reprimendas (Gajardoni *et al.*, 2023). Nesse contexto, tal dispositivo legal serviria apenas para limitar a concessão de tutelas provisórias que implicassem, desde logo, a suspensão dos direitos políticos e a perda da função pública, não vedando, portanto, a negociação de tais sanções em acordo (Lima; Gomes Júnior, 2022).

Por outro lado, há quem sustente que a vedação contida no *caput* do art. 20 da Lei nº 8.429/1992 é intransponível, até mesmo na celebração do ANPC. Afinal, o legislador nada alterou no teor de tal dispositivo, mesmo podendo fazê-lo no Pacote Anticrime para autorizar expressamente a aplicação da perda da função pública e da suspensão de direitos políticos por meio do ANPC (Barbugiani; Cilião; Belmiro, 2021/2022).

Diante dessas razões, a discussão interpretativa em torno do *caput* do art. 20 da Lei nº 8.429/1992 – se constitui ou não limite à celebração do ANPC –, conduz à reflexão da própria finalidade de tal

dispositivo legal. Nesse sentido, é possível vislumbrar que o seu propósito seja preservar o cargo ou mandato do investigado ou demandado – afinal, é aprovado em concurso público ou vencedor de pleito eleitoral –, de modo a assegurar a presunção de legitimidade do exercício do cargo/mandato e a própria presunção de inocência garantida pela Constituição Federal (Castro, 2020).

Ainda, analisando o *caput* do artigo em cotejo com os seus parágrafos, que autorizam a adoção de uma medida cautelar de afastamento do agente público do exercício do cargo, do emprego ou da função, parece ficar ainda mais evidente o intuito do *caput* de evitar o cumprimento antecipado de eventual sanção de perda da função ou de suspensão de direitos políticos. Ora, segundo o dispositivo legal, antes de haver a condenação transitada em julgado por ato de improbidade, seria apenas possível afastar o investigado ou demandado do cargo ou mandato, sem prejuízo da sua remuneração e por tempo determinado (no máximo, noventa dias), o que, em última análise, protege o cargo ou mandato ocupado.

Assim, a razão de ser do *caput* do art. 20 da Lei nº 8.429/1992 está intrinsecamente relacionada à solução adjudicada do litígio, na qual a aplicação de sanções somente pode ocorrer após a certeza do cometimento do ato ímprobo, que se dá com o trânsito em julgado da sentença condenatória. Considerando, pois, tal finalidade, parece, de fato, não existir óbice a que o agente, que seria o beneficiário da presunção de legitimidade do exercício do cargo/mandato e da presunção de inocência, exercendo a sua autonomia, abra mão delas e aceite a pactuação, no ANPC, das sanções de perda da função pública e de suspensão de direitos políticos.

Com isso, ao que se entende, afastam-se, definitivamente, os óbices à previsão da perda da função pública no ANPC. Vale apenas adicionar que, ainda que o direito ao trabalho seja um direito fundamental (art. 6º da Constituição Federal), é plenamente possível ao indivíduo optar por deixar de trabalhar. Trazendo essa lógica

para o serviço público, a ausência de obstáculos a tal sanção fica mais evidente ao se rememorar que o agente pode, livremente, requerer a exoneração do seu cargo ou renunciar ao seu mandato.

Ainda, somente a fim de afastar outras cogitadas limitações ao estabelecimento da perda da função pública no ANPC, saliente-se que a regra contida no art. 12, § 1º, da Lei nº 8.429/1992⁷ veio, de certa forma (já que só autoriza o juiz a estender a sanção para outros vínculos do infrator com o Poder Público na hipótese do art. 12, inciso I), na contramão do entendimento majoritário, doutrinário e jurisprudencial, de que tal sanção poderia atingir todos os vínculos do agente com a Administração Pública (Lima; Gomes Júnior, 2022). A despeito disso, essa previsão legal não pode restringir a manifestação de vontade do infrator que consente com a aplicação da sanção a outros vínculos, de modo que não incide na celebração do ANPC (Lima; Gomes Júnior; 2022; Gajardoni *et al.*, 2023).

Cumprе destacar que, no nosso entender, não é lógico restringir a perda da função pública apenas ao cargo em que foi praticado o ato ímprobo. Isso porque tal prática denota a inidoneidade do agente para atuar junto à máquina pública estatal em geral, em vista do descumprimento da pauta ética que deve nortear a atuação dos agentes públicos, cujos atos e vontade, em última análise, consubstanciam os atos e a vontade da própria Administração Pública.

Em relação ao estabelecimento da suspensão dos direitos políticos no ANPC, nada obstante ter sido afastada a aplicação do *caput* do art. 20 da Lei nº 8.429/1992 ao acordo, o caráter fundamental dos direitos políticos, conferido pela Constituição Federal de 1988, ainda gera entendimentos contrários à previsão dessa sanção no ANPC.

7 Ao tempo deste trabalho, tal dispositivo legal se encontrava com vigência suspensa em razão de medida cautelar deferida na ADI nº 7.236/DF pelo Ministro Relator Alexandre de Moraes, que confirmou seu entendimento pela inconstitucionalidade do art. 12, § 1º, da Lei nº 8.429/1992 em voto proferido em 16 de maio de 2024. Nada obstante, o julgamento da ADI nº 7.236/DF se encontra suspenso, em razão do pedido de vista do Ministro Gilmar Mendes.

Nesse sentido, Barbugiani, Cilião e Belmiro (2021/2022) chamam a atenção para o fato de que os direitos políticos são direitos-deveres e que a sua limitação apenas pode ocorrer por meio da Constituição Federal, o que não foi flexibilizado pelo entendimento do Supremo Tribunal Federal⁸ quanto às novas hipóteses legais de inelegibilidade da Lei Complementar nº 135/2010, que somente tratam de uma espécie de direito político (capacidade eleitoral passiva). Os autores afirmam, também, que permitir acordo sobre a suspensão de direitos políticos abre margem para revanchismos partidários, considerando a participação da pessoa jurídica lesada no ANPC, já que poderia ser instrumento para o chefe do Poder Executivo do ente federativo “eliminar” adversários políticos que cometam ato ímprobo. Além disso, sustentam que a suspensão de direitos políticos somente seria cabível para os atos de improbidade administrativa graves, com grande repercussão social, ou quando a personalidade do agente for tal, que recomende o seu afastamento da vida política, casos que, por sua seriedade, já se revelam incompatíveis com a celebração do ANPC, demandando ação judicial.

Todavia, tais reticências à pactuação da suspensão dos direitos políticos parecem não subsistir quando considerado o protagonismo da autonomia, fundada no direito geral de liberdade, do agente ímprobo de aceitar ou não as cláusulas do ANPC, aliado à ausência de norma que a vede absolutamente.

Com efeito, ao prever as hipóteses de suspensão de direitos políticos, a Constituição Federal estabeleceu, expressamente, como sua causa, a “improbidade administrativa, nos termos do art. 37, § 4º” (Brasil, 1988). Pelo teor do inciso V do art. 15 da Constituição Federal, nota-se que não há a exigência de condenação judicial para tal efeito, o que é reforçado pelo fato de que, no inciso III do mesmo dispositivo constitucional, está expressa a necessidade de condenação transitada em julgado para que os agentes que praticam ilícitos *penais* sofram a suspensão de seus

8 Vide julgamento conjunto das Ações Declaratórias de Constitucionalidade nº 29 e 30 e da Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 4.578.

direitos políticos. Em outras palavras, o estabelecimento dessa sanção no ANPC tem amparo constitucional, visto que a própria Constituição Federal elege a improbidade administrativa como causa de suspensão de direitos políticos.

Ainda, se a Lei nº 8.429/1992, regulamentando o art. 37, § 4º, da Constituição Federal, autoriza a celebração de ANPC e não proíbe a disposição sobre a suspensão de direitos políticos, nem mesmo em casos de lesão grave ao interesse público, deve-se entender que esta é possível, pois “não é a fundamentalidade de uma parcela do direito à cidadania que elimina a funcionalidade da convenção nesse particular” (Martins Junior, 2022, p. 343).

Cumprе recordar que é plenamente possível a limitação de direitos fundamentais, sobretudo quando em choque com outros interesses e garantias igualmente assegurados pela Constituição Federal, tal qual o é a probidade da Administração Pública. Nesse sentido, e considerando a solução consensual de conflitos, vale trazer à tona não só a perspectiva do indivíduo, que encontra na sua dignidade humana o fundamento para exercer a autonomia para decidir, assessorado por defesa técnica, quanto à aceitação ou não de tal sanção pelos atos ilícitos que praticou, mas também a perspectiva do Estado, que, ao passo que deve respeito aos direitos fundamentais dos infratores, tem o dever de salvaguardar bens jurídicos pertencentes à coletividade de modo eficiente, sob pena de sua proteção insuficiente (Castro, 2020).

Ainda em relação à sanção de suspensão de direitos políticos, deve-se ter em mente que ela não implica supressão absoluta de direitos fundamentais, mas tão somente da a suspensão do seu exercício, com justificativa constitucional, por prazo determinado. Assim, ao que se entende, a aplicação dessa sanção não atinge o núcleo essencial dos direitos políticos dos agentes ímprobos, já que estes estarão resguardados, ainda que não possam ser exercidos temporariamente.

Quanto aos possíveis riscos de interferência, na celebração do ANPC, de interesses políticos, saliente-se que, mesmo quando proponente do acordo, a pessoa jurídica lesada pelo ato ímprobo não atuará sozinha, em face do investigado ou demandado, na celebração do ANPC. Conforme já exposto, o Ministério Público, necessariamente, intervirá na celebração de todos os ANPCs, seja como seu proponente, seja como fiscal da lei, quando poderá avaliar as informações acerca do ato ímprobo e as cláusulas do acordo. Além disso, o acordo será analisado, invariavelmente, pelo Poder Judiciário, sendo certo que o órgão judicial a quem o ANPC for levado à apreciação, ante a absoluta desproporcionalidade das sanções pactuadas em face do ato ímprobo, poderá, ainda que excepcionalmente, rejeitar a sua homologação.

Assim, a obrigatória atuação de outros órgãos do sistema de justiça na celebração do ANPC, se não as neutraliza, contribui para dificultar as influências políticas na pactuação da suspensão dos direitos políticos, tornando mínima a probabilidade de o ANPC servir para revanchismos partidários, o que faz disso um motivo desarrazoado para impedir a previsão de tal sanção no acordo.

Diante do exposto, evidencia-se que a fundamentalidade dos direitos políticos não impõe óbices à pactuação da sua suspensão no ANPC, tampouco o conteúdo político de tais direitos impõe riscos de desvirtuamento da finalidade do acordo pela participação do ente público lesado na sua celebração.

Por fim, é interessante tecer breves comentários acerca do entendimento segundo o qual seria vedada a celebração do ANPC nos casos abarcados pela alínea “I” do inciso I do art. 1º da Lei Complementar nº 64/1990. O referido dispositivo legal estabelece, como hipótese de inelegibilidade, a condenação à suspensão dos direitos políticos, em decisão judicial transitada em julgado ou proferida por órgão judicial colegiado, por ato doloso de improbidade administrativa que importe lesão ao patrimônio público e enriquecimento ilícito, pelo prazo de oito anos após o cumpri-

mento da pena. Portanto, extrai-se que a existência de decisão judicial condenatória por ato de improbidade administrativa é pressuposto para a configuração dessa hipótese de inelegibilidade. Assim, não estaria precisamente configurada a inelegibilidade nos termos legais, caso se opte pela celebração do ANPC.

Diante disso, alguns sustentam a impossibilidade de celebrar o ANPC caso a conduta do agente ímprobo importe enriquecimento ilícito ou lesão ao patrimônio público, pois não seria dado ao Ministério Público e ao ente jurídico interessado livrar o infrator de eventual inelegibilidade ao decidir quais casos seriam solucionados pela via consensual (e ainda considerando que o ANPC não necessariamente conterá cláusula de suspensão de direitos político) e, por outro lado, quais seriam submetidos à solução adjudicada, sujeitando, assim, o agente ímprobo à condenação à suspensão de direitos políticos que, ao fim, importaria inelegibilidade, nos termos da alínea “I” do inciso I do art. 1º da Lei Complementar nº 64/1990.

Todavia, a Lei nº 8.429/1992 não estabelece qualquer limite aos atos de improbidade administrativa que possam ser objeto de ANPC, de modo que tal vedação à celebração do ANPC não deve subsistir, sob pena de esvaziar a própria previsão da solução consensual de conflitos (Lima; Gomes Júnior, 2022). Além disso, vale notar que não é porque a conduta importa enriquecimento ilícito ou prejuízo ao erário que será aplicada a sanção de suspensão de direitos políticos, mesmo no âmbito da solução adjudicada, visto que as sanções enumeradas nos incisos do art. 12 da Lei nº 8.429/1992 “podem ser aplicadas isolada ou cumulativamente” (Brasil, 1992). Assim, a prática de tais atos não levará, necessariamente, à configuração da hipótese de inelegibilidade prevista na alínea “I” do inciso I do art. 1º da Lei Complementar nº 64/1990.

Ainda, sem adentrar a discussão quanto a se a alínea “I” do inciso I do art. 1º da Lei Complementar nº 64/1990 determina (Martins

Junior, 2022) ou apenas recomenda (Freire Júnior; Lemgruber, 2022) a estipulação da suspensão de direitos políticos no ANPC, não se pode olvidar que a inelegibilidade designa a capacidade eleitoral passiva, ou seja, um entre os demais direitos políticos. Assim, tendo em vista a possibilidade de previsão da suspensão de direitos políticos no ANPC, é evidente que a celebração do acordo poderia modular essa sanção de modo a alcançar o intento da alínea “I” do inciso I do art. 1º da Lei Complementar nº 64/1990, afastando da arena política certo agente ímprobo por tempo determinado. Portanto, a Lei Complementar nº 64/1990 não constitui obstáculo à celebração em si do ANPC.

8. Conclusão

O presente trabalho teve por objetivo compreender aspectos centrais da operacionalização do ANPC para além do simples texto legal, contribuindo com reflexões acerca do seu conteúdo e dos eventuais limites à sua aplicação. Para tanto, elegeu como premissas a probidade administrativa como interesse público e a compatibilidade de instrumentos consensuais de solução de conflitos com o combate à improbidade administrativa.

Com isso, verificou-se que a probidade administrativa recebeu forte proteção com a Constituição Federal de 1988, a qual previu graves sanções aplicáveis aos agentes ímprobos e também possui tutela legal específica na Lei nº 8.429/1992, o que permite inseri-la no que Oliveira (2021) designa como interesse público anticorrupção.

Indo adiante, apurou-se que a consensualidade, como método de solução de conflitos, ganhou expressividade por trazer um contraponto às deficiências do processo judicial litigioso, promovendo celeridade e eficiência à solução de conflitos, inclusive no bojo do direito administrativo sancionador. Nesse sen-

tido, destacou-se que a adoção de instrumentos consensuais não viola os princípios da supremacia e da indisponibilidade do interesse público, basilares ao regime jurídico administrativo, mas, em verdade, vai ao encontro deles, em virtude da sua aptidão para propiciar a tutela mais adequada ao interesse público lesado no caso concreto.

A partir de tais premissas, procedeu-se à análise da disciplina legal do ANPC em cotejo com reflexões doutrinárias, explicitando aspectos centrais que devem ser considerados na sua operacionalização. Nesse âmbito, investigou-se, especialmente, a estipulação de obrigações e sanções no acordo, ante a sucinta disposição legal quanto a isso no art. 17-B da Lei nº 8.429/1992.

Com isso, foi possível extrair o integral ressarcimento do dano e a reversão à pessoa jurídica lesada da vantagem indevida obtida como obrigações que devem, necessariamente, constar no ANPC, haja vista propiciarem o retorno ao *status quo ante*, sendo, pois, parte de seu conteúdo mínimo. Ainda, verificou-se que o conteúdo mínimo do ANPC deve também ser integrado por, ao menos, uma das sanções legais previstas pela prática de ato ímprobo, cuja escolha deve dar-se com base no princípio da proporcionalidade, que limita a margem de liberdade para a estipulação de sanções no ANPC ao determinar a sua compatibilidade com o caso concreto e com a proteção suficiente do interesse público.

Por fim, constatou-se que não há qualquer limitação legal ou constitucional à previsão das sanções de suspensão de direitos políticos e de perda da função pública no ANPC, sendo a aplicação de tais penalidades respaldada pelo próprio consentimento do infrator, o que, em última análise, representa o exercício da autonomia própria da adoção dos meios de solução consensual de conflitos.

9. Referências

BARBUGIANI, Fernando Augusto Sormani; CILIÃO, Éllen Crissiane de Oliveira; BELMIRO, Thainá de Paula. Os limites negociais materiais e processuais na improbidade administrativa: o acordo de não persecução cível e o negócio jurídico processual. *Revista Gralpa Azul*: periódico científico da Escola Judicial do Paraná – EJUD/Tribunal de Justiça do Estado do Paraná – TJPR, Curitiba, v. 1, n. 9, p. 19-35, dez. 2021/jan. 2022. Disponível em: <https://ejud.tjpr.jus.br/documents/13716935/60219330/Revista%20Gralpa%20Azul%20ed%209.pdf/61e96c49-9acd-1fb9-036e-ee109f8dfe6c?t=1643301444206>. Acesso em: 5 maio 2024.

BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Brasília, DF: Presidência da República, 1988. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 2 jun. 2025.

BRASIL. *Lei Complementar nº 64, de 18 de maio de 1990*. Estabelece, de acordo com o art. 14, § 9º da Constituição Federal, casos de inelegibilidade, prazos de cessação, e determina outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 1990. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp64.htm. Acesso em: 2 jun. 2025.

BRASIL. *Lei nº 8.429, de 2 de junho de 1992*. Dispõe sobre as sanções aplicáveis em virtude da prática de atos de improbidade administrativa, de que trata o § 4º do art. 37 da Constituição Federal; e dá outras providências. Rio de Janeiro: Presidência da República, 1992. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8429.htm. Acesso em: 2 jun. 2025.

BRASIL. *Lei nº 12.846, de 1º de agosto de 2013*. Dispõe sobre a responsabilização administrativa e civil de pessoas jurídicas pela prática de atos contra a administração pública, nacional ou estrangeira, e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 2013. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2013/lei/l12846.htm. Acesso em: 2 jun. 2025.

BRASIL. *Lei nº 13.140, de 26 de junho de 2015*. Dispõe sobre a mediação entre particulares como meio de solução de controvérsias e sobre a autocomposição de conflitos no âmbito da administração pública; altera a Lei nº 9.469, de 10 de julho de 1997, e o Decreto nº 70.235, de 6 de março de 1972; e revoga o § 2º do art. 6º da Lei nº 9.469, de 10 de julho de 1997. Brasília, DF: Presidência da República, 2015. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/l13140.htm. Acesso em: 2 jun. 2025.

BRASIL. *Lei nº 13.964, de 24 de dezembro de 2019*. Aperfeiçoa a legislação penal e processual penal. Brasília, DF: Presidência da República, 2019. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/lei/l13964.htm. Acesso em: 2 jun. 2025.

BRASIL. *Medida Provisória nº 703, de 18 de dezembro de 2015*. Altera a Lei nº 12.846, de 1º de agosto de 2013, para dispor sobre acordos de leniência. Brasília, DF: Presidência da República, 2015. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/Mpv/mpv703.htm#:~:text=MEDIDA%20PROVIS%C3%93RIA%20N%C2%BA%20703%20DE%2018%20DE%20DEZEMBRO%20DE%202015.&text=Altera%20a%20Lei%20n%C2%BA%2012.846,dispor%20sobre%20acordos%20de%20leni%C3%Aancia.&text=IV%20%2D%20o%20comprometimento%20da%20pessoa,de%20mecanismos%20internos%20de%20integridade. Acesso em: 2 jun. 2025.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. *Manual de Direito Administrativo*. 38. ed., rev., atual. e ampl. Barueri: Atlas, 2024. *E-book*.

CASTRO, Renato de Lima. Acordo de Não Persecução Cível na Lei de Improbidade Administrativa. *Revista do Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro*, Rio de Janeiro, n. 77, p. 209-235, jul./set. 2020. Disponível em: https://www.mprj.mp.br/documents/20184/1904662/Renato_de_Lima_Castro.pdf. Acesso em: 10 jul. 2024.

CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO. *Resolução nº 179, de 26 de julho de 2017*. Regulamenta o § 6º do art. 5º da Lei nº 7.347/1985, disciplinando, no âmbito do Ministério Público, a tomada do compromisso de ajustamento de conduta. Brasília, DF: Conselho Nacional do Ministério Público, 2017. Disponível em: <https://www.cnmp.mp.br/portal/atos-e-normas/norma/5275>. Acesso em: 2 jun. 2025.

CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO. *Resolução nº 306, de 11 de fevereiro de 2025*. Regulamenta o artigo 17-B da Lei n.º 8.429/1992, disciplinando, no âmbito do Ministério Público, o acordo de não persecução civil. Brasília, DF: Conselho Nacional do Ministério Público, 2025. Disponível em: <https://www.cnmp.mp.br/portal/atos-e-normas/norma/11513/>. Acesso em: 2 jun. 2025.

DINIZ, Cláudio Smirne; CAMBI, Eduardo. Solução extrajudicial de conflitos na proteção do patrimônio público e da probidade administrativa. *Revista dos Tribunais*, São Paulo, v. 994, p. 49-69, ago. 2018.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito Administrativo*. 36. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2024. *E-book*.

FREIRE JÚNIOR, Américo Bedê; LEMGRUBER, Letícia. Os acordos de não persecução penal e cível: permissões e vedações. In: CUNHA, Rogério Sanches; BARROS, Francisco Dirceu; SOUZA, Renee do Ó; CABRAL, Rodrigo Ferreira Leite (coord.). *Acordos de não Persecução Penal e Cível*. 2. ed., rev., ampl. e atual. São Paulo: Editora Juspodivm, 2022. p. 351-391.

GAJARDONI, Fernando da Fonseca; FRANCO, Fernão Borba; CRUZ, Luana Pedrosa de Figueiredo; GOMES JUNIOR, Luiz Manoel; FAVRETO, Rogerio. *Comentários à nova Lei de Improbidade Administrativa*. 4. ed. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2023. *E-book*.

GARCIA, Emerson. A Consensualidade no Direito Sancionador Brasileiro: Potencial de Incidência no Âmbito da Lei nº 8.429/1992. *Revista do Ministério Público do Rio de Janeiro*, Rio de Janeiro, nº 66, p. 29-82, out./dez. 2017. Disponível em: https://www.mprj.mp.br/documents/20184/1246489/Emerson_Garcia.pdf. Acesso em: 5 maio 2024.

GARCIA, Emerson; ALVES, Rogério Pacheco. *Improbidade administrativa*. 8. ed. São Paulo: Saraiva, 2014.

LANE, Renata. Consensualidade no Direito Administrativo Sancionador: uma outra forma de atuação do poder punitivo estatal. In: OLIVEIRA, José Roberto Pimenta (coord.). *Direito Administrativo Sancionador: estudos em homenagem ao Professor Emérito da PUC/SP Celso Antônio Bandeira de Mello*. São Paulo: Malheiros, 2019. p. 262-285.

LIMA, Diogo Araújo de; GOMES JÚNIOR, Luiz Manoel. *Acordo de não persecução cível: aspectos teóricos e práticos: com as alterações da Lei nº 14.230, de 25 de outubro de 2021*. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2022.

MARTINS JUNIOR, Wallace Paiva. Acordo de Não Persecução Civil. In: CUNHA, Rogério Sanches; BARROS, Francisco Dirceu; SOUZA, Renee do Ô; CABRAL, Rodrigo Ferreira Leite (coord.). *Acordos de não Persecução Penal e Cível*. 2. ed., rev., ampl. e atual. São Paulo: Editora Juspodivm, 2022. p. 351-391.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. *Curso de Direito Administrativo*. 32. ed., rev. e atual. São Paulo: Malheiros Editores, 2015.

MELLO, Shirlei Silmara de Freitas; CAMPOS, Daniela Almeida. Consensualidade como modo alternativo de exercício da pretensão punitiva estatal no processo administrativo sancionador. *Revista de Direito Administrativo e Infraestrutura*, São Paulo, v. 5, n. 17, paginação irregular, 2021. Disponível em: <https://www.revistadoatribunais.com.br/>. Acesso em: 6 maio 2024.

NEVES, Daniel Amorim Assumpção; OLIVEIRA, Rafael Carvalho Rezende. *Improbidade administrativa: direito material e processual*. 9. ed., rev. e atual. Rio de Janeiro: Forense, 2022.

OLIVEIRA, José Roberto Pimenta. Razoabilidade, proporcionalidade e probidade administrativa: tutela adequada do interesse público anticorrupção. In: MARRARA, Thiago (coord.) *Princípios de Direito Administrativo*. 2. ed., rev., ampl. e atual. Belo Horizonte: Editora Fórum, 2021. p. 227-283.

OSÓRIO, Fabio Medina. *Natureza Jurídica do Instituto da Não Persecução Cível Previsto na Lei de Improbidade Administrativa e Seus Reflexos na Lei de Improbidade Empresarial*. Migalhas, 10 mar. 2020. Disponível em: <https://www.migalhas.com.br/depeso/321402/natureza-juridica-do-instituto-da-nao-persecucao-civil-previsto-na-lei-de-improbidade-administrativa-e-seus-reflexos-na-lei-de-improbidade-empresarial>. Acesso em: 12 jul. 2024.

TRINDADE JÚNIOR, Julizar Barbosa. Considerações sobre o Acordo de Não Persecução Cível – ANPC. *Revista da PGE-MS*, Campo Grande, n. 17, p. 108-131, dez. 2021. Disponível em: <https://www.pge.ms.gov.br/wp-content/uploads/2021/12/Revista-PGE-Artigo-Julizar.pdf>. Acesso em: 12 jun. 2024.

VENTURI, Elton. Transação de direitos indisponíveis? *Revista de Processo*, São Paulo, v. 251, paginação irregular, jan. 2016. Disponível em: <https://www.revistadoatribunais.com.br/>. Acesso em: 25 maio 2024.

VORONOFF, Alice. Direito administrativo sancionador: um olhar pragmático a partir das contribuições da análise econômica do direito. *Revista de Direito Administrativo*, Rio de Janeiro, v. 278, n. 1, p. 107-140, 2019. Disponível em: <https://periodicos.fgv.br/rda/article/view/79029>. Acesso em: 6 maio 2024.

Artigo recebido em: 03/06/25

Artigo aprovado em: 13/03/26

DOI: 10.59303/dejure.v24i43.556