

# **I ENCONTRO INTERNACIONAL EM DIREITO E INOVAÇÃO**

**MEDIAÇÃO, RESILIÊNCIA E INOVAÇÃO SOCIAL I**

---

M489

Mediação, resiliência e inovação social - I [Recurso eletrônico on-line] organização I Encontro Internacional em Direito e Inovação: Universidade Católica de Pernambuco – Recife/PE;

Coordenadores: Lívia Dias Barros e Pablo Diego Veras Medeiros – Recife:  
Universidade Católica de Pernambuco, 2025.

Inclui bibliografia

ISBN: 978-65-5274-429-6

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

Tema: Sustentabilidade, Consensualidade, Governança Digital e Inteligência Artificial.

1. Consensualidade. 2. Governança Digital. 3. Inteligência Artificial. I. Encontro Internacional em Direito e Inovação (1:2025 : Recife, PE).

CDU: 34

---

# I ENCONTRO INTERNACIONAL EM DIREITO E INOVAÇÃO

## MEDIAÇÃO, RESILIÊNCIA E INOVAÇÃO SOCIAL I

---

### **Apresentação**

É com imensa satisfação que apresentamos à comunidade acadêmica os frutos colhidos durante o I Encontro Internacional em Direito e Inovação (I EIDI), realizado de 4 a 7 de novembro de 2025.

As páginas que se seguem reúnem as pesquisas que foram aprovadas e apresentadas nos Grupos de Trabalho (GTs) deste evento, que já nasce como um marco para os estudos na intersecção entre o Direito e as novas tecnologias.

O I EIDI nasceu do anseio de criar um fórum qualificado para debater os desafios contemporâneos, sob a égide dos temas da Sustentabilidade, Consensualidade, Governança Digital e Inteligência Artificial.

Promovido pelo Programa de Pós-graduação em Direito e Inovação (PPGDI) da Universidade Católica de Pernambuco (UNICAP), com fomento do Programa de Apoio a Eventos no País (PAEP-20253520241P) e apoio do Conselho Nacional de Pesquisa e Pós-graduação em Direito (CONPEDI), da Escola Judicial do Tribunal de Justiça de Pernambuco - TJPE / ESMape, da Placa Mãe.org, da Escola Superior Dom Helder Câmara (MG), do Mestrado Acadêmico em Direito do CESMAC (AL), do Programa de Pós-Graduação em Direito da Faculdade de Direito de Franca – São Paulo (SP), do Programa de Pós-Graduação em Direito do Centro Universitário 7 de Setembro (UNI7) – Fortaleza (CE), do Programa de Pós-Graduação em Direitos Fundamentais – PPGDF/UNAMA (PA), do Programa de Pós-Graduação em Gestão do Desenvolvimento Local Sustentável (UPE/PE) e do Programa de Pós-Graduação Stricto Sensu da Universidade Santa Cecília (Unisanta) - Mestrado em Direito da Saúde, o evento buscou fomentar um diálogo transdisciplinar e global, conectando pesquisadores em torno de soluções inovadoras para as complexas demandas do século XXI.

A resposta da comunidade acadêmica ao nosso chamado foi, em si, um testemunho da pertinência e da urgência de nossa proposta. Recebemos um volume extraordinário de 148 submissões de resumos expandidos, um número que superou todas as nossas expectativas para uma primeira edição. Após um rigoroso processo de avaliação por pares duplo-cego, que garantiu a impessoalidade e a excelência do processo, 130 trabalhos foram aprovados para apresentação em nossos onze Grupos de Trabalho.

A abrangência do encontro manifestou-se na diversidade de origens, com a valiosa participação de pesquisadores de todas as regiões do Brasil e de colegas da Argentina, Colômbia e Itália, consolidando o caráter internacional de nossos debates.

Este e-book representa, portanto, um recorte desta rica produção intelectual. Cada resumo expandido aqui presente reflete o engajamento, a profundidade e o espírito inovador que permearam as discussões em seu respectivo Grupo de Trabalho. São contribuições que não apenas diagnosticam os desafios atuais, mas que, sobretudo, apontam para novos caminhos, novas interpretações e novas soluções.

Nossa gratidão estende-se a todos que tornaram este projeto possível: aos autores, pela excelência de suas pesquisas; aos coordenadores dos Grupos de Trabalho, pela maestria na condução dos debates; ao Comitê Científico e aos pareceristas, pelo trabalho criterioso e dedicado de avaliação imparcial; e, de forma especial, ao Conselho Nacional de Pesquisa e Pós-graduação em Direito (CONPEDI), cuja parceria foi fundamental para viabilizar este legado editorial.

Que a leitura destas páginas inspire novas reflexões, fomente novas pesquisas e contribua para o avanço contínuo do Direito em uma sociedade em constante transformação. Este é apenas o marco inicial de uma jornada que esperamos continuar a trilhar junto a todos vocês.

Livia Dias Barros

Coordenadora da Comissão Organizadora

Coordenadora do PPGDI/UNICAP

Vinicius de Negreiros Calado

Coordenador do Comitê Científico

Professor Fundador do PPGDI/UNICAP

# ANÁLISE CRÍTICA DO COMBATE À IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA POR INTERMÉDIO DA JUDICIALIZAÇÃO

## CRITICAL ANALYSIS OF COMBATING ADMINISTRATIVE MISCONDUCT THROUGH JUDICIALIZATION

Maria Paula de Melo Atallah <sup>1</sup>

Roberta Cruz da Silva <sup>2</sup>

### Resumo

O estudo analisa de forma crítica o combate à improbidade administrativa pela via judicial, questionando se a judicialização tem sido eficaz na proteção do interesse público. Com base no método hipotético-dedutivo, em dados do DataJud, do Movimento Pessoas à Frente e em revisão bibliográfica, buscou-se compreender os efeitos da morosidade e das mudanças trazidas pela Lei nº 14.230/2021, como a exigência de dolo específico e o Acordo de Não Persecução Civil. Os resultados indicam que o modelo judicial isolado mostra-se ineficiente, reforçando a importância de mecanismos extrajudiciais mais céleres e efetivos.

**Palavras-chave:** Improbidade administrativa, Judicialização, Morosidade, Consensualidade, Acordo de não persecução civil (anpc)

### Abstract/Resumen/Résumé

The study critically analyzes the fight against administrative misconduct through judicialization, questioning whether this approach has been effective in protecting the public interest. Based on the hypothetical-deductive method, using data from DataJud, the People Forward Movement, and literature review, it examines the effects of judicial delays and the changes introduced by Law No. 14.230/2021, such as the requirement of specific intent and the Civil Non-Prosecution Agreement. The results indicate that relying solely on the judicial model is inefficient, highlighting the need for faster and more effective extrajudicial mechanisms.

**Keywords/Palabras-claves/Mots-clés:** Administrative misconduct, Judicialization, Delay, Effectiveness, Non-prosecution agreement

---

<sup>1</sup> Graduanda em Direito pela UNICAP ( Período 8º). Pesquisadora do PIBIC/UNICAP, integrando o Grupo de Pesquisa Direito e Inovação (PPGDI/UNICAP).

<sup>2</sup> Doutora (UNICAP), Mestre em Direito (UFPB). Docente do Programa de Pós-graduação em Direito e Inovação (PPGDI/UNICAP). Pesquisadora do GP Direito e Inovação. Docente da Faculdade de Direito do Recife (FDR/UFPE).

## **Introdução**

O presente estudo busca analisar criticamente o combate à improbidade administrativa por intermédio de ações judiciais, e sobretudo os seus reflexos na efetividade e celeridade da tutela do interesse público.

Nesse sentido, a relevância do tema decorre da importância de refletir sobre os limites e as potencialidades da atuação jurisdicional diante de condutas de improbidade, especialmente após as alterações promovidas pela Lei nº 14.230/2021, que reformou a Lei de Improbidade Administrativa e trouxe como novidade o Acordo de Não Persecução Civil (ANPC) como alternativa de resolução consensual.

Esta pesquisa tem como objetivos específicos examinar o conceito da ação de improbidade administrativa; avaliar a viabilidade de mecanismos consensuais como instrumentos substitutivos ao processo judicial; e discutir os impactos da judicialização na efetividade da responsabilização por atos ímprobos.

O estudo também se alinha ao Objetivo de Desenvolvimento Sustentável (ODS) nº 16 da Agenda 2030 da ONU, que busca “promover sociedades pacíficas e inclusivas, proporcionar o acesso à justiça para todos e construir instituições eficazes, responsáveis e inclusivas em todos os níveis”, já que estimula a utilização de métodos consensuais, além de dialogar com o ODS nº 10, relativo à redução das desigualdades, uma vez que o combate à improbidade é essencial para assegurar a equidade e o acesso igualitário a recursos públicos.

Para atingir os objetivos mencionados, este estudo é desenvolvido a partir de uma pesquisa qualitativa e quantitativa, baseada em revisão de literatura, com levantamento de artigos científicos publicados entre 2017 e 2025, obtidas por meio do Google Acadêmico. Foram utilizadas as seguintes palavras-chave: improbidade administrativa, judicialização, morosidade da justiça, consensualidade e acordo de não persecução civil (ANPC). Além da pesquisa bibliográfica, foram analisados dados extraídos da Base Nacional de Dados do Poder Judiciário (DataJud) e da base de dados do Movimento Pessoas à Frente.

A pesquisa encontra-se dividida em 2 seções: i) O conceito de improbidade administrativa e a inovação do método consensual de resolução trazido pela Lei nº 14.230/2021 e ii) A (in)efetividade do combate à improbidade administrativa por intermédio da judicialização.

Desta feita, o presente estudo é direcionado pelo seguinte problema de pesquisa: O combate à improbidade administrativa por meio da judicialização é realmente eficiente?

## **1 O conceito de ação de improbidade administrativa e a inovação do método consensual de resolução trazido pela Lei nº 14.230/2021**

A Constituição Federal de 1988, a norma máxima do Estado Democrático de Direito, possuiu o condão de estabelecer os princípios norteadores da Administração Pública, quais sejam: legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade, eficiência (Brasil, 1988, art. 37).

Sob essa óptica, Carvalho (2018, p. 978) destaca que “O posicionamento majoritário da Doutrina [...] afirma que a moralidade e a probidade, enquanto princípios, são expressões sinônimas [...]”. Tal tese mostra-se coerente, na medida em que, objetivamente, não é possível que um agente atue de forma proba sem, simultaneamente, pautar sua conduta pela moralidade.

Como guardião dos referidos princípios, a Carta Magna delimitou as sanções aplicáveis aos agentes que procederem com atos de improbidade administrativa, sendo i) suspensão dos direitos políticos ii) perda da função pública iii) a indisponibilidade dos bens e iv) o ressarcimento ao erário, além da possibilidade de apuração por ação civil pública (Brasil 1988, art. 37, § 4º).

A propósito, é de extrema valia trazer o conceito da ação de improbidade administrativa de Carvalho Filho:

Ação de improbidade administrativa é aquela em que se pretende o reconhecimento judicial de condutas de improbidade na Administração, perpetradas por administradores públicos e terceiros, e a consequente aplicação das sanções legais, com o escopo de preservar o princípio da moralidade administrativa (Carvalho Filho, 2015, p. 1111).

Nesse sentido, coube à Lei nº 8.429, de 02 de junho de 1992, definir os mecanismos de responsabilização dos agentes públicos pela prática de atos de improbidade administrativa, bem como elencar as condutas consideradas ímprobas. Todavia, passados vinte e nove anos de sua promulgação, a Lei nº 14.230/2021 promoveu significativas alterações, dentre as quais se destaca a exigência de dolo específico para a configuração da improbidade, o que, na prática, tornou mais complexa a comprovação da intenção ilícita pelo Ministério Público.

Essa mudança resultou em uma redução no número de ações ajuizadas, refletindo a dificuldade de se demonstrar o elemento subjetivo exigido pela nova legislação.

Paralelamente, a mesma reforma introduziu instrumentos voltados à consensualidade, como o Acordo de Não Persecução Civil, previsto no art. 17-B, a ser celebrado com o Ministério Público mediante o atendimento de determinados requisitos. Tal mecanismo surge

como alternativa à via judicial, frequentemente marcada por morosidade e ineficiência. Dados do “Movimento Pessoas à Frente” evidenciam esse cenário: em 2021, antes da reforma, havia 21.615 ações de improbidade em tramitação na Justiça Estadual e Federal; já em 2022, um ano após a introdução do modelo consensual, observou-se queda de aproximadamente 36% no número de ações registradas, demonstrando a tendência de substituição da judicialização pelos meios consensuais, em busca de maior celeridade e efetividade.

## **2 A (in)efetividade do combate à improbidade administrativa por intermédio da judicialização**

Nessa esteira, insta salientar que não é de hoje que o sistema de justiça brasileiro apresenta morosidade na resolução de litígios, que se revela cada vez mais na sociedade como um sentimento de impunibilidade, de “injustiça”, levando os cidadãos a driblarem as vias judiciais, por não acreditarem no próprio sistema.

De acordo com dados da Base Nacional de Dados do Poder Judiciário (Datajud), até 31/08/2025 havia 75.735.001 processos judiciais pendentes de julgamento em todo o cenário judicial brasileiro. Destaca-se: são milhões.

Santos e Melo (2017, p. 96) afirmam que “[...] o Judiciário brasileiro encontra-se congestionado, com uma grande carga de trabalho, além de ser porta de entrada de milhões de processos, a cada ano, contribuindo para uma duração exacerbada dos processos”

No que se refere especificamente à improbidade administrativa, destaca-se uma pesquisa realizada pela Fundação Getúlio Vargas (FGV), publicada em 2011, que apresentou uma análise quantitativa referente ao período de 1993 a 2005. O estudo constatou que, dentre 441 servidores demitidos na esfera administrativa, apenas 107 foram alvos de ações de improbidade administrativa, das quais resultaram somente 13 condenações judiciais. Desta feita, “[...] conclui-se que o desempenho judicial do sistema de responsabilização por atos de improbidade administrativa é de menos de 2%, pois a probabilidade de ser efetivamente condenado por improbidade administrativa é de apenas 1,59! (Wanis, 2022, p. 157)

Até 31/08/2025, conforme dados da DataJud, apenas 66 processos envolvendo atos de improbidade administrativa haviam sido julgados no ano. Esses números demonstram a lentidão na conclusão dos processos e posterior condenação, o que reforça a percepção de inefetividade da Justiça na tutela do interesse público.

Diante desse cenário, surge a necessidade de se compreender a distinção entre os aspectos conceituais de eficiência, eficácia e efetividade no âmbito da Administração Pública.

A eficiência diz respeito à adequada utilização de recursos para atingir os fins pretendidos, isto é, foca no método. Por outro lado, o responsável por zelar pelo “fim”, isto é, pelo objetivo almejado, é a eficácia, que se relaciona com o alcance ou não do objetivo final, como defende Castro:

A eficiência não se preocupa com os fins, mas apenas com os meios, ela se insere nas operações, com vista voltada para os aspectos internos da organização. Logo, quem se preocupa com os fins, em atingir os objetivos é a eficácia, que se insere no êxito do alcance dos objetivos, com foco nos aspectos externos da organização. (Castro, 2015, p. 3).

Não obstante, a efetividade, apesar de também ter como foco o alcance dos fins, reflete sobre em que medida o resultado traz vantagens em prol da população, assim afirma Castro (p. 3, 2006) que “[...] a efetividade mostra se aquele objetivo trouxe melhorias para a população visada.”

Ora, ser eficaz não significa apenas aplicar a lei ou propor ações judiciais, mas alcançar resultados concretos na responsabilização dos agentes e na prevenção de novas condutas ímprobas. Assim, um sistema eficaz é aquele que assegura que os processos ocorram de forma célere, justa e com impacto real na conduta dos agentes. Quando a morosidade impede que as sanções sejam aplicadas de maneira efetiva, a própria finalidade da lei se enfraquece, e a ideia de justiça perde força perante a sociedade.

## **Conclusão**

Diante do que fora exposto, resta claro que o advento da Lei nº 14.230/2021, ao introduzir o método consensual por meio do Acordo de Não Persecução Civil (ANPC), impactou diretamente os índices de judicialização e evidenciou, ainda mais, a morosidade do sistema judicial brasileiro, sobretudo no julgamento das ações de improbidade administrativa.

Quando os processos se arrastam por anos, permanecem sem julgamento ou terminam sem responsabilização efetiva, os agentes ímprobos acabam não sendo punidos, e o próprio objetivo da lei se esvazia.

Nesse cenário, é difícil sustentar que o combate à improbidade, baseado quase exclusivamente na via judicial, seja realmente eficaz para a tutela do interesse público.

Não há como preservar os princípios que regem a Administração Pública, como a moralidade e a eficiência, se o sistema de responsabilização continuar preso a uma estrutura judicial lenta e sobrecarregada.

Assim, torna-se indispensável repensar o modelo vigente, buscando o fortalecimento de mecanismos extrajudiciais, capazes de tornar o enfrentamento à improbidade mais célere e efetivo.

Em pesquisas futuras, poderá ser analisado se o uso de soluções consensuais pode ser mais eficaz que a via judicial, já que este estudo mostrou que a judicialização não vem sendo efetiva.

## Referências

ALENCAR, Carlos Higino Ribeiro; JUNIOR, Ivo Gico. Corrupção e Judiciário: A (in)eficácia

do sistema judicial no combate à corrupção. **Revista Direito GV**, São Paulo, v. 7, n. 1, p. 075-098, 2011. Disponível em:

<https://periodicos.fgv.br/revdireitogv/article/view/24041/22794>. Acesso em: 08 out. 2025.

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**.

Brasília, DF: Presidência da República, 1988. Disponível em:

[https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm). Acesso em: 05 out. 2025.

BRASIL. **Lei nº 8.429, de 02 de junho de 1992**. Dispõe sobre as sanções aplicáveis em virtude da prática de atos de improbidade administrativa, de que trata o § 4º do art. 37 da Constituição Federal; e dá outras providências. Rio de Janeiro, RJ: Presidência da República, 1992. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/18429.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/18429.htm). Acesso em: 06 out. 2025.

BRASIL. **Lei nº 14.230, de 25 de outubro de 2021**. Altera a Lei nº 8.429, de 2 de junho de 1992, que dispõe sobre improbidade administrativa. Brasília, DF: Presidência da República, 2021. Disponível em:

[https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2019-2022/2021/lei/114230.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/lei/114230.htm). Acesso em: 06 out. 2025.

CARVALHO, Matheus. Improbidade administrativa. In: CARVALHO, Matheus. **Manual de Direito Administrativo**. 5. ed. Salvador: Juspodvim, 2018. p. 976-1005.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. Ação de Improbidade Administrativa. In:

CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de direito administrativo**. 28. ed. São Paulo: Atlas, 2015. p. 1111-1173.

CASTRO, Rodrigo Batista de. Eficácia, eficiência e efetividade na administração pública. In: **Encontro da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Administração** –

ENANPAD, Salvador, 2006. Disponível em:

[https://arquivo.anpad.org.br/abrir\\_pdf.php?e=NTI4MQ==](https://arquivo.anpad.org.br/abrir_pdf.php?e=NTI4MQ==). Acesso em: 11 out. 2025.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. Estatísticas do Poder Judiciário. In: **Justiça em Números**: painel de estatísticas. Brasília, [s.d.]. Site. Disponível em:

<https://justica-em-numeros.cnj.jus.br/painel-estatisticas/>. Acesso em: 07 out. 2025.

MOVIMENTO PESSOAS À FRENTE. **Ações judiciais caem 42% com a nova Lei de Improbidade Administrativa, aponta levantamento do Movimento Pessoas à Frente**. In:

MOVIMENTO PESSOAS À FRENTE. *S.L*, 2024. Site. Disponível em:

<https://movimentopessoasafrente.org.br/acoes-judiciais-caem-42-com-a-nova-lei-de-improbidade-administrativa-aponta-levantamento-do-movimento-pessoas-a-frente>. Acesso em: 10 out. 2025.

SANTOS, Gabrielly Andrade dos; MELO, Arquimedes Fernandes Monteiro de. A realidade da Justiça em números: um estudo sobre as principais causas da morosidade da Justiça.

**Revista Brasileira de Direitos Fundamentais & Justiça**, [S. l.], v. 11, n. 36, p. 95–114,

2017.. Disponível em: <https://dfj.emnuvens.com.br/dfj/article/view/113>. Acesso em: 08 out. 2025.

WANIS, Rodrigo Otávio Mazieiro. A “crise da justiça” para a responsabilização por atos de improbidade administrativa e o Acordo de Não Persecução Cível como instrumento

alternativo de tutela do patrimônio público pelo Ministério Público. **Revista do Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro**, 1995, v. 1, n. 86, p. 149-176, 2022. Disponível em:

[https://www.mprj.mp.br/documents/20184/3600511/Rodrigo+Ot%C3%A1vio+Mazieiro+Wanis\\_RMP-86.pdf](https://www.mprj.mp.br/documents/20184/3600511/Rodrigo+Ot%C3%A1vio+Mazieiro+Wanis_RMP-86.pdf). Acesso em: 05 out. 2025.