O PAPEL DA CONVENÇÃO DE MÉRIDA NA REFORMA DA LEI DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA E A POSSIBILIDADE DE CONSENSUALIDADE POR MEIO DO ACORDO DE NÃO PERSECUÇÃO CÍVEL (ANPC)

THE ROLE OF THE MERIDA CONVENTION IN THE MISCONDUCT IN PUBLIC OFFICE LAW REFORM AND THE POSSIBILITY OF CONSENSUALITY THROUGH THE CIVIL NON-PROSECUTION AGREEMENT (CNPA)

artigos
científicos

Érika Karine Santos¹

¹ Mestranda em Direito, com área de concentração em Constituição e Garantia de Direitos, Linha III - Direito Internacional e Concretização de Direitos, pelo Programa de Pós-graduação da Universidade Federal do Rio Grande do Norte (UFRN). Especialista em Direito Processo Civil, pela Faculdade Damásio Educacional. Bacharel em Direito pela Universidade Federal do Rio Grande do Norte (UFRN). Advogada - OAB/RN. ORCID ID <https://orcid.org/0009-0006-7494-118X>. erikadireitoufrn@hotmail.com

Recebido/Received: 26.05.2023/ May 26th, 2023.
Aprovado/Approved: 08.08.2023/ August 8th, 2023.

RESUMO

O presente trabalho aborda o papel da Convenção de Mérida frente à Reforma da Lei de Improbidade Administrativa (LIA), no tocante à recente admissão da consensualidade no âmbito da improbidade administrativa, por meio do Acordo de Não Persecução Cível (ANPC). Para tanto, foi realizada minuciosa pesquisa bibliográfica, aliada à apreciação das legislações interna e internacional. Após análise, observou-se que o art. 37, §3º, do referido instrumento jurídico internacional, trouxe o fundamento legal necessário à incorporação de novas medidas jurídicas pela Nova Lei nº 14.230/21, como é o caso do ANPC. Ademais, restou evidenciado que a adoção da consensualidade, no âmbito da LIA, trouxe um reforço ao combate à corrupção, ofertando subsídios a órgãos de fiscalização, como o Ministério Público, com vistas à consagração da efetividade da tutela da probidade.

Palavras-chave: Corrupção; Lei de Improbidade Administrativa (LIA); Consensualidade; Interesse Público; Convenção de Mérida.

ABSTRACT

This paper addresses the role of the Mérida Convention concerning the Misconduct in Public Office Law Reform regarding the recent acceptance of consensus within the scope of administrative misconduct through the Civil Non-Persecution Agreement (CNPA). To achieve this, a thorough bibliographic research was conducted, along with an examination of domestic and international legislations. Upon analysis, it was observed that Article 37, paragraph 3 of the mentioned international legal instrument, provided the necessary legal basis for the incorporation of new legal measures by the New Law nº 14.230/21, such as the CNPA. Furthermore, it was evident that the adoption of consensus within the Misconduct in Public Office Law Reform reinforced the fight against corruption, offering support oversight bodies, such as the Public Prosecutor's Office, aiming to ensure the effectiveness of probity protection.

Keywords: Corruption; Misconduct in the Public Office Law (LIA); Consensuality; Public interest; Merida Convention.

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO; 1. A LEI FEDERAL Nº 8.429/92 E A SUPOSTA IMPOSSIBILIDADE DE CONSENSUALIDADE NO ÂMBITO DA IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA; 2. A MUDANÇA DE PARADIGMA QUANTO À CONSENSUALIDADE NA LEI DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA; 3. A CONVENÇÃO DE MÉRIDA COMO FUNDAMENTO JURÍDICO DO ACORDO DE NÃO PERSECUÇÃO CÍVEL (ANPC), A PARTIR DA SUPRESSÃO DO ART. 17, §1º, PELA LEI Nº 14.230/21, E INCLUSÃO DO SEU ART. 17-B; CONCLUSÃO; REFERÊNCIAS.

INTRODUÇÃO

Do latim *'corruptio'*, o vocábulo corrupção constitui, em essência, o efeito ou o processo de deteriorar algo. Sua aplicação é semeada em diversas áreas do conhecimento, entretanto, sua mais atraente acepção está relacionada ao estudo dos comportamentos que afetam as relações em sociedade.

Uma análise detida da história aponta que a corrupção sempre importou em um fenômeno de relevância social, que faz parte da trajetória humana desde tempos longínquos, com elementos comprobatórios encontrados ainda na Antiguidade, na Bíblia Sagrada, nos manuscritos romanos e em leis asiáticas, que trouxeram inovações aos padrões sancionatórios pretéritos².

Somente após as Idades Média e Moderna, é que sua trajetória alçou nova relevância. Seu significado deixou de representar apenas uma visão particularizada dos atos dos sujeitos em sociedade e passou, cada vez mais, a atingir as bases da estrutura burocrática Estatal, como uma ramificação advinda da expansão de seus fundamentos legítimos de liberdade e desigualdade.

Assim, com a redução gradativa de alguns controles estatais, somada a outros fatores como a internacionalização das movimentações financeiras e comerciais, a conversão de blocos de países ao regime capitalista, a disseminação da cultura de maximização do lucro, à massificação das informações e comunicações, surgiu um novo mundo favorável à complexidade e à propagação da corrupção³.

Então, nos últimos trinta anos, surge a necessidade de resolução de importantes problemas mundiais, em especial a *corrupção*, que afetam o erário, direitos sociais e o desenvolvimento das Nações. São necessários novos processos jurídicos, políticos e culturais, além da cooperação efetiva das camadas sociais, principalmente, do setor público, para maximizar os esforços e obter bons resultados.

Desse ímpeto, surgiu uma forte aliança entre os Estados participantes da Organização das Nações Unidas (ONU), que decidiram pela relativa mitigação de suas soberanias, para obtenção de acordos e retornos coletivos que resultassem na elaboração de instrumentos de normatização internacionais, e que efetivamente contribuíssem para a erradicação da corrupção, a qual já atingiu o nível transnacional.

1 CIBERDÚVIDAS DA LÍNGUA PORTUGUESA. **A origem da palavra corrupção**. 2007. Disponível em: <https://ciberduvidas.iscte-iul.pt/consultorio/perguntas/a-origem-da-palavra-corrupcao/21753#>. Acesso em: 12 maio 2023.

2 VIEIRA, Judivan J. **Perspectiva Histórica da Corrupção**: Livro I. Brasília: Thesaurus, 2014.

3 ROCHA, Patrícia Barcelos Nunes de Mattos. **Corrupção na era da globalização**. Curitiba: Juruá, 2009.

Um dos mais importantes instrumentos desenvolvidos nesse contexto foi a Convenção das Nações Unidas Contra a Corrupção (CNUCC), também denominada *Convenção de Mérida*, assinada pelo Brasil, que resultou, por conseguinte, na aprovação, pelo Congresso Nacional, do Decreto Legislativo nº 348, de 18 de maio de 2005, promulgado pelo Decreto nº 5687, de 31 de janeiro de 2006⁴.

Tal instrumento internacional é marco basilar na luta eficiente contra a corrupção, defendendo a criminalização de atividades corruptas; a adoção de medidas preventivas; a promoção da integridade nos setores públicos e privados; e a cooperação entre países, com vistas à erradicação de atos corruptos. Além disso, estabelece, de forma inovadora, mecanismos legais para o repatriamento de bens e recursos obtidos em razão de condutas corruptas e remetidos a outros pontos do mundo.

No âmbito interno, algumas cartas políticas nacionais já estabeleciam proibições de determinadas condutas ou práticas que violassem seus princípios basilares, como foi o caso da Constituição Federal brasileira de 1988 que, em seu artigo 37, § 4^o, trouxe o *fundamento de combate ao ato de improbidade administrativa*, revelando, assim, uma tendência mundial à positivação da tutela da probidade nos ordenamentos jurídicos pátrios.

A improbidade administrativa, pela definição de Barboza⁶, seria a caracterização genérica atribuída pela Lei n. 8.429/1992 - Lei de Improbidade Administrativa (LIA) - a determinadas condutas praticadas por agentes públicos e, também, por particulares que nelas tomem parte, consoante especificação presente em seus arts. 9^o, 10 e 11.

De fato, tal defesa interna é fruto de um cenário nacional marcado por episódios robustos de corrupção, especialmente a partir do ano de 2005, quando foram descobertos grandes esquemas pela inteligência federal brasileira, os quais foram levados à mídia, para maior conhecimento da população, a exemplo do escândalo do Mensalão⁷, no qual Roberto Jefferson, deputado federal e então presidente do Partido Trabalhista Brasileiro (PTB) delatou toda uma formação ilícita de compra de votos dos congressistas. A estrutura corrupta, que ficou conhecida como “Mensalão” – em alusão ao termo “mensalidade” –, explodiu durante o governo do presidente Luís Inácio Lula da Silva, resultou em um grande descrédito na classe política brasileira e abalou profundamente a reputação do Brasil frente à opinião pública internacional.

Como consequência do citado escândalo do mensalão, e a eclosão de outros incidentes similares, o Brasil, de acordo com o Índice de Percepção da Corrupção⁸,

4 BRASIL. Decreto nº 5.687, de 31 de janeiro de 2006. Promulga a Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção, adotada pela Assembleia-Geral das Nações Unidas em 31 de outubro de 2003 e assinada pelo Brasil em 9 de dezembro de 2003. **Diário Oficial da União**, 1 dez. 2006. Disponível em: <https://legislacao.presidencia.gov.br/atos/?tipo=DEC&numero=5687&ano=2006&ato=e56kXVE50MRpWTc3f>. Acesso em: 3 dez. 2022.

5 Art. 37. § 4^o - Os atos de improbidade administrativa importarão a suspensão dos direitos políticos, a perda da função pública, a indisponibilidade dos bens e o ressarcimento ao erário, na forma e gradação previstas em lei, sem prejuízo da ação penal cabível. (g.n.)

6 BARBOZA, Márcia Noll. **Cem perguntas e respostas sobre improbidade administrativa**: incidência e aplicação da Lei n. 8.429/1992. 2. ed. rev. atual. Brasília: ESMPU, 2013, p. 15.

Márcia Noll Barboza é Procuradora da República na Procuradoria da República no Rio Grande do Sul, mestre em Direito pela Universidade do Vale do Rio dos Sinos e doutora em Direito Constitucional pela Universidade de Valladolid – Espanha.

7 MENSALÃO: cronologia do caso. **Memória Globo**, 30 nov. 2021. Disponível em: <https://memoriaglobo.globo.com/jornalismo/coberturas/mensalao/noticia/mensalao-cronologia-do-caso.ghtml>. Acesso em: 4 dez. 2022.

8 O **Índice de Percepção da Corrupção** é o principal indicador de corrupção do mundo. Produzido pela Transparência Internacional

elaborado pela entidade não governamental *Transparência Internacional*⁹, passou a ocupar apenas a posição 96 (noventa e seis), com nota 38 (trinta e oito), no ranking global, em razão, principalmente, de irregularidades nas esferas pública e corporativa.

No entanto, no Brasil, há tempos, já vigorava a *Lei nº 8.429/92*¹⁰, denominada de *Lei de Improbidade Administrativa (LIA)*, destinada a coibir atos ilegais ou contrários aos princípios básicos da Administração Pública insculpidos no art. 37, *caput*¹¹, da CF/88, a qual falhava em tutelar a probidade por carecer de um arcabouço normativo realmente eficaz.

Ocorre que, após a internalização da Convenção de Mérida, o Estado brasileiro, voluntariamente, assumiu um compromisso com a adoção de medidas mais eficazes, para além do que a LIA permitia e, assim, teve que promover adequações em sua estrutura legal de proteção da probidade.

Dessa forma, o escopo deste trabalho é determinar em que medida os fundamentos teóricos e jurídicos da supramencionada Convenção internacional embasaram mudanças no ordenamento jurídico interno, dando respaldo à Reforma da Lei de Improbidade Administrativa (LIA), com a Nova Lei nº 14.230¹²/21, mais especificamente a alteração de seu artigo 17, §1º e a inclusão do artigo 17-B, que passou a admitir a consensualidade no âmbito da improbidade administrativa, por meio do acordo de não persecução cível (ANPC).

Para tanto, cabe esclarecer que este trabalho se valeu de ampla pesquisa bibliográfica, incluindo o levantamento de bases teóricas e doutrinárias, a partir de materiais de autores de referência, bem como da análise da legislação constitucional e infraconstitucional, o que propiciou um aprofundamento do debate.

1. A LEI FEDERAL Nº 8.429/92 E A SUPOSTA IMPOSSIBILIDADE DE CONSENSUALIDADE NO ÂMBITO DA IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA

Antes do advento da Constituição Federal de 1988, conforme leciona Costa¹³, a noção de improbidade administrativa, como um delito disciplinar, só estava

desde 1995, ele avalia 180 países e territórios e os atribui notas em uma escala entre 0 e 100. O índice é a referência mais utilizada no planeta por tomadores de decisão dos setores público e privado para avaliação de riscos e planejamento de suas ações. (TRANSPARÊNCIA INTERNACIONAL. Brasil. Índice de percepção da corrupção 2022. Disponível em: <https://transparenciainternacional.org.br/ipc/>. Acesso em: 1 dez. 2022).

9 A **Transparência Internacional** é uma instituição não-governamental, presente em mais de 100 países, que lidera a luta contra a corrupção no mundo. Realiza a compreensão da corrupção por uma perspectiva comparada, tendo, assim, referências para avaliar a real gravidade de diferentes situações e, principalmente, identificar soluções que possam ser transferidas entre países com contextos distintos, mas que enfrentam problemas, muitas vezes, similares. (TRANSPARÊNCIA INTERNACIONAL. Brasil. **Sobre a TI**. Disponível em: <https://transparenciainternacional.org.br/quem-somos/sobre-a-ti/>. Acesso em: 21 maio 2023).

10 BRASIL. Lei nº 8.429, de 02 de junho 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. **Diário Oficial da União**, 3 jun. 1992. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L8429.htm#ementa. Acesso em: 03 dez. 2022.

11 Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência [...] (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998).

12 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 improbidade administrativa. **Diário Oficial da União**, 26 out. 2021. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/lei/l14230.htm. Acesso em: 03 dez. 2022.

13 COSTA, José Armando da. **Contornos jurídicos da improbidade administrativa**. 3. ed. Brasília: Brasília Jurídica, 2005. 315 p.

presente na legislação celetista, em seu art. 482, alínea “a”¹⁴, o que demonstra uma preocupação relativamente tardia do Estado Brasileiro com a problemática.

Em sequência, a Carta Magna brasileira de 1946, de forma ainda contida, abriu margem à disciplina legal da improbidade administrativa, porém apenas no campo civil. Posteriormente, no ano de 1957, houve a regulamentação do Texto Constitucional pertinente à matéria, com o advento da promulgação da Lei nº 3.164/1957, e, no ano subsequente, foi editada a Lei nº 3.502/1958, que tratou do enriquecimento ilícito. No entanto, não havia ainda a noção de um sistema geral de combate à corrupção, ou de tutela da probidade, mas apenas leis esparsas, que não forneciam ferramentas articuladas para tal propósito.

A Carta Política de 1988, por sua vez, inovou ao dispor de maneira incisiva sobre as punições que deveriam ser aplicadas àqueles que cometessem atos ímprobos – a saber: a suspensão dos direitos políticos, a perda da função pública, a indisponibilidade dos bens e o ressarcimento ao erário, na forma e gradação previstas em lei, sem prejuízo da ação penal cabível – consoante prescrição de seu já citado art. 37, §4º.

Nessa tendência, foi aprovada, apenas quatro anos depois, a Lei Federal nº 8.429, de 02 de junho de 1992, conhecida como Lei de Improbidade Administrativa, que “Dispõe sobre as sanções aplicáveis aos agentes públicos nos casos de enriquecimento ilícito no exercício de mandato, cargo, emprego ou função na administração pública direta, indireta ou fundacional e dá outras providências”. Curiosamente, a lei foi editada durante o governo do presidente Fernando Collor de Mello, o qual foi o primeiro presidente a ser condenado por crime de responsabilidade em dezembro do mesmo ano¹⁵.

Um ponto extremamente relevante é que a referida lei, objeto do presente estudo, trouxe, em sua versão original, uma vedação expressa, em seu art. 17, §1º¹⁶, a quaisquer tipos de acordo, transação ou conciliação nas ações em que tratassem de casos de improbidade administrativa, revelando uma forte tendência ao direito sancionador, em oposição à consensualidade.

A fundamentação para essa imposição legislativa estava pautada, de forma primordial, em dois aspectos: na indisponibilidade da ação por parte do Ministério Público e demais legitimados, que não poderiam deixar de propor a ação civil pública correspondente para tais casos, bem como na ideia de que o ressarcimento dos danos causados à Administração Pública era uma questão de interesse público e, portanto, não se sujeitava a qualquer tipo de transação¹⁷.

14 Art. 482 - Constituem justa causa para rescisão do contrato de trabalho pelo empregador:

a) ato de improbidade;

(BRASIL. Decreto-lei nº 5.452, DE 1º de maio de 1943. Aprova a Consolidação das Leis do Trabalho. Diário Oficial da União, 9 ago. 1943. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del5452.htm. Acesso em: 2 dez. 2022).

15 BRASIL. Câmara dos Deputados. **20 anos do impeachment do Collor**. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/plenario/discursos/escrevendohistoria/destaque-de-materias/20-anos-do-impeachment>. Acesso em: 2 dez. 2022.

16 Art. 17 A ação principal, que terá o rito ordinário, será proposta pelo Ministério Público ou pela pessoa jurídica interessada, dentro de trinta dias da efetivação da medida cautelar.

§1º. É vedada a transação, acordo ou conciliação nas ações de que trata o *caput*.

17 Raniere Rocha Lins: “Por muito tempo, a utilização da consensualidade no âmbito da Administração Pública teria sido obstaculizada pela noção enraizada do significado de interesse público, o qual seria indisponível por natureza. Em razão dessa característica, o interesse público não estaria à livre disposição do Poder Público, por apropriável, cabendo-lhe tão somente geri-lo, conservá-lo e por ele velar em prol da coletividade, esta sim verdadeira titular e destinatária da finalidade pública adstrita à atividade administrativa a (apud CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de Direito Administrativo**. 25. ed. São Paulo: Atlas, 2012. p. 44).

Quanto ao fundamento da indisponibilidade da ação civil pública como instrumento de combate aos atos de improbidade administrativa, esta não mais se sustenta em face da nova sistemática legal e processual advinda do ordenamento jurídico brasileiro nos últimos tempos.

Constata-se, na prática, que o Ministério Público, para combater judicialmente os casos de improbidade administrativa, ajuíza a ação civil pública competente, por determinação legal, porém, não obtém uma resposta rápida e eficiente, em razão de o Judiciário brasileiro estar sobrecarregado por ações, e sem estrutura apropriada para a solução do caso.

Com o fim de identificar os entraves à aplicação efetiva da LIA para que, com os dados empíricos colhidos, fosse possível realizar o diagnóstico e propor soluções, o Conselho Nacional de Justiça¹⁸ coletou dados de 132 (cento e trinta e dois) processos, com trânsito em julgado das respectivas sentenças, que tratavam de atos de improbidade administrativa. A pesquisa avaliou apenas o recorte temporal 2010-2013, em Tribunais situados nas cinco regiões do país – a saber: STJ, TRF4, TJMT, TJRN, TJSP, TJPA¹⁹.

Da análise dos resultados da pesquisa mencionada, é possível aferir, com relação à legitimidade ativa por Tribunal, a confirmação de que mais de setenta por cento das ações de improbidade administrativa foram iniciadas pelo Ministério Público. Ademais, é evidente o prolongamento temporal na tramitação dos processos, que teve como motivos, na maior parte dos casos, a existência de defesa preliminar burocrática e a necessidade de mais de uma notificação/citação, pelo número elevado de réus, impedindo a celeridade processual.

18 A pesquisa foi realizada considerando a investigação em duas dimensões. Foram feitos levantamentos de dados teóricos, análises do sistema legal aplicável e investigação empírica: a) sistematização dos dados que seriam colhidos; b) sua validação pela equipe de pesquisadores, com a anuência do CNJ; c) verificação dos questionamentos que seriam realizados e sua vinculação com os objetivos da pesquisa. Na primeira dimensão, foi feita a elaboração do Perfil das Ações de Improbidade no país com base no Cadastro Nacional de Improbidade fornecido pelo CNJ. Para tanto, foi utilizada a metodologia de pesquisa quantitativa para indicar os resultados quantitativos dos processos por estado. Ressalta-se que esta base contém dados de processos findos desde 1995. Nesta etapa da pesquisa, todos os dados constantes no cadastro foram analisados de forma quantitativa. Para fins de pesquisa foram considerados somente os dados referentes a processos compreendidos entre 2010 e 2013, de ações transitadas em julgado e fornecidos por cada tribunal. A opção pelo corte temporal teve como justificativa a necessidade de uma estabilização das decisões judiciais nos processos pesquisados, evitando distorções com ações cujos resultados poderiam ser modificados no futuro. Na segunda dimensão foi definido que a pesquisa para a coleta de dados seria realizada junto aos seguintes tribunais: Superior Tribunal de Justiça (STJ) (ações originárias e amostra de Recursos Especiais), Tribunal Regional Federal da 4ª Região (TRF4), Tribunal de Justiça do Estado de Mato Grosso (TJMT), Tribunal de Justiça do Estado do Rio Grande do Norte (TJRN) e Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo (TJSP), sendo que o recorte temporal limitou a coleta de dados das ações com transitado em julgado entre os anos de 2010 e 2013, na forma já explicitada. Na pesquisa realizada no âmbito do Supremo Tribunal Federal não foi localizada ação de improbidade administrativa que tenha tramitado originariamente e que atenda ao limite temporal apontado. (CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA – CNJ. **Lei de Improbidade Administrativa Obstáculos à plena efetividade do combate aos atos de improbidade**. Brasília: CNJ, 2015. p. 12. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2018/01/0c9f103a34c38f5b1e8f086ee100809d.pdf>. Acesso em: 22 dez. 2022).

19 A escolha dos tribunais e capitais indicadas ocorreu a partir de critérios referentes ao perfil de atuação qualitativa e quantitativa, envolvendo tribunais e comarcas. Assim sendo, são indicadas as respectivas justificativas: Com relação ao TJSP, o fato essencial foi a quantidade de processos em tramitação nesta Unidade da Federação, havendo assim a possibilidade de obtenção de uma amostra mais significativa. Outro ponto que mereceu destaque foi a quantidade de Câmara de Direito Público, produzindo assim uma quantidade de decisões sem a necessária uniformização, tudo a justificar uma análise mais detalhada; O estado do Mato Grosso possui uma das únicas varas especializadas no julgamento de Ações Populares e Ações de Improbidade, com um Tribunal de Justiça de tamanho reduzido, o que tornou relevante os dados que foram coletados para fins estatísticos. Já o estado do Rio Grande do Norte pode ser considerado um Ente da federação que melhor representa o Nordeste brasileiro, o que destacou a sua relevância para a obtenção de amostras estatísticas. Sendo um estado de médio porte, com menor população e menor número de varas da Fazenda Pública, possibilitou um estudo de realidade oposta às anteriores. O estado do Pará possui diversas comarcas, com um volume de processos que torna justificável a sua escolha como representante do Norte do país. Por fim, a pesquisa não seria completa sem a análise das decisões da Justiça Federal, tendo-se optado pelo TRF4 pela quantidade de estados sob a sua jurisdição e, ainda, por representar o Sul do país. A pesquisa de autos findos foi realizada junto a 04 (quatro) varas em cada Capital sede dos Tribunais de Justiça com preferência para aquelas especializadas e junto ao TRF4, a fim de analisar as decisões da Justiça Federal. Nesta fase foram coletados dados acerca da operacionalização, por meio da análise de Autos Findos pesquisados no espaço temporal demarcado. Desse modo, todas as cinco regiões do país foram objeto de pesquisa, sem prejuízo das varas competentes no julgamento das ações de improbidade administrativa. (CNJ, 2015, p. 20).

Quanto ao segundo aspecto, o princípio da indisponibilidade do interesse público, este representava o maior obstáculo à concretização da consensualidade, visto que exigiria das partes a titularidade do objeto sob discussão, e mitigaria o Poder-dever do Estado de satisfação das necessidades coletivas.²⁰

A esse respeito, Justen Filho²¹ enuncia que a imperatividade estatal possui:

forte resquício das teorias políticas anteriores à instauração de um Estado Democrático de Direito, que identificavam a atividade administrativa como manifestação da 'soberania' estatal. Como decorrência, o ato administrativo traduzia as 'prerrogativas' do Estado, impondo-se ao particular pela utilização da força e da violência.

Isso porque o cenário em que foi gestada a lei em referência apresentava contornos jurídicos, políticos e sociais completamente diferentes no tocante ao combate dos atos ímprobos. A base da ordem jurídica era formada simplesmente pelos direitos penal e civil, existindo indicação, apenas, do princípio da supremacia do interesse público na seara administrativa.

Assim, ao longo dos mais de vinte anos de vigência do diploma legal em tela, o ordenamento jurídico passou por grandes transformações interpretativas na proteção da seara metaindividual. Era chegada a hora de introduzir instrumentos consensuais em matéria de Direito sancionador, para que efetivamente existisse uma evolução no Direito Administrativo e fossem efetivados os fundamentos da Constituição Federal, na qual o art. 1º²² adotou o Estado Democrático de Direito, considerando, implicitamente, o *princípio da consensualidade*.

A noção de consensualidade deriva do direito europeu, e, em seara nacional, a doutrina ainda é incipiente, posto que os estudos relacionados ao tema têm berço na noção constitucional pós-1988 de uma cidadania participativa, ou, ainda, de uma "democracia substantiva", que assume posição de destaque a partir da redemocratização brasileira²³.

Assim, é preciso compreender que o princípio da indisponibilidade do interesse público não constitui óbice à consensualidade administrativa, uma vez que o acordo será um forte aliado do interesse público no caso concreto, para alcançar maior eficiência e legitimidade na ação administrativa. Ao adotar métodos consensuais, o administrador não dispõe do interesse público, mas o persegue por outro meio que não o ato administrativo unilateral e imperativo²⁴.

20 PALMA, Juliana Bonacorsi de. **Atuação administrativa consensual: estudos dos acordos substitutivos no processo administrativo sancionador**. 2010. Dissertação (Mestrado em Direito do Estado) – Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2010.

21 JUSTEN FILHO, Marçal. **Curso de Direito Administrativo**. 4. ed. São Paulo: Saraiva, 2009. p. 300.

22 Art. 1º A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado Democrático de Direito e tem como fundamentos:

I - a soberania;

II - a cidadania

III - a dignidade da pessoa humana;

IV - os valores sociais do trabalho e da livre iniciativa; (Vide Lei nº 13.874, de 2019)

V - o pluralismo político.

Parágrafo único. Todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos desta Constituição. (BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília: Senado Federal, 1988).

23 PALMA, 2010.

24 LOPES, P. L. Atuação administrativa consensual: acordo substitutivo envolvendo atos de improbidade administrativa. **Revista de Processo**, v. 274, p. 383-407, 2017.

Dessa forma, resta clara a ideia de que o §1º, do art. 17, da Lei nº 8.429/92 já necessitava de uma revisão, muito em função dos novos marcos conciliatórios que trouxeram, como alguns de seus fundamentos basilares, a mediação e a conciliação, e foram introduzidos no cenário legal e jurídico brasileiro por força do art. 5º, LXXVIII, da Constituição Federal de 1988.

2. A MUDANÇA DE PARADIGMA QUANTO À CONSENSUALIDADE NA LEI DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA

Aparentemente, pode-se vislumbrar que o processo penal foi pioneiro na tendência à promoção do consensualismo como forma de resolver questões relativas à punibilidade de envolvidos em atos ilícitos de natureza penal, por meio da edição da Lei nº 12.850/2013, a qual trouxe, em seu art. 4º, §4º²⁵, a possibilidade de firmar Acordo de Não Persecução penal (ANPP). Em seguida à edição da citada lei, o Conselho Nacional do Ministério Público regulamentou a matéria, e o ANPP foi incluído no Código de Processo Penal (art. 28-A) e na Lei nº 8.038/1990.²⁶

Segundo a doutrina, o ANPP, também chamado por alguns de “acordo de imunidade”, é o negócio jurídico processual por meio do qual o Ministério Público promete não ajuizar a pretensão punitiva em juízo em desfavor do colaborador em troca de sua colaboração.²⁷

Ao contrário do que aparentemente sugere a expressão “acordo”, consoante preciosa lição de Schütt²⁸, não se trata de amenizar as consequências, para o agente ímprobo, das suas ações ilícitas, mas de garantir a efetividade das medidas punitivas, com base em um critério de ponderação de resultado *versus* custo.

A mesma autora²⁹ sustenta que a adoção das técnicas de consensualidade no âmbito de atuação do *Parquet* possibilitou três consequências práticas principais, que foram o desestímulo à prática criminosa/ímproba, a recuperação célere dos produtos/bens usurpados pelos agentes ímprobos, e a retração das atividades ilícitas nas pessoas jurídicas que foram alvos das operações.

25 Art. 4º O juiz poderá, a requerimento das partes, conceder o perdão judicial, reduzir em até 2/3 (dois terços) a pena privativa de liberdade ou substituí-la por restritiva de direitos daquele que tenha colaborado efetiva e voluntariamente com a investigação e com o processo criminal, desde que dessa colaboração advenha um ou mais dos seguintes resultados:
[...]

§ 4º Nas mesmas hipóteses do caput deste artigo, o Ministério Público poderá deixar de oferecer denúncia se a proposta de acordo de colaboração referir-se a infração de cuja existência não tenha prévio conhecimento e o colaborador: (Redação dada pela Lei nº 13.964, de 2019)

I - não for o líder da organização criminosa;

II - for o primeiro a prestar efetiva colaboração nos termos deste artigo.

(BRASIL. Lei nº 12.850, de 2 de agosto de 2013. Define organização criminosa e dispõe sobre a investigação criminal, os meios de obtenção da prova, infrações penais correlatas e o procedimento criminal; altera o Decreto-Lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940 (Código Penal); revoga a Lei nº 9.034, de 3 de maio de 1995; e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, 5 ago. 2013. Edição Extra. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2013/lei/l12850.htm. Acesso em: 8 dez. 2022).

26 CABRAL, Antonio do Passo. Pactum de non petendo: a promessa de não processar no direito brasileiro. In: DIDIER JR, Fredie; BRAGA, Paula Sarno (org.). **Gestão de sistemas de justiça e de mecanismos de efetivação dos direitos**. 2. ed. Salvador: Faculdade Baiana de Direito, 2021. p. 49.

27 CABRAL, 2021, p. 49.

28 SCHÜTT, Júlia Flores. Elevação do risco à prática do ato ímprobo como meio de combate à impunidade e o direito consensual. **O Ministério Público na Defesa da Probidade Administrativa**, Brasília, p. 141, 2019. Disponível em: https://www.cnmp.mp.br/portal/images/Publicacoes/documentos/2019/Revista_Defesa_da_Probidade_Administrativa.pdf. Acesso em: 3 dez. 2022.

29 SCHÜTT, 2019.

De mais a mais, a consensualidade exsurge exatamente como alternativa para a concretização da supremacia do interesse público, ao ofertar estratégias para efetivar a punição dos agentes que cometem atos de improbidade, ao contrário do ajuizamento de infinidades de ações civis públicas, que, muitas vezes, abarrotam o Judiciário, sem que sequer sejam devidamente apreciadas em tempo hábil à reparação ou à recuperação dos bens subtraídos do erário, incrementando, ainda mais, a sensação geral de impunidade que permeia a sociedade brasileira, a exemplo da popular máxima “o crime compensa no Brasil”.

Importante ressaltar, nas palavras de Cabral³⁰, que “de fato, a contratualização é um fenômeno que escapou da seara do direito privado e ingressou também em campos publicistas, trazendo para estes foros mecanismos de cooperação entre Estado e indivíduo na produção normativa.”

Ainda refletindo sobre o pioneirismo do consensualismo na seara penal, é válido salientar, como destaca a doutrina³¹, que é frequente a chamada “incidência múltipla”, em que um mesmo ato ilícito dá azo a repercussões no âmbito criminal, civis e administrativas, de modo que não faria sentido a pretensão punitiva penal ser passível de convenção pelas partes, e a da improbidade, de natureza civil, não o fosse, representando uma verdadeira incongruência do sistema jurídico.

Assim, a mudança paradigmática que relativizou a indisponibilidade do interesse público e permitiu a convenção das partes no âmbito da LIA, com vistas à efetividade da punição dos atos ímprobos, revela-se uma tendência inescusável e representa uma leitura integrada do sistema jurídico nacional, o qual, a partir de 1988, elevou a participação do cidadão nas decisões cruciais da sociedade, ao tempo em que também o tornou mais responsável pelas suas condutas.

Também está superada na doutrina³² a ideia de que a indisponibilidade do interesse público constitui obstáculo à consensualidade administrativa, na medida em que não se está propriamente dispondo do interesse público, mas, de outra sorte, o agente público o concretiza de outra maneira – bilateral. Além do mais, são medidas menos custosas e inegavelmente mais céleres, representando a concretização do princípio constitucional da eficiência da Administração Pública³³.

Desse modo, por todos os motivos acima expostos, entende-se que a consensualidade é um fator positivo para retração da intensa sensação de impunidade presente no seio da sociedade.

30 CABRAL, *op. cit.*, p. 50.

31 *Ibidem.*

32 GOMES JÚNIOR, Luiz Manoel; LIMA, Diogo de Araújo. Aspectos gerais e controvertidos do Acordo de Não Persecução Cível. **Revista do Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro**, n. 80, abr./jun. 2021. Disponível em: <https://www.mprj.mp.br/documents/20184/2346109/Luiz+Manoel+e+Diogo+de+Araujo.pdf>. Acesso em: 5 dez. 2022.

33 GOMES JÚNIOR; LIMA, 2021.

3. A CONVENÇÃO DE MÉRIDA COMO FUNDAMENTO JURÍDICO DO ACORDO DE NÃO PERSECUÇÃO CÍVEL (ANPC), A PARTIR DA SUPRESSÃO DO ART. 17, §1º, PELA LEI Nº 14.230/21, E INCLUSÃO DO SEU ART. 17-B

A recente alteração do art. 17, §1º, da Lei nº 8.429/92, e a inclusão do art. 17-B ao citado diploma legal, como ressaltado anteriormente, foi fruto de uma tendência internacional e nacional, que, na vertente de Dias e Pereira³⁴, tem a finalidade de prestigiar o método autocompositivo na solução dos conflitos, em contraposição à imperativa decisão do método heterocompositivo.

Nas palavras de Gomes Júnior e Lima³⁵:

A inovação segue tendência já presente em diversos diplomas normativos do Direito Penal (transação penal, suspensão condicional do processo, colaboração premiada etc.) e do Direito Administrativo (acordo de leniência, possibilidade de conciliação e mediação em causas do Estado, ausência de ajuizamento de execução fiscal de pequeno valor, possibilidade de compromisso – extrajudicial ou judicial – para eliminar irregularidade, incerteza jurídica ou situação contenciosa na aplicação do direito público, entre outras hipóteses).

No âmbito internacional, tal reforma está diretamente relacionada a um dos compromissos assumidos pelo Brasil, qual seja – de combate à corrupção transnacional, abarcados por vários instrumentos internacionais ratificados pelo Estado, como a Convenção sobre o Combate da Corrupção de Funcionários Públicos Estrangeiros em Transações Comerciais Internacionais, promulgada pelo Decreto nº 3.678/2000; a Convenção Interamericana contra a Corrupção, promulgada pelo Decreto nº 4.410/2002; a Convenção contra o Crime Organizado Transnacional, conhecida por Convenção de Palermo, promulgada pelo Decreto nº 5.015, de 12 de março de 2004; e a Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção (CNUCC), ratificada pelo Decreto Legislativo nº 348/2005 e promulgada pelo Decreto Presidencial nº 5.687/2006, conhecida por Convenção de Mérida.

A Convenção das Nações Unidas Contra a Corrupção, fruto da união dos Estados integrantes da Assembleia das Nações Unidas (ONU), em Mérida (México), é dotada de 71 (setenta e um) artigos e é considerada um dos mais relevantes instrumentos jurídicos internacionais, recebendo a assinatura gradual de 140³⁶ (cento e quarenta) países, incluindo o Brasil. É, ao certo, a materialização da soma de esforços contra a corrupção, para o enfrentamento direto dessa problemática que afeta a sociedade, os valores e bases do Estado; e a concretização dos mais diversos direitos humanos.

É formada, essencialmente, pela união de quatro importantes temáticas: prevenção, criminalização, cooperação internacional e recuperação de ativos. À

34 DIAS, Ricardo Gueiros Bernardes; PEREIRA, Diogo Abineder Ferreira Nolasco. Justiça multiportas e os conflitos envolvendo a Administração Pública: arbitragem e os interesses públicos disponíveis. *Revista Jurídica Unicuritiba*, v. 3, n. 60, p. 361-383, jul./set. 2020.

35 GOMES JÚNIOR; LIMA, *op. cit.*, p. 186-187.

36 UNITED NATIONS. **United Nations Convention against Corruption (UNODC)**. New York: United Nations, 2004. Disponível em: <https://www.unodc.org/unodc/en/corruption/uncac.html>. Acesso em: 25 mar. 2022.

prevenção, inicialmente, é atribuído um importante papel, pela necessidade de antecipar a fiscalização, como forma de promover a integridade, a transparência e a boa gestão pública. Em sequência, a Convenção incentiva os Estados a estabelecerem medidas legislativas para tipificar uma variedade de atos, ligando isso à criação de algumas normas, com o objetivo de garantir a aplicação da lei e assegurar a eficácia do combate à corrupção. A cooperação jurídica internacional, também, é bem trabalhada, com o intuito de apoiar e possibilitar o controle da expansão da criminalidade, assegurando a implementação e a aplicação dos seus termos em todos os Estados partes. Igualmente, é dada atenção à recuperação de ativos, determinando que os Estados adotem as medidas necessárias para permitir que as suas autoridades competentes procedam à recuperação de valores e bens indevidamente obtidos, minimizando perdas financeiras.

No que atine especificamente ao objeto do presente trabalho, importa colacionar, na íntegra, o art. 37³⁷ da Convenção de Mérida, o qual prevê, especificamente, a possibilidade de colaboração das pessoas que tenham praticado delitos qualificados pela Convenção como sendo atos de corrupção, senão vejamos (com grifos nossos):

Artigo 37

Cooperação com as autoridades encarregadas de fazer cumprir a lei

1. Cada Estado Parte adotará as medidas apropriadas para restabelecer as pessoas que participem ou que tenham participado na prática dos delitos qualificados de acordo com a presente Convenção **que proporcionem às autoridades competentes informação útil com fins investigativos e probatórios e as que lhes prestem ajuda efetiva e concreta que possa contribuir a privar os criminosos do produto do delito, assim como recuperar esse produto.**

2. Cada Estado Parte considerará a possibilidade de prever, em casos apropriados, **a mitigação de pena de toda pessoa acusada que preste cooperação substancial à investigação ou ao indiciamento dos delitos qualificados de acordo com a presente Convenção.**

3. Cada Estado parte considerará a possibilidade de prever, em conformidade com os princípios fundamentais de sua legislação interna, **a concessão de imunidade judicial a toda pessoa que preste cooperação substancial na investigação** ou no indiciamento dos delitos qualificados de acordo com a presente Convenção.

4. A proteção dessas pessoas será, mutatis mutandis, a prevista no Artigo 32 da presente Convenção.

5. Quando as pessoas mencionadas no parágrafo 1 do presente Artigo se encontrem em um Estado Parte e possam prestar cooperação substancial às autoridades competentes de outro Estado Parte, os Estados Partes interessados **poderão considerar a possibilidade de celebrar acordos ou tratados, em conformidade com sua legislação interna, a respeito da eventual concessão, por esse Estado Parte, do trato previsto nos parágrafos 2 e 3 do presente Artigo.**

Assim, sendo o ANPC um negócio jurídico a ser proposto pelo Ministério Público ou pela pessoa jurídica interessada a propor a respectiva ação civil pública pela prática de

37 BRASIL, 2006.

ato de improbidade administrativa – o *Parquet* possui legitimidade ativa concorrente e disjuntiva com a pessoa jurídica interessada por força das decisões proferidas na ADI 7042/DF e na ADI 7043/DF, a despeito do disposto expressamente no *caput* do art. 17-B da LIA – em que o autor do ato ímprobo deixa de se submeter ao processo, estamos exatamente diante da hipótese do art. 37, §3, da Convenção de Mérida.

O §4º, do art. 17-B da LIA, dispõe sobre o momento em que o ANPC poderá ser celebrado: no curso da investigação de apuração do ilícito, no curso da ação de improbidade ou no momento da execução da sentença condenatória, ampliando, assim, as possibilidades do autor do fato ímprobo de ter acesso ao Acordo.

Não obstante, inexistente obrigação, para os legitimados, quanto à proposição do Acordo, sendo, portanto, um ato discricionário, como bem pontua Castro³⁸, o que não contraria a Convenção de Mérida sob qualquer aspecto, visto que o §3º do art. 37 enuncia que cada Estado considerará a possibilidade de prever, em conformidade com os princípios fundamentais de sua legislação interna, a concessão da imunidade judicial em questão.

A esse respeito, inclusive, a Convenção confere bastante liberdade aos países quanto aos requisitos a serem considerados para proposição e confirmação do Acordo, configurando-se como uma norma de caráter programático.

No caso da legislação brasileira, conforme disciplina o §2º do art. 17-B da LIA, sempre serão considerados os aspectos da personalidade do agente, da natureza, das circunstâncias, da gravidade e da repercussão social do ato de improbidade, bem como das vantagens, para o interesse público, da rápida solução do caso. Ainda, o §1º do mesmo artigo estatui um verdadeiro rito a ser seguido, pois, cumulativamente, o ente federativo lesado deverá ser ouvido, antes ou depois de proposta a ação; se anterior ao ajuizamento da ação, o Ministério Público deverá aprovar o acordo, em até 60 (sessenta) dias; por fim, o acordo deverá ser homologado judicialmente.

A partir da interpretação do texto legal, depreende-se que o ANPC pode se dar tanto na seara judicial quanto extrajudicialmente, e, em sendo firmado após o ajuizamento da ação, importará resolução do processo com julgamento do mérito; sendo anterior, após a homologação judicial, constituirá um título executivo judicial.

Outro aspecto interessante ressalta do §5, do art. 37 da Convenção, que menciona a hipótese de concessão de imunidade judicial a título de cooperação internacional, e sobre isso a LIA é omissa, inexistindo previsão legal para formalização de ANPC nessa situação, cabendo ao direito internacional promover tal alinhamento.

CONCLUSÃO

A partir de todo o exposto, vê-se que a erradicação ou prevenção da corrupção é uma questão de alta relevância para vários países do mundo, cujo resultado é o

38 CASTRO, Renato de Lima. Acordo de Não Persecução Cível na Lei de Improbidade Administrativa. *Revista do Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro*, n. 77, jul./set. 2020. Disponível em: https://www.mprj.mp.br/documents/20184/1904662/Renato_de_Lima_Castro.pdf. Acesso em: 28 mar. 2022.

somatório de esforços internacionais a fim de padronizar a adoção de medidas de enfrentamento do problema, em ênfase na Convenção de Mérida, assinada gradualmente pelos 140 (cento e quarenta) países que integram a Organização das Nações Unidas.

Noutro pórtico, a crescente discussão, em território nacional, acerca das possibilidades de contratualização do direito público, criou um terreno fértil para que pudessem ser implementadas, paulatinamente, leis para regulamentar institutos característicos da consensualidade, sem que disso decorresse a mitigação do interesse público.

Destacamos, nesse sentido, os institutos da transação penal, suspensão condicional do processo, colaboração premiada etc, do direito penal; no direito administrativo, temos o acordo de leniência, a possibilidade de conciliação e mediação em causas do Estado, ausência de ajuizamento de execução fiscal de pequeno valor, possibilidade de compromisso – extrajudicial ou judicial – para eliminar irregularidade, incerteza jurídica ou situação contenciosa na aplicação do direito público, entre outras.

Em verdade, o que se busca com a consensualidade é exatamente o oposto da mitigação do interesse público, isto é, dar efetividade aos instrumentos para repressão e prevenção do ilícito. Trata-se de um processo de recrudescimento das instituições públicas e fortalecimento do Estado Democrático de Direito, em consonância com a Carta Cidadã de 1988, que prevê uma maior participação do sujeito individual nos destinos do país e a chamada deste à responsabilidade por suas ações, inclusive aquelas delituosas, sejam estas de natureza civil, penal ou administrativa.

Dessa maneira, a ratificação da Convenção de Mérida pelo Brasil concatena todo esse intento institucional de efetividade da justiça, pois, inegavelmente, justiça que tarda é injustiça que se propaga.

Assim, o art. 37 do citado instrumento internacional proveu o ordenamento jurídico brasileiro de muitas forças adicionais para restaurar a confiança da sociedade brasileira em um Estado probó, formado por agentes igualmente íntegros em suas funções, ao possibilitar a realização de acordos que garantam imunidade judicial, mediante o cumprimento de algumas condições estipuladas na LIA.

Ao contrário do que se pode pensar, a formalização de um ANPC não significa perda para o Estado, ou superdimensionamento de um interesse particular, mas, de outra sorte, possibilita que se devolva aos cofres públicos os bens subtraídos indevidamente de forma célere, amplia vertiginosamente o escopo das investigações de esquemas de corrupção, ao elucidar a cadeia de agentes envolvidos nas formações ilícitas, e ainda previne a ocorrência de novos ilícitos, ao estipular medidas rígidas para os agentes envolvidos em tais delitos.

De mais a mais, a proposição de acordo é medida discricionária do Ministério Público e das demais pessoas jurídicas que detêm legitimidade ativa para o

ajuizamento da ação competente, de modo que, somente quando verificadas as condições estipuladas na própria LIA, com foco na concretização do interesse público, é que o ANPC é ofertado e eventualmente firmado.

Todos esses aspectos conferem seriedade e segurança jurídica para o instituto, o qual teve sua implementação adotada pela LIA a partir da influência da Convenção de Mérida, cujo papel no reforço do combate à corrupção foi crucial para ofertar subsídios aos órgãos de fiscalização com vistas à consagração da efetividade da tutela da probidade.

REFERÊNCIAS

BARBOZA, Márcia Noll. **Cem perguntas e respostas sobre improbidade administrativa**: incidência e aplicação da Lei n. 8.429/1992. 2. ed. rev. atual. Brasília: ESMPU, 2013.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **20 anos do impeachment do Collor**. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/plenario/discursos/escrevendohistoria/destaque-de-materias/20-anos-do-impeachment>. Acesso em: 2 dez. 2022.

BRASIL. Decreto-lei nº 5.452, de 1º de maio de 1943. Aprova a Consolidação das Leis do Trabalho. **Diário Oficial da União**, 9 ago. 1943. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del5452.htm. Acesso em: 2 dez. 2022.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília: Senado Federal, 1988.

BRASIL. Lei nº 8.429, de 02 de junho 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. **Diário Oficial da União**, 3 jun. 1992. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L8429.htm#ementa. Acesso em: 03 dez. 2022.

BRASIL. Decreto nº 5.687, de 31 de janeiro de 2006. Promulga a Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção, adotada pela Assembléia-Geral das Nações Unidas em 31 de outubro de 2003 e assinada pelo Brasil em 9 de dezembro de 2003. **Diário Oficial da União**, 1 fev. 2006. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2006/decreto/d5687.htm. Acesso em: 25 mar. 2022.

BRASIL. Lei nº 12.850, de 2 de agosto de 2013. Define organização criminosa e dispõe sobre a investigação criminal, os meios de obtenção da prova, infrações penais correlatas e o procedimento criminal; altera o Decreto-Lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940 (Código Penal); revoga a Lei nº 9.034, de 3 de maio de 1995; e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, 5 ago. 2013. Edição Extra. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2013/lei/l12850.htm. Acesso em: 8 dez. 2022.

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 improbidade administrativa. **Diário Oficial da União**, 26 out. 2021. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/lei/l14230.htm. Acesso em: 03 dez. 2022.

CABRAL, Antonio do Passo. Pactum de non petendo: a promessa de não processar no direito brasileiro. In: DIDIER JR, Fredie; BRAGA, Paula Sarno (org.). **Gestão de sistemas de justiça e de mecanismos de efetivação dos direitos**. 2. ed. Salvador: Faculdade Baiana de Direito, 2021.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de Direito Administrativo**. 25 ed. São Paulo: Atlas, 2012.

CASTRO, Renato de Lima. Acordo de Não Persecução Cível na Lei de Improbidade Administrativa. **Revista do Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro**, n. 77, jul./set. 2020. Disponível em: https://www.mprj.mp.br/documents/20184/1904662/Renato_de_Lima_Castro.pdf. Acesso em: 28 mar. 2022.

CIBERDÚVIDAS DA LÍNGUA PORTUGUESA. **A origem da palavra corrupção**. 2007. Disponível em: <https://ciberduvidas.iscte-iul.pt/consultorio/perguntas/a-origem-da-palavra-corrupcao/21753#>. Acesso em: 12 maio 2023.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA – CNJ. **Lei de Improbidade Administrativa Obstáculos à plena efetividade do combate aos atos de improbidade**. Brasília: CNJ, 2015. p. 12. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2018/01/0c9f103a34c38f5b1e8f086ee100809d.pdf>. Acesso em: 22 dez. 2022.

COSTA, José Armando da. **Contornos jurídicos da improbidade administrativa**. 3. ed. Brasília: Brasília Jurídica, 2005. 315 p.

DIAS, Ricardo Gueiros Bernardes; PEREIRA, Diogo Abineder Ferreira Nolasco. Justiça multiportas e os conflitos envolvendo a Administração Pública: arbitragem e os interesses públicos disponíveis. **Revista Jurídica Unicuritiba**, v. 3, n. 60, p. 361-383, jul./set. 2020.

GOMES JÚNIOR, Luiz Manoel; LIMA, Diogo de Araújo. Aspectos gerais e controvertidos do Acordo de Não Persecução Cível. **Revista do Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro**, n. 80, abr./jun. 2021. Disponível em: <https://www.mprj.mp.br/documents/20184/2346109/Luiz+Manoel+e+Diogo+de+Araujo.pdf>. Acesso em: 5 dez. 2022.

JUSTEN FILHO, Marçal. **Curso de Direito Administrativo**. 4. ed. São Paulo: Saraiva, 2009.

LOPES, P. L. Atuação administrativa consensual: acordo substitutivo envolvendo atos de improbidade administrativa. **Revista de Processo**, v. 274, p. 383-407, 2017.

MENSALÃO: cronologia do caso. **Memoria Globo**, 30 nov. 2021. Disponível em: <https://memoriaglobo.globo.com/jornalismo/coberturas/mensalao/noticia/mensalao-cronologia-do-caso.ghml>. Acesso em: 4 dez. 2022.

PALMA, Juliana Bonacorsi de. **Atuação administrativa consensual: estudos dos acordos substitutivos no processo administrativo sancionador**. 2010. Dissertação (Mestrado em Direito do Estado) – Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2010.

ROCHA, Patrícia Barcelos Nunes de Mattos. **Corrupção na era da globalização**. Curitiba: Juruá, 2009.

SCHÜTT, Júlia Flores. Elevação do risco à prática do ato ímprobo como meio de combate à impunidade e o direito consensual. **O Ministério Público na Defesa da Probidade Administrativa**, Brasília, p. 141, 2019. Disponível em: https://www.cnpm.mp.br/portal/images/Publicacoes/documentos/2019/Revista_Defesa_da_Probidade_Administrativa.pdf. Acesso em: 3 dez. 2022.

TRANSPARÊNCIA INTERNACIONAL. Brasil. **Índice de percepção da corrupção 2022**. Disponível em: <https://transparenciainternacional.org.br/ipc/>. Acesso em: 1 dez. 2022.

TRANSPARÊNCIA INTERNACIONAL. Brasil. **Sobre a TI**. Disponível em: <https://transparenciainternacional.org.br/quem-somos/sobre-a-ti/>. Acesso em: 21 maio 2023.

UNITED NATIONS. **United Nations Convention against Corruption (UNODC)**. New York: United Nations, 2004. Disponível em: <https://www.unodc.org/unodc/en/corruption/uncac.html>. Acesso em: 25 mar. 2022.

VIEIRA, Judivan J. **Perspectiva Histórica da Corrupção**: Livro I. Brasília: Thesaurus, 2014.