

**XXXI CONGRESSO NACIONAL DO  
CONPEDI BRASÍLIA - DF**

**DIREITO ADMINISTRATIVO E GESTÃO PÚBLICA I**

**CARLOS ANDRÉ BIRNFELD**

**JOSÉ SÉRGIO SARAIVA**

Todos os direitos reservados e protegidos. Nenhuma parte destes anais poderá ser reproduzida ou transmitida sejam quais forem os meios empregados sem prévia autorização dos editores.

**Diretoria - CONPEDI**

**Presidente** - Profa. Dra. Samyra Haydêe Dal Farra Naspolini - FMU - São Paulo

**Diretor Executivo** - Prof. Dr. Orides Mezzaroba - UFSC - Santa Catarina

**Vice-presidente Norte** - Prof. Dr. Jean Carlos Dias - Cesupa - Pará

**Vice-presidente Centro-Oeste** - Prof. Dr. José Querino Tavares Neto - UFG - Goiás

**Vice-presidente Sul** - Prof. Dr. Leonel Severo Rocha - Unisinos - Rio Grande do Sul

**Vice-presidente Sudeste** - Profa. Dra. Rosângela Lunardelli Cavallazzi - UFRJ/PUCRio - Rio de Janeiro

**Vice-presidente Nordeste** - Prof. Dr. Raymundo Juliano Feitosa - UNICAP - Pernambuco

**Representante Discente:** Prof. Dr. Abner da Silva Jaques - UPM/UNIGRAN - Mato Grosso do Sul

**Conselho Fiscal:**

Prof. Dr. José Filomeno de Moraes Filho - UFMA - Maranhão

Prof. Dr. Caio Augusto Souza Lara - SKEMA/ESDHC/UFMG - Minas Gerais

Prof. Dr. Valter Moura do Carmo - UFERSA - Rio Grande do Norte

Prof. Dr. Fernando Passos - UNIARA - São Paulo

Prof. Dr. Edinilson Donisete Machado - UNIVEM/UENP - São Paulo

**Secretarias**

**Relações Institucionais:**

Prof. Dra. Claudia Maria Barbosa - PUCPR - Paraná

Prof. Dr. Heron José de Santana Gordilho - UFBA - Bahia

Profa. Dra. Daniela Marques de Moraes - UNB - Distrito Federal

**Comunicação:**

Prof. Dr. Robison Tramontina - UNOESC - Santa Catarina

Prof. Dr. Liton Lanes Pilau Sobrinho - UPF/Univali - Rio Grande do Sul

Prof. Dr. Lucas Gonçalves da Silva - UFS - Sergipe

**Relações Internacionais para o Continente Americano:**

Prof. Dr. Jerônimo Siqueira Tybusch - UFSM - Rio Grande do Sul

Prof. Dr. Paulo Roberto Barbosa Ramos - UFMA - Maranhão

Prof. Dr. Felipe Chiarello de Souza Pinto - UPM - São Paulo

**Relações Internacionais para os demais Continentes:**

Profa. Dra. Gina Vidal Marcilio Pompeu - UNIFOR - Ceará

Profa. Dra. Sandra Regina Martini - UNIRITTER / UFRGS - Rio Grande do Sul

Profa. Dra. Maria Claudia da Silva Antunes de Souza - UNIVALI - Santa Catarina

**Eventos:**

Prof. Dr. Yuri Nathan da Costa Lannes - FDF - São Paulo

Profa. Dra. Norma Sueli Padilha - UFSC - Santa Catarina

Prof. Dr. Juraci Mourão Lopes Filho - UNICHRISTUS - Ceará

**Membro Nato** - Presidência anterior Prof. Dr. Raymundo Juliano Feitosa - UNICAP - Pernambuco

D597

DIREITO ADMINISTRATIVO E GESTÃO PÚBLICA I [Recurso eletrônico on-line] organização CONPEDI

Coordenadores: Carlos André Birnfeld, José Sérgio Saraiva – Florianópolis: CONPEDI, 2024.

Inclui bibliografia

ISBN: 978-65-5274-034-2

Modo de acesso: [www.conpedi.org.br](http://www.conpedi.org.br) em publicações

Tema: Saúde: UM OLHAR A PARTIR DA INOVAÇÃO E DAS NOVAS TECNOLOGIAS

1. Direito – Estudo e ensino (Pós-graduação) – Encontros Nacionais. 2. Direito administrativo. 3. Gestão pública. XXXI Congresso Nacional do CONPEDI Brasília - DF (3: 2024 : Florianópolis, Brasil).

CDU: 34



# XXXI CONGRESSO NACIONAL DO CONPEDI BRASÍLIA - DF

## DIREITO ADMINISTRATIVO E GESTÃO PÚBLICA I

---

### Apresentação

O Grupo de Trabalho DIREITO ADMINISTRATIVO E GESTÃO PÚBLICA I teve seus trabalhos apresentados na tarde do dia 27 de novembro de 2024, durante o XXXI Congresso Nacional do CONPEDI, realizado nos dias 27, 28 e 29 de novembro de 2024, na cidade de Brasília/DF, tendo como tema "UM OLHAR A PARTIR DA INOVAÇÃO E DAS NOVAS TECNOLOGIAS".

As apresentações foram divididas em quatro blocos de exposições, sendo que, em cada um dos mesmos, houve, pelos autores presentes, a exposição dos respectivos artigos aprovados, em sequência, sendo, ao final de cada bloco, aberto espaço para o respectivo debate.

Segue abaixo a descrição dos artigos apresentados, ressaltando-se que não fazem parte dos Anais do evento aqueles artigos direcionados diretamente à revista DIREITO ADMINISTRATIVO E GESTÃO PÚBLICA, do CONPEDI, em função de sua seleção especial para publicação na mesma:

O artigo O PAPEL DO DIREITO NO PLANEJAMENTO E CONTROLE DE POLÍTICAS PÚBLICAS – REFLEXÕES EM CONEXÃO COM O “NOVO INSTITUCIONALISMO”, de autoria de Fernando Alves Gomes, Amanda Silva Madureira e Maria José Carvalho de Sousa Milhomem, tem como objetivo introduzir adequadamente a reflexão jurídica no ambiente maior do pensamento sobre as políticas públicas, e de trazer este para dentro da ciência do direito. Tal tarefa residiu na escolha de um referencial teórico que articulasse diretamente a categoria das regras formais com as demais variáveis envolvidas no chamado “ciclo de produção das políticas públicas”. Afirma que a complexa trama de relações entre Estado e políticas públicas, tratada precipuamente na ciência política, mas também em outros tantos departamentos das ciências sociais aplicadas e humanas, por incrível que possa parecer, é ainda amplamente ignorada pelo direito – tanto no sentido de não receber a atenção devida, quanto no de não ser pouco ou mal conhecida e informada. Utiliza, assim, a concepção “neoinstitucionalista”, corrente de estudo de políticas no âmbito da ciência política que assumiu uma posição dominante na literatura a partir da década de 1980, exatamente por conta da importância que ele confere ao Estado e suas instituições. O artigo faz uso de método dedutivo com procedimento de pesquisa bibliográfico e documental.

O artigo **A RESPONSABILIZAÇÃO DO GESTOR PÚBLICO PELO ERRO ADMINISTRATIVO E O PRINCÍPIO DA EFICIÊNCIA, À LUZ DO ART. 28 DA LINDB**, de autoria de Kadrine Saneila Gomes Mendes Moreira, analisa o erro administrativo no âmbito do Direito Administrativo brasileiro, enfatizando a sua relevância e os efeitos para a responsabilização dos administradores públicos. A análise parte da ideia de que o erro é inerente à conduta humana, o que deve ser considerado nas decisões administrativas. Ressalta que apesar de o erro administrativo ainda não receber a atenção merecida pela legislação e literatura administrativista pátria, compreendê-lo é essencial para garantir a eficiência e o aperfeiçoamento da Administração Pública. O artigo discute a insuficiência de critérios subjetivos como o "administrador médio" para a definição de erro grosseiro, propondo o estabelecimento de critérios mais objetivos que considerem as circunstâncias e a complexidade postas à mesa dos gestores públicos na tomada de suas decisões. Além do que conclui que a tolerância ao erro administrativo não afasta a responsabilidade de maus administradores, mas garante segurança jurídica ao agente público que busca inovar e experimentar, promovendo a eficiência da gestão pública e a consecução dos interesses públicos que devem ser realizados pelo Estado. O estudo utiliza o método de pesquisa dedutivo, de cunho exploratório, mediante a revisão bibliográfica e legislativa para alcançar a finalidade proposta.

O artigo **CAPACIDADE DOS MUNICÍPIOS EM INOVAÇÃO. UMA VISÃO SOBRE O PAPEL DAS COMPRAS PÚBLICAS E DO FEDERALISMO COOPERATIVO NO FOMENTO DA INOVAÇÃO E DA TRANSFORMAÇÃO DIGITAL**, de autoria de Helder De Araújo Barros explora o papel da inovação e da transformação digital como partes essenciais para o desenvolvimento da capacidade dos Municípios em cumprir as políticas públicas e prestações sociais no âmbito de sua competência constitucional, sob o olhar do papel das compras públicas e do federalismo cooperativo e colaborativo. A inovação foi retratada como vetor essencial para o desenvolvimento municipal bem como fundamental caminho para impedir a sua incapacitação e obsolescência de suas funções constitucionais, com atenção direcionada ao papel dos Municípios como prestadores diretos de políticas públicas, dada a sua proximidade com a população. Destaca que o ordenamento jurídico concretizou a importância da inovação nas atividades públicas, como visto na Lei de Inovação, na Lei do Governo Digital e na Lei de Licitação e Contratos Administrativos. A partir de uma análise dedutiva e qualitativa, com o uso de pesquisa bibliográfica e exposição de modelos atuais praticados no Brasil, concluiu-se pela utilização do marco legal de ciência, tecnologia e inovação de forma cooperativa e solidária, desenvolvendo-se as capacidades municipais de forma integrada, compartilhada e com a utilização de ampla capacitação, em um pacto federativo colaborativo.

O artigo **COMPETÊNCIA DO TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO PARA FISCALIZAR OPERAÇÕES NO MERCADO DE CAPITAIS: É NECESSÁRIO INICIAR UM PROCESSO DE “SELF RESTRAINT” DE CONTAS?**, de autoria de Louise Dias Portes, resgata que o Tribunal de Contas da União (TCU) tem aumentado de forma crescente seu rol de competências. Esse cenário tem provocado uma série de críticas à atuação do TCU, tendo a doutrina cunhado a expressão “ativismo de contas” para retratar o comportamento do Tribunal. Ao longo dos últimos anos, tem sido possível observar uma crescente atuação do TCU na fiscalização de operações no mercado de capitais realizadas por empresas estatais, adentrando em aspectos como valores de participações societárias, dinâmica e riscos inerentes a esse mercado, o que foge da sua expertise técnica. Isso, somado ao fato de que esse mercado é regulado por outras entidades, fundamentou a proposta do Ministro Presidente do TCU, Bruno Dantas, de criação de um grupo de trabalho para encontrar a melhor forma de atuação do TCU em casos que envolvam operações no mercado de capitais. O presente artigo buscou examinar a competência do TCU para fiscalizar operações no mercado de capitais. O problema de pesquisa definido foi avaliar qual deve ser o alcance da competência fiscalizatória do TCU nessas operações e se é necessário iniciar um processo de “self restraint” de contas. A partir da revisão bibliográfica aplicada ao estudo de caso, o trabalho concluiu que o TCU deve realizar um constante exercício de autocontenção para focar em um controle de segunda ordem, respeitando a competência das entidades reguladoras do mercado e, quando necessário, emitir recomendações em prol da melhoria estrutural do processo de governança tanto das empresas estatais fiscalizadas quanto das agências reguladoras.

O artigo **CRÍTICA AO PRINCÍPIO DA SUPREMACIA DO INTERESSE PÚBLICO SOBRE O PARTICULAR A PARTIR DA ANÁLISE ECONÔMICA DO DIREITO**, de autoria de Caio Cezar Maia de Oliveira, propõe uma reflexão sobre o princípio da supremacia do interesse público sobre o particular na seara dos contratos administrativos a partir da análise econômica do direito. Parte das definições mais importantes da análise econômica do direito, dos argumentos dessa disciplina acerca da relação entre direito e desenvolvimento econômico nacional. Passa pela tradicional dicotomia no Direito Administrativo entre interesse público primário e interesse público secundário para depois fazer a crítica do princípio da supremacia do interesse público sobre o particular. Ressalta que apesar de consistentemente criticado do ponto de vista dogmático, o princípio ainda não foi objeto de análise mais acurada tendo em vista os resultados que produz na área das contratações públicas, tendo em vista as posturas que a sua aplicação estimula e desestimula por parte de agentes públicos e privados. O artigo realiza análise crítica desse princípio por meio de revisão bibliográfica da análise econômica do direito e do Direito Administrativo, seguida de análise empírico-qualitativa de precedentes dos tribunais superiores acerca de dois

eventos recentes de quebra de contratos de concessão de serviços públicos por iniciativa da União. Conclui que a quebra de contratos por iniciativa do Poder Público fomenta posturas disfuncionais por parte de antes públicos e privados. Notadamente quando chancelada pelo Poder Judiciário.

O artigo REVISITANDO O PRINCÍPIO DA SUPREMACIA DO INTERESSE PÚBLICO: UMA ANÁLISE DA JURISPRUDÊNCIA DO SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA SOBRE A OCUPAÇÃO DE IMÓVEIS PÚBLICOS À LUZ DA PONDERAÇÃO DE ROBERT ALEXY, de autoria de Georgiano Rodrigues Magalhaes Neto e Márcia Haydée Porto de Carvalho, examina o Enunciado 619 da Súmula de Jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça (STJ) e se propõe a apresentar uma releitura do conceito de interesse público a partir da constitucionalização do Direito Administrativo. O debate centra-se na necessidade de equilibrar o princípio da supremacia do interesse público com a proteção dos direitos fundamentais, valendo-se, para tanto, da ponderação de princípios desenvolvida por Robert Alexy. Os litígios envolvendo a ocupação de áreas públicas por particulares costumam revelar uma complexidade ímpar, a exigir o confronto entre a necessidade de proteção do patrimônio público e a imprescindibilidade de realização, na maior medida possível, dos princípios da dignidade da pessoa humana e da função social da propriedade, sem olvidar do dever estatal de promover o bem de todos, erradicar a pobreza e a marginalização e assegurar aos cidadãos uma moradia.

O artigo DA POSSIBILIDADE DE ARBITRAGEM EM DESAPROPRIAÇÃO: POLÍTICA PÚBLICA DE DEFESA NO CASO AVIBRAS S/A, de autoria de Simone Cristine Araújo Lopes e Ana Maria Lima Maciel Marques Gontijo, busca visa analisar o Projeto de Lei n. 2957, de 18 de julho de 2024, apresentado pelo Deputado Federal Guilherme Boulos, que propõe a desapropriação por utilidade pública da sociedade anônima de capital fechado AVIBRAS Indústria Aeroespacial S/A. Trata-se de instituto jurídico do Direito Administrativo, que abarca também aspectos da intervenção estatal no domínio econômico próprio da chamada Constituição Econômica, especialmente quando destinada a cumprir importante papel no tocante à política pública de defesa. Em vista do processo de recuperação judicial a que a mencionada sociedade empresária está submetida, atualmente, dedica-se, também, a analisar a possibilidade de resolução de eventual conflito em processo administrativo de desapropriação via arbitragem e suas peculiaridades em vista da eleição de modelo de resolução de conflitos por meio do exercício da função jurisdicional arbitral. O artigo aponta alguns problemas que possam vir a ser enfrentados e possíveis alternativas para cumprimento dos princípios do interesse público e da preservação da empresa, ambas com fundamento constitucional.

O artigo **GESTÃO E FISCALIZAÇÃO NA EXECUÇÃO DO CONTRATO ADMINISTRATIVO**, de autoria de Fernanda Maria Afonso Carneiro e Francisco Dimas Araújo Cisne Filho, ressalta inicialmente que o contrato administrativo não estabelece relações equilibradas entre as partes, pois garante prerrogativas exclusivas à Administração Pública. Uma vez formalizado o contrato administrativo, os próximos passos são a gestão e fiscalização da sua execução que resulta em diferentes procedimentos, para os quais é requerida a atuação de fiscais e gestores contratuais, conforme regulamentado pela Lei nº 14.133/2021. Destaca que a atual legislação infraconstitucional inova em relação à fiscalização do contrato administrativo, porque torna mais clara a responsabilidade fiscalizadora, além de estabelecer a obrigatoriedade da capacitação do fiscal de contrato e promover mudanças relacionadas à aplicação de sanções. Neste contexto, a pesquisa buscou avaliar os pontos críticos observados durante a execução dos contratos e analisar os procedimentos inerentes à fiscalização do cumprimento do contrato administrativo. O artigo constitui-se em investigação descritiva a partir de um estudo da legislação pertinente e de uma revisão bibliográfica. O estudo permitiu observar que a fiscalização do contrato administrativo envolve deveres e exigências, tanto explícitas quanto implícitas, levando à obrigatoriedade dos fiscais estarem devidamente preparados, treinados e dispostos a manter um controle contínuo dos contratos supervisionados.

O artigo **O PROTAGONISMO DA INTEGRIDADE NO GERENCIAMENTO DE CRISES NO PODER PÚBLICO: LIDERANÇA ESTRATÉGICA PARA EFICÁCIA DA CAPACIDADE DE RESPOSTA**, de autoria de Bruno Saadi Carvalho e Clara Maria Cavalcante Brum de Oliveira, busca analisar, na perspectiva acadêmica e organizacional, a problematização acerca do papel da área de integridade pública no âmbito do Poder Público, com a possibilidade de um desenho institucional de relevância, por meio do protagonismo de sua liderança institucional enquanto área independente e estruturada, capaz de coordenar esforços para responder de forma sistêmica e efetiva quando da materialização dos riscos de integridade. A análise está estruturada em introdução, na qual há apresentação da problematização sobre as áreas de integridade pública a partir do recorte temático do gerenciamento de crises; desenvolvimento, intitulado como “o protagonismo dos órgãos de integridade no gerenciamento de crises no Poder público” tomando como ponto de partida a resignificação do conceito de crise, a análise sobre o gerenciamento de riscos de integridade e o papel de articulador técnico das áreas de Integridade na resposta aos desafios. Na última parte, investiga sobre a existência de um protocolo mínimo de gerenciamento de crises decorrentes da materialização de riscos de integridade. Nas considerações finais, pugna pelo reconhecimento de um novo desenho institucional de integridade como um interesse sob a ótica da sociedade.

O artigo **A UTILIZAÇÃO DO ORÇAMENTO IMPOSITIVO NA EXECUÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS: EFETIVAÇÃO DE DIREITOS FUNDAMENTAIS**, de autoria de Erica Antonia Bianco de Soto Inoue, explora o papel do orçamento impositivo na execução de políticas públicas como um mecanismo essencial para a efetivação de direitos fundamentais no Brasil. Justifica-se a pesquisa por sua análise conceitual do orçamento impositivo e das políticas públicas, discutindo-se as implicações legais e práticas da obrigatoriedade de execução das despesas públicas aprovadas pelo Legislativo em tempos de graves crises de vulnerabilidade social. O texto aborda, enquanto objetivo, como essa obrigatoriedade contribui para a redução das desigualdades e para a promoção da justiça social, assegurando que os direitos fundamentais sejam efetivamente garantidos por meio de ações governamentais concretas. Com base no método de pesquisa por revisão da literatura e na análise de casos, o artigo argumenta que o orçamento impositivo é uma ferramenta poderosa para transformar as políticas públicas em ações efetivas, reduzindo a distância entre a legislação e sua aplicação prática. Conclui-se que a implementação adequada do orçamento impositivo é crucial para que as políticas públicas sejam mais do que promessas, mas sim instrumentos de mudança real que beneficiem diretamente a sociedade.

O artigo **GOVERNANÇA E INOVAÇÃO: DESAFIOS E OPORTUNIDADES DO PROJETO PILOTO DA DIRETORIA DOS EXECUTIVOS FISCAIS DE 1º GRAU DO TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE PERNAMBUCO**, de autoria de Michelle Oliveira Chagas Silva, Cristiane Soares de Brito e Luiza Figueiredo, analisa o Projeto Piloto da Diretoria dos Executivos Fiscais de 1º Grau do Tribunal de Justiça de Pernambuco (TJPE), implementado para enfrentar a alta demanda processual no âmbito das ações de execuções fiscais. O estudo aborda o projeto sob as perspectivas da governança judicial, inovação e design organizacional, explorando como esses elementos foram integrados para melhorar a eficiência e celeridade na tramitação dos processos. A pesquisa é de natureza descritiva, com abordagem bibliográfica e documental, e também inclui a coleta de dados e informações no TJPE, realizada por meio de uma entrevista com a juíza gestora do projeto piloto. Os resultados indicam uma significativa redução do acervo processual, bem como melhorias na produtividade e na qualidade dos serviços prestados. Ademais, o estudo aborda as oportunidades os desafios enfrentados durante a implementação, especialmente no que tange à mudança cultural e à necessidade de adaptação dos servidores a novos métodos de trabalho. Conclui-se que o projeto oferece um modelo replicável para outros tribunais, contribuindo para o aperfeiçoamento da prestação jurisdicional.

O artigo **O COMPLIANCE ANTICORRUPÇÃO BRASILEIRO: UMA PERSPECTIVA A PARTIR DA ANÁLISE ECONÔMICA DO DIREITO**, de autoria de José Simão Carvalho Gonçalves Júnior, Homero Lamarão Neto e Luis Antonio Gomes de Souza Monteiro de

Brito, examina a eficácia do compliance anticorrupção no Brasil através da Análise Econômica do Direito, fundamentado na obra de Gary Becker. Analisa a Lei Anticorrupção (Lei 12.846/2013), sua origem, influências internacionais, e o impacto de seu enforcement nas práticas empresariais. A metodologia combinou Análise Econômica Positiva e Normativa, com base em pesquisas bibliográficas e dados empíricos da Transparência Internacional – Brasil e Quaest. Apesar da alta aprovação da lei entre os profissionais de compliance, a pesquisa revela uma imaturidade nos sistemas de integridade das empresas e um enfraquecimento do enforcement nos últimos anos. A Teoria do prêmio Nobel, Gary Becker, sugere que a eficácia das políticas anticorrupção depende da probabilidade de detecção e da severidade das punições. Destaca que problemas como a falta de autonomia para profissionais de compliance e a ameaça de retrocessos legislativos são destacados. Propõe maior especificidade na competência para julgamento, treinamento das equipes, orientações claras sobre a dosimetria das penas e padrões mínimos obrigatórios para programas de compliance. Conclui que um enforcement robusto e eficaz, aliado a incentivos positivos, é essencial para fortalecer o compliance anticorrupção no Brasil.

O artigo O CONTEÚDO JURÍDICO DO PRINCÍPIO DA MORALIDADE ADMINISTRATIVA, ENTRE A IMANÊNCIA E TRANSCENDÊNCIA., de autoria de Vladia Pompeu Silva e Arnaldo Sampaio de Moraes Godoy, destaca inicialmente que a moralidade administrativa surgiu na Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 que a cita em dois dispositivos (artigo 5º, inciso LXXIII e no artigo 37, caput). À luz do quadro "A Escola de Atenas" de Rafael Sanzio, o artigo faz uma análise do princípio da moralidade com o objetivo de verificar a existência real de seu conteúdo jurídico. Observa que, de um modo mais objetivo, a transcendência contida em Platão, representado apontando para o céu ilustraria um mundo moral desejável, com leis permanentes, recorrentes e universais e que a imanência contida nas mãos de Aristóteles, destacado na obra entre o horizonte e o plano do solo, ilustraria um modo fático, cuja moral seria relativa, justamente porque dependente de quem quer que fixe regras que a contemple. Assim, retrata o princípio entre as suas facetas: imanente e transcendente. Para tanto, trata do conceito de moralidade a partir de sua previsão constitucional e de uma breve digressão sobre os conceitos de direito e moral, à luz do que nos ensinam alguns filósofos do direito. A seguir, analisa os contornos dados pela Lei n. 8.429, de 1992, e pela Lei n. 8.117, de 1990, com o fim de verificar se a moralidade administrativa possui conteúdo jurídico claro nos dias de hoje. Utilizando o método dedutivo e realizando uma pesquisa teórica, qualitativa e descrita, conclui que permanece a indefinição normativa quanto ao conteúdo jurídico do princípio da moralidade administrativa, o que tem como grande (e grave) consequência a desuniformidade de entendimento na sua aplicação concreta.

O artigo O FENÔMENO “APAGÃO DAS CANETAS”: UMA ANÁLISE SOB A PERSPECTIVA DA NOVA LEI DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA, de autoria de Ana Beatriz de Sousa Gomes Guarnieri, busca visa analisar a reforma da Lei de Improbidade Administrativa, a partir do fenômeno denominado “apagão das canetas”. Para isso, utilizando a pesquisa bibliográfica e análise de dados estatísticos o artigo inicia sua explanação a partir das noções de improbidade e de moralidade, após realiza uma evolução histórica das legislações que versam sobre a improbidade administrativa, buscando demonstrar como ao longo do tempo houve um aumento do punitivismo de agentes públicos no Brasil, bem como, esse aumento repercute negativamente no desempenho desses agentes e geram danos a toda a coletividade. Desse modo, o artigo tem como intuito analisar o impacto e repercussão da alteração legislativa na dinâmica da administração pública, elucidando como suas inovações possuem um potencial transformador quanto a problemática apresentada, demonstrando que essa sistemática pode equilibrar as políticas de combate à corrupção, o respeito às garantias dos gestores e a efetiva prestação de serviços à coletividade, oportunizando aos gestores públicos um espaço de criatividade a soluções inovadoras na gestão pública, sem o receio de haver uma responsabilização futura indesejada.

O artigo A INEXPRESSIVIDADE DO ACORDO DE NÃO PERSECUÇÃO CÍVEL COMO UM PROBLEMA COMPLEXO À LUZ DO PENSAMENTO SISTÊMICO, de autoria de Andrea Marcia Vieira de Almeida, destaca inicialmente que a ausência de acordos ou a diminuta quantidade de acordos firmados no âmbito da improbidade administrativa é uma realidade que se contrapõe à atual tendência de prestígio e incentivo à solução negociada dos conflitos jurídicos. O artigo busca identificar possíveis causas da inexpressividade do acordo de não persecução cível (ANPC), apesar da sua previsão legal desde 2019, analisando-a como um problema complexo, à luz do pensamento sistêmico e sugere alguns pontos de alavancagem na construção de uma solução eficaz em longo prazo. A metodologia utilizada é a pesquisa bibliográfica, documental e explicativa, adotando como referência princípios do pensamento sistêmico, teoria do iceberg, além do levantamento de dados sobre a inoperabilidade do instituto. O estudo confirma, à luz da pesquisa bibliográfica e dos pressupostos teórico-metodológicos utilizados, uma indisposição para a solução consensual em demandas de improbidade administrativa. Ao final, sugere o uso de estratégias específicas para estimular uma maior utilização do acordo de não persecução cível (ANPC).

O artigo O ASPECTO INSTRUMENTAL DO PRINCÍPIO DA MOTIVAÇÃO ADMINISTRATIVA EM SEDE DE PROCESSOS ADMINISTRATIVOS DISCIPLINARES: TRANSPARÊNCIA E CONTROLE, de autoria de William Paiva Marques Júnior, destaca inicialmente que a juridicidade e a consequente aplicação do princípio da motivação administrativa são firmes ao estabelecer como legítima a

possibilidade de revisão de sanções disciplinares, com o escopo de garantia do aspecto instrumental do princípio da motivação administrativa em sede de processos administrativos disciplinares. Ressalta que a motivação nas decisões de processos administrativos permite a verificação da legalidade do ato, com indicação dos fatos e fundamentos jurídicos, principalmente pelo fato de que o processo se refere à aplicação de pena em Processo Administrativo Disciplinar. Assim, o artigo objetiva analisar em que medida a motivação administrativa reverbera em uma decisão que venha a ser validada por um juízo de controle principiológico na aplicação de sanções. Utiliza, como metodologia, de pesquisa do tipo bibliográfica por meio da análise de livros, artigos jurídicos, documentos internacionais, da legislação e da jurisprudência. A pesquisa é pura, de natureza qualitativa e quantitativa, com finalidade descritiva e exploratória. Conclui que a motivação clara, congruente, tempestiva e legítima em processos administrativos disciplinares é instrumento de higidez, garantia, transparência e controle, quer pela via administrativa ou judicial.

O artigo CONTRATO ADMINISTRATIVO: O REEQUILÍBRIO NA REFORMA TRIBUTÁRIA (EMENDA CONSTITUCIONAL 132/23 E PROJETO DE LEI COMPLEMENTAR 68/24), de autoria de Francisco Bertino Bezerra de Carvalho, tem por objeto o reequilíbrio econômico e financeiro do contrato administrativo previsto no PL 68/24 (Capítulo IV do Título VIII do Livro I) que regulamenta a reforma tributária da Emenda Constitucional 132/23. Ou seja, a disciplina dos efetivos impactos da reforma tributária sobre a contratação pública. O art. 21 da EC 132/2023 permitiu à legislação complementar dispor sobre a recomposição dos contratos afetados pela reforma. Destaca que o PL propõe requisitos e procedimentos específicos para os pleitos de revisão econômica e financeira dos contratos administrativos afetados pela alteração da carga tributária pela reforma tributária. Ressalta que a escassez de bibliografia sobre o tema, sua importância nos âmbitos público e privado, inclusive por seus reflexos em relações contratuais de longo prazo - em vigor e futuras - recomenda uma abordagem voltada a contribuir para a compreensão do conteúdo e do alcance das prescrições. Assim, o estudo analisa o PL 68/24, justificada pela relevância e atualidade do tema, ampliada pela imprescindibilidade de serem adotadas medidas preventivas pela Administração Pública. A metodologia utilizada é interpretação jurídica do texto normativo e a pesquisa bibliográfica com reflexão crítica. O percurso científico consistiu na confrontação do projeto de lei com o ordenamento à luz de textos doutrinários articulados servindo de embasamento teórico. Em conclusão apresenta fundamentos para defesa da necessidade dos órgãos públicos anteciparem seus estudos e ações para fazer frente ao enorme desafio que se avizinha.

O artigo OS PRESENTES RECEBIDOS PELA PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA E A (DES)NECESSIDADE DE INCOPORAÇÃO AO PATRIMÔNIO DA UNIÃO, de autoria de

Giovani da Silva Corralo e Luca Rossato Laimer, tem como objetivo o estudo, no âmbito do direito público, relativo à situação jurídica dos presentes recebidos pelos presidentes da República provenientes das relações diplomáticas e a possível necessidade de sua incorporação ao patrimônio público. A relevância deste tema é acentuada pela controvérsia que persiste há quase uma década sobre a incorporação desses presentes ao patrimônio privado dos presidentes, o que tem sido amplamente debatido na mídia nacional. Para tanto utiliza o método hipotético-dedutivo, com a respectiva revisão bibliográfica para o desenvolvimento da pesquisa. No primeiro capítulo, analisa o regime jurídico de direito público, abordando a Lei 8.394/1991, que trata da preservação, organização e proteção dos acervos documentais privados dos presidentes. No segundo capítulo examina o Decreto 4.344 /2002 e o Acórdão 2255/2016 do Tribunal de Contas da União. A redação reflete sobre os limites da atuação presidencial, especialmente no que tange aos presentes recebidos durante o exercício do cargo, reflexão esta que se faz crucial para o fortalecimento do Estado Democrático de Direito. Por fim, conclui que os presentes recebidos pelos presidentes da República devem ser incorporados ao patrimônio da União, com exceção daqueles de natureza personalíssima ou de consumo direto, desde que de valor módico.

Após mais aproximadamente três horas de apresentações e debates profícuos, foram encerrados os trabalhos do grupo, com congratulações recíprocas.

Carlos André Birnfeld

Universidade Federal do Rio Grande - FURG

José Sérgio Saraiva

Faculdade de Direito de Franca

## **A INEXPRESSIVIDADE DO ACORDO DE NÃO PERSECUÇÃO CÍVEL COMO UM PROBLEMA COMPLEXO À LUZ DO PENSAMENTO SISTÊMICO**

### **THE INEXPRESSIVENESS OF THE CIVIL NON-PROSECUTION AGREEMENT AS A COMPLEX PROBLEM IN LIGHT OF SYSTEMIC THINKING**

**Andrea Marcia Vieira De Almeida**

#### **Resumo**

A ausência de acordos ou a diminuta quantidade de acordos firmados no âmbito da improbidade administrativa é uma realidade que se contrapõe à atual tendência de prestígio e incentivo à solução negociada dos conflitos jurídicos. O artigo busca identificar possíveis causas da inexpressividade do acordo de não persecução cível (ANPC), apesar da sua previsão legal desde 2019, analisando-a como um problema complexo, à luz do pensamento sistêmico e sugere alguns pontos de alavancagem na construção de uma solução eficaz em longo prazo. A metodologia utilizada é a pesquisa bibliográfica, documental e explicativa, adotando como referência princípios do pensamento sistêmico, teoria do iceberg, além do levantamento de dados sobre a inoperabilidade do instituto. O estudo confirma, à luz da pesquisa bibliográfica e dos pressupostos teórico-metodológicos utilizados, uma indisposição para a solução consensual em demandas de improbidade administrativa. Ao final, sugere o uso de estratégias específicas para estimular uma maior utilização do acordo de não persecução cível (ANPC).

**Palavras-chave:** Inexpressividade do anpc, Problema complexo, Pensamento sistêmico, Transformação sistêmica, Pontos de alavancagem

#### **Abstract/Resumen/Résumé**

The absence of agreements or the small number of agreements signed in the context of administrative improbity is a reality that contrasts with the current trend of prestige and encouragement of negotiated solution of the judicial conflicts. This article seeks to identify possible causes of the inexpressiveness of the civil non-prosecution agreement (ANPC), although its legal prediction since 2019, analyzes it as a complex problem, in light of systemic thinking and it suggests some points of leverage in the construction of an efficient solution in a long term. The methodology used is the bibliographic, documented and explained research, bearing as a reference principles of the systemic thinking, the iceberg theory, besides the data research about the institute inoperability. The study confirms, in light of bibliographic research and the theoretical-methodological assumptions used, an unwillingness for consensual resolution in improbity demands. Finally, it suggests the use of specific strategies to stimulate a greater use of the civil non-prosecution agreement (ANPC).

**Keywords/Palabras-claves/Mots-clés:** Inexpressiveness of the anpc, Complex problem, Systemic thinking, Systemic transformation, Leverage points



## 1 INTRODUÇÃO

O incentivo à autocomposição é direcionado a todas as demandas, para fins de transações ou compromissos assumidos em juízo ou extrajudicialmente, inclusive pode abarcar matéria não posta em juízo.

Como afirma Fredie Didier Jr (2018, p.202), é possível defender a existência de um princípio que orienta toda a atividade estatal na solução dos conflitos jurídicos, que é o estímulo à solução por autocomposição no âmbito estatal.

Orientado pelo ambiente favorável à autocomposição, o Código de Processo Civil consagrou o Sistema de Justiça Multiportas, que evidencia a tutela dos direitos por diversos meios, sendo a justiça estatal apenas mais um deles. Atualmente, deve-se falar em “meios adequados de solução de conflitos”, que engloba todos os meios, jurisdicionais ou não, estatais ou não, em lugar dos “meios alternativos de solução de conflitos” (alternative dispute resolution), já que estes consideram a jurisdição estatal como prioritária na resolução dos conflitos (DIDIER. JR, 2018, p.199).

A possibilidade de acordo em demandas de improbidade administrativa, denominado acordo de não persecução cível (ANPC), foi criada pelo Pacote Anticrime (Lei nº 13.964/19), quando alterou o §1º, do art. 17, da Lei nº 8.429/92. Apesar do veto ao dispositivo que disciplinava de forma procedimental e material o ajuste, a Lei nº 14.230/2021 trouxe a previsão e regulamentação do ANPC, ainda que de forma insatisfatória.

Diversas outras questões surgiram relacionadas à aplicabilidade prática do ANPC, sendo possível, então, questionar a sua operabilidade no Sistema de Justiça. A real utilização do ANPC nos casos concretos ainda se apresenta como uma incógnita, diante dos poucos casos formalizados atualmente, o que exige o seu aprimoramento e aperfeiçoamento.

A inexpressividade do instituto pode ser apresentada como um problema complexo, pois envolve não apenas deficiências normativas, mas padrões de comportamentos que são reiteradamente seguidos e tendem a buscar, como regra, a tradicional solução dos conflitos no Poder Judiciário.

Ter como padrão a propositura de ações de improbidade administrativa, diante da suposta prática desses atos ímprobos, e a busca pela sentença/decisão

judicial para por fim ao conflito, sem um prévio estímulo ao uso do ANPC, é uma questão que deve ser reanalisada à luz do pensamento sistêmico.

O questionamento que se coloca é, em atenção às referências teóricas do pensamento sistêmico, seria possível identificar a ausência de formalização de acordos em ações de improbidade como um fenômeno complexo, que demanda a análise ampla das interconexões com o todo e as conexões com todo o sistema jurídico? Há fatores que contribuem e influenciam para a manutenção da situação ou agravamento do problema? Na tentativa de desmembrar suposto problema complexo, seria possível localizar possíveis pontos de alavancagem, que possam colaborar para a construção de soluções ou possíveis intervenções que fomentem o uso do ANPC nas demandas de improbidade administrativa?

Para tanto, foi realizada pesquisa bibliográfica, utilizando-se da literatura nacional e internacional, objetivando a obtenção de elementos para subsidiar uma análise abrangente sobre o assunto.

O objetivo geral é analisar a inexpressividade do acordo de não persecução cível (ANPC), considerando a diminuta quantidade formalizada em demandas de improbidade administrativa, como um problema complexo diante do pensamento sistêmico.

Já os objetivos específicos são: analisar a relevância da solução negociada em demandas de improbidade administrativa; analisar a importância do ANPC em matérias de improbidade administrativa; verificar a inexpressividade de formalização de ANPC; analisar as possíveis interconexões visíveis e ocultas; identificar possíveis pontos de alavancagem para a utilização do ANPC.

A estrutura do trabalho observará os objetivos específicos.

Por fim, espera-se confirmar, à luz da pesquisa bibliográfica e dos pressupostos teórico-metodológicos utilizados, uma indisposição para a solução consensual em demandas de improbidade, sugerindo o uso de estratégias específicas para estimular uma maior utilização do ANPC, no âmbito da improbidade administrativa.

## **2 BREVE ANÁLISE HISTÓRICA ACERCA DA (IM)POSSIBILIDADE DE ACORDOS NO ÂMBITO DA IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA**

A redação original do § 1º, do artigo 17, da Lei nº 8429/92, vedava expressamente qualquer transação, acordo ou conciliação nas ações de improbidade administrativa. Essa vedação tinha por fundamento a indisponibilidade do interesse público, a proteção do patrimônio público e a garantia da probidade administrativa.

Alguns autores relativizavam essa proibição, para possibilitar a celebração de ajustamento de condutas apenas para ressarcimento do dano ou devolução da vantagem ilícita em favor do Poder Público. Não englobavam, então, as demais sanções legais previstas na Lei de Improbidade, que apenas poderiam ser aplicadas aos responsáveis por meio do processo judicial (VIGLIAR, 1999, p.85).

Para fins de evitar o esvaziamento da norma, havia também o entendimento de estender essa vedação legal ao momento pré-processual, ressaltando a impossibilidade de qualquer tentativa de acordo ou ajustamento, seja na fase processual, seja na extraprocessual, independente da fase do processo (GARCIA; ALVES, 2006, p.615).

A doutrina passou a questionar a lógica da referida vedação, sugerindo uma interpretação restritiva ao dispositivo, ou até mesmo a sua revogação, pois conflitaria com o interesse público, violando os fins sociais da norma. Essa restrição prejudicaria a obtenção de resultados práticos no combate a atos ímprobos, violando os princípios da eficiência e celeridade processual (TOURINHO, 2006, p.47).

O contexto social foi sendo alterado, pondo em evidência um ambiente favorável à autocomposição dos conflitos pelas próprias partes, passando a surgir diversos institutos consensuais, inclusive no âmbito do Direito Administrativo Sancionador. A Lei nº 12.529/11 trouxe a previsão do acordo de leniência e a Lei Anticorrupção (Lei nº 12.846/13) a previsão de ajustes pela pessoa jurídica beneficiária do ato de improbidade administrativa (art. 16). Foi possível, então, a constatação de um microsistema jurídico em combate a atos lesivos contra a Administração Pública, por meio da interseção entre as leis, viabilizando o acordo de leniência como um negócio jurídico atípico no âmbito da improbidade administrativa.

Surgiram, ainda, políticas públicas de incentivo e aperfeiçoamento dos mecanismos consensuais de solução de litígios, por meio das Resoluções nº 125/2010 e nº118/2014, oriundas do Conselho Nacional de Justiça – CNJ e do Conselho Nacional do Ministério Público - CNMP, respectivamente.

Em seguida, a Medida Provisória nº 703/2015 revogou o artigo que proibia acordos em ações de improbidade administrativa (§1º, do art. 17, da Lei nº 8.429/92), mas não foi aprovada pelo Congresso Nacional em tempo hábil, o que ocasionou a restauração plena da eficácia da norma. Posteriormente, o Conselho Nacional do Ministério Público editou a

Resolução nº 179/2017 (CNMP, 2024), admitindo, no §3º, do art 1º, o Termo de Ajustamento de Conduta nos casos de Improbidade Administrativa, com fundamento na soberania democrática na solução consensual de conflitos e no princípio da celeridade na solução dos litígios (art. 5º, LXXVIII, CF).

A Lei nº 13.964/19, conhecida como Pacote Anticrime, finalmente alterou o §1º, do art. 17, da Lei nº 8.429/92 e admitiu a possibilidade de celebração de acordo de não persecução cível no âmbito da improbidade administrativa. Entretanto, foram vetados os parâmetros procedimentais e materiais do acordo e manteve apenas a disposição acerca da possibilidade de interrupção do prazo de contestação pelo prazo de 90 (noventa) dias, em caso de possibilidade de solução consensual. Por conta disso, o veto presidencial deixou o acordo sem regulamentação, o que provocou ainda mais insegurança jurídica, cabendo ao Ministério Público criar diretrizes na ausência de previsão legal (MOURÃO; MATTARAIA; SILVEIRA, 2021, p. 323).

Diversos órgãos do Ministério Público, então, passaram a emitir Notas Técnicas e Resoluções, buscando viabilizar a utilização do instituto e definir requisitos e limites ao acordo. O Ministério Público do Estado de São Paulo, por exemplo, por meio da Nota Técnica nº 02/2020 (MPSP, 2024), remeteu o acordo de não persecução civil às normas gerais previstas na Resolução nº 179/2017 do CNMP (CNMP, 2024), admitindo de forma suplementar a utilização de outras normas do microsistema de tutela coletiva, como a Lei da Ação Civil Pública (Lei nº 7.347/85), Código de Defesa do Consumidor (Lei nº 8.078/90) e a Lei Anticorrupção Empresarial (Lei nº 12.846/2013) (TOURINHO, 2022, p.672).

O Ministério Público Federal também emitiu, por meio da 5ª Câmara de Coordenação e Revisão de Combate à Corrupção, a Orientação nº10/2020 (MPF, 2024), buscando garantir maior segurança jurídica e efetividade a esses acordos.

Em seguida, foi publicada a Lei nº 14.230/2021, que alterou de forma significativa a Lei de Improbidade Administrativa (Lei nº 8.429/92), regulamentou o acordo de não persecução cível e trouxe a previsão de diversas exigências para a sua formalização (art.17-B).

### **3 A INEXPRESSIVA QUANTIDADE DE ACORDOS FORMALIZADOS NA DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA**

Superado o cenário de absoluta proibição legal de qualquer tipo de ajuste diante de atos de improbidade e apesar da previsão legal e regulamentação do ANPC, pelo Pacote

Anticrime (Lei nº 13.964/19) e pela Lei nº 14.230/2021, o número de casos formalizados ainda se apresenta inexpressivo ou até mesmo inexistente

Em 2022 foram firmados, por membros do Ministério Público Federal, 6.869 acordos de não persecução penal e 204 acordos de não persecução cível, conforme dados do portal *MPF em números 2022*. Já em 2023, quanto ao ANPP, o Ministério Público Federal firmou 5.851 acordos e, quanto ao ANPC, foram firmados 248, segundo dados do referido portal, *MPF em números 2023* (MPF, 2024).

O Conselho Nacional do Ministério Público analisa a atuação do Ministério Público na justiça negocial pela ferramenta denominada “*MP um retrato*”. Por esta ferramenta é possível observar a atuação funcional de Ministérios Públicos Estaduais e MPDFT extrajudicialmente, em inquérito civil e procedimento preparatório, em Improbidade Administrativa. No ano de 2022, foram instaurados 13.464 procedimentos; estando em andamento 27.368 e foram formalizados apenas 258 acordos. Já no ano de 2023, foram instaurados 12.992 procedimentos; estando em andamento 26.613 e foram formalizados somente 276 acordos (CNJ, 2024).

O Anuário do Ministério Público Brasil (2021-2022, p.11/12) apresentou importantes observações:

Os casos penais são os que mais demandam a atuação extrajudicial. O Ministério Público Federal, em 2020, recebeu quase 300 mil inquéritos policiais e termos circunstanciados. Na área cível, foram instaurados 62 mil notícias de fato e inquéritos civis. No mesmo período, os MPs Estaduais receberam mais de 4 milhões procedimentos criminais e instauraram 1 milhão na área cível.

Já a atuação judicial do MPF em ações penais é bem menor. Enquanto recebeu da Justiça 353 mil processos criminais, os cíveis somaram mais de 1 milhão. Nos MPs Estaduais, as ações penais ainda prevalecem: foram recebidos 5,5 milhões de processos penais e 3,7 milhões de casos relacionados a temas cíveis. Os números constam no levantamento *MP Um Retrato*, elaborado pelo Conselho Nacional do MP.

Em 2021, foram firmados, por membros do Ministério Público Federal, 7.363 acordos de não persecução penal e 210 de não persecução cível, conforme dados do portal *MPF em Números*. Já a totalização mais recente dos dados dos Ministérios Públicos Estaduais, publicados no *MP Um Retrato*, mostram que em 2020 foram firmados 19.153 termos de ANPP.

(...)

Os acordos de não persecução cível ainda não alcançaram a força esperada porque o instituto permaneceu inoperável desde 2019, pois todas as disposições referentes ao procedimento para sua realização foram vetadas. A Lei 14.230/21, que alterou substancialmente a Lei de Improbidade Administrativa (Lei 8.429/1992), veio para suprir essa falta, no seu artigo 17-B. A principal vantagem do acordo é que, uma vez homologado e cumprido, fica encerrada a ação de improbidade administrativa e extinta a punibilidade do agente pelos atos de improbidade ali debatidos. O acordo, no entanto, é limitado à ação de improbidade e não implica afastamento de eventual

responsabilidade cível ou criminal decorrente dos fatos debatidos na ação extinta. (2022, p.12.)

Com base nesses números apresentados, é possível afirmar a inexpressividade dos acordos no âmbito da improbidade administrativa, o que evidencia uma apatia na utilização do próprio instituto do ANPC, apesar da sua previsão legal. O ajuste não é utilizado significativamente nos casos concretos e é possível identificar diversas lacunas que não foram preenchidas pela nova legislação. Essas falhas também interferem na utilização do ANPC, pois geram incertezas e insegurança jurídica às partes no momento da sua celebração.

A efetiva utilização da solução consensual no âmbito da improbidade administrativa, portanto, é inócua, apesar da sua previsão legal para tanto, demandando da doutrina e da jurisprudência um trabalho de interpretação e definição de parâmetros, que ainda precisam ser consolidados ao longo dos anos.

#### **4 ANÁLISE SISTÊMICA DA INEXPRESSIVIDADE DO ANPC COMO UM PROBLEMA COMPLEXO**

Na abordagem sistêmica, as propriedades das partes só podem ser compreendidas a partir da organização do todo. Nessa conformidade, o pensamento sistêmico não é concentrado em blocos de construção básicos, mas em princípios de organização básicos. O pensamento sistêmico é “contextual”, apresentando oposição ao pensamento analítico. “Análise” significa separar as partes e considerar isoladamente uma delas para entendê-la. O pensamento sistêmico significa compreendê-la no contexto e uma totalidade maior (CAPRA; LUISI, 2014, p.127).

Acerca da necessidade do pensamento sistêmico diante de problemas complexos, Peter Senge (2016, p.128) explica:

Hoje, o pensamento sistêmico é mais necessário do que nunca, pois nos tornamos cada vez mais desamparados diante de tanta complexidade. Talvez, pela primeira vez na história, a humanidade tenha a capacidade de criar muito mais informações do que o homem pode absorver, de gerar uma interdependência muito maior do que o homem pode administrar e de acelerar as mudanças com uma velocidade muito maior do que o homem pode acompanhar. Certamente a escala de complexidade é sem precedentes. Tudo à nossa volta é exemplo de "colapsos sistêmicos" - problemas como o aquecimento global, mudanças climáticas, o tráfico internacional de drogas e o déficit comercial e orçamentário norte-americano - problemas que não possuem uma simples causa local. Da mesma forma, as organizações também entram em colapso, apesar da inteligência individual e dos produtos inovadores, pois elas são incapazes de reunir suas diversas funções e talentos para criar um todo produtivo.

Em complemento, observa Patrícia Schneider (2021, p.194), pela ótica da ciência tradicional há o pressuposto da estabilidade e da objetividade, segundo o qual é possível se conhecer o mundo de forma objetiva e linear. Surgido no século XX, em contraposição ao pensamento “reducionista-mecanicista” herdado dos filósofos da Revolução Científica do século XVII, como Descartes, Francis Bacon e Newton, o pensamento sistêmico não nega a racionalidade científica, mas acredita que ela não oferece parâmetros suficientes para o desenvolvimento humano e para a descrição do universo material e, por isso, deve ser desenvolvida conjuntamente com a subjetividade das artes e das diversas tradições espirituais. O pensamento sistêmico inclui a interdisciplinaridade, uma vez que tem como premissa a interligação, a complexidade e a instabilidade das relações.

A análise cartesiana e fragmentária, sem a noção do conjunto, atuando-se apenas nas interconexões visíveis, prejudica a análise das conexões ocultas, que não são percebidas e não são abordadas com a relevância precisa, podendo resultar na diminuição de efeitos esperados.

Como salienta Taís Ferraz (2021, p.422), os fenômenos complexos não podem ser abordados de forma linear. São totalidades, como organismos vivos e comportam-se conforme o contexto, modificam-se ao influxo da observação, adaptam-se, sujeitam-se a muitas variáveis interrelacionadas, cujas influências recíprocas podem se modificar com o tempo. Por isso a sua abordagem não pode ser cartesiana, muito menos definitiva.

Em continuação, Taís Ferraz e Jurema Gomes (2023, p.32) elucidam que:

As pessoas são treinadas no mecanicismo e condicionadas ao pensamento linear. O Direito é fortemente alicerçado no raciocínio cartesiano e dedutivo, daí que a solução para problemas – simples ou complexos - tende a ser procurada em fórmulas e silogismos, numa tentativa de aprisionar a realidade naquilo que possa ser controlado.

A ausência de formalização do instituto do ANPC, ou a sua inexpressiva formalização em casos concretos, deve ser abordada de forma sistêmica, como um fenômeno complexo. É necessária uma análise do todo, de todo o ordenamento jurídico e das suas interconexões, além das suas modificações históricas e da necessidade de mudanças culturais, para compreender esse fenômeno complexo e buscar possíveis soluções.

Essas interconexões podem ser visíveis ou ocultas, a depender dos aspectos e perspectivas de análise, ressaltando-se que a alteração legislativa, por si só, não foi suficiente para a garantia da concretização das soluções consensuais, em matéria de improbidade administrativa.

Apesar das alterações legislativas, da importante atuação da doutrina e da jurisprudência, defendendo uma relativização da proibição legal para qualquer tipo de ajuste no âmbito da improbidade administrativa, a busca pela jurisdição estatal tradicional continua sendo uma prioridade no sistema de justiça vigente.

Em outras palavras, a busca pela solução tradicional de resolução dos conflitos no Poder Judiciário de forma prioritária ainda continua vigorando no sistema atual de justiça, pelo menos no âmbito da improbidade administrativa.

Os acordos de não persecução cíveis apresentam-se inexpressivos, inoperantes, considerando o contexto em que inseridos no ordenamento jurídico vigente. Não apenas o veto dos dispositivos que regulamentavam o procedimento para a sua formalização, quando da sua previsão legal em 2019, deixou o instituto inócuo, mas também a Lei nº 14.230/21, que alterou significativamente a Lei de Improbidade Administrativa (Lei nº 8.429/92), tentou suprimir, sem sucesso, as falhas do ajuste no art. 17-B, da LIA. Essa última regulamentação permaneceu ainda com lacunas diversas, podendo gerar dúvidas e inseguranças jurídicas às partes, no momento da celebração do acordo.

As múltiplas controvérsias acerca do ANPC não só giram em torno da sua natureza jurídica, ao considerá-lo um negócio jurídico bilateral; ou um ajuste de natureza material e processual; ou um termo de ajustamento de condutas; ou ato administrativo negocial, mas envolvem, também, questões procedimentais. A necessidade de confissão como um requisito para a solução consensual do conflito é um exemplo. Apesar dos comparativos com o acordo de não persecução penal – ANPP, a Lei nº 14.230/21 foi omissa quanto à exigência desse requisito para a celebração do ANPC.

O limite temporal para a celebração do ANPC é previsto em dois dispositivos diferentes. A sua realização é autorizada a qualquer tempo, mesmo após o trânsito em julgado, ou na fase de execução (§4º, art. 17-B, LIA). Em oposição, a celebração do ANPC é permitida apenas até o momento da apresentação da contestação pelo réu, sendo este o momento limítrofe para a solução consensual (§10-A, do art.17, LIA).

Também não houve regulamentação acerca da exata limitação referente à aplicação das sanções previstas na Lei nº 8.429/92, quando da celebração do ANPC. Discute-se a possibilidade de composição acerca da sanção de suspensão dos direitos políticos e da perda da função pública, ou da sanção de proibição de contratar com o poder público ou não recebimento de benefícios ou incentivos fiscais ou creditícios por determinado tempo. Ou seja, não há previsão normativa acerca da possibilidade de composição de todas essas sanções

que a LIA prevê, apesar da necessidade de integral ressarcimento dos danos, ao menos, como resultado do ajuste (art.17-B, I, LIA).

Não há, também, previsão legal acerca da relação entre prescrição e ANPC, nem de suspensão da prescrição durante as negociações. A lei ainda é silente acerca da possibilidade de desistência do ANPC ou da possibilidade de o Ministério Público rejeitar a oferta do acusado. Não tratou, inclusive, dos casos de descumprimento do acordo firmado e das suas conseqüências jurídicas, com a possibilidade de retomada ou propositura da ação de improbidade ou se apenas seria possível a execução do acordo como título executivo judicial.

Essas são algumas omissões perceptíveis na legislação que regulamentou o ANPC. É necessário, entretanto, analisar o problema como um todo, além das suas interconexões, com uma noção de conjunto do sistema, em busca das conexões visíveis e ocultas, que podem interferir nos eventos observáveis.

## **5 O ANPC E AS INTERCONEXÕES VISÍVEIS E OCULTAS**

Analisando o contexto do problema complexo sob a perspectiva sistêmica, Taís Ferraz e Jurema Gomes (2023, p.33) enfatizam:

Atuar em perspectiva sistêmica pressupõe acolher a ideia de que os elementos, dentro de um todo, estão relacionados entre si e com outros conjuntos de elementos; pressupõe agir tendo em conta a complexidade dessas inter-relações, as engrenagens do sistema e o seu propósito de existência. Quanto mais profundamente se compreende as dinâmicas e os valores que estão na estrutura do sistema, mais será possível idealizar mudanças de comportamento que se sustentam no longo prazo.

Partindo da premissa que considera o observador como parte do sistema observado, a compreensão do todo exige diferentes perspectivas e percepções das forças que atuam no sistema.

Como explica Peter Senge (2016, p.137):

A chave para interpretar a realidade sistêmica é enxergar círculos de influência, e não de linhas retas. Esse é o primeiro passo para romper com a mentalidade reativa que vem, inevitavelmente, do pensamento “linear”. Todo círculo conta uma história. Ao traçar os fluxos de influência, você pode ver os padrões que se repetem continuamente, melhorando ou piorando as situações.

Explicando melhor esses círculos de influência, continua Peter Senge (2016, p.142) ao esclarecer que há dois tipos distintos de feedback: de reforço e de equilíbrio. Os processos de *feedback* de reforço ou de ampliação propulsionam o crescimento, mas também

poderão produzir declínio acelerado. O *feedback* de equilíbrio ou de estabilização ocorre quando existe um comportamento orientado para uma meta. Muitos processos de feedback contêm defasagens, interrupções no fluxo de influência que tornam graduais as conseqüências das ações.

Em complemento, Taís Ferraz (2022, p. 188/192) ensina que a tendência, em um ciclo de reforço, seria a amplificação de qualquer alteração no sistema, seja para gerar efeitos desejados ou indesejados. Já o ciclo de balanceamento limita a tendência ao crescimento em algum ponto da relação circular. Para alterar o comportamento do sistema, permitindo eventual crescimento se alongar no tempo, é preciso identificar e alterar os fatores limitantes.

Fazendo referência a Albert Rutherford, que utiliza a figura do *iceberg* para caracterizar um fenômeno complexo, Taís Ferraz e Jurema Gomes (2023, p.34) explicam que um evento, no topo do *iceberg*, por ser visível, é o que capta a atenção e, muitas vezes, gera perplexidade, motivando a tomada de iniciativas. Um olhar, porém, um pouco abaixo da superfície, talvez pudesse gerar menos surpresa, ao permitir perceber padrões dinâmicos de comportamento. É importante observar além do nível dos eventos para enxergar padrões e buscar compreender o que vêm contribuindo para a performance do comportamento de um sistema. A resposta tende a ser encontrada ao nível da estrutura e dos modelos mentais do sistema.

O modelo do *iceberg* é utilizado no pensamento sistêmico para ilustrar os vários níveis de abstração dos eventos observáveis aos padrões subjacentes que os geram, à estrutura de suporte e, em última análise, aos modelos mentais usados por uma organização. Para ilustrar, então, os vários níveis que englobam os fenômenos observáveis e ocultos, têm-se: a) eventos (ações e fenômenos observáveis); b) padrões (eventos e tendências que se repetem no decorrer do tempo); c) estrutura (relações entre as partes que influenciam os padrões); d) modelos (modelos mentais que suportam as estruturas, padrões e eventos) (RESCK, 2023).

Em relação ao acordo de não persecução cível, os eventos que compreendem as ações e fenômenos observáveis são elucidados pela ausência de formalização ou inexpressividade do ajuste. Seria a inoperabilidade do ANPC; a não formalização de acordos em ações de improbidade administrativa. Esse seria o problema complexo em análise.

Diversas ações de improbidade são propostas todos os anos, que tramitam por longos períodos, muitas vezes sem resultados concretos. A necessidade de concretização de resultados no âmbito da improbidade administrativa tornou-se uma prioridade no sistema de justiça, pois a simples propositura de ação de improbidade já não mais assegura a obtenção dos resultados pretendidos.

Especificamente em relação às ações de improbidade administrativa e considerando a pesquisa realizada pelo Conselho Nacional de Justiça<sup>1</sup>, publicada em 2015, elucida Marcela Amado (2022, p.140/141):

Em específico, sobre a persecução estatal condenatória pela prática de atos de improbidade administrativa, sua eficácia e eficiência em cotejo com a celeridade do Poder Judiciário na condução desses processos foram objeto de pesquisa realizada pelo Conselho, publicada no ano de 2015.

O trabalho teve por desiderato realizar investigação empírica projetada no contexto prático-jurídico da temática, em forma de diagnóstico, com foco no enfrentamento das análises críticas das causas e efeitos decorrentes da aplicação da Lei 8.429/92 e consequentes obstáculos à plena efetividade do combate às violações à probidade administrativa.

Constatou-se que, entre 2010 e 2013, havia registro de 8.183, entre ações de improbidade, julgadas, pendentes e novas, no Superior Tribunal de Justiça, Tribunal Regional Federal da 4ª Região (TRF4), Tribunal de Justiça do Estado do Mato Grosso (TJMT), Tribunal de Justiça do Estado do Rio Grande do Norte (TJRN) e Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo (TJSP). Desse total, 83,38% estavam nas Varas Estaduais.

Nesse conjunto, de todos os agentes condenados, 25% tiveram perda de função, mais de 60% tiveram suspensão de atividades, 64% tiveram proibição de contratar com o poder público. Contudo, apenas 1,65% dos demandados tornaram-se inelegíveis.

Os processos levaram em média 1.548,63 dias (4,24 anos) entre a data do ajuizamento e finalização. Tempo que no Tribunal de Justiça de São Paulo sobe para 2.702,35 dias, com destaque para o fato de que quando no polo passivo está uma pessoa jurídica o tempo médio sobe para 1.703 dias.

Apurou-se que a necessidade de notificação prévia e posterior citação era a principal causa de prolongamento temporal do julgamento em todas as demandas pesquisadas, bem como os pedidos de realização de prova pericial atuavam como fatores de demora para a conclusão do processo. E ainda é necessário considerar o "tempo morto" de cada processo, que consiste no período que demanda permanece nas serventias em cumprimento aos atos processuais.

Em que pese esse longo período, em termos de efetivo ressarcimento dos danos, constatou-se falha no sistema processual, pois raras foram as ações nas quais se alcançou concreta recomposição.

Nesse contexto, a busca pela conciliação e obtenção de resultados mais céleres, o incentivo à composição em todas as searas e a garantia ao atendimento do interesse público estimularam as alterações legislativas para permitir a celebração de acordos no âmbito da improbidade administrativa. Entretanto, no contexto atual, o instituto do ANPC continua inoperante.

---

<sup>1</sup> O Conselho Nacional de Justiça (CNJ), assessorado pelo Departamento de Pesquisas Judiciárias (DPJ), concebeu e lançou a edição inaugural da SÉRIE “JUSTIÇA PESQUISA”, visando à conjugação de esforços entre o CNJ e outras entidades, para coleta de dados e o intercâmbio de experiências no desenvolvimento de pesquisas empíricas. Foi eleita pelo CNJ/DP a **Lei de Improbidade Administrativa: obstáculos à plena efetividade do combate aos atos de improbidade** para a realização da referida pesquisa. GOMES JÚNIOR, Luiz Manoel (Coord.). Lei de improbidade administrativa: obstáculos à plena efetividade do combate aos atos de improbidade. Justiça Pesquisa. Brasília: Conselho Nacional de Justiça, 2015. Disponível em <<https://bibliotecadigital.cnj.jus.br/jspui/bitstream/123456789/320/1/Justi%c3%a7a%20Pesquisa%20-%20Lei%20de%20Improbidade%20Administrativa.pdf>> Acesso em 20/07/2024.

Analisando de forma sistêmica a inexpressividade do ANPC, constatam-se padrões subjacentes que geram os eventos e proporcionam esse fenômeno. A inexpressividade do ANPC compreende não apenas falhas e omissões na legislação. Há uma insegurança jurídica que desestimula a sua formalização nos casos concretos, também decorrente da legislação deficiente.

Há, ainda, eventos e tendências que se repetem no decorrer do tempo, seja inicialmente a proibição legal de qualquer ajuste no âmbito da improbidade administrativa; seja a posterior relativização dessa proibição pela doutrina e jurisprudência; seja pela legislação deficiente na regulamentação do instituto. Há um desestímulo à formalização de acordos não apenas pelas falhas legislativas, mas também pela antiga cultura de resolução dos conflitos pelo sistema tradicional de justiça, que tem a decisão judicial como prioritária e, muitas vezes, exclusiva.

A estrutura de suporte aos eventos observáveis trata das interconexões, das relações entre as partes que influenciam os padrões. Essas interconexões são identificadas diante da cobrança da sociedade ao poder público, em especial ao Ministério Público, à Defensoria Pública e ao Poder Judiciário, acerca da necessidade de propositura de mais ações civis por ato de improbidade administrativa (ACIA) ou pela necessidade de solução imediata das diversas ações que já tramitam por anos sem resultados concretos.

A situação é agravada pelos riscos de prescrição da pretensão punitiva, especialmente diante da alteração legislativa e criação da prescrição intercorrente na Lei de Improbidade Administrativa (Lei nº 8.429/92, alterada pela Lei 14.230/21). Essas alterações também influenciam na cobrança da sociedade por resultados eficazes e concretos no âmbito da improbidade administrativa.

Importante também ressaltar a constante violação do interesse público, considerando o trâmite demasiado de ações que se protelam no tempo, sem uma solução definitiva.

Os servidores públicos, especialmente os gestores, também sofrem influências, seja da população, seja do Ministério Público ou do Poder Judiciário, quando lhes é exigido comportamento probo, honesto e atuação voltada à satisfação dos interesses sociais e à garantia da hegemonia do interesse público, sob pena de responsabilização civil ou criminal.

O poder público como um todo apresenta essas interconexões com a população, ao se exigir comportamentos probos dos jurisdicionados, sob o risco de responsabilização ou sob a ameaça de eventual propositura da ação de improbidade, diante da prática de atos de improbidade ou obtenção de benefícios oriundos de atos dessa natureza.

Ressalte-se que essas interconexões geram padrões, que se repetem no decorrer do tempo e sustentam a estrutura dos fenômenos observáveis.

Os modelos mentais suportam as estruturas, padrões e eventos. Esses modelos mentais referem-se aos propósitos, aos valores e crenças, que geram outras conexões.

Em relação ao problema complexo, que envolve a baixa celebração de ANPC atualmente, há crenças e valores arraigados na sociedade que agravam esse quadro, desestimulando a celebração de ajustes no âmbito da improbidade. Como exemplo de modelos mentais: a necessidade de o processo ser a solução para qualquer conflito; apenas a decisão judicial põe fim ao litígio; a regra é a propositura de ações; o processo como método para todos os conflitos; imprescindibilidade da intervenção do Poder Judiciário em qualquer demanda; a sentença como único meio de solução de conflitos; a ideia genérica de vitimização dos agentes públicos, como vítimas do sistema; a ausência de interesse dos governantes na solução dessas demandas, entre outros modelos mentais.

Nesse sentido, para a realização de mudanças estruturais é necessário influenciar os modelos mentais para a obtenção de efeitos amplos e permanentes, de longo alcance. A reação ao momento e o combate a eventos distintos apresentam-se como soluções ineficientes ou que podem contribuir para o agravamento do problema. As análises em diferentes dimensões, que viabilizam uma abordagem integral da questão, são necessárias para promover mudanças estruturais e permanentes no sistema.

## **6 A NECESSIDADE DE TRANSFORMAÇÃO SISTÊMICA E EVENTUAIS PONTOS DE ALAVANCAGEM NA UTILIZAÇÃO DO ANPC**

Para tentativas de intervenção no problema, torna-se necessária a escolha de pontos estratégicos no sistema complexo, para fins de evitar efeitos nulos ou que agravem as situações observáveis. Para a transformação sistêmica, exige-se que as intervenções sejam feitas em determinados pontos de alavancagem, no intuito de dissolver os problemas complexos.

A dificuldade seria justamente a identificação desses pontos de alavancagem, que muitas vezes são contra-intuitivos, que não se apresentam em pontos centralizados de manifestação do sistema ou nos fenômenos cotidianos observáveis. É necessário avaliar também os níveis de abstrações diferentes, os fluxos de informação e pressupostos que suportam a estrutura do sistema como um todo.

Como explica Peter Senge (2016, p.121):

Há quem diga que o pensamento sistêmico é a "nova ciência desoladora", pois ensina que as soluções óbvias não funcionam - na melhor das hipóteses, melhoram os problemas a curto prazo, somente para piorá-los a longo prazo. No entanto, há o outro lado da história. O pensamento sistêmico também mostra que pequenas atitudes bem focalizadas podem produzir melhorias significativas e duradouras, desde que atuem no lugar certo. Os pensadores sistêmicos referem-se a esse princípio como "alavancagem".

Em geral, a solução de um problema difícil é uma questão de descobrir onde está a maior alavancagem, uma mudança que - com o mínimo de esforço - resultaria em melhoria duradoura e significativa.

O único problema é que as mudanças de alta alavancagem não são óbvias para a maioria dos envolvidos no sistema. Não estão "próximas no tempo e no espaço" dos sintomas óbvios do problema. É isso que torna a vida tão interessante.

Mudanças nos mecanismos de comunicação interna e externa nas organizações, alterações no fluxo de determinadas atividades, realização de cursos voltados ao desenvolvimento de competências atitudinais podem ser considerados, a depender do contexto, bons exemplos de alavancagem sistêmica. Nem sempre o ponto de alavancagem é algo evidente. Encontrá-lo, pressupõe adotar uma visão sistêmica sobre o problema. (FERRAZ, 2021, p.432).

A identificação de pontos de alavancagem para resultar em aumento de casos de celebração ANPC não é uma atividade que possa ser tratada com soluções cartesianas. Somente a realização de alterações legislativas, com supressão de falhas dos dispositivos legais, não se mostra suficiente para a solução do problema complexo. Mudanças de padrões, que se repetem no decorrer do tempo, devem ser providenciadas.

Deve-se acompanhar, ainda, a tendência à nova visão do direito sancionador, com a valorização da autocomposição na solução de conflitos, afastando a antiga primazia do sistema de justiça tradicional.

No contexto do estímulo à autocomposição e da busca por meios mais adequados de solução de conflitos, a visão sistêmica ganha importante significado para o fomento de soluções consensuais.

Como salientado por Patrícia Schneider (2021, p.198/199), o procedimento de mediação e de conciliação, como forma de resolução consensual de conflitos, traz em seu bojo e na sua própria essência e natureza o pensamento sistêmico. A mediação e as suas várias modalidades referem-se a uma estrutura multidisciplinar de abordagem do conflito, que necessita de um olhar abrangente e sistêmico do conflito, das partes e de suas interações. A opção voluntária pelo procedimento de mediação e conciliação, a fim de resolver conflitos de interesses, independente do resultado deste procedimento, já é um modificar-se e modificar ao outro ou ao meio em que as pessoas estão inseridas, considerando a visão sistêmica da

mediação, enquanto estrutura estabelecida para fazer as partes refletirem sobre o seu papel no conflito e como as suas relações e as suas vivências influenciam nas partes e no todo.

Ainda é imprescindível um trabalho interpretativo da doutrina e jurisprudência para viabilizar uma maior segurança jurídica na utilização da solução negociada. Não se pode deixar de ressaltar a necessidade de utilização das vias principiológicas para proporcionar uma profunda análise do microsistema de improbidade administrativa, sendo essencial a observância dos ditames constitucionais, para garantir a efetividade no combate à corrupção, na proteção do patrimônio público e da probidade administrativa.

De forma objetiva, para estimular a celebração desses acordos, a interpretação de alguns requisitos legais também deve ser realizada à luz do princípio da razoabilidade e proporcionalidade. Como exemplo, seria possível sustentar a possibilidade de acordo sem a necessidade de confissão da prática do ato ímprobo, para que esse requisito não seja considerado como mais uma sanção ao agente.

Seria possível, ainda, flexibilizar a pena de reparação integral do dano, a depender das condições econômicas do agente e da relevância da sua atuação na prática do ato. Esse mesmo raciocínio pode ser aplicado na flexibilização da sanção de multa civil, prevista no art. 12, da LIA.

A realização de audiências de conciliação concentradas em um determinado período, específicas para os conflitos judiciais referentes à improbidade administrativa e a promoção de campanhas de conciliação, à semelhança da Semana Nacional de Conciliação, realizada anualmente pelo Conselho Nacional de Justiça (CNJ, 2024), seria um importante estímulo à tentativa de aumento da solução consensual nessas demandas.

As mudanças culturais, de crenças e valores, também precisam ser repensadas para as alterações ocorrerem de forma progressiva, pois os modelos mentais são responsáveis por suportar as estruturas, padrões e eventos, que retroalimentam o sistema e mantêm os círculos virtuosos. O uso de estratégias específicas para promover mudanças de modelos mentais exige um trabalho de treinamento e capacitação contínua.

A promoção de cursos de capacitação aos operadores do direito, para magistrados, servidores, advogados, estagiários, por exemplo, é um método imprescindível para estimular a alteração de mapas mentais, de valores culturais e crenças, buscando a qualificação desse público, ao tempo em que desenvolve a consciência da importância da autocomposição na resolução dos conflitos.

Esses seriam, em princípio, alguns pontos de alavancagem considerados estratégicos e com potencial de interferência no sistema complexo, para fins de transformação

sistêmica e produção de efeitos concretos, fomentando a utilização de soluções consensuais em demandas de improbidade administrativa e uma maior utilização do instituto do ANPC.

## **7 CONSIDERAÇÕES FINAIS**

A recorrente busca pelo sistema tradicional de justiça, que considera a sentença/decisão judicial a única forma de resolver o problema da corrupção e da prática de atos de improbidade no país, já não se mostra suficiente para garantir o combate à corrupção e à degradação do patrimônio público.

A necessidade de concretização de resultados no âmbito da improbidade administrativa tornou-se uma prioridade no Sistema de Justiça, pois a simples propositura de uma ação de improbidade já não mais assegura a obtenção dos resultados pretendidos.

No mesmo sentido, o incentivo à autocomposição pelo ordenamento jurídico e as alterações legislativas realizadas, para seguirem a tendência ao prestígio à solução consensual, também não se mostraram suficientes para assegurar resultados concretos no combate à corrupção.

A ausência de formalização do ANPC no contexto atual, ou a sua inexpressiva utilização nos casos concretos, deve ser considerada como um problema complexo, exigindo-se uma abordagem sistêmica do problema. Essa abordagem necessita de uma análise de todo o sistema, de todo o conjunto em que inserido o problema e das suas interconexões. Ainda assim, é imprescindível que essa abordagem ocorra de maneira que permita a identificação das inúmeras contribuições históricas e culturais para o problema.

Em outras palavras, há um problema complexo, que demanda uma análise sistêmica, considerando as suas conexões com o todo e as suas interrelações com o sistema.

O desafio apresentado seria a identificação de fatores, visíveis ou ocultos, que contribuem ou agravam a situação de inoperabilidade dos acordos no âmbito da improbidade administrativa.

As mudanças dos padrões, das crenças e valores precisam também ser repensadas de forma estruturante para serem alteradas progressivamente, pois os modelos mentais são responsáveis por suportar as estruturas, padrões e eventos, que retroalimentam o sistema e mantêm os círculos virtuosos.

Nesse sentido, os possíveis pontos de alavancagem sugeridos podem colaborar na construção de soluções e na dissolução do fenômeno complexo, sempre com o objetivo de

viabilizar possíveis intervenções e garantir uma maior utilização da solução consensual em demandas de improbidade administrativa.

## REFERÊNCIAS

AMADO, Marcela do Amaral Barreto de Jesus. Acordo de Não Persecução Cível: desafio de efetividade frente aos parâmetros da Lei nº 14.230/2021. In: CAMBI, Eduardo Augusto Salomão; GARCIA, Emerson; ZANETI JÚNIOR, Hermes (orgs.). **Improbidade Administrativa: principais alterações promovidas pela Lei 14.230/2021**. 1ª. ed. - Belo Horizonte, São Paulo: D'Plácido, 2022. P.139/151.

ANUÁRIO DO MINISTÉRIO PÚBLICO BRASIL 2021-2022. Disponível em <https://anuario.conjur.com.br/pt-BR/profiles/78592e4622f1-anuario-da-justica/editions/anuario-do-ministerio-publico-brasil-2021-2022/pages/page/102>. Acesso em 22/07/2024.

CAPRA, Fritjof; LUISI, Pier Luigi. **A Visão Sistêmica da Vida: uma concepção unificada e suas implicações filosóficas, políticas, sociais e econômicas**. São Paulo: Cultrix, 2014.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. **Resolução nº 125/10**. Disponível em:< [https://atos.cnj.jus.br/files/resolucao\\_comp\\_125\\_29112010\\_19082019150021.pdf](https://atos.cnj.jus.br/files/resolucao_comp_125_29112010_19082019150021.pdf) > Acesso em 16/07/2024.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. **Regulamento da XIV Edição do Prêmio Conciliar é Legal e da XVIII Semana Nacional de Conciliação, no ano de 2023**. Portaria Presidência N. 91, de 3/4/2023. Disponível em <https://atos.cnj.jus.br/files/original130324202304126436ac1c911ee.pdf>. Acesso em 25/07/2024.

CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO. **Resolução nº 118/2014**. Disponível em: <[https://www.cnpm.mp.br/portal/images/Normas/Resolucoes/Resolu%C3%A7%C3%A3o\\_n%C2%BA\\_118\\_autocomposi%C3%A7%C3%A3o.pdf](https://www.cnpm.mp.br/portal/images/Normas/Resolucoes/Resolu%C3%A7%C3%A3o_n%C2%BA_118_autocomposi%C3%A7%C3%A3o.pdf)> Acesso em 16/07/2024.

CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO. **Resolução nº 179/2017**. Disponível em <<https://www.cnpm.mp.br/portal/images/Resolucoes/Resolu%C3%A7%C3%A3o-179.pdf>> Acesso em 22/07/2024.

CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO. **MINISTÉRIO PÚBLICO: um retrato**. Disponível em <https://www.cnpm.mp.br/portal/relatoriosbi/mp-um-retrato-2021>. Acesso em 22/07/2024.

DIDIER JR, Fredie. **Curso de direito processual civil: introdução ao direito processual civil, parte geral e processo de conhecimento**. Vol. 1. 20ª Ed. Salvador. Ed. Jus Podivm, 2018, p 1/895.

FERRAZ, Taís Schilling. Problemas complexos são organismos vivos: a adoção da perspectiva sistêmica na atuação dos centros de inteligência. **Inovação judicial [recurso eletrônico]: fundamentos e práticas para uma jurisdição de alto impacto**. Brasília: Escola Nacional de Formação e Aperfeiçoamento de Magistrados, 2021, p. 413-437.

FERRAZ, Taís Schilling. **Um olhar sistêmico sobre a violência no Brasil: a insuficiência dos mecanismos de controle e repressão**. Londrina/PR: Thoth Editora, 2022.

FERRAZ, Taís Schilling; GOMES, Jurema Carolina da Silveira. A corresponsabilidade no fenômeno da litigância e a importância da tomada de consciência. In: **Litigiosidade responsável [recurso eletrônico]: contextos, conceitos e desafios do sistema de justiça/ coordenadores: Fabrício Castagna Lunardi, Frederico Augusto Leopoldino Koehler, Taís Schilling Ferraz; autores: André Luiz Cavalcanti Silveira ...[et AL] – Brasília: Escola Nacional de Formação e Aperfeiçoamento de Magistrados – Enfam, 2023. Disponível em <https://www.enfam.jus.br/publicacoes-3/colecao-pesquisa-e-inovacao/litigiosidade-responsavel/> Acesso em 24/10/2023.**

GARCIA, Emerson; ALVES, Rogério Pacheco. **Improbidade Administrativa**. 3ª ed. rev. e amp. Rio de Janeiro: Lumen Iuris, 2006, p.615.

GOMES JÚNIOR, Luiz Manoel (Coord.). **Lei de improbidade administrativa: obstáculos à plena efetividade do combate aos atos de improbidade**. Justiça Pesquisa. Brasília: Conselho Nacional de Justiça, 2015. Disponível em <<https://bibliotecadigital.cnj.jus.br/jspui/bitstream/123456789/320/1/Justi%ca7a%20Pesquisa%20-%20Lei%20de%20Improbidade%20Administrativa.pdf>> Acesso em 20/07/2024.

MOURÃO, Maximiliano dos Reis; MATTARAIÁ, Fabiana de Paula Lima Isaac; SILVEIRA, Sebastião Sérgio da. A Aplicabilidade do Acordo de Não Persecução Cível em Matéria de Improbidade Administrativa. **Revista Reflexão e Crítica do Direito**, v. 9, n. 1, p. 320-336, jan/jun. 2021.

MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL. MPF EM NÚMEROS. Disponível em <https://www.mpf.mp.br/numeros>. Acesso em 17/07/2024.

MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL. Orientação nº10/2020 MPF. Disponível em: <https://www.mpf.mp.br/atuacao-tematica/ccr5/orientacoes/orientacao-no-10-2020-anpc.pdf>. Acesso em 16/07/2024.

MINISTÉRIO PÚBLICO DE SÃO PAULO. **Nota Técnica nº02/2020 MPSP**. Disponível em: [http://www.mpsp.mp.br/portal/pls/portal!/PORTAL.wwpob\\_page.show?\\_docname=2676665.PDF](http://www.mpsp.mp.br/portal/pls/portal!/PORTAL.wwpob_page.show?_docname=2676665.PDF)> Acesso em 22/10/2024.

RESCK, Ravi. **Modelo do iceberg e pontos de alavancagem**. Disponível em [Modelo do Iceberg e Pontos de Alavancagem – Target Teal](#). Acesso em 01/11/2023.

SCHNEIDER, Patricia Dornelles. Uma visão sistêmica do procedimento de mediação – As lições do pensamento de Maturana. **Revista Brasileira de Alternative Dispute Resolution – RBADR**, Belo Horizonte, ano 03, n. 06, p. 193-200, jul./dez. 2021.

SENGE, Peter M. **A Quinta Disciplina: A arte e a prática da organização que aprende**. 31 ed. Tradução: Gabriel Zide Neto, OP Traduções. Rio de Janeiro: Best Seller, 2016.

TOURINHO, Rita. O ato de improbidade administrativa de pequeno potencial ofensivo e o compromisso de ajustamento. **Revista do Ministério Público do Estado da Bahia**, Salvador, v. 11, nº13, p.43-51, jan./dez. 2006.

TOURINHO, Rita. Os acordos de não persecução cível na seara da improbidade administrativa e os impactos trazidos pela Lei nº 14.230/2021. In: Pozzo, Augusto Neves Dal; Oliveira, José Roberto Pimenta. (Coord). **Lei de Improbidade Administrativa Reformada** - Ed. 2022. Revista dos Tribunais, 2022, p.663/688.

VIGLIAR, José Marcelo Menezes. **Ação Civil Pública**. 3. ed. São Paulo: Atlas, 1999, p.85.