

UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL

FACULDADE DE DIREITO

ESPECIALIZAÇÃO EM DIREITO DO ESTADO

BRUNA SCHOMMER HATJE

**AS MUTAÇÕES DA (IN)DISPONIBILIDADE DO INTERESSE PÚBLICO
NOS ACORDOS DE NÃO PERSECUÇÃO CIVIL**

Porto Alegre

2022

Bruna Schommer Hatje

AS MUTAÇÕES (IN)DISPONIBILIDADE DO INTERESSE PÚBLICO NOS
ACORDOS DE NÃO PERSECUÇÃO CIVIL

Trabalho de Conclusão de Curso, modalidade monografia, apresentado ao Curso de Especialização em Direito do Estado, UFRGS, como requisito parcial para a obtenção do título de Especialista em Direito do Estado.

Prof.^a Dr. Gustavo Santanna

Orientador

Porto Alegre

2022

Ficha cartográfica

BRUNA SCHOMMER HATJE

**AS MUTAÇÕES DA (IN)DISPONIBILIDADE DO INTERESSE PÚBLICO NOS
ACORDOS DE NÃO PERSECUÇÃO CIVIL**

Trabalho de conclusão de curso apresentado como requisito
parcial para obtenção do grau de especialista em Direito do
Estado pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul.

Aprovada em _____ de _____ de 2022.

Banca examinadora

Prof.^a Dr. Gustavo Santanna

Orientador

- _____

- _____

1. RESUMO

O princípio da indisponibilidade do interesse público é um dos fundamentos do Direito Administrativo brasileiro. O tema tem sido debatido atualmente em decorrência das alterações legislativas que giram a respeito da consensualização do Direito Administrativo sancionador, por existir debates se a realização de acordos na esfera punitiva da Administração violaria ou não o princípio da indisponibilidade do interesse público. Com as incertezas legislativas que permeiam as leis de improbidade e a lei anticorrupção tanto nas suas formas originais como suas posteriores alterações, o debate sobre a observância ou não do interesse público e o respeito a sua indisponibilidade se tornaram centro de discussões em face de tais mutações legislativas. É nessa problemática e retrospectiva histórica das alterações legislativas que está o cerne do presente trabalho, com objetivo de analisar a harmonização do princípio da indisponibilidade do interesse público no decorrer das alterações legislativas com o fenômeno da consensualização do Direito Administrativo sancionador. Para tanto, no primeiro momento serão analisados o conteúdo jurídico do interesse público e o princípio da sua indisponibilidade, que guia e delimita o direito administrativo. Na sequência, analisar-se-á o instituto dos acordos de não persecução civil nas ações administrativas sancionadoras, fazendo-se um paralelo temporal entre a evolução e mutações das leis de improbidade administrativa e da lei anticorrupção. Ao final, foi analisado a fim de se identificar de limitações e condicionantes da relação consensual e o interesse público em voga.

Palavras-chave: interesse público; indisponibilidade; regime jurídico-administrativo; consensualidade; Administração Pública consensual; Direito Administrativo sancionador.

2. ABSTRACT

The principle of unavailability of the public interest is one of the foundations of Brazilian administrative law. Currently, this issue has been debated due to legislative amendments concerning the consensus of the sanctioning Administrative Law, because of the dispute on whether the agreements made in the administration's punishment sphere would violate or not the principle of unavailability of the public interest. Because of legislative uncertainties permeating improbity laws and the anti-corruption law, either in their original forms or in their later amendments, the dispute about the observance or not of the public interest and the respect to its unavailability became the center of debates due to such legislative amendments. The core of the present paper lies in this problematic and in the historical retrospective of mutations in legislation, aiming at analyzing the harmonization of the principle of unavailability of the public interest along legislative amendments with the phenomenon of the consensus of the sanctioning Administrative Law. In order to do that, first, the legal content of the public interest and the principle of its unavailability, which guides and delimits administrative law, will be analyzed. After that, the institute of civil non-prosecution agreements in the sanctioning administrative actions will be analyzed, creating a temporal parallel between evolution and mutations of administrative improbity laws and anti-corruption law. Finally, the availability, or not, of the institute of the public interest in the relations of civil non-prosecution agreements present in sanctioning administrative laws will be analyzed, being their purpose observed.

Keywords: public interest; unavailability; legal-administrative regime; consensuality; consensual Public Administration; sanctioning Administrative Law.

3. SUMARIO

1. RESUMO.....	5
2. ABSTRACT	6
3. SUMARIO.....	7
1. -INTERESSE PÚBLICO E SUA INDISPONIBILIDADE PELA ADMINISTRAÇÃO	12
1.1.-Interesse público	12
1.2.-O princípio da indisponibilidade do interesse público	20
2. -DO ORDENAMENTO JURÍDICO: O TRATAMENTO DOS ACORDOS DE NÃO PERSECUÇÃO CIVIL NO DIREITO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR	25
2.1.- O instituto do acordo de não persecução civil	26
2.2.-Consensualidade na Lei 12.846/2013 e na Lei 8.429/92 alterada pela Lei 14.230/2021.....	30
2.2.1 - A (im)possibilidade de acordo na Lei N. 8429/92.	31
2.2.2 O acordo de leniência previsto na lei anticorrupção e sua aplicabilidade. ...	38

3. -OS ACORDOS DE NÃO PERSECUÇÃO CIVIL REALIZADOS JUDICIAL OU EXTRAJUDICIALMENTE E O PRINCÍPIO DA INDISPONIBILIDADE DO INTERESSE PÚBLICO.....	45
3.1.- A aproximação da consensualidade à administração pública: uma realidade(?)	45
3.2.- Acordo de Leniência e Negociação da Sanção Administrativa: respeito a indisponibilidade do interesse público.....	50
4. CONCLUSÃO	55
5. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....	59

INTRODUÇÃO

O interesse público é uma das categorias mais importantes do Direito Administrativo brasileiro contemporâneo, o qual deve ser sopesado tanto no momento da elaboração das leis, como na aplicação pela Administração Pública. Além disso, o interesse público é a base de dois princípios, os quais, segundo a doutrina majoritária, embasa todo o regime jurídico administrativo, quais sejam a supremacia do interesse público e a indisponibilidade do interesse público. A indisponibilidade do interesse público além de ser norteador da administração, está intimamente ligado com o princípio da legalidade, assentando os agentes públicos, como meros gestores da coisa pública, os quais não podem dispor livremente de bens, direitos, interesses e serviços públicos. Frisa-se que a salvaguarda do interesse público está prevista em diversos dispositivos da Constituição Federal e da legislação infraconstitucional.

A partir do fundamento base da Administração Pública que é o interesse público, e sua indisponibilidade, os quais devem ser observados tanto em ordem material como em ordem processual. Na seara processual, com enfoque no direito administrativo sancionador, destacam-se os negócios jurídicos processuais dos acordos de não persecução civil e o acordo de leniência. Ressalta-se que o consensualismo no direito administrativo é matéria ainda pouco debatida, tendo sido introduzida, principalmente, pelo autor Diogo de Figueiredo Moreira Neto, que começou a destacar o “princípio constitucional da consensualidade do direito brasileiro”. No entanto, em momentos legislativos distintos esses institutos ora tiveram autorização com regulamentação, ora foram expressamente proibidos pela legislação administrativa sancionadora, tendo por base as leis de improbidade

administrativa e a lei anticorrupção (Consensualidade na Lei 12.846/2013 e na Lei 8.429/92 alterada pela Lei 14.230/2021). Observa-se que o debate a respeito do tema teve maior ênfase com as alterações legislativas trazidas pelo pacote anti-crime.

Dessas duas ponderações é que se extrai a questão que norteia a presente pesquisa: os acordos de não persecução civil e suas mutações históricas nas ações administrativas sancionadora desrespeitam o princípio da indisponibilidade do interesse público?

Para responder a pergunta a cima foram realizadas algumas análises prévias, tais como: exame do conteúdo jurídico conteúdo jurídico do interesse público e no que consiste a sua indisponibilidade; relato dos movimentos do consensualismo no direito sancionador, tendo como base as mutações ocorridas na regulamentação da Lei 12.846/2013 e na Lei 8.429/92 alterada pela Lei 14.230/2021; e, por fim, foi considerado quais os impactos do consensualismo para o interesse público.

Para isso, o presente trabalho foi dividido em três capítulos, sendo o primeiro dedicado ao estudo do interesse público e sua indisponibilidade, o segundo sobre a consensualização no direito administrativo sancionador e uma análise temporal das alterações legislativas quanto aos instrumentos de consensualismo nas leis Lei 12.846/2013 e na Lei 8.429/92 alterada pela Lei 14.230/2021 e por fim, no terceiro capítulo sobre a consensualização e a compatibilidade do princípio da indisponibilidade do interesse público nas mutações legislativas ocorridas pelas proibições ou não dos institutos consensuais da ação administrativa sancionadora.

Por assim dizer, a presente monografia tem como finalidade analisar o conteúdo jurídico do conceito de interesse público, estudar os contornos do princípio da indisponibilidade do interesse público, que além de delimitar, norteia todo o sistema jurídico administrativo, além de fazer um exame de uma perspectiva temporal das mutações legislativas administrativas sancionadoras da lei de improbidade administrativa e anticorrupção que permearam por autorizações e permissões do consensualismo, para por fim, identificar qual o papel exercido pelo princípio da indisponibilidade do interesse público no contexto de uma Administração Pública consensual sancionadora, tentando entender até que ponto tais institutos são compatíveis com o interesse público.

1. -INTERESSE PÚBLICO E SUA INDISPONIBILIDADE PELA ADMINISTRAÇÃO

O primeiro capítulo dessa monografia tem por escopo a categoria jurídica com interesse público, considerada por parte da doutrina tradicional como fundamento do regime jurídico Administrativo, e o princípio da indisponibilidade do interesse público.

No primeiro tópico será analisado o que se entende por interesse público e algumas divergências doutrinárias sobre sua conceituação. Na sequência, o foco será o princípio constitucional da indisponibilidade do interesse público, que servirá como referencial para a verificação da validade da consensualidade da esfera do direito administrativo sancionador analisada no capítulo final.

1.1. -Interesse público

A análise dos atributos do conceito de interesse público é fundamental para delimitar as características e os limites da sua existência no mundo jurídico e seu desemboque no princípio da indisponibilidade do interesse público.

O interesse público, está expressamente resguardado no artigo 2º, *caput*, da lei de Processo Administrativo (Lei nº 9784/99) ¹ que prevê que a Administração Pública obedecerá, dentre outros, o interesse público. Tendo por base a referida disposição legal, entre outras, a doutrina brasileira majoritária, tomando por base a expressas previsões legais nessa seara discorre que decorrem do interesse

¹LEI Nº 9.784 , DE 29 DE JANEIRO DE 1999. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L9784.htm. Acesso em 31 de jan. de 2022.

público os dois princípios que estruturam o regime jurídico administrativo brasileiro, quais sejam a supremacia do interesse público e o da indisponibilidade do interesse público – sendo o último objeto central desse trabalho cuja análise se dará a seguir. Contudo, embora se fale nesses dois princípios como basilares do direito administrativo, não existe um fundamento jurídico único, ou seja, a existência desses não acarreta a exclusão de outros princípios.²

Importante fazer sua delimitação para que este não seja utilizado como fundamento de eventuais arbitrariedades cometidas pelo Estado, conforme bem alertado pelo professor Rafael Maffini.³

De acordo com Di Pietro, o Direito Público apenas começou a se desenvolver quando a base do Direito Civil, que se firmava no individualismo, foi substituído pela ideia que temos hoje que, inclusive, vincula todas as tomadas de decisões do poder público, de que o interesse público tem supremacia sobre os individuais. Nesse sentido, o direito deixa de ser instrumento apenas de garantias e direitos individuais e começa a ser utilizado como meio de consecução de justiça social e do bem-estar coletivo. A referida autora aduz, ainda, que o interesse público, deve ser considerado no momento da elaboração das leis, assim como no momento da aplicação pela Administração Pública.⁴

² FILHO, Marçal Justen Filho. Curso de Direito Administrativo. 10ª ed. Ver. Atual. E ampl. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2014.p. 150.

³ MAFFINI, Rafael, Direito Administrativo/ Rafael Maffini. – São Paulo: Editora Revista dos Tribunais: LFG – Rede de ensino Luiz Flavio Gomes – 1. Ed. 2. Tir., 2006 pg. 40

⁴ DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. Direito administrativo / Maria Sylvia Zanella Di Pietro. – 33. ed. – Rio de Janeiro: Forense, 2020 p. 270

Nessa seara, conforme destaca Rafael Carvalho Rezende, a noção de interesse público foi mormente difundida a partir da Revolução Francesa, e ligava-se a divisão entre público e privado, sendo que Administração Pública era guardiã do interesse público (vontade geral) e os particulares apenas intervinham em assuntos privados.⁵

Existe grande debate doutrinário quanto a concepção de interesse público, como um conceito jurídico interminável, Humberto Ávila narra que “o interesse público não é determinável objetivamente”⁶, Wallace Paiva Martins Junior corrobora tal entendimento afirmando que é impossível chegar a uma definição jurídica precisa, pois, “tal noção não corresponde a uma realidade direta e univocamente definível”⁷. Um dos poucos autores que vai contra essa corrente é José dos Santos Carvalho Filho afirma que interesse público é um conceito jurídico determinável, pois é possível encontrar balizas entre certezas positivas e negativas⁸.

Cumprindo observar que, conforme analisado e extraído da obra de Luzardo Faria, a Constituição Federal, ao longo de todo seu texto, menciona a expressão interesse público por 12 vezes (art. 19, I; art. 37, IX; art. 57, § 6º; art. 66, §1º; art. 93, VIII, IX, art. 95, II; art. 144, §3º, art. 128, §5º, I, b; art. 231, §6º e art. 51, §§ 2º

⁵ REZENDE, OLIVEIRA, Rafael. C. Princípios do Direito Administrativo, 2ª edição. Editora Método: Grupo GEN, 2013. P. 129 Disponível em: <https://app.minhabiblioteca.com.br/#/books/978-85-309-4939-6/>. Acesso em: 25 jan. 2022.

⁶ ÁVILA, Humberto. Repensando o princípio da supremacia do interesse público sobre o particular. In: SARMENTO, Daniel (Org.). Interesses públicos versus interesses privados: desconstruindo o princípio da supremacia do interesse público. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2005, p. 211.

⁷ DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. Tratado de direito administrativo: teoria geral e princípios do direito administrativo / Maria Sylvia Zanella Di Pietro, Wallace Paiva Martins Junior – 2 ed. Ver., atual. E ampl. – São Paulo : Thomson Reuters Brasil, 2019. Pg 521

⁸ FILHO, José dos Santos Carvalho Filho. Manual de Direito Administrativo. 24ª ed. Revista, ampliada e atualizada. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2011.

e 3º do ADCT), contudo, em nenhuma dessas referências há menção expressa a respeito do conceito ou conteúdo do referido instituto.⁹

Marçal Justen Filho leciona no sentido julgar interesse público como um conceito jurídico indeterminado, razão pela qual parte da premissa da necessidade de se fazer uma conceituação negativa (excludente) de interesse público. Primeiramente, destaca que interesse público não se confunde com interesse do Estado, pois seria inconstitucional, fundamentando que existem, na Constituição Federal, interesses públicos não estatais (como terceiro setor, por exemplo), nesse sentido invoca a premissa de que o Estado Democrático existe antes do próprio Estado, sendo instrumento para a realização de interesses públicos. Interesse público também não é aparato administrativo, isto porque o Estado, como sujeito de direitos pode ter interesses privados, agindo conforme conveniência. No mesmo sentido, não é o interesse do agente público, pois o sujeito administrativo que exerce função administrativa continua motivado por interesses privados. Também não se admite interesse público como interesse da sociedade, pois seria antidemocrático crer que o conjunto de indivíduos seria superior ao resultado da soma das unidades. Não há que se falar, ainda, em interesse da totalidade de sujeitos privados, pois utilizar-se-ia um critério quantitativo onde a maioria nunca seria atendida. Por fim, aduz que não se confunde com o interesse da maioria dos interesses privados, pois conduziria a opressão, destruindo o interesse das

⁹FARIA, Luzardo. O princípio da indisponibilidade do interesse público e a consensualidade no Direito Administrativo. Belo Horizonte: Fórum, 2022. P. 29.

minorias. Sintetiza, portanto, que o critério de interesse público não é fundamentado em uma concepção aritmética.¹⁰

Luzardo Faria, na mesma linha, refere que uma vez entendendo que o interesse público é um conceito jurídico indeterminado, abre-se, assim, a possibilidade do intérprete aplicá-lo de diversas formas, de acordo com o solicitado pelo caso concreto, devendo o administrador ao utilizar-se do conceito, fundamentar sua aplicação.¹¹

Sobre a indeterminação, Daniel Hachem traz que:

“a teoria dos conceitos jurídicos indeterminados é amplamente recepcionada pelo pensamento jusadministrativista contemporâneo, eis que alguns conceitos jurídicos requerem, efetivamente, contornos fluidos para se adequarem à realidade fática; (4.1.2) conquanto seja indeterminado, o conteúdo do interesse público é determinável nas situações concretas, havendo técnicas jurídicas para isso; (4.1.3) há uma série de outras normas jurídicas que se fundam em conceitos jurídicos indeterminados, de forma que a aceitação da crítica conduziria à refutação de uma série de princípios constitucionais, inclusive o da dignidade da pessoa humana.”¹²

Celso Antônio Bandeira de Mello, que ressalta que é grave supor que o interesse público é exclusivamente um interesse do Estado, alega que:

¹⁰ FILHO, Marçal Justen Filho. Curso de Direito Administrativo. 10ª ed. Ver. Atual. E ampl. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2014. P.158.

¹¹FARIA, Luzardo. O princípio da indisponibilidade do interesse público e a consensualidade no Direito Administrativo. Belo Horizonte: Fórum, 2022. P. 39.

¹² HACHEM, Daniel Wunder. Princípio constitucional da supremacia do interesse público. Belo Horizonte: Fórum, 2011. P. 276

“o interesse público, o interesse do todo, do conjunto social, nada mais é que a dimensão pública dos interesses individuais, ou seja, dos interesses de cada indivíduo enquanto partícipe da Sociedade (entificada juridicamente no Estado), nisto se abrigando também o depósito intertemporal destes mesmos interesses, vale dizer, já agora, encarados eles em sua continuidade histórica, tendo em vista a sucessividade das gerações de seus nacionais”.¹³

O mesmo autor ressalva a existência do interesse público primário e secundário, sendo que o primário é o interesse público, tomado como interesse da coletividade como um todo, ao passo que o interesse da pessoa jurídica de direito público (Estado) é interesse secundário, sendo abordado neste trabalho o primeiro, que trata do “conjunto dos interesses que os indivíduos pessoalmente têm quando considerados em sua qualidade de membros da Sociedade e pelo simples fato de o serem.”¹⁴

A conceituação anteriormente narrada por Celso Antônio Bandeira de Mello é inspirada na conceituação italiana implantada por Renato Alessi, que entende que o interesse primário relaciona-se com o próprio sentido de Estado, ou seja, o principal objetivo a ser alcançado pela administração pública, visando a justiça, a segurança e o bem estar social. O interesse secundário, no seu turno, refere-se a pessoa jurídica de direito público envolvida na relação jurídica (podendo ser a União, os Estados-membros, municípios ou ainda autarquias), em certa medida pode ser identificado através do erário, seja pela arrecadação, seja pelo uso dos recursos. No mesmo sentido, Renato Alessi é categórico ao aduzir que o interesse

¹³ MELLO, Celso Antônio Bandeira de. Curso de Direito Administrativo. São Paulo: Malheiros, 2015. p. 57.

¹⁴ MELLO, 2015, P. 62

“público” é o interesse coletivo primário, considerado como ação administrativa, alinhado ao interesse público secundário.¹⁵

Por assim dizer, Rafael Oliveira frisa: “apenas o interesse público primário pode ser considerado como objetivo finalístico da atuação administrativa, porque é o que legitima a própria criação do Estado”¹⁶. Ainda nesse sentir, Aldemir Berwig destaca que “é primordial dizer da necessidade de coincidência destes interesses de modo que o interesse do Estado seja o próprio interesse público”¹⁷.

Diogo de Figueiredo Neto reforça a ideia de que o conceito de interesse público possui a conceituação negativa de não ser nem um somatório de interesses individuais, nem interesses próprios do Estado e, tampouco com é o interesse dos governantes (como era no estado absolutista). O Autor conceitua, então, como:

“projeção coletiva do interesse social, ainda que embrionário ou incipiente – mas que pode e deve ser desenvolvido e aperfeiçoado em cada indivíduo pelo cultivo da solidariedade e do civismo – a responsável pelo desenvolvimento dessa categoria transcendental, do interesse metaindividual, do qual, o interesse público, enquanto fenômeno sociológico, emerge diferenciado na consciência gregária e, como fenômeno jurídico, qualificado pela ordem jurídica vigente em cada sociedade organizada.”¹⁸

¹⁵Cf. ALESSI, Renato. Sistema istituzionale del diritto amministrativo italiano. Milano: Giuffré, 1960

¹⁶REZENDE, OLIVEIRA, Rafael. C. Princípios do Direito Administrativo, 2ª edição. Editora Método: Grupo GEN, 2013. P.133. Disponível em: <https://app.minhabiblioteca.com.br/#/books/978-85-309-4939-6/>. Acesso em: 25 jan. 2022.

¹⁷BERWIG, Aldemir. **Direito Administrativo**.: Editora Unijuí, 2019. P. 62 9788541902939. Disponível em: [tps://app.minhabiblioteca.com.br/#/books/9788541902939/](https://app.minhabiblioteca.com.br/#/books/9788541902939/). Acesso em: 01 fev. 2022.

¹⁸NETO. Diogo de Figueiredo Moreira. Curso de Direito Administrativo. [Digite o Local da Editora]: Grupo GEN, 2014. P. 272 978-85-309-5372-0. Disponível em: <https://app.minhabiblioteca.com.br/#/books/978-85-309-5372-0/>. Acesso em: 01 fev. 2022.

Reinaldo Couto define como o “anseio de satisfação de uma necessidade social ou estatal considerada relevante à sua época, podendo ser encontrado nos fragmentos comuns extraídos de alguns interesses privados juridicamente protegidos”¹⁹.

Além disso, imperioso destacar que o conceito de interesse público, não se opõe, por si só ao interesse privado, uma vez que a atuação do Poder Público deve reger-se pela promoção dos direitos fundamentais e individuais.²⁰ Assim sendo, não é adequado referir que a Administração Pública não está proibida de satisfazer interesses privados, uma vez que pode o fazer desde que coincidentes com o interesse público, mormente porque a noção de regime democrático advém de, na medida do possível, suprir o interesse público, que coincide com o maior número possível de interesses privados.²¹

Por fim, cumpre salientar que o afastamento da Administração Pública da finalidade de suprir os interesses públicos ocasionaria o desvio de finalidade, vício este que poderia ser genérico ou específico, sendo, de acordo com o entendimento de Diógenes Gasperini, genérico quando simplesmente não atende o interesse público, utilizando como exemplo a desapropriação de um bem para doa-lo como mera vingança, ou, então, específico, quando ocorre o não atendimento ao previsto em lei, referindo-se para exemplificar quando usado um instrumento

¹⁹COUTO, Reinaldo. Curso de Direito Administrativo. [Digite o Local da Editora]: Editora Saraiva, 2019. P. 108. 9788553615919. Disponível em: <https://app.minhabiblioteca.com.br/#/books/9788553615919/>. Acesso em: 01 fev. 2022.

²⁰ REZENDE, OLIVEIRA, Rafael. C. Princípios do Direito Administrativo, 2ª edição. Editora Método: Grupo GEN, 2013. Pg.134. Disponível em: <https://app.minhabiblioteca.com.br/#/books/978-85-309-4939-6/>. Acesso em: 25 jan. 2022

²¹ MAFFINI, Rafael, Direito Administrativo/ Rafael Maffini. – São Paulo: Editora Revista dos Tribunais: LFG – Rede de ensino Luiz Flavio Gomes – 1. Ed. 2. Tir., 2006. Pg. 43

jurídico (Carteira de identidade), criado para um determinado fim (Segurança pública) para alcançar outro (aumento de arrecadação).²²

Pode concluir-se então, nas palavras de Wallace Paiva, que:

“o interesse público além de refletir o interesse da coletividade em si mesma considerada e amparado pelo ordenamento jurídico vigente deve ser ainda reflexivo aos valores constitucionais dominantes como aqueles que a Constituição Federal de 1988 se refere em seu preambulo e nos preceitos cardinais dispostos, entre eles os arrazoados nos princípios e nos objetivos fundamentais.”²³

O registro sobre a noção de interesse público vem assentar o dever ser do Estado, ou seja, o conteúdo do interesse deve ser o filtro para a legitimação dos atos administrativos, assim como das políticas públicas adotadas por ele. Dessa forma, necessário que se identifique, inicialmente a vontade geral do povo trasposta pelo Poder Legislativo com a confecção dos diplomas legais, e também pela concretização dos comandos normativos que visem a aplicação desse interesse geral.

1.2. -O princípio da indisponibilidade do interesse público

A conceituação do interesse público desemboca nos princípios primordiais da Administração Pública, conforme mencionado anteriormente, quais sejam:

²² GASPERINI, Diogenes. Direito Administrativo, 16ª edição, atualizada por Fabrício Motta. Editora Saraiva, 2011. Pg. 69.

²³ DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. Tratado de direito administrativo: teoria geral e princípios do direito administrativo / Maria Sylvia Zanella Di Pietro, Wallace Paiva Martins Junior – 2 ed. Ver., atual. E ampl. – São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2019. Pg. 521

supremacia do interesse público e indisponibilidade do interesse público, sendo este analisado agora por ser base do presente trabalho.

Os princípios administrativos são, em síntese, os valores que devem guiar o funcionamento da Administração Pública na sua gestão de negócios e aplicação do dinheiro público. O interesse público é um dos fundamentos do regime público, e, temos como conceito do instituto, nas palavras de Diógenes Gasparini “um conjunto de proposições que alicerçam ou embasam um sistema e lhe garantem validade”²⁴. Os princípios de uma ciência são as “proposições básicas, fundamentais e típicas”²⁵ de uma ciência, conforme Renata Porto de Adri Rosa.

O princípio da indisponibilidade do interesse público está intimamente ligado com o princípio da legalidade frisando que está expressamente positivado no art. 2º, parágrafo único, II da Lei nº 9.784/99, que prevê que a Administração Pública deverá observar os critérios de “atendimento afins de interesse geral, vedada a renúncia total ou parcial de poderes ou competências, salvo autorização em lei”.

Luzardo Faria saliente que a indisponibilidade do interesse público guarda íntima relação com o princípio da legalidade que rege os atos da administração pública e o principal destinatário da observância do princípio da indisponibilidade do interesse público é o administrador público.²⁶

²⁴ GASPARINI, Diogenes. Direito Administrativo, 16ª edição, atualizada por Fabrício Motta. Editora Saraiva, 2011. Pg. 60

²⁵ FIGUEIREDO, Lúcia Valle. Et al. Princípios Informadores do direito Administrativo. São Paulo. Editora NDJ, 1997. Pg. 10

²⁶ FARIA, Luzardo. O princípio da indisponibilidade do interesse público e a consensualidade no Direito Administrativo. Belo Horizonte: Fórum, 2022 p. 85.

Nesse sentir, Wallace Paiva frisa que:

“não se coaduna com a indisponibilidade do interesse público comportamento dos agentes e órgãos públicos que prediquem o uso do poder que lhes foi consignado como mera faculdade. Pode até a lei conferir liberdade de ação, facultando-lhes a escolha do meio, mas, uma vez ocorrendo substrato contido na norma de competência e finalidade, veem-se compelidos a agir, sendo injurídica sua omissão.”²⁷

Para Marçal Justen Filho o interesse é público por ser indisponível, e não o inverso, assim o interesse é reconhecido como público porque não pode ser colocado em risco e sua natureza exige que seja realizado. No mesmo sentido, o autor frisa que a indisponibilidade do interesse público é um pressuposto norteador das escolhas, sendo parâmetro de controle das decisões administrativas.²⁸

A Administração Pública exerce a função de gestora de coisa alheia, sendo assim não tem prerrogativa de dispor dos direitos de outrem, assim, apenas o titular dos direitos poderia dispor destes, sendo que o exercício será diretamente ou por intermédio de representantes.²⁹ Conforme Diógenes Gasperini, ao seguir esse princípio, os órgãos e os agentes públicos, que apenas são gestores da coisa pública, não podem dispor livremente de bens, direitos, interesses e serviços públicos.³⁰

²⁷ DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. Tratado de direito administrativo: teoria geral e princípios do direito administrativo / Maria Sylvia Zanella Di Pietro, Wallace Paiva Martins Junior – 2 ed. Ver., atual. E ampl. – São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2019. Pg. 534.

²⁸ FILHO, Marçal Justen Filho. Curso de Direito Administrativo. 10ª ed. Ver. Atual. E ampl. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2014.p. 80

²⁹ COUTO, Reinaldo. Curso de Direito Administrativo. Editora Saraiva, 2019. P.118. 9788553615919. Disponível em: <https://app.minhabiblioteca.com.br/#/books/9788553615919/>. Acesso em: 01 fev. 2022.

³⁰ GASPERINI, Diogenes. Direito Administrativo, 16ª edição, atualizada por Fabrício Motta. Editora Saraiva, 2011. Pg. 72.

Nesse mesmo sentir, Aragão afirma que o interesse público, tanto primário como secundário, apenas poderia passar a ser submetido a arbitragem, por exemplo, em casos em que haja autorização legislativa, isso porque o titular do interesse público (a coletividade) estaria outorgando poderes extraordinários à administração para que os direitos passassem a ser arbitráveis.³¹

A indisponibilidade assenta-se que os direitos qualificados como próprios da coletividade, não são de apropriação da Administração Pública, mas sim postos à sua administração, razão pela qual não há livre disposição, sendo necessário dispô-los conforme as finalidades as quais estão adstritos. Nesse sentido, Celso Antônio Bandeira de Mello assevera “O próprio órgão administrativo que os representa não tem disponibilidade sobre eles, no sentido de que lhe incumbe apenas curá-los - o que é também um dever – na estrita conformidade do que dispuser a intentio legis”.³²

Alexandre Aragão dos Santos afirma que as competências conferidas à Administração Pública que visam os interesses da sociedade estão positivados na Constituição Federal, nesse sentido, embora essas competências abranjam prerrogativas unilaterais sobre os particulares, não são poderes, e sim deveres, uma vez que estas funções não são exercidas visando o interesse do Estado e tampouco do agente público, mas sim os interesses da própria sociedade.³³

31 ARAGÃO, Alexandre Santos de. CURSO DE DIREITO ADMINISTRATIVO – 2.ed. ver., atual. E ampl. Rio de Janeiro: Forense, 2013. Pg. 88.

32 MELLO, Celso Antonio Bandeira de. Curso de Direito Administrativo. São Paulo: Malheiros, 2015. P. 76.

33 E, ARAGÃO, Alexandre S. Curso de Direito Administrativo, 2ª edição.: Grupo GEN, 2013. P.85. 978-85-309-4882-5. Disponível em: <https://app.minhabiblioteca.com.br/#/books/978-85-309-4882-5/>. Acesso em: 01 fev. 2022.

Odete Medauar expõe como exemplos de afronta ao princípio da indisponibilidade do interesse público a autoridade que deixa de apurar a responsabilidade de irregularidades que tiver conhecimento e a autoridade que deixar de cobrar débitos para com a Fazenda Pública.³⁴

João Marcelo Tramujas Bassaneze conclui então que:

“seria um sem sentido imaginas as Constituição gravar certos interesses como de relevância significativa para a coletividade, investir a Administração de prerrogativas para garantir a tutela dos mesmos e, em momento posterior, autorizar que esta pudesse deles dispor”³⁵.

Luzardo Faria entende que a observância ao princípio da indisponibilidade do interesse público tem como principal função “retirar qualquer margem de livre atuação na atividade administrativa”, contudo, ressalva a preservação ao espaço discricionário da administração, que deve ser condicionado a consecução do interesse público.³⁶

Assim, se observarmos a premissa de que a legalidade administrativa está no fato de que a Administração Pública deve se limitar aos preceitos legais, e, analisarmos também a existência de diversas previsões no texto Constitucional e infraconstitucional que asseguram a persecução do interesse público, concluiremos, que indisponibilidade do interesse público, é, portanto, um princípio diretamente correlato com a noção da legalidade administrativa. Além disso, a

³⁴ MEDAUAR, Odete. Direito Administrativo moderno – 10 ed. Ver., atual. e ampl. – São Paulo: Editora Revista dos Tribunais. P. 130.

³⁵ FIGUEIREDO, Lúcia Valle. Et al. Princípios Informadores do direito Administrativo. São Paulo. Editora NDJ, 1997. Pg. 183

³⁶ FARIA, Luzardo. O princípio da indisponibilidade do interesse público e a consensualidade no Direito Administrativo. Belo Horizonte: Fórum, 2022. Pg 120.

indisponibilidade está atrelada também ao controle de ações deliberadas da administração pública ao utilizar-se do poder discricionário, devendo, mesmo que com margem de escolher, visar sempre atender o interesse público, não podendo, portanto, abrir mão deste de forma arbitrária.

Concluídas as descrições a respeito do princípio administrativo do interesse público e sua indisponibilidade nos será permitido o estudo, no próximo capítulo, dos acordos de não persecução civil no direito administrativo sancionador (incidentes, mais especificamente, na lei de improbidade administrativa e na lei de anticorrupção) e, posteriormente, no terceiro capítulo, a análise da viabilidade de harmonização da indisponibilidade do interesse público com a consensualização do Direito Administrativo Brasileiro.

FIQUEI COM UMA DÚVIDA. PORQUE VC TRATOU A INDISPONIBILIDADE COMO PRINCÍPIO E NÃO DEU O MESMO TRATAMENTO AO INTERESSE PÚBLICO? TALVEZ NÃO TENHA FICADO MUITO CLARA ESSA DISTIÇÃO.

2. -DO ORDENAMENTO JURÍDICO: O TRATAMENTO DOS ACORDOS DE NÃO PERSECUÇÃO CIVIL NO DIREITO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR

O foco do segundo capítulo será a análise da conceituação e aplicação dos acordos na esfera do processo administrativo sancionador. Inicialmente, expõe-se a ligação entre legalidade e consensualidade no direito administrativo sancionador. Por conseguinte, realizar-se-á uma análise quanto ao critério temporal da promulgação das leis de improbidade administrativa e da lei anticorrupção e suas

alterações, sob a ótica dos acordos realizados dentro desses regramentos sancionatórios.

2.1. - O instituto do acordo de não persecução civil

Anteriormente explanados o conceito jurídico do interesse público e do princípio da indisponibilidade do interesse público, cumpre agora analisar a conceituação da consensualidade constituída através dos acordos de não persecução civil no direito Administrativo, sendo enfatizada a seara sancionadora.

Os Acordos Decisórios são importante instrumento da denominada justiça consensual. Em breve análise, esses instrumentos são ofertados pelo Poder Público ao particular (pessoa física ou jurídica), que violaram o ordenamento jurídica para que possam voltar à normalidade, com aplicação de sanções em razão da conduta irregular, porém acompanhada de benefícios que incentivem à colaboração do administrado.

O acordo de não persecução cível tem natureza jurídica de negócio jurídico, na medida em que depende da clara e livre manifestação de vontade das partes.³⁷ No mesmo sentido, conforme Antônio do Passo Cabral tendo em vista que o acordo é sinônimo de convenção e não de contrato.³⁸

Para sedimentar o conceito de negócio jurídico, Miguel Reale destaca:

³⁷ ANDRADE, Adriano; MASSON, Cleber; ANDRADE, Landolfo. Interesses difusos e coletivos. v. 1. 10 ed. Rio de Janeiro: Forense; 2020, p. 988

³⁸ CABRAL, Antônio do Passo. **Convenções processuais**: teoria geral dos negócios jurídicos processuais. 3 ed. Salvador: Judpodivm, 2019, p. 71

“negócio jurídico é espécie de ato jurídico que, além de se originar em um ato de vontade, implica em declaração expressa da vontade, instauradora de uma relação entre dois ou mais sujeitos tendo em vista um objeto protegido pelo ordenamento jurídico.”³⁹

Cumpra salientar que o negócio jurídico realizado nos acordos de não persecução civil, diferem-se do negócio jurídico processual previsto no Código de Processo Civil. O que não interfere, todavia, que em ações administrativas sancionadoras se aplique o negócio jurídico processual e venha a se definir aspectos de ordem disponíveis.

Para a narrativa de Eduardo Talamini, é o negócio jurídico que embora sejam realizados dentro do procedimento, também tratará de direito material, visto que interferirá tanto na seara material quanto processual (diagnosticado pelo autor como bifronte), destacando:

“Há a alteração do próprio resultado jurídico substancial – e não do mero modo de solução do conflito. Por isso, o próprio direito material precisa ser disponível. Nesses casos, importa definir se o próprio bem jurídico objeto da disputa é disponível – e não a questão jurídica ou fática em si.”⁴⁰

O referido autor, ainda, trás a baila a análise dos negócios jurídicos processuais dentro do Código de Processo Civil, salientando existir os negócios típicos, como a cláusula de eleição de foro (CPC/15, art. 63), a cláusula de inversão do ônus da prova (CPC/15, art. 373, § 3º), e a previsão expressa no Código de Processo Civil, no seu artigo 190 da autorização de realização de negócios atípicos, ampliando, assim, a liberdade entre as partes para que estas, em comum

³⁹ REALE, Miguel. Lições Preliminares de Direito. 27 Ed. São Paulo: Saraiva, 2004, p. 208

⁴⁰ TALAMINI, Eduardo. Um processo pra chamar de seu: nota sobre os negócios jurídicos processuais. Disponível em: <https://www.migalhas.com.br/arquivos/2015/10/art20151020-17.pdf>. Acessado em 01 de fevereiro de 2022.

acordo, modelem o processo judicial, afim de que se atenda as necessidades e expectativas do caso concreto.⁴¹

A consensualidade no Direito administrativo Brasileiro foi introduzida, inicialmente, por Diogo de Figueiredo Moreira Neto, que trouxe a baila, em seu artigo “Novos institutos consensuais da ação administrativa”, datado do ano de 2003 o que denominou de “princípio constitucional da consensualidade do direito brasileiro”, descrevendo que “a sua existência terá o condão de iluminar inúmeras relações entre sociedade e Estado e de facilitar, assim, a aplicação e o aperfeiçoamento dos institutos consensuais existentes, a criação de novos e de concorrer para a interpretação homogênea de situações indefinidas”.⁴²

O trabalho em análise estuda a aplicação do negócio jurídico processual pelo instituto da não persecução cível nas Leis de Improbidade Administrativa e Lei Anticorrupção, contudo, insta frisar, conforme minuciosamente analisado pelo lecionador Fábio Medina Osório, que as referidas leis remetem-se ao direito administrativo sancionador, cuja observância processual corresponde ao direito processual civil, sendo assim, afirma:

⁴¹ TALAMINI, Eduardo. Um processo pra chamar de seu: nota sobre os negócios jurídicos processuais. Disponível em: <https://www.migalhas.com.br/arquivos/2015/10/art20151020-17.pdf>. Acessado em 01 de fevereiro de 2022.

⁴² MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. Novos institutos consensuais da ação administrativa. Revista de Direito Administrativo, Rio de Janeiro, v. 231, p. 129-156, jan. 2003. p. 156. Disponível em: <chrome-extension://efaidnbnmnnibpcajpcglclefindmkaj/https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/4013759/mod_resource/content/0/Novos%20Institutos%20Consensuais%20da%20A%C3%A7%C3%A3o%20Administrativa.pdf>. Acesso em 18/06/2022

“Bem assentado o regime jurídico do direito administrativo sancionador à Lei de Improbidade Administrativa, ressalte-se que o acordo de não persecução cível pode ser celebrado independentemente da esfera penal e, nesse caso, assumir uma dimensão de ajustamento de conduta. Assim, há duas perspectivas para essa espécie de acordo: uma natureza de termo de ajustamento de conduta, quando transcende a celebração de acordo penal e dele não depende; uma natureza de colaboração premiada, quando se vincula ao acordo penal e traduz uma colaboração premiada em ação de improbidade administrativa. Pode-se afirmar que há uma natureza mista no acordo de não persecução civil e que essa terminologia – ao adotar a expressão cível – reporta-se tanto ao inquérito civil quanto ao processo civil, bem como a processos investigativos de modo geral.”⁴³

Nessa senda, analisa-se a expressão civil quanto a do inquérito civil quanto ao processo civil, além de processos investigativos de modo geral, conforme análise do doutrinador Renato de Lima Castro, que aduz:

É possível afirmar, nessa ordem de ponderação, que se os diplomas legais que regulamentam o injusto decorrente da corrupção pública, em suas dimensões penal (Lei nº 12.850/2013) e administrativa (Lei Anticorrupção), admitem a aplicação do instituto da colaboração premiada, não há razão jurídica de se excluir a aplicação do instituto de colaboração na Lei de Improbidade Administrativa. Há regra de colmatação que admite esta aplicação analógica (art. 4º da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (Decreto-lei nº 4.657/1942)).⁴⁴

Nesse contexto, a 5ª Câmara de Coordenação e Revisão do Ministério Público Federal, dedicada ao combate à corrupção, expediu a orientação número

⁴³ OSÓRIO, Fábio Medina. NATUREZA JURÍDICA DO INSTITUTO DA NÃO PERSECUÇÃO CÍVEL PREVISTO NA LEI DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA E SEUS REFLEXOS NA LEI DE IMPROBIDADE EMPRESARIAL.

Disponível em: <chrome-extension://efaidnbmnnnibpcajpcgiclfefindmkaj/https://www.migalhas.com.br/arquivos/2020/3/8A049E343B44ED_Artigopacoteanticrimeeimprobid.pdf>pg.60
Acesso em: 07 de maio de 2022.

⁴⁴ CASTRO, Renato de Lima. Colaboração Premiada e Improbidade Administrativa: Aspectos Fundamentais. Disponível em:< http://www.mprj.mp.br/documents/20184/1246489/Renato_de_Lima_Castro.pdf>. Pg. 19. Acesso em 07 de maio de 2022.

10 sobre procedimentos e diretrizes a serem respeitados na celebração de acordos no âmbito judicial e extrajudicial nas ações administrativas sancionadoras.

Como modalidades de acordos a serem celebrados pelo Ministério Público Federal estão o Acordo de Leniência, o Acordo de não persecução civil e o Termo de Ajustamento de Conduta. Na orientação, o Acordo de Não Persecução Cível e o Acordo de Leniência são trazidos como modalidades do Termo de Ajustamento de Conduta.

Fausto Luciano Panicacci, em síntese, conceitua o compromisso de ajustamento de conduta como:

“acertamento consensual e extraprocessual de obrigações preexistentes, oriundas de violação (ou ameaça de violação ou risco de violação) de deveres referentes a interesses transindividuais ou individuais indisponíveis, tomado por órgãos público legitimado à propositura de ação civil pública (tomador), e instrumentalizado em título executivo extrajudicial ao qual se denomina termo de ajustamento de conduta.”⁴⁵

A partir dessa breve conceituação, analisar-se-á, a seguir, as disposições dos negócios jurídicos processuais do acordo de Leniência, previsto na Lei 12.846/2013 e no acordo de não persecução civil autorizado pela Lei 13.964.

2.2. -Consensualidade na Lei 12.846/2013 e na Lei 8.429/92 alterada pela Lei 14.230/2021

⁴⁵ PANICACCI, Fausto L. Compromisso de ajustamento de conduta: teoria, prática, vantagens da solução negociada e meio ambiente. (Série IDP. Linha Pesquisa Acadêmica). São Paulo: Editora Saraiva, 2017. 9788547221614. P. 15 Disponível em: <https://app.minhabiblioteca.com.br/#/books/9788547221614/>. Acesso em: 05 jun. 2022.

A consensualidade e aplicação de acordo de não persecução cível serão analisadas sob a ótica do direito administrativo sancionador aplicado na Lei de Improbidade administrativa (Lei 8.429/92) e na Lei Anticorrupção (Lei 12.846/2013).

Inicialmente cumpre ressaltar que ambas as leis surgiram como corolário da Constituição Federal de 1988 que, em seu artigo 37, §4º assegura como princípio constitucional a moralidade, assim, ambos dispositivos visam atender aos anseios da sociedade como forma de combate à corrupção, sejam praticados por pessoas físicas como por pessoas jurídicas.

2.2.1 - A (im)possibilidade de acordo na Lei N. 8429/92.

Iniciaremos pela análise da Lei de Improbidade Administrativa, promulgada em seu texto original 1992. Daniel Amorim Assumpção Neves inicia a explanação conceitual com as seguintes palavras: “O vocábulo “probidade”, do latim *probitate*, significa aquilo que é bom, relacionando-se diretamente à honradez, à honestidade e à integridade. A improbidade, ao contrário, deriva do latim *improbitate*, que significa imoralidade, desonestidade.”⁴⁶

Em seu texto original na Lei 8.429/1992 existia vedação expressa no artigo 17, §1º quanto a realização de transação, o qual transcrevo “é vedada a transação, acordo ou conciliação nas ações de que trata o *caput*”.

46 NEVES, Daniel Amorim A.; OLIVEIRA, Rafael Carvalho R. Comentários à Reforma da Lei de Improbidade Administrativa. Grupo GEN, 2021. Pg. 4. 9786559642960. Disponível em: <https://app.minhabiblioteca.com.br/#/books/9786559642960/>. Acesso em: 02 abr. 2022.

Frisa-se que alguns autores como Eurico Ferraresi descreviam que essa vedação era relativa, não devendo-se dar uma interpretação literal, entendendo que nada proibiria a adoção de termos de ajustamento de conduta na esfera extrajudicial ou até mesmo alguns acordos na esfera judicial, frisando que o interesse público a que se submete essa vedação impede apenas “que se façam acordos em prejuízo do interesse público e também em prejuízo do agente investigado ou processado”⁴⁷.

Reinaldo Couto, em paralelo, compreende que primordialmente a lei deveras proibia a aplicação de acordos, contudo, quando da promulgação da Lei n. 13.140/2015 (lei de mediação) houve a permissão, de maneira indireta, para aplicação de mediação e conciliação, por interpretar que o §4º do art. 36 da referida norma passou a prever tal possibilidade.⁴⁸

Por outro turno, doutrinadores como Maria Sylvia Zanela Di Pietro entendem que esse dispositivo proibitivo encontrava-se exatamente no sentido de proteger o interesse público, salientando que “A vedação contida nesse dispositivo justifica-se pela relevância do patrimônio público, seja econômico, seja moral, protegido pela ação de improbidade”, referindo que a não existência de previsão expressa tanto de termo de ajustamento de conduta como do acordo de leniência proíbe a aplicação destes pois, segundo a autora: “ficaria inteiramente ao alvedrio dos

⁴⁷ FERRARESI, Eurico. Improbidade Administrativa - Lei 8.429/1992 Comentada. São Paulo. Grupo GEN, 2011. Pg. 188 978-85-309-4231-1. Disponível em: <https://app.minhabiblioteca.com.br/#/books/978-85-309-4231-1/>. Acesso em: 02 abr. 2022.

⁴⁸ COUTO, Reinaldo. Curso de Direito Administrativo. São Paulo SP: Editora Saraiva, 2020. Pg. 962 9788553615919. Disponível em: <https://app.minhabiblioteca.com.br/#/books/9788553615919/>. Acesso em: 02 abr. 2022.

legitimados ativos a decisão sobre o conteúdo desse acordo, ou seja, o abrandamento ou isenção das sanções previstas em lei”.⁴⁹

Salienta-se, entretanto, que embora existisse vedação clara e expressa, o Ministério Público, por autorização contida na Resolução nº 179, de 26 de julho de 2017, do Conselho Nacional do Ministério Público, conforme se infere da dicção do seu artigo 1º, § 2º pactuava Termos de ajustamento de Conduta. Sobre o assunto, Fábio Medina Osório afirma que o Termo de Ajustamento de conduta:

“obedece aos ditames e requisitos da transação, porquanto é incontestável que as partes interessadas na celebração do compromisso de ajustamento fazem concessões mútuas, a fim de evitarem ou terminarem a relação litigiosa. Nesse alinhavar, a discussão acerca da disponibilidade ou não do direito material nos parece sem relevância prática, já que o TAC, em última instância, deve estar sempre alinhado com a supremacia do interesse público sobre o particular”.⁵⁰

Após o pacote anticrime, advinda da reforma implementada pela Lei 14.230/2021, a possibilidade de realização de acordos de não persecução cível vem expressamente permitidos no seu artigo 17-A, descrevendo que: “O Ministério Público poderá, conforme as circunstâncias do caso concreto, celebrar acordo de não persecução civil (...)”.

Com base no dispositivo ora em análise o acordo de não persecução civil deve garantir, no mínimo, o integral ressarcimento do dano e a reversão à pessoa

⁴⁹ PIETRO, Maria Sylvania Zanella D. Direito Administrativo. São Paulo - SP: Grupo GEN, 2021. Pg 1021. 9788530993351. Disponível em:

<https://app.minhabiblioteca.com.br/#/books/9788530993351/>. Acesso em: 02 abr. 2022.

⁵⁰ OSÓRIO, Fábio Medina. NATUREZA JURÍDICA DO INSTITUTO DA NÃO PERSECUÇÃO CÍVEL PREVISTO NA LEI DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA E SEUS REFLEXOS NA LEI DE IMPROBIDADE EMPRESARIAL. Disponível em:

<chrome-

extension://efaidnbmnnnibpcajpcgiclfindmkaj/https://www.migalhas.com.br/arquivos/2020/3/8A049E343B44ED_Artigopacoteanticrimeeimprobid.pdf> pg. 32 Acesso em: 07 de maio de 2022.

jurídica lesada da vantagem indevida obtida, mesmo que oriunda de agentes privados. Destaca-se, assim, que a negociação incidirá apenas sobre as penalidades requeridas pelo autor da ação, não existindo autorização para que essas deliberações recaiam sobre a parcela que visa reparar a pretensão. Essa preocupação quanto ao ressarcimento ao erário vem delineada no § 3º da lei, que prevê “Para fins de apuração do valor do dano a ser ressarcido, deverá ser realizada a oitiva do Tribunal de Contas competente, que se manifestará, com indicação dos parâmetros utilizados, no prazo de 90 (noventa) dias.”

Aponta-se, outrossim, no que tange ao ressarcimento ao erário, que esse não se inclui no instituto da sanção, mas apenas como uma medida reparadora, sendo assim não precisaria constar como cláusula obrigatória nas transações, utilizando para sustentar sua tese, que:

“as leis que integram o microsistema de combate à corrupção não exigem o ressarcimento integral ao erário como condição “sine qua non” para a celebração do acordo de colaboração, do acordo de leniência ou mesmo do Termo de Ajustamento de Conduta.”⁵¹

Ademais, o § 1º do art. 17-B, da LIA traz alguns dos requisitos formais a serem seguidos no procedimento da referida lei. *In verbis*:

§ 1º A celebração do acordo a que se refere o caput deste artigo dependerá, cumulativamente:

51 OSÓRIO, Fábio Medina. NATUREZA JURÍDICA DO INSTITUTO DA NÃO PERSECUÇÃO CÍVEL PREVISTO NA LEI DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA E SEUS REFLEXOS NA LEI DE IMPROBIDADE EMPRESARIAL. Disponível em: <chrome-extension://efaidnbmnnnibpcajpcglclefindmkaj/https://www.migalhas.com.br/arquivos/2020/3/8A049E343B44ED_Artigopacoteanticrimeeimprobid.pdf> pg. 48. Acesso em: 07 de maio de 2022.

I - da oitiva do ente federativo lesado, em momento anterior ou posterior à propositura da ação;

II - de aprovação, no prazo de até 60 (sessenta) dias, pelo órgão do Ministério Público competente para apreciar as promoções de arquivamento de inquéritos civis, se anterior ao ajuizamento da ação;

III - de homologação judicial, independentemente de o acordo ocorrer antes ou depois do ajuizamento da ação de improbidade administrativa.

Para delinear os sujeitos envolvidos na negociação para a celebração do acordo o §5º estabelece que o negócio será realizado por um lado estando o Ministério Público e, de outro, o investigado ou demandado juntamente com o seu defensor.

No que tange ao momento da realização do negócio a LIA delimita três momentos distintos em que há a possibilidade da celebração: durante a investigação de apuração do ilícito, no curso da ação de improbidade ou no momento da execução da sentença condenatória. Nesse ponto, Daniel Amorim Assunção Neves bem reflete aduzindo:

“Significa dizer que, para fins de celebração de acordo, tanto faz a existência de profundas dúvidas a respeito da conduta imputada ao réu, ou a certeza de ter havido a prática de atos de improbidade. O grau de cognição a respeito dos fatos, além do tempo dispendido até a celebração do acordo, se são irrelevantes para a admissão de sua celebração, certamente devem ser considerados na determinação de seus termos.”⁵²

No ponto, o Superior Tribunal de Justiça, ao julgar o Recurso Especial 2011/0236946-0⁵³, declarou de forma expressa a possibilidade da realização do

⁵² NEVES, Daniel Amorim A.; OLIVEIRA, Rafael Carvalho R. Comentários à Reforma da Lei de Improbidade Administrativa. Grupo GEN, 2021. Pg. 101 9786559642960. Disponível em: <https://app.minhabiblioteca.com.br/#/books/9786559642960/>. Acesso em: 02 abr. 2022.

⁵³ BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Recurso Especial 2011/0236946-0. *Ministro Gurgel de Faria, Primeira Seção, julgado em 9/3/2022, DJe de 6/4/2022* Disponível em: <https://scon.stj.jus.br/SCON/pesquisar.jsp> acesso em 05 de junho de 2022

acordo de não persecução civil tanto em grau recursal como na fase recursal, conforme ementa:

PROCESSUAL CIVIL E ADMINISTRATIVO. IMPROBIDADE. ACORDO. NÃO PERSECUÇÃO CÍVEL. ÂMBITO RECURSAL. POSSIBILIDADE.

1. Conforme a jurisprudência da Primeira Turma do STJ, a homologação judicial dos acordos de não persecução cível em sede de ação de improbidade administrativa, previsto na Lei n. 13.964/2019, pode ser levado a efeito na instância recursal.

2. A Lei n. 14.230/2021, que alterou significativamente o regramento da improbidade administrativa, incluiu o art. 17-B à Lei nº 8.429/92, trazendo previsão normativa explícita quanto à possibilidade do acordo em exame até mesmo no momento da execução da sentença.

3. Hipótese em que a empresa, ora embargante, foi condenada pela prática do ato ímprobo previsto no art. 10 da Lei de Improbidade Administrativa (consistente na contratação de serviço de coleta de lixo por preço superior ao que seria devido), sendo-lhe imposto o ressarcimento do dano ao erário e a proibição de contratar com o poder público pelo período de 5 (cinco) anos.

4. As partes deliberaram pela celebração de acordo de não persecução cível, com a fixação de multa civil no importe de R\$ 2.500.000,00 (dois milhões e quinhentos mil reais), em substituição à condenação de proibição de contratar com o Poder Público, pelo prazo de 5 (cinco) anos.

5. Homologação do acordo. Embargos de divergência prejudicados.

(Acordo nos EAREsp n. 102.585/RS, relator Ministro Gurgel de Faria, Primeira Seção, julgado em 9/3/2022, DJe de 6/4/2022.) (grifos nossos).

A lei se preocupa, ainda que de forma singela e sutil, no §7º, em delimitar as sanções que poderão decorrer do descumprimento do acordo, fazendo constar que, nesses casos, o investigado ou demandado ficará impedido de celebrar novo acordo pelo prazo de 05 anos, que deverá ter como marco inicial a data de conhecimento pelo Ministério Público do descumprimento do acordo. Assim sendo, tendo-se o negócio jurídico processual como inadimplido a situação do investigado

ou demandado voltará ao “status quo”, ou seja, volta a situação anterior à realização do acordo.

Embora não haja previsão expressa quanto à essa retomada ao ponto inicial, supondo uma existência da mera aplicação impedimento e não retomando as sanções previamente requisitadas pelo Ministério Público, reproduzo a análise realizada por Daniel Amorim Assunção Neves que entende que:

“Não parece, entretanto, razoável uma execução nesses termos, porque seria muito confortável ao réu, para se livrar ou ao menos amenizar as sanções que suportaria, fazer um acordo prometendo o ressarcimento integral do dano gerado e simplesmente não cumprir com o combinado. Mais absurdo ainda seria imaginar tal hipótese num acordo celebrado após o trânsito em julgado, já em fase de cumprimento de sentença. Um verdadeiro “drible na vaca” do investigado/demandado/condenado no Ministério Público e na sociedade.

O inadimplemento da obrigação acordada faz com que se volte à situação anterior à celebração do acordo. E não por uma questão de Justiça ou como forma de evitar manobras eivadas de má-fé. Mas simplesmente por conta da anulação do negócio celebrado. É importante lembrar que, nos termos do art. 17-B, I, da LIA a validade do acordo depende do integral ressarcimento do dano, não de uma promessa de ressarcimento, mas do ressarcimento em si. Significa dizer que, havendo o inadimplemento do acordo, ele restará viciado, porque o elemento mínimo a garantir sua validade não terá sido concretizado.”⁵⁴

Não pode se deixar passar, ainda, que em 2015, a então Presidente da República editou a Medida Provisória 703/2015 a qual revogava de forma expressa o art. 17, §1º da Lei 8.429/92, voltando a proibir, portanto, a realização de acordos. No entanto, a referida medida não foi convertida em Lei pelo Congresso Nacional,

⁵⁴ NEVES, Daniel Amorim A.; OLIVEIRA, Rafael Carvalho R. Comentários à Reforma da Lei de Improbidade Administrativa. Grupo GEN, 2021. Pg.102. 9786559642960. Disponível em: <https://app.minhabiblioteca.com.br/#/books/9786559642960/>. Acesso em: 02 abr. 2022.

perdendo sua vigência, restando positivada, atualmente, a permissão expressa de acordo de não persecução civil.

2.2.2 O acordo de leniência previsto na lei anticorrupção e sua aplicabilidade.

A Lei anticorrupção⁵⁵, promulgada em 2013, cujo intuito visa responsabilizar objetivamente pessoas jurídicas e pessoas físicas decorrentes do instituto da desconsideração da personalidade jurídica que atentem contra o patrimônio público nacional ou estrangeiro, contra princípios da Administração Pública ou contra os compromissos internacionais assumidos pelo Brasil.

Na Lei Anticorrupção, o acordo de leniência está previsto no art. 16, autoridade pode celebrar acordo de leniência se a pessoa jurídica identificada como responsável pelos atos lesivos colaborar de forma efetiva com as investigações, de forma que auxilie a identificar outros envolvidos na infração, permitindo a obtenção célere de informação e documentos comprobatórios do ilícito sob investigação. Nesse sentido, serão estipuladas condições necessárias para que se assegure a efetividade da colaboração, assim como o resultado útil do processo.

Para a realização do acordo, são exigidos o cumprimento, cumulativo, de alguns requisitos determinados no §1º do artigo 16 da lei, quais sejam: primariedade na manifestação da pessoa jurídica a respeito de seu interesse em cooperar para a apuração do ato ilícito; a cessação completa do envolvimento da pessoa jurídica no envolvimento no ato investigado desde o momento em que o

⁵⁵ BRASIL. Lei nº 12.846, de 1º de agosto de 2013. Diário oficial da União de 2 de agosto de 2013.

acordo é proposto; a confissão da participação da pessoa jurídica no ilícito e a sua cooperação plena e permanente nas investigações e o processo administrativo, de maneira a comparecer, sob suas custas, sempre que for solicitada até o encerramento. Os doutrinadores Gilson Ipp, e Manoel L. Volkmer de Castilho, em sua análise à lei, concluem que tais requisitos “afastam enormemente o interesse da pessoa jurídica”, por entender que coloca a pessoa jurídica em situação de vulnerabilidade total antes do acordo, colocando em total desvantagem estratégica.⁵⁶

O parágrafo 2º do mesmo artigo traz os três tipos de benefícios aos quais as pessoas jurídicas farão jus, como redução da pena administrativa em até dois terços, isenção da publicação extraordinária de decisão condenatória e, na esfera judicial, a isenção da empresa quanto a proibição de contratar com o poder público e suas instituições financeiras. Contudo, ressalta-se que a reparação integral do dano é cláusula indiscutível do acordo, conforme previsão expressa do parágrafo 3º.

Quanto ao viés da responsabilização, Raquel de Mattos Pimenta destaca que:

56 IPP, Gilson; CASTILHO, Manoel L. Volkmer D. Comentários sobre a Lei Anticorrupção. São Paulo: Editora Saraiva, 2016. 9788502630987. Pg. 81 Disponível em: <https://app.minhabiblioteca.com.br/#/books/9788502630987/>. Acesso em: 01 mai. 2022.

“A admissão de participação, por sua vez, torna incontestável a responsabilização da pessoa jurídica. Ainda que não seja admissão de culpa, ela pode gerar problemas em outras esferas consideradas independentes da LAC. Há outros elementos que adicionam complexidade à negociação e celebração de acordos de leniência. A Lei Anticorrupção no art. 29 mantém a independência do CADE e de outros órgãos para investigar e punir infrações à ordem econômica. Também não interfere em processos decorrentes de atos de improbidade administrativa ou atos ilícitos em contratações públicas. Ou seja, cada tipo de responsabilização pode correr em paralelo.”⁵⁷

Em contraponto, Fábio Medina Osório entende que o condicionamento tanto da delação premiada quanto da pactuação do acordo de leniência ou do firmamento do termo de ajustamento de conduta esvaziam o instituto do acordo.⁵⁸

A lei garante, ainda, que os referidos efeitos do acordo realizado serão estendidos às pessoas jurídicas que integram o mesmo grupo econômico, de fato e de direito, contudo, exige-se que o acordo seja firmado em conjunto e que sejam respeitadas as condições estabelecidas.

No que tange o momento de proposição do acordo, a lei não faz menção expressa de nenhum marco temporal, contudo, na seara do processo administrativo federal, observa-se que o Decreto 8.420/2015, no seu artigo 30 §2º, demarca que a proposta para o acordo apenas pode ser feita até a conclusão do

⁵⁷ PIMENTA, Raquel de M. A construção dos acordos de leniência da lei anticorrupção. Editora Blucher, 2020. P.85. 9786555500288. Disponível em: <https://app.minhabiblioteca.com.br/#/books/9786555500288/>. Acesso em: 02 fev. 2022.

⁵⁸ OSÓRIO, Fábio Medina. **NATUREZA JURÍDICA DO INSTITUTO DA NÃO PERSECUÇÃO CÍVEL PREVISTO NA LEI DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA E SEUS REFLEXOS NA LEI DE IMPROBIDADE EMPRESARIAL**. Disponível em: <chrome-extension://efaidnbmnnnibpcajpcglclefindmkaj/https://www.migalhas.com.br/arquivos/2020/3/8A049E343B44ED_Artigopacoteanticrimeeimprobid.pdf> pg. 49. Acesso em: 07 de maio de 2022.

relatório realizado no respectivo acordo. Nesse sentido, Simão, Valdir, M. e Marcelo Pontes afirmam que:

“não se encontra no texto legal qualquer impedimento para que a proposta para o acordo de leniência seja feita em qualquer momento do processo administrativo de responsabilização, caso esse já tenha sido instaurado. Portanto, ainda que já se tenha conhecimento de indícios do cometimento de determinado ato lesivo, a proposta de um acordo de leniência pode ser formulada, cabendo à Administração valorar a colaboração e verificar se as informações prestadas são suficientes para o preenchimento dos requisitos legais.”⁵⁹

Por outro lado, quanto a publicidade da proposta do acordo, há previsão clara no §6º, estabelecendo que, como regra, só será tornado público o referido acordo após a efetivação desse, ressalvando os casos em que haja interesse das investigações e do processo administrativo.

Caso a proposta de acordo venha a ser rejeitada, não ocasionará o reconhecimento da prática do ato ilícito pelo investigado. Quanto a presunção de reconhecimento de ato ilícito, Gilson Ipp, e Manoel L. Volkmer de Castilho afirmam que:

⁵⁹ SIMÃO, Valdir M.; PONTES, Marcelo. O acordo de leniência na lei anticorrupção: histórico, desafios e perspectivas, 1ª edição. Editora Trevisan, 2017. 9788595450011. Pg. D108 Disponível em: <https://app.minhabiblioteca.com.br/#/books/9788595450011/>. Acesso em: 01 mai. 2022.

Apesar de expressa, essa disposição legal na prática não impede que seja a iniciativa valorizada, despertando desde logo suposições e suspeitas as quais podem se revelar muito importantes na formulação de juízos e afirmações para qualquer das partes. Além disso, esse não reconhecimento limita-se ao processo administrativo por infração contra a administração na perspectiva da política anticorrupção, podendo, nada obstante se não sigiloso por causa legal ou constitucional, noutro campo, civil, penal ou disciplinar, ser considerado, ou ao menos suscitado.⁶⁰

Como consequência do descumprimento do acordo de leniência, estabelece a lei que a pessoa jurídica ficará impedida de celebrar novo acordo pelo prazo de 3 (três) anos contados do conhecimento pela administração pública do referido descumprimento. Ademais, frisa-se que, a celebração do acordo interrompe o prazo prescricional dos atos ilícitos previstos na lei.

Nos casos em de ilícitos ocorridos quanto à esfera Federal, a Lei anticorrupção estabelece a Controladoria-Geral da União - CGU como órgão competente para celebrar os acordos no âmbito do Poder Executivo, além dos casos em que o ato lesivo seja praticado contra a administração pública estrangeira.

Por fim, a lei amplia a aplicação do acordo de leniência também nos casos em que a pessoa jurídica for responsável pela de ilícitos previstos na Lei de Licitações (Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993), com vistas à isenção ou atenuação das sanções administrativas estabelecidas em seus artigos 86 a 88.

⁶⁰ IPP, Gilson; CASTILHO, Manoel L. Volkmer D. Comentários sobre a Lei Anticorrupção. São Paulo: Editora Saraiva, 2016. 9788502630987. Pg. 87 Disponível em: <https://app.minhabiblioteca.com.br/#/books/9788502630987/>. Acesso em: 01 mai. 2022.

Ademais, como já aventado ao analisar a Lei de Improbidade Administrativa, em 2015, foi editada a Medida Provisória 703/2015, alterando a Lei nº 12.846, dispondo sobre algumas características sobre o acordo de leniência, tendo como base, na sua exposição de motivos, a segurança jurídica, refletindo em algumas premissas como: “o acordo de leniência celebrado com a participação de todos os atores impedirá o ajuizamento de ação por improbidade administrativa e de quaisquer outras ações cíveis contra a empresa pelo mesmo fato objeto do acordo” e “Para a celebração do acordo de leniência impõe-se como condição a adoção ou o aperfeiçoamento de mecanismos de integridade, com o propósito de constituir estruturas e práticas internas à empresa para evitar que ela volte a incorrer nas infrações previstas na lei”⁶¹. No entanto, a referida medida provisória não teve seu texto convertido em lei, razão pela qual teve sua vigência encerrada.

Desta feita, encerra-se a análise das mutações legislativas que tangenciam o direito administrativo sancionador, que iniciou, em referência temporal, com a promulgação da Lei de Improbidade administrativa em 1992 (Lei 8.429/92) a qual dispunha sobre “as sanções aplicáveis aos agentes públicos nos casos de enriquecimento ilícito no exercício de mandato, cargo, emprego ou função na administração pública direta, indireta ou fundacional e dá outras providências.”, sendo posteriormente promulgada a Lei anticorrupção em 2013 (Lei 12.846), que regulamentava “a responsabilização administrativa e civil de pessoas jurídicas pela prática de atos contra a administração pública, nacional ou estrangeira, e dá outras

61 BRASIL, Exposição de motivos da Medida Provisória nº 703, de 18 de dezembro de 2015. Disponível em: <chromeextension://efaidnbnmnnibpcajpcglclefindmkaj/http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2015/Exm/Exm-MP-703-15.pdf> Acesso em: 18/06/2022.

providências.”, ocorrendo, por último, a promulgação da lei 14.230/2021 que trouxe alterações na legislação primária de improbidade, dispondo “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.”

No próximo capítulo, assim, será analisado o problema central da presente monografia, qual seja, a existência da observância do interesse público e o princípio da indisponibilidade desse nos acordos elaborados nas leis anticorrupção e de improbidade administrativa.

3. -OS ACORDOS DE NÃO PERSECUÇÃO CIVIL REALIZADOS JUDICIAL OU EXTRAJUDICIALMENTE E O PRINCÍPIO DA INDISPONIBILIDADE DO INTERESSE PÚBLICO

Após análise quanto ao conceito de indisponibilidade do interesse público e sua aplicação como princípio no direito Administrativo Brasileiro, de acordos de não persecução civil e um exame a respeito da incidência desse instituto na lei de improbidade administrativa e suas alterações e na lei anticorrupção, passa-se agora ao tema cerne do presente trabalho. Inicialmente será feito um apanhado doutrinário sobre a consensualidade no Direito Administrativo e, após, a análise sobre a observância ou não do princípio da indisponibilidade do interesse público nos acordos de não persecução civil no direito administrativo sancionador encontrado nas leis 8.429/1992 (com alterações realizadas pelas 14.230/2021) e na lei 12846/2013.

3.1.- A aproximação da consensualidade à administração pública: uma realidade(?)

O debate sobre o consensualismo no Direito Administrativo Brasileiro tem vindo a tona nos últimos tempos, contudo, muitos autores ainda se debruçam na incompatibilidade desse instituto com os princípios da indisponibilidade do interesse público. Em contrapartida da Administração burocrática, a institucionalização do consensualismo rompe com a verticalização da relação entre

os administrados e a Administração Pública, transpondo para a atual realidade que prima pela atuação gerencial do Poder Público.⁶²

Nesse cenário contemporâneo do direito administrativo, Luzardo Faria explana que:

“diante do plexo de funções que são imputadas à Administração Pública contemporaneamente, notadamente pela lógica ativista e intervencionista que rege o Estado Social e também pela exigência de que o cumprimento dessas funções ocorra de modo democrático e com respeito à ordem jurídica vigente (visto estar inserida em um Estado Democrático de Direito), a adoção de meios consensuais de solução de conflitos se mostra um meio de apenas viável, mas também necessário para o Poder Público realize todas as suas incumbências.”⁶³

A autora Di Pietro entende que, tanto a doutrina Europeia quanto a Brasileira, buscam, juntamente com o direito posto pelo Estado, que permaneça sendo a principal fonte de produção do direito administrativo, estabelecer uma nova forma de resolução de conflitos para integrar o ordenamento jurídico, que resulta da consensualidade dos interessados.⁶⁴

Rafael Carvalho Rezende Oliveira afirma existir na Administração Pública moderna o “princípio da consensualidade ou da participação administrativa no âmbito da Administração Pública Democrática e Consensual”, isso porque, embora na sua concepção clássica a sistemática de Estado de Direito estivesse intimamente ligado com a legalidade, atualmente, além da observância da leis e

⁶² SALVO, Sílvia Helena Picarelli Gonçalves Johanson D. Mediação na Administração Pública Brasileira: O Desenho Institucional e Procedimental. São Paulo: Grupo Almedina (Portugal), 2018. Pg. 23 9788584933518. Disponível em: <https://app.minhabiblioteca.com.br/#/books/9788584933518/>. Acesso em: 05 jun. 2022.

⁶³ FARIA, Luzardo. O princípio da indisponibilidade do interesse público e a consensualidade no Direito Administrativo. Belo Horizonte: Fórum, 2022 pg. 144.

⁶⁴ PIETRO, Maria Sílvia Zanella D. Direito Administrativo. São Paulo: Grupo GEN, 2021. Pg. 64 9788530993351. Disponível em: <https://app.minhabiblioteca.com.br/#/books/9788530993351/>. Acesso em: 02 abr. 2022.

da Constituição Federal, faz-se necessário uma observância a legitimidade reforçada, não contentando-se apenas com a legalidade estrita.⁶⁵

Juliana Bonacorsi de Palma, delimita a consensualidade como algo recente, pois até a década de 1990 o direito administrativo sancionador adotava apenas a resposta binária, qual seja, sancionar ou não sancionar.⁶⁶

A consensualização, dessa forma, no âmbito da contemporaneidade apoia-se na ideia que Luzardo Faria nomeou de “interdependência público-privada”, na qual ao reconhecer o cidadão como titular de direitos públicos subjetivos e não como inferior, afastando-se, portanto, a lógica da Administração puramente verticalizando entendendo que atualmente ao se dar armas especiais a Administração, o sistema jurídico da também escudos especiais ao cidadão.⁶⁷

Quanto ao positivado no direito Brasileiro, insta frisar que o Código de Processo Civil além de autorizar a realização de meio autocompositivos ainda estabeleceu como orientação aos processos civis a resolução consensual dos conflitos, conforme o artigo 3º §2 e §3, conforme transcrevo:

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

⁶⁵ OLIVEIRA, Rafael Carvalho R. *Princípios do Direito Administrativo*, 2ª edição. São Paulo: Grupo GEN, 2013. Pg. 154 978-85-309-4939-6. Disponível em: <https://app.minhabiblioteca.com.br/#/books/978-85-309-4939-6/>. Acesso em: 05 jun. 2022.

⁶⁶ PALMA, Juliana Bonacorsi de. **Atuação administrativa consensual: estudo dos acordos substitutivos no processo administrativo sancionador**. 2010. Tese de Doutorado. Universidade de São Paulo.

⁶⁷ FARIA, Luzardo. *O princípio da indisponibilidade do interesse público e a consensualidade no Direito Administrativo*. Belo Horizonte: Fórum, 2022 pg. 152.

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

Para Alexandre Santos de Aragão a abertura do Direito Administrativo para a aplicação da consensualidade não constituiria uma disponibilidade do interesse público uma vez que o acordo entre o Ente e o particular pode atender de melhor forma ao interesse público do que quando há uma imposição unilateral.⁶⁸

Na mesma toada, Eurico Ferraresi frisa que os acordos perpetrados devem ser guiados pela indisponibilidade do interesse público, ou seja, impedindo que se façam acordos em prejuízo do interesse público, assim como também não pode se prejudicar o agente investigado ou processado.⁶⁹

No sentido do consensualismo no Direito Administrativo, Sílvia Helena Picarelli aduz que:

⁶⁸ ARAGÃO, Alexandre Santos de. CURSO DE DIREITO ADMINISTRATIVO – 2.ed. ver., atual. E ampl. Rio de Janeiro: Forense, 2013. Pg. 85

⁶⁹ FERRARESI, Eurico. Improbidade Administrativa - Lei 8.429/1992 Comentada. São Paulo: Grupo GEN, 2011. 978-85-309-4231-1. Disponível em: <https://app.minhabiblioteca.com.br/#/books/978-85-309-4231-1/>. Acesso em: 02 abr. 2022

“A atividade consensual permite que o Direito Administrativo forneça ao gestor público ferramentas institucionais mais interativas, hábeis a estabelecer um canal de diálogo que favoreça as transações multiparte, de forma que seja possível se almejar maior estabilidade nas relações encetadas entre o Estado e sociedade civil, vislumbrando pôr a termo litígios que, via de regra, se protraem no tempo até pronunciamento definitivo do Poder Judiciário. Conquanto o litígio esteja aos cuidados do órgão jurisdicional, não é incorreto afirmar que o atendimento ao interesse público ainda não se perfez, pois a solução eficiente do litígio ainda não ocorreu.”⁷⁰

Di Pietro, no mesmo sentido, afirma:

“Na realidade, o consenso tem o mérito de reduzir o lado autoritário da administração pública, contribuindo para a sua democratização. Aliás, pode-se dizer que a tendência para a consensualidade se insere como uma das formas de expressão da democratização da Administração Pública.”⁷¹

Diogo de Figueiredo Moreira Neto destaca, ainda, sobre o princípio constitucional da consensualidade, que “A sua existência terá o condão de iluminar inúmeras relações entre sociedade e Estado e de facilitar, assim, a aplicação e o perfeiçoamento dos institutos consensuais existentes, a criação de novos e de concorrer para a interpretação homogênea de situações indefinidas”.⁷²

Desta feita, o fenômeno do consensualismo no direito administrativo processual trás a baila a democratização da Administração pública, contribuindo para que seja balizada o interesse público. Cristiane Schwanka, dispõe, ainda, que:

⁷⁰ SALVO, Sílvia Helena Picarelli Gonçalves Johansom D. *Mediação na Administração Pública Brasileira: O Desenho Institucional e Procedimental*. Grupo Almedina (Portugal), 2018. Pg.35 9788584933518. Disponível em: <https://app.minhabiblioteca.com.br/#/books/9788584933518/>. Acesso em: 15 mai. 2022.

⁷¹ PIETRO, Maria Sílvia Zanella D. *Direito Administrativo*. São Paulo: Grupo GEN, 2021. Pg. 64 9788530993351. Disponível em: <https://app.minhabiblioteca.com.br/#/books/9788530993351/>. Acesso em: 02 abr. 2022.

⁷² MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. *Novos institutos consensuais da ação administrativa*. *Revista de Direito Administrativo*, Rio de Janeiro, v. 231, p. 129-156, jan. 2003. p. 156.

“o processo administrativo na administração representa uma garantia para a sociedade de que a competência administrativa estatal será exercida de modo responsável e coerente. trata-se de um instrumento vocacionado para atenuar a face arbitrária e autoritária da administração que se refuta por ser incompatível com a nova ordem constitucional.”⁷³

Assim sendo, o processo administrativo no qual há a colaboração tanto individual como coletiva do processo constata-se uma aproximação da Administração com os cidadãos, rompendo-se a ideia de um em contraposição com o outro, indo ao encontro de uma demanda mais democrata da atuação administrativa.⁷⁴

3.2. - Acordo de Leniência e Negociação da Sanção Administrativa: respeito a indisponibilidade do interesse público

Inicialmente, cumpre destacar, que ambas normativas refletem a incidência clássica do que a doutrina conceitua como exercício do poder de polícia do Estado, em sentido estrito.

Para a doutrinadora Juliana Bonacorsi, para a compreensão basilar do respeito ao interesse público e o acordo de leniência é necessário entender, primariamente, que a sanção aplicada ao administrado é apenas um dos instrumentos a ser alcançado pela administração, sendo pretendidos a repressão

73 SCHWANKA, Cristiane. A processualidade administrativa como instrumento de densificação da Administração Pública democrática: a conformação da administração pública consensual. Revista do Tribunal de Contas de Minas Gerais, Belo Horizonte, vol. 80, n. 3, p. 69-95, jul./set. 2011. p. 70-71

74 MEDAUAR, Odete. Direito Administrativo moderno – 10 ed. Ver., atual. e ampl. – São Paulo: Editora Revista dos Tribunais. pg. 166

do infrator, a recomposição da legalidade, a prevenção de infrações e a afirmação da autoridade Administrativa perante os cidadãos.⁷⁵

Deve-se, ainda, analisar que se a previsão legislativa tem como intuito a sanção do agente que cometeu a infração, então, precisa-se analisar quais as justificativas utilizadas para o emprego do acordo de leniência nas ações anticorrupção. Thiago Marrara destaca três pontos principais: as dificuldades das formas de operação para a persecução das infrações administrativas; a complexidade dos delitos que incidem sobre essa normativa punitiva e os resultados trazidos pela aplicação do instituto ponderando a função repressiva e preventiva.⁷⁶

Nesse sentido, Luzardo Faria destaca que:

“os argumentos favoráveis à adoção do instituto são notadamente de ordem pragmática. Nesse sentido, na defesa da realização de acordos de leniência pela Administração Pública é também comum que se destaque a diminuição do tempo e recursos financeiros despendidos pelo Poder Público na apuração da infração administrativa que em regra se obtém através desses acordos.”⁷⁷

Nesse cenário, a autora Juliana Bonacorsi entende que a consensualidade pode ser vista como um fator a estimular a resolução de determinado litígio, pois “ao invés de recolher determinada quantia por meio da multa, a Administração pode compreender como mais eficiente no caso concreto estabelecer obrigações

⁷⁵ PALMA, Juliana Bonacorsi de. **Sanção e acordo na Administração Pública**. São Paulo: Malheiros, 2015. p. 281

⁷⁶ MARRARA, Thiago. Acordos de leniência no processo administrativo brasileiro: modalidades, regime jurídico e problemas emergentes. In: PONTES FILHO, Valmir; GABARDO, Emerson. **Problemas emergentes da Administração Pública**. Belo Horizonte: Fórum, 2015. p. 260.

⁷⁷ FARIA, Luzardo. O princípio da indisponibilidade do interesse público e a consensualidade no Direito Administrativo. Belo Horizonte: Fórum, 2022 p.296

de cessar determinada prática e de adotar um conjunto de comportamentos que impeçam futuras infrações administrativas”⁷⁸.

Sendo assim, por meio do instituto, a Administração Pública toma conhecimento de diversas informações fornecidas pelo denunciante, que sem o auxílio dificilmente teria acesso sozinho. Nesse sentido, não há dúvidas quanto à vantajosidade da utilização do acordo. Assim, o que ocorre não é o abrir mão da punição, mas sim uma forma de se obter um “suporte à execução bem sucedida de processos acusatórios e atingir um grau satisfatório de pressão de práticas ilícitas altamente nocivas que sequer se descobririam pelos meios persecutórios e fiscalizatórios clássicos”.⁷⁹

Percebe-se, portanto, que as ações sancionatórias não devem ter a sanção como seu próprio fim, não sendo a finalidade da norma apenas as punições do infrator, envolvendo, por assim dizer, outras finalidades como uma finalidade preventiva, e além disso, a busca de uma maior abrangência de dados para combater as práticas delitivas. Diogo de Figueiredo Moreira Neto e Rafael Vêras de Freitas bem destacam que, “a sanção administrativa deve ter natureza instrumental, isto é, não se constitui como um fim em si, mas como um dos meios — e não o único — para se evitar o descumprimento de uma obrigação jurídica e para viabilizar a prossecução do interesse público tutelado”⁸⁰.

⁷⁸ PALMA, Juliana Bonacorsi de. **Sanção e acordo na Administração Pública**. São Paulo: Malheiros, 2015. p. 284

⁷⁹ MARRARA, Thiago. Acordos de leniência no processo administrativo brasileiro: modalidades, regime jurídico e problemas emergentes. In: PONTES FILHO, Valmir; GABARDO, Emerson. **Problemas emergentes da Administração Pública**. Belo Horizonte: Fórum, 2015. p. 260-261.

⁸⁰ MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo; FREITAS, Rafael Vêras de. A juridicidade da Lei Anticorrupção: reflexões e interpretações prospectivas. Fórum Administrativo – FA, Belo Horizonte, ano 14, n.

Analisando por esse viés e entendendo que a finalidade a ser obtida pela legislação sancionadora vai além da simples punição do agente, buscando também a volta ao *status quo* de legalidade, e prevenir novas infrações como um caráter pedagógico e também reafirmar o caráter hierárquico da Administração Pública sobre o particular, chegaremos a mesma conclusão do doutrinador Luzardo Faria que sustenta sobre as finalidades a serem atingidas pela aplicação da lei e do acordo: “todos esses standards podem igualmente serem atingidos pela Administração através não apenas da imposição unilateral de sanções, mas também por meio de uma decisão negociada com o infrator, constituindo essa a principal razão pela qual a indisponibilidade do interesse público não é, por si própria, barreira impeditiva da realização de acordos de leniência “. ⁸¹

Na mesma toada da análise da lei anticorrupção, observa-se que as disposições tidas na lei anticorrupção influenciaram de forma direta na consensualidade da lei de improbidade administrativa que, na sua versão original, conforme anteriormente delineado, vedava expressamente os acordos (O art. 17, §1º da Lei nº 8.429/92), embora, na prática, houvesse relativização de tal vedação pelos tribunais superiores que utilizava-se da interpretação sistêmica dos diplomas legais. No entanto, a Lei 14.230/2021 trouxe expressamente a previsão de possibilidade da elaboração de acordos de não persecução civil, embora hajam algumas lacunas quanto à aplicação deste. Contudo, os fundamentos para a

156, fev. 2014. Disponível em: <http://www.bidforum.com.br/PDI0006.aspx?pdiCntd=102105>>. Acesso em: 12 jan. 2019. In.: FARIA, Luzardo. O princípio da indisponibilidade do interesse público e a consensualidade no Direito Administrativo. Belo Horizonte: Fórum, 2022.

⁸¹ FARIA, Luzardo. O princípio da indisponibilidade do interesse público e a consensualidade no Direito Administrativo. Belo Horizonte: Fórum, 2022 p. 301.

possibilidade da aplicação dos acordos são semelhantes, visto que ambas as normas visam a concretização do poder de polícia do Estado.

Sendo assim, havendo cautela quanto a fase de negociação tanto nos acordos de leniência da lei anticorrupção e na lei de improbidade administrativa, observando-se os princípios como impessoalidade isonomia e moralidade a transação poderá ser realizada sem que a indisponibilidade do interesse público reste violada⁸². No mesmo sentido está o entendimento de Thiago Marrara, “a consensualização do poder sancionatório não viola qualquer princípio constitucional, sobretudo o da indisponibilidade dos interesses públicos”⁸³.

⁸² FARIA, Luzardo. O princípio da indisponibilidade do interesse público e a consensualidade no Direito Administrativo. Belo Horizonte: Fórum, 2022 p. 327

⁸³ MARRARA, Thiago. Acordos de leniência no processo administrativo brasileiro: modalidades, regime jurídico e problemas emergentes. In: PONTES FILHO, Valmir; GABARDO, Emerson. **Problemas emergentes da Administração Pública**. Belo Horizonte: Fórum, 2015. p. 260-261.

4. CONCLUSÃO

O interesse público é um dos alicerces do regime jurídico administrativo, do qual se depreendem os dois princípios fundamentais do direito administrativo, a supremacia do interesse público e a indisponibilidade do interesse público.

O referido instituto, embora previsto e salvaguardado em diversos dispositivos da Constituição Federal e da legislação infraconstitucional, não possui conceituação expressa, cabendo à doutrina delineá-lo. Assim, tem-se como sendo a dimensão pública dos interesses individuais enquanto partes integrantes de uma sociedade, contudo, apresentando-se como um conteúdo jurídico indeterminado, será necessária uma ponderação feita pela autoridade pública, regendo-se pela promoção dos direitos fundamentais e individuais. No que tange ao princípio da indisponibilidade do interesse público, inicialmente constatou-se que não há um consenso a respeito do seu conteúdo, mormente por estar intimamente ligado ao fato do interesse público não ter um conceito estanque. Contudo, o princípio representa a necessidade de a Administração Pública suprir as necessidades do interesse público pré-definido, não podendo dispor dele para atender unicamente demandas pessoais e diretas do Estado.

É por essa razão que se entende que a indisponibilidade do interesse público está intimamente com a noção da legalidade administrativa, uma vez que o princípio deverá guiá-la, e qualquer descumprimento resultará violação à legalidade.

Já na seara do consensualismo, os atos jurídicos negociais atendem uma série de princípios constitucionais, assim, sempre que houve a possibilidade do

agente público realizar o ato pela via unilateral, também o poderá fazê-lo pela via consensual. Ao analisar-se os negócios jurídicos processuais incidentes nas leis de direito administrativo sancionador, mormente quanto as leis de improbidade administrativa e lei anticorrupção, observou-se que ocorreram algumas alterações legislativas e de interpretação quanto a incidência ou não dos acordos

O acordo de leniência, trazido pela lei 12846/13, ao oferecer a possibilidade de se diminuir as sanções aplicadas ao infrator, tem como objetivo a obtenção de informação para as investigações sobre o ilícito em que o investigado está envolvido, além de desestabilizar o grupo criminoso, desincentivando, assim, a continuidade delitiva desses. O referido instituto encontra previsão legal no artigo 13 da lei, o qual descreve os requisitos básicos para o acordo, bem como os benefícios os quais as pessoas jurídicas farão jus, como, como redução da pena administrativa em até dois terços, isenção da publicação extraordinária de decisão condenatória e, na esfera judicial, a isenção da empresa quanto a proibição de contratar com o poder público e suas instituições financeiras. A lei ainda é clara ao fixar que reparação integral do dano é cláusula indiscutível do acordo.

Por outro lado, a Lei de Improbidade Administrativa (Lei 8.429), em sua versão original, publicada em 1992, possuía vedação expressa, em seu artigo 17 §1º quanto a realização de acordos. No entanto, embora existisse vedação na lei, o Conselho Nacional do Ministério Público, por meio da resolução nº 179, de 26 de julho de 2017, conforme se infere da dicção do seu artigo 1º, § 2º pactuava Termos de ajustamento de Conduta. Já com o advento do pacote anticrime, advinda da reforma implementada pela Lei 14.230/202, os acordos de não persecução civil passaram a ter permissão expressa, assim como delineados os requisitos. No

entanto, restou pacificado e consolidado o fato de que a reparação do dano ao erário não seria objeto de cláusula do acordo, devendo ser integralmente ressarcida.

Além disso, nesse interím das alterações legislativas trazidas pelo pacote anticrime, a Presidente da República editou a Medida Provisória número 703/2015, revogando a o art. 17, §1º da Lei 8.429/92, voltando a proibir, assim, a realização de acordos, entretanto, a referida medida não foi convertida em Lei pelo Congresso Nacional, perdendo sua vigência, restando positivada, atualmente, a permissão expressa de acordo de não persecução civil.

Após a análise das alterações legislativas nas leis que disciplinam o direito administrativo sancionador, passou-se à análise a análise da consensualidade no direito administrativo brasileiro, e a observância, ou não, do princípio da indisponibilidade do interesse público na realização dos acordos incidentes nas leis anteriormente dissecadas.

Constatou-se que o fenômeno da consensualização é originado de defesas de maior democratização da Administração Pública. É nesse contexto que se extrai a ideia de que o anseio dos particulares pode/deve colaborar diretamente para a formação da decisão administrativa. O consensualismo, nesse sentido, encontra amparo e se concretiza nos princípios administrativos previstos no artigo 37, *caput*, da Constituição Federal, mormente na publicidade e na eficiência.

Em uma análise abstrata quanto as leis anticorrupção e de improbidade administrativa, depreende-se que não há incompatibilidade entre o instituto do acordo com o princípio da indisponibilidade do interesse público, uma vez que o

Direito Administrativo sancionador, em ambas previsões legislativas, não se resume a aplicação de sanções ao infrator, mas sim a reposição do “status quo” anterior a prática do ilícito, o barramento da perpetuação desse, assim como a prevenção de novas infrações. O acordo, por sua vez, pode contribuir de maneira bastante eficiente para o atingimento de tais finalidades. Não obstante, tais acordos devem respeitar as garantias processuais asseguradas ao acordantes, atentando-se para que não haja benefício ou prejuízo indevido a algum sujeito envolvido na cooperação.

Assim sendo, o princípio da indisponibilidade do interesse público deve ser interpretado de uma nova ótica, em razão do atual sistema jurídico, levando-se em conta que as penalidades devem ser aplicadas em tempo hábil para que o direito sancionador aumente o seu caráter repressivo e perante a sociedade.

Deve-se repensar o conceito e a amplitude do conceito de indisponibilidade, pois, medida alternativas de resolução de conflitos, incluindo os negócios jurídicos processuais, tem como função basilar a busca de uma solução mais célere. Sendo assim, entende-se que os acordos de não persecução civil, as transações e os acordos de leniência não convergem com a definição de interesse público, pois, não há uma disposição deles, apenas uma releitura para que cuidar de outra forma dos interesses da sociedade, ou seja, uma nova forma de legitimação da persecução desses interesses.

5. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ALMEIDA, FABRICIO BOLZAN D. MANUAL DE DIREITO ADMINISTRATIVO. SÃO PAULO: EDITORA SARAIVA, 2020. 9788553618422. DISPONÍVEL EM: [HTTPS://APP.MINHABIBLIOTECA.COM.BR/#/BOOKS/9788553618422/](https://app.minhabiblioteca.com.br/#/books/9788553618422/). ACESSO EM: 01 FEV. 2022.

ÁVILA, HUMBERTO. REPENSANDO O PRINCÍPIO DA SUPREMACIA DO INTERESSE PÚBLICO SOBRE O PARTICULAR. IN: SARMENTO, DANIEL (ORG.). INTERESSES PÚBLICOS VERSUS INTERESSES PRIVADOS: DESCONSTRUINDO O PRINCÍPIO DA SUPREMACIA DO INTERESSE PÚBLICO. RIO DE JANEIRO: LUMEN JURIS, 2005.

ARAGÃO, ALEXANDRE SANTOS DE. CURSO DE DIREITO ADMINISTRATIVO – 2.ED. VER., ATUAL. E AMPL. RIO DE JANEIRO: FORENSE, 2013.

BERWIG, ALDEMIR. DIREITO ADMINISTRATIVO: EDITORA UNIJUÍ, 2019. 9788541902939. DISPONÍVEL EM: [TTPS://APP.MINHABIBLIOTECA.COM.BR/#/BOOKS/9788541902939/](https://app.minhabiblioteca.com.br/#/books/9788541902939/). ACESSO EM: 01 FEV. 2022.

BRASIL, EXPOSIÇÃO DE MOTIVOS DA MEDIDA PROVISÓRIA Nº 703, DE 18 DE DEZEMBRO DE 2015. DISPONÍVEL EM:<[CHROMEEXTENSION://EFAIDNBMNNBPCAJPGLCLEFINDMKAJ/HTTP://WWW.PLANALTO.GOV.BR/CCIVIL_03/_ATO2015-2018/2015/EXM/EXM-MP-703-15.PDF](chrome:extension://efaidnbnmnbbpcajpcglclefindmkaj/http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/exm/exm-mp-703-15.pdf)> ACESSO EM: 18/06/2022.

BRASIL. SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA. RECURSO ESPECIAL 2011/0236946-0. MINISTRO GURGEL DE FARIA, PRIMEIRA SEÇÃO, JULGADO EM 9/3/2022, DJE DE 6/4/2022 DISPONÍVEL EM: [HTTPS://SCON.STJ.JUS.BR/SCON/PESQUISAR.JSP](https://scon.stj.jus.br/scon/pesquisar.jsp)

CARLOS VINÍCIUS ALVES RIBEIRO, “INTERESSE PÚBLICO: UM CONCEITO JURÍDICO DETERMINÁVEL”, EM SUPREMACIA DO INTERESSE PÚBLICO, OB. COLET., ATLAS, 2010, P. 115

CASTRO, RENATO DE LIMA. COLABORAÇÃO PREMIADA E IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA: ASPECTOS FUNDAMENTAIS. DISPONÍVEL EM: <[HTTP://WWW.MPRJ.MP.BR/DOCUMENTS/20184/1246489/RENATO_DE_LIMA_CASTRO.PDF](http://www.mprj.mp.br/documents/20184/1246489/RENATO_DE_LIMA_CASTRO.PDF)>. ACESSO EM 15 DE FEVEREIRO DE 2020

COUTO, REINALDO. CURSO DE DIREITO ADMINISTRATIVO. SÃO PAULO: EDITORA SARAIVA, 2019. 9788553615919. DISPONÍVEL EM: [HTTPS://APP.MINHABIBLIOTECA.COM.BR/#/BOOKS/9788553615919/](https://app.minhabiblioteca.com.br/#/books/9788553615919/). ACESSO EM: 01 FEV. 2022.

COUTO, REINALDO. CURSO DE DIREITO ADMINISTRATIVO. SÃO PAULO:EDITORA SARAIVA, 2020. 9788553615919. DISPONÍVEL EM: [HTTPS://APP.MINHABIBLIOTECA.COM.BR/#/BOOKS/9788553615919/](https://app.minhabiblioteca.com.br/#/books/9788553615919/). ACESSO EM: 02 ABR. 2022

CF. ALESSI, RENATO. SISTEMA ISTITUZIONALE E DEL DIRITTO AMMINISTRATIVO ITALIANO. MILANO: GIUFFRÉ, 1960

DI PIETRO, MARIA SYLVIA ZANELLA. DIREITO ADMINISTRATIVO / MARIA SYLVIA ZANELLA DI PIETRO. – 33. ED. – RIO DE JANEIRO: FORENSE, 2020

DI PIETRO, MARIA SYLVIA ZANELLA. TRATADO DE DIREITO ADMINISTRATIVO: TEORIA GERAL E PRINCÍPIOS DO DIREITO ADMINISTRATIVO / MARIA SYLVIA ZANELLA DI PIETRO, WALLACE PAIVA MARTINS JUNIOR – 2 ED. VER., ATUAL. E AMPL. – SÃO PAULO: THOMSON REUTERS BRASIL, 2019.

PIETRO, MARIA SYLVIA ZANELLA D. DIREITO ADMINISTRATIVO. SÃO PAULO: GRUPO GEN, 2021. 9788530993351. DISPONÍVEL EM: [HTTPS://APP.MINHABIBLIOTECA.COM.BR/#/BOOKS/9788530993351/](https://app.minhabiblioteca.com.br/#/books/9788530993351/). ACESSO EM: 02 ABR. 2022.

FARIA, LUZARDO. O PRINCÍPIO DA INDISPONIBILIDADE DO INTERESSE PÚBLICO E A CONSENSUALIDADE NO DIREITO ADMINISTRATIVO. BELO HORIZONTE: FÓRUM, 2022

FERRARESI, EURICO. IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA - LEI 8.429/1992 COMENTADA. SÃO PAULO: GRUPO GEN, 2011. 978-85-309-4231-1. DISPONÍVEL EM: [HTTPS://APP.MINHABIBLIOTECA.COM.BR/#/BOOKS/978-85-309-4231-1/](https://app.minhabiblioteca.com.br/#/books/978-85-309-4231-1/). ACESSO EM: 02 ABR. 2022.

FILHO, JOSÉ DOS SANTOS CARVALHO FILHO. MANUAL DE DIREITO ADMINISTRATIVO. 24ª ED. REVISTA, AMPLIADA E ATUALIZADA. RIO DE JANEIRO: LUMEN JURIS, 2011.

FILHO, MARÇAL JUSTEN FILHO. CURSO DE DIREITO ADMINISTRATIVO. 10ª ED. VER. ATUAL. E AMPL. SÃO PAULO: EDITORA REVISTA DOS TRIBUNAIS, 2014.

FIGUEIREDO, LÚCIA VALLE. ET AL. PRINCÍPIOS INFORMADORES DO DIREITO ADMINISTRATIVO. SÃO PAULO. EDITORA NDJ, 1997.

GASPERINI, DIOGENES. DIREITO ADMINISTRATIVO, 16ª EDIÇÃO, ATUALIZADA POR FABRÍCIO MOTTA. EDITORA SARAIVA, 2011.

HACHEM, DANIEL WUNDER. PRINCÍPIO CONSTITUCIONAL DA SUPREMACIA DO INTERESSE PÚBLICO. BELO HORIZONTE: FÓRUM, 2011.

IPP, GILSON; CASTILHO, MANOEL L. VOLKMER D. COMENTÁRIOS SOBRE A LEI ANTICORRUPÇÃO. SÃO PAULO: EDITORA SARAIVA, 2016. 9788502630987. DISPONÍVEL EM: [HTTPS://APP.MINHABIBLIOTECA.COM.BR/#/BOOKS/9788502630987/](https://app.minhabiblioteca.com.br/#/books/9788502630987/). ACESSO EM: 01 MAI. 2022.

LEI Nº 9.784 , DE 29 DE JANEIRO DE 1999. DISPONÍVEL EM: [HTTPS://WWW.PLANALTO.GOV.BR/CCIVIL_03/LEIS/L9784.HTM](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9784.htm). ACESSO EM 31 DE JAN. DE 2022.

MARRARA, THIAGO. ACORDOS DE LENIÊNCIA NO PROCESSO ADMINISTRATIVO BRASILEIRO: MODALIDADES, REGIME JURÍDICO E PROBLEMAS EMERGENTES. IN: PONTES FILHO, VALMIR; GABARDO, EMERSON. PROBLEMAS EMERGENTES DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA. BELO HORIZONTE: FÓRUM, 2015. P. 260.

MAFFINI, RAFAEL, DIREITO ADMINISTRATIVO/ RAFAEL MAFFINI. – SÃO PAULO: EDITORA REVISTA DOS TRIBUNAIS: LFG – REDE DE ENSINO LUIZ FLAVIO GOMES – 1. ED. 2. TIR., 2006

MEDAUAR, ODETE. DIREITO ADMINISTRATIVO MODERNO – 10 ED. VER., ATUAL. E AMPL. – SÃO PAULO: EDITORA REVISTA DOS TRIBUNAIS.

MELLO, CELSO ANTONIO BANDEIRA DE. CURSO DE DIREITO ADMINISTRATIVO. SÃO PAULO: MALHEIROS, 2015.

MOREIRA NETO, DIOGO DE FIGUEIREDO. NOVOS INSTITUTOS CONSENSUAIS DA AÇÃO ADMINISTRATIVA. REVISTA DE DIREITO ADMINISTRATIVO, RIO DE JANEIRO, V. 231, P. 129-156, JAN. 2003. P. 156. DISPONÍVEL EM < CHROME-EXTENSION://EFAIDNBMMNNIBPCAJPCLCLEFINDMKAJ/HTTPS://EDISCIPLINAS.USP.BR/PLUGINFILE.PHP/4013759/MOD_RESOURCE/CONTENT/0/NOVOS%20INSTITUTOS%20CONSENSUAIS%20DA%20A%C3%A7%C3%A3o%20ADMINISTRATIVA.PDF>. ACESSO EM 18/06/2022

NETO. DIOGO DE FIGUEIREDO MOREIRA. CURSO DE DIREITO ADMINISTRATIVO. SÃO PAULO: GRUPO GEN, 2014. P. 272 978-85-309-5372-0. DISPONÍVEL EM: HTTPS://APP.MINHABIBLIOTECA.COM.BR/#/BOOKS/978-85-309-5372-0/. ACESSO EM: 01 FEV. 2022.

NEVES, DANIEL AMORIM A.; OLIVEIRA, RAFAEL CARVALHO R. COMENTÁRIOS À REFORMA DA LEI DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. SÃO PAULO: GRUPO GEN, 2021. 9786559642960. DISPONÍVEL EM: HTTPS://APP.MINHABIBLIOTECA.COM.BR/#/BOOKS/9786559642960/. ACESSO EM: 02 ABR. 2022.

PANICACCI, FAUSTO L. COMPROMISSO DE AJUSTAMENTO DE CONDUTA: TEORIA, PRÁTICA, VANTAGENS DA SOLUÇÃO NEGOCIADA E MEIO AMBIENTE. (SÉRIE IDP. LINHA PESQUISA ACADÊMICA). SÃO PAULO: EDITORA SARAIVA, 2017. 9788547221614. DISPONÍVEL EM: HTTPS://APP.MINHABIBLIOTECA.COM.BR/#/BOOKS/9788547221614/. ACESSO EM: 05 JUN. 2022.

PIMENTA, RAQUEL DE M. A CONSTRUÇÃO DOS ACORDOS DE LENIÊNCIA DA LEI ANTICORRUPÇÃO. [DIGITE O LOCAL DA EDITORA]: EDITORA BLUCHER, 2020. 9786555500288. DISPONÍVEL EM: HTTPS://APP.MINHABIBLIOTECA.COM.BR/#/BOOKS/9786555500288/. ACESSO EM: 02 FEV. 2022.

REALE, MIGUEL. LIÇÕES PRELIMINARES DE DIREITO. 27 ED. SÃO PAULO: SARAIVA, 2004, P. 208

REZENDE, OLIVEIRA, RAFAEL. C. PRINCÍPIOS DO DIREITO ADMINISTRATIVO, 2ª EDIÇÃO. EDITORA METODO DO: GRUPO GEN, 2013. 978-85-309-4939-6. DISPONÍVEL EM: HTTPS://APP.MINHABIBLIOTECA.COM.BR/#/BOOKS/978-85-309-4939-6/. ACESSO EM: 25 JAN. 2022.

SALVO, SÍLVIA HELENA PICARELLI GONÇALVES JOHNSOM D. MEDIAÇÃO NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA BRASILEIRA: O DESENHO INSTITUCIONAL E PROCEDIMENTAL. GRUPO ALMEDINA (PORTUGAL), 2018. 9788584933518. DISPONÍVEL EM: HTTPS://APP.MINHABIBLIOTECA.COM.BR/#/BOOKS/9788584933518/. ACESSO EM: 15 MAI. 2022.

SALVO, SÍLVIA HELENA PICARELLI GONÇALVES JOHONSOM D. MEDIAÇÃO NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA BRASILEIRA: O DESENHO INSTITUCIONAL E PROCEDIMENTAL. SÃO PAULO: GRUPO ALMEDINA (PORTUGAL), 2018. PG. 23 9788584933518. DISPONÍVEL EM: <HTTPS://APP.MINHABIBLIOTECA.COM.BR/#/BOOKS/9788584933518/>. ACESSO EM: 05 JUN. 2022.

SIMÃO, VALDIR M.; PONTES, MARCELO. O ACORDO DE LENIÊNCIA NA LEI ANTICORRUPÇÃO: HISTÓRICO, DESAFIOS E PERSPECTIVAS, 1ª EDIÇÃO. EDITORA TREVISAN, 2017. 9788595450011. DISPONÍVEL EM: <HTTPS://APP.MINHABIBLIOTECA.COM.BR/#/BOOKS/9788595450011/>. ACESSO EM: 01 MAI. 2022.

TALAMINI, EDUARDO. UM PROCESSO PRA CHAMAR DE SEU: NOTA SOBRE OS NEGÓCIOS JURÍDICOS PROCESSUAIS. DISPONÍVEL EM: <HTTPS://WWW.MIGALHAS.COM.BR/ARQUIVOS/2015/10/ART20151020-17.PDF>. ACESSADO EM 01 DE FEVEREIRO DE 2022.

OSÓRIO, FÁBIO MEDINA. NATUREZA JURÍDICA DO INSTITUTO DA NÃO PERSECUÇÃO CÍVEL PREVISTO NA LEI DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA E SEUS REFLEXOS NA LEI DE IMPROBIDADE EMPRESARIAL. DISPONÍVEL EM: <CHROME-EXTENSION://EFAIDNBMNNNIBPCAJPCLCFCLEFINDMKAJ/HTTPS://WWW.MIGALHAS.COM.BR/ARQUIVOS/2020/3/8A049E343B44ED_ARTIGOPACOTEANTICRIMEEIMPROBID.PDF> ACESSO EM: 07 DE MAIO DE 2022.

OLIVEIRA, RAFAEL CARVALHO R. PRINCÍPIOS DO DIREITO ADMINISTRATIVO, 2ª EDIÇÃO. SÃO PAULO: GRUPO GEN, 2013. 978-85-309-4939-6. DISPONÍVEL EM: <HTTPS://APP.MINHABIBLIOTECA.COM.BR/#/BOOKS/978-85-309-4939-6/>. ACESSO EM: 05 JUN. 2022.

PALMA, JULIANA BONACORSI DE. ATUAÇÃO ADMINISTRATIVA CONSENSUAL: ESTUDO DOS ACORDOS SUBSTITUTIVOS NO PROCESSO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR. 2010. TESE DE DOUTORADO. UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO.

SCHWANKA, CRISTIANE. A PROCESSUALIDADE ADMINISTRATIVA COMO INSTRUMENTO DE DENSIFICAÇÃO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA DEMOCRÁTICA: A CONFORMAÇÃO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA CONSENSUAL. REVISTA DO TRIBUNAL DE CONTAS DE MINAS GERAIS, BELO HORIZONTE, VOL. 80, N. 3, P. 69-95, JUL./SET. 2011. P. 70-71