

LEGITIMIDADE E PROCESSUALIZAÇÃO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS: O TERMO DE AJUSTAMENTO DE CONDUTA COMO INSTRUMENTO DE EFETIVAÇÃO DA MORALIDADE ADMINISTRATIVA

LEGITIMACY AND PROCEDURALIZATION OF PUBLIC POLICIES: THE CONDUCT ADJUSTMENT AGREEMENT AS AN INSTRUMENT FOR THE IMPLEMENTATION OF ADMINISTRATIVE MORALITY

Eloy Pereira Lemos Junior¹

Giselle Batista Leite²

Igor Vinícius Santos Silva³

RESUMO

O presente artigo examina a evolução da tutela dos direitos metaindividuais, com especial enfoque na moralidade administrativa, a partir da promulgação da Lei nº 8.429/1992. Analisa, ainda, a formação de um microsistema de proteção dos direitos coletivos e as alterações promovidas pela Lei nº 13.964/2019. Destaca, sobretudo, a modificação do § 1º do antigo art. 17 da Lei nº 8.429/1992, que passou a admitir a celebração de acordo de não persecução civil no âmbito da improbidade administrativa, considerando também as recentes mudanças introduzidas pela Lei nº 14.230/2021 nesse campo. Busca demonstrar, assim, que a compatibilidade desse instrumento consensual com a evolução do ordenamento jurídico brasileiro representa importante avanço na tutela da probidade administrativa, na medida em que os meios alternativos de resolução de conflitos se revelam mecanismos adequados à realização do interesse público.

PALAVRAS-CHAVE: Políticas Públicas. Ação de Improbidade administrativa. Moralidade administrativa. Acordo de não persecução civil. Direitos metaindividuais. Solução consensual de conflitos.

ABSTRACT

This article examines the evolution of the protection of meta-individual rights, with a special focus on administrative morality, since the enactment of Law No. 8.429/1992. It also analyzes the formation of a microsystem for the protection of collective rights and the changes promoted by Law No. 13,964/2019. It particularly highlights the modification of § 1 of the former Article 17 of Law No. 8,429/1992, which now allows for the signing of non-prosecution agreements in cases of administrative misconduct, also considering the recent changes introduced by Law No. 14,230/2021 in this field. It seeks to demonstrate, therefore, that the compatibility of this consensual instrument with the evolution of the Brazilian legal system represents an important advance in the protection of administrative probity, insofar as alternative dispute resolution methods prove to be adequate mechanisms for achieving the public interest.

KEYWORDS: Public policies. Administrative misconduct action. Administrative morality. Non-prosecution agreement. Collective rights. Consensual dispute resolution.

¹ Professor da Graduação e do PPGD de Mestrado e Doutorado da Universidade de Itaúna (UIT), Minas Gerais, Brasil.

² Doutoranda em Proteção dos Direitos Fundamentais, Universidade de Itaúna (UIT), Minas Gerais, Brasil.

³ Bacharel em Direito (UNA Bom Despacho). Mestre em Direito (UIT). Doutorando no PPGD *Stricto Sensu* da Universidade de Itaúna (UIT), Minas Gerais, Brasil.

1 INTRODUÇÃO

Entre as diversas transformações promovidas pela Constituição Federal de 1988, merece destaque a relevância atribuída à Administração Pública, especialmente no Capítulo VII do Título III, cujo artigo 37, caput, estabelece os princípios orientadores da atuação dos agentes públicos.

Com a promulgação dessa Constituição de natureza eminentemente democrática, os cidadãos passaram a dispor de importantes mecanismos de controle em defesa da probidade administrativa. Isso porque a confiança da sociedade nos governantes e administradores constitui um dos pilares fundamentais do Estado Democrático contemporâneo. A existência de uma administração íntegra e honesta configura direito assegurado constitucionalmente, sendo que a violação desses valores resulta em corrupção administrativa e afronta os princípios essenciais do Estado Democrático de Direito.

Nesse contexto, o combate jurídico à improbidade administrativa revela-se medida indispensável à concretização das normas e princípios consagrados pela Constituição Federal de 1988. Nesse sentido, Sundfeld e Câmara conceituam improbidade como:

[...] Espécie do gênero imoralidade administrativa, qualificada pela desonestidade de conduta do agente público, mediante a qual este se enriquece ilicitamente, obtém vantagem indevida, para si ou para outrem, ou causa dano ao Erário. É essa qualificadora da imoralidade administrativa que aproxima a improbidade administrativa do conceito de crime, não tanto pelo resultado, mas principalmente pela conduta, cuja índole de desonestidade manifesta a devassidão do agente⁴.

A Lei nº 8.429/1992, conhecida como Lei de Improbidade Administrativa, foi editada com o objetivo de regulamentar o artigo 37, § 4º, da Constituição Federal de 1988. Referida norma estabeleceu a tipificação dos atos de improbidade administrativa, bem como as sanções aplicáveis aos agentes responsáveis, atingindo inclusive direitos fundamentais dos acusados, com a finalidade de assegurar valores relacionados à honestidade, moralidade e eficiência na Administração Pública.

Cumprir destacar que a moralidade administrativa, a proteção ao patrimônio público e os demais direitos deles decorrentes, por estarem diretamente ligados ao interesse público, não pertencem a indivíduos isoladamente considerados. Ao contrário, integram o conjunto dos direitos coletivos ou metaindividuais, cuja tutela interessa a toda a sociedade.

Diante das novas demandas surgidas em uma sociedade de massas, o Poder Público atribuiu legitimidade a determinados entes para o ajuizamento de ações coletivas, buscando conferir maior efetividade à tutela jurisdicional desses interesses. Isso porque seria inviável exigir a participação individual, em juízo, de todos os beneficiários de um interesse difuso para a proteção

⁴ SUNDFELD, Carlos Ari; CÂMARA, Jacintho Arruda. Improbidade administrativa de dirigente de empresa estatal. *Revista Síntese Direito Administrativo*. Edição Especial “25 Anos da Lei de Improbidade Administrativa”. São Paulo, ano 12, n. 141, set. 2017, p. 134.

adequada desses direitos.

O ordenamento jurídico brasileiro contempla diversos instrumentos destinados à garantia de tutela ampla e efetiva dos direitos metaindividuais. Nesse contexto, destacam-se a Lei nº 4.717/1965, que disciplina a Ação Popular; a Lei nº 7.347/1985, responsável pela regulamentação da Ação Civil Pública; a Lei nº 8.078/1990, que instituiu o Código de Defesa do Consumidor; e a Lei nº 8.429/1992, conhecida como Lei de Improbidade Administrativa.

Com a evolução da sociedade, surgiram novas espécies de conflitos, impondo ao sistema jurídico a necessidade de acompanhar essas transformações, tanto sob a perspectiva material quanto processual, de modo a assegurar proteção adequada aos direitos e deveres envolvidos.

Assim, para que o acesso à justiça seja efetivamente concretizado no Brasil, torna-se indispensável a existência de instrumentos normativos capazes de garantir a tutela dos direitos metaindividuais, bem como a defesa coletiva dos direitos individuais homogêneos.

O presente estudo analisará, além do conceito de improbidade administrativa, os mecanismos legais e processuais atualmente previstos no ordenamento jurídico brasileiro, especialmente os meios alternativos de resolução de conflitos aplicáveis às ações dessa natureza. Serão examinados, ainda, outros diplomas legislativos relevantes sobre o tema, com especial atenção às alterações promovidas no antigo artigo 17, § 1º, da Lei de Improbidade Administrativa pela Lei nº 13.964/2019, posteriormente revogado pela Lei nº 14.230/2021, que passou a disciplinar a matéria no artigo 17-B da referida lei.

2. O ESTADO DEMOCRÁTICO DE DIREITO NA PROTEÇÃO DOS DIREITOS METAINDIVIDUAIS

O Estado Democrático de Direito constitui, simultaneamente, um princípio constitucional previsto no artigo 1º da Constituição Federal de 1988 e a própria estrutura jurídica decorrente da concretização desse princípio. Superou-se, há muito, a concepção de que os princípios constitucionais possuiriam caráter meramente programático e destituído de eficácia normativa. Na contemporaneidade, os princípios constitucionais assumem papel central na interpretação e aplicação das normas que integram o ordenamento jurídico.

Nesse cenário, o Estado enfrenta o desafio permanente de se reorganizar com o propósito de reduzir desigualdades e combater injustiças sociais. Sua atuação não deve se restringir à proteção de interesses individuais ou de grupos específicos, mas deve voltar-se à coletividade como um todo, promovendo educação, conscientização social e a efetiva preservação da dignidade da pessoa humana em suas múltiplas dimensões — econômica, política, jurídica, moral e biológica.

Além disso, incumbe ao Estado assegurar mecanismos de participação popular, fortalecendo a legitimidade político-democrática e permitindo maior integração da sociedade nos processos de formação e controle das decisões públicas. Segundo Gregório Assagra:

“[...] a doutrina aponta como princípios do Estado Democrático de Direito: a) constitucionalidade, que se expressa pela vinculação do Estado a uma Constituição; b) organização democrática da sociedade, consistente na preservação da liberdade de participação social e política dos cidadãos e das entidades sociais emergentes; c) sistema garantista de direitos fundamentais individuais e coletivos; d) justiça social; e) igualdade, não apenas formal, mas, necessariamente material; f) divisão de poderes ou de funções; g) legalidade, especialmente para exclusão do arbítrio e da prepotência; h) segurança e certezas jurídicas. Pode ainda ser acrescentado: i) o princípio da máxima prioridade na proteção e efetivação dos direitos transindividuais, no sentido de que o Estado, em todos os seus níveis, deve dar prioridade aos direitos sociais fundamentais da sociedade, como os relacionados ao meio ambiente, ao patrimônio público, cultural, cuja violação e falta de proteção, pelas consequências sociais produzidas, retiram o verdadeiro valor substancial da democracia e deslegítima, pela omissão, a atuação estatal”⁵

Cumprir destacar que, no âmbito do Estado Democrático de Direito, a tutela dos direitos coletivos constitui prioridade essencial e requisito de legitimidade da própria atuação estatal. Nesse contexto, o direito processual coletivo assume relevante função como instrumento de transformação da realidade social, voltando-se à efetivação da ordem jurídica constitucional democrática.

O Estado não deve impor barreiras à proteção dos direitos coletivos; ao contrário, cabe-lhe promover mecanismos capazes de viabilizar sua efetivação, seja por meio do aperfeiçoamento legislativo voltado à ampliação do reconhecimento desses direitos, seja mediante uma atuação administrativa comprometida com sua concretização, seja ainda assegurando uma prestação jurisdicional efetiva e adequada.

Nesse contexto, a edição da Lei nº 7.347/1985, que instituiu a Lei da Ação Civil Pública, representou importante avanço ao estabelecer instrumentos específicos destinados à tutela dos direitos coletivos, além de conferir legitimidade a determinados órgãos e entidades para sua defesa.

A Constituição Federal de 1988 ampliou significativamente a proteção dos direitos coletivos, abrangendo, ainda que de forma implícita, a tutela extrajudicial dos direitos metaindividuais. Segundo Geisa de Assis Rodrigues⁶, essa ampliação decorre diretamente dos princípios democrático e do amplo acesso à justiça. Dessa forma, o Estado passou a demonstrar preocupação não apenas com a proteção judicial dos direitos metaindividuais, mas também com a utilização de mecanismos extrajudiciais aptos a assegurar sua efetividade.

Conforme anteriormente exposto, no Estado Democrático de Direito, a tutela dos direitos coletivos assume posição de destaque em relação aos interesses meramente individuais. Direitos

⁵ ALMEIDA, Gregório Assagra de. *Direito processual coletivo: um novo ramo do direito processual*. 6. ed. São Paulo: Saraiva, 2003, p. 57.

⁶ RODRIGUES, Geisa de Assis. *Ação civil pública e termo de ajustamento de conduta: teoria e prática*. 3. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2011, p.103.

relacionados ao meio ambiente, ao patrimônio público, à moralidade administrativa e outros de natureza coletiva devem receber proteção prioritária. Nessa perspectiva, o direito processual coletivo desempenha relevante função como instrumento de defesa dos direitos fundamentais da coletividade. Por meio dele, torna-se possível solucionar conflitos sociais de grande dimensão, evitando a multiplicação excessiva de demandas individuais e prevenindo a prolação de decisões judiciais contraditórias.

A relevância atribuída aos direitos coletivos decorre da prevalência do interesse social sobre o interesse meramente individual. Nas ações coletivas, a presença desse interesse social impõe a necessidade de assegurar máxima efetividade ao processo coletivo.

Em razão do princípio da efetividade dos direitos metaindividuais, o Poder Judiciário exerce, no âmbito do processo coletivo, uma atuação distinta daquela observada nas demandas individuais. Nesse contexto, os magistrados dispõem de poderes mais amplos e podem atuar de forma mais ativa, inclusive independentemente da provocação das partes, sempre com o objetivo de garantir a efetiva tutela dos interesses coletivos envolvidos.

3. A LEI Nº 8.429/1992 E OS AVANÇOS LEGISLATIVOS NO COMBATE À IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA

Atualmente, observa-se no Brasil um significativo clamor social voltado ao combate de práticas que atentem contra os valores públicos e impeçam a utilização da Administração Pública para fins de interesse pessoal. A Constituição Federal de 1988 dedicou o Capítulo VII do Título III à disciplina da Administração Pública, estabelecendo, em seu artigo 37, § 4º, medidas aplicáveis aos agentes públicos responsáveis pela prática de atos de improbidade administrativa.

Posteriormente, com a edição da Lei de Improbidade Administrativa (Lei nº 8.429/1992), o referido dispositivo constitucional foi regulamentado, passando os atos de improbidade a serem tipificados de forma específica, bem como submetidos a sanções legalmente previstas. Nesse contexto, os atos de improbidade administrativa encontram-se disciplinados nos artigos 9º, 10 e 11 da Lei nº 8.429/1992, os quais tratam, respectivamente, das hipóteses de enriquecimento ilícito, dos atos que causam prejuízo ao erário e das condutas que atentam contra os princípios da Administração Pública.

Conforme já mencionado, o fundamento constitucional para a responsabilização daqueles que praticam atos de improbidade administrativa está previsto no artigo 37, § 4º, da Constituição Federal, segundo o qual tais atos:

Art. 37. [...] § 4º. [...] importarão a suspensão dos direitos políticos, a perda da função pública, a indisponibilidade dos bens e o ressarcimento ao erário, na forma e gradação previstas em lei, sem prejuízo da ação penal cabível.

Verifica-se que as sanções previstas tanto na Constituição Federal quanto na Lei de Improbidade Administrativa devem ser aplicadas mediante sentença civil de mérito que julgue procedente o pedido formulado na ação de improbidade administrativa.

É inegável que a promulgação da Constituição Federal de 1988 e, posteriormente, da Lei nº 8.429/1992 promoveram relevantes transformações no cenário social brasileiro, especialmente no que se refere à atuação dos agentes públicos e ao controle exercido pela sociedade sobre os atos praticados pela Administração Pública.

Com efeito, impulsionada por uma atuação mais efetiva do Ministério Público e do Poder Judiciário no combate à improbidade administrativa, a sociedade passou a desenvolver maior conscientização acerca da existência de um direito público subjetivo à boa administração. Em razão disso, passou-se a exigir dos administradores públicos comportamentos compatíveis com os princípios expressamente previstos no artigo 37 da Constituição Federal de 1988.

3.1 A PRESERVAÇÃO DA PROBIDADE ADMINISTRATIVA E OS MACRODESAFIOS ENFRENTADOS PELO PODER JUDICIÁRIO

A moralidade administrativa, compreendida como exigência inerente ao Estado Democrático de Direito, possui natureza de direito difuso, inserindo-se, portanto, no âmbito dos direitos metaindividuais. Em razão dessa característica, sua tutela deve ser ampliada ou, ao menos, priorizada em relação à proteção conferida aos direitos fundamentais estritamente individuais. Por essa razão, não se admitem restrições que possam comprometer a efetiva proteção da probidade administrativa.

A relevância do tema é tamanha que ele se encontra entre os principais desafios enfrentados pelo Poder Judiciário, figurando como um dos macrodesafios definidos pelo Conselho Nacional de Justiça, os quais:[...] serão objeto de atuação sistêmica dos tribunais e conselhos de justiça para aprimoramento dos serviços judiciais⁷.

Cumprir destacar que o macrodesafio denominado “enfrentamento à corrupção, à improbidade administrativa e aos ilícitos eleitorais” refere-se à adoção de medidas voltadas à prevenção, identificação e repressão de práticas ilícitas que atentem contra a moralidade administrativa, a lisura eleitoral e a correta gestão da coisa pública, buscando assegurar maior

⁷ BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. *Consulta pública* - Macrodesafios do Poder Judiciário para 2021-2026. Disponível em: https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2020/02/Relatorio_consulta_publica_macrodesafios_2020_01_15.pdf. Acesso em: 14 maio 2026.
Revista Synthesis, v.15, n.1, p. 424-442, 2026. | 429

transparência, integridade e efetividade na atuação estatal, em conformidade com os princípios do Estado Democrático de Direito:

[...] um conjunto de atos que visem à proteção da coisa pública, à lisura nos processos eleitorais, à preservação da probidade administrativa e à persecução dos crimes contra a administração pública e eleitorais, entre outros. Para tanto, deve-se priorizar a tramitação dos processos judiciais que tratem do desvio de recursos públicos e de improbidade e de crimes eleitorais, além de medidas administrativas relacionadas à melhoria do controle e fiscalização do gasto público no âmbito do Poder Judiciário⁸.

Nesse contexto, o Conselho Nacional de Justiça realizou consulta pública com a finalidade de ampliar a participação social na definição de metas e estratégias do Poder Judiciário, especialmente no que se refere ao enfrentamento da corrupção, da improbidade administrativa e dos ilícitos eleitorais, buscando identificar prioridades, aperfeiçoar mecanismos de atuação institucional e fortalecer a efetividade da prestação jurisdicional nessas matérias, com o seguinte objetivo:

[...] colher a opinião dos cidadãos, magistrados, servidores, advogados e demais membros da sociedade que desejam contribuir sobre as propostas de Macrodesafios da Estratégia Nacional do Poder Judiciário para o ciclo 2021- 2026. A pesquisa foi realizada por meio eletrônico entre os dias 23 de setembro a 6 de outubro de 2019 e divulgada nos meios de comunicação do CNJ e dos tribunais. No total, foram contabilizadas 2.029 manifestações⁹.

Diante desse contexto, é natural que o ordenamento jurídico brasileiro caminhe, de forma progressiva, no sentido de aperfeiçoar os mecanismos de tutela da probidade administrativa e de proteção dos bens e interesses públicos, buscando assegurar maior efetividade no combate à corrupção e na preservação dos princípios que regem a Administração Pública.

3.2 A IMPORTÂNCIA DO MICROSSISTEMA DE TUTELA COLETIVA NO ENFRENTAMENTO DA IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA

Quando foi promulgada, a Lei de Improbidade Administrativa apresentava-se como um diploma relativamente isolado na proteção da moralidade administrativa e do patrimônio público. Contudo, na atualidade, essa legislação passou a integrar o que a doutrina denomina de microssistema de combate à corrupção, composto por normas e princípios constitucionais, convenções internacionais anticorrupção e diversos diplomas infraconstitucionais voltados à defesa da probidade administrativa e do interesse público. Com relação ao microssistema, Queiroz aduz:

⁸ BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. Consulta pública - Macrodesafios do Poder Judiciário para 2021-2026. Disponível em: https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2020/02/Relatorio_consulta_publica_ma-crodesafios_2020_01_15.pdf. Acesso em: 14 maio 2026.

⁹ BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. *Consulta pública* - Macrodesafios do Poder Judiciário para 2021-2026. Disponível em: https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2020/02/Relatorio_consulta_publica_ma-crodesafios_2020_01_15.pdf. Acesso em: 14 maio 2026.

[...] Um fato de corrupção faz incidir uma gama de normas jurídicas constantes do microsistema anticorrupção, relativa ao direito sancionador, com diversas consequências jurídicas no âmbito criminal, da responsabilidade política, da improbidade administrativa, da infração administrativo-disciplinar e, agora, da nova Lei Anticorrupção¹⁰.

Nesse contexto, Melo também reconhece a existência desse microsistema de combate à corrupção. Veja-se:

“[...] É possível afirmar a existência de um microsistema de combate à corrupção ou de promoção da integridade pública, composto, além da Constituição e da Lei de Improbidade, por Tratados Internacionais e dispositivos tais como os capítulos do Código Penal que tratam dos crimes contra a Administração Pública e contra as Finanças Públicas, as Lei do Impeachment e dos Crimes de Prefeitos, a Lei das Inelegibilidades, as normas do Estatuto do Servidor que tratam do regime e do processo disciplinar, a Lei das Eleições e, recentemente, as Leis do Conflito de Interesses e Lei Anticorrupção ou Lei da Empresa Limpa.¹¹”

Por fim, Uryn leciona que:

“[...] Esse microsistema não se encontra unificado num único diploma. Pelo contrário, ele está espalhado por uma miríade de leis e código os mais diversos. Temos desde disposições contidas no Código Penal, passando pelo Estatuto dos Servidores (Lei nº 8.112/1990), Lei de Improbidade Administrativa (Lei nº 8.429/1993), Lei nº 8.666/1993, Lei de Responsabilidade Fiscal (LC 101/2000), Lei de Acesso à Informação (Lei nº 12.529/2011), Lei do CADE (Lei nº 12.529/2011) até chegarmos à Lei Anticorrupção (Lei nº 12.846/2013)”¹².

Desse modo, conclui-se que a doutrina é pacífica ao reconhecer a existência de um microsistema específico no ordenamento jurídico brasileiro, formado por um conjunto de normas que atuam de maneira autônoma, mas simultaneamente integrada e complementar, com a finalidade de proteger a Administração Pública, suas instituições, bem como assegurar a probidade e a moralidade administrativa.

3.3 REFLEXOS POSITIVOS DA ALTERAÇÃO DO ARTIGO 17, § 1º, DA LEI Nº 8.429/1992¹³

Conforme anteriormente exposto, a probidade administrativa integra o conjunto dos direitos coletivos, motivo pelo qual sua tutela deve ser ampliada e priorizada em relação à proteção

¹⁰ QUEIROZ, Ronaldo Pinheiro de. Núcleos de combate à corrupção: um novo arranjo institucional para uma atuação ministerial eficiente. In: BRASIL. Ministério Público Federal. 5. Câmara de Coordenação e Revisão. *Coletânea de artigos: avanços e desafios no combate à corrupção após 25 anos de vigência da Lei de Improbidade Administrativa*. Brasília: MPF, 2018, p. 125.

¹¹ MELO, Leonardo Augusto Santos. Improbidade, convênios e terceiro setor: o particular que gere recursos públicos e sua responsabilização por improbidade administrativa. In: BRASIL. Ministério Público Federal. 5. Câmara de Coordenação e Revisão. *Coletânea de artigos: avanços e desafios no combate à corrupção após 25 anos de vigência da Lei de Improbidade Administrativa*. Brasília: MPF, 2018, p. 86.

¹² URYN, André. A modelagem do contrato de obra pública como instrumento de combate à corrupção. *Revista Síntese Direito Administrativo*. Edição Especial “25 Anos da Lei de Improbidade Administrativa”. São Paulo, ano 12, n. 141, set. 2017, p. 238.

¹³ A versão original do presente artigo foi escrita antes da promulgação da Lei nº 14.230/2021, a qual revogou o artigo 17, § 1º, da nº Lei 8.429/1992. Todavia, o novo diploma legal dispôs no artigo 17-B e parágrafos sobre permissão e requisitos do acordo de não persecução civil nas ações de improbidade administrativa.

dos direitos estritamente individuais. Dessa forma, não se admite a imposição de restrições que comprometam a efetividade da proteção conferida a esse relevante direito metaindividual.

Entretanto, um dos aspectos mais controvertidos da Lei de Improbidade Administrativa dizia respeito à vedação prevista na redação original do antigo § 1º do artigo 17, nos seguintes termos:

Art. 17. A ação principal, que terá o rito ordinário, será proposta pelo Ministério Público ou pela pessoa jurídica interessada, dentro de trinta dias da efetivação da medida cautelar. § 1º. É vedada a transação, acordo ou conciliação nas ações de que trata o caput.

Conforme se observa, a redação original do § 1º do artigo 17 da Lei de Improbidade Administrativa vedava expressamente a realização de transação nas ações destinadas à responsabilização civil de agentes públicos pela prática de atos de improbidade administrativa, especialmente nos casos envolvendo enriquecimento ilícito.

Em razão dessa vedação legal, instaurou-se intenso debate doutrinário acerca da possibilidade — ou não — de utilização de mecanismos consensuais de solução de conflitos no âmbito das ações de improbidade administrativa, discutindo-se, sobretudo, a compatibilidade dessa proibição com os princípios da eficiência, da razoável duração do processo e da efetiva tutela do interesse público. Enfoque-se:

[...] a redação primitiva do § 1º do artigo 17 da Lei 8.429/92 encontrava-se na contramão das evoluções legislativas do país, as quais expressamente passaram a admitir instrumentos de consensualidade administrativa na prevenção e solução de litígios, tais como os termos de ajuste de conduta (TAC), os termos de ajustamento de gestão (TAG), os acordos substitutivos (AS) e outros métodos de solução de controvérsia baseados no princípio da consensualidade (preâmbulo e art. 4º, VII da Constituição)¹⁴.

Os defensores da antiga vedação legal sustentavam que, em razão do princípio da indisponibilidade do interesse público, a pessoa jurídica lesada pelo ato ímprobo, bem como o Ministério Público, não possuíam legitimidade para transacionar ou dispor do patrimônio público, uma vez que não seriam titulares do direito material envolvido, pertencente, em última análise, ao povo, nos termos do artigo 1º, parágrafo único, da Constituição Federal.

Em sentido diverso, parte da doutrina defendia que a regra prevista no artigo 17, § 1º, da Lei de Improbidade Administrativa teria sido tacitamente revogada. Tal entendimento fundamentava-se em uma releitura do princípio da indisponibilidade do interesse público primário, especialmente diante da evolução legislativa que passou a incentivar mecanismos negociais e soluções consensuais nos âmbitos penal, civil e administrativo.

A edição dessas normas deu origem a intenso debate acerca da permanência da vedação

¹⁴ FERRAZ, Luciano. Acordos de não persecução na improbidade administrativa – o início, o fim e o meio. *Consultor Jurídico*, 09 abr. 2020. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2020-abr-09/interesse-publico-acordos-nao-persecucao-civel-improbidade-administrativa>. Acesso em: 14 maio 2026.
Revista Synthesis, v.15, n.1, p. 424-442, 2026. | 432

legal, promovendo uma revisão interpretativa do dispositivo no contexto da tutela dos direitos metaindividuais.

Dentre os diplomas legislativos que contribuíram para essa mudança de perspectiva, destaca-se a Lei Anticorrupção (Lei nº 12.846/2013), que introduziu o instituto do acordo de leniência, previsto em seu artigo 16, caput e incisos, possibilitando a celebração de acordos de colaboração entre o Poder Público e pessoas jurídicas responsáveis pela prática de atos lesivos contra a Administração Pública.

Posteriormente, a Lei nº 12.850/2013, conhecida como Lei das Organizações Criminosas, passou a disciplinar o instituto da colaboração premiada, reforçando a tendência de valorização dos mecanismos consensuais no sistema jurídico brasileiro. Embora tais normas não tenham promovido, de forma expressa, a revogação do artigo 17, § 1º, da Lei de Improbidade Administrativa, é evidente que passaram a disciplinar a mesma matéria sob perspectiva diversa, admitindo a celebração de acordos e afastando, na prática, a lógica de vedação absoluta anteriormente estabelecida.

Cumprе ressaltar, ainda, que o Código de Processo Civil de 2015 passou a prestigiar mecanismos de autocomposição de conflitos, evidenciando a busca por maior celeridade, simplicidade e efetividade na solução das controvérsias.

Sob a ótica do direito sancionador, a utilização de instrumentos negociais produz efeitos positivos na concretização do interesse público, uma vez que não afasta do agente ímprobo o dever de ressarcir integralmente os danos causados pela conduta ilícita. Ao mesmo tempo, permite a aplicação mais rápida e eficaz das sanções legalmente previstas, em medida adequada à prevenção e repressão dos atos de improbidade, fortalecendo a tutela do direito à probidade administrativa no caso concreto.

Além disso, a solução consensual revela-se, em muitos casos, mais célere e efetiva do que a espera pelo encerramento integral da ação civil de improbidade administrativa, cuja tramitação costuma ser prolongada.

Nesse contexto, a Lei nº 13.964/2019, denominada “Pacote Anticrime”, promoveu relevantes inovações no âmbito penal e também impactou significativamente o regime jurídico da improbidade administrativa, alterando a redação do § 1º do artigo 17 da Lei nº 8.429/1992, que passou a prever:

Art. 17. [...] § 1º. As ações de que trata este artigo admitem a celebração de acordo de não persecução cível, nos termos desta Lei.

De forma complementar, a Lei nº 13.964/2019 também promoveu a inclusão do § 10-A ao artigo 17 da Lei de Improbidade Administrativa, dispositivo que passou a disciplinar aspectos relacionados à possibilidade de celebração de acordos no âmbito das ações de improbidade administrativa, reforçando a tendência de valorização dos mecanismos consensuais de solução de

conflitos no sistema jurídico brasileiro. Veja-se:

Art. 17. [...] § 10-A. Havendo a possibilidade de solução consensual, poderão as partes requerer ao juiz a interrupção do prazo para a contestação, por prazo não superior a 90 (noventa) dias.

As referidas alterações legislativas passaram a admitir expressamente a utilização de meios alternativos de solução de conflitos no âmbito da improbidade administrativa, possibilitando a celebração de acordos de não persecução civil.

Posteriormente, com a promulgação da Lei nº 14.230/2021, o § 1º do artigo 17 da Lei de Improbidade Administrativa foi revogado. Contudo, o novo diploma legislativo inseriu o artigo 17-B na Lei nº 8.429/1992, dispositivo que passou a disciplinar, de maneira mais detalhada, a possibilidade de celebração do acordo de não persecução civil, bem como os requisitos necessários para sua formalização nas ações de improbidade administrativa, nos seguintes termos:

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

I - o integral ressarcimento do dano;

II - a reversão à pessoa jurídica lesada da vantagem indevida obtida, ainda que oriunda de agentes privados.

§ 1º A celebração do acordo a que se refere o caput deste artigo dependerá, cumulativamente:

I - da oitiva do ente federativo lesado, em momento anterior ou posterior à propositura da ação;

II - de 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;

III - de homologação judicial, independentemente de o acordo ocorrer antes ou depois do ajuizamento da ação de improbidade administrativa.

§ 2º Em qualquer caso, a celebração do acordo a que se refere o caput deste artigo considerará a personalidade do agente, a 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.⁶⁸

§ 3º Para fins de apuração do valor do dano a ser ressarcido, deverá ser realizada a oitiva do Tribunal de Contas competente, que se manifestará, com indicação dos parâmetros utilizados, no prazo de 90 (noventa) dias.

§ 4º O acordo a que se refere o caput deste artigo poderá ser celebrado no curso da investigação de apuração do ilícito, no curso da ação de improbidade ou no momento da execução da sentença condenatória.

§ 5º As negociações para a celebração do acordo a que se refere o caput deste artigo ocorrerão entre o Ministério Público, de um lado, e, de outro, o investigado ou demandado e o seu defensor.

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

§ 7º Em caso de descumprimento do acordo a que se refere o caput deste artigo, o investigado ou o demandado ficará impedido de celebrar novo acordo pelo prazo de 5 (cinco) anos, contado do conhecimento pelo Ministério Público do efetivo descumprimento.

Essa nova concepção harmoniza-se com a evolução do ordenamento jurídico brasileiro no que se refere à proteção da probidade administrativa, apresentando-se como instrumento adequado à concretização do interesse público.

Nesse contexto, os mecanismos consensuais revelam-se compatíveis com a busca por maior efetividade na tutela da moralidade administrativa, permitindo soluções mais céleres e eficientes, sem afastar a responsabilização dos agentes envolvidos nem o dever de reparação dos danos causados ao erário.

Sobre o tema, merece destaque o entendimento de Coutinho, que leciona:

[...] A colaboração do infrator, muitas vezes, pode, efetivamente, trazer um resultado final muito maior ao interesse da coletividade, por mais que possa parecer injusto sob o aspecto sentimental do cidadão o fato de o infrator ser isento, total ou parcialmente, de uma penalidade¹⁵.

No que se refere à possibilidade de celebração de acordos substitutivos entre o Poder Público e particulares, em face do princípio da indisponibilidade do interesse público, o Supremo Tribunal Federal, ao julgar o Recurso Extraordinário nº 253.885/MG, reconheceu a admissibilidade da utilização da transação no âmbito da Administração Pública, especialmente quando o acordo se mostrar instrumento apto a promover a concretização mais célere e eficaz do interesse público.

Assim, a Corte Suprema passou a admitir a adoção de soluções consensuais pela Administração Pública, desde que voltadas à efetiva proteção do interesse coletivo e à obtenção de resultados mais eficientes para a sociedade. Confira-se:

[...] Poder Público. Transação. Validade. Em regra, os bens e o interesse público são indisponíveis, porque pertencem à coletividade. E, por isso, o Administrador, mero gestor da coisa pública, não tem disponibilidade sobre os interesses confiados à sua guarda e realização. Todavia, há casos em que o princípio da indisponibilidade do interesse público deve ser atenuado, mormente quando se tem em vista que a solução adotada pela Administração é a que melhor atenderá à ultimação deste interesse¹⁶.

Cumprir destacar, ainda, a relevância da Lei nº 13.655/2018, que promoveu alterações no Decreto-Lei nº 4.657/1942, denominado Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (LINDB), acrescentando o artigo 26, caput e § 1º. Referido dispositivo passou a autorizar a Administração Pública a celebrar acordos e compromissos com particulares, com a finalidade de eliminar irregularidades, reduzir incertezas jurídicas e solucionar situações contenciosas.

A norma busca viabilizar soluções jurídicas proporcionais, equânimes, eficientes e compatíveis com o interesse público, reforçando a tendência contemporânea de valorização dos

¹⁵ COUTINHO, Alessandro Dantas. A (im)possibilidade de afastamento da vedação à realização de transação, acordo ou conciliação nas ações de improbidade administrativa. *Revista Síntese Direito Administrativo*. Edição Especial “25 Anos da Lei de Improbidade Administrativa”. São Paulo, ano 12, n. 141, set. 2017, p. 63.

¹⁶ STF, Primeira Turma, RE 253.885/MG, Relatora Ministra Ellen Gracie, j. 04/06/2002, DJ 21/06/2002. Revista Synthesis, v.15, n.1, p. 424-442, 2026. | 435

mecanismos consensuais no âmbito da Administração Pública. Nesse sentido, o texto legal dispõe:

Art. 26. Para eliminar irregularidade, incerteza jurídica ou situação contenciosa na aplicação do direito público, inclusive no caso de expedição de licença, a autoridade administrativa poderá, após oitiva do órgão jurídico e, quando for o caso, após realização de consulta pública, e presentes razões de relevante interesse geral, celebrar compromisso com os interessados, observada a legislação aplicável, o qual só produzirá efeitos a partir de sua publicação oficial.

§ 1º. O compromisso referido no caput deste artigo:

I – buscará solução jurídica proporcional, equânime, eficiente e compatível com os interesses gerais;

II – (VETADO);

III – não poderá conferir desoneração permanente de dever ou condicionamento de direito reconhecidos por orientação geral;

IV – deverá prever com clareza as obrigações das partes, o prazo para seu cumprimento e as sanções aplicáveis em caso de descumprimento.

Outro importante diploma legislativo a ser mencionado é a Lei nº 13.140/2015, conhecida como Lei de Mediação. Em seu artigo 3º, § 2º, a referida norma passou a admitir a utilização da mediação em conflitos envolvendo direitos indisponíveis que admitam transação, estabelecendo, contudo, a necessidade de homologação judicial do acordo, com prévia oitiva do Ministério Público.

Tal previsão evidencia o fortalecimento da cultura consensual no ordenamento jurídico brasileiro, inclusive em matérias relacionadas ao interesse público, desde que observadas as garantias legais e a adequada proteção dos direitos envolvidos. Nesse sentido, dispõe a mencionada lei:

Art. 3º. Pode ser objeto de mediação o conflito que verse sobre direitos disponíveis ou sobre direitos indisponíveis que admitam transação.

[...]

§ 2º. O consenso das partes envolvendo direitos indisponíveis, mas transigíveis, deve ser homologado em juízo, exigida a oitiva do Ministério Público.

Ademais, a própria Lei nº 13.140/2015 passou a admitir expressamente, em seu artigo 36, § 4º, a utilização da mediação no âmbito das ações de improbidade administrativa, reforçando a tendência legislativa de valorização dos meios consensuais de solução de conflitos também nas demandas relacionadas à tutela da probidade administrativa.

Tal previsão demonstra a evolução do ordenamento jurídico brasileiro no sentido de compatibilizar a proteção do interesse público com mecanismos negociais capazes de conferir maior efetividade, celeridade e eficiência à resolução dos conflitos envolvendo a Administração Pública.

Nesse contexto, dispõe o referido dispositivo:

Art. 36. No caso de conflitos que envolvam controvérsia jurídica entre órgãos ou entidades de direito público que integram a administração pública federal, a Advocacia-Geral da União deverá realizar composição extrajudicial do conflito, observados os procedimentos previstos em ato do Advogado-Geral da União.

[...] § 4º. Nas hipóteses em que a matéria objeto do litígio esteja sendo discutida em ação de improbidade administrativa ou sobre ela haja decisão do Tribunal de Contas da União, a

conciliação de que trata o caput dependerá da anuência expressa do juiz da causa ou do Ministro Relator.

Cumprir mencionar, ainda, a Resolução nº 179/2017 do Conselho Nacional do Ministério Público, editada com a finalidade de regulamentar o § 6º do artigo 5º da Lei nº 7.347/1985, disciplinando, no âmbito do Ministério Público, a celebração do compromisso de ajustamento de conduta.

Referida resolução passou a admitir, expressamente, em seu artigo 1º, § 2º, a utilização desse instrumento consensual também nas hipóteses relacionadas à improbidade administrativa, reforçando a ampliação dos mecanismos alternativos de solução de conflitos voltados à tutela da moralidade administrativa e do patrimônio público.

Nesse sentido, dispõe o referido dispositivo:

Art. 1º. O compromisso de ajustamento de conduta é instrumento de garantia dos direitos e interesses difusos e coletivos, individuais homogêneos e outros direitos de cuja defesa está incumbido o Ministério Público, com natureza de negócio jurídico que tem por finalidade a adequação da conduta às exigências legais e constitucionais, com eficácia de título executivo extrajudicial a partir da celebração. [...] § 2º É cabível o compromisso de ajustamento de conduta nas hipóteses configuradoras de improbidade administrativa, sem prejuízo do ressarcimento ao erário e da aplicação de uma ou algumas das sanções previstas em lei, de acordo com a conduta ou o ato praticado.

Dessa forma, observa-se que o ordenamento jurídico brasileiro passou a admitir a utilização de meios alternativos de solução de conflitos em diversos ramos do Direito, especialmente com a participação e fiscalização do Ministério Público. A adoção desses mecanismos consensuais evidencia uma mudança de paradigma, voltada à busca por soluções mais céleres, efetivas e adequadas à concretização do interesse público, sem afastar a necessária responsabilização dos envolvidos.

A título exemplificativo, destaca-se a possibilidade de celebração de acordos no âmbito do Direito Penal, sem que isso implique violação ao princípio da indisponibilidade da pretensão punitiva estatal, demonstrando que a consensualidade pode coexistir com a tutela de interesses públicos relevantes.

Nesse norte, depreende-se da obra de Zardo que:

[...], se até no direito penal, que tradicionalmente deve se encarregar da proteção dos bens jurídicos mais relevantes para a sociedade, a colaboração é admitida, sem que isso afronte a indisponibilidade da pretensão punitiva estatal, não há razão alguma para que subsista a vedação contida no art. 17, § 1º, da Lei nº 8.429/1992.¹⁷

Na mesma linha de entendimento, Coutinho acrescenta que:

¹⁷ ZARDO, Francisco. Acordos em ações de improbidade: aspectos práticos e polêmicos. *Revista Síntese Direito Administrativo*. Edição Especial “25 Anos da Lei de Improbidade Administrativa”. São Paulo, ano 12, n. 141, set. 2017, p. 304.

[...] Não precisamos ir muito longe para observar que em nosso próprio ordenamento jurídico há certa relativização da indisponibilidade do bem tutelado para a utilização de acordos como o de leniência, como é o caso do acordo de colaboração premiada no âmbito das ações penais públicas, que, via de regra, lidam com o interesse público¹⁸.

Diante desse cenário, revela-se incompatível com a lógica sistemática do ordenamento jurídico admitir a celebração de acordos na esfera penal — considerada a ultima ratio do Direito — e, ao mesmo tempo, impedir a utilização de mecanismos consensuais no âmbito do direito administrativo sancionador.

Tal incongruência reforça a compreensão de que a consensualidade pode constituir instrumento legítimo e eficaz também nas ações de improbidade administrativa, desde que observados os limites legais e a proteção do interesse público. Nessa mesma linha de entendimento, extrai-se da obra de Carvalho Filho que:

[...] A doutrina tem defendido a possibilidade de solução consensual na ação de improbidade, embora limitando as benesses do acusado apenas a certas sanções, como a multa civil, a proibição de contratar e a vedação de receber benefícios fiscais; nunca, porém, haveria isenção da obrigação de ressarcimento do dano. Um dos argumentos descansa no fato de que, se no campo penal – que é um plus – se admite a isenção ou atenuação da pena, em decorrência de solução consensual, com maior razão poderia esta ser adotada no campo da improbidade, conquanto de forma parcial e moderada¹⁹.

Percebe-se, portanto, que os meios alternativos de solução de conflitos se apresentam como instrumentos adequados à resolução de controvérsias envolvendo a Administração Pública, especialmente quando, observados os parâmetros da legalidade e da proteção ao interesse público, revelam-se mais eficientes do que aguardar o regular trâmite da ação civil de improbidade administrativa até o julgamento final de mérito.

Nessa perspectiva, os mecanismos consensuais possibilitam respostas mais céleres e efetivas, assegurando a reparação dos danos causados, a aplicação das sanções cabíveis e a preservação da moralidade administrativa, sem prejuízo da tutela do patrimônio público.

Nesse sentido, leciona Mateus Carvalho que:

[...] a matéria deve ser analisada sob a ótica do bem jurídico que se visa proteger por meio da ação de improbidade administrativa, qual seja, a integridade do patrimônio público, material e imaterial e a garantia do interesse da coletividade, mediante a aplicação de sanções aos agentes que põem em risco essas prerrogativas²⁰.

Embora as inúmeras alterações promovidas pela Lei nº 14.230/2021 na Lei de Improbidade

¹⁸ COUTINHO, Alessandro Dantas. A (im)possibilidade de afastamento da vedação à realização de transação, acordo ou conciliação nas ações de improbidade administrativa. *Revista Síntese Direito Administrativo*. Edição Especial Paulo, ano 12, n. 141, set. 2017, p. 67.

¹⁹ CARVALHO FILHO, José dos Santos. *Manual de direito administrativo*. 32. ed. rev. atual. e ampl. São Paulo: Atlas, 2018, p. 1228.

²⁰ CARVALHO, Matheus. *Manual de direito administrativo*. 5. ed. rev. ampl. e atual. Salvador: JusPodivm, 2018, p. 999.

Administrativa demandem análise crítica, é possível reconhecer que a inclusão de dispositivo específico — o artigo 17-B — destinado a disciplinar o acordo de não persecução civil evidencia a permanência do interesse legislativo na adoção de mecanismos alternativos de solução de conflitos no âmbito dessas ações.

A partir dessas considerações, percebe-se que os meios consensuais se apresentam como importantes instrumentos para a concretização do interesse público, na medida em que a negociação bilateral e equilibrada busca atender, de maneira mais efetiva, às finalidades da Administração Pública.

Entre as principais vantagens desses mecanismos destacam-se, de um lado, a possibilidade de mitigação das sanções aplicáveis ao agente responsável e, de outro, a interrupção da prática ilícita, a obtenção de informações relevantes para a apuração dos fatos e a recuperação mais célere e eficiente do patrimônio público desviado.

4. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Diante do exposto, verifica-se que a tutela dos direitos coletivos representa significativo avanço no ordenamento jurídico brasileiro. Por meio das ações coletivas, especialmente da ação civil pública, torna-se possível assegurar a proteção dos direitos metaindividuais e fortalecer a preservação do Estado Democrático de Direito, cujos fundamentos encontram respaldo na Constituição Federal.

Entre os direitos transindividuais passíveis de tutela, destacam-se a moralidade administrativa e a proteção ao patrimônio público, em razão de sua relevância para a concretização dos princípios que regem a Administração Pública e para a defesa do interesse coletivo.

Nessa perspectiva, os acordos, transações e conciliações vêm sendo amplamente utilizados em diversos ramos do Direito, demonstrando elevado potencial para produzir resultados eficazes no combate à improbidade administrativa e na proteção do patrimônio público.

A discussão acerca da admissibilidade de acordos e soluções consensuais em matéria de improbidade administrativa revela-se especialmente relevante, uma vez que tais instrumentos possibilitam o estabelecimento de prazos e condições para o cumprimento espontâneo das obrigações impostas ao responsável, favorecendo a reparação mais célere e efetiva dos danos causados ao erário.

A legislação originária sobre o tema — a Lei de Improbidade Administrativa — foi editada há quase trinta anos, em contexto social e jurídico substancialmente distinto do atual, razão pela qual originalmente vedava a utilização de meios alternativos de resolução de conflitos.

Em contrapartida, diplomas legislativos mais recentes, como a Lei nº 13.655/2018, que alterou a Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro; a Lei nº 12.846/2013 (Lei Anticorrupção); a Lei nº 12.850/2013 (Lei das Organizações Criminosas); e a Lei nº 13.140/2015 (Lei de Mediação), passaram a reconhecer as limitações de um sistema exclusivamente punitivo no enfrentamento das práticas ilícitas. Por essa razão, essas normas passaram a admitir soluções negociais, sem afastar a necessária proteção ao interesse público.

É natural que, com o passar do tempo, determinados dispositivos legais sejam reinterpretados ou revisados, de modo a compatibilizá-los com as transformações sociais, políticas e jurídicas decorrentes de novas realidades e concepções do Direito.

Nesse contexto, conclui-se que a evolução do pensamento jurídico e as inovações legislativas, especialmente aquelas que passaram a admitir acordos de leniência, colaboração premiada, mediação e demais mecanismos consensuais, contribuíram para a formação de um sistema jurídico mais eficiente na tutela da probidade administrativa. Assim, a antiga disciplina do § 1º do artigo 17 da Lei de Improbidade Administrativa — posteriormente alterada pela Lei nº 13.964/2019 e atualmente regulamentada pelo artigo 17-B da LIA — passou a viabilizar uma concretização mais rápida e efetiva do interesse público.

Diante disso, evidencia-se que o estímulo à utilização de métodos alternativos de solução de conflitos no âmbito da improbidade administrativa, aliado à tutela jurisdicional tradicional, representa importante instrumento de fortalecimento da proteção dos direitos metaindividuais, da moralidade administrativa e do patrimônio público.

REFERÊNCIAS

ALMEIDA, Gregório Assagra de. **Direito processual coletivo: um novo ramo do direito processual**. 6. ed. São Paulo: Saraiva, 2003.

BRASIL, Conselho Nacional de Justiça. **Macrodesafios 2021-2026**. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/gestao-estrategica-e-planejamento/estrategia-nacional-do-poder-judiciario-2021-2026/processo-de-formulacao/macrodesafios-2021-2026/>. Acesso em: 14 maio 2026.

BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. **Consulta pública - Macrodesafios do Poder Judiciário para 2021-2026**. Disponível em: https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2020/02/Relatorio_consulta_publica_macrodesafios_2020_01_15.pdf. Acesso em: 14 maio 2026.

BRASIL. Conselho Nacional do Ministério Público. **Resolução nº 179, de 26 de julho de 2017**. Regulamenta o § 6º do art. 5º da Lei nº 7.347/1985, disciplinando, no âmbito do Ministério Público, a tomada do compromisso de ajustamento de conduta. Disponível em: <https://www.cnmp.mp.br/portal/images/Resolucoes/Resolu%C3%A7%C3%A3o-179.pdf>. Acesso em: 14 maio 2026.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm. Acesso em: 14 maio 2026.

BRASIL. Decreto Lei nº 4.657, de 4 de setembro de 1942. **Lei de Introdução às normas do Direito Brasileiro**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/Del4657.htm. Acesso em: 14 maio 2026.

BRASIL. Lei nº 7.437, de 24 de julho de 1985. **Disciplina a ação civil pública de responsabilidade por danos causados ao meio-ambiente, ao consumidor, a bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico (VETADO) e dá outras providências**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L7347orig.htm. Acesso em: 14 maio 2026.

BRASIL. Lei nº 8.429, de 2 de junho de 1992 (Lei de Improbidade Administrativa). **Dispõe sobre as sanções aplicáveis aos agentes públicos nos casos de enriquecimento ilícito no exercício de mandato, cargo, emprego ou função na administração pública direta, indireta ou fundacional e dá outras providências**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L8429.htm. Acesso em: 14 maio 2026.

BRASIL. Lei nº 13.140, de 26 de junho de 2015 (Lei de Mediação). **Dispõe sobre a mediação entre particulares como meio de solução de controvérsias e sobre a autocomposição de conflitos no âmbito da administração pública; altera a Lei nº 9.469, de 10 de julho de 1997, e o Decreto nº 70.235, de 6 de março de 1972; e revoga o § 2º do art. 6º da Lei nº 9.469, de 10 de julho de 1997**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/L13140.htm. Acesso em: 14 maio 2026.

BRASIL. Lei nº 14.230, de 25 de outubro de 2021. **Dispõe sobre alteração na Lei nº 8.429, de 2 de junho de 1992, sobre improbidade administrativa**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/lei/L14230.htm. Acesso em: 14 maio 2026.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de direito administrativo**. 32. ed. rev. atual. e ampl. São Paulo: Atlas, 2018.

CARVALHO, Matheus. **Manual de direito administrativo**. 5. ed. rev. ampl. e atual. Salvador: JusPodivm, 2018.

COUTINHO, Alessandro Dantas. **A (im)possibilidade de afastamento da vedação à realização de transação, acordo ou conciliação nas ações de improbidade administrativa**. Revista Síntese Direito Administrativo. Edição Especial “25 Anos da Lei de Improbidade Administrativa”. São Paulo, ano 12, n. 141, set. 2017, p. 61-69.

FERRAZ, Luciano. **Acordos de não persecução na improbidade administrativa – o início, o fim e o meio**. Consultor Jurídico, 09 abr. 2020. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2020-abr-09/interesse-publico-acordos-nao-persecucao-civel-improbidade-administrativa>. Acesso em: 21 jan. 2019.

FREITAS, Juarez. **O controle dos atos administrativos e os princípios fundamentais**. 3. ed. São Paulo: Malheiros, 2007.

MELO, Leonardo Augusto Santos. **Improbidade, convênios e terceiro setor: o particular que gere recursos públicos e sua responsabilização por improbidade administrativa.** In: BRASIL. Ministério Público Federal. 5. Câmara de Coordenação e Revisão. Coletânea de artigos: avanços e desafios no combate à corrupção após 25 anos de vigência da Lei de Improbidade Administrativa. Brasília: MPF, 2018, p. 52-89. Disponível em: http://www.mpf.mp.br/atuacao-tematica/ccr5/publicacoes/doutrina/livros-e-revistas/docs/05_18_coletanea_de_artigos.pdf. Acesso em: 14 maio 2026.

MOREIRA, João Batista Gomes. **Direito administrativo: da rigidez autoritária à flexibilidade democrática.** 3. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2016.

OSÓRIO, Fábio Medina. **Teoria da improbidade administrativa: má gestão, corrupção, ineficiência.** 3. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2013.

QUEIROZ, Ronaldo Pinheiro de. **Núcleos de combate à corrupção: um novo arranjo institucional para uma atuação ministerial eficiente.** In: BRASIL. Ministério Público Federal. 5. Câmara de Coordenação e Revisão. Coletânea de artigos: avanços e desafios no combate à corrupção após 25 anos de vigência da Lei de Improbidade Administrativa. Brasília: MPF, 2018, p. 122-140. Brasília: MPF, 2018. Disponível em: http://www.mpf.mp.br/atuacao-tematica/ccr5/publicacoes/doutrina/livros-e-revistas/docs/05_18_coletanea_de_artigos.pdf. Acesso em: 14 maio 2026.

RODRIGUES, Geisa de Assis. **Ação civil pública e termo de ajustamento de conduta: teoria e prática.** 3. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2011.

SUNDFELD, Carlos Ari; CÂMARA, Jacintho Arruda. **Improbidade administrativa de dirigente de empresa estatal.** Revista Síntese Direito Administrativo. Edição Especial “25 Anos da Lei de Improbidade Administrativa”. São Paulo, ano 12, n. 141, set. 2017, p. 125-146.

URYN, André. **A modelagem do contrato de obra pública como instrumento de combate à corrupção.** Revista Síntese Direito Administrativo. Edição Especial “25 Anos da Lei de Improbidade Administrativa”. São Paulo, ano 12, n. 141, set. 2017, p. 228-240.

ZARDO, Francisco. **Acordos em ações de improbidade: aspectos práticos e polêmicos.** Revista Síntese Direito Administrativo. Edição Especial “25 Anos da Lei de Improbidade Administrativa”. São Paulo, ano 12, n. 141, set. 2017, p. 300-310.