

I ENCONTRO INTERNACIONAL EM DIREITO E INOVAÇÃO

**TUTELA COLETIVA, NOVAS TECNOLOGIAS E A
ATUAÇÃO DO MINISTÉRIO PÚBLICO**

T966

Tutela coletiva, novas tecnologias e a atuação do ministério público [Recurso eletrônico online] organização I Encontro Internacional em Direito e Inovação: Universidade Católica de Pernambuco – Recife/PE;

Coordenadores: Flávia Valéria Nava Silva e Marcelo Fonseca Santos – Recife: Universidade Católica de Pernambuco, 2025.

Inclui bibliografia

ISBN: 978-65-5274-424-1

Modo de acesso: 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

TUTELA COLETIVA, NOVAS TECNOLOGIAS E A ATUAÇÃO DO MINISTÉRIO PÚBLICO

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

**IMPACTOS DA CELEBRAÇÃO DE ANPC NA ESFERA DISCIPLINAR:
EVENTUAIS EFEITOS EM BUSCA DE UMA SOLUÇÃO JURÍDICA
EQUILIBRADA**

**IMPACTS OF THE CELEBRATION OF ANPC IN THE DISCIPLINARY SPHERE:
POSSIBLE EFFECTS IN SEARCH OF A BALANCED LEGAL SOLUTION**

**Dayse Roberta Amaral Guimarães ¹
Roberta Cruz da Silva ²**

Resumo

O Acordo de Não Persecução Cível (ANPC), introduzido pelas Leis nº 13.964/2019 e nº 14.230/2021, marca uma mudança no Direito Administrativo Sancionador ao incorporar a consensualidade na responsabilização por improbidade. Embora promova eficiência e reparação ao erário, suscita debate sobre seus efeitos no Processo Administrativo Disciplinar (PAD). Diante da autonomia relativa das instâncias, o ANPC não vincula automaticamente o PAD, mas a confissão nele contida constitui prova relevante. A posição mais equilibrada reconhece o acordo como elemento probatório qualificado e atenuante na dosimetria da sanção, conciliando eficiência e rigor disciplinar.

Palavras-chave: Improbidade administrativa, Acordo de não persecução cível, Processo administrativo disciplinar, Independência entre instâncias

Abstract/Resumen/Résumé

The Civil Non-Prosecution Agreement (ANPC), introduced by Laws No. 13,964/2019 and No. 14,230/2021, marks a shift in Administrative Sanctioning Law by incorporating consensuality in accountability for misconduct. While promoting efficiency and reparation to the public treasury, it raises debate about its effects on Administrative Disciplinary Proceedings (PAD). Given the relative autonomy of the various instances, the ANPC does not automatically bind the PAD, but the confession contained therein constitutes relevant evidence. The more balanced position recognizes the agreement as a qualified and mitigating element of evidence in the determination of the sanction, balancing efficiency and disciplinary rigor.

Keywords/Palabras-claves/Mots-clés: Administrative misconduct, Civil non-prosecution agreement, Administrative disciplinary proceedings, Independence between instances

¹ Advogada. Mestranda pelo Programa de Mestrado Profissional em Direito e Inovação da Universidade Católica de Pernambuco - PPGDI/UNICAP.

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

INTRODUÇÃO

O Direito Administrativo Sancionador brasileiro atravessa um período de profunda reavaliação de seus dogmas, impulsionado pela necessidade de conjugar a efetividade da repreensão a ilícitos com a racionalidade na alocação de recursos públicos. Nesse contexto, o advento do Acordo de Não Persecução Cível (ANPC), introduzido no ordenamento pela Lei nº 13.964/2019 e posteriormente integrado à Lei de Improbidade Administrativa (LIA) pela reforma da Lei nº 14.230/2021, representa uma inflexão paradigmática. A tradicional rigidez do princípio da indisponibilidade do interesse público, que por décadas obstou soluções consensuais no combate à improbidade, cede espaço a um modelo negocial, alinhado às tendências globais de justiça multiportas e de pragmatismo jurídico.

A superação do dogma da indisponibilidade absoluta não significa uma renúncia ao dever de proteger o patrimônio público, mas sim uma reinterpretação de como essa proteção pode ser alcançada de forma mais eficiente. Ao admitir a consensualidade na apuração e punição de atos ímprobos de menor gravidade, o legislador objetivou conferir maior celeridade na recuperação de danos ao erário e na aplicação de políticas de integridade, focando os esforços litigiosos do Estado nas condutas mais danosas à Administração Pública.

O ANPC, portanto, emerge como um instrumento que visa otimizar a resposta estatal, priorizando a reparação do dano e a prevenção de novas infrações em detrimento de um modelo puramente punitivista e, na maioria das vezes, moroso.

Contudo, a inserção de um mecanismo negocial em um sistema historicamente pautado pela verticalidade e pela compulsoriedade da persecução sancionatória levanta questionamentos cruciais sobre suas implicações sistêmicas. A interconexão entre as diferentes esferas de responsabilização do agente público – cível, administrativa e penal – torna-se um campo fértil para incertezas. Diante disso, o problema que norteia esta pesquisa se delinea com clareza: o Acordo de Não Persecução Cível, uma vez celebrado pelo Ministério Público e homologado judicialmente, gera efeitos vinculantes na seara administrativa, especificamente no âmbito de Processos Administrativos Disciplinares (PAD) instaurados para apurar as mesmas condutas?

A relevância desta análise reside na necessidade de conferir segurança jurídica tanto para a Administração Pública, em seu poder-dever de punir, quanto para o servidor que adere ao acordo. A ausência de uma resposta legislativa expressa demanda uma construção doutrinária e jurisprudencial que harmonize os objetivos de eficiência do ANPC com os princípios basilares do regime disciplinar.

Importante informar que foi utilizado o auxílio da inteligência artificial *Gemini* para construção dos títulos das seções e subseções deste trabalho, a partir da informação do conteúdo já construído.

Para tanto, este estudo foi elaborado a partir de uma abordagem qualitativa, fundamentada em pesquisa bibliográfica, por meio da análise de produção acadêmica e legislação pertinente, e documental, com o exame de julgados dos Tribunais Superiores.

Ressalte-se, por fim, que a busca por uma solução que promova a eficiência e a justiça no âmbito das instituições públicas guarda intrínseca relação com o Objetivo de Desenvolvimento Sustentável (ODS) de nº 16, que visa a promoção de "Paz, Justiça e Instituições Eficazes" (ONU, 2022).

1 A AUTONOMIA DAS INSTÂNCIAS COMO PILAR ESTRUTURANTE DO DIREITO SANCIONADOR BRASILEIRO

Para compreender o alcance das implicações do ANPC na seara administrativa, é imprescindível revisitar um dos princípios mais consolidados do Direito Sancionador brasileiro: a independência ou autonomia relativa das instâncias. Este postulado estabelece que uma mesma conduta ilícita praticada por um agente público pode ensejar, simultânea e independentemente, responsabilização nas esferas cível, administrativa e penal. Cada uma dessas esferas possui finalidades, procedimentos, sanções e bens jurídicos tutelados distintos, o que justifica a ausência, como regra, de uma vinculação decisória entre elas (Araújo, 2022).

A Lei nº 8.112/90, que dispõe sobre o regime jurídico dos servidores públicos civis da União, é explícita ao consagrar essa autonomia em seu artigo 125, ao prever que "as sanções civis, penais e administrativas poderão cumular-se, sendo independentes entre si" (Brasil, 1990). A lógica subjacente é clara: a responsabilidade administrativa-disciplinar visa proteger a regularidade, a moralidade e a eficiência do serviço público, tutelando o vínculo funcional entre o servidor e a Administração. A responsabilidade civil por ato de improbidade, por sua vez, foca na proteção do erário, da moralidade administrativa em seu aspecto patrimonial e no cumprimento dos princípios constitucionais da Administração. Já a esfera penal tutela os bens jurídicos mais caros à sociedade, aplicando as sanções mais severas (privação de liberdade) (Araújo, 2022).

A jurisprudência dos Tribunais Superiores, notadamente do Supremo Tribunal Federal (STF) e do Superior Tribunal de Justiça (STJ), é pacífica na reiteração dessa independência. O STF, no julgamento do Recurso em Mandado de Segurança (RMS) 29.194/DF (STF, 2011), reafirmou que a absolvição na esfera criminal somente repercute na administrativa quando

nega categoricamente a existência do fato ou a autoria, conforme disposto no artigo 126 da Lei nº 8.112/90. Fora dessas hipóteses estritas, a decisão proferida em uma instância não tem o condão de vincular as demais. Isso ocorre porque o ilícito administrativo pode se configurar mesmo que a conduta não seja tipificada como crime ou ato de improbidade, ou ainda, que as provas exigidas em cada seara possuam diferentes graus de robustez (Airem, 2025).

É nesse cenário de autonomia consolidada que o ANPC é inserido. Sendo um negócio jurídico de natureza cível, celebrado no âmbito da persecução da improbidade administrativa, sua capacidade de transbordar para a esfera disciplinar não é automática. A celebração do acordo, embora envolva o reconhecimento da prática do ato ilícito pelo agente, ocorre sob a lógica e os parâmetros da LIA, e não do estatuto funcional. Ignorar essa premissa fundamental seria subverter a própria estrutura do sistema de responsabilização de agentes públicos, gerando uma comunicação entre as instâncias não prevista em lei e que pode colidir com as finalidades específicas do processo disciplinar (Gomes Júnior e Lima, 2022).

2 O IMPACTO DO ANPC NO PROCESSO ADMINISTRATIVO DISCIPLINAR: ENTRE A FORÇA PROBATÓRIA E A AUTONOMIA DECISÓRIA

A celebração do Acordo de Não Persecução Cível na esfera da improbidade administrativa projeta inegáveis, mas limitadas, implicações na seara disciplinar. A discussão central não reside em negar qualquer efeito ao acordo, mas em definir a natureza e a extensão desse impacto. O ANPC, ao exigir como pressuposto o reconhecimento voluntário da prática do ato de improbidade, conforme, por exemplo o regulamento do Ministério Público de São Paulo, e o compromisso de integral ressarcimento do dano, fornece um elemento probatório de extraordinária robustez para a instrução do Processo Administrativo Disciplinar. A confissão qualificada do servidor, formalizada em acordo e homologada judicialmente, torna, em regra, incontroversa a materialidade e a autoria do fato na esfera administrativa, atuando como um poderoso catalisador processual.

A partir dessa premissa, a doutrina se divide em duas correntes principais quanto ao alcance preciso dessa implicação.

2.1 A CORRENTE DA EFICIÊNCIA E DA VINCULAÇÃO MITIGADA

Uma primeira vertente, mais pragmática e focada na eficiência e na coerência do sistema, sustenta que o reconhecimento do ato ímprobo no ANPC possui uma força quase vinculante para a autoridade julgadora no PAD. Para essa corrente, representada por autores como Tonelli Junior (2024), seria um contrassenso o Estado, em uma de suas manifestações,

celebrar um acordo para resolver a questão no plano cível, e em outra, em sede de Processo Administrativo Disciplinar, ignorar por completo essa solução e proceder a uma instrução exauriente como se nada tivesse ocorrido.

Os argumentos que sustentam essa posição baseiam-se em múltiplos princípios: primeiramente, o princípio da eficiência, pois o aproveitamento do acordo no PAD otimiza a atividade administrativa, evitando a duplicação de esforços probatórios sobre fatos já confessados. Em segundo lugar, o princípio da segurança jurídica, uma vez que o servidor que adere ao ANPC espera alguma pacificação em relação à sua conduta.

Embora as instâncias sejam autônomas, o Estado é uno em sua personalidade jurídica. Seria sistemicamente incoerente o Estado-persecutor considerar a solução consensual como suficiente para a tutela do interesse público na esfera da improbidade, apenas para o Estado-administrador, diante do mesmo fato e do mesmo agente, adotar uma postura de total antagonismo processual. A coerência interna das decisões estatais é um vetor de legitimidade.

Por fim, a vedação ao comportamento contraditório do Estado: se o Estado-persecutor considerou a solução consensual adequada, o Estado-administrador não deveria adotar uma postura diametralmente oposta sem uma justificativa robusta. Sob essa ótica, o PAD deveria, após a juntada do ANPC homologado, focar-se primordialmente na dosimetria da sanção disciplinar, adequando-a à gravidade da falta funcional, que já estaria materialmente comprovada (Tonelli Junior, 2024).

2.2 A CORRENTE DA AUTONOMIA PLENA E DA FINALIDADE DO PAD

Em contrapartida, uma segunda vertente doutrinária, mais rigorosa e apegada à ortodoxia da autonomia das instâncias, defende que o Processo Administrativo Disciplinar deve manter sua plena cognição, sendo o ANPC considerado apenas uma prova relevante, uma confissão qualificada, mas não um ato vinculante. Conforme argumentado por Lima e Gomes Junior (2022), esta posição se fundamenta na distinção irreduzível entre as finalidades das instâncias. O ANPC tem uma natureza primordialmente patrimonial e de política pública de persecução cível. Já o PAD tutela um bem jurídico distinto e intransacionável: a disciplina, a hierarquia, a moralidade funcional e a confiabilidade do serviço público.

Para os defensores dessa tese, a sanção administrativa (como a suspensão ou a demissão) não pode ser mitigada ou dispensada por um acordo de natureza essencialmente reparatória. A demissão de um servidor que cometeu uma falta grave, por exemplo, não visa apenas puni-lo, mas principalmente proteger a própria Administração da permanência de um agente que quebrou o dever de lealdade e probidade. Admitir que um acordo cível pudesse

afastar a sanção disciplinar cabível seria permitir que a capacidade de reparação financeira do infrator se sobrepusesse à necessidade de manter a integridade do quadro funcional. Essa corrente reforça que a autoridade administrativa possui o poder-dever de apurar e punir, não podendo delegar ou ver sua competência esvaziada por um instrumento negocial firmado em outra esfera (Araújo, 2022).

Em síntese, embora o ANPC atue como um facilitador indiscutível no âmbito administrativo, fornecendo ao PAD uma prova pré-constituída da materialidade e autoria, prevalece o entendimento de que tal instrumento negocial não subtrai a autonomia decisória da Administração Pública. A confissão no ANPC não se confunde com a assunção de uma infração disciplinar específica, cujos contornos e gravidade devem ser apurados e sopesados pela comissão processante e pela autoridade julgadora (Araújo, 2022).

CONCLUSÃO

O Acordo de Não Persecução Cível representa uma bem-vinda inovação no ordenamento jurídico brasileiro, sinalizando um amadurecimento institucional na forma de lidar com a improbidade administrativa. Contudo, sua interação com o microsistema do Direito Administrativo Disciplinar revela uma complexa tensão entre a busca por celeridade e consensualidade e a preservação de princípios estruturantes, como a autonomia das instâncias e o poder-dever disciplinar do Estado.

Diante da análise empreendida e considerando a ausência de posicionamento expresso tanto na Lei de Improbidade Administrativa quanto na Lei nº 8.112/90, conclui-se que o ANPC não possui efeito vinculante sobre a decisão a ser proferida no Processo Administrativo Disciplinar, ou, ao menos, não houve previsão expressa na lei sobre isso.

No entanto, ignorar o ANPC seria uma medida desproporcional e ineficiente. A solução mais equilibrada e consentânea com o ordenamento jurídico é tratar o acordo como um elemento probatório de alta relevância (prova pré-constituída), capaz de encerrar a discussão sobre a autoria e a materialidade dos fatos no PAD, e como um fator a ser ponderado na dosimetria da sanção disciplinar. A colaboração do servidor, a reparação integral do dano e o reconhecimento da falha podem e devem ser considerados como circunstâncias atenuantes na aplicação da penalidade administrativa, desde que a sanção final ainda seja compatível com a gravidade da infração funcional.

O desafio reside, portanto, em navegar por essa tensão: garantir a efetividade do acordo como mecanismo de resolução de conflitos sem violar os princípios constitucionais do devido processo legal, da isonomia e da inafastabilidade do controle disciplinar. A plena

eficácia do ANPC dependerá da capacidade do sistema jurídico de construir pontes de comunicação entre as esferas, acomodando a negociação cível sem comprometer o rigor funcional exigido para a manutenção da integridade e da moralidade na Administração Pública.

REFERÊNCIAS

AIREM, Gabriela. **A Flexibilização da Independência de Instâncias Promovida Pela Lei Nº 14.230/2021 na Lei de Improbidade Administrativa.** Disponível em:

<https://www.portaldeperiodicos.idp.edu.br/cadernovirtual/article/view/8174>. Acesso em: 23 out. 2025.

ARAÚJO, Valter Shuenquener. **O princípio da interdependência das instâncias punitivas e seus reflexos no Direito Administrativo Sancionador.** Disponível em:

<https://revistajuridica.presidencia.gov.br/index.php/saj/article/view/1875/1403>. Acesso em: 23 out. 2025.

BRASIL. **Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990.** Disponível em:

https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8112cons.htm. Acesso em: 22 out. 2025.

BRASIL. **Lei nº 8.429, de 2 de junho de 1992.** Disponível em:

https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8429.htm. Acesso em: 22 out. 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Recurso em Mandado de Segurança 29.194/DF.**

Relator: Ministro Ricardo Lewandowski. Brasília: 29 mar. 2011.

LIMA, Diogo de Araújo; GOMES JUNIOR, Luiz Manoel. **Acordo de Não Persecução Cível: aspectos teóricos e pragmáticos: com as alterações da Lei no 14.230, de 25 de outubro de 2021.** São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2022.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Os Objetivos de Desenvolvimento**

Sustentável no Brasil. Disponível em: <https://brasil.un.org/pt-br/sdgs>. Acesso em: 24 out. 2025.

TONELLI JUNIOR, Renato Adolfo. **O acordo de não persecução civil - ANPC e seus efeitos sobre o processo administrativo disciplinar – PAD.** Disponível em:

<https://revistas.usp.br/rdda/article/view/220503>. Acesso em: 18 out. 2025.