

Implementação de Programas de Integridade por meio de cláusulas atípicas em acordos propostos pelo Ministério Público na defesa do patrimônio público

Rodrigo Otávio Mazieiro Wanis*

Sumário

1. Introdução. 2. Por um novo modelo de atuação do Ministério Público na defesa do patrimônio público: a consensualidade e os Programas de Integridade. 3. Compromisso de Ajustamento de Conduta (TAC) e Acordo de Não Persecução Cível (ANPC) na defesa do patrimônio público: entre semelhanças e diferenças, um necessário ajuste. 4. Cláusulas típicas e atípicas nos TACS e nos ANPCs: a possibilidade de implementação consensual dos programas de integridade 5. Considerações finais. 7. Referências.

Resumo

O objetivo do presente artigo é, a partir do estabelecimento teórico de um emergente modelo de atuação do Ministério Público na defesa do patrimônio público, sanador do problema da ineficácia do atual método, explorar, via abordagem qualitativa, descritiva e aplicada, as semelhanças e diferenças entre o Compromisso de Ajustamento de Conduta e o Acordo de Não Persecução Cível, realizar um ajuste teórico e pragmático dos referidos instrumentos consensuais e propor a possibilidade da implementação de Programas de Integridade por meio de cláusula atípicas desses acordos, com vistas à promoção da prevenção e repressão eficientes dos atos de improbidade administrativa ou de danos ao erário.

Palavras-chave: Programas de Integridade. Acordos. Ministério Público. Defesa. Patrimônio público.

Key words: *Integrity Programs. Agreements. Public Ministry. Defense. Public property.*

1. Introdução

As modernas demandas sociais pela execução de políticas públicas e prestação de serviços públicos cada vez mais complexos, específicos e dinâmicos exige da Administração Pública e das instituições que realizam seu, especialmente o Ministério Público, uma atuação sincronicamente responsiva, capaz de, estrategicamente planejada, prevenir a ocorrência do ilícito, detectar as ocorrências de atos de improbidade administrativa e promover

* Doutor em Direito do Estado, pela Universidade de São Paulo (USP). Doutor em *Estado de Derecho y Gobernanza Global*, pela Universidade de Salamanca (USAL). Mestre em *Estrategias Anticorrupción y Políticas de Integridad*, pela USAL, reconhecido como Mestre em Direito Público, pela Universidade Federal de Goiás (UFG). Pós-Graduado em "Prevenção e Repressão à Corrupção: aspectos teóricos e práticos", pela Universidade Estácio de Sá. Pós-Graduado em Direito Privado, pela Universidade Cândido Medes. Promotor de Justiça do Ministério Público do Estado de Minas Gerais. Professor das Escolas Superiores do MPMG, MPSP, MPMT. Parecerista das Revistas do MPMG, MPSP, MPPR e da Procuradoria-Geral do Estado do Paraná. Membro do Grupo Coordenador do FUNEMP/MPMG - Fundo Especial do MPMG. Membro do IBDA – Instituto Brasileiro de Direito Administrativo e do IDASAN – Instituto de Direito Sancionador Brasileiro.

eficientemente a respectiva responsabilização, nos termos do art. 37, § 4º, da Constituição da República de 1988 e da Lei n. 8.429/92, apesar de suas astrosas (e desastrosas) alterações, promovidas pela Lei n. 14.230/21.

O modelo tradicional de tutela do patrimônio público, ainda prevalentemente repressivo e judicializante praticado pelo Ministério Público, à luz da Lei de Improbidade Administrativa, em que pese impulsionado, até muito recentemente, pela total inflexibilidade do princípio da obrigatoriedade e pela ausência de meios alternativos - ou mais adequados - de resolução de conflitos sancionatórios, é manifesta e empiricamente ineficaz, gerador de uma “*Crise da Justiça*” para a responsabilização de agentes públicos e privados pela prática de atos de improbidade administrativa.¹

A consensualidade no enfrentamento à improbidade administrativa sempre foi um tema espinhoso, especialmente antes da atual redação do art. 17-B incluído na Lei n. 8.429/92 pela entrada em vigor da Lei n. 14.230/21, em 25 de outubro de 2021, que resultou na consolidação definitiva do instituto do Acordo de Não Persecução Cível², celebrável entre o Ministério Público (e/ou a pessoa jurídica lesada) e os autores e beneficiários dos atos de improbidade, com o objetivo de estabelecer um título executivo para a respectiva responsabilização do agente ímprobo, em alternativa à tradicionalmente ineficaz judicialização da pretensão de mesma natureza. Até então, o Compromisso de Ajustamento de Conduta era o único instrumento ministerial utilizado para o estabelecimento de obrigações de fazer, de não fazer e até, impropriamente, para o estabelecimento imediato de uma ou mais sanções previstas no art. 12 da LIA.

Muito embora tenha sido marcante a previsão legal expressa e definitiva do ANPC, a nova LIA não estabeleceu balizas objetivas mínimas e suficientes para o instituto, sejam elas formais ou materiais sancionadoras, o que reverbera em certa insegurança jurídica em sua compreensão e utilização, notadamente em contraposição ao TAC, o que torna necessária uma análise mais acurada e minudente sobre os aspectos teóricos e práticos desses acordos, com vistas à promoção eficiente da tutela repressiva e preventiva ao patrimônio público, especialmente pela possibilidade do firmamento de cláusulas atípicas de implementação de programas de improbidade, propostas pelo MP em relação à Administração Pública.

2. Por um novo modelo de atuação do Ministério Público na defesa do patrimônio público: a consensualidade e os Programas de Integridade

Para superar os modelos Patrimonialista, Burocrático e Gerencial³, contemporaneamente, em sinergia às transformações experimentando nos últimos tempos pelo Estado e pela

¹ Mazieiro, Rodrigo. *Ministério Público e governança pública no combate à corrupção*. 1. ed. Belo Horizonte, São Paulo: D'Plácido, 2024, pp. 236-245.

² Registre-se que a Medida Provisória n. 703, editada em 18 de dezembro de 2015, revogou o parágrafo primeiro da Lei n. 8.429/92, que vedava a transação, acordou ou conciliação nas ações respectivas, possibilitando-se, portanto, segundo parte da doutrina (v.g. Eduardo Cambi), a consensualidade, mesmo que sem balizas objetivas. Todavia, referido ato normativo perdeu eficácia, por sua não conversão em lei, conforme Ato Declaratório n. 27, de 31 de maio de 2016. Posteriormente, o art. 6º da Lei n. 13.964, de 4 de dezembro de 2019, instituiu o Acordo de Não Persecução Cível, com a inclusão do § 1º ao artigo 17 da LIA assim redigido: “§ 1º. As ações de que trata este artigo admitem a celebração de acordo de não persecução cível, nos termos desta Lei.”, cuja vigência durou de 3 de janeiro de 2020 até 25 de outubro de 2021, data da entrada em vigor da Lei n. 14.230/21, que trouxe o art. 17-B ao texto da LIA, dispondo definitivamente sobre o ANPC.

³ Mazieiro, Rodrigo. *Ministério Público e governança pública no combate à corrupção*. 1. ed. Belo Horizonte, São Paulo: D'Plácido, 2024.

Administração Pública, o Ministério Público brasileiro atualmente também vem passando por alterações estruturais, de gestão e de desempenho funcional que expressam a institucionalização do modelo da *Nova Governança Pública* (NGP), ainda em constante desenvolvimento, baseado em 9 princípios e boas práticas fundamentais, porém não exaustivos: planejamento estratégico; atuação em rede; participação administrativa democrática; consensualidade; priorização da prevenção ao ilícito; coconstrução da gestão e das políticas públicas; *accountability/responsiveness*; transparência e integridade (*compliance*).⁴

Em que pese seja controverso se apontar um único marco histórico-normativo que represente essa guinada para a governança e seja certo que o tema ainda é cientificamente pouquíssimo explorado, não restam dúvidas que, além da matriz constitucional do art. 129, III, da CR/88 e do *Microssistema de Tutela do Patrimônio Público*⁵, existem diversos atos normativos - vinculantes e recomendatórios - emanados de órgãos componentes da própria estrutura do Ministério Público e do Conselho Nacional do Ministério Público dos quais podem ser extraídos e implementados princípios e diretrizes da Nova Governança Pública, tanto na atuação administrativa de gestão da própria Instituição, quanto na atuação finalística extrajudicial de tutela do patrimônio público, o que passou a ser mais evidente a partir dos anos 2000. Tal mudança representa um importante instrumento de prevenção e repressão à corrupção, particularmente à improbidade administrativa, para garantir o escorreito cumprimento de suas missões constitucionais do *Parquet*, mas que ainda se encontra em um estado bem incipiente de institucionalização (planejamento, execução e controle).

Por sua própria concepção constitucional, o Ministério Público não poderia permanecer autorreferente, isolado, alheio à realidade social, sem se inserir no atual contexto social, que urge por uma gestão e uma atuação finalística em rede, em cooperação, coparticipação, modernização, prestação de contas e responsividade às demandas da coletividade, cada vez mais complexas e plurais.

Corroborando esse pensamento, Marcelo Goulart propõe que o Ministério Público deve:

[...] transformar-se em efetivo agente político, superando a perspectiva meramente processual da sua atuação; atuar integradamente e em rede, nos mais diversos níveis — local, regional, estatal, comunitário e global —, ocupando novos espaços e habilitando-se como negociador

⁴ Relativamente novo modelo de gestão misto, surgido na gestão Tony Blair, em 1997, no Reino Unido, nominado por Stephen Osborne, em seu seminal artigo *"The New Public Governance? Public Management Review"*, que congrega as boas qualidades dos modelos burocrático e gerencial, e é caracterizado por nove princípios e boas práticas fundamentais, porém não exaustivos: planejamento estratégico; atuação em rede; participação administrativa democrática; consensualidade; priorização da prevenção ao ilícito; coconstrução da gestão e das políticas públicas; *accountability/responsiveness*; transparência e integridade (*compliance*). Ver: Mazieiro, Rodrigo. *Ministério Público e governança pública no combate à corrupção*. 1. ed. Belo Horizonte, São Paulo: D'Plácido, 2024.

⁵ Nesse sentido, a doutrina aponta diversas leis infraconstitucionais que adotam os parâmetros da governança pública, dentre as quais: "a Lei nº. 4.320, de 17 de março de 1964, o Decreto nº. 200, de 25 de fevereiro de 1967, a Lei de responsabilidade Fiscal, a Lei de Diretrizes Orçamentárias e Lei Orçamentária Anual, Lei nº 6021, de 22 de janeiro de 2007, além da Lei nº. 12.527, de 18 de novembro de 2011 (Lei de Acesso à Informação) e Lei nº. 12.741, de 08 de dezembro de 2012 (Lei da Transparência Fiscal). Outro importante fator instituído pela Constituição de 1988 é a elaboração do Plano Plurianual (PPA), que fortalece o planejamento público." (MEZA, Maria Lucia Figueiredo Gomes; MORATTA, Nelson Granados; GROSCHUPF, Silmara Lucia Bindo. *Governança Pública*. In: OLIVEIRA, Antonio Gonçalves; PISA, Beatriz Jackiu; AUGUSTINHO, Sonia Maria (Org.). *Gestão e Governança Pública aspectos essenciais*. Curitiba: UTFPR, 2016, p.180).

e formulador de políticas públicas; [...] buscar a solução judicial depois de esgotadas todas as possibilidades políticas e administrativas de resolução das questões que lhe são postas (ter o judiciário como espaço excepcional de atuação).⁶

A literatura sobre as práticas de governança no âmbito do Ministério Público é escassa e a institucionalização desse modelo de governança pública - que apresenta como pilares de sustentação, dentre outros princípios e práticas, a consensualidade e os programas de integridade - é ainda incipiente, o que gera reflexos diretos e inevitáveis em sua instrumentalização. Em outras palavras, o processo de institucionalização da eficiente utilização dos TACs e dos ANPCs no enfrentamento à improbidade administrativa, notadamente no seu viés preventivo, por meio da criação, execução e controle de programas de integridade, é práxis institucional seminal e inexperita.

Com base na premissa histórico-institucional de que toda a fundação dogmática referenciada sobre a Nova Governança Pública pode (e deve) ser plenamente transportada ao Ministério Público, é a partir do início dos anos 2000, mais notadamente a partir de 2011 até os dias atuais, que algumas dessas diretrizes, enquanto eixos fundamentais da NGP, passaram a ser a tônica instrumental na seara do combate à corrupção (foco na improbidade) pelo Ministério Público brasileiro.

No plano institucional, a *atuação em rede* ganhou especial relevo, tendo como principal marco de atuação do Ministério Público brasileiro, a Estratégia Nacional de Combate à Corrupção e à Lavagem de Dinheiro - ENCCLA, criada em 2003, na qual a Instituição possui grande representatividade plenária e fortes responsabilidades nos cumprimentos das Metas e Ações⁷.

Dando concreção a essas ideias sobre governança pública no MP, num contexto social imerso em intensas crises institucionais (desdobramentos da Operação Lava Jato, iminência do processo de impeachment da então Presidente Dilma Rousseff e de movimentações parlamentares em represália ao Ministério Público⁸ e à Magistratura etc.), foi realizada uma das primeiras iniciativas, com repercussão nacional, de revisão crítica da atuação Ministerial no combate à corrupção, no III Congresso do Patrimônio Público e Social do Ministério Público de São Paulo, realizado de 21 a 23 de outubro de 2015, na capital paulista, que contou com a participação de um grande número de membros dos Ministérios Públicos de todo o Brasil.

Naquela oportunidade, embora com algumas resistências iniciais, criou-se um ambiente fértil à produção acadêmico-institucional de revisão crítica dos sistemas tradicionais de atuação na área, com a apresentação e aprovação de teses alinhadas à Nova Governança Pública e que levantaram, entre outros, os seguintes assuntos correlatos: "A possibilidade de ampliação dos efeitos da colaboração premiada para os atos de improbidade administrativa"; "A defesa estratégica da probidade administrativa pelo Ministério Público"; "O Ministério Público e o desenvolvimento de normas relativas à preservação de elementos de prova da prática de atos com ausência de conformidade com a lei (*compliance*)" e a nossa, intitulada

⁶ GOULART, Marcelo Pedroso. Missão institucional do Ministério Público. *Revista Jurídica da Escola Superior do Ministério Público do Estado de São Paulo*. [S.l.: s.n.], [19?], p. 121-122.

⁷ Disponível em: <http://enccla.camara.leg.br/quem-somos/gestao>. Acesso em: 7 jun. 2021.

⁸ Deliberações parlamentares sobre a PEC 37.

“A intervenção preventiva extrajudicial do Ministério Público no combate à corrupção - escala de ação progressiva como fator de emancipação social”⁹.

Ao fim do referido congresso, foi redigida e publicada a respectiva Carta, cujas fundamentações e deliberações afirmam a necessidade de alteração do até hoje prevalente modelo de atuação, propugnando-se, dentre outras diretrizes, a atuação em rede, a priorização da prevenção aos atos de improbidade administrativa e a implementação de programas de integridade (à época, tratados apenas como sistemas de controle interno).¹⁰

Nesse rumo, em 23 de agosto de 2016, foi editada a Recomendação nº 42 do CNMP, por meio da qual foram propagadas diretrizes de alteração estrutural e material no âmbito de cada Ministério Público. Nos considerandos dessa Recomendação existem assertivas de cunho declaratório e propositivo referentes a algumas ações ou vetores de orientação: máxima efetividade no combate à corrupção; preponderância da atuação preventiva, com suas respectivas diretrizes; à cooperação interna e externa entre as instituições e os órgãos de execução; planejamento estratégico¹¹; compromissos de *enforcement* de medidas anticorrupção assumidos pelo Brasil na Convenção das Nações Unidas Contra a Corrupção e criação e especialização de estruturas orgânicas anticorrupção, dentre outras.

Atento à dificuldade de reversão ou compensação dos danos causados pela corrupção aos direitos fundamentais e ao princípio da eficiência, o CNMP editou essa recomendação que visa muito mais à ingerência Ministerial nas causas da corrupção cível, administrativa e criminal, do que à mera repressão de suas consequências. No § 1º do artigo 1º desse ato foram recomendadas diversas medidas de atuação preventiva, nos trilhos da NGP, que vão muito além da simples utilização dos instrumentos procedimentais administrativos (recomendações, TACs etc.). Podem ser citadas, exemplificativamente: a atuação interinstitucional, com e para o intercâmbio de informações e boas práticas; abordagem multidisciplinar; indução de

⁹ Nas linhas dessas ideias, cite-se nossos trabalhos: WANIS, Rodrigo Otávio Mazieiro. *O patrimônio público como direito fundamental difuso e o Ministério Público como instrumento de sua proteção preventiva extrajudicial - aspectos teóricos e práticos*; WANIS, Rodrigo Otávio Mazieiro. *A Consensualidade na Atuação do Ministério Público na Promoção da Responsabilização por Atos de Improbidade Administrativa frente à Independência dos Sistemas Punitivos*, p. 247-262.

¹⁰ “[...] DELIBERARAM que deve o Ministério Público:

I – incentivar a criação de órgão de execução especializado, com atribuições cíveis e criminais, para investigação e ajuizamento das respectivas ações judiciais de responsabilização, seja por meio de promotorias de justiça estaduais, regionais ou locais, visando conciliar os princípios da unidade institucional, independência funcional e eficiência no exercício das funções institucionais do Ministério Público para a tutela do patrimônio público e social e do combate à corrupção;

II – estimular a atuação integrada, interna e externamente, bem como a adoção dos instrumentos estabelecidos pelo microsistema de combate à corrupção, formado, dentre outras, pelas Leis 12.846/13, 12.850/13 e 8.429/92;

III – priorizar a atuação preventiva e extrajudicial no enfrentamento do fenômeno da corrupção, fomentando e fortalecendo os mecanismos de controle social;

IV – fiscalizar a implantação do controle interno nos órgãos da Administração Pública direta e indireta;

V – acompanhar e participar das discussões a respeito dos projetos legislativos que envolvam o aprimoramento do combate à corrupção;

*VI - realizar gestões efetivas no sentido de viabilizar o restabelecimento do fluxo de informações, antes mesmo das decisões finais do Tribunal de Contas do Estado, revertendo a situação atual que embaraça a apuração de eventuais atos de corrupção.” SÃO PAULO. Ministério Público do Estado de São Paulo. *Carta do III Congresso do Patrimônio Público e Social do Ministério Público do Estado de São Paulo*. Disponível em: <http://www.mppsp.mp.br/portal/page/portal/Congresso_PatPublico_III/Carta%20do%20III%20Congresso.pdf>. Acesso em: 29 set. 2024.*

¹¹ Ver BRASIL. Conselho Nacional do Ministério Público (CNMP). *Planejamento Estratégico Nacional: Indicadores Estratégicos Nacionais 2011-1029*. Brasília: Comissão de Planejamento Estratégico, 2017. Disponível em: <http://www.cnpm.mp.br/portal/images/Comissoes/CPE/20171109_PEN_Indicadores_Estrat%3C%9gicos_Nacionais_V1.10.pdf>. Acesso em: 04 jun. 2018.

políticas públicas de boa governança nos setores público e privado; promoção da eficiência da transparência ativa e passiva e projetos sociais e campanhas para a formação de uma sociedade ética.

Percebe-se uma clara tendência de alteração do *status* desarticulado, isolado, eminentemente judicializante e repressivo do *Parquet*, visto agora, interna e externamente, como agente político de transformação social, na prática. É uma tendência de transição, ainda que incipiente, do isolamento institucional (interno e externo) e da judicialização dos anseios sociais, para a dialética participativa, atuação integrada e a resolutividade preventiva, especialmente quanto aos atos de improbidade administrativa. Num último grau de resolutividade, na área da improbidade administrativa, abre-se agora a vertente de uma atuação repressivo-consensual, instrumentalizada pelo Acordo de Não Persecução Cível.

Nessa linha, o MPF passou a celebrar diversos acordos e parcerias interinstitucionais, especialmente com instituições financeiras e com órgãos de controle, para aumentar a eficiência da prevenção e da repressão aos atos de corrupção, dos quais são exemplos¹²: a) Protocolo de Intenções - Rede de Controle da Gestão Pública (2009)¹³; b) Protocolo de Cooperação Técnica entre MPF e Controladoria-Geral da União (2014); c) Acordo de Cooperação Técnica e Assistência Mútua entre o MPF e o Tribunal de Contas da União (2018); e d) Acordo de Cooperação Técnica entre o MPF e o BNDES (2019). Seguindo o mesmo caminho, em 2016, o CNMP também firmou um importante Acordo de Cooperação Técnica com a União, por intermédio do Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão, e da Fundação Escola Nacional de Administração Pública, com o objetivo de adesão à Rede Sinconv para o desenvolvimento de ações conjuntas e apoio mútuo às atividades para a melhoria da gestão, capacitação e fortalecimento da comunicação e transparência relativas às transferências voluntárias de recursos públicos.¹⁴

Com o objetivo de desenvolver ações conjuntas de prevenção e repressão à corrupção, também foram criadas diversas *Redes de Controle*, com participação do MP, de outras entidades e órgãos públicos e da sociedade civil, no âmbito federal e em vários estados da federação: AC – Fórum Permanente de Prevenção e Combate à Corrupção (FOCCO-AC); AL – Fórum Permanente de Prevenção e Combate à Corrupção (FOCCO-AL); AM - Rede de Controle da Gestão Pública do Amazonas Bahia (RCGP-AM); BA – Rede de Controle da Gestão Pública da Bahia (RCGP-BA) CE – Fórum Permanente de Prevenção e Combate à Corrupção (FOCCO-CE) DF e GO - Fórum Permanente de Prevenção e Combate à Corrupção (FOCCO-GO); MG - Ação Integrada da Rede de Controle e Combate à Corrupção de Minas Gerais (ARCCO-MG); MS – Rede de Controle da Gestão Pública no Estado do Mato Grosso do Sul (RCGP-MS); MT – Rede de Controle da Gestão Pública do Estado do Mato Grosso (RCGP-MT); PB – Fórum Permanente de Prevenção e Combate à Corrupção (FOCCO-PB); PE - Fórum Permanente de

¹² BRASIL. Ministério Público Federal. *Acordos e Parcerias*. Disponível em: <http://www.mpf.mp.br/atuacao-tematica/ccr5/coordenacao/acordos-tacs>. Acesso em: 7 jun. 2021.

¹³ Segundo a Cláusula Primeira do documento: “Este PROTOCOLO tem por objeto a articulação de esforços, formação de parcerias estratégicas e definição de diretrizes em comum, por meio do estabelecimento de compromissos e ações conjuntas, com o objetivo de viabilizar o apoio a ações de fiscalização no âmbito de cada partícipe e a cooperação conjunta para estruturação e funcionamento de rede de relacionamento entre órgãos e entidades públicos voltada para a fiscalização e o controle da gestão pública. Cf. BRASIL. Conselho Nacional do Ministério Público (CNPMP). Ministério Público. *Acordo de Cooperação Técnica*, n. 10, 2016. Disponível em: <http://www.mpf.mp.br/atuacao-tematica/ccr5/coordenacao/acordos-tacs/docs_acordos/mpf-cnmp-economia/act-planejamento.pdf>. Acesso em: 7 jun. 2021.

¹⁴ *Idem*.

Prevenção e Combate à Corrupção (FOCCO-PE); PR – Rede de Controle da Gestão Pública no Paraná (RCGP-PR); RJ - Rede de Controle da Gestão Pública no Rio de Janeiro (RCGP-RJ); RO - Comitê Estado de Rondônia contra a Corrupção (CERCCO-RO); RR – Fórum Permanente de Combate à Corrupção de Roraima (Focco-RR); RS - Rede de Controle da Gestão Pública no Rio Grande do Sul (RCGP-RS); SC – Rede de Controle da Gestão Pública no Estado de Santa Catarina (RCGP-SC); SE - Fórum de Combate à Corrupção de Sergipe (FOCCO-SE); TO – Fórum Tocantinense de Combate à Corrupção (FOCCO-TO).¹⁵

No plano normativo, a partir da segunda década dos anos 2000 percebe-se com mais nitidez um movimento legiferante que passou a evidenciar a incorporação e aplicação dos princípios de governança pública no âmbito do Ministério Público, especialmente por parte do CNMP. Foram diversos atos normativos que recomendaram a adoção de preceitos como o planejamento estratégico (Primeiro Planejamento Estratégico Nacional do MP, editado pelo CNMP em 2011), a atuação interna e externa em rede, a concertação, a democracia interna e externa, a transparência, a consensualidade¹⁶ extrajudicial e judicial para solução eficiente das demandas, o uso de novas tecnologias e até a criação e execução de programas de integridade (*compliance*).¹⁷

Em 2019, foram incluídas perguntas avaliativas no relatório PEN-CNMP, referentes ao Objetivo: 1.3. Consolidar a atuação ministerial integrada e estimular a articulação interinstitucional, cujo Programa é a “Atuação integrada com instituições públicas e privadas no combate à corrupção e à improbidade administrativa”. As opções de resposta são: “Sim (ação com resultados definitivos); Parcialmente (ação com resultados preliminares); Há intenção formalizada; Não (não houve intenção formalizada); e Não se aplica (unidade não tem competência ou tem impedimento legal para sua execução)”¹⁸.

No mesmo ano, foi instituído o Programa de Integridade do Conselho Nacional do Ministério Público, por meio da Portaria CNMP-PRESI nº 120, de 13 de agosto daquele ano, em cujos considerandos consta vasta fundamentação baseada no modelo da Governança Pública e que, além de definir o programa de integridade como um “conjunto estruturado de diretrizes e medidas institucionais de integridade voltados para a construção da cultura da integridade”, estabelece três eixos fundamentais: - Gestão e Governança; Ética, Controle e Transparência; e Cidadania e Integração.

Em 18 de abril de 2023, demonstrando sua expressa institucionalização da governança pública, o Conselho Nacional do Ministério Público (CNMP) publicou a Resolução n. 261/2023,

¹⁵ BRASIL. Conselho Nacional do Ministério Público (CNMP). *Redes institucionais locais de combate à corrupção*: Relatório final do III Encontro Nacional sobre Cooperação para Prevenção e Combate à Corrupção - 25 e 26 de maio de 2017 (Cuiabá, MT). Disponível em: <<https://www.cnmp.mp.br/portal/institucional/242-institucional/comissoes-institucional/comissao-de-defesa-dos-direitos-fundamentais/atuacao/forum-nacional-de-combate-a-corruptcao-fncc/redes/redes-institucionais/8874-redes-institucionais>>. Acesso em: 7 jun. 2021.

¹⁶ Fala-se aqui em consensualidade tanto na perspectiva de consenso-gestão (atividade-meio administrativa) – oposta à ideia de gestão sem participação democrática (PRATS I CATALÁ, Joan. Op. cit., p.131) – quanto na perspectiva do consenso obrigacional e sancionatório, no exercício da atividade finalística de combate à corrupção.

¹⁷ Para aprofundamento do tema, ver a Tabela 3, compilado de atos normativos sobre Nova Governança Pública no âmbito do MP nacional: Mazieiro, Rodrigo. *Ministério Público e governança pública no combate à corrupção*. 1. ed. Belo Horizonte, São Paulo: D’Plácido, 2024.

¹⁸ BRASIL. Conselho Nacional do Ministério Público (CNMP). *Planejamento estratégico nacional*: Ministério Público 2020/2029: relatório final. Brasília: CNMP, 2019. Disponível em: <https://cnmp.mp.br/portal/imagens/noticias/2019/novembro/12-9-V09-A4-RelatorioCNMP-PlanejamentoEstrategico_2019-BX_1.pdf>. Acesso em: 1º out. 2024.

que institui o Código de Ética do Ministério Público brasileiro, composto por 40 artigos, 20 princípios e valores éticos, divididos em 12 capítulos, o instrumento institui regras de conduta aplicáveis a todos os membros do Ministério Público brasileiro.

Por fim, corroborando o exposto até aqui, em 15 de agosto de 2024, foi apresentada ao Presidente do CNMP a Proposta de Resolução n. 4/2024, que institui as diretrizes para a elaboração do Programa de Integridade pelos ramos e unidades do Ministério Público brasileiro e pelo Conselho Nacional do Ministério Público, e revoga a Recomendação de Caráter Geral CNMP-CN nº 6, de 12 de dezembro de 2023.¹⁹

A consensualidade como meio alternativo de solução de conflitos derivados da prática de atos de improbidade, seja ela para o estabelecimento de obrigações positivas e negativas por parte do agente ímprobo, seja para a pronta fixação das sanções elencadas no art. 12 da Lei de Improbidade Administrativa, passou a ser uma realidade baseada na *virada pragmático-científica* mencionada pelo Ministro do STF, Luiz Roberto Barroso, que visa a “nos libertar de discursos tonitruantes e da retórica vazia, descompromissada do mundo real” e em que “o empirismo significa a valorização da experiência como fonte de conhecimento e legitimação das escolhas públicas”²⁰. É que o modelo repressivo e judicializante de atuação do MP na defesa do patrimônio público, que vem sendo transposto ao modelo preventivo e consensual, é componente e resultante da chamada “Crise da Justiça Anticorrupção”, cuja ineficácia é confirmada pela análise empírica dos indicadores: número de ocorrências de improbidade administrativa registrado pela Instituição (inquéritos civis e procedimentos preparatórios) e índices de julgamento das respectivas ações (favorabilidade e números das Metas do Poder Judiciário).

Conforme já demonstrado há tempos por Alencar e Gico Júnior²¹, os dados de ineficiência do Sistema de Justiça no Brasil²² para a repressão e prevenção à corrupção são chocantes: a probabilidade de punição jurisdicional criminal e civil dos envolvidos com a corrupção é inferior a 5%.²³ Especificamente na área da improbidade administrativa, o mesmo estudo da FGV apontou que apenas 107 servidores demitidos administrativamente foram judicialmente acionados por improbidade administrativa (alguns, por mais de uma vez), o

¹⁹ Disponível em: <https://www.cnmp.mp.br/portal/images/Propostas/PROP_RES_PROGRAMA_DE_INTEGRIDADE_RAMOS_UNIDADES_MP.pdf> Acesso em 1º out. 2024.

²⁰ Trecho de seu voto no HC 152.752. Disponível em: <<http://stf.jus.br/portal/diarioJustica/verDecisao.asp?numDj=68&dataPublicacao=10/04/2018&incidente=5346092&capitulo=2&codigoMateria=3&numeroMateria=7&texto=7479765>>. Acesso em: 10 fev. 2022.

²¹ ALENCAR, Carlos Higino Ribeiro de; GICO JÚNIOR, Ivo. Corrupção e judiciário: a (in)eficácia do sistema judicial no combate à corrupção. *Revista de Direito da Fundação Getúlio Vargas*, São Paulo, Jan-Jun 2011, p. 75-98. Disponível em: <<http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/revdireitogv/article/view/24041/22794>>. Acesso em: 31 jan. 2018.

²² Sistema judicial é definido de forma ampla de modo a incluir não apenas os magistrados, mas também promotores públicos, os advogados, os policiais etc.

²³ Adotando-se o indicador das condenações pelas instâncias oficiais, em casos de corrupção praticada por servidores públicos federais (corrupção burocrática) dos principais Ministérios (Fazenda, Planejamento, Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior, Relações Exteriores, Desenvolvimento Agrário), durante o período de 1993-2005, os pesquisadores da Fundação Getúlio Vargas fizeram uma listagem de servidores punidos administrativamente e compararam esses dados com outros dados judiciais para cada um dos servidores, em busca de processos cíveis ou penais, independentemente de terem sido concluídos ou não. Essa busca, que incluiu todas as Varas Federais, o Superior Tribunal de Justiça (STJ) e o Supremo Tribunal Federal (STF), abrangeu, também, os casos em que foi pedida a anulação da decisão administrativa e a reintegração. No período de 1993 a 2005, foram identificados 687 servidores públicos demitidos, dos quais 246 (35,81%) por razões não relacionadas com corrupção e 441 (64,19%) por casos de corrupção, estes, necessariamente, portanto, também tipificados como atos de improbidade administrativa.

que significa que apenas menos de um quarto dos servidores demitidos administrativamente (24,26%) realmente enfrenta processos judiciais por improbidade administrativa. Desse total ínfimo, resultaram apenas 13 condenações judiciais por improbidade administrativa, das quais somente 7 definitivas (com trânsito em julgado), sendo, portanto, o desempenho judicial do sistema de responsabilização por atos de improbidade administrativa menor de 2%, pois a probabilidade de ser efetivamente condenado por improbidade administrativa é de apenas 1,59%!

Com semelhante intento, em 2015, foi publicada pelo Conselho Nacional de Justiça – CNJ uma pesquisa relevantíssima, realizada em 2014, pela Universidade de Itaúna, intitulada “Lei de improbidade administrativa: obstáculos à plena efetividade do combate aos atos de improbidade”²⁴, que identificou os seguintes fatores alarmantes: a) até dezembro de 2013, haviam 8.183 ações de improbidade (julgadas, pendentes de julgamento e novas ações), com maior concentração nas regiões Sudeste e Sul, com apenas 132 decisões com trânsito em julgado; b) tempo médio decorrido entre o ajuizamento da ação e o julgamento é de 4,24 anos e entre o ajuizamento e o trânsito em julgado o prazo médio é de 5,15 anos; c) apenas 1,65% dos agentes foram tornados inelegíveis; d) em 73,73% dos casos, o legitimado ativo autor da ação foi o Ministério Público; e) a liminar não foi concedida em 79% dos casos; f) a cautelar de indisponibilidade de bens foi deferida apenas em 13,49% dos casos; g) apenas em 4% dos processos analisados houve o ressarcimento integral dos danos; h) a sanção de suspensão de direitos políticos foi proferida em apenas 25,4% dos casos.²⁵

Em 2020, antes da entrada em vigor da Nova Lei de Improbidade, o número de ACPIAs (Ações Civas Públicas de Responsabilização por Improbidade Administrativa) distribuídas foi mais de 5 (cinco) vezes maior que o número de TACs firmados: foram 2.186 ações e apenas 541TACs, o que comprova, claramente, a prevalência do modelo demandista sobre o resolutivo-consensual. No mesmo período, as Metas do Poder Judiciário sequer eram cumpridas à metade: a Justiça Estadual apresentou percentual de julgamento de 45,30%, 256.492 processos distribuídos até 2017 e 116.188 julgados. Desses, 52.970 foram relativos à improbidade administrativa, o que resultou em 33,66% de julgamento, e 63.218 processos julgados de crimes contra a Administração Pública de 99.113 processos, 63,78% de julgamento. Em outras palavras, o modelo repressivo-judicializante é praticamente ineficaz, embora o Ministério Público não deva alijar-se do exercício da pretensão sancionatória perante o Poder Judiciário quando constatadas a materialidade e autoria de lesão ao erário ou de atos de improbidade administrativa, para os quais seja incabível ou contraindicada a consensualidade por meio de TAC ou ANPC, principalmente com base nos princípios da obrigatoriedade e da indisponibilidade dos direitos tutelados e do interesse público.

As alterações promovidas pela malfadada e questionadíssima Lei n. 14.230/2021 podem ser apontadas como uma das principais causas da redução do número de ações ajuizadas e de procedimentos extrajudiciais em curso, bem como pela preferência pela atuação consensual, sobretudo em virtude da extinção dos tipos culposos de improbidade administrativa e pela restrição hipotética do novo artigo 11 da LIA. No mais recente relatório informativo “Ministério Público: um retrato”, publicado em 2024, referente ao ano de 2023,

²⁴ GOMES JÚNIOR, Luiz Manoel (Coord.). Lei de improbidade administrativa: obstáculos à plena efetividade do combate aos atos de improbidade. Equipe Gregório Assagra de Almeida... [et al.]. Brasília: Conselho Nacional de Justiça, 2015.

²⁵ *Idem*, p. 31-76.

consta que o Ministério Público brasileiro instaurou 14.062 procedimentos extrajudiciais (inquéritos civis e procedimentos preparatórios) com o assunto improbidade administrativa, posicionando-se, pela terceira vez seguida, no segundo lugar do ranking temático. Foram encerrados no mesmo ano 17.149 procedimentos, dos quais apenas 1.608 resultaram em ações judiciais para responsabilização por improbidade administrativa e 1.720 resultaram em firmamento de TAC ou ANPC²⁶, o que demonstra, claramente, o início de uma transição da prevalência quantitativa de demandas judiciais em relação às soluções consensuais extrajudiciais por meio de TACs e ANPCs.

Como se não bastasse a ineficácia para a investigação, a persecução e a condenação dos agentes públicos e dos particulares ímprobos, surge um problema de igual gravidade: a parca efetivação das sanções, que, segundo o documento “Efetivação das condenações nas ações de responsabilização por improbidade administrativa: Manual e Roteiro de Atuação”²⁷, é a mais grave das impunidades.

Além da priorização da atuação preventiva²⁸, a consensualidade – para a fixação de obrigações de fazer ou não fazer, ou para a aplicação das sanções tipificadas no art. 12 da LIA – por meio do Compromisso de Ajustamento de Conduta (TAC) ou do Acordo de Não Persecução Cível²⁹, pode ser tida como um dos caminhos para sanar essa “Crise da Justiça Anticorrupção”, retirando do Poder Judiciário o monopólio sancionador e permitindo maior celeridade e eficiência para a repressão à improbidade administrativa e sua consequente prevenção em decorrência dos efeitos gerais e especiais, positivos e negativos.

Especificamente, o que se propõe é a possibilidade da estipulação de cláusula heterotópica (atípica) com a obrigação positiva da criação, execução e do controle de Programas de Integridade, para as instituições ou órgãos públicos em que seja constatada a prática de atos ilícitos ou nos quais haja riscos evidentes de tal ocorrência (gestão de riscos, *red flags*).

Embora a literatura especializada difira em minudências ontológicas sobre os programas de integridade (ou de *compliance*), inclusive com distinção semântica entre os próprios termos *compliance* e integridade³⁰, pode-se firmar uma raiz comum a todas, qual

²⁶ O documento não faz a distinção entre TAC e ANPC.

²⁷ GAVRONSKI, Alexandre Amaral. *Efetivação das condenações nas ações de responsabilização por improbidade administrativa: manual e roteiro de atuação* – 2. ed. – Brasília: MPF, 2019.

²⁸ Para aprofundamento do tema, ver: WANIS, Rodrigo Otávio Mazieiro. A defesa da sociedade contra os atos de improbidade administrativa: análise crítica e desafios para a atuação eficiente do Ministério Público. Belo Horizonte: Editora D’Plácido, 2019, p. 136-139.

²⁹ DIDIER JR., Fredie; ZANETI JR., Hermes. Justiça multipartas e tutela constitucional adequada: autocomposição em direitos coletivos. In: ZANETI JR., Hermes e CABRAL, Trícia Navarro Xavier. *Justiça Multipartas. Mediação, Conciliação, Arbitragem e outros meios de solução adequada de conflitos*. Salvador: Editora Juspodivm, 2017, p. 35-66.

³⁰ Parte da doutrina expressa a diferenciação entre “programas de *compliance*” e “programas de integridade”, tendo segundos um grau de efetividade mais aprofundado que os primeiros, conforme discorre Wagner Giovanini: [...] nunca se falou tanto no País em sistemas de *compliance*. Porém, a lei brasileira não está baseada no *compliance*, mas sim, na integridade. Esse conceito é mais abrangente que o primeiro, pois estabelece a necessidade de fazer o certo por convicção e não por imposição da lei. Ser íntegro pressupõe-se alinhamento com caráter, honestidade, ética, moral. Portanto, um mecanismo de integridade vai além de simplesmente cumprir leis e códigos, sendo, dessa forma, mais amplo que o *compliance* [...]” (GIOVANINI, W. Lei Anticorrupção ajuda o Brasil. *Jornal Estadão*, São Paulo. 14 maio 2017. Disponível em: <<http://politica.estadao.com.br/blogs/fausto-macedo/lei-anticorrupcao-ajuda-o-brasil/>>. Acesso em: 15 maio 2021). Com base no documento Organization for Economic Co-Operation and Development, de 1996, Antônio Fonseca discorre que “O sistema de gestão com base em integridade tem seu foco em resultados/ações e efeitos a serem alcançados e não no comportamento que deve ser evitado”, enquanto que “O sistema de gestão com base em *compliance* tem seu

seja, a etimologia do substantivo inglês *compliance*, derivado do verbo *to comply (with)*, cuja tradução literal e teleológica é “estar de acordo com”, ou seja, em conformidade com algo e, para fins jurídicos, estar em conformidade com determinada ordem jurídico-normativa.

Sem pretensão de incursionar no largo histórico de normatização nacional e internacional sobre os Programas de Integridade, expressa e ineditamente previstos na ordem jurídica nacional pelo art. 7º, VIII, da Lei n. 12.846/2013 e especialmente pelo Capítulo V, do recente Decreto n. 11.129/2022, adotados como referencial normativo e conceitual do instituto³¹, vale dizer que foram especialmente previstos nas normas internas do próprio Ministério Público, que definem o Programa de Integridade como o “conjunto estruturado de diretrizes e medidas institucionais de integridade voltados para a construção da cultura da integridade”, vide texto da Portaria CNMP-PRESI nº 120, de 13 de agosto de 2019, que estrutura esses programas em três eixos fundamentais: Gestão e Governança; Ética, Controle e Transparência; e Cidadania e Integração, cada qual com uma série de ações imprescindíveis aos citados instrumentos, como: normatização e a respectiva comunicação, comprometimento da alta administração, canais de denúncia, procedimentalização, capacitação de pessoal.

O mesmo conceito é repetido integralmente na recentíssima Proposta de Resolução CNMP n. 4/2024, que vai além e estabelece princípios e diretrizes para a estruturação dos Programas de Integridade, bem como traça os objetivos a serem observados pelos ramos e unidades do MP nacional e define os pilares mínimos desses instrumentos de governança pública.

Resta, portanto, examinar a hipótese do estabelecimento consensual, por meio de TACs ou ANPCs, da obrigação da criação, execução e controle dos referidos Programas de Integridade pelas entidades e órgãos públicos sujeitos passivos de atos de improbidade administrativa, pressupondo-se as semelhanças, mas, principalmente, a diferenciação entre os referidos instrumentos.

foco na estrita aderência a procedimentos administrativos e regras (geralmente detalhadas na legislação), o que define o que o servidor público deve fazer e como. Código estruturado naquilo que não se deve fazer — *minimum standards (low road)*” (FONSECA, Antonio. Programa de Compliance ou Programa de Integridade: o que isso importa para o direito brasileiro? LAMBOY, Christian K. de (Coord.). *Manual de Compliance*. São Paulo: Via Ética, 2018.). Parece ter sido esta a concepção adotada pelo CNMP, conforme a redação da Portaria CNMP-PRESI nº 60, de 5 de maio de 2021. De outro lado, há quem trate os dois institutos como sinônimos, como Ricardo Villas Bôas Cueva, que assim escreve: “Os programas de *compliance*, também chamados de programas de conformidade, de cumprimento ou de integridade, são instrumentos de governança corporativa tendentes a garantir que as políticas públicas sejam implantadas com maior eficiência.” (Cf CUEVA, Ricardo Villas Bôas. Funções e finalidades dos programas de compliance. In: CUEVA, Ricardo Villas Bôas; FRAZÃO, Ana (Org.). *Compliance: perspectivas e desafios dos programas de conformidade*. Belo Horizonte: Fórum, 2020, p.53). No mesmo sentido do tratamento não diferenciador dado pela legislação brasileira, temos Gustavo Henrique Justino de Oliveira (Cf. OLIVEIRA, Gustavo Henrique Justino de; VENTURINI, Otavio. Programas de integridade na nova Lei de Licitações: parâmetros e desafios. *Consultor Jurídico - CONJUR*, São Paulo, 6 jun. 2021. Público e Pragmático.), concepção unitária está adotada na presente tese.

³¹ Por considerar o conceito do art. 56 do Decreto n. 11.129/2022 mais amplo e completo, cite-se: “Art. 56. Para fins do disposto neste Decreto, programa de integridade consiste, no âmbito de uma pessoa jurídica, no conjunto de mecanismos e procedimentos internos de integridade, auditoria e incentivo à denúncia de irregularidades e na aplicação efetiva de códigos de ética e de conduta, políticas e diretrizes, com objetivo de: I - prevenir, detectar e sanar desvios, fraudes, irregularidades e atos ilícitos praticados contra a administração pública, nacional ou estrangeira; e II - fomentar e manter uma cultura de integridade no ambiente organizacional.”

3. Compromisso de Ajustamento de Conduta (TAC) e Acordo de Não Perseguição Cível (ANPC) na defesa do patrimônio público: entre semelhanças e diferenças, um necessário ajuste

Aparentemente, como leciona Emerson Garcia, acordo e indisponibilidade do interesse são institutos que “gritam quando se encontram” (*hurlent de se trouver ensemble*), porque “não se transige com o que não se pode dispor”. Entretanto, por razões de cunho teórico-normativo, cultural e, principalmente pragmático³², há casos concretos em que a potencial ou efetiva ruptura da ordem jurídica tem sido prevenida ou reprimida justamente a partir da consensualidade.³³

Sinteticamente, pode-se compreender a consensualidade como convergência de vontades em prol de um objetivo comum entre partes distintas, que pode se externalizar pela submissão, pela plena transação ou ainda por modelos híbridos de negociação de interesses.

Em se tratando de Direito Sancionador, no qual o Estado assume posição tríplice – garantidor da higidez dos bens jurídicos tutelados, aplicador monopolizado das sanções previstas para os casos de violação da ordem jurídica, e garantidor dos direitos fundamentais do infrator - e o infrator pode sofrer sanções restritivas de direitos insuscetíveis de plena disposição, prevalece a adoção dos modelos de consensualidade misto e da submissão, sendo bastante rara o tipo da plena transação, sobretudo em virtude da vigência dos princípios da legalidade, da indisponibilidade do interesse público e da obrigatoriedade do exercício da pretensão sancionatória. Surgem, portanto, duas possibilidades: a *consensualidade de colaboração* e a *consensualidade de pura reprimenda*.

No campo específico da responsabilização por atos de improbidade administrativa, a redação original do artigo 17, § 1º, da Lei 8.429/1992 – Lei de Improbidade Administrativa, era absolutamente refratária à consensualidade e vedava qualquer espécie de transação, acordo ou conciliação. Todavia, concretizando o movimento doutrinário e até jurisprudencial de interpretação sistêmica da norma proibitiva, com vistas a possibilitar a celebração de Compromisso de Ajustamento de Conduta (TAC) para a responsabilização dos agentes ímprobos, veio a lume a Medida Provisória n. 703, de 18 de dezembro de 2015, que revogou o § 1º do art. 17 da Lei 8.429/92, cuja eficácia durou apenas até 31 de maio de 2016, conforme Ato Declaratório n. 27, reestabelecendo-se, portanto, a proibição da consensualidade sancionadora em sede de improbidade administrativa.

Em que pese a inexistência de previsão legal específica, parte da doutrina defendia a possibilidade de utilização do TAC para instrumentalizar a consensualidade no plano da improbidade administrativa³⁴, o que foi encampado normativamente pelas próprias

³² O fundamento teórico-normativo da adoção da consensualidade no Direito Sancionador é a construção de um modelo de Governança Pública, em que a consensualidade é um de seus pilares principiológicos, fundado no Microsistema de Tutela Coletiva, que já previa, desde a década de 1990, a solução consensual das demandas; a razão cultural advém da necessidade de sincronismo com o modelo de administração pública da governança pública, que apresenta a priorização da prevenção e a consensualidade como vertentes; a razão pragmática é a empiricamente comprovada ineficácia do Sistema de Justiça para dar vazão às demandas de improbidade administrativa ou puro ressarcimento ao erário.

³³ GARCIA, Emerson. A Consensualidade no Direito Sancionador Brasileiro: Potencial de Incidência no Âmbito da Lei nº 8.429/1992. In: *Revista do Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro*, Rio de Janeiro, nº 66, p. 29-82, out./dez. 2017.

³⁴ Por todos: CABRAL, Antônio do Passo. A Resolução n. 118 do Conselho Nacional do Ministério Público e as convenções processuais. In: CABRAL, Antonio; NOGUEIRA, Pedro Henrique Pedrosa (Coords.). *Negócios processuais*. Salvador: Juspodivm, 2015.

instituições de controle legitimadas a promover a responsabilização por esses ilícitos, a exemplo da Recomendação n. 179/2017 do Conselho Nacional do Ministério Público³⁵ e de diversas normas em cada Ministério Público³⁶, que possibilitava expressamente, § 2º de seu art. 1º, a utilização do compromisso de ajustamento de conduta para a aplicação das sanções da LIA.³⁷

Ocorre que a sistemática do TAC, voltada exclusivamente para a adequação consensual das condutas à ordem jurídica potencial ou efetivamente lesada, não é típica do Direito Sancionador, em que pese a possibilidade de cominações para o cumprimento das obrigações – consensualidade periférica ou formal. A sistemática adotada pela Lei n. 7.347/85 (LACP) e pela Lei n. 8.078/90 (CDC) não é propriamente de Direito Sancionador, mas de Direito Civil obrigacional: conteúdo preventivo, de indenização, de recomposição ou de compensação dos danos. Não trata de restrição à esfera individual do infrator, ainda que haja sanção pecuniária cominatória. Ademais, à época da edição da mencionada Resolução no 179/17 do CNMP, só havia o TAC como instrumento de resolução alternativa.

Em 23 de janeiro de 2020, após o absurdo descarte do Anteprojeto de Reforma da Lei de Improbidade Administrativa, elaborado por uma comissão de juristas, liderada pelo Ministro Mauro Campbell, do Superior Tribunal de Justiça, e discutido democraticamente no Parlamento³⁸, entrou em vigor o chamado Pacote Anticrime (Lei n. 13.964/2019), que, em consonância com o chamado Microsistema de Tutela do Patrimônio Público, extinguiu a proibição até então vigente e passou a prever expressamente a possibilidade de consensualidade no âmbito da improbidade administrativa, por meio do Acordo de Não Persecução Cível (ANPC), sem, contudo, estabelecer balizas objetivas mínimas de conteúdo.

Finalmente, em 25 de outubro de 2021, veio a lume a Lei n. 14.230 – *Nova Lei de Improbidade Administrativa*, que promoveu sensíveis alterações na redação da Lei n. 8.429/92, e nela inseriu o art. 17-B, prevendo, definitivamente, o Acordo de Não Persecução Cível, cujo conteúdo mínimo fixado deve ser o integral ressarcimento do dano e a reversão à pessoa jurídica lesada da vantagem indevida obtida, ainda que oriunda de agentes privados. Tal estabelecimento encontra bases firmes em dois fundamentos: um sistêmico-normativo e um pragmático.

O fundamento sistêmico-normativo da criação do ANPC é a previsão expressa da consensualidade no chamado *Microsistema Anticorrupção*, composto pela Constituição da República no seu epicentro e por diversas normas infraconstitucionais (leis e Resoluções do CNMP e dos MPs) e supralegais (Convenção da Organização das Nações Unidas Contra

³⁵ BRASIL. CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO (CNMP). *Resolução n. 179 de 26 de julho de 2017*: regulamenta o § 6º do art. 5º da Lei nº 7.347/1985, disciplinando, no âmbito do Ministério Público, a tomada do compromisso de ajustamento de conduta. Disponível em: <<http://www.cnmp.mp.br/portal/images/Resolucoes/Resolu%C3%A7%C3%A3o-179.pdf>>. Acesso em: 14 mar. 2022.

³⁶ Regulamentação no âmbito dos Ministérios Públicos Estaduais: MPES - Resolução COPJ Nº 006/2014; MPAP – Resolução CSMP nº 002/2017; MPPR Resolução CSMP nº 01/2017; MPMG – Resolução CSMP nº 03/2017; MPPB – Resolução CPJ nº 019/2018; MPGO – Resolução CPJ nº 09/2018; MPRS – Provimento PGJ nº 58/2018; MPTO - Resolução CSMP nº 005/2018; MPMS - Resolução CPJ nº 06/2019; MPRN - Resolução CPJ nº 008/2019; MPMA - Resolução CPMP nº 75/2019; MPRO – Resolução CPJ nº 06/2019; MPAL – Resolução CPJ nº 11/2019

³⁷ Para análise aprofundada desse movimento de consensualidade na LIA, ver: WANIS, Rodrigo Otávio Mazieiro. *A Defesa da sociedade contra os atos de improbidade administrativa: análise crítica e desafios para a atuação eficiente do ministério público*. Belo Horizonte: Editora D'Plácido, 2019, pp. 167-173.

³⁸ Esse Anteprojeto, anterior ao PL n. 10.887/2018, já previa o instituto do ANPC, nominado por Emerson Garcia, em paralelismo ao ANPP.

a Corrupção)³⁹ em sua órbita. O próprio preâmbulo da CR/88, embora desprovido de força normativa cogente, já indica o comprometimento principiológico do Texto com a solução pacífica das controvérsias, na ordem interna e internacional (art. 4º, VII). Ainda no texto constitucional podemos apontar o princípio da razoável duração dos processos, aplicável no âmbito administrativo (art. 5º, LXXVIII), o princípio da eficiência (art. 37, *caput*) e os princípios de Direito Coletivo (materiais e processuais), todos que exigem a solução que melhor atenda ao interesse público, ao menor custo social e de direitos fundamentais individuais possível. No plano infraconstitucional, diversas leis já previam a consensualidade sancionadora (exemplos: art. 28-A do CPP; art. 16 da Lei n. 12.846/13 e arts. 3º-A a 7º, da Lei n. 12.850/13) assim como a Resolução n. 179/17 do CNMP e diversas novas Resoluções dos MP Estaduais.

Por sua natureza e em decorrência da exclusividade do exercício da relativização do princípio da obrigatoriedade ser dos titulares da ação civil pública, o ANPC não é direito subjetivo do agente ímprobo, mas ato discricionário do titular da ação, tal qual ocorre com o benefício da Suspensão Condicional do Processo e do ANPP, consoante orientação pacífica dos Tribunais Superiores.⁴⁰

Por sua vez, o fundamento pragmático, de relevante consideração, é a demonstrada incapacidade do Sistema de Justiça de proporcionar a tutela repressiva e preventiva do patrimônio público minimamente satisfatória, à luz do mencionado microsistema, no que diz respeito à responsabilização por atos de improbidade administrativa, o que gera um círculo vicioso de impunidade e continuidade delitiva, a altos custos sociais – “Crise da Justiça”. É pressuposto lógico que o acordo seja mais vantajoso para o interesse público do que o ajuizamento da ação civil pública para a responsabilização por ato de improbidade administrativa, levando-se em consideração fatores como a personalidade do agente, a natureza, as circunstâncias e a gravidade do ato ímprobo, assim como as vantagens para a coletividade na rápida solução do caso concreto, sopesando-se a provável duração do processo (em média 4,24 anos até a sentença condenatória e 5,15 anos até o trânsito em julgado)⁴¹, a efetividade das sanções e obrigações assumidas e o princípio da proporcionalidade, tudo a bem da máxima efetividade da tutela do patrimônio público.

O TAC e o ANPC apresentam algumas semelhanças, mas também substanciais diferenças, que devem ser levadas em consideração para sua correta e eficiente utilização. Assemelham-se em sua natureza jurídica (para parte prevalente da doutrina, ambos são acordos administrativos), parcialmente quanto aos legitimados ativos (MP e pessoa jurídica lesada são elencados como legitimados ativos do TAC no art. 5º da LACP e do ANPC no art. 17-B da LIA) e em sua procedimentalização administrativa. As diferenças substanciais são as hipóteses de cabimento e o objeto dessas espécies de acordo administrativo.

³⁹ A Convenção da ONU Contra a Corrupção foi incorporada ao ordenamento jurídico brasileiro, em caráter supralegal e promulgada pelo Decreto n. 5.687, de 31 de janeiro de 2006.

⁴⁰ Nesse sentido: HC 417.876/PE, Rel. Ministro REYNALDO SOARES DA FONSECA, QUINTA TURMA, julgado em 14/11/2017, DJe 27/11/2017; APn 000871/DF, Rel. Ministro HUMBERTO MARTINS, CORTE ESPECIAL, julgado em 18/10/2017, DJe 27/10/2017. AgRg no REsp 1948350/RS, Rel. Ministro JESUÍNO RISSATO (DESEMBARGADOR CONVOCADO DO TJDF), QUINTA TURMA, julgado em 09/11/2021, DJe 17/11/2021; AgRg no RHC 152756/SP, Rel. Ministro REYNALDO SOARES DA FONSECA, QUINTA TURMA, julgado em 14/09/2021, DJe 20/09/2021; AgRg no RE nos EDcl nos EDcl no AgRg no REsp 1816322/MG, Rel. Ministro HUMBERTO MARTINS, CORTE ESPECIAL, julgado em 13/04/2021, DJe 22/04/2021; AgRg no RHC 130587/SP, Rel. Ministro FELIX FISCHER, QUINTA TURMA, julgado em 17/11/2020, DJe 23/11/2020.

⁴¹ GOMES JÚNIOR, op. cit. p. 37.

Diferentemente do TAC, insculpido fora do sistema sancionador, a natureza jurídica do ANPC não é tão tormentosa. Trata-se de acordo administrativo⁴², negócio jurídico bilateral e comutativo, de conteúdo material de consensualidade híbrida - de colaboração ou de pura reprimenda - com potencial processual, celebrado entre, de um lado, o Ministério Público e/ou a pessoa jurídica interessada e, de outro o agente ímprobo (agente público ou terceiro particular), no qual podem ser fixadas obrigações gerais e específicas, além, é claro, das sanções positivas (benefícios)⁴³ e negativas (aplicação das próprias sanções do art. 12 da LIA). De outro lado, Renato de Lima Castro⁴⁴ compreende o ANPC como um negócio “*sui generis*”, pela reduzida liberdade das partes intervenientes na convenção para negociar, já que o grau das sanções está adstrito à gravidade do injusto ímprobo, inadmitindo a absoluta liberalidade na negociação.

Assim como ocorre com o TAC, o potencial processual do conteúdo do ANPC se refere à possibilidade de veiculação de consensualidade das situações jurídicas processuais – *negócios jurídicos processuais* (arts. 190 e 373, §§ 3.º e 4.º, do Código de Processo Civil) – como, por exemplo: agente ímprobo acordante que, em troca de benefícios de redução das sanções por colaboração, renuncia a determinados prazos legais; negociação de um calendário processual; dispensa da audiência de conciliação, dentre outras possibilidades.

Finalmente, é imprescindível consignar que, a nosso juízo, após o estabelecimento normativo definitivo do ANPC pela Lei 14.320/2021, em casos de lesões potenciais ou efetivas ao patrimônio público, a consensualidade por meio de TAC reestabeleceu-se como exclusivamente obrigacional e ficou restrita a três hipóteses: (i) casos de atipicidade ímproba, ou seja, hipóteses que deixaram de ser tipificadas como improbidade administrativa após a vigência da Lei 14.320/2021 – danos culposos ao erário, ou violação de princípios fora das hipóteses dos incisos do art. 11 da LIA; (ii) casos de prescrição da pretensão sancionatória para atos dolosos de improbidade administrativa, para os quais caiba apenas o ressarcimento integral dos danos, vide Tema 897 do STF; e (iii) controle preventivo da administração pública e do patrimônio público, por meio do estabelecimento clausal de obrigações de fazer ou não fazer que visem à não ocorrência de ilícitos, especialmente pela implantação de programas de integridade.

⁴² Nesse sentido, Gustavo Henrique Justino de Oliveira e Wilson Accioli de Barros Filho assim conceituam o acordo administrativo: “O acordo administrativo pode ser tanto instrumento de ação pública, ao lado do ato e do contrato administrativos, como ferramenta de resolução de conflito, ocupando lugar no universo dos instrumentos de autocomposição de litígios, junto da mediação, da conciliação e da transação. O conteúdo teórico no qual estão inseridos os acordos administrativos é o da consensualidade.” BARROS FILHO, Wilson Accioli de; DE OLIVEIRA, Gustavo Justino. Inquérito Civil Público e Acordo Administrativo: apontamentos sobre o devido processo legal adequado, contraditório, ampla defesa e previsão de cláusula de segurança nos termos de ajustamento de conduta (TACs). In: DE OLIVEIRA, Gustavo Justino (coord.), BARROS FILHO, Wilson Accioli de (org.). *Acordos Administrativos no Brasil*. Teoria e Prática. São Paulo: Almedina, 2020. p. 91.

⁴³ A não aplicação ou redução quantitativa das sanções, bem como dilações de prazos e outros aspectos formais são sanções positivas, que servem de incentivos ao agente ímprobo para que abra mão da benevolente e geralmente ineficaz persecução processual e aceite o firmamento do ANPC, com a celeridade e mais eficiente solução da lide.

⁴⁴ CASTRO, Renato de Lima. *Acordo de não persecução cível na Lei de Improbidade Administrativa*. Artigo inédito. 2020.

4. Cláusulas típicas e atípicas nos TACs e nos ANPCs: a possibilidade de implementação consensual dos Programas de Integridade

Sob o pálio da implementação da Nova Governança Pública pelo MP, no exercício de sua atividade finalística de tutela do patrimônio público, a criação, execução e controle de Programas de Integridade, por meio de obrigações fixadas administrativamente pelo Parquet é passível de ser executada por diversos instrumentos. Pode ser levada a cabo por Recomendação⁴⁵, por Procedimento Administrativo⁴⁶ ou, como tratado especificamente neste estudo, por Compromisso de Ajustamento de Conduta (TAC) ou por Acordo de Não Persecução Cível.

A hipótese de uma dicotomia entre *cláusulas típicas* e *atípicas* nos acordos firmáveis pelo Ministério Público na seara do Direito Sancionador, que reflete justamente o conteúdo de seus instrumentos consensuais TAC e ANPC, tem suas bases e fundamentos de validade nas disposições normativas do chamado *Microsistema Normativo Anticorrupção*⁴⁷, concebido como o conjunto de normas jurídicas brasileiras cujo objetivo é a prevenção e a repressão à corrupção (sentido amplo)⁴⁸, especificamente à improbidade administrativa.

Para os acordos na área do Direito Sancionador, sejam eles os Compromissos de Ajustamento de Conduta ou os Acordos de Não Persecução Cível, o §6º do artigo 5º da LACP e o §6º do artigo 17-B da LIA, combinados com o art. 3º da mesma lei e com o art.

⁴⁵ A Recomendação é instrumento administrativo de veiculação do exercício da função institucional do art. 129, II, da CR/88, nos termos do art. 6º, XX, da Lei Complementar n.º 75/93, que visa apontar uma ilicitude efetiva ou potencial e, por meio de sugestões, promover a melhoria dos serviços públicos e de relevância pública, bem como ao respeito, aos interesses, direitos e bens cuja defesa lhe cabe promover, com a fixação de prazo razoável para a adoção das providências cabíveis, disposição que é extensível ao Ministério Público dos Estados por força do art. 80 da Lei n.º 8.625/93. Segundo o art. 1º, da Resol. CNMP 164/17, “A recomendação é instrumento de atuação extrajudicial do Ministério Público por intermédio do qual este expõe, em ato formal, razões fáticas e jurídicas sobre determinada questão, com o objetivo de persuadir o destinatário a praticar ou deixar de praticar determinados atos em benefício da melhoria dos serviços públicos e de relevância pública ou do respeito aos interesses, direitos e bens defendidos pela instituição, atuando, assim, como instrumento de prevenção de responsabilidades ou correção de condutas.” Portanto, plenamente possível a indução, via Recomendação, da implementação de um Programa de Integridade no âmbito da pessoa jurídica recomendada.

⁴⁶ Conforme o inciso II do art. 8º da Resol. CNMP 174/17, “O procedimento administrativo é o instrumento próprio da atividade-fim destinado a: (...) II – acompanhar e fiscalizar, de forma continuada, políticas públicas ou instituições”, o que lhe confere, por inferência racional, a aptidão de o MP por ele veicular, consensualmente com a Administração Pública, a implementação de um Programa de Integridade acompanhar sua execução.

⁴⁷ Defendemos a ideia da existência de um continente “*Microsistema Anticorrupção*”, que estabelece a tipificação, os sujeitos, os procedimentos, as garantias e as respectivas sanções a determinadas condutas qualificadas no conceito analítico de corrupção (VALDÉS, Garzón Ernesto), em todas as possíveis instâncias de responsabilização de determinado ordenamento jurídico (criminal, administrativo, político e civil), do qual é conteúdo o chamado *Microsistema de Tutela do Patrimônio Público*, formado por um conjunto de normas extrapenais que possibilitam a tutela dessa categoria de direitos difusos e a responsabilização civil dos autores, do qual se destaca a Lei de Improbidade Administrativa. No primeiro corpo de normas, a Constituição da República fixa-se em seu epicentro, orbitada por diversas normas penais e extrapenais, materiais e processuais, como, por exemplo: Decreto-Lei 3.420/41; Código Penal; Código de Processo Penal; Lei n. 8.137/90; Lei n. 9.504/97; Lei n. 9.613/98; Lei n. 12.850/13 e as Convenções Anticorrupção das quais o Brasil é signatário. No segundo grupo, estão o microsistema normativo extrapenal, também centralizado pela CR/88 e do qual se destacam a Lei n. 4.717/65; Lei n. 7.347/85; Lei n. 8.078/90; Lei n. 8.429/92, a Lei n. 12.846/13 e seu Decreto n. 11.129/22, Lei n. 12.527/11, Lei 13.303/16, Decreto n. 9.203/16 e a Lei n. 14.133/21.

⁴⁸ Segundo a concepção de Ernesto Garzón Valdés, corrupção é a “realização de uma conduta desconforme a uma função e ao correspondente dever funcional, à luz de um sistema normativo relevante, pela qual o agente utiliza-se da função e do poder que dela deriva em prol de interesses outros que não aqueles em favor dos quais a função foi instituída, e que, normalmente, materializam-se em benefícios econômicos” (tradução livre). VALDÉS, Garzón Ernesto. In: LAPORTA, Francisco J.; ÁLVAREZ, Silvina (Eds.). *La corrupción política*. Madrid, Alianza, 1997, p. 39-70.

83 do Código de Defesa do Consumidor, aliados aos princípios da não taxatividade e da máxima efetividade da tutela coletiva, representam a possibilidade do entabulamento de qualquer tipo de obrigação lícita nos acordos, para a mais eficiente tutela do bem jurídico e dos respectivos interesses transindividuais objetos de proteção pelo Ministério Público.

Para o TAC e para o ANPC, as respectivas normas expressas - §6º do artigo 5º da LACP e incisos e §6º do artigo 17-B da LIA - estabelecem um “ piso de proteção”, um “mínimo de tutela”, viabilizando-se, portanto, e com base acima esposado, o estabelecimento de cláusulas típicas e atípicas, para instrumentalizar a mais eficiente defesa do patrimônio público. Justamente neste sentido, Hugo Nigro Mazzilli preleciona que “(...) o compromisso de ajustamento de conduta constitui garantia mínima em prol da coletividade.”⁴⁹

O conteúdo de cada acordo, divisível em genérico ou específico, é formalizado por meio de suas respectivas cláusulas, que podem ser típicas ou atípicas. Genérico é o conteúdo que deve constar em todos os acordos, por tratarem de elementos ocorrentes em todos os casos resolvidos pela consensualidade: qualificação das partes, descrição pormenorizada dos fatos, individualização da conduta, tipificação da conduta, eleição de foro para demandas, prazos obrigacionais, descrição da vantajosidade do acordo, dentre outros. Específico é o conteúdo variável casuisticamente, de acordo com as circunstâncias fáticas de cada ocorrência, para cuja solução serão estipuladas as obrigações e sanções necessárias e suficientes para cessar a ilicitude, reprimir a conduta ilícita e prevenir a reiteração.

As cláusulas típicas veiculam obrigações e/ou sanções previstas expressamente no respectivo ato normativo que regula a matéria, como imprescindíveis à adequação da conduta à ordem jurídica e à adequada e proporcional repressão ao ato ilícito praticado.

De outro lado, as cláusulas atípicas são aquelas que externalizam obrigações adicionais às necessárias para a cessação da conduta ilícita, o retorno ao estado originário de licitude (ressarcimento dos danos e/ou perda de bens e valores) e a respectiva responsabilização (aplicação das sanções do art. 12, nos casos de ANPC).

Com base forte nos princípios desenhados alhures, é possível consignar-se a existência de um rol aberto de obrigações clausuláveis em acordos, firmáveis pelo MP na defesa do patrimônio público, o que compreende a plena possibilidade do estabelecimento da obrigação de fazer atípica, incomum, consistente na implementação de um Programa de Integridade, assumível pela pessoa jurídica lesada, na pessoa de seu gestor, para que sejam criados, desenvolvidos e monitorados “mecanismos e procedimentos internos de integridade, de auditoria e de incentivo à denúncia de irregularidades e a aplicação efetiva de códigos de ética e de conduta no âmbito da referida pessoa jurídica, bem como de outras medidas em favor do interesse público e de boas práticas administrativas” (§ 6º do art. 17-B da LIA).⁵⁰

O conteúdo genérico dos TACs - além da qualificação das partes, da declaração de voluntariedade do compromitente e de atendimento o interesse público pela vantajosidade do consenso, dos considerandos com os fundamentos normativos - conforme o disposto

⁴⁹ MAZZILLI, Hugo Nigro. Compromisso de Ajustamento de Conduta: evolução e fragilidades e atuação do Ministério Público. *Revista de Direito Ambiental*, v. 41, p. 93, 2006.

⁵⁰ “Art. 17-B. O Ministério Público poderá, conforme as circunstâncias do caso concreto, celebrar acordo de não persecução civil, desde que dele advenham, ao menos, os seguintes resultados:

§ 6º O acordo a que se refere o caput deste artigo poderá contemplar a adoção de mecanismos e procedimentos internos de integridade, de auditoria e de incentivo à denúncia de irregularidades e a aplicação efetiva de códigos de ética e de conduta no âmbito da pessoa jurídica, se for o caso, bem como de outras medidas em favor do interesse público e de boas práticas administrativas.”

no §6º do artigo 5º da LACP, é o reconhecimento da ilicitude praticada e a assunção de obrigações de fazer ou não fazer com o objetivo de ajustamento da conduta ilícita às exigências legais. São as disposições consensuais de caráter geral, que devem constar em todos os acordos firmados entre os legitimados, em qualquer das possíveis hipóteses de utilização do instrumento. Significa o estabelecimento de obrigações que, embora digam respeito ao caso concreto, não tenham detalhes quanto ao seu objeto, como, por exemplo: alcance da responsabilização (instância de responsabilização); definição da competência territorial; cessação da conduta ilícita por obrigação de não fazer; obrigação de reparação integral dos danos, quando for o caso; obrigação de comunicação de alterações fáticas; prazo para cumprimento das obrigações; multa cominatória (*astreintes*); declaração de constituição e eficácia de título executivo extrajudicial, nos termos do art. 5º, § 6º, da Lei n. 7.347/1985 e art. 585, inciso VI, do CPC.⁵¹

Por outro lado, o conteúdo específico dos TACs, variável casuisticamente, diz respeito às obrigações de fazer ou não fazer particularmente indispensáveis à correção da ilicitude, é dizer, determinadas obrigações de fazer ou não fazer necessárias ao retorno ao *status quo* de licitude, em similitude à tutela específica, prevista no art. 497 do Código de Processo Civil.

Para os TACs, no campo da defesa do patrimônio público, são *cláusulas típicas* aquelas que estipulem, exclusivamente, as obrigações de fazer ou não fazer tendentes à readequação da conduta ilícita à ordem jurídica, como por exemplo, em um caso de dano ao erário culposo por falha no sistema de contabilidade de uma Prefeitura, contratado diretamente via inexigibilidade, sem prova de dolo fraudatório: a obrigação de não mais utilização daquele *software* danoso pelo qual se operou o erro; a obrigação de rescisão do contrato de licença de uso de *software* ou de prestação de serviços do fornecedor; a obrigação de ressarcimento integral dos danos materiais e morais causados pelos agentes públicos e pelos particulares; a obrigação de licitação para a contratação de outro fornecedor.

As *cláusulas atípicas*, são aquelas que estipulam quaisquer disposições negociadas que extrapolem as ações ou omissões necessárias ao restabelecimento da licitude das condutas e à reparação dos danos eventualmente causados, mas que sirvam também à tutela do direito e dos interesses protegidos pelo MP, especialmente a preventiva. No caso exemplificado acima, poderiam ser fixadas, exemplificativamente, as seguintes cláusulas atípicas: obrigação de realização de auditoria, pelo controle interno, para demonstrar a extensão dos danos decorrentes das falhas; implementação de um Programa de Integridade pelo município lesado que, dentre outras funções, fosse capaz de identificar os possíveis riscos de contratações da mesma espécie, de estabelecer procedimentos confiáveis da gestão de dados do referido ente e de corrigir os defeitos da prestação de serviços, com a respectiva promoção das responsabilidades.

O mesmo se diga em hipóteses de atos de improbidade sobre os quais já se tenha operado a prescrição da pretensão de aplicação das sanções do art. 12 da LIA, casos em que é plenamente possível, além dos indisponíveis, ressarcimento integral dos danos e perda de bens e valores ilicitamente auferidos, entabular-se a obrigação de implementação de um Programa de Integridade no âmbito da pessoa jurídica lesada.

⁵¹ As obrigações genéricas quase sempre já decorrem dos comandos constitucionais e das legislações específicas, mas, assim como na Recomendação e no ANPC, entendemos que, em se tratando agentes ímprobos, nunca é exagerado rememorar o princípio da legalidade que deveria reger sua gestão, além de servir de fixador do dolo para todos os fins da responsabilização por descumprimento.

De outro lado, para os ANPCs, o conteúdo genérico diz respeito às disposições que devem estar presentes em todos os acordos firmados entre os legitimados, quaisquer que sejam o ato de improbidade ocorrido e suas consequências. Sobre o tema, ainda antes da publicação da Lei no 14.230/2021, foram editados diversos atos normativos no âmbito dos Ministérios Públicos Estaduais do DFT, a exemplo da Resolução nº 1.193/2020-CPJ, de 11 de março de 2020, do MPSP⁵²; da Resolução n. 003/2020-CPJ, do MPAP⁵³; da Resolução CPJ nº 01, de 22 de fevereiro de 2021, do MPGO⁵⁴; Resolução COPJ nº 09, de 13 de setembro de 2021, do MPES⁵⁵; do Provimento PGJ n. 16/2021, do MPRS⁵⁶.

Todo ANPC deve, portanto, conter, no mínimo, as seguintes cláusulas gerais: (i) a descrição da conduta ilícita, com suas circunstâncias, em especial suas condições de tempo e local; (ii) assunção da responsabilidade pelo ato ilícito praticado por parte do acordante⁵⁷ - *confissão*; (iii) a cessação do envolvimento do acordante com o ato ilícito; (iv) a subsunção da conduta ilícita imputada à específica previsão legal de modalidade de ato de improbidade administrativa; (v) o estabelecimento de prazo razoável para o cumprimento do quanto avençado, respeitados os limites impostos pela LIA, atentando-se para a necessidade de afastamento do risco da ocorrência da prescrição, inclusive mediante o ajuizamento de protesto judicial específico para esse fim; (vi) estabelecimento de multa cominatória (*astreintes*) para a hipótese de inadimplemento parcial ou total; (vii) oferecimento de garantias do cumprimento dos compromissos de pagamento da multa civil, de ressarcimento do dano e de transferência de bens, direitos e/ou valores, em conformidade com a extensão do pactuado; (viii) a obrigação do investigado de informar, prontamente, qualquer alteração de endereço, número de telefone ou e-mail e de comprovar, na periodicidade acordada, o cumprimento das obrigações ajustadas, independentemente de notificação ou aviso prévio; (ix) previsão de que a rescisão do acordo, por responsabilidade do celebrante, não implicará a invalidação do elemento de informação ou prova por ele fornecidos ou deles derivados.

⁵² Disponível em: <https://biblioteca.mpsp.mp.br/PHL_IMG/resolucoes/1193compilado.pdf>. Acesso em 26 mar. 2022.

⁵³ Disponível em: <http://www.mpap.mp.br/intranet/uploads/banco_publicacoes/2021_03/7e42ce95fb8ac70ca4596713cf18381b3021016.pdf>. Acesso em 26 mar. 2022.

⁵⁴ Disponível em: <http://www.mpggo.mp.br/portal/arquivos/2021/03/11/17_32_31_51_Resolu%C3%A7%C3%A3o_CPJ_1_2021_ANPC.pdf>. Acesso em 16 mar. 2022.

⁵⁵ Disponível em: <<https://www.mpes.mp.br/Arquivos/Anexos/2336e7cc-798d-4d8b-951c-402bee3367f9.pdf>>. Acesso em: 16 mar. 2022.

⁵⁶ Disponível em: <<https://www.mprs.mp.br/legislacao/provimentos/14578/>>. Acesso em 26 mar. 2022.

⁵⁷ Embora o novo art. 3º tenha suprimido a expressão “*ou se beneficia*” do texto legal, entendemos que, pelo princípio da isonomia e pela interpretação sistêmica, especialmente como o art. 17-C,VI, (“VI - considerar, na fixação das penas relativamente ao terceiro, quando for o caso, a sua atuação específica, não admitida a sua responsabilização por ações ou omissões para as quais não tiver concorrido ou das quais não tiver obtido vantagens patrimoniais indevidas.”), isso não impede a responsabilização de quem não induza, não concorra, mas se beneficia do ato de improbidade. Seria, no mínimo, ilógico, à luz de um Microsistema de Tutela do Patrimônio Público, minimamente eficiente para a proteção de direitos direito fundamentais difusos, possibilitar-se a punição apenas de quem atua como autor ou participe de um ilícito, mas deixar impune quem dele se beneficia, sobretudo porque a LIA prevê também sanções de cunho eminentemente econômico, plenamente aplicáveis aos particulares que assim ajam – ressarcimento integral dos danos; perda dos bens ou valores acrescidos ilicitamente ao patrimônio, multa civil; e proibição de contratar com o poder público ou de receber benefícios ou incentivos fiscais ou creditícios, direta ou indiretamente, ainda que por intermédio de pessoa jurídica da qual seja sócio majoritário.

Respeitando posições contrárias⁵⁸, entendemos que a *confissão* deve ser rotulada como cláusula genérica obrigatória por, ao menos, duas razões fundamentais: (a) por pressuposto lógico da sistemática material e probatória da consensualidade no Direito Sancionador Brasileiro; (b) pelas consequências sancionatórias nas distintas instâncias de responsabilização, especialmente na eleitoral.⁵⁹⁻⁶⁰

As obrigações genéricas de reparação integral do dano, quando for o caso (art. 17-B, I da LIA) e de transferência não onerosa, em favor da pessoa jurídica lesada, da propriedade dos bens, direitos e/ou valores que representem vantagem ou proveito direto ou indiretamente obtido da infração, quando for o caso (art. 17-B, II), são decorrências lógicas do ilícito praticado, para o retorno da situação ao *status quo*. Enquadram-se como genéricas, porque são imprescindíveis em todos os casos de acordo relativos a atos que tenham causado dano ao erário ou importado enriquecimento ilícito.

A obrigação de cessação do envolvimento do acordante com o ato ilícito, embora juridicamente dispensável, em razão do evidente respeito ao princípio da legalidade, é importante mecanismo pedagógico de integridade e para a delimitação inescusável do elemento subjetivo do agente (*dolo normativo* como conhecimento do resultado ilícito).

As obrigações formais de fixação de prazo para adimplemento, de multa e de garantias são mecanismos cominatórios indispensáveis ao controle do cumprimento do acordo, sem os quais a eficácia e a atividade de fiscalização da avença ficariam seriamente prejudicadas.

⁵⁸ A regulamentação do ANPC feita pelo MPRS dispensa a confissão, em seu art. 6º, II, prevendo não ser condição obrigatória a assunção de responsabilidade pelo ato ilícito praticado.

⁵⁹ Por lógica sistêmica, não há como se conceber a submissão do agente improbo à aplicação imediata de sanções, previstas numa lei que dispõe sobre tipos de injusto específicos, com qualificação e regime jurídico próprios para os quais prevê a incidência das respectivas sanções, sem que ele reconheça a materialidade e a autoria desses próprios ilícitos. Por coerência orgânico-normativa, tal qual ocorre no Acordo de Não Persecução Penal – ANPP (art. 28-A, do Código de Processo Penal), no Acordo de Leniência (art. 16 da Lei n. 12.846/13) e no Acordo de Colaboração Premiada (art. 3º-C, § 3º, da Lei n. 12.850/13), principais instrumentos de negociação sancionatória que serve de parâmetro ao ANPC, não seria plausível que se negociassem as sanções sem que se reconhecesse a materialidade e a autoria do injusto correspondente. A confissão deve ser formal e circunstanciada, tanto para propiciar a proporcionalidade das sanções quanto para delimitar os fatos dos quais podem decorrer consequências diversas, como a delação de demais envolvidos, a indicação dos meios de prova para corroboração etc. A razão instrumental-probatória da confissão reside no fato de que ela pode gerar consequências relativas nas múltiplas instâncias de responsabilização que compõem o sistema jurídico sancionador brasileiro, especialmente no que diz respeito à Lei Complementar n. 64/90 – Lei da Ficha Limpa, a despeito do que dispõe o inconstitucional e inconveniente § 4º do art. 23 da LIA. Assim, no campo eleitoral, uma vez confessada a prática dolosa do ato de improbidade que importe lesão ao patrimônio público e enriquecimento ilícito, e homologado o ANPC por sentença judicial com trânsito em julgado, há incidência direta da causa de inelegibilidade prevista no art. 1º, I, I, da LC 64/90. A sentença homologatória do ANPC em que se reconhece expressamente materialidade e autoria do ato de improbidade ganha efeitos de decisão condenatória, com todos os seus consectários legais, inclusive para os fins de envio de informações à Justiça Eleitoral referentes a condenações por improbidade administrativa e a outras situações que impactem no gozo dos direitos políticos, para inscrição no Sistema de Informações de Óbitos e Direitos Políticos - INFODIP, nos termos do art. 1º, II, da Resolução Conjunta CNJ/TSE n. 6, de 21 de maio de 2020.

Sem a confissão, não há a declaração da ocorrência do ato de improbidade, nem a imputação de sua prática a determinada pessoa, o que afastaria, por conseguinte, a especial incidência da inelegibilidade prevista na legislação eleitoral especial, tornando a confissão, portanto, *conditio sine qua non* para o firmamento do ANPC.

⁶⁰ A par de maior aprofundamento jurídico sobre o tema, entendemos que § 4º do art. 23 da LIA viola o princípio da proibição da proteção deficiente ou da tutela mínima anticorrupção, ao ferir o sistema de relativa interdependência entre as instâncias de responsabilização, inviabilizando a máxima efetividade da tutela do patrimônio público, contra as disposições expressas dos arts. 67, II e 386 do CPP, bem como 91 do CP e 584, II, do CPC. A inconveniente decorre da afronta aos arts. 1º; 5º, III e 28 da Convenção de Mérida.

Entendemos que todo ANPC deve conter uma cláusula resolutória, que estipule as consequências para os casos de resolução, perda do objeto ou rescisão do acordo, especialmente a proibição de invalidação dos elementos de informação e provas fornecidas pelo acordante ou deles derivada.

Por seu turno, o conteúdo específico, instrumentalizado por cláusulas específicas, diz respeito às disposições próprias de cada caso concreto, que vão além das determinações genéricas mínimas estabelecidas nos incisos do art. 17-B da LIA, ou seja, trata-se de um *plus* obrigacional (obrigações materiais e processuais) e sancionatório, para além do ressarcimento integral dos danos e da reversão à pessoa jurídica lesada da vantagem indevida obtida, variável de acordo com cada caso concreto e suas especificidades. Trata, portanto, da variabilidade casuística dos “considerandos”, das obrigações e das sanções pertinentes a cada caso concreto, por meio de detalhamento circunstancial e especificação consequencial para cada hipótese de ato de improbidade administrativa, nos termos do que determina o art. 10, §§ 6º e 10-D, da LIA.

O estabelecimento obrigatório de sanções se aplica, a nosso sentir, apenas aos acordos de pura reprimenda, por dois motivos: (a) o art. 17-B não prevê expressamente a obrigatoriedade de sanções no conteúdo do ANPC e (b) como não há colaboração por parte do agente improbo, não há que se falar em contraprestação benéfica por parte do Estado – isenção total de sanções – mesmo porque, a LIA é norma de Direito Sancionador.

Retornado o cerne da hipótese tratada neste trabalho, é possível delinear como *cláusulas típicas* do ANPC, além das obrigações genéricas indispensáveis previstas nos incisos I e II do art. 17-B, as obrigações específicas que, nos casos de acordo de pura reprimenda, determinam a submissão imediata a uma ou mais de uma sanção prevista no art. 12 da LIA. Qualquer outra disposição que extrapole essas obrigações e submissões expressamente previstas em lei e suficientes à pronta repressão do ato de improbidade detectado, serão tidas como atípicas.

Serão, portanto, *cláusulas atípicas*, em qualquer espécie de ANPC – de pura reprimenda ou de colaboração – as cláusulas que estipulem a obrigação da implementação de Programas de Integridade, ou um ou alguns de seus mecanismos ou instrumentos, estampada no § 6º do art. 17-B da LIA. São atípicas para os ANPCs porque, embora possuam previsão expressa, o legislador apenas estabeleceu a possibilidade de seu entabulamento ao dizer que o acordo “*poderá contemplar a adoção*” de um programa de integridade, ao contrário do que fez nos incisos I e II do art. 17-B e do que ocorre com as sanções previstas no art. 12 da LIA, para os casos de acordo de pura reprimenda.

A implementação de Programas de Integridade por obrigação fixada consensualmente entre o MP e a pessoa jurídica lesada pode ser veiculada tanto por TAC quanto por ANPC, a depender do caso, como delineado acima.

O art. 56 do Decreto n. 11.129/22, que regula a chamada Lei Anticorrupção, embora se destine às pessoas jurídicas que praticam atos lesivos à Administração Pública, nos fornece uma ótima concepção de que um Programa de Integridade, que pode ser aplicada às pessoas jurídicas e órgãos da própria Administração Pública e merece citação:

Art. 56. Para fins do disposto neste Decreto, programa de integridade consiste, no âmbito de uma pessoa jurídica, no conjunto de mecanismos e procedimentos internos de integridade, auditoria e incentivo à denúncia

de irregularidades e na aplicação efetiva de códigos de ética e de conduta, políticas e diretrizes, com objetivo de:

- I - prevenir, detectar e sanar desvios, fraudes, irregularidades e atos ilícitos praticados contra a administração pública, nacional ou estrangeira; e
- II - fomentar e manter uma cultura de integridade no ambiente organizacional.

Além disso, a norma traz uma imprescindível noção da dinâmica, inerente ao PI, que “deve ser estruturado, aplicado e atualizado de acordo com as características e os riscos atuais das atividades de cada pessoa jurídica, a qual, por sua vez, deve garantir o constante aprimoramento e a adaptação do referido programa, visando garantir sua efetividade.”⁶¹

Portanto, estabelecidas essas linhas pela possibilidade de fixação, pelo Ministério Público, em cláusulas atípicas dos TACs e dos ANPCs, da obrigação de implantação, desenvolvimento e controle de Programas de Integridade, dirigida às pessoas jurídicas ou

⁶¹ E segue a norma, traçando os parâmetros necessários dos Programas de Integridade, que, embora anunciados para os fins de redução das sanções aplicáveis às pessoas jurídicas que praticam atos lesivos à Administração Pública, podem servir de referência para todos os fins, às próprias pessoas jurídicas de direito público componentes da Administração Pública:

“Art. 57. Para fins do disposto no inciso VIII do *caput* do art. 7º da Lei nº 12.846, de 2013, o programa de integridade será avaliado, quanto a sua existência e aplicação, de acordo com os seguintes parâmetros:

- I - comprometimento da alta direção da pessoa jurídica, incluídos os conselhos, evidenciado pelo apoio visível e inequívoco ao programa, bem como pela destinação de recursos adequados;
- II - padrões de conduta, código de ética, políticas e procedimentos de integridade, aplicáveis a todos os empregados e administradores, independentemente do cargo ou da função exercida;
- III - padrões de conduta, código de ética e políticas de integridade estendidas, quando necessário, a terceiros, tais como fornecedores, prestadores de serviço, agentes intermediários e associados;
- IV - treinamentos e ações de comunicação periódicos sobre o programa de integridade;
- V - gestão adequada de riscos, incluindo sua análise e reavaliação periódica, para a realização de adaptações necessárias ao programa de integridade e a alocação eficiente de recursos;
- VI - registros contábeis que reflitam de forma completa e precisa as transações da pessoa jurídica;
- VII - controles internos que assegurem a pronta elaboração e a confiabilidade de relatórios e demonstrações financeiras da pessoa jurídica;
- VIII - procedimentos específicos para prevenir fraudes e ilícitos no âmbito de processos licitatórios, na execução de contratos administrativos ou em qualquer interação com o setor público, ainda que intermediada por terceiros, como pagamento de tributos, sujeição a fiscalizações ou obtenção de autorizações, licenças, permissões e certidões;
- IX - independência, estrutura e autoridade da instância interna responsável pela aplicação do programa de integridade e pela fiscalização de seu cumprimento;
- X - canais de denúncia de irregularidades, abertos e amplamente divulgados a funcionários e terceiros, e mecanismos destinados ao tratamento das denúncias e à proteção de denunciante de boa-fé;
- XI - medidas disciplinares em caso de violação do programa de integridade;
- XII - procedimentos que assegurem a pronta interrupção de irregularidades ou infrações detectadas e a tempestiva remediação dos danos gerados;
- XIII - diligências apropriadas, baseadas em risco, para:
 - a) contratação e, conforme o caso, supervisão de terceiros, tais como fornecedores, prestadores de serviço, agentes intermediários, despachantes, consultores, representantes comerciais e associados;
 - b) contratação e, conforme o caso, supervisão de pessoas expostas politicamente, bem como de seus familiares, estreitos colaboradores e pessoas jurídicas de que participem; e
 - c) realização e supervisão de patrocínios e doações;
- XIV - verificação, durante os processos de fusões, aquisições e reestruturações societárias, do cometimento de irregularidades ou ilícitos ou da existência de vulnerabilidades nas pessoas jurídicas envolvidas; e
- XV - monitoramento contínuo do programa de integridade visando ao seu aperfeiçoamento na prevenção, na detecção e no combate à ocorrência dos atos lesivos previstos no art. 5º da Lei nº 12.846, de 2013.

órgãos da Administração Pública, dotada de efeito preventivo e repressivo, prospecta-se cabe aos órgãos de execução, em coordenação normativa a ser feita pelo CNMP e pelos próprios Ministérios Públicos, exploraram esse potente mecanismo anticorrupção na gestão pública.

5. Considerações finais

1. O modelo clássico de tutela do patrimônio público praticado pelo MP, sob a égide da Lei de Improbidade Administrativa, ainda prevalentemente repressivo e judicializante, apesar de impulsionado, até muito recentemente, pela total inflexibilidade do princípio da obrigatoriedade e pela ausência de meios alternativos - ou mais adequados - de resolução de conflitos sancionatórios, é manifesta e empiricamente ineficaz, gerador de uma “*Crise da Justiça*” para a responsabilização de agentes públicos e privados pela prática de atos de improbidade administrativa.

2. Apesar da louvável previsão legal expressa e definitiva do ANPC, a nova LIA não estabeleceu balizas objetivas mínimas e suficientes para o instituto, sejam elas formais ou materiais sancionadoras, o que reverbera em certa insegurança jurídica em sua compreensão e utilização, notadamente em contraposição ao TAC, o que torna necessária uma análise mais acurada e minudente sobre os aspectos teóricos e práticos desses acordos, com vistas à promoção eficiente da tutela repressiva e preventiva ao patrimônio público, especialmente pela possibilidade do firmamento de cláusulas atípicas de implementação de programas de improbidade, propostas pelo MP em relação à Administração Pública.

3. Sucedendo os modelos Patrimonialista, Burocrático e Gerencial de administração pública, o Ministério Público brasileiro atualmente também vem passando por alterações estruturais, de gestão e de desempenho funcional que expressam a institucionalização do modelo da Nova Governança Pública (NGP), ainda em constante desenvolvimento, baseado em 9 princípios e boas práticas fundamentais, porém não exaustivos: planejamento estratégico; atuação em rede; participação administrativa democrática; consensualidade; priorização da prevenção ao ilícito; coconstrução da gestão e das políticas públicas; *accountability/responsiveness*; transparência e integridade (*compliance*)

4. Além da priorização da atuação preventiva, a consensualidade para a fixação de obrigações de fazer ou não fazer, ou para a aplicação das sanções tipificadas no art. 12 da LIA, levada a cabo pelo Compromisso de Ajustamento de Conduta (TAC) ou pelo Acordo de Não Persecução Cível, pode ser tida como um dos caminhos para sanar essa “*Crise da Justiça Anticorrupção*”, retirando do Poder Judiciário o monopólio sancionador e permitindo maior celeridade e eficiência para a repressão à improbidade administrativa e sua consequente prevenção em decorrência dos efeitos gerais e especiais, positivos e negativos.

5. Especificamente, o que se propõe é a possibilidade da estipulação de cláusula atípica, com a obrigação positiva da criação, execução e do controle de Programas de Integridade, para as instituições ou órgãos públicos em que seja constatada a prática de atos ilícitos ou nos quais haja riscos evidentes de tal ocorrência (gestão de riscos, *red flags*).

6. Em se tratando de Direito Sancionador, prevalece a adoção dos modelos de consensualidade misto e da submissão, sendo bastante rara o tipo da plena transação, sobretudo em virtude da vigência dos princípios da legalidade, da indisponibilidade do interesse público e da obrigatoriedade do exercício da pretensão sancionatória. Surgem, portanto, duas possibilidades: a *consensualidade de colaboração* e a *consensualidade de pura reprimenda*.

7. O TAC e o ANPC apresentam algumas semelhanças, mas substanciais diferenças que devem ser levadas em consideração para sua correta e eficiente utilização. Assemelham-se em sua natureza jurídica (para parte prevalente da doutrina, ambos são acordos administrativos), parcialmente quanto aos legitimados ativos (MP e pessoa jurídica lesada são elencados como legitimados ativos do TAC no art. 5º da LACP e do ANPC no art. 17-B da LIA) e em sua procedimentalização administrativa. As diferenças substanciais são as hipóteses de cabimento e o objeto dessas espécies de acordo administrativo.

8. Nos casos de lesões potenciais ou efetivas ao patrimônio público, a consensualidade via TAC é exclusivamente obrigacional e ficou restrita a 3 (três) hipóteses: (i) casos de atipicidade ímproba (ii) casos de improbidade com prescrição de pretensão sancionatória (iii) controle preventivo da administração pública e do patrimônio público, especialmente pela implantação de programas de integridade.

9. A hipótese de uma dicotomia entre *cláusulas típicas* e *atípicas* nos acordos firmáveis pelo Ministério Público na seara do Direito Sancionador reflete o conteúdo de seus instrumentos consensuais (TAC e ANPC) e tem fundamentos de validade nas disposições normativas do chamado *Microsistema Normativo Anticorrupção*. Para o TAC e para o ANPC, as respectivas normas expressas - §6º do artigo 5º da LACP e incisos do §6º do artigo 17-B da LIA - estabelecem um "piso de proteção", um "mínimo de tutela", viabilizando-se, portanto, e com base acima esposado, o estabelecimento de cláusulas típicas e atípicas, para instrumentalizar a mais eficiente defesa do patrimônio público.

10. As *cláusulas típicas* veiculam obrigações e/ou sanções previstas expressamente no respectivo ato normativo que regula a matéria, como imprescindíveis à adequação da conduta à ordem jurídica e à adequada e proporcional repressão ao ato ilícito praticado. As *cláusulas atípicas* são aquelas que externalizam obrigações adicionais àquelas necessárias para a cessação da conduta ilícita, o retorno ao estado originário de licitude (ressarcimento dos danos e/ou perda de bens e valores) e a respectiva responsabilização (aplicação das sanções do art. 12, nos casos de ANPC).

11. É possível afirmar que existe um rol aberto de obrigações clausuláveis em acordos firmáveis pelo MP na defesa do patrimônio público, via TAC ou ANPC, com a plena possibilidade do estabelecimento da obrigação de fazer consistente na implementação de um Programa de Integridade, assumível pela pessoa jurídica potencial ou efetivamente lesada, na pessoa de seu gestor, para que sejam criados, desenvolvidos e monitorados mecanismos e procedimentos internos de integridade, de auditoria e de incentivo à denúncia de irregularidades e a aplicação efetiva de códigos de ética e de conduta no âmbito da referida pessoa jurídica, bem como de outras medidas em favor do interesse público e de boas práticas administrativas, cujo conteúdo mínimo está estabelecido paradigmaticamente no § 6º do art. 17-B da LIA, no Capítulo V do Decreto n. 11.129/22 e na Portaria CNMP-PRESI n. 120/19.

7. Referências

ALENCAR, Carlos Higino Ribeiro de; GICO JÚNIOR, Ivo. Corrupção e judiciário: a (in)eficácia do sistema judicial no combate à corrupção. *Revista de Direito da Fundação Getúlio Vargas*, São Paulo, jan.-jun. 2011, p. 75-98.

ALMEIDA, Gregório Assagra de. *Direito material coletivo: superação da summa divisio clássica direito público e direito privado por uma nova summa divisio constitucionalizada*. Belo Horizonte: Del Rey, 2008.

_____. O Ministério Público no Neoconstitucionalismo: Perfil Constitucional e Alguns Fatores de Ampliação de sua Legitimação Social. In: CHAVES, Cristiano; ALVES, Leonardo Barreto Moreira; ROSENVALD, Nelson. *Temas atuais do Ministério Público*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2016.

BAPTISTA, Renata Ribeiro. Dilemas e boas práticas do modelo multijurisdicional no combate aos ilícitos transfronteiriços: algumas pautas para a aplicação da Lei nº 12.846/13. In: SOUZA, Jorge Munhós e QUEIROZ, Ronaldo Pinheiro de. *Lei Anticorrupção*. Salvador: Editora Juspodivm, 2015, p. 111-127.

BARROS FILHO, Wilson Accioli de; DE OLIVEIRA, Gustavo Justino. Inquérito Civil Público e Acordo Administrativo: apontamentos sobre o devido processo legal adequado, contraditório, ampla defesa e previsão de cláusula de segurança nos termos de ajustamento de conduta (TACs). In: DE OLIVEIRA, Gustavo Justino (coord.), BARROS FILHO, Wilson Accioli de (org.). *Acordos Administrativos no Brasil*. Teoria e Prática. São Paulo: Almedina, 2020.

BONAVIDES, Paulo. *Direito constitucional*. 18ª ed. São Paulo: Malheiros Editores: 2006.

BOTTINI, Pierpaolo; DE SOUZA, Ricardo Inglez; DELOSSO, Ana Fernanda Ayres. A Nova Dinâmica dos Acordos de Cessação de Práticas Anticoncorrenciais no Brasil. In: *Revista do IBRAC – Direito de Concorrência, consumo e Comércio Internacional*, vol. 23, jan.-jun./2013, p. 117-139.

BRASIL. CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA – CNJ. *Lei de improbidade administrativa: obstáculos à plena efetividade do combate aos atos de improbidade*. Coordenação Luiz Manoel Gomes Júnior, equipe Gregório Assagra de Almeida... [et al.]. Brasília: Conselho Nacional de Justiça, 2015.

BUGALHO, Nelson Roberto. Instrumentos de controle extraprocessual: aspectos relevantes do inquérito civil público, do compromisso de ajustamento de conduta e da recomendação em matéria de proteção do meio ambiente. In: *Revista de Direito Ambiental*, vol. 37, jan.-mar./2005.

CABRAL, Antônio do Passo. A Resolução n. 118 do Conselho Nacional do Ministério Público e as convenções processuais. In: CABRAL, Antonio; NOGUEIRA, Pedro Henrique Pedrosa (Coords.). *Negócios processuais*. Salvador: Juspodivm, 2015.

CUEVA, Ricardo Villas Bôas; FRAZÃO, Ana (Coord.). *Compliance: perspectivas e desafios dos programas de conformidade*. Belo Horizonte: Fórum, 2018.

DIDIER JR., Fredie; ZANETI JR., Hermes. Justiça multiportas e tutela constitucional adequada: autocomposição em direitos coletivos. In: ZANETI JR., Hermes e CABRAL, Trícia Navarro Xavier. *Justiça Multiportas. Mediação, Conciliação, Arbitragem e outros meios de solução adequada de conflitos*. Salvador: Editora Juspodivm, 2017, p. 35-66.

FERRAZ, Sérgio. Aspectos Processuais na Lei sobre Improbidade Administrativa. In: *Improbidade Administrativa, Questões Polêmicas e Atuais*.

GARCIA, Emerson. *Ministério Público: organização, atribuições e regime jurídico*. 2ª ed., revi. ampl. e atual. Rio de Janeiro: Editora Lumen Juris, 2005.

_____. A Consensualidade no Direito Sancionador Brasileiro: Potencial de Incidência no Âmbito da Lei nº 8.429/1992. In: *Revista do Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro*, Rio de Janeiro, nº 66, p. 29-82, out./dez. 2017.

_____; ALVES, Rogério Pacheco. *Improbidade Administrativa*. 9ª ed. rev. e ampl. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2017.

GAVRONSKI, Alexandre Amaral. *Efetivação das condenações nas ações de responsabilização por improbidade administrativa: manual e roteiro de atuação* – 2. ed. – Brasília: MPF, 2019.

MARTINS, Fernando Rodrigues. *Controle do Patrimônio Público. Comentários à lei de Improbidade Administrativa*. 4. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2010.

MAZIEIRO, Rodrigo. *Ministério Público e governança pública no combate à corrupção*. Belo Horizonte, São Paulo: Editora D'Plácido, 2024.

MEDAUAR, Odete. *Direito Administrativo Moderno*. 5ª ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2000.

NIETO, Alejandro. *Derecho Administrativo Sancionador*. 2. ed. Madri: Tecnos, 1993.

OSÓRIO, Fábio Medina. *Direito Administrativo Sancionador*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2005.

PAZAGLINI FILHO, Marino. *Lei de Improbidade Administrativa Comentada*. São Paulo: Atlas, 2002.

PORTO SOARES, Marcos José; ARAÚJO PEREIRA, Alexandre. Distinção entre Corrupção, Improbidade Administrativa e a Má Gestão da Coisa Pública. In: *Revista dos Tribunais*, vol. 959, set./2015, p. 55-69.

VALDÉS, Garzón. In: LAPORTA, Francisco J.; ÁLVAREZ, Silvina (Eds.). *La corrupción política*. Madrid, Alianza, 1997.

WANIS, Rodrigo Otávio Mazieiro. *A defesa da sociedade contra os atos de improbidade administrativa: análise crítica e desafios para a atuação eficiente do Ministério Público*. Belo Horizonte: Editora D'Plácido, 2019.

_____. O patrimônio público como direito fundamental difuso e o ministério público como instrumento de sua proteção preventiva extrajurisdicional – aspectos teóricos e práticos. Escala de ação progressiva, *Revista do Conselho Nacional do Ministério Público: improbidade administrativa/Conselho Nacional do Ministério Público*. Brasília. CNMP, n. 5, 2015.

_____; ALMEIDA, Gregório Assagra de. A ação de improbidade administrativa como modalidade de ação civil pública: aplicabilidade dos princípios e das diretrizes interpretativas do direito processual coletivo no plano do processo que tem como objeto o combate aos atos de improbidade. In. *Ministério Público, constituição e acesso à justiça*. ALMEIDA, Gregorio Assagra de; CAMBI, Eduardo; MOREIRA, Jairo Cruz. Orgs. Belo Horizonte: Editora D'Plácido, 2019.