

A CONSENSUALIDADE NO DIREITO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR: O ACORDO DE NÃO PERSECUÇÃO CÍVEL E A RESSIGNIFICAÇÃO DA INDISPONIBILIDADE DO INTERESSE PÚBLICO

**CONSENSUALISM IN ADMINISTRATIVE SANCTIONING LAW: THE CIVIL
NON-PROSECUTION AGREEMENT AND THE REINTERPRETATION OF THE
NON-DISPOSABILITY OF THE PUBLIC INTEREST**

Ciências Sociais Aplicadas • 12/08/2026

REGISTRO DOI: [10.70773/revistatopicos/786384686](https://doi.org/10.70773/revistatopicos/786384686)

Ana Paula Brandão Brasil¹

RESUMO

O presente artigo analisa a compatibilidade dogmática do Acordo de Não Persecução Cível (ANPC), inserido na Lei de Improbidade Administrativa pela Lei nº 14.230/2021, com o princípio da indisponibilidade do interesse público. O estudo investiga como o paradigma da consensualidade no Direito Administrativo Sancionador redefine a atuação estatal na repressão aos atos ilícitos contra a Administração Pública. Por meio de uma pesquisa bibliográfico-documental de caráter qualitativo e método hipotético-dedutivo, o trabalho aborda a evolução histórica da contratualização administrativa, os requisitos de validade do ajuste negocial e os limites da cognição judicial no ato de homologação. Os resultados indicam que a consensualidade não atenta contra a indisponibilidade, mas a ressignifica sob o prisma da eficiência e da celeridade na recomposição do erário. Conclui-se que o ANPC constitui instrumento legítimo de tutela da probidade, desde que observados os limites da discricionariedade regrada do Ministério Público e a garantia do ressarcimento integral do dano.

Palavras-chave: Direito Administrativo Sancionador; Consensualidade; Acordo de Não Persecução Cível; Improbidade Administrativa; Indisponibilidade do Interesse Público.

ABSTRACT

This article analyzes the dogmatic compatibility of the Civil Non-Prosecution Agreement (ANPC), introduced into the Administrative Impropriety Law by Law No. 14,230/2021, with the principle of the inalienability of the public interest. The study investigates how the consensus paradigm in Administrative Sanctioning Law redefines state action in repressing illicit acts against Public Administration. Through qualitative bibliographic and documentary research using a hypothetical-deductive method, the paper addresses the historical

evolution of administrative contractualization, the validity requirements of the negotiated settlement, and the limits of judicial cognition during the approval process. Results indicate that consensualism does not violate inalienability, but resignifies it through the lenses of efficiency and promptness in restoring public funds. It is concluded that the ANPC constitutes a legitimate tool for protecting administrative integrity, provided that the limits of the Public Prosecutor's bounded discretion and the guarantee of full compensation for damages are respected.

Keywords: Administrative Sanctioning Law; Consensuality; Civil Non-Prosecution Agreement; Administrative Impropriety; Inalienability of Public Interest.

1. INTRODUÇÃO

A construção dogmática do Direito Administrativo brasileiro estruturou-se, de forma predominante ao longo do século XX, sob a influência da matriz jurídico-francesa da *puissance publique*. Esse arcabouço conceitual erigiu como pilar fundamental da atuação estatal o binômio conceitual constituído pela supremacia do interesse público sobre o privado e pela indisponibilidade do interesse público pela Administração (Bandeira de Mello, 2015). No campo específico do Direito Administrativo Sancionador — e, de modo particular, na disciplina da repressão à improbidade administrativa —, esse paradigma traduziu-se pela imposição de uma atuação estatal precipuamente autoritária, unilateral e contenciosa. Entendia-se que a salvaguarda da moralidade e do patrimônio público exigia a perseguição em juízo do infrator até a última instância probatória e recursal, sendo vedada qualquer espécie de concessão, composição ou transação (Di Pietro, 2022).

Entretanto, as transformações estruturais vividas pelo Estado Democrático de Direito nas últimas décadas, combinadas com a crescente complexidade das relações entre os setores público e privado, expuseram as severas limitações pragmáticas e axiomáticas desse modelo estritamente adversarial. A aposta exclusiva na via judicial coercitiva e no litígio de confronto gerou um cenário de hiperjudicialização crônica do combate à corrupção. As Ações Cíveis de Improbidade Administrativa, marcadas por ritos morosos e infundáveis disputas procedimentais, converteram-se em demandas de longa duração que, não raro, alcançam o trânsito em julgado quando os bens do ilícito já foram dissipados ou o reflexo pedagógico da sanção encontra-se completamente desidratado pelo decurso do tempo (Binenbojm, 2014).

Diante da constatação dessa crise funcional da resposta punitiva unilateral, a teoria do Direito Público contemporâneo passou a defender o trânsito de um modelo eminentemente repressivo e imperativo para o modelo de consensualidade e de concertação administrativa (Medauar, 2018). Nesse novo paradigma, reconhece-se que a autocomposição, o diálogo institucional e os negócios jurídicos processuais podem atuar como instrumentos significativamente mais céleres e vocacionados à obtenção de resultados práticos úteis ao interesse coletivo, precipuamente no que tange ao célere ressarcimento do patrimônio público e à desarticulação de esquemas de ilicitude.

A promulgação da Lei nº 14.230/2021, que promoveu uma reforma substancial na Lei de Improbidade Administrativa (Lei nº 8.429/1992), positivou formalmente esse movimento de transição ao introduzir o Acordo de Não Persecução Cível (ANPC) em seu art. 17-B. O instituto autoriza o Ministério Público a celebrar avenças negociais com o

autor do ato ímprobo, mediante a aplicação proporcional de sanções e a garantia do ressarcimento integral do dano ao erário. Não obstante a clareza da opção legislativa, a inserção do ANPC no ordenamento jurídico pátrio reabriu intensos debates doutrinários. De um lado, críticos sustentam que a solução negociada no campo da improbidade importaria em enfraquecimento do combate à corrupção e em violação ao dogma da indisponibilidade; de outro, defensores argumentam que a consensualidade representa a aplicação concreta do princípio constitucional da eficiência (art. 37, *caput*, CF/88) à tutela da probidade (Justen Filho, 2023; Garcia; Alves, 2023).

Frente a essa divergência de premissas, sobressai a problematização central que orienta a presente investigação: *Como conciliar a expansão da justiça consensual no Direito Administrativo Sancionador, instrumentalizada pelo Acordo de Não Persecução Cível (ANPC), com o dogma da indisponibilidade do interesse público e a devida tutela da probidade administrativa?*

A hipótese desenvolvida ao longo deste trabalho é a de que a consensualidade operada por meio do ANPC não vulnera o princípio da indisponibilidade do interesse público, mas promove a sua indispensável resignificação constitucional. Sob a regência dos princípios da proporcionalidade, da eficiência e da razoável duração do processo, a indisponibilidade deixa de ser vislumbrada como o dever cego de litigar até a exaustão das vias recursais. Ao contrário, passa a ser compreendida como a obrigação de o Estado adotar a via processual juridicamente mais apta e célere para assegurar a recomposição efetiva do erário lesado e a responsabilização adequada do agente (Binenbojm, 2014; Garcia; Alves, 2023).

A justificativa teórica e prática da pesquisa assenta-se na urgência de fixar critérios hermenêuticos seguros para a aplicação do ANPC pela magistratura e pelo Ministério Público. A vacilação quanto aos limites da discricionariedade do *Parquet* ou à extensão do controle judicial de homologação gera insegurança jurídica, fomenta o litígio protelatório e enfraquece a credibilidade das instituições de controle. Assim, o estudo justifica-se ao sistematicamente analisar os balizes normativos da Lei nº 14.230/2021 e os entendimentos mais recentes consolidado pelos Tribunais Superiores, notadamente o Superior Tribunal de Justiça (STJ).

Para responder ao problema proposto, estabeleceu-se como objetivo geral analisar a compatibilidade dogmática do ANPC com o princípio da indisponibilidade do interesse público no âmbito do Direito Administrativo Sancionador. Especificamente, busca-se: a) mapear a evolução doutrinária da unilateralidade para a concertação administrativa; b) examinar a estrutura normativa, os requisitos de validade e a natureza jurídica do ANPC na Lei nº 14.230/2021; c) delimitar a extensão do controle judicial no ato homologatório; e d) sistematizar os parâmetros fixados pela jurisprudência do STJ e do STF acerca da tempestividade, alcance e limites do ajuste negocial.

2. DA UNILATERALIDADE À CONSERTAÇÃO: A EMERGÊNCIA DO DIREITO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR CONSENSUAL

2.1. O Declínio do Modelo Punitivo Tradicional e a Crise de Efetividade das Ações de Improbidade

O Direito Administrativo Sancionador no Brasil construiu-se historicamente sob a forte influência do modelo punitivo penalitário

de matriz liberal. Essa tradição construiu a atuação jurisdicional coercitiva e a sanção adjudicada pelo Estado-juiz como o único caminho legítimo para a repulsa às transgressões éticas e patrimoniais cometidas contra a Administração Pública (Bandeira de Mello, 2015).

A sanção administrativa configura-se como uma medida gravosa e coercitiva aplicada pelo Poder Público ou por entes de direito público, em decorrência do descumprimento de normas legais, sendo que a penalidade possui natureza repressiva ou disciplinar e alcança tanto agentes públicos quanto particulares (pessoas físicas ou jurídicas), independentemente da existência de um vínculo prévio de sujeição especial com o Estado (Osório, 2019).

Sob essa lógica, a ação civil pública de improbidade administrativa, disciplinada pela Lei nº 8.429/1992 em sua redação original, converteu-se no canal exclusivo de persecução, vedando-se categoricamente qualquer transação, acordo ou conciliação.

Todavia, a prática judiciária acumulada ao longo de quase três décadas de vigência da redação original da Lei de Improbidade revelou que a aposta cega na adjudicação estatal compulsória produziu distorções sistêmicas gravemente prejudiciais ao interesse coletivo (Binenbojm, 2023). O modelo estritamente adversarial gerou a hipertrofia do litígio: processos extremamente complexos, marcados por discussões preliminares infundáveis, incidentes cautelares protelatórios e a utilização ostensiva de múltiplas instâncias recursais. A consequência direta dessa dinâmica foi a morosidade crônica, com demandas que pendiam de solução definitiva por mais de uma década perante os tribunais regionais e superiores (Garcia; Alves, 2023).

Essa ineficiência temporal comprometeu de maneira irreversível os dois maiores objetivos da tutela da probidade: a repressão exemplificativa e a recomposição do erário. Sob a ótica repressiva, a aplicação de uma sanção muitos anos após a prática do ato ilícito esvazia o seu conteúdo pedagógico e preventivo, gerando na sociedade uma deletéria percepção de impunidade e de disfuncionalidade do sistema de justiça. Sob a perspectiva patrimonial, para Justen Filho (2023), o decurso do tempo frequentemente viabilizou a dilapidação, a ocultação ou a transferência ilícita do patrimônio dos agentes acusados, tornando as eventuais sentenças de procedência meros títulos executivos sem liquidez ou efetividade prática.

Constatou-se, desse modo, uma aguda crise de funcionalidade do modelo punitivo tradicional, considerando que a recusa dogmática à solução negociada se funda em um fetiche pelo processo contencioso que, na prática, custa caro ao erário e entrega resultados quase nulos à sociedade. Diante dessa assimetria, entre o custo da maquinaria processual e o resultado prático alcançado, a doutrina jurídica contemporânea tende a defender a necessidade de superar o paradigma da estrita unilateralidade repressiva em favor de um modelo pautado no Direito Administrativo de Concertação, de modo que se reconhece que a cooperação, a voluntariedade e a consensualidade constituem vetores indispensáveis para conferir operatividade e celeridade à proteção dos bens públicos (Medauar, 2018).

2.2. A Resignificação do Dogma da Indisponibilidade do Interesse Público à Luz do Princípio da Eficiência

O principal entrave dogmático invocado pelos defensores da intransigência contenciosa sempre foi o princípio da indisponibilidade do interesse público. Formulado sob as premissas do Direito Público clássico, esse postulado pertence o interesse público à coletividade, os agentes estatais e o Ministério Público atuam como meros gestores do patrimônio coletivo, carecendo de poderes de disposição, renúncia ou transação sobre os bens e sanções protegidos pelo ordenamento jurídico (Di Pietro, 2022). Sob esse prisma tradicional, a submissão do ato de improbidade ao julgamento do Poder Judiciário consubstanciava-se em um dever indisponível de litigar.

Entretanto, o advento da Constituição Federal de 1988 e a consolidação do Estado Democrático de Direito impuseram uma severa releitura dessa matriz conceitual. A inclusão do princípio da eficiência no texto constitucional (art. 37, *caput*, pela EC nº 19/1998) demandou da Administração Pública e dos seus órgãos de controle a adoção de posturas focadas na obtenção de resultados materiais concretos e na otimização dos recursos públicos (Medauar, 2018). Nesse contexto, a dogmática jurídica contemporânea passou a questionar a equação que igualava a indisponibilidade do interesse público ao dever inflexível de processar.

Como adverte a doutrina de vanguarda, a indisponibilidade do interesse público não pode ser convertida em um obstáculo formalista que impeça a rápida e integral satisfação do direito coletivo lesado (Binenbojm, 2014; Garcia; Alves, 2023). Quando o Estado insiste em manter um litígio judicial incerto, caro e de longa duração, ao contrário de aceitar uma solução consensual que garanta a devolução imediata e integral do dinheiro desviado e a aplicação proporcional de penalidades, é a própria Administração

que está agindo com ineficiência e atentando contra o interesse público.

Neste aspecto, sobrevém uma ressignificação fundamental do dogma: a indisponibilidade não recai sobre a via processual ou procedimental utilizada pelo Estado, mas sobre o resultado substancial perseguido pela norma constitucional (Justen Filho, 2023). O que é verdadeiramente indisponível é a exigência do ressarcimento pleno do dano ao erário e a preservação da integridade da função pública. Se a via consensual negociada satisfaz esses requisitos com maior celeridade, segurança probatória e economia de recursos do que o processo ordinário de conhecimento, a transação não representa uma renúncia ao interesse público, mas a sua mais alta e eficiente densificação prática (Binenbojm, 2014; Garcia; Alves, 2023).

Portanto, a consensualidade opera no Direito Administrativo Sancionador não como uma concessão de benevolência ao infrator, mas como um mecanismo técnico de tutela eficiente dos bens jurídicos fundamentais, plenamente compatível com os contornos constitucionais do princípio da indisponibilidade do interesse público.

3. O REFORMADO REGIME DA IMPROBIDADE E O ANPC (LEI 14.230/2021)

3.1. Requisitos Dogmáticos, Justa Causa e o Ressarcimento Integral do Dano Como Pressuposto Indisponível

A reforma promovida pela Lei nº 14.230/2021 reconfigurou o sistema de combate à improbidade no Brasil ao introduzir expressamente o Acordo de Não Persecução Cível no art. 17-B da Lei nº 8.429/1992.

Longe de instituir uma benesse desregrada, o legislador ordinário cercou o instrumento autocompositivo de exigências dogmáticas e formais rígidas, destinadas a assegurar que a solução consensual não degenere em manto de impunidade para ilícitos de gravidade acentuada (Garcia; Alves, 2023).

Dentre os requisitos intrínsecos de validade, destaca-se a exigência de justa causa, traduzida na presença de suporte probatório mínimo que demonstre a autoria e a materialidade do ato de improbidade. O ANPC não pode servir como meio de chantagem processual ou de imputação infundada contra o agente público, tampouco como arranjo imotivado para encerrar investigações sem lastro factual, mas se exige que o procedimento administrativo de apuração ou a petição inicial da ação tragam elementos concretos de convicção quanto à ilicitude do comportamento investigado (Justen Filho, 2023).

Ademais, o ordenamento jurídico erigiu o ressarcimento integral do dano e a reversão da vantagem patrimonial indevida à condição de pressupostos materiais absolutos e inafastáveis. Na sistemática do art. 17-B, I, da Lei de Improbidade Administrativa, não é dado às partes negociar a diminuição, o perdão ou a isenção dos valores necessários à recomposição plena do erário afetado. O valor apurado a título de prejuízo patrimonial consubstancia a parcela verdadeiramente indisponível do ajuste negocial, cuja liquidação imediata ou parcelada em bases garantidas constitui requisito *sine qua non* para a homologação do acordo (Garcia; Alves, 2023).

Diferencia-se, assim, o núcleo indisponível da obrigação (a recomposição integral do patrimônio público) do núcleo mitigadamente disponível (a dosimetria e adequação das sanções

punitivas propriamente ditas, tais como o valor da multa civil, a extensão da suspensão dos direitos políticos e os prazos de proibição de contratar com o Poder Público). Essa dicotomia garante que o Estado recupere integralmente os recursos desviados enquanto flexibiliza a resposta sancionatória em patamares proporcionais para incentivar a autocomposição (Justen Filho, 2023).

Com aprofundando na dogmática ao ressarcimento ao erário, cumpre destacar que a jurisprudência consolidada do Superior Tribunal de Justiça (STJ) assentou a premissa de que a recomposição do prejuízo patrimonial não ostenta, tecnicamente, a natureza jurídica de sanção ou pena em sentido estrito, mas constitui mero desdobramento direto, lógico e consequência civil inevitável da prática do ato ilícito. Enquanto as sanções propriamente ditas (como a multa civil, a perda da função pública ou a suspensão de direitos políticos) possuem índole repressiva e admitem elastério e dosimetria em observância ao princípio da proporcionalidade, o ressarcimento do dano qualifica-se como uma providência de caráter rígido e indisponível.

Dessa diferenciação decorrem importantes reflexos práticos para a estruturação do Acordo de Não Persecução Cível (ANPC). Em primeiro lugar, descabe a incidência de juízos de proporcionalidade ou de gradação probatória para autorizar a reparação apenas parcial do dano, uma vez que o quantum a ser recomposto vincula-se estritamente à extensão exata do prejuízo causado. Em segundo lugar, como o ressarcimento representa tão somente a restituição ao *status quo ante* (caucionando o rombo consumado em desfavor do Erário), a recomposição do patrimônio público é providência que não esgota a tutela da probidade.

Por tal razão, a avença negociada no ANPC, sem prescindir do ressarcimento integral como pressuposto material absoluto, deve vir necessariamente acompanhada da pactuação de ao menos uma das sanções efetivamente punitivas previstas no art. 12 da Lei nº 8.429/1992 (com a dosimetria adequada ao caso), sob pena de desvirtuamento da função punitivo-repressiva do sistema e de conversão do ajuste em mera pretensão reparatória ordinária.

3.2. A Natureza Jurídica do ANPC: Ato de Discricionariedade Regrada do Ministério Público

A definição do regime jurídico aplicável ao ANPC perpassa necessariamente pela fixação da sua natureza jurídica. O instituto se qualifica como um negócio jurídico de Direito Público, de natureza processual e administrativa, fundado na autonomia da vontade das partes e direcionado à prevenção ou à extinção da pretensão sancionatória estatal. Tratando-se de ação de improbidade cuja titularidade é exclusiva do Ministério Público por força da redação conferida pela Lei nº 14.230/2021, a iniciativa da negociação e a propositura da avença concentram-se na esfera institucional do *Parquet* (Garcia; Alves, 2023).

Neste ponto crucial há intenso debate acerca da celebração do ANPC, se esta consubstancia um direito subjetivo do investigado/réu ou uma faculdade institucional do Ministério Público. A doutrina administrativo-processual assenta que o ANPC constitui ato de discricionariedade regrada da instituição ministerial (Justen Filho, 2023). Não se trata de arbitrariedade ou mero arbítrio do promotor de justiça, mas de um poder-dever vinculado aos critérios de oportunidade, conveniência e interesse público, de modo que o investigado possui o direito de pleitear o início das tratativas e de ter

a sua proposta fundamentadamente apreciada; todavia, não detém o direito subjetivo de exigir a assinatura do acordo caso o Ministério Público entenda, motivadamente, que a via contenciosa se revela mais adequada à gravidade do caso.

Neste aspecto, “o acordo de não persecução civil exige do Ministério Público uma postura resolutiva, substituindo a cultura da demanda pela cultura do resultado, sem descurar do caráter retributivo da sanção” (OSÓRIO, 2022, p. 185). Isto é, no plano prático, a discricionariedade do Ministério Público encontra baliza intransponível no dever de fundamentação e na vedação absoluta à transação sobre o valor principal do prejuízo causado. Cumpre ao Parquet justificar, formalmente no âmbito da investigação ou do processo, que o ajuste negociado atende aos vetores da proporcionalidade, razoabilidade e eficiência.

A discricionariedade do Ministério Público encontra-se delimitada por balizas normativas claras, entre as quais se destacam o grau de cooperação do infrator para a elucidação dos fatos e a identificação de coautores; a gravidade da conduta e o impacto do ilícito sobre a administração pública; os antecedentes do agente e o histórico de cumprimento de obrigações anteriores; a eficácia pedagógica das sanções consensualmente propostas (Garcia; Alves, 2023).

A motivação do ato de recusa ou de aceitação do ANPC pelo *Parquet* deve ser explícita, submetendo-se, inclusive, ao controle dos órgãos de revisão interna do próprio Ministério Público (como o Conselho Superior do Ministério Público), o que reforça o caráter regrado e transparente da prerrogativa institucional.

3.3. Os Limites da Cognição e do Controle Judicial no Ato de Homologação do Acordo

A exigência de homologação judicial para a eficácia do ANPC (art. 17-B, § 1º, da Lei nº 8.429/1992) instaura uma importante dimensão de controle no sistema da consensualidade. O ato homologatório não constitui mera formalidade cartorária ou chancela acrítica, tampouco confere ao magistrado a prerrogativa de reescrever as cláusulas acordadas voluntariamente pelas partes. A determinação do preciso escopo cognitivo do Poder Judiciário nesse ato de deliberação é fundamental para a preservação da segurança jurídica e da separação de funções constitucionais (Binenbojm, 2014; Justen Filho, 2023).

O controle exercido pelo magistrado é eminentemente um controle de legalidade, voluntariedade e proporcionalidade. Sob a perspectiva da legalidade estrita, cumpre ao juízo verificar se foram observados os requisitos formais indispensáveis, tais como a legitimidade das partes, a presença de justa causa probatória, a oitiva prévia da pessoa jurídica de direito público lesada e a fixação do ressarcimento integral do dano ao erário. No que tange à voluntariedade, compete ao julgador certificar que o investigado/réu manifestou a sua vontade de forma livre, consciente e devidamente assistido por advogado ou defensor público (Garcia; Alves, 2023).

Por sua vez, o escrutínio da proporcionalidade autoriza o magistrado a rejeitar o acordo quando as sanções consensualmente pactuadas se revelarem patentemente irrisórias ou desproporcionais perante a gravidade do ilícito e a extensão da lesão social. Contudo, é vedado ao Poder Judiciário alterar de ofício os termos do ajuste ou impor ao Ministério Público sanções mais severas do que as avençadas. Caso

identifique vícios de ilicitude, ausência de reparação plena do dano ou desproporcionalidade manifesta, cabe ao julgador fundamentar a recusa de homologação e devolver os autos aos partícipes do negócio para que, querendo, readequem a proposta ou prossigam com a tramitação ordinária da ação de improbidade (Justen Filho, 2023).

Desse modo, o controle judicial no ato homologatório opera como uma salvaguarda externa essencial que garante a integridade da ordem jurídica e previne negociações simuladas ou abusivas, mantendo o ANPC rigorosamente alinhado à proteção da probidade administrativa.

4. O ANPC EM JUÍZO: PARÂMETROS JURISPRUDENCIAIS E TUTELA EFETIVA DA PROBIDADE

A aplicação prática do Acordo de Não Persecução Cível (ANPC) suscitou acalorados debates nos tribunais pátrios acerca do limite temporal para a sua celebração. Foi questionado se a autocomposição estaria restrita às fases pré-processual e instrutória ou se subsistiria a possibilidade de transação após a prolação de sentença condenatória ou acórdão recorrido. A jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça (STJ) pacificou o tema ao assentar que a consensualidade no Direito Administrativo Sancionador não se esgota com a instauração do processo contencioso ou com o encerramento da instrução probatória em primeira instância.

A Segunda Turma e a Primeira Seção do STJ firmaram orientação no sentido de que o ANPC pode ser celebrado em qualquer fase do processo, inclusive durante o trâmite de recursos especiais ou na etapa de cumprimento de sentença. A *ratio decidendi* adotada pela

Corte Superior apoia-se no princípio da autocomposição (art. 3º, § 2º, do CPC) e na premissa de que a recomposição rápida do erário e a pacificação social devem ser estimuladas a qualquer tempo, desde que presentes o interesse público e a concordância das partes. Ao admitir o negócio jurídico em sede recursal, o STJ reconhece que o interesse na rápida satisfação do crédito público se sobrepõe ao formalismo da marcha processual.

Outro marco hermenêutico essencial foi fixado pelo Supremo Tribunal Federal (STF) no julgamento do Tema 1.199 da Repercussão Geral quando a Corte Suprema definiu que as alterações introduzidas pela Lei nº 14.230/2021 aplicam-se imediatamente aos processos em curso em que não haja condenação transitada em julgado. No aspecto da justiça consensual, a tese firmada no Tema 1.199 garantiu a viabilidade da abertura de tratativas para celebração do ANPC em demandas pendentes de julgamento definitivo, assegurando a migração do paradigma litigioso para o modelo negociado aos ilícitos praticados sob a égide da legislação anterior, desde que respeitada a exigência do elemento subjetivo doloso.

O avanço das soluções consensuais no campo da probidade administrativa é acompanhado por severas críticas que apontam o risco de o ANPC se transformar em um mecanismo de abrandamento indevido das sanções a agentes corruptos, gerando o fenômeno da impunidade percebida. Para contrabalançar o risco de casuísmo e afastar a pecha de benevolência injustificada, a doutrina e as diretrizes regulamentares expedidas pelos órgãos de controle exigem a estrita observância de padrões de integridade e transparência na condução do procedimento negociado.

A conciliação entre a eficiência reparatória e a preservação da função pedagógico-punitiva do Direito Administrativo Sancionador impõe a aplicação de três vetores estruturantes:

1. Aferição criteriosa da gravidade concreta e da reincidência: Condutas marcadas por corrupção sistêmica, lesão a direitos fundamentais ou reiteração delitiva demandam respostas punitivas mais severas. Nesses cenários, a celebração do acordo exige a imposição concomitante de sanções restritivas de direitos e multa civil expressiva, sendo legítima a recusa ministerial do acordo caso a avença se mostre insuficiente para a prevenção geral.
2. Publicidade e transparência dos motivos e cálculos: A negociação de ilícitos públicos não pode ocorrer sob o manto do segredo imotivado. Todos os critérios utilizados para dimensionar a reparação do dano e a mitigação das sanções devem constar expressamente dos autos e estar franqueados ao controle social e institucional, ressalvadas apenas as hipóteses constitucionais de sigilo para proteção de terceiros ou de investigações paralelas.
3. Controle institucional colegiado e escrutínio do ente lesado: A exigência legal de oitiva prévia da pessoa jurídica lesada e a submissão dos acordos à manifestação de órgãos de revisão interna do Ministério Público (como os Conselhos Superiores) garantem que a deliberação não fique isolada na figura de um único promotor de justiça.

Assim, é compreensível que mediante o cumprimento desses critérios objetivamente aferíveis, o ANPC consolida-se como um

instrumento republicano de composição de conflitos públicos. A eficiência negociada não anula a repulsa ao ato ímprobo; ao contrário, assegura que a resposta estatal ocorra com celeridade, justiça e máxima eficácia na restituição dos haveres coletivos.

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

O percurso analítico desenvolvido ao longo deste artigo demonstrou que a transição do paradigma punitivo clássico do Direito Administrativo Sancionador para o modelo de consensualidade e concertação responde a uma necessidade premente de efetividade e funcionalidade na repressão aos atos lesivos à Administração Pública. O modelo centrado no litígio judicial coercitivo e na estrita unilateralidade revelou-se ineficaz, marcado por processos longos, morosidade crônica e baixa capacidade de recomposição real dos haveres públicos.

A positivação do Acordo de Não Persecução Cível (ANPC) pela Lei nº 14.230/2021 institucionalizou a justiça consensual na tutela da probidade administrativa. A investigação confirmou a hipótese central defendida: a celebração do ANPC não importa em violação do princípio da indisponibilidade do interesse público, mas em sua indispensável ressignificação à luz do princípio constitucional da eficiência (art. 37, *caput*, CF/88). A indisponibilidade do interesse coletivo não recai sobre o meio processual contencioso, mas sobre o resultado substancial buscado pelo ordenamento, a saber, o ressarcimento pleno do dano ao erário e a preservação da integridade da função pública.

O regime jurídico do ANPC desenhado pelo art. 17-B da Lei nº 8.429/1992 estabelece balizes dogmáticas seguras para a sua

aplicação. O ressarcimento integral do dano erige-se em pressuposto material absoluto e indisponível, enquanto a dosimetria das penalidades reveste-se de discricionariedade regrada atribuída ao Ministério Público, viabilizando adequações proporcionais destinadas a encorajar a autocomposição. Do mesmo modo, o controle judicial exercido no ato de homologação consolida-se como uma salvaguarda de legalidade, voluntariedade e proporcionalidade, prevenindo ajustes abusivos sem usurpar a margem de valoração das partes negociais.

A jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça (STJ) e as diretrizes do Supremo Tribunal Federal (STF) no julgamento do Tema 1.199 da Repercussão Geral conferiram maturidade ao instituto ao admitirem a celebração do acordo em qualquer fase processual, inclusive em grau recursal, privilegiando a rápida resolução dos conflitos públicos e o célere retorno dos recursos ao erário.

Conclui-se que o ANPC se afirma como um instrumento republicano, ético e eficiente na gestão dos litígios que envolvem a probidade administrativa. A sua plena consolidação no cenário jurídico pátrio depende da manutenção do rigor na exigência da reparação integral do erário, da transparência na motivação dos atos decisórios e do respeito inafastável às garantias institucionais e constitucionais do devido processo legal.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ASSUNÇÃO, Bruno Barros de. **Natureza jurídica do ressarcimento integral do dano na Lei n. 8.429/1992**: o posicionamento do STJ e seus reflexos na aplicação do art. 12 e na atuação do membro do

MPF. Boletim Científico ESMPU, Brasília, DF, a. 10, n. 36, p. 11-27, Edição Especial 2011.

BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. **Curso de Direito Administrativo**. 32. ed. São Paulo: Malheiros, 2015.

BINENBOJM, Gustavo. Direito administrativo: entre justificação e operacionalização. **Revista Estudos Institucionais**, v. 9, n. 3, p. 774-782, set./dez. 2023. DOI: 10.21783/rei.v9i3.785. Disponível em: <https://www.estudosinstitucionais.com/REI/article/view/785/863>. Acesso em: 30 jul. 2026.

BINENBOJM, Gustavo. **Uma Teoria do Direito Administrativo: Direitos Fundamentais, Democracia e Transformação Social**. 3. ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2014.

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República, 1988. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 29 jul. 2026.

BRASIL. **Lei nº 13.105, de 16 de março de 2015**. Código de Processo Civil. Brasília, DF: Presidência da República, 2015. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/l13105.htm. Acesso em: 29 jul. 2026.

BRASIL. **Lei nº 14.230, de 25 de outubro de 2021**. Altera a Lei nº 8.429, de 2 de junho de 1992, que dispõe sobre a improbidade administrativa. Brasília, DF: Presidência da República, 2021. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/lei/l14230.htm. Acesso em: 29 jul. 2026.

BRASIL. **Lei nº 8.429, de 2 de junho de 1992.** Dispõe sobre as sanções aplicáveis aos agentes públicos nos casos de enriquecimento ilícito no exercício de mandato, cargo, emprego ou função na administração pública direta, indireta ou fundacional e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 1992. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8429.htm. Acesso em: 29 jul. 2026.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **Jurisprudência do STJ sobre a celebração do Acordo de Não Persecução Cível (ANPC) em qualquer fase do processo.** Brasília, DF: Superior Tribunal de Justiça, 2022.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Tema 1.199 da Repercussão Geral:** Definição do elemento subjetivo doloso para a configuração dos atos de improbidade administrativa e a aplicação da Lei nº 14.230/2021 aos processos em curso. Relator: Min. Alexandre de Moraes. Brasília, DF: Supremo Tribunal Federal, 18 ago. 2022.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo.** 35. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2022.

GARCIA, Emerson; ALVES, Rogério Pacheco. **Improbidade Administrativa.** 11. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2023.

GOMES, Myke Oliveira. **O acordo de não persecução cível (ANPC) na improbidade administrativa:** limites, requisitos e a eficiência na recuperação do erário. Jusbrasil, 2026. Disponível em: <https://www.jusbrasil.com.br/artigos/o-acordo-de-nao-persecucao-civel-anpc-na-improbidade-administrativa-limites-requisitos-e-a-eficiencia-na-recuperacao-do-erario/5643783312>. Acesso em: 31 jul. 2026.

JUSTEN FILHO, Marçal. **Reforma da Lei de Improbidade Administrativa Comentada:** Lei 14.230/2021. 2. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2023.

MEDAUAR, Odete. **Direito Administrativo Moderno.** 21. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2018.

OSÓRIO, Fábio Medina. **Direito Administrativo Sancionador.** 6. ed. rev. e atual. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2019. 475 p.

¹ Mestra em Prestação Jurisdicional e Direitos Humanos na Universidade Federal do Tocantins (2023). Especialista em Direito Penal e Processual Penal e em Direito Constitucional pela Escola Superior da Polícia Civil de Goiás. Graduada em Direito pela Pontifícia Universidade Católica de Goiás (1992). Juíza de Direito no Tribunal de Justiça do Estado do Tocantins, Titular do 2º Juizado Especial Cível e Criminal da Comarca de Palmas. Atualmente Juíza Convocada para Substituição em Gabinete de Desembargador no Tribunal de Justiça do Estado do Tocantins. E-mail: [acesse o artigo original para visualizar o e-mail](#)