REVISTA TÓPICOS
ISSN 2965-6672 | Qualis A2

DO CASTIGO AO PACTO: O REDESENHO DA IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA PELO STF (ADIS 7.156 E 7.236) E A CONSTRUÇÃO DE UM MODELO PREVENTIVO E CONSENSUAL DE INTEGRIDADE PÚBLICA

FROM PUNISHMENT TO PACT: THE REDESIGN OF ADMINISTRATIVE MISCONDUCT BY THE STF (ADIS 7.156 AND 7.236) AND THE CONSTRUCTION OF A PREVENTIVE AND CONSENSUAL MODEL OF PUBLIC INTEGRITY

Ciências Sociais Aplicadas • 14/11/2026

REGISTRO DOI: 10.70773/revistatopicos/794397418

Rafael Sulino de Castro[1]

RESUMO

O julgamento conjunto das ADIs 7.156 e 7.236 pelo Supremo Tribunal Federal, concluído em julho de 2026, redesenhou o sistema brasileiro de responsabilização por improbidade administrativa ao preservar os filtros garantistas da Lei nº 14.230/2021 e, simultaneamente, declarar inconstitucionais os dispositivos que esvaziavam a efetividade das sanções. Este artigo analisa esse julgamento e propõe que o equilíbrio alcançado pela Corte cria as condições institucionais para a transição de um modelo exclusivamente punitivo para um modelo que combine punição efetiva com prevenção e consensualidade. São formuladas três propostas concretas: o Pacto Preventivo de Integridade Administrativa, a utilização do acordo de não persecução civil como instrumento de reestruturação institucional e a criação de um Índice de Maturidade em Integridade Pública. A pesquisa se ampara em análise doutrinária, normativa e de direito comparado, examinando instrumentos consensuais adotados nos Estados Unidos, no Reino Unido e no âmbito da Transparency International, além da experiência brasileira com a LINDB e a Resolução CNMP nº 306/2025.
Palavras-chave: Improbidade administrativa; ADI 7.156. ADI 7.236. Consensualidade; Integridade pública; Acordo de não persecução civil.

ABSTRACT

The joint ruling on ADIs 7.156 and 7.236 by the Brazilian Supreme Court, concluded in July 2026, reshaped the national system of accountability for administrative misconduct by upholding the due-process safeguards of Law No. 14,230/2021 while simultaneously striking down provisions that undermined the effectiveness of sanctions. This article analyzes the ruling and argues that the balance achieved by the Court creates the institutional conditions

for a transition from an exclusively punitive model to one combining effective punishment with prevention and consensual resolution. Three concrete proposals are advanced: a Preventive Public Integrity Pact, the use of civil non-prosecution agreements as instruments for institutional restructuring, and the creation of a Public Integrity Maturity Index. The research draws on doctrinal, normative, and comparative law analysis, examining consensual instruments adopted in the United States, the United Kingdom, and within Transparency International, alongside Brazil's experience with the LINDB and CNMP Resolution No. 306/2025.
Keywords: Administrative misconduct; ADI 7.156. ADI 7.236. Consensual administration; Public integrity; Civil non-prosecution agreement.

1. INTRODUÇÃO

O direito administrativo sancionador brasileiro vive uma transformação profunda. Durante décadas, o sistema de responsabilização por improbidade administrativa operou sob uma lógica predominantemente punitiva: o agente público comete o ato ímprobo, o Ministério Público ajuíza a ação, o Judiciário condena, as sanções são aplicadas. Esse modelo, embora necessário, apresenta limitações evidentes. Ele atua depois do dano, não antes. Pune o agente, mas nem sempre repara o erário. E, em muitos casos, a morosidade processual faz com que as sanções percam eficácia prática.

A Lei nº 14.230, de 25 de outubro de 2021, promoveu a mais ampla reforma da Lei de Improbidade Administrativa (Lei nº 8.429/1992) desde sua promulgação. A reforma redesenhou o sistema de ponta a ponta: tornou o dolo requisito obrigatório para todas as

modalidades de improbidade, conferiu caráter taxativo ao rol de condutas que atentam contra os princípios da administração pública, recalibrou as sanções, redesenhou o regime prescricional, introduziu novas garantias processuais e disciplinou o acordo de não persecução civil como instrumento de resolução consensual.

Essa reforma dividiu a comunidade jurídica. Para uns, representou a necessária modernização de um sistema que, em sua versão original, criminalizava condutas culposas e produzia sanções desproporcionais. Para outros, enfraqueceu os mecanismos de combate à corrupção ao dificultar a responsabilização de agentes públicos. O debate culminou no ajuizamento de duas ações diretas de inconstitucionalidade perante o STF: a ADI 7.156, relatada pelo Ministro André Mendonça, e a ADI 7.236, relatada pelo Ministro Alexandre de Moraes, ambas ajuizadas para questionar a constitucionalidade de dezenas de dispositivos da reforma.

O julgamento conjunto dessas ações, concluído pelo Plenário do STF em 1º de julho de 2026, produziu um resultado que pode ser descrito como um equilíbrio calibrado. A Corte não declarou a reforma inteiramente inconstitucional, mas também não a validou integralmente. Em uma análise artigo por artigo, o STF preservou os filtros garantistas da reforma (exigência de dolo, vedação de inversão do ônus da prova) e, ao mesmo tempo, declarou inconstitucionais os dispositivos que comprometiam a efetividade do sistema sancionatório.

Este artigo se propõe a analisar esse julgamento e a extrair dele uma consequência que os comentadores da decisão ainda não exploraram em profundidade: o equilíbrio alcançado pelo STF cria as condições institucionais para que o Brasil evolua de um modelo

exclusivamente punitivo de combate à improbidade para um modelo que combine punição efetiva com prevenção e consensualidade. Se o sistema sancionatório agora é ao mesmo tempo garantista e eficaz, o próximo passo lógico é investir em mecanismos que evitem que o dano ao erário ocorra em primeiro lugar.

2. A REFORMA DA LEI DE IMPROBIDADE PELA LEI 14.230/2021: CONTEXTO E TENSÕES

A Lei nº 8.429/1992, em sua redação original, foi concebida como instrumento de proteção do patrimônio público e da moralidade administrativa. Seu sistema sancionatório era amplo: abrangia condutas dolosas e culposas, previa sanções severas (perda da função pública, suspensão dos direitos políticos, multa civil, ressarcimento ao erário) e adotava uma cláusula geral para a improbidade por violação de princípios (art. 11), que permitia a responsabilização por condutas não tipificadas expressamente.

A amplitude do sistema original gerou controvérsias. De um lado, permitiu a responsabilização efetiva de agentes públicos por condutas lesivas ao patrimônio público e à moralidade administrativa. De outro, produziu efeitos colaterais: a responsabilização por improbidade culposa gerava insegurança jurídica para gestores que tomavam decisões de boa-fé em cenários de incerteza; a cláusula geral do art. 11 permitia o enquadramento de condutas que, embora irregulares, não apresentavam a gravidade típica da improbidade; e a possibilidade de inversão do ônus da prova em favor do autor da ação facilitava o ajuizamento de ações sem lastro probatório suficiente.

A Lei nº 14.230/2021 buscou corrigir esses excessos. As principais alterações incluíram: a exigência de dolo para todas as modalidades de improbidade (arts. 1º, §§ 1º e 2º); a conversão da cláusula geral do art. 11 em rol taxativo de condutas; a exclusão de ilicitude para condutas amparadas em divergência interpretativa jurisprudencial (art. 1º, § 8º); a vedação de inversão do ônus da prova em desfavor do réu (art. 17, § 19, II); a introdução de novos marcos prescricional e a previsão de prescrição intercorrente; a disciplina do acordo de não persecução civil (art. 17-B); e a limitação territorial de determinadas sanções.

As alterações geraram reações opostas. O Ministério Público, por meio da Associação Nacional dos Membros do Ministério Público (CONAMP), ajuizou a ADI 7.236, questionando a constitucionalidade de cerca de quarenta dispositivos da reforma, sob o argumento de que a nova lei enfraquecia os mecanismos de combate à corrupção e de proteção do patrimônio público. A ADI 7.156, por sua vez, questionava dispositivos específicos da reforma.

3. O JULGAMENTO DAS ADIs 7.156 E 7.236: ANÁLISE DOS PONTOS CENTRAIS

O julgamento conjunto das ADIs 7.156 e 7.236 foi concluído pelo Plenário do STF em 1º de julho de 2026, após sessões que se estenderam por semanas, com análise artigo por artigo dos dispositivos impugnados. O resultado pode ser organizado em três categorias: dispositivos validados integralmente, dispositivos declarados inconstitucionais e dispositivos que receberam interpretação conforme a Constituição.

3.1. Dispositivos Validados: Os Filtros Garantistas Preservados

O STF validou a exigência de dolo como requisito para a configuração de todas as modalidades de improbidade administrativa (arts. 1º, §§ 1º e 2º). A Corte entendeu que a exigência de dolo não fragiliza o combate à improbidade, mas confere maior segurança jurídica ao sistema, ao distinguir o gestor desonesto do gestor que erra de boa-fé.

A Corte também declarou constitucional o caráter taxativo do rol de condutas que configuram improbidade por violação de princípios (art. 11, caput, §§ 3º e 4º), entendendo que a substituição da cláusula geral por um rol taxativo constitui legítima opção de conformação normativa. Essa decisão é relevante porque afasta a possibilidade de responsabilização por improbidade com base em cláusula genérica, sem conduta típica.

A vedação de inversão do ônus da prova em desfavor do réu (art. 17, § 19, II) foi igualmente validada, sob o fundamento de que a regra é compatível com as garantias processuais inerentes ao regime sancionatório da improbidade administrativa. A Corte ressalvou, contudo, que essa vedação não afasta o dever de cumprimento de determinações judiciais necessárias à instrução do processo.

A exclusão de ilicitude por divergência interpretativa (art. 1º, § 8º) foi declarada constitucional, mas com interpretação conforme: a proteção ao agente que atua com base em interpretação jurídica não abrange hipóteses de dolo, fraude ou erro grosseiro, e a divergência jurisprudencial deve ser qualificada, isto é, fundada em jurisprudência assentada dos Tribunais Superiores ou do STF.

3.2. Dispositivos Declarados Inconstitucionais: Recalibrando o Sistema

O STF declarou a inconstitucionalidade de vários dispositivos que, na avaliação da Corte, comprometiam a efetividade do sistema de responsabilização. Entre os mais relevantes:

A detração do tempo entre a decisão colegiada e o trânsito em julgado na pena de suspensão dos direitos políticos (art. 12, § 10) foi declarada inconstitucional. O dispositivo permitia computar, para fins de suspensão dos direitos políticos, o período anterior ao trânsito em julgado, o que poderia esvaziar completamente a sanção. O STF entendeu que o prazo de suspensão deve ser cumprido integralmente após o trânsito em julgado.

A prescrição intercorrente pela metade do prazo (art. 23, § 5º, expressão "pela metade do prazo previsto no caput deste artigo") foi declarada inconstitucional. A Corte fixou que, após a interrupção da prescrição, o prazo recomeça a correr integralmente, observado o limite máximo de vinte anos para a duração da pretensão sancionatória.

A limitação territorial da sanção de proibição de contratar com o poder público (art. 12, III e § 4º) foi parcialmente declarada inconstitucional. O STF entendeu que restringir a sanção ao ente federativo diretamente lesado enfraquece a tutela da probidade administrativa e reduz injustificadamente a eficácia da reprimenda.

A restrição da perda da função pública ao vínculo ocupado no momento do ato (art. 12, § 1º) foi parcialmente declarada inconstitucional. A Corte afastou as expressões que limitavam a sanção ao vínculo existente à época do ato, admitindo a extensão a outros vínculos em caráter excepcional.

A exigência de oitiva prévia do Tribunal de Contas para apuração do dano em acordo de não persecução civil (art. 17-B, § 3º) foi declarada inconstitucional. O STF entendeu que a imposição de consulta obrigatória ao Tribunal de Contas interfere na autonomia do Ministério Público.

Os dispositivos que vinculavam o magistrado ao enquadramento jurídico formulado pelo autor da ação (art. 17, §§ 10-C, 10-D e 10-F, I) foram declarados inconstitucionais, por violação ao princípio iura novit curia e à independência judicial.

3.3. O Equilíbrio Alcançado: Garantismo Sem Impunidade

O resultado global do julgamento pode ser descrito como um sistema de dupla proteção: proteção ao agente público de boa-fé (pela exigência de dolo, pela vedação de inversão do ônus da prova, pela exclusão de ilicitude por divergência qualificada) e proteção ao patrimônio público e à probidade administrativa (pela manutenção de sanções eficazes, pela prescrição razoável, pela amplitude da perda da função pública).

Esse equilíbrio tem uma consequência que este artigo pretende explorar: ao assegurar que o sistema sancionatório é ao mesmo tempo justo (não pune quem age de boa-fé) e eficaz (pune efetivamente quem age com desonestidade), o julgamento das ADIs 7.156 e 7.236 cria as condições institucionais para que o Brasil invista em mecanismos preventivos e consensuais de promoção da integridade pública, complementares ao sistema punitivo.

4. A ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA CONSENSUAL E O NOVO PARADIGMA DO DIREITO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR

4.1. Da Imposição Ao Diálogo

O direito administrativo brasileiro atravessa uma mudança de paradigma. O modelo tradicional, fundado na unilateralidade e na imposição, cede espaço progressivamente a um modelo que incorpora instrumentos de diálogo, negociação e consenso. Essa transição se manifesta em diversos campos: nos termos de ajustamento de conduta (TAC), previstos na Lei da Ação Civil Pública (Lei nº 7.347/1985); nos acordos de leniência, disciplinados pela Lei Anticorrupção (Lei nº 12.846/2013); nas câmaras de prevenção e resolução administrativa de conflitos, previstas na Lei nº 13.140/2015; e, mais recentemente, no acordo de não persecução civil, introduzido no sistema de improbidade pela Lei nº 14.230/2021.

A consensualidade no direito administrativo não significa renúncia ao interesse público. Como observa a doutrina, a substituição da atividade verticalizada e unilateral do Poder Público por uma atuação dialógica possibilita a pacificação dos conflitos de forma mais eficiente, em que o particular ganha ao ver reduzidas as penalidades a ele impostas e a administração ganha ao firmar acordos que têm maior possibilidade de atender ao interesse público do que a mera aplicação de sanções.

A Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (LINDB), com as alterações promovidas pela Lei nº 13.655/2018, reforçou essa tendência ao estabelecer, em seu art. 26, que a autoridade administrativa poderá celebrar compromisso com os interessados, com vistas a eliminar irregularidade, incerteza jurídica ou situação contenciosa na aplicação do direito público. Esse dispositivo conferiu um poder-dever geral de negociação à administração pública, aplicável transversalmente ao direito administrativo.

4.2. O Acordo de Não Persecução Civil na Lei de Improbidade

O acordo de não persecução civil (ANPC), disciplinado pelo art. 17-B da Lei nº 8.429/1992 com a redação dada pela Lei nº 14.230/2021, é o principal instrumento de consensualidade no sistema de improbidade administrativa. O ANPC permite que o Ministério Público celebre acordo com o responsável pela prática de ato de improbidade, desde que dele advenham resultados favoráveis ao interesse público.

A Resolução nº 306, de 11 de fevereiro de 2025, do Conselho Nacional do Ministério Público (CNMP), disciplinou o ANPC no âmbito do Ministério Público, estabelecendo critérios e procedimentos para a celebração dos acordos. O Ministério Público do Estado do Rio Grande do Sul, por exemplo, editou o Provimento nº 27/2026-PGJ, regulamentando os procedimentos locais para o ANPC. A Advocacia-Geral da União (AGU) também regulamentou o ANPC para sua esfera de atuação, definindo critérios para a atuação consensual da AGU em defesa do interesse público.

O julgamento das ADIs 7.156 e 7.236 trouxe uma contribuição relevante para o ANPC ao declarar inconstitucional a exigência de oitiva prévia do Tribunal de Contas para apuração do dano (art. 17-B, § 3º). Essa decisão fortaleceu a autonomia do Ministério Público na celebração de acordos e removeu um obstáculo procedimental que poderia retardar a resolução consensual.

4.3. A Experiência Comparada: Consensualidade no Combate à Corrupção

A adoção de mecanismos consensuais no combate à corrupção e à má gestão pública não é uma particularidade brasileira. Diversos

sistemas jurídicos já incorporaram instrumentos de negociação como alternativa ou complemento à persecução judicial tradicional, e a análise dessas experiências oferece parâmetros relevantes para o aperfeiçoamento do modelo brasileiro.

Nos Estados Unidos, o Departamento de Justiça (Department of Justice — DOJ) utiliza dois instrumentos centrais na negociação com pessoas jurídicas investigadas por práticas de corrupção: os Deferred Prosecution Agreements (DPAs) e os Non-Prosecution Agreements (NPAs). Nos DPAs, o DOJ formaliza acusações perante o tribunal, mas concorda em suspender a persecução criminal por um período determinado, durante o qual a empresa investigada deve cumprir uma série de obrigações — como o pagamento de multas, a implementação de programas de compliance, a cooperação com investigações em curso e a adoção de reformas estruturais na governança corporativa. Se as obrigações forem integralmente cumpridas no prazo estipulado, as acusações são retiradas. Nos NPAs, o DOJ sequer formaliza as acusações, firmando diretamente com a empresa um compromisso de cumprimento de obrigações em troca da não instauração da ação penal. Esses instrumentos foram utilizados em casos emblemáticos de corrupção transnacional envolvendo o Foreign Corrupt Practices Act (FCPA) e tornaram-se o principal mecanismo de resolução de casos corporativos de corrupção nos Estados Unidos.

No Reino Unido, o Crime and Courts Act 2013 introduziu os DPAs no ordenamento jurídico britânico, conferindo ao Serious Fraud Office (SFO) a competência para celebrar acordos de persecução diferida com organizações investigadas por fraudes econômicas e corrupção. O modelo britânico incorpora uma exigência que o diferencia do modelo americano: os DPAs devem ser submetidos à aprovação

judicial prévia, cabendo ao juiz verificar se o acordo atende ao interesse da justiça e se os termos são justos, razoáveis e proporcionais. Essa exigência de controle judicial confere ao modelo britânico uma camada adicional de legitimidade e transparência.

Em âmbito supranacional, a Transparency International desenvolveu o conceito de Pactos de Integridade (Integrity Pacts) para o campo das contratações públicas. Os Pactos de Integridade consistem em acordos formais celebrados entre o ente público contratante, os licitantes e um monitor independente (geralmente uma organização da sociedade civil), pelos quais todas as partes se comprometem a não praticar nem tolerar atos de corrupção ao longo de todo o processo licitatório e da execução contratual. O monitor independente acompanha cada etapa do procedimento e reporta irregularidades. A experiência internacional demonstra que os Pactos de Integridade reduzem a percepção de risco de corrupção pelos participantes e aumentam a confiança nos processos de contratação pública.

A OCDE, por sua vez, tem recomendado aos seus membros e parceiros a adoção de estratégias integradas de integridade pública que combinem prevenção, detecção e sanção — orientação presente, inclusive, na avaliação de integridade que a organização dedicou especificamente ao Brasil (OECD, 2012). O relatório OECD Integrity Review of Brazil, publicado em 2012, já identificava a necessidade de o Brasil fortalecer os mecanismos preventivos de integridade e promover a coordenação entre os órgãos de controle. Mais de uma década depois, essa recomendação permanece atual.

Essas experiências comparadas permitem identificar elementos comuns que podem informar o aperfeiçoamento do modelo

brasileiro. Em primeiro lugar, a ênfase em obrigações estruturais — e não apenas pecuniárias — como contrapartida dos acordos. Tanto nos DPAs americanos quanto nos DPAs britânicos, a empresa investigada não se limita a pagar multas: ela deve reformar seus processos internos, implementar programas de compliance efetivos e submeter-se a monitoramento externo. Em segundo lugar, a existência de mecanismos de verificação do cumprimento das obrigações, seja por meio de monitores independentes (como nos Pactos de Integridade), seja por meio de relatórios periódicos ao órgão de controle. Em terceiro lugar, a compreensão de que a resolução consensual não é sinônimo de impunidade, mas de responsabilização mais eficiente, quando o infrator assume compromissos concretos que transcendem a mera penalização financeira.

O ANPC brasileiro, na forma disciplinada pela Lei nº 14.230/2021 e pela Resolução CNMP nº 306/2025, já contém os elementos normativos necessários para incorporar essas lições. As propostas formuladas neste artigo buscam justamente potencializar o instrumento para que ele cumpra essa função transformadora, convertendo a experiência internacional em soluções adaptadas ao contexto institucional brasileiro.

5. PROPOSTAS: UM MODELO PREVENTIVO E CONSENSUAL DE INTEGRIDADE PÚBLICA

5.1. O Pacto Preventivo de Integridade Administrativa

A primeira proposta é a criação de um instrumento que este artigo denomina Pacto Preventivo de Integridade Administrativa. Trata-se de um acordo formal, celebrado entre o ente público e o órgão de

controle competente (Ministério Público, Tribunal de Contas ou Controladoria), pelo qual o ente público se compromete a implementar e manter um conjunto de medidas de integridade e o órgão de controle se compromete a priorizar a orientação preventiva sobre a atuação repressiva, sem abdicar desta última quando necessária.

O Pacto incluiria compromissos concretos do ente público: a implementação de programa de integridade nos moldes da Lei Anticorrupção (Lei nº 12.846/2013), com adaptações ao setor público; a realização de auditorias internas periódicas com relatórios publicados; a capacitação contínua de servidores em ética e integridade; a criação de canal de denúncias com proteção ao denunciante; e a adoção de mecanismos de transparência ativa que excedam os requisitos mínimos da Lei de Acesso à Informação.

Em contrapartida, o órgão de controle se comprometeria a oferecer orientação prévia ao ente público em situações de incerteza jurídica; a priorizar recomendações sobre punições quando identificar irregularidades de menor gravidade; a considerar a existência e a efetividade do programa de integridade como atenuante em eventuais processos sancionatórios; e a estabelecer canais de comunicação precoce para a identificação e correção de irregularidades antes que se consolidem em danos ao erário.

Quanto à implementação concreta, o Pacto Preventivo seria firmado pelo representante legal do ente público (chefe do Poder Executivo, no caso de municípios e estados, ou o dirigente máximo, no caso de autarquias e fundações) e pelo órgão de controle competente. A adesão seria voluntária, mas incentivada por benefícios objetivos: entes aderentes teriam prioridade na orientação técnica e

tratamento diferenciado na dosimetria de eventuais sanções. O instrumento teria duração de quatro anos, coincidente com o ciclo de gestão, e seria renovável por igual período, desde que o ente público demonstre a manutenção e o aperfeiçoamento dos compromissos assumidos. Critérios objetivos de renovação seriam definidos em regulamento do órgão de controle, incluindo o cumprimento de pelo menos 80% das metas de integridade pactuadas e a demonstração de resultados mensuráveis na prevenção de irregularidades.

As cláusulas do Pacto seguiriam um modelo estruturado em três eixos: prevenção (programa de integridade, código de conduta, capacitação), detecção (canal de denúncias, auditorias internas, mapeamento de riscos) e correção (procedimento disciplinar efetivo, mecanismos de ressarcimento voluntário ao erário). Cada eixo conteria metas quantificáveis — por exemplo, percentual mínimo de servidores capacitados por ano, prazo máximo para apuração de denúncias, periodicidade de publicação dos relatórios de auditoria — que seriam verificadas por relatórios semestrais do ente público e por inspeções anuais do órgão de controle.

O fundamento normativo do Pacto Preventivo reside no art. 26 da LINDB, que autoriza a autoridade administrativa a celebrar compromissos para eliminar irregularidades e incertezas jurídicas na aplicação do direito público. Esse dispositivo, introduzido pela Lei nº 13.655/2018, confere base legal suficiente para que órgãos de controle firmem compromissos preventivos com entes públicos, sem necessidade de nova legislação. A celebração do Pacto constitui exercício legítimo do poder-dever de negociação reconhecido pela LINDB, aplicado ao campo específico da integridade pública.

Esse modelo se inspira na experiência dos programas de compliance corporativo, que demonstraram que a prevenção é mais eficaz e menos custosa do que a repressão. A Lei Anticorrupção já prevê que a existência de programa de integridade é considerada na aplicação das sanções (art. 7º, VIII). A proposta deste artigo estende essa lógica ao setor público, onde os programas de integridade ainda são incipientes.

5.2. O ANPC Como Instrumento de Reestruturação Institucional

A segunda proposta é a utilização do acordo de não persecução civil não apenas como mecanismo de encerramento de casos individuais, mas como instrumento de reestruturação institucional. Hoje, o ANPC é utilizado predominantemente para resolver situações pontuais: um agente público praticou ato ímprobo, celebra acordo para ressarcir o erário e cumprir determinadas sanções. Essa utilização é legítima, mas subaproveita o potencial do instrumento.

A proposta é que o ANPC inclua, como cláusula obrigatória quando pertinente, a exigência de adoção de medidas estruturais pelo ente público onde o ato ímprobo ocorreu. Se a improbidade decorreu de falha nos controles internos, o acordo deve incluir a implementação de controles. Se decorreu de ausência de programa de integridade, o acordo deve incluir sua criação. Se decorreu de deficiências na capacitação dos servidores, o acordo deve incluir um programa de formação.

Para ilustrar concretamente essa proposta, considere-se a hipótese de improbidade administrativa decorrente de irregularidades em processo licitatório — uma das situações mais recorrentes na jurisprudência dos Tribunais. Nesse caso, o ANPC poderia incluir,

além do ressarcimento ao erário e das sanções individuais ao agente, cláusulas que obrigassem o ente público a: adotar sistema eletrônico de licitações, com registro integral de todas as fases do certame e acesso público em tempo real; implementar programa obrigatório de capacitação em licitações e contratos para todos os servidores que atuam na área, com carga horária mínima anual; criar unidade de controle interno ou comissão de compliance com competência específica para acompanhar os processos de contratação; e submeter-se a auditoria externa periódica dos procedimentos licitatórios por prazo não inferior a três anos.

A Resolução CNMP nº 306/2025, ao disciplinar o ANPC no âmbito do Ministério Público, já contempla a possibilidade de inclusão de obrigações que ultrapassem o mero ressarcimento pecuniário. O art. 5º da Resolução prevê que o acordo pode conter obrigações de fazer ou não fazer, além das sanções previstas na lei. Essa previsão normativa confere ao Ministério Público a base regulamentar necessária para exigir cláusulas estruturais nos ANPCs, transformando cada acordo em uma oportunidade de reforma institucional. A regulamentação pela AGU segue diretriz semelhante, reconhecendo que os acordos devem buscar não apenas a reparação do dano, mas a prevenção de sua recorrência.

Essa abordagem transforma o ANPC de um instrumento reativo (que responde ao dano já causado) em um instrumento transformador (que altera as condições que permitiram o dano). A reparação do erário continua sendo um componente essencial do acordo, mas é complementada por medidas que reduzem a probabilidade de recorrência.

5.3. O Índice de Maturidade em Integridade Pública

A terceira proposta é a criação de um indicador que avalie o grau de implementação de mecanismos preventivos de integridade pelos entes públicos. O Índice de Maturidade em Integridade Pública mediria, de forma objetiva e periódica, o quanto cada ente público investiu na prevenção à improbidade, por meio de critérios como: a existência e a efetividade de programa de integridade; a capacitação de servidores em ética pública; a existência de canal de denúncias funcional; o grau de transparência ativa; a realização de auditorias internas; a existência de código de conduta; e a conformidade dos portais digitais com padrões de acessibilidade, que é um indicador de governança e de respeito aos direitos dos cidadãos.

A metodologia proposta para o Índice estrutura-se em cinco níveis de maturidade, inspirados nos modelos de maturidade utilizados em governança de tecnologia da informação e em gestão de riscos, adaptados ao contexto da integridade pública:

Nível 1 — Inicial: o ente público não possui programa de integridade formalizado, não mantém canal de denúncias, não realiza auditorias internas com regularidade e seus portais digitais não atendem aos padrões mínimos de acessibilidade. Nesse nível, a atuação preventiva é inexistente ou meramente reativa.

Nível 2 — Básico: o ente público possui programa de integridade formalmente instituído, mas com implementação parcial. Há código de conduta publicado, porém sem mecanismos efetivos de aplicação. A capacitação em ética pública é esporádica e sem programação regular. Os portais digitais atendem parcialmente aos padrões de acessibilidade.

Nível 3 — Intermediário: o programa de integridade está implementado e em funcionamento regular. O canal de denúncias opera com prazos definidos para apuração. As auditorias internas são realizadas com periodicidade anual. A capacitação em ética pública atinge pelo menos 50% dos servidores a cada dois anos. A transparência ativa excede os requisitos mínimos da Lei de Acesso à Informação. Os portais digitais atendem aos padrões do eMAG (Modelo de Acessibilidade em Governo Eletrônico).

Nível 4 — Avançado: o programa de integridade é objeto de avaliação periódica por órgão independente. O canal de denúncias conta com proteção efetiva ao denunciante, conforme previsto na Lei nº 13.608/2018. As auditorias internas seguem padrões internacionais e seus resultados são publicados integralmente. A capacitação em ética pública é contínua e atinge a totalidade dos servidores. O ente público publica relatório anual de integridade com indicadores de desempenho.

Nível 5 — Referência: o ente público é reconhecido como modelo de boas práticas. Além de cumprir todos os requisitos do nível anterior, contribui ativamente para a disseminação de práticas de integridade, oferecendo capacitação técnica a outros entes, compartilhando metodologias e participando de redes de cooperação em integridade. Seus portais atendem plenamente às diretrizes WCAG 2.1 em nível AA.

A gestão do Índice seria coordenada pela Controladoria-Geral da União (CGU), que já acumula competências em matéria de integridade pública e possui experiência na avaliação de programas de integridade no âmbito federal, como o Programa de Integridade Pública e o Cadastro Nacional de Empresas Punidas. Os Tribunais de

Contas contribuiriam com dados sobre a gestão fiscal e administrativa dos entes avaliados, e o Ministério Público forneceria informações sobre procedimentos e acordos celebrados. A publicação do Índice seria anual, em formato aberto e acessível, permitindo que a sociedade civil, a imprensa e os próprios entes avaliados acompanhem a evolução dos indicadores.

A articulação entre o Índice de Maturidade e o Pacto Preventivo de Integridade Administrativa é direta: entes públicos que atingissem os níveis 3 ou superior no Índice seriam elegíveis para a celebração do Pacto Preventivo, beneficiando-se do tratamento diferenciado oferecido pelos órgãos de controle. Essa conexão cria um ciclo virtuoso: o ente público investe em integridade para melhorar seu Índice, que lhe permite celebrar o Pacto, que lhe proporciona maior segurança jurídica e orientação preventiva, que por sua vez favorece a elevação contínua do Índice. Entes com Índice nos níveis 1 ou 2 seriam prioritariamente orientados pelos órgãos de controle para a adoção de medidas corretivas, com acompanhamento mais próximo e prazos definidos para evolução.

O índice funcionaria como um mecanismo de incentivo positivo. Entes públicos com índices elevados teriam tratamento diferenciado em eventuais processos sancionatórios, de forma análoga ao que já ocorre com programas de compliance na esfera da Lei Anticorrupção. Entes com índices baixos seriam prioritariamente orientados pelos órgãos de controle para a adoção de medidas corretivas.

A inclusão da acessibilidade digital como um dos critérios do índice é uma proposta deliberada. A acessibilidade é um indicador de governança porque revela o grau de atenção do ente público aos

direitos fundamentais dos cidadãos. Um ente público que não se preocupa com a acessibilidade de seus portais provavelmente também não se preocupa com outros aspectos da boa governança.

6. A DIMENSÃO DA ACESSIBILIDADE NO SISTEMA DE INTEGRIDADE

A conexão entre integridade pública e acessibilidade pode parecer, à primeira vista, distante. Mas ela é direta. A acessibilidade dos portais e sistemas públicos é uma obrigação legal (LBI, art. 63), com fundamento constitucional (Convenção da ONU, arts. 9º e 13). O descumprimento dessa obrigação configura omissão administrativa que pode, em tese, ser objeto de ação de improbidade por violação de princípios, especialmente quando houver dolo na manutenção de sistemas inacessíveis apesar de reiteradas determinações legais e judiciais.

A proposta deste artigo é que a acessibilidade seja tratada não como uma questão lateral de inclusão, mas como parte integrante do conceito de integridade pública. Um ente público que exclui parcela significativa de seus cidadãos do acesso aos serviços digitais por falta de acessibilidade não pode ser considerado íntegro, mesmo que cumpra rigorosamente as regras de gestão financeira e orçamentária.

Essa compreensão expandida de integridade é coerente com a evolução do conceito de improbidade administrativa, que há muito ultrapassou a noção restrita de desvio de recursos públicos para abranger a violação de princípios da administração pública. A probidade administrativa, na Constituição de 1988, não se resume à honestidade financeira: ela abrange a legalidade, a impessoalidade,

a moralidade, a publicidade e a eficiência (art. 37, caput), e a acessibilidade é dimensão transversal que perpassa todos esses princípios.

A inacessibilidade dos portais públicos digitais viola simultaneamente a publicidade — porque a informação publicada em formato inacessível equivale, para a pessoa com deficiência, a informação não publicada — e a eficiência — porque um serviço público digital que não pode ser utilizado por todos os cidadãos é, por definição, ineficiente. A Lei de Acesso à Informação (Lei nº 12.527/2011) determina que a informação pública deve ser disponibilizada em formato acessível (art. 8º, § 3º, VIII). O Modelo de Acessibilidade em Governo Eletrônico (eMAG) estabelece diretrizes técnicas para a conformidade dos portais públicos. As Diretrizes de Acessibilidade para Conteúdo Web (WCAG), do World Wide Web Consortium (W3C), são o padrão internacional de referência. Apesar desse arcabouço normativo e técnico, pesquisas demonstram que a maioria dos portais públicos brasileiros ainda apresenta barreiras significativas de acessibilidade.

A integração da acessibilidade no Índice de Maturidade em Integridade Pública proposto neste artigo é uma forma de converter a obrigação legal em indicador de governança com consequências práticas. A dimensão de acessibilidade no Índice avaliaria, entre outros critérios, a conformidade dos portais com as diretrizes do eMAG e das WCAG, a existência de canais de atendimento em Libras (Língua Brasileira de Sinais), a disponibilidade de conteúdo em formatos alternativos (áudio, texto simplificado, alto contraste) e a existência de procedimento interno para testes de acessibilidade com participação de pessoas com deficiência. Um ente público que descuide sistematicamente da acessibilidade de seus portais

revelaria, por esse indicador, uma deficiência de governança que transcende a questão específica da inclusão digital e aponta para um padrão mais amplo de indiferença aos direitos dos cidadãos.

Essa proposta encontra respaldo na pesquisa de Castro (2026), que demonstrou como a inteligência artificial pode ser utilizada para promover a acessibilidade no Judiciário, convertendo a acessibilidade passiva (cumprimento mínimo da norma) em acessibilidade proativa (antecipação das necessidades do usuário). A mesma lógica se aplica à integridade pública: um sistema de integridade verdadeiramente eficaz não se limita a reprimir condutas lesivas após sua ocorrência, mas cria condições estruturais para que a administração pública funcione de forma ética, transparente e acessível a todos os cidadãos.

7. DESAFIOS E PERSPECTIVAS DE IMPLEMENTAÇÃO

A viabilidade das propostas apresentadas neste artigo depende do enfrentamento de desafios de natureza cultural, institucional, tecnológica e política. Este capítulo analisa cada um desses desafios e identifica as condições que favorecem a implementação do modelo preventivo e consensual de integridade pública.

O primeiro desafio é cultural. O direito administrativo sancionador brasileiro foi historicamente construído sobre uma lógica punitiva, na qual o sucesso da atuação dos órgãos de controle é medido pelo número de ações ajuizadas, de condenações obtidas e de valores devolvidos ao erário. Essa cultura institucional, embora compreensível em um país que conviveu com altos índices de corrupção e desvio de recursos públicos, gera uma distorção: o investimento em prevenção é percebido como fragilização do

controle, e a consensualidade é confundida com conivência. A transição para um modelo que valorize igualmente a prevenção e a repressão exige uma mudança de mentalidade nos órgãos de controle, no Judiciário e na própria sociedade civil. Essa mudança não ocorrerá por decreto: ela depende de formação continuada, de disseminação de boas práticas e, sobretudo, da demonstração de resultados concretos — entes públicos que adotam mecanismos preventivos e apresentam menores índices de irregularidades são o melhor argumento em favor do novo paradigma.

O segundo desafio é institucional. As propostas formuladas neste artigo pressupõem coordenação entre órgãos de controle com competências distintas e, por vezes, sobrepostas: o Ministério Público, os Tribunais de Contas e as Controladorias. A experiência brasileira mostra que essa coordenação nem sempre é simples. Os órgãos de controle operam com mandatos legais diferentes, estruturas organizacionais distintas e, em muitos casos, competem entre si por protagonismo institucional. O Índice de Maturidade em Integridade Pública, ao propor que a CGU atue como coordenadora com a contribuição dos Tribunais de Contas e do Ministério Público, demanda a construção de protocolos de compartilhamento de dados e de metodologias de avaliação que respeitem a autonomia de cada instituição. A estratégia nacional anticorrupção (Enccla), que desde 2003 reúne órgãos de controle em ações coordenadas, oferece um precedente institucional relevante: já existe no Brasil uma tradição de cooperação interinstitucional em matéria de integridade, que pode ser aproveitada para a implementação das propostas aqui formuladas.

O terceiro desafio — e, ao mesmo tempo, uma oportunidade — é tecnológico. A inteligência artificial e a análise de dados oferecem

ferramentas que podem transformar tanto a prevenção quanto a detecção de irregularidades na administração pública. Algoritmos de aprendizado de máquina podem identificar padrões atípicos em processos licitatórios, em folhas de pagamento e em contratos administrativos, sinalizando situações de risco antes que o dano se concretize. Sistemas de processamento de linguagem natural podem analisar grandes volumes de documentos para detectar inconsistências e indicar prioridades para a atuação dos órgãos de controle. O Tribunal de Contas da União (TCU) já utiliza ferramentas de análise de dados em suas auditorias, como o sistema Alice (Análise de Licitações e Editais), que monitora automaticamente editais de licitação publicados no Diário Oficial da União. A CGU, por sua vez, disponibilizou a ferramenta Alice para estados e municípios, ampliando o alcance da fiscalização automatizada para além do governo federal. A expansão dessas iniciativas, com a incorporação de técnicas de inteligência artificial, pode potencializar os mecanismos de prevenção propostos neste artigo. O Índice de Maturidade poderia incluir a adoção de ferramentas tecnológicas de prevenção como um dos critérios de avaliação, incentivando os entes públicos a investirem em soluções que complementem os mecanismos tradicionais de controle.

O quarto elemento é a viabilidade política. O consenso alcançado no julgamento das ADIs 7.156 e 7.236 demonstra que o sistema jurídico brasileiro é capaz de construir equilíbrios que conciliem garantias individuais com efetividade do controle. O STF, ao validar os filtros garantistas da reforma e, ao mesmo tempo, declarar inconstitucionais os dispositivos que esvaziavam as sanções, sinalizou que o caminho da moderação e do equilíbrio é viável e desejável. Esse sinal institucional cria um ambiente favorável para a proposição de modelos que superem a dicotomia entre punição e

impunidade, entre rigor e leniência. O momento é propício: a estabilização do sistema sancionatório pelo STF permite que a energia institucional até então consumida pelo debate sobre a constitucionalidade da reforma seja redirecionada para a construção de mecanismos preventivos e consensuais.

Por fim, é necessário destacar o papel da LINDB (Lei nº 13.655/2018) como fundamento jurídico transversal para a implementação de todas as propostas formuladas neste artigo. O art. 20 da LINDB determina que as decisões nas esferas administrativa, controladora e judicial não se decidirão com base em valores jurídicos abstratos sem considerar as consequências práticas da decisão. O art. 22 impõe a consideração dos obstáculos e dificuldades reais do gestor na interpretação de normas sobre gestão pública. O art. 26 autoriza a celebração de compromissos para eliminação de irregularidades. O art. 30 determina que as autoridades públicas atuem para aumentar a segurança jurídica na aplicação das normas. Esse conjunto normativo, lido sistematicamente, confere ao modelo preventivo e consensual de integridade pública uma base legal sólida no direito positivo brasileiro, independentemente de nova legislação. A LINDB é, nesse sentido, a infraestrutura normativa sobre a qual se pode construir a passagem do castigo ao pacto.

8. CONSIDERAÇÕES FINAIS

O julgamento das ADIs 7.156 e 7.236 pelo STF, concluído em julho de 2026, não foi apenas um exercício de controle de constitucionalidade. Foi um momento de definição do modelo brasileiro de combate à improbidade administrativa para as próximas décadas. Ao preservar os filtros garantistas da reforma (exigência de dolo, vedação de inversão do ônus da prova, exclusão

de ilicitude por divergência qualificada) e, ao mesmo tempo, recalibrar o sistema para assegurar a efetividade das sanções (declarando inconstitucionais a detração, a prescrição pela metade e a restrição territorial das sanções), o STF construiu um equilíbrio que serve de fundamento para a evolução do sistema.

A tese central deste artigo é que esse equilíbrio cria as condições para que o Brasil supere o modelo exclusivamente punitivo de combate à improbidade e invista em um modelo preventivo e consensual de integridade pública. Se o sistema sancionatório funciona (e o julgamento das ADIs assegurou que ele funcione), o próximo passo é investir em mecanismos que evitem que o dano ocorra.

As três propostas apresentadas, que incluem o Pacto Preventivo de Integridade Administrativa, o uso do ANPC como instrumento de reestruturação institucional e a criação de um Índice de Maturidade em Integridade Pública, foram desenhadas para serem complementares ao sistema sancionatório, e não substitutivas. Punição e prevenção não são alternativas excludentes: são componentes de um sistema integrado que protege o patrimônio público de forma mais eficaz do que qualquer um dos dois isoladamente.

A experiência comparada — dos DPAs americanos e britânicos aos Pactos de Integridade da Transparency International — demonstra que a combinação de instrumentos consensuais com obrigações estruturais é uma tendência consolidada no combate à corrupção e à má gestão pública. O Brasil dispõe dos instrumentos normativos necessários para seguir esse caminho: a LINDB confere base legal para os compromissos preventivos, a Resolução CNMP nº 306/2025

disciplina o ANPC, e o arcabouço constitucional de proteção ao patrimônio público sustenta a criação do Índice de Maturidade.

A inclusão da acessibilidade digital como dimensão da integridade pública é uma proposta que reflete a compreensão de que a probidade administrativa não se resume à gestão financeira honesta. Um Estado íntegro é um Estado que respeita todos os direitos de todos os seus cidadãos, incluindo o direito das pessoas com deficiência ao acesso pleno aos serviços públicos digitais.

Do castigo ao pacto, a evolução do sistema brasileiro de integridade pública não é uma utopia: é uma necessidade institucional que os resultados do julgamento das ADIs 7.156 e 7.236 tornaram viável.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BRASIL. Conselho Nacional do Ministério Público. Resolução nº 306, de 11 de fevereiro de 2025. Disciplina o acordo de não persecução civil no âmbito do Ministério Público. Brasília: CNMP, 2025. Disponível em: https://www2.cnmp.mp.br/portal/images/CALJ/resolucoes/Resoluo-n-306.pdf. Acesso em: 6 nov. 2026.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Diário Oficial da União, Brasília, 5 out. 1988.

BRASIL. Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011. Regula o acesso a informações. Diário Oficial da União, Brasília, 18 nov. 2011.

BRASIL. Lei nº 12.846, de 1º de agosto de 2013. Dispõe sobre a responsabilização administrativa e civil de pessoas jurídicas pela

prática de atos contra a administração pública. Diário Oficial da União, Brasília, 2 ago. 2013.

BRASIL. Lei nº 13.140, de 26 de junho de 2015. Dispõe sobre a mediação como meio de solução de controvérsias. Diário Oficial da União, Brasília, 29 jun. 2015.

BRASIL. Lei nº 13.146, de 6 de julho de 2015. Institui a Lei Brasileira de Inclusão da Pessoa com Deficiência. Diário Oficial da União, Brasília, 7 jul. 2015.

BRASIL. Lei nº 13.655, de 25 de abril de 2018. Inclui disposições sobre segurança jurídica e eficiência na criação e na aplicação do direito público na LINDB. Diário Oficial da União, Brasília, 26 abr. 2018.

BRASIL. Lei nº 14.230, de 25 de outubro de 2021. Altera a Lei nº 8.429, de 2 de junho de 1992. Diário Oficial da União, Brasília, 26 out. 2021.

BRASIL. Lei nº 7.347, de 24 de julho de 1985. Disciplina a ação civil pública. Diário Oficial da União, Brasília, 25 jul. 1985.

BRASIL. Lei nº 8.429, de 2 de junho de 1992. Dispõe sobre as sanções aplicáveis em virtude da prática de atos de improbidade administrativa. Diário Oficial da União, Brasília, 3 jun. 1992.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. ADI 7.156/DF. Relator: Min. André Mendonça. Julgamento finalizado em 1º jul. 2026. Informativo STF nº 1225.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. ADI 7.236/DF. Relator: Min. Alexandre de Moraes. Julgamento finalizado em 1º jul. 2026. Informativo STF nº 1225.

CASTRO, Rafael Sulino de. Da Acessibilidade Passiva à Acessibilidade Proativa: como a inteligência artificial pode transformar o acesso à justiça das pessoas com deficiência no Judiciário brasileiro. Revista Tópicos, v. 4, n. 37, set. 2026. DOI: 10.70773/revistatopicos/790101271.

ORGANISATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT (OECD). OECD Integrity Review of Brazil: Managing Risks for a Cleaner Public Service. Paris: OECD Publishing, 2012.

RIO GRANDE DO SUL. Ministério Público do Estado do Rio Grande do Sul. Provimento nº 27/2026-PGJ, de 17 de abril de 2026. Disciplina o acordo de não persecução civil no âmbito do MPRS. Porto Alegre: MPRS, 2026. Disponível em: https://www.mprs.mp.br/legislacao/provimentos/18591/. Acesso em: 6 nov. 2026.

TRANSPARENCY INTERNATIONAL. Integrity Pacts: A How-to Guide from Practitioners. Berlin: Transparency International, 2016. Disponível em: https://www.transparency.org/en/publications/integrity-pacts-a-how-to-guide-from-practitioners. Acesso em: 4 nov. 2026.

---

[1] Servidor efetivo do Tribunal de Justiça do Estado de Rondônia. Pós-graduado em Direito Administrativo pela PUC Minas Gerais, em Direito Constitucional pela Universidade Federal do Tocantins (UFT) e em Processual e Direito Previdenciário pela Escola Aberta de Direito. Ex-Assessor Jurídico do Tribunal de Contas de Minas Gerais e do Tribunal de Justiça do Tocantins.