

UNIVERSIDADE FEDERAL DO TRIÂNGULO MINEIRO

FELIPE AUGUSTO NASCIMENTO PEREIRA

ACORDO DE NÃO PERSECUÇÃO DISCIPLINAR: UMA NOVA ESTRATÉGIA AOS
PROCESSOS ADMINISTRATIVOS

UBERABA/MG

2025

FELIPE AUGUSTO NASCIMENTO PEREIRA

ACORDO DE NÃO PERSECUÇÃO DISCIPLINAR: UMA NOVA ESTRATÉGIA AOS
PROCESSOS ADMINISTRATIVOS

Dissertação apresentada ao Programa de Mestrado
Profissional em Administração Pública (PROFIAP),
da Universidade Federal do Triângulo Mineiro,
como requisito parcial para a obtenção do título de
Mestre em Administração Pública.
Orientadora: Profa. Dra. Daniela de Castro Melo

UBERABA/MG

2025

**Catálogo na fonte: Biblioteca da Universidade Federal do
Triângulo Mineiro**

P491a

Pereira, Felipe Augusto Nascimento

Acordo de não persecução disciplinar: uma nova estratégia aos processos administrativos / Felipe Augusto Nascimento Pereira. -- 2025.
136 f. : graf., tab.

Dissertação (Mestrado Profissional em Administração Pública em Rede Nacional) -- Universidade Federal do Triângulo Mineiro, Uberaba, MG, 2025

Orientadora: Profa. Dra. Daniela de Castro Melo

Coorientador: Prof. Dr. Carlos Alberto Valera

1. Administração pública. 2. Poder disciplinar. 3. Processo administrativo. 4. Advogados - Disciplina. I. Melo, Daniela de Castro. II. Universidade Federal do Triângulo Mineiro. III. Título.

CDU 35

**ACORDO DE NÃO PERSECUÇÃO DISCIPLINAR - UMA NOVA ESTRATÉGIA AOS
PROCESSOS ADMINISTRATIVOS**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Administração Pública, Mestrado Profissional em Administração Pública em Rede Nacional – PROFIAP, da Universidade Federal do Triângulo Mineiro, como parte dos requisitos para obtenção do título de Mestre em Administração Pública.

Uberaba, 06 de fevereiro de 2025

Banca Examinadora:

Dra. Daniela de Castro Melo – Orientadora
Universidade Federal do Triângulo Mineiro

Dr. Rodrigo Leite Ferreira Cabral
Ministério Público do Estado do Paraná

Dra. Aline Sueli de Salles Santos
Universidade Federal de Tocantins

Dr. Carlos Alberto Valera
Ministério Público do Estado de Minas Gerais



Documento assinado eletronicamente por **DANIELA DE CASTRO MELO, Coordenador(a) do Programa de Mestrado Profissional em Administração Pública**, em 06/02/2025, às 15:47, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no § 3º do art. 4º do [Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020](#) e no art. 34 da [Portaria Reitoria/UFTM nº 215, de 16 de julho de 2024](#).



Documento assinado eletronicamente por **Rodrigo Leite Ferreira Cabral, Usuário Externo**, em 11/02/2025, às 10:20, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no § 3º do art. 4º do [Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020](#) e no art. 34 da [Portaria Reitoria/UFTM nº 215, de 16 de julho de 2024](#).



Documento assinado eletronicamente por **Carlos Alberto Valera, Usuário Externo**, em 11/02/2025, às 11:48, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no § 3º do art. 4º do [Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020](#) e no art. 34 da [Portaria Reitoria/UFTM nº 215, de 16 de julho de 2024](#).



Documento assinado eletronicamente por **Aline Sueli de Salles Santos, Usuário Externo**, em 17/02/2025, às 11:01, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no § 3º do art. 4º do [Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020](#) e no art. 34 da [Portaria Reitoria/UFTM nº 215, de 16 de julho de 2024](#).



A autenticidade deste documento pode ser conferida no site http://sei.ufmg.edu.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0, informando o código verificador **1441331** e o código CRC **65EF1164**.

AGRADECIMENTOS

Gostaria de expressar minha profunda gratidão à minha orientadora, Prof^a Dr^a Daniela de Castro Melo, por sua orientação, paciência e apoio inestimáveis ao longo deste trabalho. Sua expertise e dedicação foram fundamentais para a realização desta dissertação.

Agradeço também ao meu coorientador, Prof. Dr. Carlos Alberto Valera, por suas valiosas contribuições e conselhos que enriqueceram este estudo.

Sou grato aos avaliadores, Prof^a Dr^a Aline Sueli Salles Santos e Prof. Dr. Rodrigo Leite Ferreira Cabral, por suas críticas construtivas e sugestões que ajudaram a aprimorar este trabalho.

Agradeço, ainda, ao então titular da Promotoria de Justiça de Defesa do Patrimônio Público de Uberaba, José Carlos Fernandes Júnior e à Controladora-Geral do Município de Uberaba, Júnia Cecília Camargo de Oliveira por todo o auxílio à pesquisa.

Aos meus familiares, especialmente meus filhos Joaquim, Júlia e Mateus, e minha esposa, Isabella, meu mais sincero agradecimento pelo apoio e compreensão durante minhas ausências. Este trabalho, muitas vezes solitário, não seria possível sem o suporte e o amor de vocês.

A todos que, de alguma forma, contribuíram para a realização desta dissertação, meu muito obrigado.

RESUMO

Este trabalho abordou o tema do acordo de não persecução disciplinar, um mecanismo ainda pouco explorado na literatura acadêmica. A pesquisa consistiu na análise documental de normas que regulamentam acordos de não persecução disciplinar ou mecanismos similares, bem como normas e bibliografia sobre acordos de não persecução penal, civil e outros mecanismos consensuais de resolução de conflitos. O objetivo foi identificar características aplicáveis ao acordo de não persecução disciplinar. Com base nessa análise e na regulamentação do Município de Uberaba, foram identificadas as características fundamentais do acordo de não persecução disciplinar, adaptadas ao Poder Executivo Municipal de Uberaba. Além das características essenciais, foram identificados princípios aplicáveis a esse acordo. Ao final, foi sugerida uma minuta de regulamentação do acordo de não persecução disciplinar para o Poder Executivo Municipal de Uberaba. A pesquisa enfrentou limitações devido à ausência de materiais bibliográficos específicos sobre o tema e à falta de adoção do acordo de não persecução disciplinar por outros municípios, o que dificultou a comparação. Como contribuição, foram delineadas as características essenciais do instituto e seus princípios. Sugere-se, para pesquisas futuras, o aprofundamento na temática do acordo de não persecução disciplinar e a análise da eficiência do instituto, caso adotado pelo Município de Uberaba.

Palavras-chave: Administração Pública; Poder Disciplinar; processo disciplinar; consensualidade; Acordo de não persecução disciplinar

ABSTRACT

This work addresses the topic of the disciplinary non-prosecution agreement, a mechanism still underexplored in academic literature. The research consisted of a documentary analysis of regulations governing disciplinary non-prosecution agreements or similar mechanisms, as well as regulations and bibliography on criminal non-prosecution agreements, civil non-prosecution agreements, and other consensual conflict resolution mechanisms. The objective was to identify characteristics applicable to the disciplinary non-prosecution agreement. Based on this analysis and the regulations of the Municipality of Uberaba, the fundamental characteristics of the disciplinary non-prosecution agreement, adapted to the Municipal Executive Power of Uberaba, were identified. In addition to the essential characteristics, principles applicable to this agreement were identified. In the end, a draft regulation for the disciplinary non-prosecution agreement for the Municipal Executive Power of Uberaba was suggested. The research faced limitations due to the absence of specific bibliographic materials on the subject and the lack of adoption of the disciplinary non-prosecution agreement by other municipalities, which made comparison difficult. As a contribution, the essential characteristics of the institute and its principles were outlined. For future research, it is suggested to deepen the theme of the disciplinary non-prosecution agreement and analyze the efficiency of the institute, if adopted by the Municipality of Uberaba.

Keywords: Public Administration; Disciplinary Power; disciplinary process; consensuality; Disciplinary Non-Prosecution Agreement

LISTA DE FIGURAS

Figura 01	Processo de Sindicância	29
Figura 02	Processo Disciplinar Sumário	29
Figura 03	Processo Disciplinar Comum	29
Figura 04	Resumo gráfico dos princípios relativos ao Acordo de Não Persecução Disciplinar	46
Figura 05	Características essenciais do Acordo de Não Persecução Disciplinar	47
Figura 06	Proposta de fluxo para processos de Sindicância, prevendo o Acordo de Não Persecução Disciplinar	59
Figura 07	Proposta de fluxo para Processos Disciplinares Sumários, prevendo o Acordo de Não Persecução Disciplinar	59
Figura 08	Proposta de fluxo para Processos Disciplinares Comuns, prevendo o Acordo de Não Persecução Disciplinar	60
Figura 09	Enfoque no fluxo processual relativo à análise do descumprimento do ANPD em Processos de Sindicância	94
Figura 10	Enfoque no fluxo processual relativo à análise do descumprimento do ANPD em Processos disciplinares desenvolvidos no Procedimento Sumário	95
Figura 11	Enfoque no fluxo processual relativo à análise do descumprimento do ANPD em Processos disciplinares desenvolvidos no Procedimento Comum	96
Figura 12	Proposta de fluxograma para o Procedimento de Sindicância, prevendo os procedimentos inerentes ao Acordo de Não Persecução Disciplinar	103
Figura 13	Proposta de fluxograma para o Procedimento Sumário, prevendo os procedimentos inerentes ao Acordo de Não Persecução Disciplinar	104
Figura 14	Proposta de fluxograma para o Procedimento Comum, prevendo os procedimentos inerentes ao Acordo de Não Persecução Disciplinar	105

LISTA DE QUADROS

Quadro 01 -	Acordos de não persecução já normatizados	21
Quadro 02 -	Resumo das infrações disciplinares previstas na Lei Complementar 392/2008	27
Quadro 03 -	Correlação entre princípios e requisitos para celebração de instrumento consensual com fundamento no artigo 26 da LINDB	33
Quadro 04 -	Hipóteses de Cabimento em Acordos de Não Persecução Penal e Civil	46
Quadro 05 -	Hipóteses de Cabimento em Acordos de Não Persecução disciplinar por Ministérios Públicos Estaduais que já regulamentaram o instrumento	46
Quadro 06 -	Hipóteses de cabimento do Acordo de Não Persecução Disciplinar no âmbito da OAB/RN	47
Quadro 07 -	Hipóteses para estabelecimento de instrumentos de não persecução disciplinar junto ao Conselho Nacional do Ministério Público e Conselho Nacional de Justiça	48
Quadro 08 -	Momento processual para estabelecimento do Acordo de Não Persecução Penal e Civil	52
Quadro 09 -	Fase processual para estabelecimento em Acordos de Não Persecução disciplinar por Ministérios Públicos Estaduais que já regulamentaram o instrumento	52
Quadro 10 -	Fase processual para estabelecimento em Acordos de Não Persecução disciplinar no processo disciplinar junto à Seccional do Rio Grande do Norte da Ordem dos Advogados do Brasil	53
Quadro 11 -	Legitimidade Ativa em Acordos de Não Persecução	56
Quadro 12 -	Legitimidade ativa para estabelecimento em Acordos de Não Persecução disciplinar por Ministérios Públicos Estaduais que já regulamentaram o instrumento	57
Quadro 13 -	Legitimidade ativa para estabelecimento em Acordos de Não Persecução disciplinar no processo disciplinar junto à Seccional do Rio Grande do Norte da Ordem dos Advogados do Brasil	57
Quadro 14 -	Requisitos objetivos em Acordos de Não Persecução	61
Quadro 15 -	Requisitos objetivos para estabelecimento em Acordos de Não Persecução disciplinar por Ministérios Públicos Estaduais que já regulamentaram o instrumento	62
Quadro 16 -	Requisitos subjetivos em Acordos de Não Persecução Penal e Civil	65
Quadro 17 -	Requisitos subjetivos para estabelecimento em Acordos de Não Persecução disciplinar por Ministérios Públicos Estaduais que já regulamentaram o instrumento	66
Quadro 18 -	Requisitos subjetivos para estabelecimento em Acordos de Não Persecução disciplinar no processo disciplinar junto à Seccional do Rio Grande do Norte da Ordem dos Advogados do Brasil	68
Quadro 19 -	Requisitos subjetivos para estabelecimento de instrumentos de não persecução disciplinar junto ao Conselho Nacional de Justiça e ao Conselho Nacional do Ministério Público	68
Quadro 20 -	Sugestão de prazo de vedação ao estabelecimento de novos Acordos de Não Persecução Disciplinar na Administração Pública do Município de Uberaba	70

Quadro 21 -	Condições gerais/obrigatórias em Acordos de Não Persecução Penal e Civil	72
Quadro 22 -	Condições gerais/obrigatórias em Acordos de Não Persecução disciplinar por Ministérios Públicos Estaduais que já regulamentaram o instrumento	72
Quadro 23 -	Condições gerais/obrigatórias para estabelecimento em Acordos de Não Persecução disciplinar no processo disciplinar junto à Seccional do Rio Grande do Norte da Ordem dos Advogados do Brasil	73
Quadro 24 -	Condições gerais/obrigatórias para estabelecimento de instrumento de não persecução disciplinar junto ao Conselho Nacional de Justiça e ao Conselho Nacional do Ministério Público	74
Quadro 25 -	Prazo de prova previstos para os Acordos de Não Persecução disciplinar por Ministérios Públicos Estaduais que já regulamentaram o instrumento	77
Quadro 26 -	Sugestão de prazo de prova para os Acordos de Não Persecução Disciplinar na Administração Pública do Município de Uberaba	78
Quadro 27 -	Consequências do estabelecimento de Acordos de Não Persecução Disciplinar em Ministérios Públicos Estaduais que já regulamentaram o instrumento	80
Quadro 28 -	Consequências do total cumprimento das condições inseridas nos Acordos de Não Persecução disciplinar por Ministérios Públicos Estaduais que já regulamentaram o instrumento	82
Quadro 29 -	Previsão de fiscalização nos Acordos de Não Persecução disciplinar por Ministérios Públicos Estaduais que já regulamentaram o instrumento	89
Quadro 30 -	Previsão de homologação nos Acordos de Não Persecução disciplinar por Ministérios Públicos Estaduais que já regulamentaram o instrumento	91
Quadro 31 -	Previsão de homologação nos Acordos de Não Persecução disciplinar por Ministérios Públicos Estaduais que já regulamentaram o instrumento	92
Quadro 32 -	Resumo dos elementos obrigatórios à Regulamentação do ANPD na Administração Pública Municipal de Uberaba	92

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ANPC	Acordo de Não Persecução Civil
ANPD	Acordo de Não Persecução Disciplinar
ANPP	Acordo de Não Persecução Penal
CF	Constituição Federal de 1988
CNJ	Conselho Nacional de Justiça
CNMP	Conselho Nacional do Ministério Público
CP	Código Penal
CPP	Código de Processo Penal
DAS	Direito Administrativo Sancionador
LIA	Lei de Improbidade Administrativa
LINDB	Lei de introdução às Normas de Direito Brasileiro
MPAL	Ministério Público do Estado de Alagoas
MPAP	Ministério Público do Estado do Amapá
MPMA	Ministério Público do Estado do Maranhão
MPRJ	Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro
MPRR	Ministério Público do Estado de Roraima
MPRS	Ministério Público do Estado do Rio Grande do Sul
MPSP	Ministério Público do Estado de São Paulo
OAB	Ordem dos Advogados do Brasil
OAB/RN	Seccional do Rio Grande do Norte da Ordem dos Advogados do Brasil
TAC	Termo de Ajustamento de Condutas

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO	2
1.1	PROBLEMA DE PESQUISA	2
1.2	OBJETIVOS	2
1.2.1	Objetivo geral	2
1.2.2	Objetivos específicos	3
1.3	JUSTIFICATIVA	3
2	REFERENCIAL TEÓRICO	4
2.1	DO PODER DISCIPLINAR E DO DIREITO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR	
2.2	DA CONSENSUALIDADE NA RESOLUÇÃO DE CONFLITOS EM ÂMBITO ADMINISTRATIVO	4
2.3	CONCEITO, EVOLUÇÃO E ABRANGÊNCIA DO ACORDO DE NÃO PERSECUÇÃO	9
2.4	ASPECTOS PROCESSUAIS E PROCEDIMENTAIS DO ACORDO DE NÃO PERSECUÇÃO DISCIPLINAR	12
2.5	O TERMO DE AJUSTAMENTO DE CONDUTAS E ACORDO DE NÃO PERSECUÇÃO DISCIPLINAR	
2.6	DO REGIME DISCIPLINAR DO MUNICÍPIO DE UBERABA	18
3	METODOLOGIA	22
4	ANÁLISE	30
4.1	LACUNAS VERIFICADAS E CONTRIBUIÇÕES ESPERADAS	30
4.2	NATUREZA DO ACORDO DE NÃO PERSECUÇÃO DISCIPLINAR	31
4.3	PRINCÍPIOS DO ACORDO DE NÃO PERSECUÇÃO DISCIPLINAR	32
4.3.1	Princípio da legalidade	34
4.3.2	Princípio da Eficiência	35
4.3.3	Princípio da Consensualidade	37
4.3.4	Princípio da Supremacia do Interesse Público	38
4.3.5	Princípio do Devido Processo Legal	40
4.3.6	Princípios da Proporcionalidade e Razoabilidade	42
4.3.7	Princípio da Adequação	43
4.3.8	Princípio da Motivação	44
4.4	CARACTERÍSTICAS CONSTITUTIVAS DO ANPD	44

4.4.1	Hipóteses de cabimento	45
4.4.2	Fase processual de cabimento	51
4.4.3	Legitimidade	56
4.4.3.1	Legitimidade ativa	56
4.4.3.2	Legitimidade passiva	59
4.4.4	Requisitos Objetivos e Subjetivos para celebração do ANPD	60
4.4.4.1	Requisitos Objetivos	61
4.4.4.1	Requisitos Subjetivos	65
4.4.5	Condições obrigatórias	71
4.4.6	Prazo de prova	76
4.4.7	Consequências do ANPD	78
4.4.7.1	Consequências do cumprimento	81
4.4.7.2	Consequências do descumprimento	84
4.4.8	Fiscalização e homologação do ANPD	88
5	RECOMENDAÇÕES	94
	CONCLUSÕES	95
	REFERÊNCIAS	98
	ANEXO A – PROPOSTA DE PROJETO DE LEI COMPLEMENTAR MUNICIPAL	106
	ANEXO B – PROPOSTA DE DECRETO MUNICIPAL	107

1 INTRODUÇÃO

Nos últimos anos, o Estado Brasileiro tem empreendido grandes esforços a fim de otimizar a tramitação de processos que envolvam a apuração de ilegalidades e que são apresentados à sua deliberação, sejam eles processos penais, cíveis ou administrativos.

Estes esforços têm como fundamento conferir maior eficiência na resolução das demandas postas ao Estado.

Uma estratégia que tem ganhado mais força é a utilização da consensualidade para a resolução dos processos, com o estabelecimento de diversos instrumentos para esta finalidade. Recentemente, ganharam destaque a instituição legal de Acordos de Não Persecução Penal e Cível.

A utilização desses instrumentos de consensualidade para a resolução de demandas junto ao Estado tem como uma de suas características proporcionar maior celeridade processual, uma vez que, mediante o acordo de vontades dentro dos processos, obviamente respeitados os requisitos objetivos e subjetivos de cada instrumento, ocorre a supressão de algumas formalidades da marcha processual integral, avançando diretamente à fase de resolução, com o estabelecimento de um acordo alternativo à imposição da decisão unilateral estatal.

No entanto, muito além da própria celeridade processual, é importante destacar, ainda, que a possibilidade de resolução de demandas pela via consensual também traz uma outra consequência à eficiência dos processos postos à análise estatal: a maior e mais criteriosa atuação do Estado nas demandas mais complexas e que exigem sua participação mais qualificada. Como bem apontado por Cabral (2024) ao dissertar sobre a adoção de Acordo de Não Persecução na esfera criminal, ao optar pela utilização de instrumentos consensuais de resolução de demandas, há o estabelecimento de prioridades do Estado com base na complexidade das demandas, possibilitando que as menos complexas sejam resolvidas por meios alternativos, deixando os órgãos de resolução com seus esforços voltados àquelas questões mais complexas, conduzindo a um panorama de maior eficiência na atuação do Estado que, ao final, poderá se empenhar mais na resolução destas demandas.

Diante das características desses instrumentos e vislumbrando a possibilidade da aplicação dessa proposta no âmbito administrativo, diversos órgãos têm se espelhado nas normas referentes aos Acordos de Não Persecução Penal e Cível para regulamentar internamente a utilização de Acordos de Não Persecução Administrativos, notadamente com relação a seus processos disciplinares.

A pesquisa desenvolvida, por sua vez, teve como finalidade discorrer sobre o Acordo de Não Persecução disciplinar, à luz dos instrumentos normativos já existentes e da correlação com os Acordos de Não Persecução Penal e Cível, de modo a identificar suas características essenciais, como âmbito de incidência, espécies, requisitos e procedimentos, a fim de, ao final, contribuir com a consolidação de um modelo normativo que contemple estes aspectos.

1.1 PROBLEMA DE PESQUISA

Como adequar os acordos de não persecução para o âmbito administrativo como forma de resolução de conflitos de maneira mais célere e eficaz?

1.2 OBJETIVOS

Os objetivos almejados pela pesquisa se distinguiram entre gerais e específicos.

1.2.1 Objetivo geral

Propor instrumento normativo para disciplinar o acordo de não persecução na esfera administrativa na seara da Administração Pública Municipal de Uberaba. Desta forma, buscou-se analisar as características do Acordo de Não Persecução disciplinar, como o âmbito de aplicabilidade, termos do acordo a ser firmado, consequências do não cumprimento a fim de verificar a possibilidade de adoção do ANPD dentro da Administração Pública. Para isso, optou-se por direcionar o foco destes estudos na esfera municipal da Administração Pública, tendo em vista a menor complexidade de sua estrutura face às demais esferas da Administração Pública.

1.2.2 Objetivos específicos

- a) Investigar as leis, regulamentos e normas que instituíram o Acordo de Não Persecução Disciplinar no contexto da Administração Pública, identificando seus aspectos processuais e procedimentais mais relevantes, incluindo as hipóteses de cabimento, o papel dos órgãos e agentes envolvidos, os critérios de elegibilidade para sua aplicação, bem como os possíveis resultados e sanções a serem pactuadas diante da celebração desse tipo de acordo.

- b) Comparar o Acordo de Não Persecução Disciplinar com outros instrumentos de resolução de conflitos e acordos administrativos já existentes, como o Acordo de Não Persecução Penal, Acordo de Não Persecução Civil e Termo de Ajustamento de Condutas Disciplinar.
- c) Elaborar recomendações e propostas de implementação do Acordo de Não Persecução Disciplinar Municipal, visando fortalecer sua aplicação na Administração Pública e sua contribuição para a eficiência, transparência e integridade dos órgãos públicos.

1.3 JUSTIFICATIVA

Com a instituição do acordo de não persecução penal, originalmente disposto em resolução do Conselho Nacional do Ministério Público e posteriormente incorporado no arcabouço legislativo Brasileiro pela Lei 13.964/2019 (Brasil, 2019), abriu-se nova possibilidade de resolução de graves conflitos de maneira alternativa, que visa garantir maior eficiência do sistema de responsabilização e reparação de danos provocados por ilícitos penais.

Posteriormente, com a difusão e o amadurecimento do acordo de não persecução penal, surgiu diversa oportunidade de utilização de acordo de não persecução, desta vez, no âmbito cível de Ações de Improbidade Administrativa, cuja aplicabilidade foi delimitada na Lei 14.230/21(Brasil, 2021).

Diante dessas inovações, e considerando que no âmbito da Administração Pública também existem processos em que poderiam ser utilizados instrumentos semelhantes aos acordos de não persecução, fez-se importante conhecer as origens, natureza, fundamentos, requisitos do acordo, de modo a verificar a possibilidade de instituição de instrumento análogo no âmbito da Administração Pública.

2 REFERENCIAL TEÓRICO

A análise empreendida sobre acordo de não persecução disciplinar no trabalho aqui desenvolvido perpassa, necessariamente, pela discussão de alguns pontos inerentes ao próprio instituto do acordo de não persecução, como seu histórico, conceito e características essenciais, objetivando a delimitação dos contornos do próprio instrumento.

Além disso, foi necessária a análise comparativa frente a outros instrumentos consensuais de resolução de conflitos em sede disciplinar já existentes.

2.1 DO PODER DISCIPLINAR E DO DIREITO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR

A Administração Pública, para o regular exercício de suas atividades foi dotada de instrumentos necessários para efetivação de prestações negativas e positivas de direitos humanos e fundamentais, a fim de resguardar as próprias finalidades do Estado democrático de Direito (Souza, 2019).

Estes instrumentos foram denominados Poderes da Administração Pública, sendo certo que um deles é o Poder Disciplinar que, segundo Hely Lopes Meirelles, *apud* Romeu Felipe Bacellar Filho (2012, p.13):

“Poder disciplinar é a faculdade de punir internamente as infrações funcionais dos servidores e demais pessoas sujeitas à disciplina dos órgãos e serviços da administração. É uma supremacia especial que o Estado exerce sobre todos aqueles que se vinculam à administração por relações de qualquer natureza, subordinando-se às normas de funcionamento do serviço ou do estabelecimento que passam a integrar definitiva ou transitoriamente”.

O exercício deste Poder Disciplinar, por sua vez, é realizado no âmbito dos órgãos que integram a Administração Pública, pelas respectivas unidades de correição.

Nesse sentido, no âmbito do Poder Executivo Federal, por força do Decreto 5.480/2005, foi instituído o Sistema de Correição do Poder Executivo Federal, que tem na Controladoria Geral da União seu órgão central (Brasil, 2005).

Segundo o Guia para as Unidades Correicionais (Brasil, 2023), confeccionado pela CGU, O Sistema de Correição do Poder Executivo Federal “*consiste em um conjunto de unidades correicionais, interligadas tecnicamente, que têm como missão primordial a realização e o acompanhamento de apurações de irregularidades com caráter disciplinar, zelando pelo correito processo legal.*”

E o exercício do Poder Disciplinar, por sua vez, se dá por meio de processos específicos no âmbito da Administração Pública, conduzidos pelas unidades correicionais de cada órgão.

Perceba-se que, muito embora o exercício do Poder Disciplinar da Administração Pública esteja mais intimamente ligado às atividades correicionais sobre atos praticados por servidores públicos no exercício de suas funções, também podemos falar sobre a aplicação desse Poder em outras hipóteses.

Isso porque, como já exposto na definição do Poder Disciplinar anteriormente transcrita, estão sujeitos a este Poder Administrativo os servidores e, também, demais pessoas sujeitas à disciplina dos órgãos e serviços da administração.

Fábio Medina Osório (2023, p. 106), por sua vez, ao discorrer sobre a capacidade da Administração Pública em infringir sanções disciplinares a seus agentes, aponta o Poder Disciplinar como parte do Direito Administrativo Sancionador:

Vale destacar que as sanções disciplinares possuem as fundamentais características das sanções administrativas, visto que estão inseridas no âmbito formal e material do Direito Administrativo, eis sua nota peculiar. Constituem, portanto, as sanções disciplinares manifestação do Direito Administrativo Sancionador ou repressivo, expressão de incidência do Direito Administrativo em determinadas relações, atos ou fatos jurídicos, traduzindo relevantes consequências normativamente regradas por esse ramo do direito, em face de seu campo de alcance. As medidas disciplinares encontram guarida em relações de especial sujeição, estatutárias ou não, onde o infrator se reporta e se relaciona com o Estado numa dimensão peculiar e mais concentrada em sua intensidade. Daí a disciplina constituir um marco de hierarquia e subordinação vertical, no marco de um conjunto de valores ligados ao bom funcionamento interno das instituições e apreciação subjetiva de elementos conectados ao desempenho das atividades pelas figuras subordinadas.

Neste sentido, ao discorrer sobre o Direito Administrativo Sancionador, Medina Osório (2023) ensina se tratar de uma vertente do Direito voltado à regulamentação do exercício das faculdades da Administração Pública em aplicar sanções. Este ramo em especial, embora tenha seu objeto e conteúdo marcado pelas diretrizes do Direito Administrativo, deixa-se permear por nuances do Direito Penal e Processual Penal.

Trata-se, verdadeiramente, de um microssistema jurídico, dotado de características que o difere dos demais ramos da Ciência Jurídica e que, conforme bem apontam Gonçalves e Grilo (2021), tem como cerne o exercício do poder punitivo estatal, por meio da Administração Pública.

E esse microssistema, dotado de suas próprias características, lança bases para a maior compreensão do Poder Disciplinar da Administração Pública, possibilitando o lançamento de seguros alicerces a delimitar novos institutos, como o Acordo de Não Persecução Disciplinar, objeto da presente pesquisa.

2.2 DA CONSENSUALIDADE NA RESOLUÇÃO DE CONFLITOS EM ÂMBITO ADMINISTRATIVO

A Administração Pública possui uma multiplicidade de significados, sendo que o mais difundido diz respeito à estrutura e atividades relacionadas à concretização das atividades do Estado, visando a satisfação do interesse público.

Neste sentido, Matias-Pereira (2018, p.74)

A ausência de uma definição clara e consistente do termo Administração Pública decorre da diversidade de sentidos da própria expressão, quer pelos diferentes campos por meio dos quais se desenvolve a atividade administrativa. Em que pese essas limitações, pode-se argumentar que a Administração Pública, num sentido amplo, designa o conjunto de serviços e entidades incumbidos de concretizar as atividades administrativas, ou seja, da execução das decisões políticas e legislativas. Assim, a Administração Pública tem como propósito a gestão de bens e interesses qualificados da comunidade no âmbito dos três níveis de governo: federal, estadual ou municipal, segundo preceitos de Direito e da Moral, visando o bem comum.

Percebe-se que, dada a essa característica, a Administração Pública deve permanecer em pleno sincronismo com a sociedade beneficiária de suas atividades, acompanhando seus movimentos e configurações para melhor atingir seu objetivo central, como anteriormente mencionado.

Neste contexto, Bitencourt (2019) ressalta que a Administração Pública no Brasil passa por permanente evolução, acompanhando a sociedade, de modo a perceber os problemas públicos emergentes e buscar soluções eficazes.

Uma mostra disso se dá no recente processo de transformação ocorrido na Administração Pública Brasileira após a pandemia de COVID-19, que foi determinante à revisão de processos, bem como da própria estrutura da Administração Pública para atender seu mister em tempos de notória insegurança sanitária que forçou a população à adoção de mecanismos de interação remotos (Teixeira, 2021).

Porém, antes mesmo desse recente episódio impulsionador de mudanças na Administração Pública nacional, destaca-se outro importante paradigma na construção da Administração Pública Brasileira tal como é vista hoje e que lançou as bases para o modelo a ser seguido: o processo de redemocratização ocorrido com a promulgação da Constituição Federal de 1988.

O implemento da nova ordem Constitucional, muito além de definir os contornos do Estado Brasileiro e direitos e garantias fundamentais, objeto de estudo do Direito Constitucional, também determinou a forma como a Administração Pública deve ser dentro desse novo Estado.

Nesse sentido, o artigo 37 da Constituição Federal de 1988 (Brasil, 1988) trouxe em seu bojo, de maneira explícita, cinco princípios da Administração Pública que delineiam a forma de atuar desta Administração e cuja observância, por consequência, é obrigatória: legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência.

Além disso, para o exercício de suas atividades precípuas, a Administração Pública foi dotada de alguns instrumentos necessários à sua ação que podem ser utilizados de forma isolada ou cumulativamente (Souza, 2019, p. 10). Entre esses instrumentos encontram-se os Poderes da Administração Pública que, como leciona Di Pietro (2023), tem como finalidade garantir a posição superior do interesse público sobre os interesses individuais, mas que, ao mesmo tempo que guarda o caráter de autoridade, devem ser praticados com a absoluta observância à lei.

E entre esses poderes, como também enumera Di Pietro (2023), está o Poder Disciplinar, que garante à Administração Pública a prerrogativa-dever de apurar infrações em seu âmbito de atuação e aplicar penalidades aos agentes públicos e demais pessoas sujeitas à disciplina administrativa.

Nesse contexto, percebemos que a Administração Pública, na busca por maior eficiência de suas ações, entre elas a própria função correicional, tem o dever de buscar mecanismos que garantam uma resposta mais ágil e efetiva quando da ocorrência de ilícitos administrativos.

E nessa busca pela racionalização de processos administrativos, entram em cena os mecanismos alternativos de resolução de demandas que possuem em seu núcleo a consensualidade.

Marrara (2015) ao distinguir consenso, consensualidade e consensualização, explica que o primeiro está relacionado ao consentimento mútuo, ao passo que a consensualidade parte deste consentimento recíproco para o estabelecimento de políticas públicas. Já a consensualização está mais relacionada ao processo de transformação da própria estrutura a fim de se deixar permear pela possibilidade de resolução de problemas públicos por meio do uso do consenso.

A bem da verdade, tomando por paradigma a diferenciação proposta por Marrara (2015), constata-se que o sistema jurídico brasileiro está, de fato, partindo para um novo paradigma de consensualização, com a mudança da própria cultura jurídico-administrativa para se aceitar mais estes novos mecanismos de solução de conflitos, pautados na ponderação de vontade entre as partes.

Porém, é importante notar que, muito embora o atual paradigma jurídico-normativo aponte para uma valorização dos mecanismos alternativos de resolução de conflitos, a consensualidade no âmbito da Administração Pública não é elemento novo.

Isso porque, como muito bem recordado por Balinski (2008), a Administração Pública há muito já convive com a possibilidade de negociação com o Administrado, sem a ele impor direta e objetivamente sua vontade por meio do Poder de Polícia calcado no princípio da primazia do Interesse Público. É o caso da desapropriação regida pelo Decreto-Lei 3.365/1941, que prevê a possibilidade de acordo firmado entre Administração e Administrado em sede de processos de desapropriação, também denominada desapropriação amigável.

Previsto no art. 10-A do mencionado Decreto-Lei, subsiste a possibilidade da Administração Pública negociar com o particular um valor devido a título de indenização pela desapropriação, de modo a substituir a necessidade de buscar no Poder Judiciário a definição sobre esta matéria.

Marrara (2015):

Em face da nova realidade, muitos Estados se viram jogados frente a um dilema: negociar e punir com base em processos administrativos fortemente instruídos ou não negociar e aceitar um crescimento da impunidade resultante da fraqueza probatória de processos acusatórios baseados em técnicas tradicionais de instrução. Vários desses Estados (cf. ALBRECHT, 2008, p. 257), inclusive o Brasil, optaram pela via utilitarista: aceitaram negociar com um infrator com o objetivo de enriquecer o processo e lograr punir outros infratores! Diga-se bem: negociar não para beneficiar gratuitamente, não para dispor dos interesses públicos que lhe cabe zelar, não para se omitir na execução das funções públicas. Negociar sim, mas com o intuito de obter suporte à execução bem sucedida de processos acusatórios e atingir um grau satisfatório de repressão de práticas ilícitas altamente nocivas que sequer se descobririam pelos meios persecutórios e fiscalizatórios clássicos.

E é nesse contexto de consensualização da Administração Pública que os mecanismos alternativos de resolução de conflitos correicionais ganham espaço, especialmente como forma de racionalizar o processo correicional, sem se desvencilhar das funções das sanções correicionais.

Neste sentido, Cristo e Ramidoff (2017):

Importante destacar essa premissa de que a finalidade da sanção é a desestimulação de condutas reprováveis, que demonstra alcançar o interesse público quando são aplicadas alternativas à sanção.

Também pode-se considerar que uma forma de alternativa à sanção possibilite, com mais eficiência, a recomposição do dano, que muitas vezes se mostra incerto, moroso e custoso. Ainda cabe lembrar que a Administração Pública deve ser eficiente, conforme dispõe o art. 37 CRF que integra a eficiência como princípio norteador.

Repetido isso porque, o Decreto-Lei 3.365/1941, que disciplina o instituto administrativo da desapropriação traz em seu texto a possibilidade da Administração Pública

negociar com o então proprietário do bem a ser desapropriado, buscando um valor justo a título de indenização. Verifica-se que, em um nível mais rudimentar, trata-se efetivamente de um instrumento de consensualidade posto à Administração Pública para solucionar um conflito que, no caso, recai sobre a própria desapropriação, buscando uma solução mais célere para estes processos.

Restringindo a análise apenas ao campo correicional, verifica-se, primeiramente, que a Lei 12.846/2013, denominada “Lei Anticorrupção” (Brasil, 2013) trouxe em seu bojo um importante instrumento de resolução de questões correicionais: o Acordo de Leniência, que tem como principal característica sua aplicabilidade direcionada a pessoas jurídicas que tenham praticados atos lesivos à Administração Pública.

Como se vê da norma que instituiu o acordo de Delação Premiada (Brasil, 2013), muito embora sua finalidade essencial, como ressalta Ubirajara Costódio Filho, apud Pereira, seja a coleta de elementos que colaborem com a investigação destes atos lesivos, ainda possibilita o pronto encerramento do processo, com a isenção de penalidade ou mesmo sua atenuação. Aqui percebe-se o elemento de consensualidade, uma vez que, ainda nos termos da Lei Anticorrupção (Brasil, 2013), são estabelecidas mutuamente as condições a serem cumpridas, objetivando o encerramento de processo de responsabilização sem a necessidade de sua regular tramitação, com uma decisão final e unilateral pela Administração Pública.

Não obstante a existência dos acordos de leniência que podem ensejar a resolução de demandas correicionais de maneira alternativa ao processo correicional ordinário e de maneira eivada pela consensualidade entre a Administração Pública e investigado, há que se destacar, ainda, a existência do Termo de Ajustamento de Condutas.

O Termo de Ajustamento de Condutas, como bem apontado por Braga (2021), tem sua baliza normativa na Lei da Ação Civil Pública (Brasil, 1985), constituindo-se de um instrumento consensual utilizado para cessar irregularidades e reconduzir aos padrões de legalidade as atividades outrora lesivas a interesses difusos e coletivos. Por este instrumento, o infrator se compromete a cumprir condições consensualmente estabelecidas, a fim de mitigar os danos causados e adequar suas atividades aos padrões exigidos. Eventual descumprimento desse acordo ensejará a execução das sanções previstas no mesmo acordo, sob a forma de título extrajudicial, nos termos do art. 5º, §6º da Lei 7347/85 (Brasil, 1985).

Vê-se, entretanto, que alguns órgãos da Administração Pública passaram a adotar o Termo de Ajustamento de condutas como mecanismo alternativo à solução de seus processos disciplinares, como o fez o Conselho Nacional do Ministério Público em sua Resolução nº 179

(Brasil, 2017) ou a Ordem dos Advogados do Brasil por meio do Provimento 200/2020 do Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil (OAB Nacional, 2020).

No âmbito do Poder Executivo Federal, por sua vez, a celebração de Termos de Ajustamento de Condutas ocorreu com Portaria Normativa da Controladoria Geral da União nº 27, de 11 de outubro de 2022 (Brasil, 2022), que estabelece que em hipóteses de infrações disciplinares de menor potencial ofensivo, entendidas como aquelas cuja sanção prevista seja advertência ou suspensão por até 30 (trinta) dias, a Administração Pública Federal poderá optar por celebrar um instrumento consensual, pelo qual o agente se compromete ajustar sua conduta funcional e a cumprir determinadas condições estabelecidas consensualmente com a Administração Pública, como forma de obstar a deflagração de processo para apuração de responsabilidade disciplinar do agente.

Também é imperioso ressaltar a grande importância da Lei 13.655/2018 (Brasil, 2018), que alterou a Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (Brasil, 1942) para possibilitar o emprego da consensualidade pela Administração Pública. Isso porque, a referida Lei, ao dispor sobre as modificações na Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro, estabeleceu importantes alterações na forma como a Administração Pública deve lidar com a aplicação de normas aos casos concretos.

Entre essas modificações, merece especial destaque o disposto no seu artigo 26 (Brasil, 1942), que determina que, diante de irregularidades, incertezas jurídicas ou situações contenciosas, e houver razões de interesse geral, a Administração Pública poderá se utilizar de meio consensual para a resolução de conflitos que lhe são apresentados dentro de sua esfera de atuação.

Para isso, conforme preceitua a Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (Brasil, 1942), a Administração poderá celebrar com o interessado instrumento jurídico que, de modo a prestigiar a vontade da parte, produza a solução mais eficiente da controvérsia sem, contudo, se desvencilhar do interesse público geral.

Guerra e Palma (2023), ressaltam que a adoção deste mecanismo importa em importante quebra de paradigma no Direito Administrativo brasileiro, uma vez que estabelece em uma norma nacional a possibilidade de a Administração Pública, em qualquer de suas esferas, estabelecer acordos para dirimir demandas. Mais que isso, enumeram os autores, a inovação cria importantes balizas para a prática consensual pela Administração Pública, de modo a possibilitar a pronta adoção destas resoluções consensuais, independentemente de uma norma específica autorizadora de tal conduta.

Perceba-se, pois, que a Administração Pública brasileira tem adotado, paulatinamente, o paradigma da consensualidade como forma de resolução de suas demandas a par do império da sanção administrativa. E nesse contexto é importante salientar que, como bem asseverado por De Palma (2015), a utilização da consensualidade ou a atuação tradicional com a imposição unilateral da vontade da Administração por meio da aplicação da sanção não são mecanismos em si excludentes, mas, pelo contrário, visam dotar a Administração Pública de mais instrumentos a serem utilizados conforme as nuances do caso concreto, de modo a buscar o melhor atendimento ao interesse público.

2.3 CONCEITO, EVOLUÇÃO E ABRANGÊNCIA DO ACORDO DE NÃO PERSECUÇÃO

É importante mencionar que a atividade de apuração e repressão de ilícitos não é atividade unicamente desenvolvida pelas unidades correicionais da Administração Pública. Isso porque subsiste no sistema jurídico nacional a concorrência de múltiplas esferas de responsabilização que, em regra, atuam de forma independente.

Aliás, é o que aponta Araújo (2022), ao esclarecer que a jurisprudência nacional, com especial destaque às decisões prolatadas pelo Supremo Tribunal Federal, reconhece a autonomia entre as decisões judiciais e as administrativas decorrentes do exercício do poder disciplinar, de modo que podem tramitar de forma paralela, podendo um mesmo fato ocasionar a multiplicidade de responsabilidades, inclusive a concomitância da responsabilização administrativa, cível e penal.

Neste sentido, a primeira turma do Superior Tribunal de Justiça, ao analisar a concorrência de instâncias de responsabilização, acolheu, no REsp 208.126 o entendimento por esta independência entre esferas de responsabilização, salvo em hipótese de ação penal transitada em julgado em que a absolvição decorre da ausência de conduta ou negativa de autoria (Brasil, 2023).

À vista do princípio da relativa independência entre as instâncias de responsabilização consagrado nos arts. 66 do Código de Processo Penal, 935 do Código Civil de 2002 e 125 da Lei n. 8.112/1990, ressalvada a prevalência da jurisdição criminal quanto à afirmação categórica acerca da inocorrência da conduta, ou, ainda, quando peremptoriamente afastada a contribuição do agente para sua prática, as conclusões levadas a efeito em âmbito criminal não reverberam sobre as atribuições da autarquia antitruste, viabilizando-se, por isso, a submissão de idêntico acervo probatório ao crivo do Sistema Brasileiro de Defesa da Concorrência para exame dos pressupostos indispensáveis à apuração de condutas anticoncorrenciais. Inteligência dos arts. 19 e 29 da Lei n. 8.884/1994, e 35 e 47 da Lei n. 12.529/2011. (grifo do autor).

Tal como a Administração Pública está em uma constante busca pela eficiência de suas ações, inclusive a ação correicional, os órgãos imbuídos pela função de responsabilização nas searas penal e cível também se preocupam em garantir maior eficiência e efetividade aos seus processos.

Por isso, há a crescente preocupação de estabelecer mecanismos que possibilitem uma célere e efetiva resposta aos ilícitos cometidos. E, aqui, destacamos a importante ponderação feita por Alves (2024, p.201)

A justiça consensual já é uma realidade no país. São cada vez mais numerosas as hipóteses que o réu tem a faculdade de abandonar a posição de resistência frente à pretensão acusatória, entabulando, mediante concessões recíprocas, algum tipo de acordo com a parte adversa. Como exemplos dessa tendência, pode-se mencionar a composição civil, a transação penal e a suspensão condicional do processo (Lei 9.099/95), a colaboração premiada e os acordos de leniência (disciplinados em várias leis especiais e cada vez mais presentes no cotidiano forense) e até mesmo o crescente interesse pela justiça restaurativa.

Um dos mais recentes mecanismos postos aos processos de responsabilização penal e civil é o estabelecimento de acordos de não persecução (ANP).

No Brasil, os acordos de não persecução foram introduzidos nos processos penais pelo Acordo de Não Persecução Penal (ANPP), nos termos do artigo 28-A do Código de Processo Penal (Brasil, 1941), com as modificações trazidas pela “Lei Anticorrupção” (Brasil, 2019)¹.

Para Kershaw e Bezerra (2022), o Acordo de Não Persecução Penal é decorrência direta de um sistema de Justiça Consensual, uma vez que, cumpridas as condições estabelecidas em acordo firmado entre o investigado e o Ministério Público, titular da Ação Penal Pública, não haverá o oferecimento da denúncia, obstando o início do processo penal, conduzindo o caso concreto à extinção de punibilidade.

Ressalte-se que, o Acordo de Não Persecução, enquanto novo instrumento de consensualidade para a resolução de conflitos não se restringiu somente ao âmbito dos processos criminais.

É que, posteriormente, tendo em vista a reformulação da Lei de Improbidade Administrativa (Brasil, 1992) pela Lei 14.230/21 (Brasil, 2021), possibilitou-se o estabelecimento de acordos de não persecução cível (ANPC) nos processos relacionados à prática de atos de improbidade administrativa.

¹ Lei 13.964/2019

O Acordo de Não Persecução Civil, como bem exposto por Costa e Barbosa (2022), tem como escopo o estabelecimento de sanção compatível com o ato de improbidade administrativa praticado pelo agente. No entanto, mais do que mera aplicação de uma reprimenda, ainda destacam os autores (2022), esse instrumento de solução consensual de conflitos tem como guia o integral ressarcimento do dano causado e a reversão das vantagens obtidas pelo agente com a prática do ato ímprobo à pessoa jurídica lesada.

Ao cotejar esse novo paradigma trazido com a recente reforma no Código de Processo Penal (Brasil, 2019) com aquelas introduzidas na Lei de Improbidade Administrativa (Brasil, 2021) e que estabeleceram os acordos de não persecução, é possível concluir que esses instrumentos são, portanto, corolários desta forma de resolução de conflitos por meio da consensualidade, pela qual as partes dos processos estabelecem entre si condições que, em caso de cumprimento, ocasionarão o encerramento da demanda ou uma mitigação de seus efeitos, quando comparados ao seu regular processamento. Esta forma de resolução de demandas, como asseverado por Costa e Barbosa (2022), ainda que seja permeada pela vontade das partes, tem como pedra fundamental conferir maior eficiência nos processos, mantendo sempre o olhar para o atendimento ao interesse público.

Por outro lado, percebe-se que, muito embora algumas condutas configurem, ao mesmo tempo, ilicitudes penais, civis e administrativo-disciplinares, somente com relação às duas primeiras formas se vislumbra a existência de instrumento de acordo de não persecução plenamente delineados. Tal fato, por outro lado, não se verifica quanto à responsabilização administrativa.

Tal fato se mostra, a princípio, um contrassenso. Isto porque, como infere Di Pietro (2023), a Administração Pública tem buscado cada vez mais uma mudança no panorama correicional, lançando mão das formas consensuais de solução de infrações administrativo-disciplinares como alternativa ao tradicional esgotamento da via processual, e sua solução unilateral de imposição de uma sanção.

Marrara (2024), ao discutir sobre a mudança de paradigma trazido pela Lei 13.655/2018 (Brasil, 2018), que possibilitou à Administração Pública a estabelecer compromissos consensuais para a resolução de demandas que se lhe apresentem, apontou a profusão destes mecanismos consensuais nas diversas esferas da Administração Pública.

Mais que isso, o proeminente autor (Marrara, 2024), valendo-se de lições do Direito Italiano, apontou que foi adotada divisão destes compromissos em integrativos e substitutivos.

Neste sentido, Marrara (2024) descreve que os acordos integrativos têm como grande característica a instrumentalidade para um determinado processo. Neste contexto, não solucionam a demanda apresentada, mas, atuando em paralelo à discussão da questão, trazem importantes subsídios para esta solução. Já o acordo integrativo, pelo contrário, determina o fim de uma demanda, suprimindo a própria decisão final, inclusive com a abreviação de fases processuais. Esta última espécie, ressalta o autor (Marrara, 2024), encontra maior proeminência nos processos sancionatórios.

Percebe-se, portanto, que a proposta de estabelecimento de um instrumento posto à Administração Pública para, por meio da consensualidade, solucionar com maior eficiência seus processos disciplinares guarda plena conexão com o mandamento exposto no artigo 26 da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (Brasil, 1942).

E mais, cotejando o exposto, não restam dúvidas que o modelo proposto de Acordo de Não Persecução Disciplinar, na dicotomia proposta por Marrara (2024), se enquadra em uma espécie de acordo substitutivo, uma vez que, por meio da atuação consensual da Administração Pública e do interessado, a decisão sancionatória e unilateral é preterida em favor da solução construída em conjunto pelas partes.

2.4 ASPECTOS PROCESSUAIS E PROCEDIMENTAIS DO ACORDO DE NÃO PERSECUÇÃO DISCIPLINAR

Verifica-se que algumas instituições que gozam de autonomia normativa já se adiantaram criando normas que adaptam os institutos anteriormente mencionados às realidades administrativas, como instrumento auxiliar nas atividades correicionais. É o exemplo dos Ministério Público de Alagoas (Alagoas, 2024), Ministério Público do Amapá (Amapá, 2023), Ministério Público do Rio de Janeiro (Rio de Janeiro, 2023), Ministério Público do Rio Grande do Sul (Rio Grande do Sul, 2021) e Ministério Público de São Paulo (São Paulo, 2021) que instituíram os Acordos de Não Persecução Disciplinares, voltados ao combate às infrações administrativo-disciplinares de seus membros e servidores.

Note-se que estas normativas foram implementadas em órgãos dos Ministério Públicos estaduais, instituições independentes que exercem funções essenciais ao desenvolvimento da atividade finalística do Poder Judiciário. Há, portanto, uma natureza singular destas instituições, sendo certo que, embora as normativas sobre Acordos de Não Persecução disciplinares –

ANPDs - já instituídas sirvam como orientação à definição de uma normativa geral que abranja toda a Administração Pública, não subsiste total compatibilidade com as funções gerais de Administração desenvolvidas por outros órgãos.

Questiona-se, por isso, quais seriam as características essenciais de um Acordo de Não Persecução em seara administrativa que seriam melhor compatíveis com a realidade generalista do Poder Executivo, sob o qual se concentra a maior carga de atividades Administrativas, posto ser o Poder cuja atividade típica é a Administração.

A primeira característica que deve ser verificada diz respeito ao cabimento desta espécie de acordo. De início, vale destacar, como comparação, que o Acordo de Não Persecução Penal tem sua aplicabilidade limitada, nos termos do Art. 28-A do Código de Processo Penal (Brasil, 1941), às infrações penais cometidas sem violência ou grave ameaça e que possuam pena mínima prevista inferior a quatro anos.

Por sua vez, o Acordo de Não Persecução Civil, nos termos da Lei 14.230/21 (Brasil, 2021), não encontra sua limitação nos tipos de improbidade administrativa previstos. A limitação para seu oferecimento está, todavia, nas circunstâncias do caso concreto que, para Costa e Barbosa (2022), estão vinculadas ao melhor atendimento ao interesse público.

Tanto a Resolução 001/2022-CPJ do Ministério Público do Amapá (2022) quanto a Resolução CPGJ 2539/2023 do Ministério Público do Rio de Janeiro (2023), restringem a aplicabilidade do Acordo de Não Persecução Disciplinar às infrações cometidas apenas pelos servidores daquela instituição, excluindo de seu escopo os membros daquele órgão. Já o Ato Normativo CGMP/AL 01/2024 do Ministério Público de Alagoas (2024), Provimento 51/2021 – PGJ, do Ministério Público do Rio Grande do Sul (2021) e Resolução 1.356/2021 do Colégio de Procuradores de Justiça do Ministério Público do Estado de São Paulo (2021) fazem o movimento inverso, abarcando apenas as infrações disciplinares cometidas por seus membros.

É importante ressaltar, ainda, que há bastante divergência acerca da amplitude de utilização destes acordos de não persecução em sede disciplinar. Isso porque a norma do Ministério Público do Amapá (MPAP) não faz distinção sobre as hipóteses de infrações em que será possível o estabelecimento de acordo de não persecução. Por outro lado, as normas dos Ministérios Públicos de Alagoas (MPAL), Rio de Janeiro (MPRJ), Rio Grande do Sul (MPRS) e São Paulo (MPSP) apresentam limitador quanto ao tipo de infrações: sua aplicabilidade ocorrerá somente a hipóteses de infrações disciplinares de menor gravidade conforme os respectivos estatutos disciplinares.

Vencida a hipótese de cabimento, é importante delinear também a própria finalidade deste instrumento em seara administrativa. Martins Júnior (2024), discorrendo sobre o Acordo de Não Persecução Civil destaca que, para além da imediata aplicação de sanções ao agente ímprobo, o ANPC também pode ser utilizado como instrumento útil à coleta de outras provas sobre a prática dos atos de improbidade administrativa. Neste particular, ressalta o autor (2024) que este instrumento pode ser utilizado especialmente em hipóteses de atos ímprobos praticados por mais de um agente. Neste caso, a colaboração prestada por um dos agentes, fornecendo elementos consubstanciais aa identificar os demais autores do ato, também poderá ensejar algum benefício àquele que firmar o ANPC.

No âmbito correicional, insta avaliar o campo de aplicação do Acordo de Não Persecução Administrativo: servirá esse apenas como instrumento de apenamento como meio alternativo ao processo disciplinar, ou também poderá ser utilizado como instrumento de coleta de elementos probatórios da irregularidade, especialmente quando praticada por vários agentes?

Além disso, tão importante quanto a análise das hipóteses de cabimento, está a legitimidade para a propositura dessas espécies de Acordo de Não Persecução. Analisando as normativas adotadas pelos diversos Ministérios Públicos e que instituíram, em seus âmbitos, o Acordo de Não Persecução Disciplinar, percebe-se discrepância entre os legitimados ativos para firmarem essa espécie de instrumento consensual de resolução de demandas. Isso porque os MPAL (2024), MPAP (2022), MPSP (2021) e MPRS (2021) apontam seus respectivos Corregedores-Gerais como únicos legitimados à propositura do ANPD. Por sua vez, o MPRJ (2023) conferiu a atribuição de propor o ANPD ao Secretário-Geral do Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro.

Neste cenário, constata-se que a tendência de legitimidade ativa para propositura do ANPD está vinculada às chefias das unidades correicionais. Deste modo, em havendo a possibilidade de adoção de Acordos de Não Persecução em matéria correicional junto a outros órgãos da Administração Pública, notadamente o Município de Uberaba, é necessário verificar a existência de unidades com atribuições na seara correicional, e que sejam aptas a figurarem como legitimadas a proporem tais Acordos.

Além disso, é possível identificar que em algumas das normativas que instituíram a aplicação de Acordos de Não Persecução disciplinar no âmbito de Ministérios Públicos Estaduais, apresenta-se ainda a necessidade de homologação destes acordos por órgão diverso do proponente. É o caso do MPAP (2023) e MPSP (2021), que atribuem ao Procurador Geral de Justiça, Chefe do Ministério Público, o poder de homologar os acordos firmados. A seu turno,

o Ministério Público do Rio Grande do Sul (2021) prevê que a homologação dos acordos deverá ser feita pelo Conselho Superior do Ministério Público. Não subsiste essa previsão junto ao MPAL e MPRJ. A homologação desses acordos, quando prevista, se mostra como requisito essencial à sua validade. Em outras palavras, sem a homologação, não se aperfeiçoa o acordo de não persecução e, por isso, não pode ser executado.

Ao voltar os olhos para a Administração Pública Municipal, cabe questionar se o Acordo de Não Persecução Administrativo deve, também, passar por um juízo homologatório. Mais do que isso, cumpre também perquirir qual órgão seria responsável por esta homologação e quais as prerrogativas do órgão homologador para modificar os termos do acordo, objetivando maior adequação ao interesse público.

Por outro lado, também se faz necessário ponderar acerca dos agentes causadores da ilicitude, especialmente no que concerne aos requisitos necessários para que se vejam beneficiados com o estabelecimento de um acordo como meio alternativo de resolução dos processos.

O Código de Processo Penal (Brasil, 1941) exclui do rol de beneficiários de Acordo de Não Persecução Penal aqueles indivíduos reincidentes criminalmente, bem como aqueles em que haja elementos que indiquem recorrência na prática de crimes ou, em último caso, aqueles indivíduos que já foram beneficiados com o estabelecimento de ANPP nos cinco anos anteriores ao cometimento da infração.

Já para o ANPC, nos termos da Lei de Improbidade Administrativa (Brasil, 1992), não há distinção acerca das características do agente quanto à reincidência ou habitualidade na prática de atos de improbidade administrativa. A única característica impeditiva é o descumprimento de acordo anteriormente firmado. Neste caso, não será permitido estabelecer novo ANPC pelo prazo de 05 (cinco) anos a contar da ciência do descumprimento.

Feitas estas digressões, é necessário discutir se, no Acordo de Não Persecução disciplinar, haveria a necessidade de alguma qualificação especial do agente, como forma de obstar seu estabelecimento.

Analisando as normativas que implementaram Acordos de Não Persecução em sede Disciplinar no MPAL (2024), MPAP (2022), MPSP (2021), MPRJ (2023) e MPRS (2021), constata-se que foram estabelecidas algumas condições pessoais do agente para que possa ser firmado o ANPD. Essas condições, por sua vez, estão intimamente relacionadas com o histórico de condutas do agente. Neste particular, o MPAP (2022) dispõe como requisito único a análise do histórico do agente. Não faz, contudo, maiores apontamentos sobre esta análise, deixando-a

ao julgamento da autoridade responsável pela oferta de proposta de ANPD. Já o MPAL (2024), MPSP (2021) MPRJ (2023) e MPRS (2021) também vinculam a possibilidade de estabelecimento do ANPD ao histórico funcional do agente. Contudo, de modo expreso, proíbem a incidência do acordo para aqueles agentes que já tenham se beneficiado deste instrumento nos últimos anos ou que tenham sofrido condenação definitiva em processos disciplinares.

Voltando os olhos à Administração Pública municipal, questiona-se se, enquanto política pública, haveria a necessidade de instituição de requisitos pessoais do agente para que se possa firmar o ANPD, especialmente considerando as finalidades essenciais deste instrumento. Subsidiariamente a este questionamento, caso se verifique como pertinente a adoção de restrições de caráter pessoal ao estabelecimento do ANPD, cumpriria detalhar quais seriam estas restrições e por qual o prazo mínimo.

Prosseguindo, a análise do Código de Processo Penal (Brasil, 1941) e Lei de Improbidade Administrativa (Brasil, 1992) revelam que o estabelecimento de ANPP e ANPC, respectivamente, estão vinculadas a condições já pré-definidas nas normas e cuja observância é obrigatória.

Do mesmo modo, verificando as normas atinentes ao Acordo de Não Persecução Disciplinar adotado pelo MPAL (2024), MPAP (2023), MPSP (2021) MPRJ (2023) e MPRS (2021), constata-se que há previsão de condições obrigatórias a serem inseridas nos respectivos ANPDs, que podem ser complementadas por outras condicionantes apontadas pelo órgão ou autoridade competente para formular a proposta de ANPD. Transpondo estas informações ao modelo pretendido para o Município de Uberaba, também se mostra pertinente a inclusão de dispositivos que revelam obrigações a serem inseridas em todos os acordos, de maneira a preservar uma uniformidade mínima entre os diversos instrumentos a serem firmados, garantindo, desse modo, a observância aos princípios da impessoalidade e eficiência, nos moldes do art. 37 da Constituição Federal (Brasil, 1988).

Neste cenário, a presente pesquisa buscou ponderar sobre quais seriam estes requisitos obrigatórios à luz das próprias características do Acordo de Não Persecução Administrativo, seus valores e finalidades.

Não obstante, muito além de instituir ANPP e ANPC, o Código de Processo Penal (Brasil, 1941) e Lei de Improbidade Administrativa (Brasil, 1992) também trazem em seu bojo o procedimento a ser adotado para o estabelecimento desses instrumentos, dentre os quais se destacam a fase do processo de apuração de infrações criminais ou cíveis em que os acordos

podem ser firmados e, especialmente, o prazo de vigência dos acordos, e quando será empreendida a devida fiscalização quanto ao cumprimento dos termos acertados. Percebe-se que as normativas mencionadas ainda apontam as consequências acerca do cumprimento ou não dos acordos firmados e os impactos que gerarão na situação dos agentes.

Do mesmo modo, o MPAL (2024), MPAP (2023), MPSP (2021) MPRJ (2023) e MPRS (2021), em suas respectivas normas que possibilitaram o firmamento de acordos de não persecução na esfera disciplinar, também dispuseram sobre o procedimento, de modo a delimitá-lo, inclusive no que tange ao prazo de cumprimento, cumprimento ou descumprimento do acordo.

A norma modelo à Administração Pública Municipal que foi tratada na pesquisa também deve conter tais dispositivos, de modo a conferir completa segurança jurídico-administrativa ao processo.

Outro ponto que também foi abordado no presente estudo diz respeito ao papel de agentes externos ao processo, especialmente no que tange ao estabelecimento controles externos a esses acordos, seja através da homologação ou mesmo da fiscalização.

Nesse particular, percebe-se que tanto o Acordo de Não Persecução Penal, disposto no Código de Processo Penal (Brasil, 1941) quanto o Acordo de Não Persecução Civil, previsto na Lei de Improbidade Administrativa (Brasil, 1992) disciplinaram acerca da participação de órgão externos nos acordos. Vê-se de ambas as normas que os ANPPs e ANPCs devem passar obrigatoriamente pela homologação do Poder Judiciário, externo aos legitimados para a propositura destes instrumentos. Não se vislumbra, por outro lado, a atuação de órgãos ou entidades externas nos ANPDs regulamentados pelo MPAL (2024), MPAP (2023), MPSP (2021) MPRJ (2023) e MPRS (2021).

A Administração Pública Municipal, inclusive por força da Constituição Federal, em seu artigo 31, tem o Poder Legislativo Municipal como órgão de controle externo de suas ações. Do mesmo modo, o controle externo das ações do Município também é realizado pelo Ministério Público que, por força do art. 129 da Constituição Federal possui atribuições na defesa do patrimônio público e outros interesses difusos e coletivos. Feitas estas considerações, é necessária a avaliação sobre o papel de outras instituições nos ANPDs, especialmente no que concerne ao exercício do controle externo sobre os instrumentos.

Apresentados tais apontamentos, é possível traçar, no âmbito das normas encontradas durante pesquisa realizada na fase preliminar do trabalho, o Quadro 01, que identifica as

principais características referentes a acordos de não persecução administrativos já estabelecidos por órgãos públicos quando da realização do projeto de pesquisa:

QUADRO 01 – Acordos de não persecução já normatizados

Instituição	MPAL	MPAP	MPRJ	MPRS	MPSP
Nome do instrumento	Acordo de Não Persecução Disciplinar	Acordo de Não Persecução Disciplinar	Acordo de Não Persecução Disciplinar	Acordo de Não Persecução Disciplinar	Acordo de Resolução de Conflito Disciplinar
Norma regulamenta dora	Ato Normativo CGMP/AL 01/2024	Resolução 001/2022-CPJ	Resolução CPGJ 2539/2023	Provimento 51/2021 – PGJ	Resolução 1.356/2021 do Colégio de Procuradores de Justiça
Âmbito de incidência: infrações	infrações de menor gravidade (Advertência ou censura)	qualquer infração	infrações de menor gravidade (Advertência ou repreensão)	infrações de menor gravidade (Advertência, multa ou censura)	infrações de menor gravidade (Advertência ou censura)
Legitimidad e passiva	Membros	Servidores	Servidores	membros	Membros
Legitimidad e ativa	Corregedor-Geral do Ministério Público	Corregedor-Geral do Ministério Público	Secretário-Geral do Ministério Público	Corregedor-Geral do Ministério Público	Corregedoria-Geral do Ministério Público
requisitos pessoais	existência de acordo de não persecução ou sanção aplicada definitivamente nos 3 últimos anos;	Análise do histórico funcional do agente	Ausência de PAD com pena superior a repreensão; não ter celebrado ANPD nos últimos 2 anos;	Análise do histórico funcional do agente; existência de acordo de não persecução ou sanção aplicada definitivamente nos 3 últimos anos;	Análise do histórico funcional do agente; existência de acordo de não persecução nos últimos 3 anos ou sanção aplicada definitivamente nos 5 últimos anos;
Condições obrigatórias	medidas de regularização/ad equação do serviço e reparação/comp ensação dos danos	observância de deveres funcionais	reparação do dano	reparação/comp ensação dos danos; adesão ao programa de autocomposição preventiva e resolutiva do MPRS	retratação; impedimento de acumulação/pre stação de auxílio a outro órgão ministerial; observância dos deveres funcionais
Ressarcimen to de danos	Obrigatório	Obrigatório	Obrigatório	obrigatório	Obrigatório
Confissão	Não	Não	Não	Sim	Não
Renúncia de bens	Não especificado	Não especificado	Não especificado	Não especificado	Não especificado

Prazo de prova	Não especificado	até o equivalente à prescrição da infração	Não superior a 02 anos	Não especificado	Não superior a 12 meses
Fase Processual que se admite	Não especificado	No curso da sindicância ou até o prazo de razões finais no Inquérito Administrativo Disciplinar	Ao final da fase preliminar ou no curso de sindicância ou inquérito administrativo	Final do Inquérito Administrativo exclusivamente	Final do processo de sindicância ou reclamação disciplinar
Homologação	Não há previsão	Procurador Geral de Justiça	Não há previsão	Conselho Superior do Ministério Público	Procurador Geral de Justiça
Fiscalização	Corregedor-Geral do Ministério Público	Secretário-Geral do MPAP	Diretoria de Recursos Humanos	Autoridade investigante	Corregedoria-Geral do Ministério Público

Fonte: produzido pelo autor

Posteriormente, aprofundando-se a pesquisa, foi possível identificar outras normas que também regulamentam o uso de instrumentos de consensualidade em processos disciplinares.

Trata-se das regulamentações de Acordo de Não Persecução Disciplinar para os Ministérios Públicos dos Estados do Maranhão (Maranhão, 2021) e Roraima (Roraima, 2021).

Do mesmo modo, também foi possível identificar a existência de regulamentação de Acordo de Não Persecução no âmbito da Ordem dos Advogados do Brasil, em sua Seccional do Estado do Rio Grande do Norte que, por intermédio da Resolução 10/2020 (OAB/RN, 2020), instituiu o Acordo de Não Persecução Disciplinar em seu âmbito.

Também foi possível identificar que o Conselho Nacional de Justiça, por meio de sua Corregedoria expediu, em 11 de março de 2024, o Provimento 162/2024 (Brasil, 2024), estabelecendo os principais aspectos de seu instrumento de prevenção e resolução de conflitos disciplinares, que foi nominado Termo de Ajustamento de Condutas.

É importante ressaltar, desde já, que embora o instrumento regulamentado pelo CNJ tenha o nome de Termo de Ajustamento de Conduta, não possui as características essenciais deste instrumento jurídico, que serão expostas mais à frente na presente pesquisa.

Em verdade, analisando o instrumento de não persecução disciplinar do CNJ, é fácil perceber que este possui as mesmas características de um acordo de não persecução disciplinar. Mais do que isso, o próprio artigo inaugural do Provimento 162/2024 (Brasil, 2024), aponta expressamente se tratar de um instrumento de não persecução disciplinar. Vê-se, então, que houve a mera opção pelo estabelecimento do nome idêntico daquele outro instrumento consensual, não alterando a essência do instrumento de não persecução disciplinar.

Finalmente, durante as pesquisas empreendidas, verificou-se que em 22 de julho de 2024, o Conselho Nacional do Ministério Público, por meio de sua Corregedoria Nacional expediu a Portaria CNMP-CN nº 42/2024 (Brasil, 2024), regulamentando as diretrizes e procedimentos para a celebração de transação administrativa disciplinar no âmbito daquela Corregedoria Nacional.

Perceba-se que, tal como o instrumento consensual adotado pelo Ministério Público do Estado de São Paulo (São Paulo, 2021), os modelos adotados pelo Conselho Nacional de Justiça e Conselho Nacional Ministério Público detêm as mesmas características, escopo e finalidades de um Acordo de Não Persecução em seara disciplinar, muito embora não receba esta nomenclatura.

2.5 O TERMO DE AJUSTAMENTO DE CONDUTAS E ACORDO DE NÃO PERSECUÇÃO DISCIPLINAR

Em momento anterior dessa pesquisa, ao discorrer sobre a evolução do consensualismo na Administração Pública, foram mencionados diversos instrumentos com esta característica, dentre os quais se destaca o Termo de Ajustamento de Condutas.

Na mesma ocasião, foi narrado que alguns órgãos da Administração Pública têm se utilizado de Termos de Ajustamento de Condutas para solucionar suas demandas correicionais.

Desse modo, ao se deparar com tais circunstâncias, logo se questiona sobre a necessidade de institucionalização de Acordos de Não Persecução Disciplinar, uma vez que já é amplamente difundido no sistema jurídico brasileiro o instrumento consensual do Termo de Ajustamento de Condutas.

Ocorre, entretanto, que muito embora o ANPD possua algumas semelhanças com o TAC, especialmente no que tange à consensualidade e no estabelecimento de condições a serem adimplidas pelas partes, subsistem profundas divergências que reafirmam se tratar de instrumentos distintos.

A fim de compreender o âmbito de atuação do Termo de Ajustamento de Condutas, faz-se necessário observar seu objeto. Neste sentido, Alvim e Cunha (2020) apontam que ao se falar de Termo de Ajustamento de Condutas, há a correlação direta com a tutela de Direitos Difusos, Coletivos ou Individuais Homogêneos, conforme apontado na Lei nº 7347/85 (Brasil, 1985).

No mesmo sentido, Farias (2023), ao discorrer a definição sobre o Termo de Ajustamento de Condutas, ressalta que esse importante instrumento tem como grande

finalidade a promoção de uma solução consensual e eficiente em conflitos relacionados à concretização de direitos difusos e coletivos.

A seu turno, a definição dos direitos Difusos, Coletivos e Individuais Homogêneos, conforme Silva (2013), é dada pelo Código de Defesa do Consumidor que, em seu art. 81, especifica:

Art. 81. A defesa dos interesses e direitos dos consumidores e das vítimas poderá ser exercida em juízo individualmente, ou a título coletivo. Parágrafo único. A defesa coletiva será exercida quando se tratar de:

I - interesses ou direitos difusos, assim entendidos, para efeitos deste código, os transindividuais, de natureza indivisível, de que sejam titulares pessoas indeterminadas e ligadas por circunstâncias de fato;

II - interesses ou direitos coletivos, assim entendidos, para efeitos deste código, os transindividuais, de natureza indivisível de que seja titular grupo, categoria ou classe de pessoas ligadas entre si ou com a parte contrária por uma relação jurídica base;

III - interesses ou direitos individuais homogêneos, assim entendidos os decorrentes de origem comum.

Neste prisma, o Termo de Ajustamento de condutas tem como objeto impedir a continuidade de uma conduta lesiva aos interesses difusos, coletivos ou individuais homogêneos, por meio do estabelecimento de condutas de fazer ou deixar de fazer, sob pena de ajuizamento de ação judicial visando a tutela desses direitos lesionados.

Do mesmo modo, caso não haja a possibilidade de impedir a continuidade da conduta lesiva, ou mesmo esta conduta tenha se esgotado, poderá o TAC prever condições para a recomposição do direito transindividual lesado, ou mesmo a reparação da coletividade por essa lesão.

Percebe-se, nesse contexto, que o TAC visa, essencialmente, a retomada do *status quo ante bellum*, ou seja, o estado da coisa antes do início do ato lesivo do direito tutelado, de modo a cessar o dano, impedir sua progressão, e reconduzir, dentro da possibilidade fática, a situação à sua originalidade, pautando-se em um pacto consensual entre as partes, contendo condições específicas a este objetivo.

De todo modo, havendo a impossibilidade de recomposição do estado anterior, o TAC será utilizado como mecanismo visando a reparação do dano causado.

A consequência quanto ao descumprimento dessas condições firmadas em acordo é o ajuizamento de ação, visando a execução das cláusulas sancionatórias do TAC, uma vez que esse se reveste de título executivo extrajudicial, conforme expressamente prevê o art. 5º, §6º da Lei 7.347/85(Brasil, 1985).

Por outro lado, ao contrário do TAC, que tem como âmbito de atuação os interesses transindividuais, o Acordo de Não Persecução Disciplinar está relacionado ao Direito Administrativo Sancionador.

O ANPD tem como supedâneo tornar a atividade disciplinar mais eficiente e eficaz, de modo a, através da consensualidade, estabelecer a algumas hipóteses de infrações mecanismos de solução diversos da decisão unilateral da Administração Pública.

Trata-se, pois, de um método substitutivo ao processo disciplinar e imposição de sanção disciplinar.

E aqui, em contraponto ao objeto do TAC, vale ressaltar o magistério de Medina Osório (2023, p. 120) que, ao dissertar sobre as sanções administrativas, ressalta que essa é uma resposta a um ato ilícito disciplinar já cometido. Não se trata, portanto, de uma forma de restaurar a estado da coisa antes do fato, mas sim de uma resposta à própria prática de um ato ilícito.

Com isso, tem-se a expectativa de um processo disciplinar mais otimizado, proporcional e razoável, ao mesmo tempo em que possibilita às autoridades competentes voltarem seus maiores esforços na instrução daquelas circunstâncias mais gravosas aos fundamentos da Administração Pública.

Outra importante diferença reside no próprio fundamento de ambos os institutos. Isso porque, enquanto o ANPD tem como fundamento a racionalização de processos disciplinares, em busca da eficiência administrativa, o TAC, como exposto por Motta (2021), tem como finalidade garantir maior tutela aos direitos transindividuais, protegendo-os de forma preventiva, simultânea ou mesmo posterior à ocorrência de eventos danosos.

Em verdade, o ANPD busca, prioritariamente, a manutenção da integridade desses direitos ou a recomposição desta integridade atacada pela conduta lesiva.

Não podemos deixar de mencionar que Marrara (2024, p. 09), ao discorrer sobre a natureza dos compromissos consensuais a serem tomados pela Administração Pública com base no art. 26 da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (Brasil, 1942), retoma a ideia da estipulação de acordos integrativos ou de acordos substitutivos, apontando que, em muitos casos, os Termos de Ajustamento de Condutas, ao contrário de ter natureza substitutiva à decisão administrativa, agem de modo integrativo, atuando como forma instrumental para se atingir a decisão unilateral da Administração Pública.

Há, porém, leis que usam o compromisso no primeiro sentido apontado, como uma modalidade de acordo que embute a negociação de encargos e condicionantes principalmente nos processos liberatórios, i.e., em processos administrativos conduzidos como requisito para o exercício de liberdades por pessoas físicas ou

jurídicas, no exercício de atividades econômicas ou sociais, a exemplo do licenciamento ambiental, do licenciamento urbanístico, da autorização de concentrações econômicas, do registro de produtos, entre outros. Aqui, o compromisso deixa de ser substitutivo e passa a ser integrativo, já que se acopla e convive com o processo e, portanto, com formas de atuação unilateral da administração pública.

Percebe-se, pelo exposto, que no intento de conferir maior eficiência, em sentido amplo, ao processo disciplinar e considerando o novo paradigma que possibilita a consensualidade na resolução de demandas da Administração Pública, a adoção do Termo de Ajustamento de Condutas para fins de acordos substitutivos em sede disciplinar encontra-se em desalinho com a natureza e finalidade daquele instituto.

Deste modo, a proposta de construção de Acordos de Não Persecução Disciplinar surge como fator de compatibilização entre as finalidades almejadas e o instrumento utilizado, tendo em vista a peculiaridade do processo disciplinar, ao contrário do Termo de Ajustamento de Condutas que, como amplamente visto, têm objetivo precípuo distinto à atividade disciplinar.

2.6 DO REGIME DISCIPLINAR DO MUNICÍPIO DE UBERABA

O regime disciplinar aplicável aos servidores públicos do Município de Uberaba, por sua vez, está incluso na lei Complementar nº 392/08 (UBERABA, 2008), que detalha o regime jurídico destes servidores públicos, a partir de seu artigo 149.

Note-se que, por força do artigo inaugural desta norma (UBERABA, 2008), suas disposições são aplicáveis não apenas aos servidores públicos lotados na Administração Direta do Poder Executivo Municipal, mas também aos servidores lotados na Administração Indireta e, ainda, no Poder Legislativo Municipal.

Analisando o referido instrumento normativo, percebe-se, inicialmente, a previsão de cinco espécies de sanções, sendo elas a repreensão, suspensão, demissão, destituição de cargo/função em confiança e cassação de aposentadoria.

Além disso, também é prevista a possibilidade de aplicação de advertência pedagógica, conforme apontado no art. 163, §2º da referida Lei Complementar (UBERABA, 2008), que, por sua vez, não se constitui uma autêntica sanção disciplinar, uma vez que, além de não integrar o rol estrito de sanções, também não está sujeita ao processamento disciplinar regular e sua aplicação não é registrada nos assentos funcionais do servidor.

Por outro lado, por expressa previsão do art. 164 da Lei Complementar 392/2008, a dupla reincidência de aplicação de advertência pedagógica no período de 12 meses acarretará a instauração de procedimento disciplinar para a aplicação de sanções disciplinares pertinentes.

Neste contexto, é pertinente apontar o Quadro 02, que apresenta, resumidamente, o panorama das infrações disciplinares no âmbito do Município de Uberaba.

QUADRO 02 – Resumo das infrações disciplinares previstas na Lei Complementar 392/2008

	Repreensão	Suspensão de até 90 dias	Demissão	Destituição cargo/função comissionada	Cassação de aposentadoria
Hipótese de cabimento	• Descumprimento de dever funcional previsto em lei, regulamento ou norma interna que não justifique a imposição de penalidade mais grave; • Violação das proibições contidas no art. 150, incisos I a XI, XVII, XXVII e XXX, se o servidor não for reincidente; • Reincidência da aplicação de advertências pedagógicas.	• Reincidência das faltas punidas com repreensão; ausências imotivadas ao serviço, com potencial prejuízo à eficiência e ao serviço público prestado; • Recusa injustificada à submissão à inspeção médica determinada pela autoridade competente; violação das demais proibições funcionais que não tipifiquem infrações graves com potenciais prejuízos ao serviço público e não se sujeitem à penalidade de demissão	• Crime contra a administração pública; • Abandono de cargo ou função; • Inassiduidade habitual; • Improbidade administrativa; • Conduta escandalosa na repartição; • Insubordinação grave em serviço; • Ofensa física em serviço, a servidor ou a particular, salvo em legítima defesa própria ou de outrem; • Crimes contra a liberdade sexual e crime de corrupção de menores, em serviço ou na repartição; • Aplicação irregular de dinheiro público; • Revelação de segredo do qual se apropriou em razão do cargo; • Lesão aos cofres públicos e dilapidação do	Infrações puníveis com suspensão e demissão	Infrações puníveis com demissão

			patrimônio municipal; • Corrupção ativa ou passiva; • Acumulação ilegal de cargos, empregos ou funções públicas, desde que provada a má-fé do servidor; • Transgressão do disposto nos incisos XII a XVII, XXI, XXV, XVI, XXVI E XXIX do art. 150 desta lei.		
Prazo prescricional	06 meses	02 anos	05 anos	05 anos	05 anos
Processamento	Sindicância	Processo Administrativo Disciplinar Ordinário	Processo Administrativo Disciplinar Sumário para acumulação ilegal de cargos, empregos, funções públicas Processo Administrativo Disciplinar Ordinário para demais hipóteses	Processo Administrativo Disciplinar Ordinário	Processo Administrativo Disciplinar Ordinário
Legitimidade para aplicação	Chefe imediato; Autoridade máxima do órgão; Prefeito Municipal ou Presidente da Câmara;	Autoridade máxima do órgão; Prefeito Municipal ou Presidente da Câmara;	Prefeito Municipal ou Presidente da Câmara;	Prefeito Municipal ou Presidente da Câmara;	Prefeito Municipal ou Presidente da Câmara;

Fonte: produzido pelo autor

A seu turno, nos termos do Decreto nº 3347/19 (UBERABA, 2019), coube à Controladoria Geral do Município de Uberaba a atribuição para exercer as atividades de correição no âmbito do Município de Uberaba.

Por sua vez, a Lei nº 392/2008 (Uberaba, 2008) estabelece os trâmites processuais dos processos disciplinares conduzidos sob forma de Sindicância, Procedimento Sumário e Procedimento Comum.

A figura 01 demonstra o fluxo processual do processo de Sindicância, conforme disposto no art. 203 da Lei nº 392/2008 (Uberaba, 2008).

Figura 01 – Processo de Sindicância



Fonte: elaborado pelo autor

Já a figura 02 demonstra o fluxo processual do Processo Disciplinar Sumário, conforme dispõe o art. 207 da Lei nº 392/2008 (Uberaba,2008).

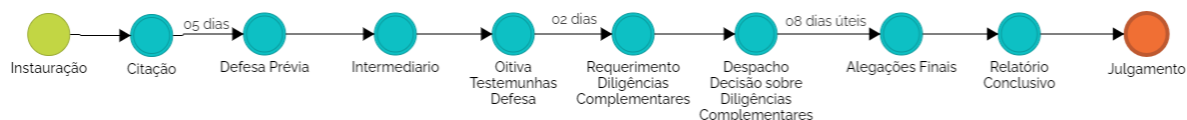
Figura 02 – Processo Disciplinar Sumário



Fonte: elaborado pelo autor

Finalmente, a figura 03 demonstra o fluxo processual do Processo Disciplinar Comum, conforme dispõe o art. 210 da Lei 392/2008 (Uberaba,2008).

Figura 03 – Processo Disciplinar Comum



Fonte: elaborado pelo autor

Em que pese a Lei Complementar nº 392/2008 (UBERABA, 2008) delimitar todo o processo de apuração, instrução, julgamento e sancionamento das infrações disciplinares, não há em seu texto, por outro lado, a inserção de elementos de consensualidade para a resolução das demandas disciplinares, optando o legislador municipal pelo mecanismo tradicional de processamento das infrações disciplinares, pela via da imposição de uma sanção pelo Estado.

3 METODOLOGIA

A pesquisa foi conduzida por meio de uma abordagem descritiva, visando compreender a natureza do Acordo de Não Persecução na esfera disciplinar. Conforme ressalta Gil (2019), a pesquisa descritiva objetiva detalhar características de determinado fenômeno.

A coleta de dados foi predominantemente baseada em documentos, destacando normas e doutrinas relacionadas ao exercício do Direito Administrativo Sancionador, a implementação da consensualidade na Administração Pública e o Acordo de Não Persecução. Para aprofundar a análise, foram considerados acordos análogos, como os de não persecução penal e civil, bem como outras regulamentações sobre o uso de consensualidade em processos disciplinares já utilizadas por outros órgãos da Administração Pública das mais variadas esferas e Poderes da República. De acordo com Lakatos e Marconi (2021), a pesquisa documental é apropriada quando se busca utilizar de diversos tipos de documentos, escritos ou não, como leis, regulamentos e artigos científicos, com o propósito de atender ao problema de pesquisa.

Os procedimentos de coleta de dados consistiram em revisão sistemática da literatura, abrangendo análise de legislação, artigos científicos sobre o tema, pareceres jurídicos e decisões judiciais. Foi adotada uma análise crítica, identificando lacunas, convergências e divergências entre as normativas vigentes.

Assim, a presente pesquisa buscou, com base na análise comparativa entre os instrumentos já existentes, bem como o arcabouço teórico já desenvolvido sobre a utilização de mecanismos consensuais pela Administração Pública, especialmente sob o âmbito do exercício do Poder Disciplinar, verificar a viabilidade de adoção de Acordo de Não Persecução Disciplinar, definir os principais aspectos de um Acordo de Não Persecução, propondo seu escopo de atuação, de maneira a apurar seu âmbito de aplicabilidade, quais as espécies de infrações disciplinares passíveis de utilização de consensualidade, quem são os legitimados a propor a resolução consensual, qual o momento processual adequado para seu estabelecimento, como se dará e quem serão os agentes responsáveis pela fiscalização do acordo, quais as consequências do acordo para o âmbito do controle externo e quais as consequências decorrentes de não cumprimento de seus termos.

Para a melhor compreensão dos dados a serem disponibilizados na presente pesquisa, foram disponibilizados fluxogramas processuais, produzidos por meio da plataforma Heflo, bem como figuras ilustrativas denotando esquemas de resumo de informações, produzidos por meio da plataforma Canva.

O produto técnico final consistiu em uma minuta de norma regulamentadora para o Acordo de Não Persecução na esfera administrativa, contemplando as características evidenciadas na pesquisa e que seja adequada às necessidades do Município de Uberaba.

4 ANÁLISE

4.1 LACUNAS VERIFICADAS E CONTRIBUIÇÕES ESPERADAS

Durante a realização da presente pesquisa, foi possível constatar a existência de consideráveis lacunas a respeito do tema que impactaram, direta ou indiretamente na produção do trabalho.

A primeira e grande lacuna verificada diz respeito à escassez de um referencial teórico específico à temática de Acordo de Não Persecução em sede disciplinar, como já mencionado anteriormente no capítulo destinado à Metodologia.

Em razão da pouca disponibilidade de estudos específicos sobre o tema, foi necessária a construção da pesquisa por meio de comparação com instrumentos consensuais de solução de conflitos sancionatórios já existentes e, conseqüentemente, sobre os estudos já produzidos sobre estes instrumentos, de modo a subsidiar a proposição do modelo de Acordo de Não Persecução aplicável ao Município de Uberaba, inclusive quanto aos fundamentos teóricos aplicáveis.

A segunda lacuna identificada diz respeito à ausência na Legislação Municipal de Uberaba que regulamenta o Estatuto dos Servidores Públicos e, conseqüentemente, os contornos da atividade disciplinar, sobre a possibilidade de consensualidade para a resolução de demandas.

No atual estágio, diante da ausência de uma norma específica sobre a possibilidade de utilização de consensualidade em processos disciplinares, o fundamento para a utilização desta solução dialógica está na utilização da regra geral inscrita no artigo 26 da LINDB (Brasil, 1942).

Porém, ao mesmo tempo em que se constatarem lacunas importantes ao desenvolvimento do tema, também se vislumbrou a possibilidade de importantes contribuições no avanço das discussões teórico-empíricas sobre Acordos de não Persecução Disciplinar em geral, e no uso da consensualidade para solução de conflitos disciplinares no âmbito do Município de Uberaba em particular.

4.2 NATUREZA DO ACORDO DE NÃO PERSECUÇÃO DISCIPLINAR

Feitas as considerações acerca das lacunas evidenciadas durante a pesquisa, o primeiro ponto que merece destaque na análise dos achados diz respeito à natureza do Acordo de Não Persecução Disciplinar.

E neste contexto, é essencial fazer referência ao conceito de Negócio Jurídico Administrativo trazido por Edmir Netto de Araújo (1992, 213), apud Accioli Filho (2022):

O acordo de vontades do qual participa a Administração, a qual, não abdicando da potestade pública de que é detentora, celebra com o particular determinados pactos, objetivando o interesse público; ou o acordo de vontades entre entidades da própria Administração, em qualquer de suas esferas, objetivando a consecução de fins comuns a essas entidades, de personalidades jurídicas próprias.

Desse modo, levando-se em consideração a importante conceituação acima, não restam dúvidas de que o Acordo de Não Persecução Disciplinar detém a natureza jurídica de negócio jurídico administrativo, uma vez que nele, em busca de uma solução mais harmoniosa ao processo disciplinar, a Administração Pública abre mão da possibilidade de impor uma decisão unilateral, por meio da aplicação de eventual sanção administrativa, para que seja aplicada uma solução obtida pelo diálogo entre a Administração Pública e o interessado, a quem se imputa a prática de ato tipificado como infração disciplinar.

Ainda a respeito da natureza do ANPD, merece destaque final sua colocação frente ao sistema multiportas de resolução de conflitos, tal como proposto por Sales e De Souza (2011) que, ao debruçarem sobre o problema da multiplicidade de conflitos postos à apreciação do Poder Judiciário e a necessidade de maior eficiência e eficácia em seu deslinde, propõem a adoção de um modelo inspirado no sistema norte americano de resolução de conflitos, que apresente variadas formas resolutivas de demandas postas ao Poder Judiciário, devidamente adequadas à própria natureza da demanda, oferecendo-lhe melhores e mais eficazes formas de solução, que não demandem, necessariamente, a imposição de uma ordem estatal, consubstanciada no provimento jurisdicional.

A esse sistema, em livre tradução ao nome dado nos Estados Unidos da América, Sales e De Souza (2011) denominaram sistema multiportas, segundo o qual seriam disponibilizados diversos mecanismos de resolução dos conflitos gerados na sociedade, outrora realizados somente pelo Poder Judiciário, por meio de processos e profissionais adequados a cada situação, sem a necessidade de ser encaminhado à decisão judicial.

No âmbito do Poder Judiciário brasileiro, este sistema ganhou destaque por meio da Resolução 125/2010 do Conselho Nacional de Justiça (Brasil, 2010), que dispõe sobre a Política

Judiciária Nacional de tratamento adequado dos conflitos de interesses no âmbito do Poder Judiciário. Esta Resolução define, no fomento do Poder Judiciário, a resolutividade de conflitos por meio de instrumentos alternativos.

Analisando as características do proposto Acordo de Não Persecução Disciplinar, verifica-se que é nítida sua inserção em um macrossistema multiportas de resolução de conflitos que extrapola o âmbito de atuação do Poder Judiciário.

Isso porque, embora o Poder Judiciário tenha como função essencial a resolutividade de conflitos sociais, isso não lhe é atividade exclusiva, já que outros Poderes da República também atuam na resolução de conflitos, como no caso, os conflitos disciplinares, tratados no presente estudo.

E nesse mesmo contexto, pode-se vislumbrar inúmeros outros instrumentos alternativos de resolução de conflitos no âmbito das relações sociais em substituição à imposição de uma decisão estatal como, por exemplo, processos de mediação e arbitragem, bem como os Termos de Ajustamento de Condutas e Recomendações expedidas em processos alheios à atuação do Poder Judiciário.

4.3 PRINCÍPIOS DO ACORDO DE NÃO PERSECUÇÃO DISCIPLINAR

Com a evolução dos sistemas jurídicos, intensificou-se o estudo sobre o papel dos princípios de Direito nesses sistemas e seu alcance. Isso porque, conforme Ohweiler (2015), os princípios assumiram um papel central na própria estruturação e funcionamento destes sistemas. Neste sentido, o autor sustenta que além do papel meramente interpretativo, os princípios também se manifestam como garantia de coerência e integridade dos sistemas jurídicos.

Não obstante, é possível verificar a importância dada aos princípios enquanto balizas estruturadoras de um sistema jurídico, à medida em que se vê que a própria Constituição Federal de 1988 (Brasil, 1988), ao traçar os contornos da Administração Pública nacional, o fez especialmente por meio de princípios.

Mais que isso, a Carta Magna ressaltou a obrigatoriedade da observância dos princípios quando do exercício da atividade administrativa estatal, como os princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade, eficiência e supremacia do interesse público.

Dentro do microssistema de Direito Administrativo Sancionador também não é diferente. Medina Osório (2023), ao iniciar o estudo sobre esse tema, inicia fazendo um