

apanhado dos princípios jurídicos de maior relevância para a estruturação deste ramo do Direito. Entre os princípios elencados pelo autor, estão o devido processo legal, proporcionalidade, legalidade e tipicidade.

Nesse sentido, uma vez que o presente trabalho tem como finalidade promover aprofundamento nos estudos sobre o Acordo de Não Persecução em sede administrativo-disciplinar, inclusive com a finalidade de subsidiar a construção de norma sobre o tema, a análise sobre os princípios aplicáveis ao Acordo de Não Persecução disciplinar se reveste de muita relevância.

Marrara (2024), ao dissertar sobre os acordos a serem firmados pela Administração Pública com fulcro no artigo 26 da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (Brasil, 1942), explicita alguns requisitos formais e materiais para seu estabelecimento. Estes requisitos, frise-se, também guardam estrita correlação a princípios jurídicos. Neste sentido, é possível concentrá-los no seguinte quadro:

QUADRO 03 – Correlação entre princípios e requisitos para celebração de instrumento consensual com fundamento no artigo 26 da LINDB

Requisito	Princípios correlacionados
Observar a juridicidade	Princípio da legalidade Princípio do devido processo
Presença de relevante interesse geral	Princípio da motivação Princípio da Supremacia do interesse público
Busca da solução equânime, eficiente e compatível com interesse geral	Princípio da Consensualidade Princípio da Eficiência Princípio da Proporcionalidade Princípio da Supremacia do interesse público
Conferir desoneração permanente de dever ou condicionamento de direito reconhecidos por orientação geral	Princípio da supremacia do Interesse Público Princípio da Eficiência
O compromisso deverá conter as obrigações de cada parte, com os respectivos “prazos para seu cumprimento”	Princípio da Consensualidade Princípio da Proporcionalidade Princípio da Adequação Princípio da Proporcionalidade
O compromisso deverá conter as sanções em caso de descumprimento.	Princípio da Proporcionalidade

Fonte: elaborado pelo Autor

Estes princípios, por sua vez, são fundamentais para avançar na construção da proposta de Acordo de Não Persecução Disciplinar ao Município de Uberaba.

Desse modo, feitas essas considerações, é necessário discorrer sobre como alguns desses princípios integram a proposta de Acordo de Não Persecução Disciplinar e seus papéis enquanto elementos integradores do instrumento consensual em questão.

4.3.1 Princípio da legalidade

A Constituição Federal (Brasil, 1988), ao estabelecer os princípios norteadores da atividade administrativa estabeleceu, expressamente, o princípio da legalidade como de observância obrigatória.

Esse princípio, na clássica lição de Di Pietro (2024), a legalidade é, ao mesmo tempo, instrumento de definição e de controle das ações da Administração Pública, na medida em que veda a atuação da máquina estatal fora das balizas legais.

A observância a este princípio é essencial à proposta de instituição de Acordo de Não Persecução Disciplinar ao Município de Uberaba.

Em primeiro plano, cumpre relembrar que a Lei de Introdução às Normas de Direito Brasileiro (Brasil, 1942) já prevê, em seu artigo 26, a possibilidade de a Administração Pública lançar mão de utilizar de instrumentos consensuais, ainda que não se encontrem previsões específicas sobre o tema.

Vale dizer, portanto, que a norma do art. 26 da LINDB é diretriz geral, sendo necessárias normas específicas para regulamentar os principais pontos destes instrumentos consensuais, dentre os quais está o Acordo de Não Persecução Disciplinar, de modo a delimitar suas características e finalidades, apartando-o da cláusula genérica de compromissos consensuais firmados pela Administração Pública.

Na mesma senda, Camila Rocha Cunha Viana, apud Marrara (2024, p. 21) denota que:

Edição de normas complementares pelos entes federativos para a regulamentação de fluxos, competências e parâmetros para a celebração desses acordos, de modo a estabelecer critérios uniformes de utilização do instrumento consensual na esfera administrativa. [...] Ao fim e ao cabo, essa procedimentalização tem por objetivo resguardar a impessoalidade e a segurança jurídica, proporcionando um ambiente favorável à negociação pelos próprios agentes públicos, receosos de transacionar com particulares e fornecer soluções individualizadas.

Nesse contexto, o princípio da legalidade servirá, em um primeiro momento, como delineador do instrumento, explicitando suas nuances.

A partir de então, passa a atuar com outras características, ora integradoras, na medida em que conduzirá a forma de aplicação do ANPD, ora de controle, ao passo que determinará à Administração Pública de Uberaba a forma como deverá atuar dentro desse processo. E essa segunda característica, aliás, manterá estrito diálogo com outros princípios de observância obrigatória no ANPD, especialmente o princípio do devido processo legal, que será especificamente abordado mais à frente.

É que, ainda que o ANPD se encontre no contexto de aplicação de solução consensual a processos disciplinares, ainda assim se está diante de circunstância inserida no contexto do Direito Administrativo Sancionador.

E nessa esteira, Medina Osório (2023) corrobora a importância do princípio da legalidade como instrumento de controle do arbítrio do Estado, regulamentando aspectos materiais e processuais de uma seara tão delicada quanto o exercício do Poder Disciplinar da Administração Pública.

4.3.2 Princípio da Eficiência

A eficiência, sem dúvidas, é uma das principais características buscadas pela adoção de instrumentos consensuais em processos sancionatórios, e com a proposta de ANPD ao Município de Uberaba, não poderia ser diferente.

Também inserida no rol de princípios gerais da Administração Pública, estampado expressamente no artigo 37 da Constituição Federal (Brasil, 1988), a eficiência se desdobra em várias facetas.

Retomando o breve histórico traçado por Di Pietro (2024), o princípio da eficiência foi inserido no texto constitucional com a finalidade de estabelecer um novo paradigma à própria Administração Pública, como forma de determinar que os serviços públicos sejam prestados da melhor maneira possível, em busca dos melhores resultados.

Além disso, continua Di Pietro (2024), este princípio se impõe tanto à medida da melhoria dos serviços, como da otimização da Administração Pública. Essa otimização, por sua vez, não fica restrita à estrutura de seus órgãos, mas de forma a atingir, como um todo, as ações desenvolvidas, incluindo, aqui, os próprios processos em que a Administração Pública seja parte.

O ANPD, a seu turno, vem ao encontro deste mandado de otimização, sendo certo que a eficiência se torna um dos principais sustentáculos e, ao mesmo tempo, objetivos de sua existência.

Primeiramente porque, por meio do princípio da eficiência, como já mencionado na presente pesquisa, busca-se a otimização do processo disciplinar do Poder Executivo Municipal de Uberaba, à medida em que, se adotado no caso concreto, ocorrerá uma abreviação no processo disciplinar integral, com a substituição de fases pela aplicação das condicionantes incluídas no ANPD.

Nesse sentido, o ANPD atua como um importante instrumento para desafogar os órgãos julgadores administrativos. Ao reduzir o número de processos disciplinares que chegam a essas instâncias, o acordo permite que os órgãos julgadores se concentrem em casos mais graves, complexos ou que não se enquadrem nos requisitos para a celebração do ANPD. Esse foco em casos mais relevantes se traduz em um julgamento administrativo mais célere, justo e eficiente, otimizando o uso dos recursos públicos e fortalecendo a credibilidade do sistema disciplinar.

De igual sorte, vislumbra-se a possibilidade de melhoria na eficiência da própria função preventiva do Poder Disciplinar, já que, quando implementado o ANPD, será nítida a percepção da efetividade da atividade disciplinar, face à pronta exequibilidade das condições estabelecidas.

Aliás, sobre esse ponto, convém ressaltar o posicionamento de Cabral (2023, p. 30-31) que, ao fazer comentários sobre a eficiência do Acordo de Não Persecução Penal, discorre:

A resposta célere e não privativa de liberdade, às vezes poucos dias depois dos fatos, pode significar o freio de arrumação necessário para colocar nos trilhos a vida de quem envolveu-se na prática de crimes pela primeira vez.

Um acordo tempestivo e adequado reforça a ideia de credibilidade e efetividade do sistema, o que torna fácil o fortalecimento dos vínculos de confiança entre os cidadãos e o Estado, incentivando a busca de justiça, dentro da legalidade e do sistema penal. Não há incentivo maior para que as pessoas possam confiar no Estado e em suas normas do que uma atuação efetiva e proporcional

Na mesma linha, o estabelecimento do ANPD no âmbito disciplinar do Município de Uberaba também denota outra possível consequência de otimização do sistema, vinculada à redução da judicialização dos processos disciplinares.

Isso porque, uma vez que o estabelecimento do ANPD resulta da conjunção da livre vontade das partes e que as condições nele inseridas também se deram sob o crivo da consensualidade, não subsiste, em princípio, justa causa para o acionamento do Poder Judiciário para discutir sobre a questão disciplinar posta.

Do mesmo modo, é possível inferir que a observância ao princípio da eficiência também se concretiza ao passo em que se traduz em uma rápida resposta ao administrado. A possibilidade de celeridade do processo proporcionada pelo ANPD garantirá que o servidor tenha uma resposta rápida sobre sua situação, sem a necessidade de aguardar longos prazos por uma decisão final e unilateral da Administração Pública.

Essa agilidade, por certo, contribuirá para a segurança jurídica e para a redução da ansiedade e incerteza do servidor durante o processo, especialmente porque, no processo de estabelecimento do ANPD, o interessado terá participação ativa, com pleno e pronto conhecimento das consequências decorrentes do estabelecimento do acordo.

Aliás, ao discorrer sobre o princípio da eficiência administrativa e a consensualidade, Palma (2015) também faz observações sobre os resultados esperados quando da adoção de instrumentos consensuais pela Administração Pública. Nesse sentido, destaca a possibilidade de cumprimento de condições mais proporcionais do que a reprimenda prevista em lei, bem como na redução dos índices de judicialização dos processos disciplinares.

Fernandes Júnior (2021) ao analisar os resultados da implementação de instrumentos consensuais no âmbito da defesa do patrimônio público, notadamente o ANPC, aponta sua eficaz contribuição para a celeridade na resolução de demandas, além da diminuição da judicialização destas questões, contribuindo para o aprimoramento do sistema de resolução de demandas.

Não resta dúvida, portanto, que o princípio da eficiência ganha especial importância na regulamentação do ANPD para o Município de Uberaba, constituindo-se de princípio informador e, ao mesmo tempo, integrador deste sistema.

4.3.3 Princípio da Consensualidade

A evolução do pensamento sobre o papel do administrado tem alterado significativamente os paradigmas relacionados ao Direito Administrativo, de modo a conferir, conforme Gonçalves (2003) maiores contornos democráticos à atuação da Administração Pública.

Como aponta o autor, esta modificação implica na maior participação dos particulares nos processos decisórios frente à Administração Pública, especialmente por meio de instrumentos que proporcionem a busca pelo consenso.

Neste particular, exsurge-se o princípio da consensualidade, de modo a garantir a contraposição de pontos de vista sobre determinada questão em prol de uma solução equânime dos conflitos.

Ao se falar em Acordo de Não Persecução Disciplinar, como amplamente exposto, estamos tratando diretamente do uso da consensualidade entre interessado e Administração Pública como forma de substituir a ação unilateral da segunda que, apesar de ser o caminho tradicional no ordenamento jurídico brasileiro, muitas vezes não alcançará resultados mais eficientes do que aqueles que seriam possíveis mediante a construção conjunta da solução com a parte interessada.

Esse princípio da consensualidade, por sua vez, implica na introdução de constante diálogo entre o interessado e Administração Pública para a solução do conflito.

Na proposta de Acordo de Não Persecução Disciplinar à Administração Pública de Uberaba não poderia ser diferente, uma vez que a sua consolidação depende, em grande parte, da construção conjunta pelas partes de um caminho alternativo à resolução do conflito.

Deste modo, a consensualidade não é apenas a característica essencial do ANPD, mas assume o papel de verdadeiro princípio integrador do instrumento, na medida em que durante sua vigência, devem ser observadas, sempre que possível, as ponderações obtidas por meio do diálogo e consenso entre interessado e Administração Pública, buscando o total adimplemento do acordo firmado.

4.3.4 Princípio da Supremacia do Interesse Público

O princípio da supremacia do interesse público, como bem ensina Di Pietro (2024) determina que a Administração Pública deve sempre buscar o atendimento do interesse da coletividade. Neste diapasão, arremata a autora que a supremacia do interesse público estabelece que diante do conflito entre o interesse privado e o interesse da coletividade este prevalecerá sobre aquele. Trata-se de um dos grandes fundamentos do próprio Direito Administrativo, constitucionalmente reconhecido.

O ANPD, enquanto instrumento posto à Administração Pública para a solução alternativa de conflitos disciplinares também está sujeito a esse princípio, de modo que, em todas as fases do processo o interesse público deverá servir como norte as ações a serem empreendidas.

Di Pietro (2024) também destaca que do princípio da supremacia do interesse público decorre diretamente outro importante princípio a ser analisado no contexto de formulação da base principiológica aplicável ao ANPD: o princípio da indisponibilidade do interesse público.

Sobre este princípio, Di Pietro (2024) explica que, uma vez que à Administração Pública é conferida a guarda e zelo pelo atendimento dos interesses públicos, deles não se pode dispor, sob pena de grave ilegalidade.

No entanto, ao nos depararmos com instrumentos de resolução de conflitos pautados na consensualidade, como no caso do proposto ANPD, questiona-se se o interesse público não estaria sendo renunciado em prol do interesse privado.

Palma (2015), ao tecer comentários acerca do princípio da supremacia do interesse público em hipóteses de acordos bilaterais firmados pela Administração Pública destaca que, em verdade, a celebração do acordo pode ser considerado o próprio interesse público, na medida em que proporcionará maiores vantagens à coletividade de o que o tradicional transcurso do processo disciplinar.

Sobre esta temática, Palma (2015) ressalta que a utilização de consensualidade para a substituição de atuação unilateral da Administração Pública, em verdade, representaria não apenas uma forma de ação da Administração Pública, rechaçando a hipótese de sua inércia deliberada, ao mesmo tempo em que denota a atenção ao próprio interesse público, porém alcançado de outra forma.

Em verdade, analisando o ANPD sob o prisma do interesse público, temos que não ocorre uma renúncia ou mesmo mitigação do mesmo, tendo em vista que o interesse público concernente ao processo disciplinar consiste na correição administrativa, que poderá ser alcançada quando por meio das conduções apresentadas no acordo.

Mais que isso, o estabelecimento do acordo também implica em ganho de eficiência desta atividade correicional, nos termos já anteriormente percorridos, o que também se traduz no atendimento ao interesse público.

É importante ressaltar que no âmbito do ANPD, mesmo em se tratando de um instrumento pautado no diálogo e na ponderação de interesses da administração pública e do particular interessado, o interesse público, ainda assim, deverá prevalecer.

E esse contexto em que os interesses da coletividade se sobrepõem ao interesse particular é decisivo para estabelecer que o ANPD não deve se constituir em um direito subjetivo do interessado.

Ou seja, mesmo que satisfaça os requisitos exigidos pela norma instituidora do ANPD, caberá à Administração Pública, no uso de sua discricionariedade administrativa, ponderar sobre a presença do interesse público para o estabelecimento do acordo no caso concreto. Esta decisão sobre o não estabelecimento do ANPD, por sua vez, deverá ser motivada, especialmente para fins de controle quanto a possíveis desvios, notadamente ao princípio da impessoalidade.

A decisão, contudo, não será passível de recurso, uma vez que a avaliação sobre o atendimento ou não do interesse público cabe, unicamente, à Administração Pública.

E dessa constatação sobre ser ou não um direito subjetivo do interessado, surge um novo questionamento: poderá ele solicitar à Administração Pública a propositura de ANPD?

Quanto a esse questionamento, não se vislumbra maiores óbices ao interessado em solicitar à Administração Pública o estabelecimento do ANPD, tendo em vista o processo dialógico inerente à consensualidade que fundamenta o instituto, bem como ao direito de petição garantido constitucionalmente, que também se faz presente nos processos administrativos.

Esta solicitação, frise-se, deverá ser feita pelo interessado ao órgão responsável pelo estabelecimento do ANPD, observado o prazo máximo permitido para que o acordo seja firmado no processo disciplinar conforme a proposta de minuta de regulamentação do ANPD para a Administração Pública Municipal de Uberaba.

Do mesmo modo, durante o processo de estabelecimento do ANPD e de seu cumprimento, ainda que necessária a observância ao princípio da consensualidade, como anteriormente mencionado, não se pode deixar de lado o interesse público, que deverá nortear as ações da Administração Pública, seja na confecção da proposta do ANPD, seja na ponderação sobre as conduções a serem pactuadas, de modo a evitar que haja a sobreposição do interesse particular sobre o público.

4.3.5 Princípio do Devido Processo Legal

O princípio do devido processo legal está inscrito na Constituição Federal de 1988 (Brasil, 1988) como um dos alicerces de todo o sistema jurídico pátrio, já que se traduz como um limitador Poder Estatal.

Em rasas linhas, por este princípio, nenhum processo ou procedimento, judicial ou administrativo, poderá se desenvolver sem que haja a estrita observância das regras e princípios que eles regulamentam.

Deste princípio decorrem vários outros princípios e garantias, como a obrigatoriedade de oitiva das partes em um processo; o de informar às partes para que possam se manifestar nos processos; o de utilizar amplo acervo probatório permitido para sustentar um posicionamento afirmado em processo; o da busca por um processo justo; etc.

No Direito Administrativo Sancionador, tal como aponta Osório (2023), o princípio do devido processo legal abarca uma série de direitos ao administrado, como o da notificação da infração; notificação da sanção; identidade do acusador e julgador; qual é a norma violada; identificar os funcionários públicos a serviço da administração pública onde tramita o processo sancionador; conhecer o estágio da tramitação do processo sancionador, obter cópias de

documentos e informações inerentes ao processo; ter assistência de um advogado; formular alegações e produzir provas, dentre outros.

Fazendo-se uma análise do princípio do devido processo legal sob o prisma do acordo de não persecução disciplinar, verifica-se que tais ideias se mostram indissociáveis, e o indicado princípio configura um elemento fundante do instrumento proposto.

Primeiramente, para que se possa falar em estabelecimento de acordo de não persecução disciplinar, é necessário que haja um processo disciplinar (em sentido amplo) devidamente instaurado, seguindo as normas que regulamentam esta atividade estatal.

E neste processo é importante que tenham sido verificados elementos mínimos que denotem a ocorrência de uma infração disciplinar (materialidade) e indícios que indiquem seu possível autor para que se estabeleça um acordo de não persecução disciplinar.

E aqui percebe-se uma das manifestações do devido processo legal à medida em que o acusado deverá ter respeitadas todas suas garantias processuais necessárias como, por exemplo, a ciência sobre a infração que lhe é atribuída e a possibilidade de contraditá-la, bem como possibilidade de apresentar elementos que afastem a autoria do fato investigado ou mesmo sua materialidade.

Há aqui, portanto, a intensa presença do devido processo legal na medida em que garante a parte interessada a necessária ciência sobre os fatos e a possibilidade de apresentar alegações, instruída com elementos probatórios.

Do mesmo modo, o princípio do devido processo legal também se faz presente à medida em que é necessário que autoridade investigante ou julgadora seja previamente definida em norma específica, a fim de evitar processos de exceção. Mais que isso, em se tratando de Acordo de Não Persecução Disciplinar é necessário que tanto a autoridade instauradora do processo disciplinar, quanto a autoridade com atribuições à propositura estabelecimento do ANPD estejam previamente definidas em lei.

Do mesmo modo, deve ser possibilitado ao interessado se manifestar no processo do acordo de não persecução disciplinar sempre que necessário, para apresentar suas razões ou mesmo justificativas, especialmente quanto ao cumprimento das condições consensualmente estabelecidas.

Não obstante, deve todo o processo estar devida e previamente normatizado e seu transcurso deverá seguir estritamente as balizas dispostas nesta regulamentação, ou seja, desde a fase de propositura do ANPD até seu encerramento, a Administração Pública deverá garantir a fiel obediência à norma que o regulamentou, de modo a buscar um processo legal e justo.

Portanto, o princípio do devido processo legal se mostra como elemento fundante do acordo de não persecução disciplinar, irradiando seus efeitos sobre todo o processo, de modo a conferir-lhe a legalidade e legitimidade nos parâmetros do Estado Democrático de Direito.

4.3.6 Princípios da Proporcionalidade e Razoabilidade

Di Pietro (2024), ao tratar sobre os princípios inerentes ao Direito Administrativo aponta que a proporcionalidade e razoabilidade são mais um importante instrumento de controle sobre a discricionariedade administrativa, a fim de se evitar eventuais abusos quando do exercício, pela Administração Pública, da escolha de suas ações no caso concreto, quando a lei lhe conferir uma margem de liberdade de atuação.

Ressalta a autora que se trata de uma relação entre os meios utilizados e a finalidade que se pretende alcançar, que deverá tomar como paradigma os padrões aplicados pela sociedade naquele período do tempo, de modo a proibir a imposição de medidas em gravidade maior do que a necessária para o atendimento do interesse público.

Neste sentido, transpondo o conceito da razoabilidade e proporcionalidade à proposta estudada na presente pesquisa, não se pode admitir que uma condição estabelecida no ANPD seja mais gravosa do que a própria sanção disciplinar prevista em lei, sob pena de conferir à parte um ônus muito mais gravoso do que teria por meio da imposição unilateral da vontade da Administração Pública.

De igual sorte, o prazo de prova e o prazo para se firmar um Novo Acordo de não persecução disciplinar também devem ser razoáveis e proporcionais, nunca sendo superiores ao próprio prazo prescricional da pretensão punitiva-disciplinar.

A determinação destes limites atua, ainda, sobre a própria eficiência do instrumento consensual, uma vez que, em se negando a proporcionalidade e razoabilidade na aplicação prática do ANPD, ocorreria o nítido desincentivo ao seu uso por parte dos servidores interessados, que prefeririam o curso do processo administrativo disciplinar tradicional que, caso julgado procedente, lhe acarretaria a imposição de sanção mais branda do que as condições alternativas e substitutivas do acordo.

Ainda sobre o aspecto da proporcionalidade e razoabilidade, é importante a previsão de que as condições já cumpridas deverão, de algum modo, influírem na decisão final da administração pública em caso de retomada do processo disciplinar em decorrência ao inadimplemento total das condições estabelecidas no ANPD.

Visa-se aqui evitar uma dupla punição ao agente por um mesmo fato, circunstância essa abominada pelo sistema jurídico pátrio. Deste modo, é proporcional e razoável a previsão de uma atenuação das consequências processuais ao interessado que vier a, de algum modo, a adimplir em parte as condições acordadas no ANPD anteriormente firmado.

Deste modo, a proporcionalidade e razoabilidade devem se fazer presentes em todas as fases do ANPD que exijam a atuação discricionária da Administração Pública, a fim de evitar excessos, a quebra dos padrões socialmente aceitos e, conseqüentemente, ao descrédito da utilização do instrumento consensual.

4.3.7 Princípio da Adequação

O princípio da adequação também deve ser informador do acordo de não persecução disciplinar de modo a garantir especialmente que as condições estabelecidas guardem uma correlação com as finalidades do acordo, ao mesmo tempo que preserve as razões do poder disciplinar.

Tomando por paradigma as lições de Di Pietro (2024) sobre o princípio da proporcionalidade e razoabilidade comentados anteriormente, conclui-se que o princípio da adequação também se mostra como um limitador à atuação discricionária da Administração Pública e, conseqüentemente, possibilita o estabelecimento de melhores controles sobre sua atuação. E, neste diapasão, muito embora a adequação seja estudada como ínsita ao princípio da proporcionalidade e razoabilidade, para fins da presente pesquisa, se mostrou interessante desmembrá-lo para uma análise mais pormenorizada.

Feitas essas considerações, não se admite que no estabelecimento de um Acordo de Não Persecução Disciplinar sejam previstas condições que não guardem correspondência com as finalidades deste instrumento como, por exemplo, o estabelecimento de condições que atentem contra a eficácia do processo ou que subjuguem a consensualidade.

Do mesmo modo, também não se pode admitir o estabelecimento de condições que não estejam em sincronia com os fatos que originaram um processo disciplinar como, por exemplo, a isenção de ressarcimento ao dano provocado ao erário público quando se tratar de uma infração disciplinar em que se verifique justamente a ocorrência deste dano.

Assim, o princípio da adequação também permeará o ANPD, servindo como guia à atuação da Administração Pública quando da proposta e estabelecimento das condições a serem

implementadas em substituição à imposição da sanção disciplinar, de modo a resguardar a relação de congruência entre estas condições e as peculiaridades do caso concreto.

4.3.8 Princípio da Motivação

O princípio da motivação ganhou robustez diante das modificações ocorridas na Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (Brasil, 1942), que passou a exigir que todas as decisões da Administração Pública exponham as justificativas para a adoção de uma decisão em face das demais possibilidades eventualmente vislumbradas no caso concreto.

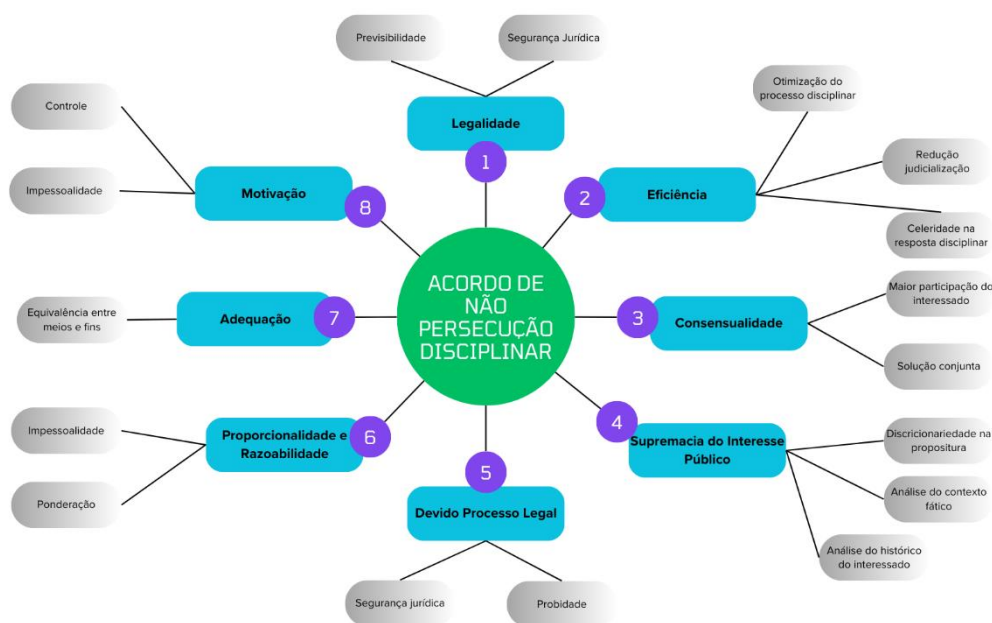
Di Pietro (2024) aponta, ainda, que muito além de indicar os fatos e fundamentos de uma atuação da Administração Pública, a motivação é o elemento essencial para verificar sua real intenção com tal ação, em especial quanto ao efetivo cumprimento do interesse público. Funciona, portanto, como um importante elemento de controle das ações da Administração Pública quando do exercício de sua discricionariedade.

Quando da instrução do Acordo de Não Persecução Disciplinar, a Administração Pública, sempre que chamada a tomar alguma decisão, deverá fazê-lo motivadamente, expondo as razões de fato e de direito que conduziram àquela manifestação, de modo a permitir o controle sobre estes atos.

E esta obrigatoriedade quanto à motivação ganha atenção especial nos momentos de análise quanto à possibilidade e pertinência ou não da adoção do instrumento consensual no caso concreto, ou mesmo quando da verificação sobre eventuais justificativas apresentadas pelo interessado na ocasião de descumprimento do ANPD.

Em resumo, podemos ilustrar os princípios informadores do Acordo de não Persecução Disciplinar, conforme a figura 04.

Figura 04 – Resumo gráfico dos princípios relativos ao Acordo de Não Persecução Disciplinar



Fonte: elaborado pelo Autor

4.4 CARACTERÍSTICAS CONSTITUTIVAS DO ANPD

Feitas as considerações anteriores acerca dos princípios, tem-se como premente a estipulação de um instrumento normativo específico a disciplinar o Acordo de Não Persecução Disciplinar no âmbito da Administração Pública de Uberaba.

Este instrumento normativo, por sua vez, deverá apresentar as características essenciais da proposta, já que, tomando as lições de Marrara (2024), esta regulamentação irá conferir maior segurança jurídica ao estabelecimento destes Acordos.

Desse modo, ao analisar as normativas referentes a acordos de não persecução Penal e Cível, bem como dos Acordos de Não Persecução Disciplinares já regulamentados em órgãos da Administração Pública das mais distintas esferas e Poderes da República, exsurtem-se as seguintes características que também devem ser percorridas na norma de regulamentação do Acordo de Não Persecução Disciplinar da Administração Pública de Uberaba:

- Hipóteses de cabimento
- Fase processual de cabimento
- Legitimidade
- Requisitos Objetivos
- Requisitos Subjetivos
- Condições obrigatórias
- Prazo de prova

- Consequências do ANPD
- Fiscalização do ANPD

Graficamente, estas características podem ser representadas conforme a figura 05.

Figura 05 – Características essenciais do Acordo de Não Persecução Disciplinar



Fonte: elaborado pelo Autor

4.4.1 Hipóteses de cabimento

Hipóteses de cabimento são as circunstâncias fáticas que devem se fazer presentes para que o Acordo de Não Persecução Disciplinar possa ser firmado. Vale dizer que se trata da observância, no caso concreto, de alguns pressupostos previamente definidos na norma que institui o Acordo de Não Persecução e sem os quais não subsiste a possibilidade de estabelecimento do acordo.

Estes pressupostos, por sua vez, devem estar relacionados ao fato praticado, não se confundindo com as circunstâncias inerentes ao agente, que serão melhor tratadas nos requisitos subjetivos para o estabelecimento do ANPD.

Ao se fazer a análise do artigo 28-A do Código de Processo Penal (Brasil, 1941), que regulamenta o Acordo de Não Persecução Penal, verificamos sua hipótese de cabimento

dependerá da conjunção de dois fatores: infração cometida sem violência ou grave ameaça à pessoa e cuja pena mínima seja inferior a 04 anos.

É importante observar que a norma que instituiu o ANPP estipula, ainda, um terceiro fator, qual seja, que o agente tenha confessado a prática da infração penal. No entanto, muito embora se faça presente no texto normativo, a questão é palco de grande discussão no Poder Judiciário, que já se manifestou no sentido de reconhecer que a inexistência de confissão pelo agente não obsta a apresentação de ANPP, conforme HC nº 657165-RJ e HC nº 756.907/SP.

A partir da presença dos dois fatores anteriormente mencionados, o Ministério Público, sujeito legitimado a propor ANPP, deverá fazer uma inflexão sobre a proporcionalidade e adequação da medida, no sentido de identificar se o estabelecimento do ANPP no caso concreto se mostra medida suficiente a atingir a finalidade de prevenção do crime, ao mesmo tempo em que também proporciona a devida retribuição ao fato cometido.

Somente após esta análise, e constatando sua viabilidade, poderá ser proposto o ANPP.

Já o Acordo de Não Persecução Civil, delimitado pela Lei 8429/92 (Brasil, 1992), faz um raciocínio reverso frente ao ANPP, de modo que se volta mais às consequências de seu estabelecimento do que às hipóteses de cabimento em si.

Isso porque não estabelece uma limitação sobre as circunstâncias fático-jurídicas que se mostrarem presentes no caso concreto. Conforme se depreende do artigo 17-A da mencionada Lei, o Acordo de Não Persecução Civil é aplicável a qualquer espécie de ato de improbidade administrativa regulamentado por aquele diploma legal (Brasil, 1992).

Neste caso, caberá ao legitimado, tal como no ANPP, fazer uma ponderação sobre a celebração deste acordo, especialmente balizada pela proporcionalidade.

E esta ponderação deverá tomar como principal paradigma a possibilidade de ressarcimento integral do dano provocado ou a reversão, em favor da pessoa jurídica lesada, da vantagem indevida obtida pelo agente.

Não se pode afastar, ainda, que, ainda sob o prisma da proporcionalidade, como bem ressalta Martins Júnior (2024), o órgão legitimado deverá perquirir sobre a utilidade do estabelecimento do ANPP frente ao interesse público, especialmente considerando a natureza, gravidade e reprovação da conduta.

As hipóteses de cabimento de Acordos de Não Persecução Penal e Civil, conforme as normas que os instituíram, podem ser expostas no quadro 04.

Quadro 04 – Hipóteses de Cabimento em Acordos de Não Persecução Penal e Civil

Acordo de Não Persecução Penal	Acordo de Não Persecução Civil
Art. 28-A do Decreto-Lei 2.848/40 (Código de Processo Penal), com a redação dada pela Lei 13.964/2019	Art. 17-B da Lei 8.429/92 (Lei de Improbidade Administrativa), com a redação dada pela Lei 14.230/2021
Confissão da prática da infração penal ²	Não foi delimitada hipóteses de cabimento específicas, de modo que poderá incidir sobre qualquer ato de improbidade administrativa definido pela Lei 8429/92
Infração sem violência ou grave ameaça	
Pena mínima inferior a 04 anos	

Fonte: Elaborado pelo Autor

No âmbito dos Ministérios Públicos Estaduais que já implementaram internamente o Acordo de Não Persecução Disciplinar ou instrumento congênere, verificou-se o cenário no quadro 05.

Quadro 05 – Hipóteses de Cabimento em Acordos de Não Persecução disciplinar por Ministérios Públicos Estaduais que já regulamentaram o instrumento

Instituição	Nome do instrumento	Norma regulamentadora	Âmbito de incidência: infrações
MPAL	Acordo de Não Persecução Disciplinar	Ato Normativo CGMP/AL 01/2024	infrações de menor gravidade (Advertência ou censura)
MPAP	Acordo de Não Persecução Disciplinar	Resolução 001/2022-CPJ	qualquer infração
MPRJ	Acordo de Não Persecução Disciplinar	Resolução CPGJ 2539/2023	infrações de menor gravidade (Advertência ou repreensão)
MPRS	Acordo de Não Persecução Disciplinar	Provimento 51/2021 – PGJ	infrações de menor gravidade (Advertência, multa ou censura)
MPSP	Acordo de Resolução de Conflito Disciplinar	Resolução 1.356/2021 do Colégio de Procuradores de Justiça	infrações de menor gravidade (Advertência ou censura)
MPMA	Acordo de Não Persecução Disciplinar	ATOREG-CGMP-12021	infrações de menor gravidade (Advertência ou censura)
MPRR	Acordo de Não Persecução Disciplinar	PORTARIA CGMP N° 42/2021	infrações de menor gravidade (Advertência ou censura)

Fonte: elaborado pelo autor

Percebe-se que, na grande maioria dos regulamentos que disciplina acordos de não persecução disciplinar nos Ministérios Públicos Estaduais que implementaram este

² O texto do Art. 28-A do Código de Processo Penal estabelece a confissão como um dos requisitos a se verificar a hipótese de cabimento. Contudo, o Poder Judiciário se pronunciou no sentido de cabimento do ANPP mesmo que o agente não confesse a prática da infração penal.

instrumento, as hipóteses de cabimento tomam paradigma bastante semelhante ao Acordo de Não Persecução Penal, uma vez que se vinculam à gravidade da infração cometida.

Neste cenário, o que se verifica é a possibilidade de estabelecimento de Acordo de Não Persecução apenas para as infrações disciplinares de menor gravidade, excluindo de seu âmbito, por exemplo, as infrações apenadas com sanção de demissão ou congêneres.

Exceção se mostra no caso do Ministério Público do Amapá (Amapá, 2022) que, tomando uma posição mais próxima ao Acordo de Não Persecução Civil, não adota hipóteses específicas de cabimento, de modo a permitir que qualquer infração seja passível de estabelecimento de Acordo de Não Persecução Disciplinar.

Já o Acordo de Não Persecução Disciplinar regulamentado pela Ordem dos Advogados do Brasil, Seccional do Rio Grande do Norte (OAB, 2020), também optou por adotar critérios excludentes para delimitar as hipóteses de cabimento do Acordo de Não Persecução Disciplinar.

Alguns destes critérios estão relacionados especificamente ao agente e, como anteriormente mencionado, serão especificamente tratados quando da abordagem dos requisitos subjetivos.

Deste modo, ressaltam-se os critérios para delimitação de hipótese de cabimento de ANPD no âmbito da OAB/RN podem ser vislumbrados no quadro 06.

Quadro 06 – Hipóteses de cabimento do Acordo de Não Persecução Disciplinar no âmbito da OAB/RN

Acordo de Não Persecução Disciplinar
Resolução 10/2020
Não ser conduta punível com exclusão
O fato ser tipificado como crime punível com pena mínima superior a 04 anos de prisão, salvo a absolvição ou extinção da punibilidade penal.
O fato objeto da apuração seja passível de caracterizar a inidoneidade moral do advogado, devendo o relator do processo, nesta hipótese, suscitar o incidente de declaração de inidoneidade.

Fonte: elaborado pelo Autor

As normas do Conselho Nacional de Justiça (Brasil, 2024) e do Conselho Nacional do Ministério Público (Brasil, 2024) que possibilitam o estabelecimento de acordos de não persecução em sede disciplinar estabelecem quais as suas hipóteses de cabimento conforme quadro 07.

Quadro 07 – Hipóteses para estabelecimento de instrumentos de não persecução disciplinar junto ao Conselho Nacional do Ministério Público e Conselho Nacional de Justiça

Termo de Ajustamento de Condutas	Transação Administrativa Disciplinar
Provimento 162/2024	Portaria CNMP-CN nº 42/2024
Infrações disciplinares de reduzido potencial de lesividade a deveres funcionais, puníveis com advertência, censura ou disponibilidade por até 90 dias	Infrações disciplinares de menor gravidade, sendo aquelas puníveis com sanções disciplinares de advertência, censura, admoestação verbal, multa ou penalidade similar, conforme Leis Orgânicas do Ministério Público respectivo
	Não ser hipótese de conduta prevista como infração penal ou improbidade administrativa

Fonte: elaborado pelo Autor

Primeiramente, percebe-se que, tal como a maioria dos Acordos de Não Persecução Administrativa já regulamentados identificados na presente pesquisa, o modelo implementado pela OAB/RN se limita a apenas algumas infrações, posto que exclui de sua incidência aquelas condutas mais gravosas, puníveis com a exclusão de seus quadros.

Além disso, a OAB/RN adota entre suas hipóteses de cabimento critério semelhante ao utilizado pelo Acordo de Não Persecução Penal, permitindo o ANPD para aquelas infrações que também são tipificadas pela lei penal como crime com pena mínima de 04 anos de prisão.

Denota-se que, aqui, a norma estabelecida pela OAB/RN buscou guardar congruência com a norma geral aplicável à responsabilização penal.

Finalmente, a Resolução 10/2020 (OAB, 2020) também retira a possibilidade de estabelecimento de ANPD daquelas infrações que possam apontar sobre a inidoneidade moral do advogado, uma vez que para tal circunstância existe a previsão de instrumento específico, que é o incidente de declaração de inidoneidade, prevendo-se que, nestes casos, haverá de se verificar o instrumento específico.

De modo geral, conclui-se que a maioria dos instrumentos de acordo de não persecução estudados nesta pesquisa possui alguma limitação às suas hipóteses de cabimento, especialmente no que tange às punições previstas às infrações cometidas.

Leva-se em consideração, neste quesito, a própria gravidade das infrações, tendo em vista que as sanções mais gravosas são direcionadas àquelas condutas igualmente mais críticas.

Por outro lado, observa-se que do ANPC (Brasil, 1992) e do ANPD instituído pelo Ministério Público do Amapá (Amapá, 2022) não constam limitações, de modo que são aplicáveis em quaisquer infrações no âmbito de regulamentação das referidas normas.

Analisando as características anteriormente descritas, especialmente sob os prismas dos princípios da proporcionalidade e supremacia do interesse público, é possível sugerir que o

ANPD da Administração Pública de Uberaba adote, como regra, a possibilidade de incidência em quaisquer das infrações disciplinares previstas no Estatuto de seus servidores públicos (Uberaba, 2008) que possuam natureza puramente administrativas, ou seja, aquelas que não tipifiquem crimes ou atos de improbidade administrativa.

Isto porque, no exercício da discricionariedade, avaliados os elementos do caso concreto, a Administração Pública poderá evidenciar a existência de Interesse Público no estabelecimento de ANPD para estas hipóteses de infrações puníveis com maior gravidade, mas que são definidas exclusivamente em sua seara interna.

Por outro lado, em atenção à gravidade da matéria, e considerando a existência de normativas que regulamentam especificamente o Acordo de Não Persecução Penal e Acordo de Não Persecução Civil, objetivando, inclusive, harmonia entre os sistemas, propõe-se o afastamento das hipóteses de incidência do ANPD às infrações que também sejam tipificadas como crime ou como atos de improbidade administrativa.

Neste particular, ao analisar o Estatuto dos Servidores Públicos do Município de Uberaba (Uberaba, 2008), constata-se a previsão expressa entre as infrações disciplinares puníveis com a demissão a prática de atos tipificados como crimes (incisos I, VII, VIII, XIII) ou aqueles que também configurem atos de improbidade administrativa (inciso IV).

Deste modo, todas as demais seriam passíveis de estabelecimento de ANPD, já que possuem natureza exclusivamente administrativa.

Isso porque, primeiramente, infrações tipificadas como crimes ou improbidade administrativa exigem uma análise mais complexa e aprofundada, de modo a verificar, de fato, sua configuração conforme os dispositivos legais que as definem. Esta alta complexidade, por sua vez, fere diretamente o ponto central da existência do ANPD tal como proposto: a maior eficiência da Administração Pública no exercício de seu Poder Disciplinar.

Em verdade, pressupõe-se que, em atenção à busca pela eficiência administrativa, como já tratado anteriormente, a possibilidade de utilização do ANPD para as demais condutas disciplinares possui potencialidade de otimização dos processos disciplinares, com sua resolução por intermédio da consensualidade.

Neste cenário, o acordo possibilitaria à Administração Pública Municipal, por intermédio do órgão correicional responsável, voltar suas ações mais detidamente ao processamento das infrações também configuradoras de crimes e/ou improbidade administrativa, hipóteses mais complexas de infrações.

Além disso, não se pode esquecer que estas condutas resvalam em outros aspectos do interesse público estranhos às rotinas meramente administrativas da Administração Pública, como a repressão e punição a condutas criminosas ou atos de improbidade administrativa.

Neste sentido, aliás, a própria Lei Complementar 392/2008 (Uberaba, 2008), prevê em seu artigo 215 a necessidade de encaminhamento de cópia do processo disciplinar ao Ministério Público, sempre que se verificar que a infração também seja tipificada como crime.

Não se pode deixar de ressaltar que, por natureza, o processo disciplinar possui prazo de conclusão menor do que os prazos das ações penais e de improbidade administrativa.

Nesta senda, é possível que os efeitos de um ANPD firmado em casos de infrações disciplinares também tipificadas como crime ou improbidade administrativa sejam posteriormente afetados por uma decisão judicial nos autos das ações penal e cível, no sentido de não reconhecer, naquelas searas, a irregularidade.

No entanto, dada a celeridade do processo disciplinar, algumas das condições do Acordo já teriam se cumprido, trazendo inequívocos prejuízos tanto para o servidor interessado, quanto para a própria Administração Pública.

Assim, essa estratégia vai ao encontro da coesão do próprio sistema jurídico, uma vez que, muito embora se vigore a independência de instâncias de responsabilização, a exclusão do estabelecimento de Acordo de Não Persecução em hipóteses de fatos tipificados como crimes ou atos de improbidade administrativa teria potencial para reduzir a interferência na decisão consensualizada, notadamente por meio de anulação dos acordos em sede de ações penais ou por improbidade administrativa ajuizadas por órgãos externos à Administração Pública.

É oportuno ressaltar, ainda, que semelhante posicionamento é adotado pelos Ministérios Públicos dos Estados do Rio de Janeiro e de São Paulo nas suas normas que regulamentaram o Acordo de Não Persecução Disciplinar (Rio de Janeiro, 2021) e o Acordo de Resolução de Conflito Disciplinar (São Paulo, 2021).

Ao discorrer sobre os requisitos para a celebração do ANPD, as referidas normas determinam que o ANPD (Rio de Janeiro, 2021) e o Acordo de Resolução de Conflito Disciplinar (São Paulo, 2021) só poderão ser celebrado em hipóteses de infrações que não configurem crime ou ato de improbidade administrativa, afastando o instrumento de plano para caso sejam apontados meros indícios da prática de condutas ilícitas frente ao ordenamento penal ou da Lei de Improbidade Administrativa (Brasil, 1992).

Mais que isso, em conformidade com esse posicionamento, a recente regulamentação trazida pelo Conselho Nacional do Ministério Público sobre o uso de instrumento consensual

em processos disciplinares (Brasil, 2024) retira de seu âmbito de atuação as infrações disciplinares que também sejam qualificadas como crimes ou atos de improbidade administrativa.

4.4.2 Fase processual de cabimento

Vencida a análise sobre as hipóteses de cabimento na proposta de regulamentação sobre o Acordo de Não Persecução Disciplinar à Administração Pública Municipal de Uberaba, passa-se à análise do momento processual adequado para o estabelecimento do acordo de Não Persecução Administrativa.

Primeiramente, analisando o disposto no Código de Processo Penal (Brasil, 1941), constata-se que o Acordo de Não Persecução Penal, segundo redação legal, deverá ser proposto ao início da persecução penal, ou seja, na ocasião do oferecimento da denúncia.

Isto porque, o *caput* do artigo 28-A do Código de Processo Penal (Brasil, 1941) estabelece que o Ministério Público poderá propor o ANPP caso verificar não se tratar de hipótese de arquivamento do processo. Por outro lado, a Lei de Improbidade Administrativa (Brasil, 1992) estabeleceu um importante paradigma para a celebração do Acordo de Não Persecução Civil. É que, nos termos do §4º do Artigo 17-B da Lei 8429/92 (Brasil, 1992), o Acordo de Não Persecução Civil poderá ser estabelecido em qualquer fase do processo de apuração e processamento de atos de improbidade administrativa. Isso porque o ANPC poderá ser firmado durante a fase de investigação do ilícito, durante o curso da ação judicial por improbidade administrativa, ou mesmo após o trânsito em julgado de sentença condenatória em atos de improbidade administrativa, quando há a execução desta decisão definitiva.

Como aponta Martins Júnior (2023), o legislador prestigiou a consensualidade como mecanismo de resolução de demandas, especialmente sob a perspectiva de maior eficiência dos ANPCs para satisfazer o interesse público no cerne das ações de improbidade administrativa, de modo a possibilitar que a consensualidade ocorra mesmo depois de uma sentença condenatória transitada em julgado.

Deste modo, o quadro 08 apresenta o momento processual para o estabelecimento de Acordos de Não Persecução Penal e Civil.

Quadro 08 – Momento processual para estabelecimento do Acordo de Não Persecução Penal e Civil

Acordo de Não Persecução Penal	Acordo de Não Persecução Civil
--------------------------------	--------------------------------

Art. 28-A do Decreto-Lei 2.848/40 (Código de Processo Penal), com a redação dada pela Lei 13.964/2019	Art. 17-B da Lei 8.429/92 (Lei de Improbidade Administrativa), com a redação dada pela Lei 14.230/2021
Ao início da persecução penal, ocasião do oferecimento da denúncia.	Durante todo o processo, desde a fase pré-processual (investigação), até mesmo após o trânsito em julgado de sentença condenatória por atos de improbidade administrativa

Fonte: elaborado pelo autor

Feita a análise do momento processual para o estabelecimento do Acordo de Não Persecução Penal e Cível, cabe agora fazer breve reflexão sobre o tema, tomando como paradigma os Acordos de Não Persecução Disciplinares cuja normatização foi identificada ao tempo da presente pesquisa.

Neste contexto, é possível identificar no quadro 09 os Ministérios Públicos Estaduais que já regulamentaram o tema.

Quadro 09 – Fase processual para estabelecimento em Acordos de Não Persecução disciplinar por Ministérios Públicos Estaduais que já regulamentaram o instrumento

Instituição	Nome do instrumento	Norma regulamentadora	Fase Processual que se admite
MPAL	Acordo de Não Persecução Disciplinar	Ato Normativo CGMP/AL 01/2024	Não especificado
MPAP	Acordo de Não Persecução Disciplinar	Resolução 001/2022-CPJ	No curso da sindicância ou até o prazo de razões finais no Inquérito Administrativo Disciplinar
MPRJ	Acordo de Não Persecução Disciplinar	Resolução CPGJ 2539/2023	Ao final da fase preliminar ou no curso de sindicância ou inquérito administrativo
MPRS	Acordo de Não Persecução Disciplinar	Provimento 51/2021 – PGJ	Final do Inquérito Administrativo exclusivamente
MPSP	Acordo de Resolução de Conflito Disciplinar	Resolução 1.356/2021 do Colégio de Procuradores de Justiça	Final do processo de sindicância ou reclamação disciplinar
MPMA	Acordo de Não Persecução Disciplinar	ATOREG-CGMP-12021	Até o final do prazo para oferecimento de razões finais do membro no PAD ou logo após a conclusão investigativa realizada por meio de reclamação disciplinar
MPRR	Acordo de Não Persecução Disciplinar	PORTARIA CGMP Nº 42/2021	Até o final do prazo para oferecimento de razões finais do membro no PAD ou

			logo após a conclusão investigativa realizada por meio de reclamação disciplinar
--	--	--	--

Fonte: elaborado pelo autor

Em outra banda, analisando o conteúdo da resolução 10/2020 da Ordem dos Advogados do Brasil, Seccional do Rio Grande do Norte (OAB-RN, 2020), foram estabelecidos dois marcos distintos para a proposta de ANPD, a depender do tipo de processo disciplinar, conforme quadro 10.

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

Acordo de Não Persecução Disciplinar	
Resolução 10/2020	
Dentro do prazo para alegações finais em processos com trâmite perante o Tribunal de Ética e Disciplina	Até 05 (cinco) dias após o recebimento de intimação informando sobre a inclusão do processo em pauta de julgamento do Conselho Seccional

Fonte: elaborado pelo Autor

A seu turno, o Conselho Nacional de Justiça não estabelece em seu Provimento 162/2024 (Brasil, 2024), que regulamentou seu instrumento de não persecução disciplinar, o momento processual adequado para o estabelecimento do acordo, mencionando apenas que poderá ser estabelecido em qualquer procedimento disciplinar, seja ele instaurado de ofício ou recebidos pela Corregedoria Nacional do CNJ.

Por sua vez, o Conselho Nacional do Ministério Público, por meio de sua Portaria CNMP-CN 42/2024 (Brasil, 2024), estabelece como que o momento processual adequado à formulação da proposta de transação administrativa disciplinar é ao início do processo, inserindo como termo final o referendo de instauração do processo administrativo disciplinar.

Feitas estas considerações, é importante fazer breve contextualização sobre o processo disciplinar na Administração Pública Municipal de Uberaba, a fim de delimitar, levando em consideração os exemplos congêneres anteriormente expostos e as peculiaridades apontadas na norma que estabelece o Regime Jurídico dos Servidores Públicos do Município de Uberaba (Uberaba, 2008).

Primeiramente, cumpre ressaltar que, nos termos da Lei Complementar que regulamenta o Regime Jurídico dos Servidores Públicos do Município de Uberaba (Uberaba, 2008), a

investigação e processamento de infrações disciplinares em seu âmbito se dá por meio de dois tipos de processos, quais sejam: a sindicância e o processo administrativo disciplinar.

A sindicância, nos termos do artigo 203 da Lei Complementar 392/2008 (Uberaba, 2008) é destinada à apuração e processamento de infrações punidas com a sanção de repreensão. É um processo simplificado, com prazos reduzidos e, ao seu final, caso verificado não ser hipótese de arquivamento, o procedimento poderá conduzir à aplicação da sanção de repreensão ou conduzir à instauração de processo administrativo disciplinar, se verificada falta disciplinar mais gravosa, ou seja, punível com outras sanções além da repreensão.

Já o processo administrativo disciplinar é o instrumento utilizado para a maioria das infrações disciplinares no âmbito da Administração Pública Municipal de Uberaba e possui maior complexidade e diversificação de fases e prazos, quando comparado com a sindicância.

A Lei Complementar que regulamenta o Regime Jurídico dos servidores públicos municipais de Uberaba (Uberaba, 2008) prevê dois procedimentos distintos para o processo administrativo disciplinar.

O primeiro deles é o procedimento sumário, destinado às infrações de acumulação indevida de cargos públicos, inassiduidade habitual ou abandono de cargo. Este procedimento possui menos etapas a serem verificadas e deve ser concluído no prazo de 15 (quinze) dias, conforme o artigo 207 da Lei Complementar 392/2008 (Uberaba, 2008).

O procedimento comum, por sua vez, nos termos do artigo 212 do mesmo diploma normativo (Uberaba, 2008) determina que seu prazo máximo para conclusão é de 60 (sessenta) dias, prorrogável por até 30 (trinta) dias, excepcionalmente. Este procedimento conta com maior diversidade de etapas, com prazos maiores.

Feitas tais considerações acerca do processo disciplinar na Administração Pública Municipal de Uberaba, destaca-se que, tanto para a sindicância, quanto para o processo administrativo disciplinar, independentemente do procedimento adotado, é garantido o direito à juntada de documentos até a apresentação da defesa final, por força do artigo 184 da referida Lei Complementar (Uberaba, 2008).

Como se nota da análise empreendida sobre o momento processual de estabelecimento de Acordo de Não Persecução Penal, Civil e Disciplinar³, há profunda divergência quanto à fase processual adequada.

³ Referente aos órgãos públicos cuja normatização deste instrumento foi identificada à época da pesquisa

Note-se que a maioria dos instrumentos normativos analisados define que o estabelecimento do Acordo de Não Persecução será possível até a fase final dos respectivos processos.

A exceção se dá em relação ao ANPP que, como visto, tem como momento de estabelecimento o início da persecução penal, ou o ANPC, que poderá ser acordado a qualquer tempo, desde a fase de investigação do ilícito até mesmo após a sentença condenatória por ato de improbidade administrativa transitada em julgado.

Outra exceção se dá em relação ao Ministério Público de Alagoas, que não aponta em sua norma (MPAL, 2024) o momento adequado para o estabelecimento do ANPD.

Porém, analisando a questão sob o prisma do processo disciplinar delimitado pela Lei Complementar 392/2008 (Uberaba, 2008), entende-se que o momento mais adequado para a propositura do Acordo de Não Persecução Disciplinar seria até sua fase final.

Esta conclusão apresenta maior harmonia com o disposto no artigo 184 da mencionada norma (Uberaba, 2008), que permite ao interessado apresentar documentos até a sua defesa final.

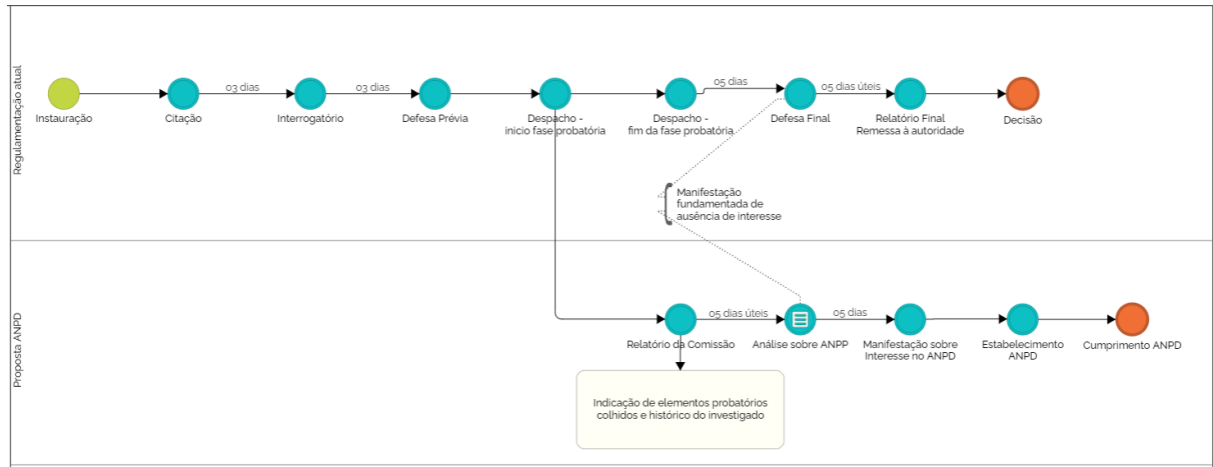
Verifica-se, aqui, inclusive, maior prestígio ao princípio do devido processo legal, uma vez que confere à parte interessada a ampla defesa, com a possibilidade de apresentar alegações e elementos probatórios que conduzam à absolvição no processo disciplinar.

Do mesmo modo, também estaria preservada a busca pela eficiência do processo, já que ele seria suspenso antes da realização do início da etapa final, com a prolação da decisão unilateral pela Administração Pública.

Por outro lado, possibilitar o estabelecimento de ANPD após a decisão final do processo ocasionaria inequívoca frustração ao próprio fundamento de busca pela eficiência do instrumento, uma vez que já haveria transcorrido toda a tramitação do processo disciplinar, com a imposição da decisão unilateral da Administração Pública.

Assim, sugere-se a adoção o fluxo processual disposto na figura 06 para processos de Sindicância, contemplando o ANPD.

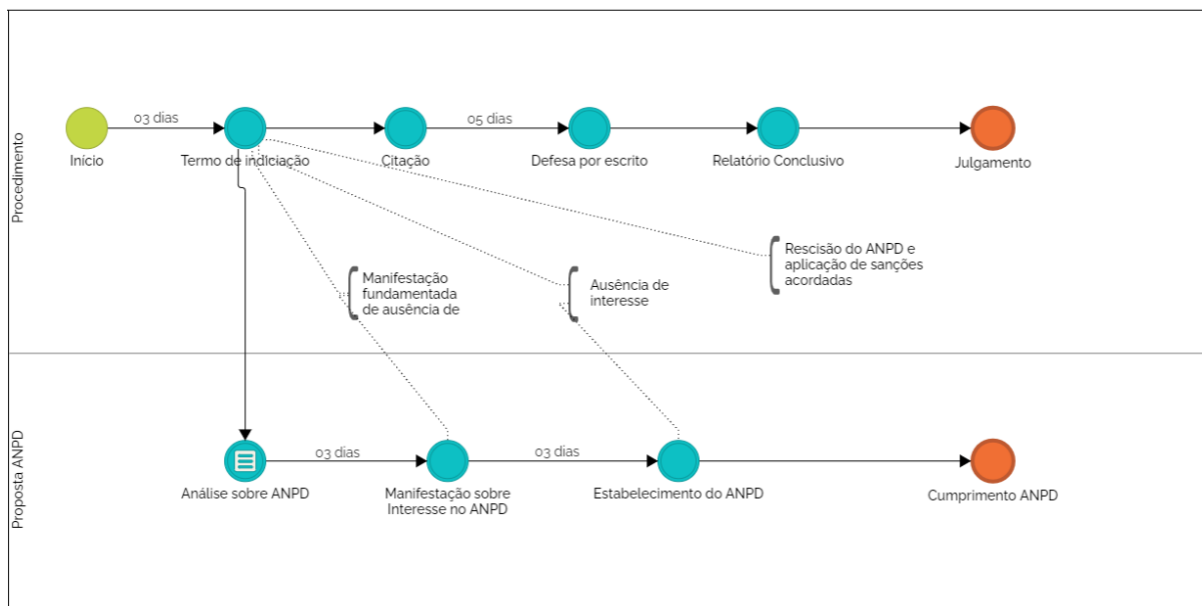
Figura 06 – Proposta de fluxo para processos de Sindicância, prevendo o Acordo de Não Persecução Disciplinar



Fonte: elaborado pelo Autor

De igual sorte, sugere-se a adoção o fluxo processual disposto na figura 07 para Processos Disciplinares Sumários, contemplando o ANPD.

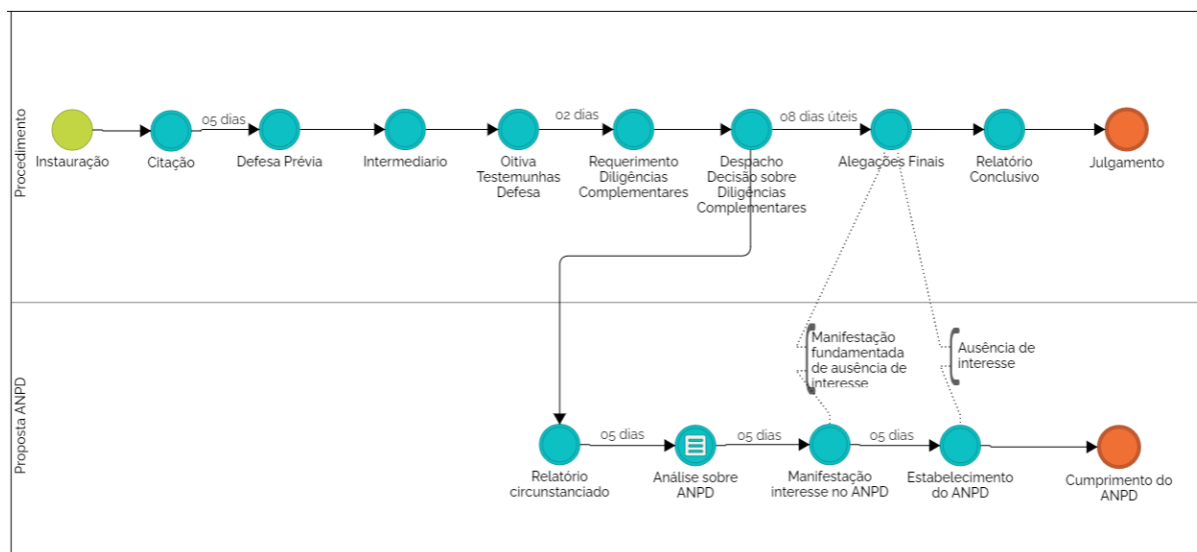
Figura 07 – Proposta de fluxo para Processos Disciplinares Sumários, prevendo o Acordo de Não Persecução Disciplinar



Fonte: elaborado pelo Autor

Finalmente, de igual sorte, sugere-se a adoção o fluxo processual disposto na figura 08 para Processos Disciplinares Comuns, contemplando o ANPD.

Figura 08 – Proposta de fluxo para Processos Disciplinares Comuns, prevendo o Acordo de Não Persecução Disciplinar



Fonte: elaborado pelo Autor

4.4.3 Legitimidade

Uma vez ultrapassadas as análises sobre as hipóteses de cabimento e o momento processual adequado para o estabelecimento do Acordo de Não Persecução Disciplinar, o próximo delineamento a ser feito está relacionado com quais os agentes que atuarão no mencionado instrumento consensual.

Para isso, o presente estudo se aprofundou no exame das partes do ANPD, destacando suas prerrogativas e obrigações, de modo a possibilitar a delimitação, na proposta de minuta à Administração Pública Municipal de Uberaba, das partes e seus respectivos papéis.

Buscou-se, por meio da análise comparativa entre as normas já existentes, identificar quais as autoridades ou unidades que podem, no âmbito da Administração Pública, propor e estabelecer o ANPD, do mesmo modo em que esclareceu-se quais os agentes que podem se valer deste mecanismo. Para isso, foi adotada a metodologia qualificação de legitimidade ativa e passiva, conforme os papéis a serem desenvolvidos dentro desta negociação.

4.4.3.1 Legitimidade ativa

A legitimidade ativa, no presente contexto, está intimamente relacionada ao órgão ou autoridade dentro da Administração Pública que poderá propor e estabelecer com o interessado o Acordo de Não Persecução no âmbito do processo disciplinar.

De antemão, ressalte-se que, da leitura das normas atinentes aos Acordos de Persecução trazidos na presente pesquisa, a legitimidade ativa, em alguns casos, está diretamente atribuída a uma autoridade específica. Em outros casos, as normas que tratam do tema retiram de determinados cargos a atribuição de propositura do instrumento consensual, delimitando apenas que o órgão, como um todo, poderá propor e estabelecer o acordo.

Desta feita, passa-se à análise da legitimidade ativa no âmbito dos Acordos de Não Persecução Penal e Civil, que é disposta quadro 11.

Quadro 11 – Legitimidade Ativa em Acordos de Não Persecução

Acordo de Não Persecução Penal	Acordo de Não Persecução Civil
Art. 28-A do Decreto-Lei 2.848/40 (Código de Processo Penal), com a redação dada pela Lei 13.964/2019	Art. 17-B da Lei 8.429/92 (Lei de Improbidade Administrativa), com a redação dada pela Lei 14.230/2021
Ministério Público	Ministério Público

Fonte: elaborado pelo autor

Percebe-se que, ao confrontar o disposto nas normas que regulamentaram o ANPP (Brasil, 1941) e o ANPC (Brasil, 1992), o único legitimado a propor e firmar o ANPD e ANPC é o Ministério Público. Há, aqui, uma legitimação institucional, definindo-se, de maneira geral, que o Ministério Público possui as atribuições para propor os ANPs, sem adentrar especificamente às atribuições dos cargos que compõe aquela estrutura.

Por sua vez, a comparação da legitimidade ativa para celebração do Acordo de Não Persecução Disciplinar no âmbito dos Ministérios Públicos que, ao tempo da presente pesquisa já haviam regulamentado seus ANPDs ou instrumentos congêneres, está no quadro 12.

Quadro 12 – Legitimidade ativa para estabelecimento em Acordos de Não Persecução disciplinar por Ministérios Públicos Estaduais que já regulamentaram o instrumento

Instituição	Nome do instrumento	Norma regulamentadora	Legitimidade ativa
MPAL	Acordo de Não Persecução Disciplinar	Ato Normativo CGMP/AL 01/2024	Corregedor-Geral do Ministério Público
MPAP	Acordo de Não Persecução Disciplinar	Resolução 001/2022-CPJ	Corregedor-Geral do Ministério Público
MPRJ	Acordo de Não Persecução Disciplinar	Resolução CPGJ 2539/2023	Secretário-Geral do Ministério Público

MPRS	Acordo de Não Persecução Disciplinar	Provimento 51/2021 – PGJ	Corregedor-Geral do Ministério Público
MPSP	Acordo de Resolução de Conflito Disciplinar	Resolução 1.356/2021 do Colégio de Procuradores de Justiça	Corregedoria-Geral do Ministério Público
MPMA	Acordo de Não Persecução Disciplinar	ATOREG-CGMP-12021	Corregedoria-Geral do Ministério Público
MPRR	Acordo de Não Persecução Disciplinar	PORTARIA CGMP Nº 42/2021	Corregedoria-Geral do Ministério Público

Fonte: elaborado pelo autor

Por outro lado, a Resolução 10/2020 da Seccional do Rio Grande do Norte da Ordem dos Advogados do Brasil (OAB/RN, 2022), determina em seu artigo 3º, §2º que caberá ao relator do processo disciplinar formular a proposta de ANPD, conforme Quadro 13.

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

Acordo de Não Persecução Disciplinar
Resolução 10/2020
Relator do processo disciplinar

Fonte: elaborado pelo Autor

Já o Provimento 162/2024 do CNJ (Brasil, 2024) estabelece que a legitimidade ativa para propositura e estabelecimento do instrumento de não persecução disciplinar é atribuída à Corregedoria Nacional de Justiça ou às corregedorias gerais ou regionais dos respectivos tribunais, mediante comunicação à Corregedoria Nacional.

Por sua vez, a Portaria CNMP-CN 42/2024 (Brasil, 2024) que regulamenta a transação administrativa disciplinar no âmbito do Conselho Nacional do Ministério Público aponta o Corregedor Nacional do Ministério Público, ou as autoridades por ele delegadas nos termos do artigo 14 da mesma Portaria, como legitimados ativos para o estabelecimento do acordo.

A Lei que regulamenta o Regime Jurídico dos Servidores Públicos do Município de Uberaba (Uberaba, 2008) estabelece a competência de aplicação das sanções disciplinares da seguinte maneira:

Art. 176 As penalidades disciplinares serão aplicadas:

I - pelo Prefeito Municipal e Presidente da Câmara Municipal, em qualquer caso, nas suas respectivas competências;

II - pela autoridade máxima do órgão em que estiver lotado o servidor, quando se tratar de suspensão;

III - pelo chefe imediato, no caso de repreensão.

No entanto, como anteriormente mencionado, por força do Decreto nº 3347/19 (Uberaba, 2019), à Controladoria Geral do Município de Uberaba foram atribuídas as atividades de correição, que as desenvolve com o auxílio do Departamento de Correição e as respectivas Comissões de Sindicância Permanente Investigativa e as Comissões Disciplinares.

Levando em consideração a divisão de atribuições estabelecida pela Lei Complementar nº 392/2008 (Uberaba, 2008) e pelo Decreto nº 3347/19 (Uberaba, 2019), bem como os princípios norteadores do Acordo de Não Persecução Disciplinar anteriormente tratados, conclui-se que a Controladoria Geral desempenha um papel central nesse processo.

Além disso, considerando o momento processual identificado como adequado à propositura do ANPD, a Controladoria Geral seria a unidade ideal para propor e firmar o acordo com o interessado, conforme com a proposta de regulamentação destinada à Administração Pública Municipal de Uberaba.

Isso porque, conforme se vê das atribuições da Controladoria Geral do Município, a ela cabe o exercício da atividade correicional dos servidores da Administração Pública do Município de Uberaba (Uberaba, 2019).

É importante destacar, todavia, que uma vez que a atividade instrutória do processo disciplinar é exercida pelas respectivas comissões investigativas e processantes, as quais ficam sob a coordenação da Controladoria Geral do Município de Uberaba, faz-se necessário que a proposta de celebração de ANPD esteja devidamente embasada nos elementos colhidos pela comissão e juntados aos autos.

É importante salientar, todavia, que muito embora os legitimados ativos sejam aquelas unidades e/ou autoridades que detêm a prerrogativa de propor o ANPD, isso não significa que o interessado, que comporá a legitimidade passiva, como será visto a seguir, não tenha a possibilidade de solicitar a propositura do instrumento.

4.4.3.2 Legitimidade passiva

Em outro espectro, a legitimidade passiva está relacionada aos sujeitos que estabelecerão com a Administração Pública o Acordo de Não Persecução Disciplinar.

Vale dizer que, em se tratando de processos relacionados ao exercício do Poder Disciplinar da Administração Pública, os sujeitos ativos do ANPD são os agentes públicos a quem foi imputada a prática de alguma conduta tipificada como infração disciplinar.

Em se tratando do Acordo de Não Persecução Disciplinar a ser implementado na Administração Pública Municipal de Uberaba, serão partes legítimas para firmar o acordo de não persecução, aqueles agentes públicos com enquadramento no art. 2º da Lei Complementar nº 392/2008 (Estatuto do Servidor Público):

Art. 2º Para os efeitos desta Lei Complementar, servidor é a pessoa legalmente investida em cargo público.

§ 1º Os cargos públicos, acessíveis a todos os brasileiros, e aos estrangeiros, na forma da lei, são criados por lei, com denominação própria, número certo, jornada de trabalho específica e remuneração paga pelos cofres públicos, para provimento em caráter efetivo ou em comissão.

§ 2º Os cargos de provimento efetivo poderão ser isolados ou organizados em carreira.

§ 3º Os cargos em comissão são os que envolvem atividades de direção, chefia e assessoramento, bem como de assistência direta e imediata e são de livre nomeação e exoneração.

Não obstante esta expressa definição dos agentes públicos abarcados pelo Estatuto do Servidor Público Municipal de Uberaba (Uberaba, 2008), é importante ressaltar que a possibilidade de sofrerem penalidades administrativas, em especial a exoneração e a demissão, funciona como elemento central à definição deste escopo.

Isso porque, em via de consequência, estão excluídos do âmbito de abrangência desta proposta os agentes públicos que ascendem ao cargo público por meio de eleições, notadamente Prefeito e Vice-Prefeito Municipal, tendo em vista estarem sujeitos a regimentos jurídicos distintos dos demais agentes públicos municipais, sejam eles detentores de cargos efetivos ou em exercício de cargos ou funções comissionados.

É importante salientar, ainda, que na proposta de regulamentação do Acordo de Não Persecução Disciplinar deverá constar que o servidor interessado poderá solicitar por escrito ao legitimado ativo a propositura do ANPD.

Neste particular, tendo em vista o caráter consensual do instrumento, e considerando suas finalidades precípuas, inclusive como alternativa à imposição da vontade estatal, deve ser facultado ao interessado a solicitação ao órgão legitimado a propositura do ANPD. Esse pleito, todavia, deverá ser efetivado antes da fase processual adequada à propositura do acordo.

Contudo, ainda que o interessado possa solicitar ao legitimado que estabeleçam o Acordo de Não Persecução Disciplinar, isso não configura um direito subjetivo do servidor interessado, ou seja, a Administração Pública Municipal de Uberaba não estará obrigada a propor e estabelecer o acordo em questão.

Isso se dá em atenção aos princípios norteadores deste instrumento, em especial ao princípio da supremacia do interesse público, tendo em vista que caberá à Administração Pública analisar caso a caso a conveniência e oportunidade de oferecimento do ANPD, dadas as peculiaridades do caso concreto, em especial, tomando em consideração a gravidade e consequência dos fatos, bem como o preenchimento ou não de requisitos objetivos e subjetivos.

Esta decisão, por oportuno, também em atenção aos princípios norteadores da Administração Pública em geral e do Acordo de Não Persecução Disciplinar, conforme proposta de minuta a ser encaminhada ao Poder Executivo Municipal de Uberaba, deverá ser devidamente fundamentada, elencando as justificativas para sua adoção ou não, conferindo maior transparência dos atos da Administração Pública, tal como preceituado na Constituição Federal (Brasil, 1988).

4.4.4 Requisitos Objetivos e Subjetivos para celebração do ANPD

Como visto anteriormente, no modelo de Acordo de Não Persecução Disciplinar sob estudo, não são todas as hipóteses de infrações disciplinares que serão passíveis de celebração do acordo. Faz-se necessária que a conduta esteja inserida na hipótese de cabimento do ANPD.

Porém, ainda que a conduta esteja no rol daquelas passíveis de estabelecimento de ANPD, existem ainda outras características a serem observadas para, somente então, se delimitar a possibilidade ou não da proposta e firmamento do Acordo de Não Persecução Disciplinar.

Isso porque, o Acordo de Não Persecução Disciplinar não deve ser celebrado em qualquer hipótese de cabimento, sob pena de esvaziamento do instituto, bem como do próprio exercício do Poder Disciplinar da Administração Pública.

Vale dizer que estes requisitos estão intimamente relacionados à própria eficiência daquele instrumento consensual, ao mesmo tempo em que não se pode esquecer da observância do interesse público.

Todavia, é importante ressaltar que analisando os instrumentos congêneres de Acordo de Não Persecução existentes, é possível perceber que neles também são expressamente previstos requisitos de ordem objetiva e subjetiva, dos quais dependem o seu estabelecimento.

4.4.4.1 Requisitos Objetivos

Os requisitos objetivos são estão relacionados com as circunstâncias fáticas que se apresentam no caso concreto, não se vinculando a qualquer aspecto relacionado à pessoa do infrator.

Verificam-se no quadro 14 os requisitos objetivos presentes nas normas que regulamentaram o ANPP (Brasil, 1941) e ANPC (Brasil, 1992).

Quadro 14 – Requisitos objetivos em Acordos de Não Persecução

Acordo de Não Persecução Penal	Acordo de Não Persecução Civil
Art. 28-A do Decreto-Lei 2.848/40 (Código de Processo Penal), com a redação dada pela Lei 13.964/2019	Art. 17-B da Lei 8.429/92 (Lei de Improbidade Administrativa), com a redação dada pela Lei 14.230/2021
Não for cabível transação penal de competência dos Juizados Especiais Criminais, nos termos da lei	Oitiva do ente federado lesado
Não configurar crimes praticados no âmbito de violência doméstica ou familiar, ou praticados contra a mulher por razões da condição de sexo feminino, em favor do agressor.	Aprovação, no prazo de até 60 (sessenta) dias, pelo órgão do Ministério Público competente para apreciar as promoções de arquivamento de inquéritos civis, se anterior ao ajuizamento da ação
Homologação judicial	Homologação judicial Natureza, as circunstâncias, a gravidade e a repercussão social do ato de improbidade, bem como as vantagens, para o interesse público, da rápida solução do caso.

Fonte: elaborado pelo Autor

Observando o quadro 14, percebe-se que na seara penal os requisitos objetivos estão intimamente ligados ao tipo de crime praticado, vedando o estabelecimento de ANPP se presentes as excludentes ali expostas. Isto se dá em atenção aos microssistemas existentes naquela área do Direito, voltada à tutela específica de alguns bens jurídicos em situações excepcionais (crimes de menor potencial ofensivo ou crimes perpetrados em contexto de violência doméstica ou familiar ou contra mulheres em razão da condição do sexo feminino).

Prestigia-se, então, os instrumentos jurídicos específicos sobre tais infrações, de modo a garantir maior eficiência na tutela destes direitos.

Já o ANPC tem seus requisitos voltados ao atendimento do interesse público, na medida que traz ao contexto do processo de estabelecimento do instrumento consensual a obrigatoriedade de ouvir o ente federado lesado como forma, inclusive, de possibilitar o assentamento de condições para melhor recompor o patrimônio público.

O segundo requisito objetivo tem como finalidade garantir melhor controle interno sobre os termos do acordo, de modo a avaliar se ele, de fato, é mecanismo mais adequado ao atendimento do interesse público.

Por outro lado, em ambos os Acordos de Não Persecução, frise-se, encontra-se a obrigatoriedade de homologação judicial, no exercício de um controle externo ao acordo firmado, garantindo-lhe a legalidade e exequibilidade.

Nota-se, aqui, uma grande preocupação com o atendimento ao interesse público, de modo a serem estabelecidos diversos mecanismos de controle obrigatórios sobre o teor dos acordos firmados.

Por outro lado, analisando os Acordos de Não Persecução Disciplinar já implementados por diversos Ministérios Públicos Estaduais ao tempo da presente pesquisa, verifica-se o seguinte cenário no quadro 15.

Quadro 15 – Requisitos objetivos para estabelecimento em Acordos de Não Persecução disciplinar por Ministérios Públicos Estaduais que já regulamentaram o instrumento

Instituição	Nome do instrumento	Norma regulamentadora	Requisitos objetivos
MPAL	Acordo de Não Persecução Disciplinar	Ato Normativo CGMP/AL 01/2024	Comprovação da existência de indícios suficientes da prática do ato; não ser hipótese de concurso com faltas disciplinares cujas sanções previstas sejam de suspensão, remoção compulsória, demissão e cassação de aposentadoria ou de disponibilidade
MPAP	Acordo de Não Persecução Disciplinar	Resolução 001/2022-CPJ	Comprovação da existência do fato imputado ao servidor; confissão formal e circunstanciada da prática do ato fato;
MPRJ	Acordo de Não Persecução Disciplinar	Resolução CPGJ 2539/2023	Ausência de prejuízo ao erário; inexistência de indícios de prática de crime ou improbidade administrativa;
MPRS	Acordo de Não Persecução Disciplinar	Provimento 51/2021 – PGJ	Comprovação da existência do fato imputado ao investigado em portaria; concurso com as faltas disciplinares cujas sanções previstas sejam de suspensão, cassação de aposentadoria ou de disponibilidade, demissão, remoção por

			interesse público ou disponibilidade por interesse público
MPSP	Acordo de Resolução de Conflito Disciplinar	Resolução 1.356/2021 do Colégio de Procuradores de Justiça	não caracterizar a conduta ato de improbidade administrativa ou crime;
MPMA	Acordo de Não Persecução Disciplinar	ATOREG-CGMP-12021	reconhecimento da prática lesiva pelo interessado com comprovada inexistência de má-fé por parte do membro do Ministério Público; inexistência ou insignificância de prejuízo ao erário, de grave lesividade social ou manifestação de disponibilidade para sua reparação
MPRR	Acordo de Não Persecução Disciplinar	PORTARIA CGMP N° 42/2021	inexistência de má-fé por parte do membro do Ministério Público; inexistência ou insignificância de prejuízo ao erário, de grave lesividade social ou manifestação de disponibilidade para sua reparação

Fonte: elaborado pelo autor

Merece destaque, ainda, o teor da Resolução nº 10/2020 da Seccional da Ordem dos Advogados do Brasil do Estado do Rio Grande do Norte (OAB/RN, 2020), estabelece como requisito objetivo apenas estar em dia com as obrigações financeiras junto àquela entidade.

O Conselho Nacional do Ministério Público, ao regulamentar a transação administrativa disciplinar (Brasil, 2024), estabeleceu como requisitos objetivos não se tratar de infração punível com suspensão, demissão, cassação de aposentadoria, disponibilidade ou outras penalidades que não configurem as hipóteses de cabimento expostas nos tópicos anteriores.

O Conselho Nacional de Justiça, em seu Provimento nº 162/2024 (Brasil, 2024) estabeleceu como requisitos objetivos apenas a existência de indícios de autoria e materialidade da infração disciplinar.

No caso da proposta de Acordo de Não Persecução Disciplinar para a Administração Pública do Município de Uberaba, deve ser observado, a título de requisito objetivo, o relatório da comissão investigadora apontando a existência do fato configurador de infração disciplinar,

sua autoria imputada ao interessado e não inexistirem outras circunstâncias que excluam a responsabilização, uma vez que, como anteriormente apontado, o momento para a propositura do ANPD é sua fase final do processo, antes dele ser encaminhado para a análise final e julgamento pela autoridade competente.

Uma vez identificadas as provas da ocorrência do ilícito e sua respectiva autoria, e não se tratando de alguma hipótese de exclusão de responsabilidade, a Comissão lavrará o respectivo relatório. Estas informações prestadas pela Comissão terão dupla finalidade: delimitar autoria e materialidade, ao mesmo tempo que demonstrarão o fiel cumprimento ao devido processo legal, já que considerar é imperiosa a obsevação ao contraditório e à ampla defesa, exercidos quando da tramitação do processo disciplinar.

Finalmente, é importante destacar que a exclusão das infrações tipificadas como crime ou improbidade administrativa, tal como ocorre no MPSP (São Paulo, 2021) e MPRJ (Rio de Janeiro, 2021), mostram-se extremamente relevantes. Contudo, justamente em razão desta importância, foram destacadas como sendo hipóteses de não cabimento do ANPD, como narrado previamente.

4.4.4.2 Requisitos Subjetivos

Além dos requisitos objetivos, também é importante destacar os requisitos subjetivos para se firmar um Acordo de Não Persecução. Estes requisitos, ao contrário do debatido no item anterior, se mostram vinculados às características inerentes ao servidor, de modo a delimitar a adequação e proporcionalidade da medida.

Essencialmente, os requisitos subjetivos levam em consideração a vida pregressa do servidor, de modo a verificar se há a reiteração de irregularidades enquanto agente público.

Os requisitos subjetivos se fazem presentes nos mais diversos tipos de Acordos de Não Persecução, dada sua importância como balizadores do interesse público em se firmar o meio consensual substitutivo à imposição estatal..

É o caso do Acordo de Não Persecução Penal (Brasil, 1941) e Acordo de Não Persecução Civil (Brasil, 2021), compilados no quadro 16.

Quadro 16 – Requisitos subjetivos em Acordos de Não Persecução Penal e Civil

Acordo de Não Persecução Penal	Acordo de Não Persecução Civil
--------------------------------	--------------------------------

Art. 28-A do Decreto-Lei 2.848/40 (Código de Processo Penal), com a redação dada pela Lei 13.964/2019	Art. 17-B da Lei 8.429/92 (Lei de Improbidade Administrativa), com a redação dada pela Lei 14.230/2021
Se o investigado for reincidente ou se houver elementos probatórios que indiquem conduta criminal habitual, reiterada ou profissional, exceto se insignificantes as infrações penais pretéritas	Personalidade do agente
Ter sido o agente beneficiado nos 5 (cinco) anos anteriores ao cometimento da infração, em acordo de não persecução penal, transação penal ou suspensão condicional do processo	

Fonte: elaborado pelo Autor

Observe-se que ao tratar sobre os requisitos subjetivos para celebração do ANPP, o Código de Processo Penal (Brasil, 1941) estabelece, de maneira clara, a impossibilidade de ANPP para os agentes reincidentes ou que demonstrem habitualidade delitiva.

Como apontado por Cabral (2024, p. 46-48), trata-se de um mecanismo de política criminal sobre a finalidade do ANPP frente às características inerentes ao sistema penal brasileiro, notadamente no que diz respeito ao efeito desestimulador da reiteração de atos ilícitos, posto que o benefício da resolução consensualizada da questão restará afastado daqueles agentes que se dedicam à prática de condutas criminosas.

Já o Acordo de Não Persecução Civil não trouxe grandes limitações de natureza subjetiva ao seu estabelecimento. A ressalva que é feita é sobre a necessidade de análise da personalidade do agente para o juízo de ponderação do Ministério Público sobre a pertinência ou não da propositura do acordo.

Esta análise sobre a personalidade do agente, registre-se, tem como finalidade perquirir se o agente é habitual na prática de atos de improbidade administrativa, o que, neste caso, poderia contrariar o próprio interesse público em firmar um acordo em substituição à sanção definida pela Lei de improbidade Administrativa (Brasil, 1992).

Do mesmo modo, ao observar os Acordos de não Persecução Disciplinar (ou congêneres) já regulamentados em órgãos públicos identificados ao tempo da pesquisa, percebe-se a importância dada a estes requisitos subjetivos, posto que constam de todos estes regulamentos, como se vê do quadro 17.

Quadro 17 – Requisitos subjetivos para estabelecimento em Acordos de Não Persecução disciplinar por Ministérios Públicos Estaduais que já regulamentaram o instrumento

Instituição	Nome do instrumento	Norma regulamentadora	Requisitos subjetivos
-------------	---------------------	-----------------------	-----------------------

MPAL	Acordo de Não Persecução Disciplinar	Ato Normativo CGMP/AL 01/2024	Existência de acordo de não persecução ou sanção aplicada definitivamente nos 3 últimos anos.
MPAP	Acordo de Não Persecução Disciplinar	Resolução 001/2022-CPJ	Análise do histórico funcional do agente
MPRJ	Acordo de Não Persecução Disciplinar	Resolução CPGJ 2539/2023	Ausência de PAD com pena superior a repreensão; não ter celebrado ANPD nos últimos 2 anos.
MPRS	Acordo de Não Persecução Disciplinar	Provimento 51/2021 – PGJ	Análise do histórico funcional do agente; existência de acordo de não persecução ou sanção aplicada definitivamente nos 3 últimos anos.
MPSP	Acordo de Resolução de Conflito Disciplinar	Resolução 1.356/2021 do Colégio de Procuradores de Justiça	Análise do histórico funcional do agente; existência de acordo de não persecução nos últimos 3 anos ou sanção aplicada definitivamente nos 5 últimos anos.
MPMA	Acordo de Não Persecução Disciplinar	ATOREG-CGMP-12021	Histórico funcional indicativo da suficiência e da adequação da medida, em atenção à infração disciplinar em apuração; inexistência de processo disciplinar em desfavor do membro do Ministério Público interessado, para apuração de infração para a qual se comine sanção disciplinar superior à censura; inexistência de Acordo de Não Persecução Disciplinar cumprido nos últimos 02 (dois) anos em favor do membro do Ministério Público interessado; inexistência de sanção disciplinar aplicada definitivamente, nos últimos 05 (cinco) anos em desfavor do membro do Ministério Público.
MPRR	Acordo de Não Persecução Disciplinar	PORTARIA CGMP Nº 42/2021	Histórico funcional indicativo da suficiência e da

			adequação da medida, em atenção à infração disciplinar em apuração; inexistência de processo disciplinar em desfavor do membro do Ministério Público interessado, para apuração de infração para a qual se comine sanção disciplinar superior à censura; inexistência de Acordo de Não Persecução Disciplinar cumprido nos últimos 02 (dois) anos em favor do membro do Ministério Público interessado; inexistência de sanção disciplinar aplicada definitivamente, nos últimos 05 (cinco) anos em desfavor do membro do Ministério Público.
--	--	--	---

Fonte: elaborado pelo autor

Pelas informações colacionadas no quadro 17, é possível constatar que ao instituírem Acordos de Não Persecução Disciplinar, os Ministérios Públicos que previram este mecanismo voltaram seus olhos à análise quanto à habitualidade da prática de infrações disciplinares, o que entra em rota de colisão com o atendimento ao interesse público.

Já a Seccional da Ordem dos Advogados do Brasil para o Estado do Rio Grande do norte, em sua pioneira regulamentação de Acordo de Não Persecução Administrativa, também destacou a importância da presença de alguns requisitos intimamente vinculados ao interessado para que se possa aferir a possibilidade/viabilidade de se firmar o acordo. Deste modo, são dispostos os seguintes requisitos subjetivos na Resolução nº 10/2020 (OAB/RN, 2020):

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

Acordo de Não Persecução Disciplinar
Resolução nº 10/2020
Ausência de condenação por pena de suspensão em 3 processos disciplinares com trânsito em julgado
Enquanto estiver o representado cumprido suspensão preventiva

Fonte: elaborado pelo Autor

Tanto o Conselho Nacional de Justiça (Brasil, 2024) quanto o Conselho Nacional do Ministério Público (Brasil, 2024), ao regulamentarem seus instrumentos de não persecução disciplinar, além de adotarem como paradigma a análise da vida funcional pregressa do interessado, também obstam o estabelecimento do instrumento em questão aos servidores que não tenham adquirido a vitaliciedade.

Em resumo, constata-se, da análise do Provimento nº 162/2024 do CNJ (Brasil, 2024) e da Portaria CNMP-CN nº 42/2024 (Brasil, 2024), quais são as condições subjetivas para o estabelecimento de transação disciplinar, dispostas no quadro 19.

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

Termo de Ajustamento de Conduta	Transação Administrativa Disciplinar
Provimento nº 162/2024	Portaria CNMP-CN nº 42/2024
Não estar respondendo processo disciplinar por outro fato	Não ter outro procedimento em curso para apuração de infração punível com sanção superior a censura ou equivalente
Não ter firmado TAC ou instrumento disciplinar congênere nos últimos três anos	Não haver celebrado transação disciplinar nos últimos dois anos, considerando a data da nova infração e o cumprimento das condições inseridas na transação anterior
Não ter sido apenado disciplinarmente nos últimos três anos	Não ter sofrido, em caráter definitivo, sanção disciplinar nos últimos dois anos
Ser membro vitalício	Ser membro vitalício

Fonte: elaborado pelo Autor

Analisando as normas que instituem Acordos de Não Persecução Penal, Civil e Disciplinar anteriormente expostos nos respectivos quadros comparativos, é possível constatar um ponto em comum de grande relevância: a vedação da oferta de tais acordos àqueles que tenham sofrido sanção em outros processos análogos ou que tenham sido beneficiados por acordos de não persecução em um período recente.

Essa restrição demonstra uma clara preocupação do legislador com a reiteração de condutas ilícitas. Ao considerar a vida pregressa do agente e impedir a infratores habituais a formalização de repetidos de acordos de não persecução, busca-se evitar que tais instrumentos sejam utilizados como uma espécie de "salvo-conduto" para essa prática reiterada de irregularidades.

Entender de forma diversa poderia ocasionar uma perda da própria eficácia do instrumento, bem como do efeito pedagógico desses acordos. Uma vez que o infrator

percebesse que pode cometer ilícitos de forma recorrente e ainda assim ser contemplado com a possibilidade de um acordo, o caráter dissuasório e educativo da medida estaria fatalmente comprometido.

Além disso, a concessão de acordos de não persecução em hipóteses de habitualidade na prática de irregularidades poderia ser vista como uma afronta ao princípio da supremacia do interesse público, já que estaria privilegiando o interesse particular do infrator em detrimento do interesse público, consistente na lisura dos atos em sociedade.

Portanto, a vedação de acordos de não persecução a indivíduos que estejam respondendo a outros processos análogos ou que tenham sido beneficiados por tais acordos em um passado recente mostra-se uma medida adequada e necessária para garantir a efetividade desses instrumentos e para resguardar o interesse público.

Essa restrição contribui para que os acordos de não persecução cumpram seu papel de promover a resolução consensual de conflitos sem, contudo, servirem de estímulo à reiteração de condutas ilícitas.

O mesmo argumento é válido para a análise do histórico funcional do beneficiário do acordo como requisito à sua obtenção, a fim de verificar a ocorrência de outras infrações disciplinares, que obstariam a propositura do acordo.

E aqui, cabe lembrar os apontamentos feitos por Cabral (2023, p. 33), quando da análise das razões para a implementação do Acordo de Não Persecução Penal no Brasil, que se amoldam perfeitamente ao fundamento para a adoção, no ANPD, da análise do histórico do servidor como requisito subjetivo ao estabelecimento do acordo:

A possibilidade de celebração de acordo como forma de evitar-se o processo penal, constitui, ademais, uma última chance para aqueles investigados, cuja prática delitiva é fato isolado em sua estória de vida. O acordo viabiliza uma resposta adequada ao delito, mas não inviabiliza que o investigado, por fato isolado, retome sua vida, agora com o devido respeito aos bens jurídicos alheios.

Para a proposta de regulamentação do Acordo de Não Persecução Disciplinar no âmbito da Administração Pública do Município de Uberaba, tais requisitos se mostram adequados. Muito embora o período de proibição de novos acordos se trate essencialmente de uma decisão política quando da construção da minuta, sugere-se o paralelismo com o prazo prescricional da ação disciplinar, inscrita no artigo 177 da Lei Complementar nº 392/2008 (Uberaba, 2008). No mencionado artigo, há uma divisão do prazo prescricional conforme a gravidade da infração cometida, levando-se em consideração a sanção cominada. Deste modo, sugere-se o seguinte cenário disposto no quadro 20.

QUADRO 20 – Sugestão de prazo de vedação ao estabelecimento de novos Acordos de Não Persecução Disciplinar na Administração Pública do Município de Uberaba

Sanção prevista para a infração	Prazo Prescricional	Prazo de vedação a novo ANPD
Demissão, cassação de aposentadoria ou disponibilidade e destituição de cargo em comissão ou de função pública	05 anos	05 anos
Suspensão	02 anos	03 anos
Repreensão	06 meses	

Fonte: elaborado pelo Autor

Neste sentido, tomando como norte o prazo prescricional de acordo com as infrações puníveis com demissão, cassação de aposentadoria ou disponibilidade e destituição de cargo em comissão ou de função pública, se mostra razoável o prazo de 05 (cinco) anos de vedação de novo ANPD.

Nessa hipótese, o prazo de vedação se equipara ao próprio prazo prescricional, face à gravidade das condutas.

Já no tocante às infrações puníveis com suspensão ou repreensão, não se mostra proporcional e razoável o estabelecimento de prazo de vedação em 05 (cinco) anos.

Por outro lado, o estabelecimento de prazo de vedação ao estabelecimento de ANPD em patamares muito inferiores contribuiria para a ineficiência da atividade disciplinar, posto que possibilitaria o estabelecimento de ANPDs sucessivos em curto espaço temporal.

Deste modo, para resguardar a eficiência da atividade disciplinar e, do próprio ANPD, se mostra razoável e adequado o estabelecimento de um prazo de 03(três) anos de vedação ao estabelecimento de novos ANPDs em se tratando de condutas puníveis com suspensão ou repreensão.

Nesse sentido, a fim de estabelecer tal prazo, pode-se traçar um paralelo com a regulamentação penal acerca da prescrição a infrações penais cuja pena não ultrapasse 1 ano (artigo 109, inciso IV, do Código Penal (Brasil, 1940).

Este interregno, por sua vez, garante mais estabilidade ao sistema, além de denotar caráter pedagógico, à medida em que o estabelecimento de um prazo de vedação maior poderá desestimular a prática de infrações disciplinares de menor potencial ofensivo.

Merece destaque, ainda, que tanto o Conselho Nacional de Justiça (Brasil, 2024) quanto o Conselho Nacional do Ministério Público (Brasil, 2024), em suas recentes regulamentações

acerca de instrumentos congêneres à proposta de Acordo de Não Persecução Disciplinar, inserem como requisito subjetivo para o estabelecimento do instrumento consensual em seara disciplinar ser o interessado membro vitalício, ou seja, que tenha passado pelo estágio probatório específico da Magistratura, Serviço Notarial ou do Ministério Público.

Conforme preceitua a Lei Complementar nº 392/2008, o estágio probatório é período especial pelo qual passa o servidor recém ingressado no serviço público por meio de concurso público, lapso temporal no qual deverá ele ser criteriosamente avaliado para fim de verificar a aptidão e competências necessárias para o desenvolvimento da função pública.

Esta avaliação, ainda conforme a norma municipal em questão, se dá por meio de um procedimento específico, sendo que, caso aprovado, o servidor garantirá sua estabilidade funcional.

Neste sentido, o estabelecimento da vedação da celebração de ANPD a servidores ainda não estáveis está em consonância com a própria natureza do estágio probatório, que é a avaliação criteriosa sobre o recém-chegado ao cargo público efetivo. Isso porque a análise quanto da eventual prática de infrações administrativas deverá constar do processo de avaliação. E essa análise só poderá ser realizada por meio da integralidade do processo disciplinar, que aferirá os critérios de materialidade, autoria e culpabilidade do servidor.

E esta análise de todo o processo disciplinar não é possível no estabelecimento de ANPD, uma vez que, como anteriormente mencionado, o processo disciplinar não ingressa na fase de julgamento, em que haveria a avaliação final quanto aos elementos apontados no parágrafo anterior.

Em outras palavras, o processo de avaliação especial também leva em consideração o cometimento de infrações disciplinares e, tendo em vista que com o estabelecimento de ANPD não se fala em uma decisão final que determine prática ou não da irregularidade, posto que não se avalia culpabilidade, haveria nítido prejuízo ao processo de avaliação especial.

Ademais, a admissão do estabelecimento de ANPD em situações de servidores ainda em estágio probatório poderia provocar mitigação da eficiência do processo especial de avaliação.

Por isso, sugere-se, como requisito subjetivo, a par dos anteriormente apontados, a impossibilidade de oferta do ANPD a servidor público em estágio probatório.

4.4.5 Condições obrigatórias

Em razão de sua natureza, o ponto central dos Acordos de Não Persecução reside nas condições estipuladas como substitutivas ao processamento e aplicação de sanção civil, penal ou administrativa.

Por óbvio, por ser instrumento marcado pela consensualidade, é necessário que ambas as partes convirjam para a determinação de condições que sejam exequíveis e proporcionais.

No entanto, por mais que, em regra, as condições a serem estabelecidas derivem da vontade das partes signatárias do Acordo, subsistem algumas condições gerais, ou obrigatórias, que compõem um núcleo mínimo de deveres a serem observados, sob pena de ineficiência e desvirtuamento das finalidades do Acordo.

Mais que isso, as condições gerais contribuem para a inoccorrência de desvios à impessoalidade, uma vez que estabelecem um padrão mínimo a ser observado nos arranjos consensuais.

Observando os termos de Acordos de Não Persecução Penal (Brasil, 1941) e Civil (Brasil, 1992), constatam-se que as condições dispostas no quadro 21 devem se fazer presentes nos respectivos Termos de Acordo, sob pena de sua nulidade.

Quadro 21 – Condições gerais/obrigatórias em Acordos de Não Persecução Penal e Civil

Acordo de Não Persecução Penal	Acordo de Não Persecução Civil
Art. 28-A do Decreto-Lei 2.848/40 (Código de Processo Penal), com a redação dada pela Lei 13.964/2019	Art. 17-B da Lei 8.429/92 (Lei de Improbidade Administrativa), com a redação dada pela Lei 14.230/2021
Reparar o dano ou restituir a coisa à vítima, exceto na impossibilidade de fazê-lo	Integral ressarcimento do dano
Renunciar voluntariamente a bens e direitos indicados pelo Ministério Público como instrumentos, produto ou proveito do crime	
Prestar serviço à comunidade ou a entidades públicas por período correspondente à pena mínima cominada ao delito diminuída de um a dois terços, em local a ser indicado pelo juízo da execução	A reversão à pessoa jurídica lesada da vantagem indevida obtida, ainda que oriunda de agentes privados
Pagar prestação pecuniária a entidade pública ou de interesse social, a ser indicada pelo juízo da execução, que tenha, preferencialmente, como função proteger bens jurídicos iguais ou semelhantes aos aparentemente lesados pelo delito	

Fonte: elaborado pelo Autor

Analisando, também, as normativas de Ministérios Públicos Estaduais que, à época da presente pesquisa já haviam implementado Acordos de Não Persecução (ou instrumento congênere) em âmbito disciplinar, constata-se que nas respectivas normas instituidoras subsiste

a previsão de condições de caráter geral e obrigatórias a serem incluídas no instrumento consensual. Estas condições podem ser melhor visualizadas no quadro 22.

Quadro 22 – Condições gerais/obrigatórias em Acordos de Não Persecução disciplinar por Ministérios Públicos Estaduais que já regulamentaram o instrumento

Instituição	Nome do instrumento	Norma regulamentadora	Condições obrigatórias
MPAL	Acordo de Não Persecução Disciplinar	Ato Normativo CGMP/AL 01/2024	Medidas de regularização/adequação do serviço e reparação/compensação dos danos
MPAP	Acordo de Não Persecução Disciplinar	Resolução 001/2022-CPJ	Observância de deveres funcionais
MPRJ	Acordo de Não Persecução Disciplinar	Resolução CPGJ 2539/2023	Reparação do dano
MPRS	Acordo de Não Persecução Disciplinar	Provimento 51/2021 – PGJ	Reparação/compensação dos danos; adesão ao programa de autocomposição preventiva e resolutiva do MPRS
MPSP	Acordo de Resolução de Conflito Disciplinar	Resolução 1.356/2021 do Colégio de Procuradores de Justiça	Retratação; impedimento de acumulação/prestação de auxílio a outro órgão ministerial; observância dos deveres funcionais
MPMA	Acordo de Não Persecução Disciplinar	ATOREG-CGMP-12021	Integral reparação do dano, se houver; impedimento de afastamento para frequentar cursos ou seminários, nos moldes do art. 100, inciso X, da Lei Complementar nº 013/91; observância dos deveres funcionais previstos no art. 103, incisos IV, VI e XV da Lei Complementar Estadual nº 013/1991.
MPRR	Acordo de Não Persecução Disciplinar	PORTARIA CGMP Nº 42/2021	Integral reparação do dano, se houver; impedimento de afastamento para frequentar cursos ou seminários, nos moldes do art. 88, inciso III, da Lei Complementar nº 003/94

Fonte: elaborado pelo Autor

A Seccional da Ordem dos Advogados do Brasil para o Estado do Rio Grande do Norte, em sua pioneira norma de regulamentação de Acordo de Não Persecução Disciplinar (OAB/RN, 2020) também se dignou a estabelecer algumas condições de observância obrigatória e gerais a todos os instrumentos a serem firmados, conforme quadro 23.

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

Acordo de Não Persecução Disciplinar
Resolução nº 10/2020
Reparação do dano, se houver
Pagamento de multa em favor da OAB/RN

Fonte: elaborado pelo Autor

As recentes regulamentações feitas pelo Conselho Nacional de Justiça (Brasil, 2024) e pelo Conselho Nacional do Ministério Público (Brasil, 2024) que possibilitam o estabelecimento de acordo de não persecução em sede disciplinar, igualmente atentas às normas que estabelecem instrumentos congêneres de aplicação de consensualidade em processos disciplinares, também estabeleceram algumas condições que devem ser obrigatoriamente verificadas quando da proposta de acordo, sob pena de nulidade. Estas condições são dispostas no quadro 24.

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

Termo de Ajustamento de Conduta	Transação Administrativa Disciplinar
Provimento 162/2024	Portaria CNMP-CN nº 42/2024
Reparação do dano causado	Reparação do dano causado
Retratação	
Correção da conduta	
Incremento na produtividade	Retratação
Frequência a cursos de capacitação ou aperfeiçoamento	
Suspensão do exercício cumulativo e remunerado de funções judiciais	Correção da irregularidade apontada
Suspensão do exercício remunerado de funções administrativas ou de caráter singular ou especial	

Fonte: elaborado pelo Autor

É interessante mencionar que, ao regulamentar seu instrumento de não persecução disciplinar, o CNJ (Brasil, 2024), optou por estabelecer uma série de condições que, embora obrigatórias, poderão ser aplicadas isolada ou cumulativamente no caso concreto. Vale dizer, portanto, que a autoridade competente para firmar o acordo deverá, no extenso rol de condições