



**UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA**  
**FACULDADE DE DIREITO**  
**Programa de Pós-Graduação em Direito**  
**Curso de Mestrado Acadêmico**

LUIZA PEIXOTO VEIGA

**CONSENSUALIDADE NO DIREITO ELEITORAL:**  
**a aplicabilidade de instrumentos negociais nos Processos Eleitorais**

Brasília - DF

2025

LUIZA PEIXOTO VEIGA

**CONSENSUALIDADE NO DIREITO ELEITORAL:  
a aplicabilidade dos instrumentos negociais nos Processos Eleitorais**

Dissertação apresentada à Banca Examinadora da Faculdade de Direito da Universidade de Brasília como requisito parcial para a obtenção do título de Mestre em Direito, elaborada sob a orientação do Prof. Dr. Tarcísio Vieira de Carvalho Neto.

Linha de Pesquisa: Linha 4 – Transformações na ordem social e econômica e regulação. Sublinha 1 – Regulação e Transformações na Ordem Econômica.

Brasília – DF

2025

**REFERÊNCIA:**

VEIGA, Luiza Peixoto. **Consensualidade no Direito Eleitoral:** a aplicabilidade dos instrumentos negociais nos Processos Eleitorais. 2025. Dissertação (Curso de Direito) – Faculdade de Direito, Universidade de Brasília, Brasília/DF, 2025.

LUIZA PEIXOTO VEIGA

**CONSENSUALIDADE NO DIREITO ELEITORAL:  
a aplicabilidade dos instrumentos negociais nos Processos Eleitorais**

Dissertação apresentada à Banca Examinadora da Faculdade de Direito da Universidade de Brasília como requisito parcial para a obtenção do título de Mestre em Direito da Universidade de Brasília (FD/UnB)

**BANCA EXAMINADORA**

---

Prof. Dr. Tarcisio Vieira de Carvalho Neto  
(Orientador – Presidente)

---

Prof. Dr. Reynaldo Soares da Fonseca

---

Profa. Dra. Marilda de Paula Silveira

---

Profa. Dra. Fernanda de Carvalho Lage

Brasília, 29 de abril de 2025.

## AGRADECIMENTOS

A Deus,  
fonte da minha vida e guia da minha trajetória.

Ao meu pai, Humberto Veiga,  
cuja dedicação e exemplo são minha maior inspiração. Pelo amor e apoio incondicional e por sempre acreditar em mim.

À minha mãe, Andréa,  
por todo o amor, apoio e dedicação.

Ao meu irmão, Gabriel,  
que torna minha jornada mais leve, pelo companheirismo em todas as minhas empreitadas.

Aos amigos, Luís Carlos Guimarães e João Forni,  
por ouvirem incansavelmente minhas reflexões, meus questionamentos e minhas divagações sobre esta dissertação, sempre com paciência e apoio.

Ao meu orientador, Prof. Dr. Tarcisio Vieira de Carvalho Neto,  
cuja erudição e dedicação acadêmica foram fundamentais em minha trajetória. Foi sob sua orientação, ainda na graduação, que despertei para o fascinante universo do Direito Eleitoral, área em que tive a honra de trabalhar ao seu lado e na qual sigo, inspirada por seu exemplo. Mais do que o mestre que mais contribuiu para minha jornada intelectual, é inspiração de generosidade e grandeza.

Aos Professores, Reynaldo Soares da Fonseca, Marilda de Paula Silveira e Fernanda de Carvalho Lage,  
por dedicarem seu tempo e conhecimento à apreciação desta dissertação, enriquecendo-a com suas valiosas contribuições

E a tantos outros que contribuíram com este trabalho,  
embora a limitação deste espaço não permita expressar plenamente os devidos agradecimentos.

## RESUMO

A presente dissertação ambiciona diagnosticar a evolução da consensualidade no ordenamento jurídico pátrio, culminando no exame de sua aplicabilidade no direito eleitoral. O estudo adota metodologia dogmática-jurídica e jurídico-compreensiva, empreendendo uma leitura sistemática do fenômeno, além do Direito Eleitoral. Para tanto, inicia-se a pesquisa com a investigação do fenômeno de evolução do conceito de acesso à justiça, de uma garantia formal e perpessante para um espaço de negociação e diálogo voltado à solução de controvérsias. Este estudo aborda, então, a internalização da consensualidade no Direito Penal, com ênfase nos instrumentos jurídicos como o Acordo de Não Persecução Penal (ANPP), bem como, no domínio do Direito Administrativo, mapeia-se a evolução histórica da incorporação de acordos na esfera pública, com destaque para o Acordo de Não Persecução Civil (ANPC). Em sequência, o estudo dedica-se ao Direito Eleitoral, abordando a resistência inicial à adoção de mecanismos consensuais, bem como os obstáculos normativos que dificultaram sua implementação. Esta dissertação investiga a viabilidade da adoção de instrumentos consensuais no Direito Eleitoral, explorando a plausibilidade de um modelo único de acordo no âmbito específico desse ramo jurídico. Nesse ensejo, oportuno sugerir diretrizes normativas e procedimentais que possam orientar a conformação de um arranjo consensual compatível com as peculiaridades do processo eleitoral, resguardando a higidez do regime democrático e a efetividade da jurisdição eleitoral.

**Palavras-chave:** Consensualidade; Acesso à Justiça; Acordo de Não Persecução Penal (ANPP); Acordo de Não Persecução Civil (ANPC); Direito Eleitoral.

## ABSTRACT

The present dissertation aims to diagnose the evolution of consensuality within the Brazilian legal system, culminating in the examination of its applicability in electoral law. The study adopts a dogmatic-legal and legal-comprehensive methodological approach, undertaking a systematic reading of the phenomenon beyond electoral law. To this end, the research begins with an investigation into the evolution of the concept of access to justice, from a formal and overarching guarantee to a space for negotiation and dialogue aimed at conflict resolution. The study then addresses the internalization of consensuality in criminal law, with an emphasis on legal instruments such as the Non-Prosecution Agreement (ANPP). Likewise, in the realm of administrative law, the research maps the historical evolution of agreements within the public sphere, highlighting the Non-Prosecution Civil Agreement (ANPC). Subsequently, the study focuses on electoral law, examining the initial resistance to the adoption of consensual mechanisms, as well as the normative obstacles that have hindered their implementation. The dissertation investigates the feasibility of adopting consensual instruments in electoral law, exploring the plausibility of a unique agreement model within this specific legal domain. In this regard, it is appropriate to suggest normative and procedural guidelines that may guide the establishment of a consensual arrangement compatible with the particularities of the electoral process, safeguarding the integrity of the democratic system and the effectiveness of electoral jurisdiction.

**Keywords:** **Keywords:** Consensuality; Access to Justice; Non-Prosecution Agreement (ANPP); Non-Prosecution Civil Agreement (ANPC); Electoral Law.

## SUMÁRIO

INTRODUÇÃO.....	9
1. ACESSO À JUSTIÇA.....	15
1.1. NOÇÕES PROPEDÊUTICAS DE ACESSO À JUSTIÇA.....	17
1.2. ACESSO À JUSTIÇA NO ORDENAMENTO JURÍDICO PÁTRIO.....	32
2. FUNDAMENTOS DA CONSENSUALIDADE NO DIREITO PÚBLICO BRASILEIRO .....	38
2.1. CONSENSUALIDADE NO DIREITO PENAL.....	41
2.2. O ACORDO DE NÃO PERSECUÇÃO PENAL.....	53
2.3. A EXPANSÃO DA CONSENSUALIDADE NO DIREITO ADMINISTRATIVO ...	66
2.4. A COMPATIBILIDADE DA CONSENSUALIDADE NA ADMINISTRAÇÃO COM A PROTEÇÃO DO INTERESSE PÚBLICO .....	69
2.5. HISTÓRICO DA ADOÇÃO DE ACORDOS NO DIREITO ADMINISTRATIVO ...	84
2.6. O ACORDO DE NÃO PERSECUÇÃO CÍVEL NO DIREITO ADMINISTRATIVO	98
3. ACORDOS NO DIREITO ELEITORAL .....	112
3.1. NOÇÕES INICIAIS DO DIREITO ELEITORAL.....	114
3.2. A APARENTE VEDAÇÃO À CONSENSUALIDADE NA JUSTIÇA ELEITORAL .....	120
3.3. O ANPP NO DIREITO ELEITORAL.....	125
3.4. ALGUMAS EXPERIÊNCIAS DE CONCILIAÇÃO NO DIREITO ELEITORAL CÍVEL.....	131
3.5. ANPC NO DIREITO ELEITORAL E A VIABILIDADE DE REALIZAÇÃO DE UM ACORDO ÚNICO .....	138
CONCLUSÃO.....	150
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS .....	156

## INTRODUÇÃO

A introdução de mecanismos consensuais de resolução de conflitos no ordenamento jurídico brasileiro tem se mostrado uma necessidade diante da sobrecarga do Poder Judiciário e da morosidade na prestação jurisdicional<sup>1</sup>. O modelo tradicional de acesso à justiça, concebido como sinônimo de acesso ao Judiciário, não tem se revelado suficiente para atender às crescentes demandas sociais, tornando-se essencial a busca por soluções que promovam uma justiça mais célere, acessível e eficiente<sup>2</sup>. Assim, a implantação de métodos consensuais de resolução de conflitos surge como uma alternativa democrática que permite maior participação das partes envolvidas, além de desafogar o sistema judicial e garantir maior efetividade na resolução dos litígios.

O incentivo à consensualidade tem sido progressivamente incorporado ao ordenamento jurídico brasileiro, com respaldo na Constituição Federal e em normas infraconstitucionais. O Código de Processo Civil de 2015, por exemplo, adotou uma abordagem voltada à cooperação e à solução pacífica dos conflitos, incentivando a mediação e a conciliação como formas prioritárias de resolução das controvérsias. A constitucionalização do direito processual impõe uma leitura sistemática do ordenamento, uma vez que a

---

1“A atual crise da justiça se insere num contexto muito mais amplo de crise do próprio Estado e de perda de credibilidade das instituições políticas. Não é somente a justiça que não atende aos anseios dos cidadãos. É o próprio Estado que não logra dar conta de sua missão de velar pelo bem-estar da população e pelo fornecimento de serviços públicos essenciais, nas suas diversas áreas de atuação”. GRECO, Leonardo. *Novas perspectivas da efetividade e do garantismo processual*. In: SOUZA, Márcia Cristina Xavier de; RODRIGUES, Walter dos Santos (Coords.). **O Novo Código de Processo Civil: o projeto do CPC e o desafio das garantias fundamentais**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2012, p. 11.

2Nesse sentido, Forni, Santos e Tomazette: “Essa tendência não objetiva desacreditar a Justiça estatal, mas combater o excesso de litigiosidade que domina a sociedade contemporânea, assentada na crença da jurisdição como a única via pacificadora de conflitos, elevando o número de processos aforados a níveis que superam a capacidade de vazão dos órgãos e estruturas do serviço judiciário. Em diversos países, cresce o uso de mecanismos extrajudiciais que, além de aliviar a pressão sobre a Justiça Pública, se apresentam em condições de produzir resultados substancialmente mais satisfatórios do que os impostos pelos provimentos autoritários dos tribunais”. Em relação à sobrecarga do Judiciário, os autores aduzem: “O Poder Judiciário brasileiro encontra-se assoberbado, conforme se depreende dos dados do Conselho Nacional de Justiça – CNJ: são 79,9 milhões de processos em tramitação (aguardando alguma solução definitiva); o estoque de processos aumenta desde o ano de 2009 (quando a série histórica foi iniciada), com crescimento acumulado, até o final de 2016, de 31,2%, o que equivale a 18,9 milhões de processos; e, apesar de, em 2016, o Judiciário ter baixado 100,3% do número de processos que ingressaram (ao todo, 29,4 milhões de processos; foram baixados pouco mais de 29,4 milhões), o estoque de processos subiu 3,6%. Esses números revelam um modelo processual fadado à morosidade, o que, em grande parte, deve-se à cultura brasileira de litigiosidade, atestada pelo fato de que, para cada 100.000 habitantes, 12.907 ingressaram com uma ação judicial no ano de 2016. Além disso, quando comparado a países como França, Itália, Inglaterra, Alemanha e Portugal, o Brasil apresenta um percentual do Produto Interno Bruto, destinado a despesas com o Sistema de Justiça, quase seis vezes maior que os citados países”. FORNI, João Paulo; SANTOS, Pedro Felipe de Oliveira; TOMAZETTE, Marlon. **As Contribuições da Economia Comportamental para o Aperfeiçoamento da Mediação e da Conciliação**. *Economic Analysis of Law Review*, Vol. 11 No. 1, 2020, p. 114.

efetividade da jurisdição não se restringe à resolução de litígios pelo Poder Judiciário, mas também à adoção de métodos autocompositivos que promovam a pacificação social.

Apesar desse avanço normativo, a resistência à adoção de soluções consensuais foi marcante em determinados ramos do direito, como no Direito Penal e no Direito Administrativo Sancionador. Tradicionalmente, o Direito Penal esteve pautado nos princípios da obrigatoriedade da persecução criminal e da indisponibilidade da ação penal, dificultando a incorporação de mecanismos negociados e limitando a atuação estatal a uma lógica exclusivamente punitiva. Contudo, essa concepção vem sendo progressivamente superada, sobretudo com o fortalecimento da justiça restaurativa, que busca equilibrar a resposta penal com a reparação dos danos causados à vítima e à sociedade.

Nesse contexto, os Juizados Especiais Criminais (Lei n. 9.099/1995) representaram um marco inicial na introdução da consensualidade no Direito Penal, ao instituírem mecanismos como a transação penal e a suspensão condicional do processo para infrações de menor potencial ofensivo. Mais recentemente, o Acordo de Não Persecução Penal (ANPP), previsto no Pacote Anticrime (Lei n. 13.964/2019), consolidou essa tendência.

A resistência inicial do Direito Administrativo à adoção de métodos consensuais de resolução de conflitos decorreu, principalmente, da compreensão tradicional do princípio da supremacia do interesse público, que historicamente fundamentou a atuação unilateral e imperativa da Administração Pública<sup>3</sup>. Esse entendimento impunha uma concepção rígida da indisponibilidade do interesse público, restringindo a possibilidade de celebração de acordos e afastando a consensualidade como mecanismo legítimo de atuação estatal.

O desenvolvimento de um Direito Administrativo mais democrático e dialógico levou a uma releitura do referido princípio, reconhecendo-se que a efetivação do interesse público não se dá exclusivamente por meio de imposições autoritárias, mas também pela adoção de soluções consensuais<sup>4</sup> que promovam maior eficiência, racionalidade e segurança jurídica<sup>5</sup>. A

---

<sup>3</sup> Sobre a reforma do acesso à justiça no âmbito da Administração Pública: “Pressuposto indispensável do acesso ao Direito é a transparência do Estado no trato de questões que possam afetar a esfera de interesses dos cidadãos, aos quais é indispensável assegurar o direito de influir eficazmente nas decisões do poder público, através dos mais diversos instrumentos de participação democrática. Mais importantes ainda, no plano das relações entre o Estado e os cidadãos, são o espontâneo e impessoal reconhecimento e o respeito aos direitos subjetivos dos particulares por parte do Estado, quando a esses direitos correspondem deveres, obrigações, serviços ou atividades das pessoas jurídicas de Direito Público ou dos seus agentes. A relação Estado-cidadão não é mais a relação soberano-súdito”. GRECO, Leonardo. **O acesso ao direito e à justiça**. Estudos de Direito Processual, Campos dos Goytacazes, Ed. Faculdade de Direito de Campos, 2005, p. 201.

<sup>4</sup> Para uma defesa da compatibilidade das soluções consensuais com a indisponibilidade do interesse público, cf. FARIA, Luzardo. **O princípio da indisponibilidade do interesse público e a consensualidade no Direito Administrativo**. Belo Horizonte: Fórum, 2022.

<sup>5</sup> Nesse sentido, Eberhard Schmidt-Assmann, em sua obra *La teoría general del Derecho Administrativo como sistema: objeto y fundamentos de la construcción sistemática*, promove um marco teórico essencial para a

partir dessa perspectiva, métodos consensuais passaram a ser incorporados como instrumentos legítimos de gestão administrativa.

Sob essa inspiração, diversos entes federativos têm instituído, ainda que de maneira pontual, instrumentos de exercício consensual do poder disciplinar, como os Termos de Ajustamento de Conduta (TAC) e os acordos de leniência previstos na Lei Anticorrupção (Lei n. 12.846/2013). Essas iniciativas demonstram a tendência de flexibilização do direito sancionador, permitindo que a Administração e os particulares alcancem soluções negociadas que sejam mais eficazes na tutela do interesse público.

A Lei n. 13.655/18 reforçou essa perspectiva ao acrescentar o art. 26 à Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (LINDB)<sup>6</sup> e estabelecer uma cláusula permissiva genérica para a celebração de compromissos na Administração Pública, com o objetivo de eliminar irregularidades, incertezas jurídicas ou situações contenciosas na aplicação do direito público.

Nesse contexto, a Lei n. 13.964/2019 introduziu no ordenamento jurídico o Acordo de Não Persecução Cível (ANPC), previsto no art. 17, §1º, da Lei de Improbidade Administrativa (Lei n. 8.429/1992). Esse instituto trouxe a possibilidade de celebração de acordos no âmbito das ações de improbidade administrativa, desde que preenchidos determinados requisitos legais. A mudança representou um avanço na adoção de soluções negociadas para o tratamento de ilícitos administrativos, permitindo que a Administração Pública busque a reparação do dano e a cessação da conduta ímproba sem a necessidade de um longo e dispendioso processo judicial.

No entanto, o Direito Eleitoral permanece como uma das áreas em que a resistência à consensualidade ainda é mais evidente. A Resolução TSE n.º 23.478/2016 expressamente veda a autocomposição nos feitos eleitorais, sob o argumento de que se trata de um ramo do

---

compreensão da normalidade da ação consensual da Administração Pública. O autor propõe uma visão sistêmica do Direito Administrativo, na qual a atuação estatal não se limita a um modelo exclusivamente imperativo, mas deve incorporar mecanismos de cooperação e diálogo com os administrados. Para Schmidt-Assmann, a Administração moderna deve se afastar da concepção tradicional rigidamente hierárquica e unilateral, adotando um modelo mais flexível e aberto à negociação, sempre respeitando os princípios da legalidade e da eficiência. SCHMIDT-ASSMANN, Eberhard. **La teoría general del derecho administrativo como sistema: objeto y fundamentos de la construcción sistemática**. Madrid: Marcial Pons, 2003, p. 1-26.

<sup>6</sup>Nesse cenário: “Alinhando-se a outros sistemas jurídicos que dispõem de leis autorizativas genéricas à celebração de acordos pela Administração Pública, a Lei nº 13.655/18 expressamente confere competência consensual de ordem geral ao Poder Público brasileiro. Isso significa que qualquer órgão ou ente administrativo encontra-se imediatamente autorizado a celebrar compromisso, nos termos do art. 26 da Lei, não se fazendo necessária a edição de qualquer outra lei específica, decreto ou regulamentação interna. GUERRA, Sérgio; PALMA, Juliana Bonacorsi de. **Art. 26 da LINDB: novo regime jurídico de negociação com a Administração Pública**. Revista Direito Administrativo. Rio de Janeiro. p. 135-169, nov. 2018. Edição Especial: Direito Público na Lei de Introdução às Normas de Direito Brasileiro – LINDB (Lei nº 13.655/2018), p. 146.

direito que tutela bens públicos indisponíveis e, em última análise, a soberania popular. Essa justificativa, todavia, parece destoar do avanço da consensualidade nos demais campos do ordenamento jurídico, inclusive em áreas sensíveis como o Direito Penal e o Direito Administrativo Sancionador.

Esta pesquisa tem como tema a consensualidade no Direito Eleitoral, investigando a viabilidade, os limites e os desafios da adoção de soluções negociadas nessa seara. O tema-problema centra-se na possibilidade de celebração de acordos no âmbito eleitoral, considerando a indisponibilidade dos bens jurídicos tutelados e a necessidade de assegurar a legitimidade do processo democrático. A ausência de previsão normativa específica e a resistência institucional à adoção de métodos autocompositivos no Direito Eleitoral tornam esta investigação relevante, especialmente diante do avanço da consensualidade em outras áreas do ordenamento jurídico, como o Direito Penal e o Direito Administrativo Sancionador.

O objeto desta pesquisa consiste na análise da juridicidade da aplicação de instrumentos consensuais na Justiça Eleitoral, com especial atenção ao Acordo de Não Persecução Penal (ANPP) e ao Acordo de Não Persecução Cível (ANPC), bem como à possibilidade de um modelo de acordo único que englobe reparações na seara eleitoral. A relevância social deste estudo reside na necessidade de modernização da Justiça Eleitoral, conferindo-lhe maior eficiência e celeridade, sem comprometer a proteção do interesse público e a higidez do processo democrático. Desse modo, esta pesquisa contribui para o debate acadêmico e institucional sobre a viabilidade de um modelo consensual no Direito Eleitoral, que harmonize a eficiência característica dos acordos com a tutela dos princípios democráticos.

A hipótese central desta pesquisa sustenta que os acordos substitutivos são compatíveis com o ordenamento jurídico brasileiro e podem ser incorporados ao Direito Eleitoral como alternativa à imposição unilateral de sanções, desde que observem garantias procedimentais e não esvaziem o caráter imperativo da tutela jurisdicional eleitoral. A viabilidade dessa proposta encontra respaldo na evolução dos métodos consensuais de resolução de conflitos em outras esferas do direito, especialmente no Direito Penal e no Direito Administrativo Sancionador, que passaram a admitir mecanismos como o acordo de não persecução penal (ANPP) e o acordo de não persecução cível (ANPC).

A introdução de soluções consensuais no Direito Eleitoral deve ser conduzida em harmonia com princípios fundamentais, como a soberania popular, a moralidade eleitoral e a igualdade de chances entre candidatos. Dessa forma, a negociação deve ser estruturada dentro de balizas normativas claras, garantindo que a consensualidade não seja utilizada como meio

de afastar inelegibilidades obrigatórias ou de comprometer a higidez do processo eleitoral. Para tanto, é imprescindível que os acordos no âmbito eleitoral sejam precedidos de um processo de negociação formalizado, supervisionado pelo Ministério Público Eleitoral e pela Justiça Eleitoral, com critérios objetivos que assegurem a transparência e a efetividade da tutela dos bens jurídicos protegidos.

Esse modelo de consensualidade no Direito Eleitoral permitiria maior eficiência na resolução de ilícitos eleitorais, ao mesmo tempo em que manteria a finalidade sancionatória, reparadora e preventiva do sistema, de forma que a flexibilização procedimental não resulte em impunidade ou incentivo à violação das normas eleitorais. Dessa forma, a hipótese testada nesta pesquisa é a de que a adoção de acordos eleitorais, nos moldes de outros ramos do direito, pode contribuir para a modernização e efetividade do sistema eleitoral brasileiro, sem comprometer os princípios democráticos que o regem.

A pesquisa desenvolve-se a partir da vertente metodológica dogmática-jurídica, com o objetivo de realizar uma leitura sistemática da problemática da consensualidade, considerando todas as áreas do direito que possam influenciar e ser influenciadas pela aplicação desse conceito. Isso significa examinar o arcabouço legal existente, a doutrina e a jurisprudência para entender como as normas eleitorais dialogam com outras áreas do direito, como o Direito Constitucional, Civil, Administrativo e Penal para construir uma visão mais ampla e integrada da consensualidade.

A pesquisa desenvolver-se-á também a partir da metodologia jurídico-compreensiva. Essa abordagem permitirá explorar o contexto em que as normas sobre resoluções consensuais de conflitos estão inseridas. Será possível, assim, investigar o impacto dessas normas na prática eleitoral, não apenas no plano teórico, mas também nas suas aplicações práticas, considerando as influências externas que moldam a legislação e a implantação das normas.

A dissertação está estruturada de forma a apresentar, de maneira progressiva e sistemática, a incorporação da consensualidade no ordenamento jurídico, culminando na análise de sua viabilidade no Direito Eleitoral<sup>7</sup>.

---

<sup>7</sup>Com efeito: “O relevante, aqui, é perceber que as normas extraídas do art. 3º, §§ 2º e 3º, do CPC (LGL\2015\1656), conferem prioridade às soluções de problemas jurídicos pela via da autocomposição sempre que se revelem mais adequadas. Sem dúvidas, em um regime democrático, se há um ambiente em que deve ser reconhecida e incentivada a construção de consensos, inclusive sobre o modo de solução de problemas, é a eleitoral”. DIDIER Jr. Fredie; FERNANDEZ, Leandro; MINAMI, Marcos Youji. **Justiça eleitoral multiportas: a autocomposição em âmbito eleitoral = Multidoor electoral justice (sub)system: resolution of the dispute by the parties themselves in the electoral field.** Revista dos Tribunais. Revista de Processo: RePro, São Paulo, v. 49, n. 348. fev. 2024, p. 4.

No primeiro capítulo, será abordado o conceito de acesso à justiça e sua evolução ao longo do tempo. A ênfase está na transformação desse conceito, que passou a ser entendido não apenas como a garantia formal de ingresso ao Judiciário, mas como um espaço de diálogo e negociação entre as partes, voltado para a solução eficiente dos conflitos. Essa mudança reflete a recepção das soluções consensuais pelo próprio conceito de acesso à justiça. Ademais, ainda neste capítulo, a pesquisa analisará como a Constituição Federal e o Código de Processo Civil incorporaram essa evolução do acesso à justiça, promovendo a adoção de mecanismos consensuais na resolução de conflitos<sup>8</sup>.

O segundo capítulo discutirá a consensualidade no Direito Público, com a realização de um recorte do Direito Penal e do Direito Administrativo. Quanto ao Direito Penal, será analisado de que forma o direito sancionador incorporou soluções negociadas, reduzindo a litigiosidade e promovendo maior eficiência no tratamento de infrações penais. Essa análise será aprofundada no tópico que tratará especificamente do acordo de não persecução penal (ANPP), abordando seu surgimento, fundamentos e a forma como tem sido aplicado na prática.

No tópico seguinte, a dissertação avançará para a consensualidade no Direito Administrativo, explorando como essa lógica foi introduzida na administração pública. Ademais, busca-se aprofundar essa análise ao examinar o histórico da adoção de acordos na esfera administrativa, mapeando as experiências e os desafios que marcaram essa trajetória. Esta investigação culminará no tópico reservado para o acordo de não persecução cível (ANPC), um dos principais instrumentos de consenso na área administrativa, especialmente na seara da improbidade administrativa.

O terceiro capítulo será dedicado ao Direito Eleitoral, investigando a resistência inicial à consensualidade e a aparente vedação desse mecanismo nessa área específica. A análise buscará compreender as razões para essa postura tradicionalmente restritiva e se há espaço para a flexibilização dessa rigidez.

Por fim, o tópico seguinte examinará o ANPC no Direito Eleitoral, discutindo a possibilidade da adoção de um acordo único que englobe os demais acordos nessa seara. O objetivo será verificar a viabilidade jurídica e prática da aplicação da consensualidade no Direito Eleitoral, considerando os desafios e potenciais impactos dessa inovação.

---

<sup>8</sup> Nesse contexto: “As vias alternativas de solução de conflitos, endossadas pelo novo Código de Processo Civil, estão diretamente ligadas a uma maior autonomia por parte dos indivíduos em litígio e, conseqüentemente, maior responsabilidade no âmbito processual a partir de suas escolhas”. FORNI, João Paulo; SANTOS, Pedro Felipe de Oliveira. **As Contribuições da Economia Comportamental para o Aperfeiçoamento da Mediação e da Conciliação**. *Economic Analysis of Law Review*, Vol. 11 No. 1, 2020, p.114.

O capítulo final apresenta as conclusões parciais extraídas dos capítulos anteriores e a conclusão definitiva sobre a validade da hipótese inicialmente apresentada.

Busca-se demonstrar que o Direito Processual Eleitoral não deve permanecer estagnado diante das novas abordagens de resolução de conflitos já consolidadas em outras áreas do direito, cujos benefícios são amplamente reconhecidos. Apesar da existência de procedimentos mais ágeis, os desfechos dos processos eleitorais nem sempre atendem às expectativas sociais.

Diante desse cenário, este estudo incentiva uma reflexão sobre a viabilidade da consensualidade como alternativa na resolução de conflitos eleitorais, independentemente da presença de interesse público na demanda. A adoção dessa técnica de pacificação social pode contribuir para uma maior segurança jurídica e política, ao promover estabilidade e fortalecer as instituições democráticas.

## 1. ACESSO À JUSTIÇA

Antes de adentrar na análise da consensualidade no Direito Eleitoral, faz-se necessária uma contextualização inicial acerca do conceito de acesso à justiça, dado que este constitui a base principiológica que justifica a ampliação dos mecanismos de resolução de conflitos no ordenamento jurídico brasileiro. Tradicionalmente associado ao ingresso no Poder Judiciário, o acesso à justiça tem sido progressivamente reinterpretado sob uma perspectiva mais ampla, que engloba não apenas a via jurisdicional, mas também alternativas que promovam a pacificação social de maneira eficiente e adequada às peculiaridades de cada relação jurídica<sup>9</sup>.

A grande vantagem dos métodos alternativos de resolução de conflitos é a capacidade real de solucionar problemas de forma mais prática e eficiente. Ao eliminar o excesso de formalidades, a burocracia e o rigor dos processos judiciais, cria-se um ambiente mais flexível e acessível, onde as partes podem conversar abertamente, fazer concessões e chegar a acordos de maneira mais natural. Além disso, um ponto importante é que esses métodos ajudam a

---

<sup>9</sup>Nesse sentido, no Brasil, o acesso à justiça tem sido tradicionalmente associado a um direito irrestrito de ação perante o Poder Judiciário, resultando em um excessivo acionamento da jurisdição estatal. Diante de um conflito, o cidadão tende, de imediato, a ajuizar uma demanda, instando o Estado-Juiz a solucioná-lo. Essa prática decorre de uma interpretação do artigo 5º, inciso XXXV, da Constituição Federal de 1988 (CF/88), que assegura a inafastabilidade da apreciação jurisdicional. Durante longo período, prevaleceu a crença de que qualquer pessoa poderia, em qualquer circunstância, recorrer ao Poder Judiciário, garantindo, assim, “o seu dia na corte”. Com o passar do tempo, tal percepção contribuiu para a eclosão da chamada “crise da Justiça”, um efeito inesperado e direto de um “problema de natureza cultural”, que fomentou o progressivo caráter litigioso da sociedade brasileira contemporânea e consolidou uma cultura jurídica excessivamente demandista. DIDIER JR., Fredie; FERNANDEZ, Leandro. **Introdução à Justiça Multiportas. Sistema de solução de problemas jurídicos e perfil do acesso à justiça no Brasil**. São Paulo: JusPodivm, 2024, p. 247.

preservar um bom relacionamento entre os envolvidos, evitando que o conflito deixe marcas negativas mesmo após sua resolução<sup>10</sup>.

A evolução no conceito de acesso à justiça reflete, portanto, um movimento em direção à desjudicialização, incentivado tanto pela Constituição Federal de 1988 quanto por diplomas normativos posteriores, como o Novo Código de Processo Civil, que consagrou expressamente os meios consensuais de solução de controvérsias.

Com efeito, o ordenamento jurídico brasileiro passou a promover, de maneira cada vez mais expressiva, a adoção de mecanismos consensuais como forma de aprimorar a resolução de conflitos e otimizar a prestação jurisdicional<sup>11</sup>. A mediação, a conciliação e a arbitragem foram amplamente incentivadas pelo legislador como instrumentos capazes de conferir maior celeridade e eficiência à tutela dos direitos, reduzindo a sobrecarga do Judiciário e proporcionando soluções mais adequadas às necessidades das partes envolvidas.

Além do Código de Processo Civil de 2015, outros ramos do direito incorporaram a consensualidade, como o Direito Penal, por meio da colaboração premiada e dos acordos de não persecução penal, e o Direito Administrativo, com os acordos de leniência e os termos de ajustamento de conduta. Esse panorama revela uma tendência normativa e jurisprudencial de fortalecimento da negociação como método legítimo de composição de litígios.

Portanto, uma contextualização inicial sobre o acesso à justiça não apenas situa a discussão no âmbito de uma tendência evolutiva do direito brasileiro, mas também permite uma análise mais aprofundada dos limites e das potencialidades da consensualidade no Direito Eleitoral. Ao reconhecer que a efetividade da tutela jurisdicional não se restringe ao julgamento de demandas pelo Estado-juiz, mas pode ser concretizada por meios alternativos, abre-se a possibilidade de avaliar se e em que medida a negociação pode ser compatível com os princípios estruturantes do Direito Eleitoral, especialmente no que concerne à proteção da normalidade e da legitimidade das eleições.

---

<sup>10</sup>Comparando alternativas ao juízo convencional e o processo judicial, NALINI defende que: “o processo judicial é adversarial e público, tem regras de processo formais e inflexíveis. O andamento depende do volume de processos. O agendamento fica fora do controle das partes. A instrução é amplíssima. O juiz é um generalista encarregado de decidir sobre o que nem sempre conhece bem e tem de se apoiar em peritos e assistentes técnicos indicados pelas partes. A lei e os precedentes são aplicados no julgamento, todas as tutelas estão disponíveis, há um leque imenso e amplo de recursos. Caracteriza-se pela lentidão e altos custos, dentre os tangíveis e intangíveis”. NALINI, Jose Renato. **É urgente construir alternativas à justiça**. Justiça multiportas : mediação, conciliação, arbitragem e outros meios adequados de solução de conflitos. (Livro). ZANETI JR., Hermes (Coord.) - 2. ed. - Salvador : JusPodivm, 2018. p. 32.

<sup>11</sup>Para um detalhamento da trajetória de mudança no modo de intervenção estatal no contexto nacional e internacional, cf. FERRAZ, Luciano. **Controle e consensualidade**. Belo Horizonte: Fórum, 2020, p. 83-205.

## 1.1. NOÇÕES PROPEDEÚTICAS DE ACESSO À JUSTIÇA

Nos últimos anos, observou-se o aumento do debate sobre o “acesso à justiça”. O tema foi destaque nas agendas nacionais e internacionais sobre as reformas judiciais, principalmente na América Latina<sup>12</sup>. Foi pauta em instâncias internacionais como o Banco Mundial e a Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), e em diversos grupos e centros de pesquisa<sup>13</sup>. Os debates passaram a aprofundar as discussões, principalmente, sobre ultrapassar as barreiras de acesso ao Poder Judiciário e pensar em formas alternativas de obter-se a justiça, expandindo sua potencialidade para responder aos desafios da sociedade contemporânea.

A evolução da concepção do termo “acesso à justiça” ocorreu paralelamente à própria evolução dos direitos e das garantias fundamentais. Durante a ascensão da doutrina liberal, em que o individualismo prevalecia, o acesso à justiça era visto como acesso à proteção judicial, como direito formal da pessoa de propor ou contestar uma ação. A garantia de efetividade do direito dependia unicamente que o Estado mantivesse o funcionamento do Judiciário, sem qualquer preocupação com o acesso igualitário às soluções de conflito<sup>14</sup>.

Nesse sentido, Mauro Cappelletti e Bryant Garth, em obra clássica denominada “Acesso à justiça”, deram amplo destaque e impulso à temática, no decurso da realização do Projeto Florença – trabalho científico realizado na década de 1970 que desenvolveu um

---

<sup>12</sup> No Brasil, nos últimos anos, a pesquisa sobre o acesso à justiça tem experimentado um novo impulso, compelida pelo engajamento de diversas redes, instituições e grupos acadêmicos. A partir de distintos polos de investigação, tais estudos têm se dedicado a examinar os desafios específicos que a população brasileira enfrenta para ingressar no sistema de justiça formal e fazer uso do direito como instrumento de transformação social. Citam-se, como exemplos, os estudos promovidos e divulgados pela Rede de Estudos Empíricos em Direito (REED), pelo Instituto de Pesquisas Econômicas Aplicadas (IPEA), pelo Departamento de Pesquisas do Conselho Nacional de Justiça (DPJ/CNJ), pelo Centro de Estudos Judiciários do Conselho de Justiça Federal (CEJ/CJF), pelo Centro de Estudos sobre a Justiça da Reforma do Judiciário, Ministério da Justiça (CEJUS/SRJ/MJ), pelo Projeto “Pensando o Direito” da Secretaria de Assuntos Legislativos, Ministério da Justiça (SAL/MJ), pelo Instituto de Pesquisas Direitos e Movimentos Sociais (IPDMS), pelo Centro Brasileiro de Pesquisas (CEBRAP), entre outras iniciativas que surgiram.

<sup>13</sup> As autoras propõem retomar o debate sobre o acesso à justiça, especificamente no contexto latino-americano. Realizam, para tanto, a apresentação de seu entendimento sobre o acesso à justiça: “uma perspectiva que propõe reconhecer uma pluralidade de sentidos de justiça e de direitos, compreendidos de forma ampla e em conexão com diferentes entendimentos, fruto das particularidades sociais e culturais da sociedade. Trata-se de uma concepção de acesso à justiça, não apenas como um movimento de institucionalização, mas também como uma transformação do espaço jurídico, onde a justiça se realiza”. IGREJA, Rebecca Lemos; RAMPIN, Talita Tatiana Dias. Acesso à justiça: um debate inacabado. **Suprema: revista de estudos constitucionais**, v.1, n.2, p. 191-220, jul./dez.2021.

<sup>14</sup> Mauro Cappelletti e Bryant G. Garth conduziram, na década de 1970, uma extensa pesquisa comparativa entre distintos ordenamentos jurídicos e sistemas judiciais. A partir dessa investigação, elaboraram uma teoria inovadora, amplamente reconhecida como a teoria das ondas de renovação do acesso à justiça. Segundo a formulação dos autores, essas ondas representam os esforços progressivos para assegurar assistência jurídica aos menos favorecidos (primeira onda), a defesa de interesses coletivos e difusos (segunda onda) e a ampliação do conceito de acesso à justiça, englobando a efetiva representação jurídica. CAPPELLETTI, Mauro; GARTH, Bryant. **Acesso à Justiça** (trad. Ellen Gracie Northfleet). Porto Alegre: SAFE, 1998.

estudo comparado acerca do acesso à Justiça em diversos países e identificaram as principais barreiras e dificuldades de acesso.

Para os autores, o conceito de acesso à justiça está intrinsecamente ligado às duas finalidades básicas do sistema jurídico: o direito de reivindicar direitos e o de resolver conflitos sob a tutela do Estado. Para isso, deve haver um sistema que seja igualmente acessível para todos e que produza resultados justos, tanto no plano individual quanto no plano social<sup>15</sup>.

Os obstáculos destacados pela obra, no que se refere ao acesso ao Judiciário, podem ser sumarizados nos custos dos processos, que englobam tanto os custos diretos, quanto os demais custos marginais que devem ser contabilizados, como disponibilidade de tempo e custo de deslocamento, a relação desproporcional entre o custo e o ganho obtido em causas de valores baixos, bem como o tempo de duração do processo, que acaba gerando um ônus desproporcional para os litigantes com piores condições socioeconômicas.

Ademais, foram destacados os problemas relacionados à representatividade de direitos coletivos e difusos nos sistemas judiciais, que, conforme evidenciam os autores, é excessivamente voltado ao processamento de demandas individuais, bem como a presença de um formalismo exagerado nos procedimentos, o que acaba por afastar os indivíduos do sistema judiciário.

Cappelletti e Garth apresentam o que denominam de “ondas renovatórias” do acesso à justiça, que representam possíveis soluções para os problemas levantados, como possibilidades de enfrentamento das barreiras que impedem o acesso ao judiciário<sup>16</sup>. As ondas renovatórias promovem soluções como assistência jurídica e judiciária gratuita, representação adequada dos direitos e dos interesses difusos e coletivos e a necessidade de um novo enfoque para a questão do acesso à justiça, que integra a terceira e última onda apresentada pelos autores.

---

<sup>15</sup>CAPPELLETTI, Mauro; GARTH, Bryant. **Acesso à Justiça** (trad. Ellen Gracie Northfleet). Porto Alegre: SAFE, 1998. p. 3.

<sup>16</sup> Nesse sentido: “O recente despertar de interesse em torno do acesso efetivo à Justiça levou a três posições básicas, pelo menos nos países do mundo Ocidental. Tendo início em 1965, estes posicionamentos emergiram mais ou menos em sequência cronológica (39). Podemos afirmar que a primeira solução para o acesso — a primeira “onda” desse movimento novo — foi a assistência judiciária; a segunda dizia respeito às reformas tendentes a proporcionar representação jurídica para os interesses “difusos”, especialmente nas áreas da proteção ambiental e do consumidor; e o terceiro — e mais recente — é o que nos propomos a chamar simplesmente “enfoque de acesso à justiça” porque inclui os posicionamentos anteriores, mas vai muito além deles, representando, dessa forma, uma tentativa de atacar as barreiras ao acesso de modo mais articulado e compreensivo”. CAPPELLETTI, Mauro; GARTH, Bryant. **Acesso à Justiça** (trad. Ellen Gracie Northfleet). Porto Alegre: SAFE, 1998. p. 12.

A primeira onda, ligada à identificação das dificuldades de custos de acesso ao Judiciário, é traduzida na implantação de políticas públicas capazes de conceder aos hipossuficientes assistência judiciária, de forma a permitir que os mais necessitados obtenham serviços técnicos gratuitos de orientação e representação, além de isenção dos custos para o ingresso em juízo<sup>17</sup>.

Todavia, a assistência jurídica aos necessitados, em um primeiro momento, corresponde a uma visão individual do conflito, de forma que não exclui a necessidade de ampliar o alcance do acesso à Justiça a outros interesses coletivos. Com efeito, a segunda onda renovatória do acesso à justiça dá ênfase à representação de interesses difusos, uma vez que muitos dos direitos dos hipossuficientes são de interesse coletivo e podem ser discutidos em um único processo<sup>18</sup>.

Os autores apontam que a concepção tradicional do processo o via como um assunto entre duas partes, a respeito de seus próprios interesses individuais, o que não deixava espaço para a proteção de direitos difusos e coletivos<sup>19</sup>. Desse modo, a segunda onda propõe um sistema processual híbrido que faculta a entes públicos e privados o direito de propor ações de interesses coletivos, para a proteção de interesses difusos e metaindividuais<sup>20</sup>.

A terceira onda de acesso à Justiça, por sua vez, volta-se à implantação de novas soluções processuais, cujo foco vai além da garantia de uma assistência judiciária universal ou à viabilização de instrumentos processuais capazes de defender direitos individuais ou

---

<sup>17</sup> Com efeito: “Os primeiros esforços importantes para incrementar o acesso à justiça nos países ocidentais concentraram-se, muito adequadamente em proporcionar serviços jurídicos para os pobres (40). Na maior parte das modernas sociedades, o auxílio de um advogado é essencial, senão indispensável para decifrar leis cada vez mais complexas e procedimentos misteriosos, necessários para ajuizar uma causa. Os métodos para proporcionar a assistência judiciária àqueles que não a podem custear são, por isso mesmo, vitais. CAPPELLETTI, Mauro; GARTH, Bryant. **Acesso à Justiça** (trad. Ellen Gracie Northfleet). Porto Alegre: SAFE, 1998. p. 12.

<sup>18</sup> Embora os estudos de Cappelletti e Garth tenham alcançado ampla difusão, observa-se, no Brasil, uma recepção mais restrita de outra investigação igualmente relevante conduzida por Bryant Garth em colaboração com Yves Dezalay. Esse estudo, fundamentado na teoria do campo social de Pierre Bourdieu, examina o acesso à justiça como um fenômeno social e dialoga com a necessidade de refletirmos sobre a forma como a desigualdade permeia o espaço da justiça. DEZALAY, Yves & GARTH, Bryant. **The Internationalization of Palace Wars: Lawyers, Economists, and the Contest to Transform Latin American States**. BiblioVault OAI Repository, the University of Chicago Press, 2002.

<sup>19</sup> “A concepção tradicional do processo civil não deixava espaço para a proteção dos direitos difusos. O processo era visto apenas como um assunto entre duas partes, que se destinava à solução de uma controvérsia entre essas mesmas partes a respeito de seus próprios interesses individuais. Direitos que pertencessem a um grupo, ao público em geral ou a um segmento do público não se enquadravam bem nesse esquema. As regras determinantes da legitimidade, as normas de procedimento e a atuação dos juízes não eram destinadas a facilitar as demandas por interesses difusos intentadas por particulares”. CAPPELLETTI, Mauro; GARTH, Bryant. **Acesso à Justiça** (trad. Ellen Gracie Northfleet). Porto Alegre: SAFE, 1998. p. 19.

<sup>20</sup> Sobre a segunda onda do acesso à justiça: “O segundo grande movimento no esforço de melhorar o acesso à justiça enfrentou o problema da representação dos interesses difusos, assim chamados os interesses coletivos ou grupais, diversos daqueles dos pobres”. CAPPELLETTI, Mauro; GARTH, Bryant. **Acesso à Justiça** (trad. Ellen Gracie Northfleet). Porto Alegre: SAFE, 1998. p. 18.

difusos<sup>21</sup>. O objeto da terceira onda é a mudança estrutural no processo, com uma ampla variedade de reformas, incluindo alterações nas formas de procedimento, mudança nas estruturas dos tribunais, para evitar e facilitar a solução de litígios. Ademais, os autores propõem estender a solução das lides para o campo extrajudicial, com o uso de mecanismos informais.

Kim Economides, pesquisador que trabalhou com o professor Cappelletti no Processo de Florença, desenvolveu um estudo que incluiu não só o acesso dos cidadãos à justiça, mas que investigou o acesso dos próprios advogados e operadores do direito à justiça. Assim, o autor volta seu estudo às compreensões particulares de justiça alcançadas por membros individuais da profissão jurídica, inclusive, à ética profissional destes<sup>22</sup>.

Kim Economides defende que o problema do acesso à justiça deve ser analisado tridimensionalmente: (1) a natureza da demanda dos serviços jurídicos, (2) a natureza da oferta desses serviços e (3) a natureza do problema jurídico que os clientes possam desejar trazer ao fórum da justiça. Dessa forma, apesar de haver diversos estudos focados na dificuldade de acesso ou sobre a atitude do público em geral de não conhecer o sistema judiciário, Economides afirma que menos do que por ignorância ou falta de meios econômicos, o não acesso à justiça pode ser uma opção, e que deve ser estudado<sup>23</sup>.

Além disso, aponta Economides que, em muitos casos, os hipossuficientes, apesar de receberem auxílio para a assistência jurídica, encontram outros óbices relacionados à consciência ou ao reconhecimento de que determinado problema seja uma questão jurídica, e

---

<sup>21</sup>“Essa “terceira onda” de reforma inclui a advocacia, judicial ou extrajudicial, seja por meio de advogados particulares ou públicos, mas vai além. Ela centra sua atenção no conjunto geral de instituições e mecanismos, pessoas e procedimentos utilizados para processar e mesmo prevenir disputas nas sociedades modernas. Nós o denominamos “o enfoque do acesso à Justiça” por sua abrangência. Seu método não consiste em abandonar as técnicas das duas primeiras ondas de reforma, mas em tratá-las como apenas algumas de uma série de possibilidades para melhorar o acesso”. CAPPELLETTI, Mauro; GARTH, Bryant. **Acesso à Justiça** (trad. Ellen Gracie Northfleet). Porto Alegre: SAFE, 1998. p. 25.

<sup>22</sup> Nos anos 80, o autor realizou, em parceria com geógrafos, um projeto interdisciplinar intitulado Access to Justice in Rural Britain Project (Projeto de Acesso à Justiça na Grã-Bretanha Rural). Esse estudo empírico investigou o acesso à justiça em comunidades rurais, com enfoque no sudoeste da Inglaterra, analisando a distribuição e a atuação de advogados e paralegais, bem como as demandas e interações jurídicas dos habitantes de três remotas paróquias rurais (Kim Economides & Mark Blacksell, *Access to justice in rural Britain: final report*. Anglo American Law Review, 16(353), 1987). Dez anos depois, desenvolveu uma nova abordagem sobre o tema, que se concentra no campo da ética legal. Tal mudança analítica decorreu da convicção de que o cerne da questão não se restringe ao acesso dos cidadãos à justiça, mas abrange igualmente o acesso dos próprios advogados à justiça. De fato, sustenta-se que o acesso da população ao sistema jurídico se revela ineficaz se os operadores do direito não dispuserem, eles próprios, de condições justas de atuação.

<sup>23</sup> O Autor entende que uma dimensão da problemática do acesso à justiça se refere às concepções contemporâneas de justiça, ou seja, ao desafio epistemológico de definir a que exatamente se pretende garantir acesso. Acesso a quê? O argumento central reside na necessidade de uma transição da noção de justiça civil para uma concepção mais ampla de justiça cívica. ECONOMIDES, Kim. **Lendo as ondas do “Movimento de Acesso à Justiça”: epistemologia versus metodologia?** In: PANDOLFI, Dulce et al. (Orgs.). *Cidadania, Justiça e violência*. Rio de Janeiro: FGV Editora, 1999, p.67

as barreiras de caráter psicológico, com destaque ao receio sentido com relação aos advogados e ao sistema judiciário<sup>24</sup>.

Cita, ainda, a existência de importantes espaços vazios nas ofertas de serviços jurídicos, uma vez que os advogados costumam atender categorias particulares de clientes, enquanto os necessitados recebem assistência de defensores públicos, que atuam na justiça criminal ou nas varas de família. Assim, faltaria assistência em face de conflitos com os governos ou com as organizações, uma vez que os serviços jurídicos são primordialmente voltados a atender, preferencialmente, às corporações e às grandes organizações.

Conclui Economides que o problema do acesso à justiça não é simplesmente uma opção individual do cidadão e que tal responsabilidade recai tanto sobre o governo, quanto aos organismos profissionais, a realizar ações para que os espaços vazios nas ofertas de serviços jurídicos sejam preenchidos<sup>25</sup>.

Kim Economides propõe uma quarta onda de acesso à justiça que vai além do mapeamento do acesso dos cidadãos à justiça, mas que considera a oferta, analisando tanto o acesso dos indivíduos ao ensino do direito e ao ingresso nas profissões jurídicas e, uma vez qualificados, o acesso dos operadores do direito à justiça<sup>26</sup>.

O primeiro ponto analisado pelo autor refere-se à admissão de acesso à educação jurídica, ou de quem pode se qualificar para assumir uma profissão jurídica. O segundo ponto refere-se à garantia de que, uma vez dentro da carreira, os advogados e os juízes tenham acesso à justiça, ou seja, à responsabilidade das universidades em equipar os futuros cidadãos

---

<sup>24</sup>Kim Economides menciona os trabalhos realizados por Boaventura de Sousa Santos, Introdução à sociologia da administração da justiça, In José Eduardo Faria (org.), **Direito e justiça: a função social do Judiciário**. São Paulo: Ática, 1988.

<sup>25</sup>Nesse sentido: “Por conseguinte, caso serviços jurídicos estatais, na forma de centros de aconselhamento ou de justiça, sejam estabelecidos em comunidades onde as necessidades sejam particularmente agudas — no contexto brasileiro isto poderia ocorrer dentro das favelas, por exemplo —, tais serviços preventivos poderiam ter um efeito impactante em termos de estímulo à demanda (e uso) dos serviços judiciais. No entanto, existem poderosos desestímulos para que qualquer governo contemple um investimento desse tipo: em primeiro lugar, o governo corre o risco de ser parte na mesma ação legal que financia; em segundo, ao estimular o litígio colocando à disposição procedimentos informais e juizados de pequenas causas, podem-se exacerbar os problemas gerais de congestionamento (e custos) dos tribunais do sistema judiciário mais amplo; em terceiro, investir diretamente no ataque às causas da pobreza e das injustiças pode ser uma estratégia mais eficiente de assegurar “justiça” do que a dependência de advogados e remédios jurídicos”. ECONOMIDES, Kim. **Lendo as ondas do “Movimento de Acesso à Justiça”: epistemologia versus metodologia?** In: PANDOLFI, Dulce et al. (Orgs.). Cidadania, Justiça e violência. Rio de Janeiro: FGV Editora, 1999, p.68

<sup>26</sup>A preocupação do autor em ampliar as perspectivas na definição do acesso à justiça fica clara neste trecho: “A que tipo de “justiça” os cidadãos devem aspirar? Em vez de nos concentrarmos no lado da demanda, devemos considerar mais cuidadosamente o acesso dos cidadãos à justiça do lado da oferta, analisando dois níveis distintos: primeiro, o acesso dos cidadãos ao ensino do direito e ao ingresso nas profissões jurídicas; segundo, uma vez qualificados, o acesso dos operadores do direito à justiça. Tendo vencido as barreiras para admissão aos tribunais e às carreiras jurídicas, como o cidadão pode se assegurar de que tanto juízes quanto advogados estejam equipados para fazer ‘justiça’?”ECONOMIDES, Kim. **Lendo as ondas do “Movimento de Acesso à Justiça”: epistemologia versus metodologia?** In: PANDOLFI, Dulce et al. (Orgs.). Cidadania, Justiça e violência. Rio de Janeiro: FGV Editora, 1999. p.73.

profissionais para atender às necessidades legais do público, inculcando-lhes o valor e o potencial da lei em termos de seu poder de transformar as relações sociais e melhorar a condição humana<sup>27</sup>.

No Brasil, mais recentemente, o estudo sobre acesso à justiça ganhou um novo impulso com o incentivo e engajamento de diferentes pesquisadores, que buscaram analisar as peculiaridades enfrentadas pela população brasileira para acessar o sistema judiciário de forma a garantir a concretização de seus direitos.

De fato, o acesso à justiça deve ser medido pela realidade e pelo conjunto de experiências que são vividas em determinados contextos. Em análise sobre esse contexto, Igreja e Rampin afirmam que não há uma noção abstrata de acesso à justiça, mas o estudo de desafios que emergem das realidades experimentadas, uma vez que as diferenças econômicas e socioculturais regionais impactam diretamente no acesso à justiça<sup>28</sup>.

A concepção de acesso à justiça, de acordo com Leonardo Grecco, está intimamente associada ao acesso ao direito<sup>29</sup>. O autor aponta que o Estado Democrático Contemporâneo possui o dever de garantir aos cidadãos os direitos fundamentais constitucionalmente assegurados, os quais possuem eficácia imediata. Assim, deve o Estado investir o cidadão diretamente no gozo de seus direitos, ficando a proteção judiciária destes, garantida pelo acesso à Justiça, como um instrumento sancionatório de segundo plano, quando houver alguma lesão aos direitos constitucionalmente garantidos<sup>30</sup>.

Para Leonardo Greco, o pressuposto do acesso ao direito é o acesso à justiça, por meio da provação de um juiz imparcial capaz de solucionar o conflito e proteger os direitos

---

<sup>27</sup>ECONOMIDES, Kim. **Lendo as ondas do “Movimento de Acesso à Justiça”:** epistemologia versus metodologia? In: PANDOLFI, Dulce et al. (Orgs.). *Cidadania, Justiça e violência*. Rio de Janeiro: FGV Editora, 1999, p. 76.

<sup>28</sup>IGREJA, Rebecca Lemos; RAMPIN, Talita Tatiana Dias. **Acesso à justiça: um debate inacabado**. *Suprema: revista de estudos constitucionais*, v.1, n.2, p. 191-220, jul./dez.2021. Artigo resultado de debates que aconteceram durante a Escola de Altos Estudos sobre Desigualdades Globais e Justiça Social, organizada pela Faculdade de Direito da Universidade de Brasília e pelo Colégio Latino-americano de Estudos Mundiais da FLACSO/Brasil, no ano de 2019 e 2020.

<sup>29</sup>“No Estado Democrático Contemporâneo, os direitos fundamentais constitucionalmente assegurados têm eficácia imediata, cumprindo ao Estado garantir a todos os cidadãos o respeito a esses Direitos de modo concreto e efetivo, não obstante as inúmeras desigualdades e condições adversas que dificultam na prática o seu exercício”. GRECO, Leonardo. **O acesso ao direito e à justiça**. *Estudos de Direito Processual*, Campos dos Goytacazes, Ed. Faculdade de Direito de Campos. 2005, p. 197.

<sup>30</sup>O autor aduz que: “muitos direitos se perdem porque os seus titulares não estão dispostos a lutar por eles, conscientes de que nenhum proveito concreto lhes trará a proteção judiciária tardia, ou, até, de que os ônus e sofrimentos da perseguição do direito sobrepujarão o benefício da sua conquista. O salto qualitativo que deve dar a Justiça, como serviço público essencial, talvez não esteja ao alcance dos meios de que para esse fim pode dispor o Estado, num país pobre como o Brasil. Por isso, mais do que em países ricos, o acesso à Justiça dependerá em grande parte da estruturação e fortalecimento de várias modalidades de tutela jurisdicional diferenciadas”. GRECO, Leonardo. **O acesso ao direito e à justiça**. *Estudos de Direito Processual*, Campos dos Goytacazes, Ed. Faculdade de Direito de Campos. 2005, p. 215.

postos<sup>31</sup>. Todavia, o autor reconhece a existência de barreiras para garantir a efetividade do acesso à justiça, quais sejam as barreiras econômicas, geográficas e burocráticas.

Do ponto de vista econômico, as barreiras traduzem-se nos custos processuais e gastos com advogados, bem como nos custos para se manter o sistema judiciário. As barreiras geográficas são relacionadas à extensão territorial que leva a uma dificuldade de garantir o amplo acesso ao judiciário em todas as localidades do território nacional. Quanto às barreiras burocráticas, o autor aponta as dificuldades administrativas do Poder Judiciário, relacionadas à falta de recursos humanos e da remuneração de servidores, bem como a insuficiência de mão de obra para enfrentar o crescente volume de processos.

Com efeito, deve-se buscar ultrapassar tais barreiras a fim de conceder aos jurisdicionados um processo justo, examinado por um juiz imparcial e competente, e com uma atuação célere do Poder Judiciário.

A partir da visão da realidade brasileira, marcada pelas desigualdades sociais e, simultaneamente, pela previsão de muitos direitos sociais, Kazuo Watanabe, em 1988, defende que o acesso à justiça deve ser lido como “acesso à ordem jurídica justa”, o que engloba o direito substancial ajustado à realidade social e aplicado de modo a garantir a efetividade dos direitos<sup>32</sup>. O autor inclui na concepção de acesso à ordem jurídica justa que os instrumentos para solução de conflitos adequados às suas peculiaridades, o que engloba o uso de meios alternativos<sup>33</sup>, estejam disponíveis.

O conceito de "acesso à ordem jurídica justa", formulado por Kazuo Watanabe, é uma construção teórica de grande relevância no campo dos direitos fundamentais, especialmente dentro do contexto brasileiro. Esse conceito busca compreender o direito de acesso à justiça não apenas como um direito processual ou formal de ingressar com uma demanda judicial, mas como um direito material que implica o fornecimento de condições adequadas para que o indivíduo possa alcançar uma solução justa e efetiva para o seu conflito.

---

<sup>31</sup>“Sem dúvida o último pressuposto do acesso ao Direito é o acesso à Justiça, no sentido de acesso a um tribunal estatal imparcial, previamente instituído como competente, para a solução de qualquer litígio a respeito de interesse que se afirme juridicamente protegido ou para a prática de qualquer ato que a lei subordine à aprovação, autorização ou homologação judicial. GRECO, Leonardo. **O acesso ao direito e à justiça**. Estudos de Direito Processual, Campos dos Goytacazes, Ed. Faculdade de Direito de Campos. 2005, p. 206.

<sup>32</sup>Nesse sentido, afirma Kazuo Watanabe: “Quando se trata de solução adequada dos conflitos de interesses, insisto em que o preceito constitucional que assegura o acesso à Justiça traz implicitamente o princípio da adequação; não se assegura apenas o acesso à Justiça, mas se assegura o acesso para obter uma solução adequada aos conflitos, solução tempestiva, que esteja bem adequada ao tipo de conflito que está sendo levado ao Judiciário”. WATANABE, Kazuo. Modalidade de Mediação. In **Mediação**: um projeto inovador. Brasília: Centro de Estudos Judiciários, CJP, 2003. p. 56.

<sup>33</sup> WATANABE, Kazuo. **Acesso à justiça e sociedade moderna**. GRINOVER, Ada Pellegrini; DINAMARCO, Cândido Rangel; WATANABE, Kazuo. **Participação e processo**. São Paulo: RT, p. 1988. p. 128-133.

Para o autor, o acesso à ordem jurídica justa é muito mais do que o simples direito de ter acesso ao Poder Judiciário; ele implica a garantia de um processo judicial que seja adequado, eficiente e que leve à concretização de uma solução justa. O conceito de "ordem jurídica justa" refere-se, portanto, a um modelo jurídico que não só garanta o ingresso ao processo, mas que também se preocupe com a justiça material da decisão, com a efetividade da tutela jurisdicional e com o respeito aos direitos fundamentais do indivíduo ao longo de todo o processo.

A relação entre o conceito de “acesso à ordem jurídica justa” e a dignidade humana é estreita, uma vez que o acesso à justiça, quando não é efetivo nem capaz de proporcionar uma solução justa ao indivíduo, pode representar uma violação da sua dignidade. A dignidade da pessoa humana exige que a Justiça não seja meramente formal ou burocrática, mas que se concretize de maneira substancial, respeitando os direitos e as necessidades dos indivíduos. Nesse sentido, o acesso à ordem jurídica justa é uma extensão da proteção da dignidade humana, pois ele assegura não apenas o direito de ter um litígio julgado, mas de ser tratado de forma justa, imparcial e adequada, tendo em vista suas condições e necessidades.

O autor aponta que, em muitos casos, os sistemas tradicionais de justiça podem ser excessivamente burocráticos, lentos ou dispendiosos, o que pode dificultar a concretização de uma solução justa para as partes. Assim, o conceito de "acesso à ordem jurídica justa" de Watanabe envolve não apenas o direito de acesso ao Judiciário, mas também a busca por uma solução que seja efetiva e adequada. Nesse sentido, as formas alternativas de resolução de conflitos desempenham um papel fundamental.

Sobre esse tema, Rodolfo de Camargo Mancuso, em pesquisa de 2012, aponta a questão do acesso à justiça sob o ponto de vista da separação de poderes entre a Administração Pública e o judiciário<sup>34</sup>. O estudo do autor aponta que à Administração Pública cabe o papel de gerir o interesse público por meio da aplicação da lei para adoção de políticas públicas, e para o Judiciário resta o papel de intervenção posterior, em caso de lesão ou

---

<sup>34</sup>Em verdade, diante da escassez de recursos administrativos, muitas demandas deixam de ser atendidas ou recebem soluções inadequadas. Paralelamente, a cultura demandista e a concepção do acesso à Justiça como sinônimo de acesso ao Judiciário contribuem para a judicialização prematura de conflitos. Segundo defende Mancuso, essa conjuntura gera uma interpretação excessiva da garantia de acesso à justiça, associando controvérsia à demanda judicial imediata. Os efeitos desse fenômeno incluem o aumento da litigiosidade, a sobrecarga processual, o desestímulo à solução consensual e a indefinição dos desfechos. Além disso, surgem externalidades negativas, como a judicialização indiscriminada, a expectativa frustrada de celeridade jurisdicional, a priorização de critérios quantitativos em detrimento da qualidade da prestação judicial e o risco de se converter o direito de ação em uma obrigação, ignorando alternativas legítimas de resolução de conflitos. MANCUSO, Rodolfo de Camargo. **O direito à tutela jurisdicional: o novo enfoque do art. 5º, XXXV, da Constituição Federal**. Revista dos Tribunais, São Paulo: RT, v. 926, dez./2012. p. 135-176.

ameaça ao Direito. Isso porque o direito de agir compreende a necessidade da ação estatal que só ocorre quando é vislumbrada uma ameaça ou afronta ao direito<sup>35</sup>.

A Administração Pública, todavia, opera com recursos escassos, de forma que a sociedade contemporânea, complexa e com novas necessidades, não permite o atendimento eficiente das demandas da população. Desse modo, o autor vislumbra que muitos dos danos sofridos não são levados à instância administrativa, até por não comportarem tal via, bem como que em muitos casos a solução administrativa ofertada é insuficiente, o que leva a um demandismo exacerbado e a visualização do acesso à justiça como expressão de cidadania.

Todos esses fatores têm levado a um exagero na judicialização de toda e qualquer demanda, que o Estado não tem como atender qualitativamente. Outra externalidade vislumbrada é a de que o direito de ação se arrisca em se converter em uma via inicial, quando deveria ser buscada sob um prisma subsidiário ou residual<sup>36</sup>.

O autor aponta que outro insumo da cultura judicialista é a percepção de que a norma legal é um paradigma de caráter estritamente técnico, que deve ser deixado ao exclusivo manejo do judiciário, quando, na verdade, as demandas deveriam ser resolvidas, inicialmente, pela interação dos interessados, no sentido de buscar a melhor forma de compor suas divergências e, apenas em um segundo momento, é que se busque a resposta jurisdicional.

A renovação do panorama da prevenção e resolução de conflitos funda-se em três premissas: uma, de ordem sociológica, na medida em que a lide converte os interessados em adversários e compromete a paz social, o que se agrava, ainda, em razão da dilação excessiva dos processos; a segunda, sob o caráter técnico-jurídico, uma vez que a decisão judicial de mérito muitas vezes acaba por resultar de um processo orientado sob uma lógica reducionista, em que, em casos de conflitos complexos, demonstra pouca eficiência da decisão condenatória. Por fim, sob o enfoque do custeio da Justiça, aponta os custos da exagerada carga processual que assombra o Poder Judiciário.

Na verdade, a resposta a essa insuficiência da cultura demandista observada é a via oposta, de desjudicialização dos conflitos. Nesse sentido, a condição legitimante da jurisdição, antes ligada às ideias de poder e autoridade, é gradualmente deslocada para outro paradigma, de efetiva aptidão e idoneidade para prevenir e dirimir conflitos de maneira justa e em um tempo razoável<sup>37</sup>.

---

<sup>35</sup> *Ibidem*.

<sup>36</sup> O autor faz ressalva aos casos em que a natureza da matéria ou a qualidade das partes torna impositiva a passagem judiciária. *Ibidem*. p. 140.

<sup>37</sup> MANCUSO, Rodolfo de Camargo. **Acesso à Justiça**. São Paulo: RT, 2011, p. 333.

A verdadeira cidadania configura-se, por conseguinte, não na busca desenfreada do judiciário como forma primária de garantia de direitos, mas quando os interessados dialogam ou buscam algum outro meio heterocompositivo para resolver suas controvérsias. Inclusive, porque o demandismo judiciário imediato é responsável por causar maiores danos ao tecido social e ao detrimento do desfecho da lide.

São ressaltados os pontos positivos da adoção de um sistema de justiça integrado não apenas por órgãos judiciais, mas por outros tanto no setor público quanto privado, que busquem a solução das demandas de modo preventivo ou resolutivo. Com isso, seria possível obter a gradual percepção, pela sociedade, de que o Poder Judiciário não deve ser encarado como o receptáculo necessário e imediato para toda controvérsia, mas como uma via a ser buscada, caso frustradas as demais possibilidades.

Rebecca Lemos Igreja e Talita Tatiana Rampin acompanham e pesquisam sobre o acesso à justiça a partir de uma perspectiva latino-americana crítica, regional e empiricamente situada<sup>38</sup>. Apontam as autoras que uma abordagem que privilegia somente o acesso como sendo a principal forma de ingresso ao Poder Judiciário é incapaz de abordar o problema com a dimensão social que o envolve.

Nesse sentido, analisar o acesso à justiça apenas como um acesso ao Poder Judiciário acaba por refletir uma visão monista do Direito, tendo o Estado como único legitimado para reconhecer direitos e resolver conflitos na sociedade. Dessa forma, as autoras revisitam, de forma crítica, a discussão sobre o acesso à justiça e a analisam não apenas como um movimento de institucionalização, mas como uma transformação do espaço jurídico, onde a busca pela justiça e pela garantia de direitos se realiza.

As autoras apontam que as maiores dificuldades do acesso à justiça no Brasil estão relacionadas à disponibilidade de informações e ao conhecimento de seus direitos, à cultura de violação de direitos, ao surgimento de novas formas de direitos e às reivindicações de justiça. Elas sugerem a atualização do debate sobre o fenômeno da justiça e seu acesso, de forma a melhor contextualizar sobre o tipo de acesso à justiça que é garantido aos cidadãos e considerando as relações de poder estabelecidas a partir dele.

Igreja e Rampin propõem avançar na concepção da definição de acesso à justiça não apenas como um movimento de instituições, mas como uma transformação do espaço

---

<sup>38</sup> IGREJA, Rebecca Lemos; RAMPIN, Talita Tatiana Dias. Acesso à justiça: um debate inacabado. **Suprema: revista de estudos constitucionais**, v.1, n.2, p. 191-220, jul./dez.2021. Artigo resultado de debates que aconteceram durante a Escola de Altos Estudos sobre Desigualdades Globais e Justiça Social, organizada pela Faculdade de Direito da Universidade de Brasília e pelo Colégio Latino-americano de Estudos Mundiais da FLACSO/Brasil, no ano de 2019 e 2020.

jurídico, como um espaço de diálogo e de negociação, consciente das diversas posições e preocupações dos agentes sociais, a fim de que a justiça se materialize. Tal transformação somente seria possível com o reposicionamento do sistema de justiça como parte da garantia de direitos e resolução de conflitos, e não como uma parte que se sobrepõe hierarquicamente.

Ademais, as autoras apontam que o Estado brasileiro assumiu uma série de obrigações em um cenário de oferta de direitos, tanto individuais quanto coletivos, e não consegue exercê-los com eficiência. Um dos quadros desse cenário é a busca desenfreada pelo judiciário e a insuficiência da missão no monopólio de julgar, por parte do Estado. Elas sugerem, portanto, que a administração da justiça seja compartilhada com os demais atores interessados na pacificação social, tanto do âmbito público quanto da iniciativa privada.

A crise, portanto, revela-se sistêmica, abrangendo aspectos relacionados à gestão do próprio Poder Judiciário, à formação oferecida nos cursos de graduação em Direito, ao processo de seleção e qualificação dos magistrados, bem como à carência de incentivos e à limitada integração de métodos alternativos de resolução de conflitos. Além disso, verifica-se o enfraquecimento do processo coletivo, a insuficiência e ineficiência dos entes públicos, assim como a atuação recorrente dos chamados *repeat players*, que perpetuam a sobrecarga do sistema.

Nesse contexto, a noção de acesso à justiça se torna ainda mais complexa e desafiadora, uma vez que não se limita apenas à garantia formal de ingresso ao Poder Judiciário, mas demanda uma estrutura capaz de oferecer respostas efetivas e céleres aos conflitos.

Como se observa dos estudos realizados por diversos autores e aqui sumarizados, o significado de acesso à justiça, longe de possuir uma definição única e acabada, é um tema em constante construção. A evolução da sociedade e as alterações nos conflitos exigem novas soluções, sendo uma tarefa indispensável para os doutrinadores, legisladores e operadores do direito. Trata-se de um estudo que ainda comporta muita pesquisa.

Percebe-se que a compreensão do acesso à Justiça, enquanto acesso à ordem jurídica justa, ultrapassa os estudos voltados ao Poder Judiciário, sem tirar de vista que este deve ser mantido em um papel central. Todavia, há o reconhecimento de que a justiça deve ser realizada em diversos âmbitos, não só no Judiciário. Assim, garantir o acesso à justiça perpassa oferecer uma variedade de mecanismos capazes de assegurar soluções justas para os conflitos apresentados pelos indivíduos, sem que se resulte, necessariamente, em um litígio judicial.

Na obra *Acesso à Justiça*, Mauro Cappelletti e Bryant Garth já apontavam a necessidade de alternativas ao Poder Judiciário como forma de garantir a resolução de conflitos. Os autores apontam a limitação das reformas dos tribunais regulares e indicam a criação de alternativas com soluções mais simples e julgadores informais, como o juízo arbitral, a conciliação ou outras formas de solução dos litígios fora dos tribunais.

Com efeito, observa-se que o modelo tradicional de acesso à justiça como processo adversarial tradicional foi sendo esvaziado. Por maior que seja a estrutura do Poder Judiciário brasileiro, a estrutura tradicional mostrou-se incapaz de atender a todas as demandas, o que levou a um congestionamento dos tribunais, que passaram a proferir soluções lentas que acabam por inviabilizar o próprio acesso à justiça. Esses fatores são decisivos para o fortalecimento de espaços de consenso no ordenamento jurídico brasileiro.

Afasta-se, desde já, a objeção de que o modelo consensual de justiça enfraquece a solução judicial. Pelo contrário, com espaços cada vez mais delimitados para a resolução de conflitos pela via cooperativa, ao Judiciário resguarda-se a última instância. Desse modo, reserva-se à esfera judicial e aos magistrados o campo para equacionar questões complexas e atenua-se a judicialização desenfreada, principalmente para que o Judiciário possa melhor exercer seu papel.

A justiça estatal clássica, materializada na adjudicação pelo juiz, deixou de ser o único meio adequado para a solução de conflitos. Em substituição ao modelo tradicional de justiça de acesso único, consolidou-se a concepção de uma justiça multiportas<sup>39</sup>, na qual diferentes métodos são disponibilizados para a resolução das controvérsias<sup>40</sup>.

Nesse novo paradigma, a solução judicial perde a primazia nos litígios que comportam autocomposição, passando a ser considerado o último recurso a ser utilizado. Assim, evolui-se do conceito de acesso à justiça exclusivamente por meio dos tribunais para a noção de acesso aos direitos por vias adequadas de composição. Da mesma forma, no campo processual, observa-se uma transição da tutela jurisdicional concebida como um fim em si mesma para

---

<sup>39</sup>Sobre a justiça multiportas, o termo foi inspirado na *Multi-Door Courthouse*, proposta inovadora sugerida por Frank Sander, professor da Harvard Law School, em 1976, com o objetivo de transformar a forma como os tribunais lidam com os conflitos. A ideia central era que os tribunais não deveriam ser o único lugar para resolver disputas, mas, sim, um de vários "portais" possíveis. SANDERS, Frank. *The Pound Conference: Perspectives on Justice in the Future*. St. Paul: West Pub, 1979.

<sup>40</sup>É importante registrar que o CPC ratificou a consagração de um sistema de justiça multiportas: a tutela dos direitos pode ser alcançada por diversos meios, sendo a justiça estatal apenas mais um deles. Atualmente, deve-se falar em "meios adequados de solução de conflitos", designação que engloba todos os meios, jurisdicionais ou não, estatais ou não, e não mais em "meios alternativos de solução de conflitos" (*alternative dispute resolution*), que exclui a jurisdição estatal comum e parte da premissa de que ela é a prioritária. DIDIER JR., Fredie. **Curso de Direito Processual Civil**. 17. ed. Salvador: Juspodivm, 2019, v. 1, p. 201-202.

uma tutela que privilegia a efetiva satisfação dos conflitos, conferindo ao processo um caráter instrumental voltado à pacificação e à justiça substancial<sup>41</sup>.

O princípio do autorregramento da vontade possibilita a celebração de negócios jurídicos voltados à solução de problemas jurídicos em qualquer das vias de acesso à justiça, desde que respeitada a disciplina normativa aplicável a cada uma delas. Há respaldo legal para tais negócios na mediação (art. 2º, V, da Lei n. 13.140/2015 e art. 166, § 4º, do CPC), na arbitragem (arts. 3º e 19 da Lei n. 9.307/1996) e no processo administrativo (art. 26 da LINDB), bem como, o art. 190 do CPC, interpretado em conjunto com os arts. 3º, §§ 2º e 3º, e 15, permite a pactuação de negócios processuais que disciplinem situações jurídicas e modifiquem o procedimento em qualquer via de acesso à justiça<sup>42</sup>.

Nesse sentido, Didier leciona que, apesar do amplo fundamento normativo, grande parte da doutrina ainda não reconhece plenamente a noção do negócio jurídico processual dentro de uma categoria mais ampla, voltada à solução de um problema jurídico, seja ele atual ou futuro. Este conceito vai além do processo jurisdicional, considerando que a solução do conflito pode ocorrer por outros meios, com a criação de novas portas a partir da vontade das partes<sup>43</sup>.

Igor Pereira Pinheiro e Mauro Messias apontam que a literatura jurídica ainda possui pouco material sobre métodos de tratamento adequado de conflito, em razão, principalmente, da formação do bacharel em Direito no País. Contudo, esse quadro vem se alterando com o incentivo ao uso de métodos consensuais de solução de conflitos<sup>44</sup>. Dessa forma, a Portaria nº

---

<sup>41</sup>Nesse contexto: “A busca pela tutela dos direitos adequada, tempestiva e efetiva, exige a adequação do acesso à tutela, ocorrendo uma passagem necessária da justiça estatal imperativa, com a aplicação do Direito objetivo como única finalidade do modelo de justiça, para a aplicação da justiça coexistencial, uma *mending justice* (uma justiça capaz de remendar o tecido social), focada na pacificação e na continuidade da convivência das pessoas, na condição de indivíduos, comunidade ou grupos envolvidos”. DIDIER JR, Fredie; ZANETI JR, Hermes. **Justiça multiportas e tutela constitucional adequada: autocomposição em direitos coletivos**. *Civil Procedure Review*, v. 7, n. 3, p. 59–99, 2016. Disponível em: <https://www.civilprocedurereview.com/revista/article/view/132>. Acesso em: 21 fev. 2025.

<sup>42</sup> DIDIER JR, Fredie; FERNANDEZ, Leandro. O sistema brasileiro de justiça multiportas como um sistema auto-organizado: interação, integração e seus institutos catalisadores. **Revista do Poder Judiciário do Estado do Rio Grande do Norte**, v. 3, p. 13-41, 2023, p. 24.

<sup>43</sup> Aparentemente, a maior parte da doutrina ainda não se deu conta, até o momento, do enquadramento do negócio jurídico processual numa categoria mais ampla: o negócio jurídico sobre o modo de solução de um problema jurídico, atual ou futuro – modo esse que pode não ser o processo jurisdicional. A ampla possibilidade de as partes de um conflito poderem definir o modo como este conflito pode ser resolvido é uma das principais características do sistema brasileiro de justiça multiportas, e que reforça o seu caráter de estar em permanente expansão<sup>18</sup>: é que sempre será permitido, no fim das contas, que se crie uma porta nova pela autonomia da vontade. *Ibidem*, p. 24.

<sup>44</sup> PEREIRA, Igor Pereira; MESSIAS, Mauro. **Acordos de não persecução penal e cível**. Leme, SP: Mizuno, 2021. P. 18.

1.351/2018, do Ministério da Educação, homologou o Parecer nº 635/2018, da Câmara de Educação Superior do Conselho Nacional de Educação<sup>45</sup>, que previu que:

O curso de graduação em Direito deverá assegurar, no perfil do graduando, sólida formação geral, humanística, capacidade de análise, domínio de conceitos e da terminologia jurídica, adequada argumentação, interpretação e valorização dos fenômenos jurídicos e sociais, além do domínio das formas consensuais de composição de conflitos, aliado a uma postura reflexiva e de visão crítica, que fomente a capacidade e a aptidão para a aprendizagem, autônoma e dinâmica, indispensável ao exercício do Direito, à prestação da justiça e ao desenvolvimento da cidadania.

Esse parecer destaca a importância de se desenvolver a habilidade de resolução de conflitos de forma consensual como uma postura de incentivo ao tratamento adequado do conflito. Assim, busca-se inverter a ineficiente cultura nacional de hiperjudicialização, em prol da ampliação de mecanismos alternativos de solução de disputas para resolver os diferentes tipos de conflito, com o “uso adequado do amplo sistema de acesso à justiça e não apenas o acesso ao Poder Judiciário”<sup>46</sup>.

A pacificação social representa, em essência, a finalidade primordial da jurisdição estatal. O ser humano, ao aderir e perpetuar geracionalmente o contrato social, delega ao Estado parte de sua capacidade de solucionar e mitigar os conflitos coletivos, conforme os princípios estabelecidos no ordenamento jurídico. No estado de natureza, a força individual predominava como meio de resolução de disputas, mas, no estado civil, esse modelo é substituído por mecanismos normativos de pacificação, entre os quais se destaca o processo judicial, considerado a expressão mais sofisticada da institucionalização na solução de conflitos.

No entanto, a excessiva canalização da pacificação social para a jurisdição acabou, ao longo do tempo, por desgastar o prestígio e a legitimidade da Justiça perante a sociedade. Isso se deve, em grande parte, à preferência legislativa desmedida pelo processo judicial como principal instrumento de resolução de conflitos, promovendo a crença equivocada de que apenas a sentença seria capaz de pacificar as relações sociais. Esse modelo contribuiu para um aumento exponencial no número de ações ajuizadas, sobrecarregando o sistema judiciário. Como reflexo desse fenômeno, a prestação jurisdicional se tornou progressivamente mais burocrática e morosa. Ademais, a insatisfação com a fundamentação das decisões, somada à

---

<sup>45</sup>BRASIL. Conselho Nacional de Educação. Parecer nº 635, de 9 de maio de 2018. Câmara de Educação Superior. Homologado pela Portaria nº 1.351/2018, do Ministério da Educação. Diário Oficial da União, Brasília, 10 jul. 2018. Seção 1, p. 23.

<sup>46</sup> ARLÉ, Danielle de Guimarães Germano. **Mediação, negociação e práticas restaurativas no Ministério Público**. 2. ed. Belo Horizonte: Editora D'Plácido, 2017. p. 130.

inacessibilidade e à falta de informações sobre o funcionamento da Justiça, alimentam no imaginário social questionamentos sobre a real eficácia de um sistema de pacificação social excessivamente concentrado exclusivamente no poder judiciário.

Passou-se a compreender que o princípio do acesso à justiça pode ser melhor concretizado quando se abrange diversos meios de solução de conflito a fim de alcançar a pacificação social entre as partes. Essa pacificação, muitas vezes, pode ser melhor obtida por meio de uma deliberação horizontal, fundada na autonomia de vontade das partes, que gere acordos justos. Essa percepção deu causa a uma mudança paradigmática no ordenamento jurídico, em busca de alternativas que trouxessem novas perspectivas ao acesso à justiça<sup>47</sup>.

A Justiça Conciliativa insere-se nesse contexto como um saber ancestral que, embora tenha sido ofuscado ao longo da história pelo predomínio do processo judicial, ressurgiu aprimorado como um meio eficaz de pacificação social<sup>48</sup>. Destaca-se seu fundamento social, uma vez que a sentença judicial, em regra, não cumpre esse papel, pois impõe, de forma autoritária, uma solução para o caso concreto. Frequentemente, a decisão não é bem recebida pela parte vencida, além de se limitar à resolução da controvérsia jurídica, sem necessariamente promover a pacificação do conflito em sua dimensão sociológica.<sup>49</sup>

---

<sup>47</sup> Em uma análise crítica ao ponto, Bárbara Diniz defende que: “o risco da existência de um conceito de pacificação social baseado nessas premissas relacionando-se com a mediação de conflitos expressa-se como um conceito que prega o controle social das periferias pelo Estado, a alienação e, ao invés de ser uma visão positiva e democrática de conflito, apresenta uma visão autoritária e negativa. Nesse processo, as ações de mediação de conflito podem servir não para o acesso a direitos e garantias sociais, previstos na legislação, mas como forma de simples diminuição de processos judiciais. Com isso, políticas públicas que pregam a mediação de conflitos como meio de pacificação social podem surgir, em verdade, como mais uma forma de controle, de violência e de dominação, de silenciamento de dissensos e como promoção do discurso único e oficial do Estado-nação, não se constituindo, portanto, em ações de emancipação e de promoção de autonomia e de cidadania e nem de efetiva pacificação”. DINIZ, Bárbara. Paz, **Pacificação Social e o Direito** – Contribuições Conceituais Para Uma Problematização. Revista da AGU, Brasília-DF, v. 18, n. 01. p.107-136, jan./mar. 2019, p. 115.

<sup>48</sup> “Nas sociedades primitivas, quando se perceberam os riscos e danos da autotutela, atribuiu-se a solução dos conflitos a terceiros, que atuavam como árbitros ou como facilitadores, para que se atingisse o consenso. Incumbia-se dessa função uma pessoa respeitável da comunidade – sacerdote, ancião, cacique, o próprio rei (como Salomão) – e se obtinha a pacificação, sem necessidade de recorrer à justiça pelas próprias mãos. Assim, Os métodos hoje ditos alternativos de solução de conflitos precederam, historicamente, a jurisdição estatal. Só mais tarde, quando o Estado assumiu todo seu poder (ou potestà, na denominação italiana) nasceu o processo judicial, que foi orgulhosamente considerado monopólio estatal. Mas esse processo mostrou todas as suas fraquezas. O formalismo, a complicação procedimental, a burocratização, a dificuldade de acesso ao Judiciário, o aumento das causas de litigiosidade numa sociedade cada vez mais complexa e conflituosa, a própria mentalidade dos operadores do direito, tudo contribuiu para demonstrar a insuficiência ou inadequação da exclusividade da tutela estatal. E ressurgiu, em todo o mundo, o interesse pelas chamadas vias alternativas, capazes de encurtar ou evitar o processo”. GRINOVER, Ada Pellegrini. **O Minissistema Brasileiro De Justiça Consensual: Compatibilidades e Incompatibilidades**. Publicações da Escola Superior da AGU, [S. l.], v. 8, n. 1, 2016. Disponível em: <https://revistaagu.agu.gov.br/index.php/EAGU/article/view/1167>. Acesso em: 26 mar. 2025, p. 17.

<sup>49</sup> “Por isso mesmo, foi salientado que a justiça tradicional se volta para o passado, enquanto a justiça informal se dirige ao futuro. A primeira julga e sentencia; a segunda compõe, concilia, previne situações de tensões e rupturas, exatamente onde a coexistência é um relevante elemento valorativo. Resulta daí que o método contencioso de solução das controvérsias não é o mais apropriado para certos tipos de conflito, em que se faz

Com a crise jurisdicional vivenciada na modernidade, ressurgiu a necessidade de resgatarem-se tais métodos para modernizar o sistema de pacificação social, o que levou a repensar o conceito de acesso à justiça. O acesso efetivo à justiça pressupõe não apenas a possibilidade de recorrer ao Estado-juiz, mas também a disponibilização de mecanismos alternativos que proporcionem respostas mais céleres, eficazes e adequadas às necessidades dos jurisdicionados. A ampliação dos meios de autocomposição não representa um retrocesso, mas, sim, um avanço na concepção de justiça, permitindo que a solução dos conflitos ocorra de forma mais democrática, participativa e condizente com a pluralidade de interesses da sociedade moderna<sup>50</sup>.

A evolução do conceito de acesso à justiça foi amplamente absorvida pelo ordenamento jurídico brasileiro, especialmente com a Constituição Federal de 1988, que consolidou a busca por um sistema mais acessível e eficiente, e com a promulgação do Código de Processo Civil de 2015, que aprofundou essa diretriz ao estabelecer mecanismos concretos de estímulo à autocomposição. Esses marcos normativos não apenas reforçaram a necessidade de um sistema plural de resolução de conflitos, mas também impuseram deveres aos operadores do direito para que fomentem soluções consensuais, sempre que possível. Essa transformação será melhor explorada no tópico seguinte, que abordará a incorporação dos métodos consensuais no ordenamento jurídico pátrio e sua relevância para a efetivação do acesso à justiça.

## **1.2. ACESSO À JUSTIÇA NO ORDENAMENTO JURÍDICO PÁTRIO**

Historicamente, o modelo tradicional de acesso à justiça no Brasil esteve fortemente vinculado à atuação do Poder Judiciário como instância primordial e, muitas vezes, exclusiva para a solução de conflitos. Antes da promulgação da Constituição Federal de 1988, havia

---

necessário atentar para os problemas de relacionamento que estão à base da litigiosidade, mais do que aos meros sintomas que revelam a existência desses problemas.” GRINOVER, Ada Pellegrini. Os Fundamentos da Justiça Conciliativa. In: **Revista da Escola Nacional da Magistratura**, v.2, n.5, abr. 2008. p.25.

<sup>50</sup> Nesse sentido, importa destacar a importância do princípio da fraternidade: “a consensualidade só existe pela via da fraternidade. Integrante do tripé principiológico subjacente à Revolução Francesa, a fraternidade não desfrutou, durante largo curso da história, do prestígio atribuído ao binômio liberdade e igualdade, em torno do qual edificaram-se projetos de sociedade, estado e pacificação social. A fraternidade, esquecida no tempo, é resgatada – como categoria política e, posteriormente, positivada como categoria jurídica – apenas no final do século XX, tornando-se, nessa ordem, parâmetro de escolhas institucionais e fonte de obrigações e limitações materiais. O projeto de pacificação fraternal, com efeito, é a Justiça Consensual, que se materializa por intermédio da mediação, da conciliação e dos ajustes autocompositivos espontâneos. Recusar a Justiça Conciliativa, pela via transversa, significa ferir de morte a fraternidade como princípio”. CARVALHO, José Henrique Lavocat Galvão Vieira de. **Conciliação em matéria de propaganda eleitoral: Uma articulação possível na práxis?** 2025. Monografia (Curso de Direito) – Faculdade de Direito, Universidade de Brasília, Brasília/DF, 2025.

uma escassa institucionalização de mecanismos alternativos de resolução de disputas, e a cultura jurídica nacional pouco incentivava a autocomposição.

O enfoque predominante era a jurisdição estatal como meio legítimo e necessário para dirimir litígios, o que resultava em um sistema altamente demandista e sobrecarregado. Contudo, ao longo do tempo, essa concepção foi sendo gradativamente reformulada, impulsionada pela necessidade de conferir maior eficiência ao acesso à justiça e pela percepção de que a solução consensual pode ser, em muitos casos, mais adequada para a pacificação social.

A promulgação da Constituição Federal de 1988 representou um marco na consolidação do acesso à justiça no ordenamento jurídico brasileiro. Além de constitucionalizar direitos civis, políticos e sociais, a nova ordem jurídica fortaleceu instituições essenciais à sua concretização, como o Ministério Público, a Defensoria Pública e os Juizados Especiais, ampliando os mecanismos de tutela e promoção de direitos.

Além disso, a Constituição de 1988 consagrou a razoável duração do processo como um direito fundamental e elevou a busca pela eficiência à categoria de princípio constitucional, reforçando a necessidade de um sistema de justiça mais célere e eficaz. No mesmo sentido, o Brasil aderiu à Convenção Americana sobre Direitos Humanos (Pacto de San José da Costa Rica), promulgada pelo Decreto 678/1992, cujo art. 8.1 assegura essa garantia fundamental no âmbito do devido processo legal<sup>51</sup>.

Ainda assim, à época da promulgação da CF/1988, a sobrecarga do Poder Judiciário já era percebida como um dos principais entraves à efetivação do acesso à justiça. A cultura jurídica então vigente privilegiava a judicialização como principal meio de resolução de conflitos, contribuindo para um cenário de excessiva litigiosidade e morosidade processual, o que reforçava a necessidade de reformulações no modelo tradicional de prestação jurisdicional.

Conforme constata Bedaque, o tempo constitui um dos grandes óbices à efetividade da tutela jurisdicional, em especial no processo de conhecimento, pois, para o desenvolvimento da atividade cognitiva do julgador, é necessária a prática de vários atos, de natureza ordinatória e instrutória. Isso impede a imediata concessão do provimento requerido, o que

---

<sup>51</sup> BRASIL. Decreto nº 678, de 6 de novembro de 1992. Promulga a Convenção Americana sobre Direitos Humanos (Pacto de San José da Costa Rica). *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 9 nov. 1992. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/d0678.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/d0678.htm). Acesso em: 21.fev.2025.

pode gerar risco de inutilidade ou ineficácia, visto que muitas vezes a satisfação necessita ser imediata, sob pena de perecimento mesmo do direito reclamado<sup>52</sup>.

A problemática sobre a relação entre o tempo de duração dos processos judiciais no Brasil e a efetividade da prestação jurisdicional não é recente, mas constitui uma preocupação permanente da comunidade jurídica, o que levou à constitucionalização do princípio.

Após a promulgação da Constituição de 1988, cumpre ressaltar o relevante papel desempenhado pela Emenda Constitucional 45/2004, conhecida como emenda constitucional da Reforma do Judiciário. Referida reforma consolidou, no âmbito constitucional, diversas garantias com o objetivo de diminuir o tempo de duração dos processos. Conforme aponta Grinover, tratou-se de uma motivação para a edição de novas leis que seguissem a tendência de desburocratização “de modo que a reforma infraconstitucional fica umbilicalmente ligada à constitucional, derivando de ordem expressa da Emenda nº 45/2004”<sup>53</sup>.

Com o intuito de concretizar a reforma constitucional prevista pela referida emenda, os chefes dos três Poderes da República firmaram, em dezembro de 2004, um Pacto de Estado<sup>54</sup> em prol de um Judiciário mais célere e alinhado aos princípios republicanos. Esse compromisso envolveu a adoção de medidas essenciais, entre as quais se destacam a reformulação do sistema recursal e dos procedimentos para reduzir a burocracia processual, a ampliação da informatização do Judiciário e a implementação de uma política voltada à harmonização entre a atuação administrativa e as diretrizes jurisprudenciais consolidadas, visando à redução da litigiosidade.

Como desdobramento do primeiro Pacto Republicano<sup>55</sup>, iniciado em 2004, diversas propostas legislativas foram apresentadas e aprovadas<sup>56</sup>, resultando em significativas reformas no Código de Processo Civil.

---

<sup>52</sup> BEDAQUE, José Roberto dos Santos. **Tutela cautelar e tutela antecipada: tutelas sumárias e de urgência:** tentativa de sistematização. São Paulo: Malheiros, Ed. 2009. p. 15.

<sup>53</sup> GRINOVER, Ada Pellegrini. **A necessária reforma infraconstitucional.** In: TAVARES, André Ramos; LENZA, Pedro; ALARCÓN, Pietro de Jesús. Reforma do Judiciário. São Paulo: Método, 2005. p. 501.

<sup>54</sup> BRASIL. Secretaria de Reforma do Judiciário. I Pacto Republicano. Brasília: Secretaria de Reforma do Judiciário. 2004.

<sup>55</sup> Conforme informações do site do Supremo Tribunal Federal, o I Pacto Republicano desempenhou um papel fundamental na implementação de mecanismos que aumentaram a eficiência do sistema judiciário. Dentre as medidas aprovadas, destacam-se a regulamentação da Súmula Vinculante e da Repercussão Geral, instituídas, respectivamente, pela Lei nº 11.417 e pela Lei nº 11.418, ambas promulgadas em dezembro de 2006. A adoção desses institutos contribuiu significativamente para a redução da sobrecarga nos gabinetes dos 11 Ministros do STF, conferindo maior celeridade à tramitação dos processos, uma vez que limitou a interposição de Recursos Extraordinários e Agravos de Instrumento. Segundo o então Presidente do Supremo Tribunal Federal, Ministro Cezar Peluso, desde 2007, a aplicação da sistemática da repercussão geral levou a uma redução de 41,2% no número de recursos dirigidos à Corte. Disponível em: <https://noticias.stf.jus.br/postsnoticias/primeiro-pacto-republicano-trouxe-reformas-processuais-e-atualizacao-de-normas-legais/>. Acesso em 05 mar. 2025.

<sup>56</sup> Merecem destaque também as seguintes leis aprovadas: Lei nº 11.187/2005, que disciplinou o cabimento dos agravos de instrumento e retido; Lei nº 11.232/2005, que estabeleceu a fase de cumprimento de sentença

Ainda em um cenário social marcado pelo descrédito quanto à celeridade e à eficiência do Poder Judiciário, foi celebrado, em abril de 2009, o II Pacto Republicano de Estado por um Sistema de Justiça mais acessível, ágil e efetivo<sup>57</sup>. Seguindo a mesma diretriz do primeiro pacto, novos compromissos foram assumidos com o objetivo de aprimorar a prestação jurisdicional. Entre as principais iniciativas, destacou-se o fortalecimento das Defensorias Públicas, bem como o estímulo à mediação e à conciliação, promovendo a resolução de conflitos por meios autocompositivos. Além disso, buscou-se ampliar a edição de súmulas administrativas e instituir Câmaras de Conciliação, visando à redução da litigiosidade, especialmente nos litígios envolvendo entes públicos, tradicionalmente responsáveis por grande parte das demandas judiciais.

Como resultado dos esforços conjuntos empreendidos no âmbito dos Pactos Republicanos, diversas reformas foram implantadas nos anos seguintes, impulsionando significativas transformações no sistema processual<sup>58</sup>.

A Res. CNJ 125, de 29.11.2010, por exemplo, antes da promulgação do Código de Processo Civil de 2015<sup>59</sup>, estabeleceu uma política nacional para o tratamento de conflitos no âmbito do Poder Judiciário, que passou de um local adequado de julgamento para um local de resolução de conflitos. Tratou-se de um primeiro esforço para a abertura dos meios consensuais ao processo tradicional. As balizas que orientaram a criação da Resolução na gênese da política nacional de tratamento adequado dos conflitos foram acolhidas pelo legislador no processo de elaboração do Código de Processo Civil.

Sistematizando o ciclo de modificações legislativas e reformas já implantadas nas legislações em vigor, foi sancionado o Código de Processo Civil de 2015. A nova legislação buscou enfrentar os problemas do formalismo excessivo e da litigância desenfreada que eram

---

(execução sincrética), revogando dispositivos relativos ao processo de execução de título judicial; Lei n° 11.276/2006, que previu a Súmula Impeditiva de Recursos no caso de interposição de apelação; Lei n° 11.277/2006, que permitiu o julgamento *initio litis* de demandas repetitivas; Lei n° 11.382/2006, que reformou a disciplina do processo de execução fundada em título executivo extrajudicial; Lei n° 11.419/2006, que regulamentou o uso de meio eletrônico na tramitação de processos judiciais, comunicação de atos e transmissão de peças nos processos civil, penal e trabalhista, bem como nos juizados especiais, em qualquer grau de jurisdição; Lei n° 11.441/2007, que possibilitou a realização de inventário, partilha, separação consensual e divórcio consensual na via administrativa; Lei n° 11.448/2007, que modificou a lei da ação civil pública para assegurar a legitimidade da Defensoria Pública para sua propositura; Lei n° 11.672/2008, que estabeleceu o procedimento para o julgamento de recursos repetitivos no âmbito da competência do Superior Tribunal de Justiça (STJ).

<sup>57</sup> Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2009/04/13/chefes-dos-tres-poderes-assinam-2-pacto-republicano>.

<sup>58</sup> Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/chefes-dos-tres-poderes-assinam-ii-pacto-republicano-de-estado-nesta-segunda-feira-13/>. Acesso em 05 mar. 2025.

<sup>59</sup> BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. Resolução n° 125, de 29 de novembro de 2010. Institui a política judiciária de tratamento adequado dos conflitos de interesses no âmbito do Poder Judiciário. Diário Oficial da União, Brasília, 30 nov. 2010. Seção 1, p. 46.

observados na antiga sistemática, bem como fortalecer as garantias constitucionais. Ademais, o Código consagrou um sistema de proteção do exercício livre da vontade no processo, por meio de um conjunto de normas e princípios espalhados ao longo do dispositivo visando à obtenção de um ambiente processual em que o direito de se autorregular possa ser exercido pelas partes<sup>60</sup>.

O Código de Processo Civil foi estruturado para estimular a solução consensual dos conflitos. No rol das normas fundamentais do Processo Civil, estão os §§2º e 3º do art. 3º do CPC, que estabelece que o Estado promoverá, sempre que possível, a solução consensual dos conflitos, bem como que a conciliação, a mediação e outros métodos de solução consensual de conflitos deverão ser estimulados por juízes, advogados, defensores públicos e membros do Ministério Público, inclusive no curso do processo judicial.

Os §§2º e 3º do art. 3º do Código de Processo Civil, nesse sentido, estabeleceram as diretrizes centrais do sistema multiportas de conflitos no ordenamento brasileiro<sup>61</sup>. Essas normas revelaram a intenção do legislador em expandir a compreensão de processo para um método de solução de problemas jurídicos, que, não necessariamente, envolvem a jurisdição, que deixou de ser compreendida como o meio principal para essa finalidade<sup>62</sup>.

Os §§2º e 3º do art. 3º do Código de Processo Civil representam, de maneira clara, o espírito democrático que guiou a elaboração do Código, com o incentivo da participação das partes na decisão que compõe seus interesses. Watanabe aponta que os dispositivos “simbolizam, então, uma mudança substancial de paradigma no sistema brasileiro de justiça,

---

<sup>60</sup> Nesse contexto, o autor defende que “O CPC prevê uma cláusula geral de negociação processual, que permite a celebração de negócios jurídicos processuais atípicos, uma vez preenchidos os pressupostos do caput do art. 190. Dessa cláusula geral surge o subprincípio da atipicidade da negociação processual, a mais importante concretização do princípio do respeito autorregramento da vontade no processo civil e, por isso, o exemplo mais evidente da densidade normativa que esse mesmo princípio possui no direito brasileiro”. DIDIER JR., Fredie. **Curso de Direito Processual Civil**. 17. ed. Salvador: Juspodivm, 2019, v. 1, p. 168.

<sup>61</sup> BRASIL. Lei nº 13.105, de 16 de março de 2015. Código de Processo Civil. Diário Oficial da União, Brasília, 17 mar. 2015. Seção 1, p. 1. Art. 3º, §§ 2º e 3º: “§ 2º. O juiz, ao dirigir o processo, buscará a autocomposição entre as partes, priorizando soluções consensuais.” “§ 3º. Quando não for possível a autocomposição, o juiz utilizará os meios adequados à solução do conflito, observando as peculiaridades do caso e as características do processo”.

<sup>62</sup> Cumpre transcrever as considerações do autor: “Os §§ 2º e 3º do art. 3º do CPC (LGL\2015\1656) refletem o espírito democrático que orientou a elaboração do Código. Sua relevância política é evidente: a solução negociada é um importante instrumento de desenvolvimento da cidadania, em que os interessados passam a ser protagonistas da construção da decisão jurídica que regula suas relações. Neste sentido, o estímulo à autocomposição pode ser entendido como um reforço da participação popular no exercício do poder – no caso, o poder de solução dos litígios. Os dispositivos simbolizam, então, uma mudança substancial de paradigma no sistema brasileiro de justiça e, ao fazê-lo, incentivam uma transformação cultural – da cultura da sentença para a cultura da paz”. DIDIER Jr. Fredie; FERNANDEZ, Leandro; MINAMI, Marcos Youji. Justiça eleitoral multiportas: a autocomposição em âmbito eleitoral = Multidoor electoral justice (sub)system: resolution of the dispute by the parties themselves in the electoral field. **Revista de Processo**: RePro, São Paulo, v. 49, n. 348, fev. 2024, p.8.

e, ao fazê-lo, incentivam uma transformação cultural- da cultura da sentença para a cultura da paz”<sup>63</sup>.

A consagração do princípio da cooperação (art. 6º, CPC) é, também, uma demonstração clara de valorização da consensualidade e do autorregramento das partes no processo. O CPC prevê um número bem significativo de negócios processuais típicos, tais como: a eleição negocial do foro (art. 63); o negócio tácito de que a causa tramite em juízo relativamente incompetente (art. 65); escolha consensual de mediador, conciliador ou câmara privada de mediação ou conciliação (art. 168); o calendário processual (art. 191, CPC); a renúncia ao prazo (art. 225); o acordo para a suspensão do processo (art. 313, II), entre outros. Ademais, o código prevê uma cláusula geral de negociação processual, que permite a celebração de negócios jurídicos processuais atípicos<sup>64</sup>.

Neto explica que a mediação, a conciliação, ou mesmo a possibilidade de as partes transacionarem não foi uma novidade do Código de Processo Civil de 2015<sup>65</sup>. Pelo contrário, antes da promulgação desse diploma, já havia diversos exemplos normativos que tratam da mediação e da conciliação, às vezes como fase prévia à admissibilidade do processo judicial, como a Lei dos Juizados Especiais Cíveis e outros diplomas legais, inclusive o Código de 1973.

A grande novidade da mudança de paradigma do Código de Processo Civil de 2015 foi o impulso decisivo à implementação das técnicas consensuais como parte do amplo acesso à justiça, na preocupação em efetivamente resolver os conflitos. Assim, tais meios passaram a ser identificados como mais adequados para a resolução de muitos casos, com a gradativa superação da percepção de que o autorregramento se trata de um meio secundário, para a

---

<sup>63</sup> Kazuo Watanabe, *Cultura da sentença e cultura da pacificação*, in: **Acesso à ordem jurídica justa: conceito atualizado de acesso à justiça, processos coletivos e outros estudos** (Belo Horizonte: Del Rey, 2019), apud DIDIER Jr. Fredie; FERNANDEZ, Leandro; MINAMI, Marcos Youji. **Justiça eleitoral multiportas: a autocomposição em âmbito eleitoral = Multidoor electoral justice (sub)system: resolution of the dispute by the parties themselves in the electoral field.** **Revista de Processo: RePro**, São Paulo, v. 49, n. 348, fev. 2024, p.2.

<sup>64</sup> Conforme salientou Pedro Henrique Nogueira, “Se a solução do litígio é benéfica a própria concretização da pacificação, nada mais justo do que permitir aos litigantes, inclusive quando não seja possível a resolução da própria controvérsia em si, ao menos disciplinarem a forma do exercício das suas faculdades processuais, ou até mesmo delas dispor” NOGUEIRA, Pedro Henrique Pedrosa. **A cláusula geral do acordo de procedimento no projeto do novo CPC (PL 8.046/2010).** In: FREIRE, Alexandre et al. (Org.). *Novas Tendências do Processo Civil – Estudos sobre o Projeto do Novo Código de Processo Civil*. Salvador: Juspodivm, 2014, p. 17.

<sup>65</sup> O autor ressalta que “O que é novo é o impulso decisivo pela implementação dessas técnicas, desenvolvidas por pessoal próprio e profissionais habilitados (mediadores e conciliadores), como parte da justiça civil e a preocupação em direcionamento das disputas para o meio mais adequado à sua solução. A novidade está na preocupação em efetivamente resolver os conflitos”. NETO, João Luiz Lessa. **O novo CPC adotou o modelo multiportas! e agora?** *Revista de Processo*. Vol. 244/2015. P. 427-441. Jun. 2015.

noção de que “há um conjunto de meios possíveis para resolver uma disputa, sem igualdade de importância com o processo civil tradicional”<sup>66</sup>.

Importa ressaltar que a mudança de paradigma apresentada pelo Código, que consagrou a promoção da resolução consensual de conflitos como norma fundamental do processo, não tem seu âmbito de incidência limitado ao Código de Processo Civil. Elas estruturam a adoção de um sistema consensual, como instrumento de desenvolvimento da cidadania, no sentido do estímulo da participação popular no exercício do poder – o poder de solução de conflitos, que deve ser aplicado ao sistema brasileiro de justiça como um todo.

Dessa forma, a interpretação judicial se expande de forma a absorver a resolução de conflitos a partir dos princípios constitucionais, acompanhando as mudanças sociais de maneira mais eficiente<sup>67</sup>. A constitucionalização do processo, portanto, é a regra adotada pelo Código de Processo Civil de 2015, que irradia para todo o ordenamento jurídico o incentivo do maior envolvimento do cidadão do processo, a fim de promover a pacificação social.

Nesse paradigma, a solução judicial deixa de ser a protagonista nos litígios que permitem a autocomposição, uma vez que, aos olhos do Código de Processo Civil, não há superioridade da justiça estatal em relação aos demais meios de solução de controvérsias. Passa-se a privilegiar uma justiça coexistencial, focada na pacificação social e na continuidade da convivência pacífica dos indivíduos, da comunidade ou dos grupos envolvidos<sup>68</sup>.

## **2. FUNDAMENTOS DA CONSENSUALIDADE NO DIREITO PÚBLICO BRASILEIRO**

---

<sup>66</sup> NETO, João Luiz Lessa. **O novo CPC adotou o modelo multiportas! e agora?** Revista de Processo. Vol. 244/2015. p. 427-441. Jun. 2015.

<sup>67</sup>Os autores assumem que: “Ao acolher os fenômenos conflituais em sua multiplicidade, por força do direito fundamental de acesso à justiça, o Poder Judiciário adquire uma roupagem mais ativa, nos moldes de um Estado Ativo-Responsivo, reestruturando-se e aderindo a novas formas de resolução de conflitos, que garantem uma participação mais democrática dos cidadãos no seio processual. Ascende, então, a proposta de uma democracia participativa que funcione paralelamente a uma democracia representativa, apoiando-se nesse novo momento interpretativo na democracia horizontal, com a ampliação da governança pela sociedade. Juntos, o Estado Ativo-Responsivo e a democracia horizontal, seu núcleo, estabelecem as bases para essa leitura do texto constitucional pelo contexto social”. CARNIATO, Daniela Lavina; SANTOS, Paulo Junior Trindades dos. **Juridicização dos fenômenos conflituais frente ao modelo de Estado Ativo-Responsivo e Deslocamento da Jurisdição ao Processo**. Revista Eletrônica de Direito Processual – REDP. Rio de Janeiro. Ano 18. Volume 25. Número 2. Maio a agosto de 2024. p. 482.

<sup>68</sup>CAPPELLETTI, Mauro. **Notas sobre conciliadores e conciliação**. Trad. Hermes Zaneti Jr. In.: CAPELLETTI, Mauro. **Processo, Ideologias e Sociedade**. Vol. 2. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 2010. p. 183-200.

Conforme delineado no capítulo anterior, a partir da Constituição Federal de 1988, o ordenamento jurídico brasileiro passou a incentivar amplamente a adoção de mecanismos consensuais como instrumentos legítimos e eficazes para a pacificação social, movimento que se consolidou com o Novo Código de Processo Civil de 2015, o qual consagrou a mediação, a conciliação e a arbitragem como meios preferenciais para a solução de litígios. Essa tendência reflete uma transformação no paradigma tradicional de jurisdição, que passa a reconhecer a consensualidade como meio não apenas alternativo, mas também complementar à adjudicação estatal, visando à celeridade e à eficiência na composição dos conflitos.

No âmbito do Direito Público, a adoção de soluções consensuais encontrou maior resistência, em razão da prevalência de princípios como a indisponibilidade do interesse público e a legalidade estrita, historicamente interpretados de forma a restringir a margem de atuação negociada da Administração e dos órgãos estatais<sup>69</sup>. A atuação estatal, sobretudo nas esferas sancionatória e regulatória, permaneceu por muito tempo ancorada em um modelo impositivo, no qual a autoridade pública exercia suas funções de forma unilateral, sem abertura para a negociação. Essa postura, gradativamente, mostrou-se insuficiente para lidar com a complexidade das relações jurídicas contemporâneas, impulsionando uma releitura das formas de resolução de conflitos no Direito Público<sup>70</sup>.

A eleição do Direito Penal e do Direito Administrativo como recortes específicos dentro do estudo da consensualidade no Direito Público justifica-se, primordialmente, pela centralidade dessas disciplinas na estrutura do ordenamento jurídico estatal. O Direito Penal, por sua natureza sancionatória e seu papel na tutela de bens jurídicos fundamentais, tem sido historicamente associado a um modelo de rigidez normativa e indisponibilidade dos interesses tutelados. No entanto, o avanço dos mecanismos de justiça negociada, tais como a

---

<sup>69</sup> Nesse sentido, Forni: “[...] por muito tempo, houve forte objeção à consensualidade no contexto do Poder Público brasileiro, centrada, em grande medida, em um entendimento restritivo do princípio da indisponibilidade do interesse público. Como ressalta Sundfeld (2022, p. 83), prevalecia a ideia de que um suposto princípio geral da indisponibilidade do interesse público impediria a Administração Pública de transacionar, ou seja, de celebrar acordos com particulares para satisfazer finalidades públicas, em detrimento da atuação estatal imperativa e unilateral, “pois um de seus efeitos seria a ausência de espaço para negociações e atos de disposição nos campos em que as leis previssessem ação estatal via autoridade”. Nessa linha de pensamento, a negociação na esfera administrativa seria indistinguível de negociar o interesse público, o que proscreveria todos os instrumentos do gênero, a exemplo da conciliação, da mediação, da arbitragem e dos ajustes de conduta (Moreira Neto, 2003). Contudo, como bem assinala Moreira Neto (2003, p. 154), nas “modalidades preventivas e de composição de conflitos em que se envolva a Administração Pública, [...] jamais se cogita de negociar o interesse público, mas de negociar os modos de atingi-lo com maior eficiência”. FORNI, João Paulo Gualberto. **A consensualidade no TCU: fundamentos teóricos, enquadramento jurídico, oportunidades de aperfeiçoamento e riscos associados**. Monografia submetida ao Prêmio Ministro Guilherme Palmeira, Brasília: Tribunal de Contas da União, 2024, p. 13-14.

<sup>70</sup> Segundo defende Moreira Neto, a via compositiva é preferencial à unilateral, por ser mais célere e aceita com mais facilidade pelas partes envolvidas. MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. Novos institutos consensuais da ação administrativa. **Revista de Direito Adm.**, Rio de Janeiro, n. 231, p. 129-156, jan./mar., 2003, p. 154.

colaboração premiada e o acordo de não persecução penal, revela uma crescente flexibilização desse paradigma, impondo uma releitura da consensualidade à luz dos princípios da proporcionalidade e da eficiência.

De igual modo, o Direito Administrativo, enquanto ramo que disciplina a atuação da administração pública e o exercício do poder estatal, tem incorporado, com progressiva intensidade, instrumentos consensuais, notadamente no que concerne aos acordos de leniência e termos de ajustamento de conduta, denotando um movimento de reconfiguração da rigidez tradicional da juridicidade administrativa.

No contexto do Direito Eleitoral, essa intersecção com o Direito Penal e com o Direito Administrativo se revela particularmente relevante<sup>71</sup>. O Direito Eleitoral, enquanto ramo especializado do Direito Público, não apenas incorpora princípios estruturantes desses dois campos, como também compartilha com eles a missão de garantir a higidez do processo democrático. A atuação repressiva da Justiça Eleitoral em face de ilícitos eleitorais dialoga diretamente com o Direito Penal, sobretudo na aplicação de sanções e na persecução de crimes eleitorais. Simultaneamente, a organização da administração eleitoral e a regulação das condutas dos agentes públicos em período eleitoral envolvem normas e princípios de Direito Administrativo, impondo uma relação intrínseca entre esses ramos.

Desse modo, compreender a consensualidade no Direito Eleitoral exige um exame aprofundado dos institutos consensuais já consolidados nesses dois campos, de modo a verificar sua aplicabilidade e sua compatibilidade com os princípios que regem o processo democrático.

Ademais, a evolução da consensualidade no Direito Público reflete uma transformação mais ampla na forma como o Estado exerce sua função sancionatória e regulatória. Tanto no Direito Penal quanto no Direito Administrativo, a incorporação de mecanismos consensuais responde à necessidade de racionalização da atividade estatal e à busca por maior efetividade na resolução dos conflitos. Esse movimento, que já tem consolidada expressão na persecução penal e na atuação administrativa sancionadora, tende a influenciar igualmente o Direito

---

<sup>71</sup> Sobre a intersecção do Direito Eleitoral com o Direito Administrativo e o Direito Penal: “É intenso o intercâmbio com o Direito Administrativo. Para além da organização e do funcionamento da Justiça Eleitoral, e da extensa ação administrativa concernente ao preparo e à gestão do processo eleitoral, dessa disciplina afluem conceitos fundamentais como poder de polícia, agente público, servidor público, proibidade; a organização do corpo eleitoral é inteiramente regulada por normas administrativas. A seu turno, o Direito Penal doa ao Eleitoral toda a teoria do crime, além dos institutos versados na Parte Geral do Código Penal, tais como lugar e tempo do delito, consumação e tentativa, pena e sua aplicação e dosimetria, concurso de pessoas, concurso de crimes, concurso de normas penais, sursis e extinção da pretensão punitiva estatal. Outrossim, no Direito Eleitoral Penal incidem todas as medidas de caráter despenalizador, tais como a transação penal e o sursis processual”. GOMES, José Jairo. **Direito Eleitoral**. 16 ed. São Paulo: Atlas, 2020.p. 101.

Eleitoral, cuja estrutura normativa e procedimental pode se beneficiar de mecanismos que promovam a celeridade, a proporcionalidade e a eficiência na aplicação das normas.

Dessa forma, a escolha do Direito Penal e do Direito Administrativo como referências teóricas e normativas para a análise da consensualidade no Direito Eleitoral não apenas se justifica pela proximidade estrutural e principiológica entre esses ramos, mas também pela necessidade de compreender as dinâmicas consensuais no Direito Público em um sentido mais amplo, alinhado às transformações do modelo de atuação estatal.

## 2.1. CONSENSUALIDADE NO DIREITO PENAL

Na seara criminal, o modelo clássico de justiça penal retributiva foi estruturado a partir dos interesses do estado, de forma a empregar processo e pena como ferramentas institucionalizadas de punição, com a despersonalização do conflito delituoso<sup>72</sup>. O acúmulo de funções pelo Estado, no âmbito penal, a partir da década de 70, passou a frustrar expectativas sociais e normativas, o que levou às primeiras referências à justiça restaurativa, bem como, aos primeiros modelos de consenso no processo penal.

Nos últimos 30 anos, o sistema de justiça criminal brasileiro vem sendo alvo de críticas devido a uma variedade de circunstâncias. É possível citar as reivindicações relacionadas às questões de encarceramento em massa, tratamento inadequado dos presos, superpopulação nas prisões, seletividade penal do público-alvo das ações policiais, processos criminais lentos e falta de confiança na justiça criminal<sup>73</sup>.

Macias defende que o sistema de justiça criminal, em que prepondera uma postura jurídica eminentemente conflitiva e processual, não mais consegue atender aos reclamos de

---

<sup>72</sup> Nesse contexto: “O modelo clássico de administração de justiça penal retributiva tende a corresponder majoritariamente aos interesses do Estado, de modo que utiliza o processo e a pena como ferramentas institucionalizadas de punição, ao passo que a importância e os anseios da pessoa vitimizada pelo fato danoso é relegada a segundo plano. [...] Nesse diapasão, compreende-se que a Justiça Restaurativa opera um redirecionamento de política criminal, pois além de superar a concepção de que a situação-problema é mera infração legal, enxergando-a como um dano causado, assume o empoderamento das pessoas envolvidas e a pacificação da relação interpessoal como finalidades precípua, fomentando o diálogo dos sujeitos para que possam encontrar uma solução adequada, preferencialmente de caráter compensatório ou reparador”. ZAMBIASI, Vinícius Wildner; KLEE, Paloma Marita Cavol. **Justiça Restaurativa e Mediação Penal em Portugal: Contextualização e Reflexões sobre a Lei nº 21/2007**. Revista Eletrônica de Direito Processual, v.19, n.3, ano 12. p. 658; e FERREIRA, Francisco Amado. **Justiça restaurativa. Natureza, Finalidades e Instrumentos**. 1. ed. Coimbra: Coimbra Editora, 2006, p. 29.

<sup>73</sup>O autor defende que os processos penais perderam legitimidade, uma vez que “A definição de legitimidade sugere que o sistema de justiça criminal brasileiro não tem respaldo entre a população, particularmente no que tange ao processo penal. Verifica-se que a sociedade brasileira perdeu a fé em seu sistema de justiça criminal, devido às baixas taxas de condenações por crimes de colarinho branco, bem como graças à corrupção e outras infrações sem punição se relacionadas a réus ricos, sem falar na descrença pelo o alto número de indivíduos pobres e negros aprisionados”. SOUZA, Marllon. **Plea Bargaining no Brasil: O processo penal por meio do equilíbrio entre o utilitarismo processual e os direitos fundamentais do réu**. Salvador: JusPodivm, 2019.

celeridade e eficiência nas respostas jurisdicionais às demandas sociais, sendo, portanto, necessária a adoção de outros mecanismos para a solução das demandas de natureza criminal<sup>74</sup>.

Nesse cenário, é interessante citar os dados do relatório “Justiça em números”, ano-base 2023, elaborado pelo Conselho Nacional de Justiça, que relatou que, em 2023, ingressaram 3,4 milhões de casos novos criminais. Além dos 3,4 milhões, foram iniciadas 599,5 mil (14,8%) execuções penais, totalizando 4 milhões de novos processos criminais. A Justiça Estadual é o segmento com maior representatividade de litígios no Poder Judiciário, com 71,3% da demanda. Na área criminal, essa representatividade aumenta para 94,1%<sup>75</sup>.

Quanto à morosidade processual, o mesmo estudo avaliou que o tempo médio de tramitação dos processos criminais na Justiça Federal é de dois anos e dez meses, chegando a ser mais que o dobro do processo não criminal (um ano e um mês). Na Justiça Estadual, os processos criminais duram, em média, dois anos e sete meses até o primeiro julgamento.

Aury Lopes Jr. entende que a expansão do consensualismo no Direito Penal “decorre de fatores utilitaristas e eficientistas, sem falar na evidente incompatibilidade com o princípio da necessidade (*nulla poena sine iudicio*), mas é uma realidade que se impõe diante da insuficiência estrutural do Poder Judiciário”<sup>76</sup>. Ademais, os acordos na seara penal efetivam o direito a uma prestação jurisdicional célere, mandamento constitucional previsto no art. 5º, inciso LXXVIII, e também refinam o acervo judicial, permitindo que os magistrados apreciem matérias cuja complexidade realmente demandem a análise acurada do aparato jurídico-estatal.

A possibilidade de resolução consensual dos conflitos na esfera penal abrange uma modificação da própria cultura jurídica, na representatividade do que a justiça penal significa para a sociedade. Constitui uma mudança de estereótipo há muito tempo enraizado na sociedade, de higidez do processo penal como forma de poder punitivo, para ceder espaço às

---

<sup>74</sup>O autor estuda a possibilidade de criação de um órgão auxiliar no âmbito da estrutura do Ministério Público do Estado de Roraima, denominado Central de Acordo de Não Persecução Penal (CANPP), dotada de estrutura física e recursos humanos próprios a fim de conferir plena aplicabilidade ao instituto. Argumenta que “do ponto de vista pragmático utilitarista, bem como sob o aspecto ideológico, mostrou-se indubitável que ao Estado não é dado apenas se valer das bases conflitivas ou adversariais como solução da lide de natureza penal, sendo imperioso, nos casos em que se mostrar como adequado e recomendável, o uso de instrumentos de consenso, da negociação, do acordo”. MACIAS, Silvio Abbade. **Direito penal negocial: efetivação dos acordos de não persecução penal pelo Ministério Público do Estado de Roraima**. São Paulo: Editora Dialética. 2023. p. 14.

<sup>75</sup> Dados disponíveis em <<https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2024/05/justica-em-numeros-2024-v-28-05-2024.pdf>> acesso em 13.jan.2025.

<sup>76</sup> LOPES JR., Aury, Prefácio in VASCONCELOS, Vinícius de Gomes de. **Barganha e Justiça Criminal Negocial: análise das tendências de expansão dos espaços de consenso no Processo Penal brasileiro**. 2. ed. e. reimpr. Belo Horizonte, São Paulo: Editora D'Plácido, 2018. p. 13-14

soluções consensuais, sem que isso constitua uma redução na credibilidade do sistema penal<sup>77</sup>.

Os instrumentos da justiça consensual são um dos alicerces da justiça restaurativa, no ponto em que deslocam o foco do agente à reparação dos danos sofridos pela vítima, com atenção aos seus anseios de forma mais eficiente. A justiça tradicional, paulatinamente, passa a ser reservada à criminalidade mais grave, quando as soluções consensuais se mostram inadequadas, uma vez que se trata de processo que distancia a vítima e o autor e são, muitas vezes, mais onerosos e mais demorados do que as soluções consensuais.

No Brasil, o pensamento clássico determinava a observância irrestrita da obrigatoriedade da ação penal, de forma que os órgãos incumbidos da persecução penal, ante a presença dos permissivos legais, estariam obrigados a atuar, sendo incabível qualquer juízo de conveniência ou oportunidade. Essa obrigatoriedade impossibilitava a utilização de critérios de política criminal ou de utilidade social para decidir pela atuação penal ou não e, conseqüentemente, inviabilizava o consenso no Direito Penal<sup>78</sup>.

Neste contexto, de adoção de instrumentos de justiça penal consensual como forma de política criminal, principalmente de políticas despenalizadoras, não há de se ensejar a fragilização dos ditames constitucionais do processo penal democrático, mas uma verdadeira estratégia processual ou pré-processual que se destina a conceder tratamento diverso a determinados ilícitos penais, a fim de proporcionar não só celeridade, mas também uma opção de desfecho adequado e justo aos acusados e às vítimas<sup>79</sup>.

A primeira referência à consensualidade no Direito Penal remonta à Lei dos Crimes Hediondos, Lei nº 8.072/1990, que introduziu disposições voltadas à delação premiada. O art.

---

<sup>77</sup>PRADO, Geraldo. **Transação penal**. 2. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2006, p. 67.

<sup>78</sup>Nesse sentido, cita-se, por exemplo, obra de Afrânio Silva Jardim apresentada para obtenção do título de livre docente em Direito Processual Penal na Faculdade de Direito da Universidade do Estado do Rio de Janeiro (UERJ): “Ora, se o legislador incriminou tal conduta, dando relevância social ao bem jurídico afetado ou posto em risco pelo comportamento do agente, não pode o membro do Ministério Público afirmar que a ação delituosa não tem relevância, que o interesse público ficaria atendido diante de sua inércia, deixando de manifestar em juízo a pretensão punitiva estatal”. JARDIM, Afrânio Silva. **Ação penal pública: princípio da obrigatoriedade**. Rio de Janeiro: Forense, 2001. p. 51.

<sup>79</sup>A autora defende que, como forma de política criminal, a justiça negocial deve ser inserida não para desafogar o sistema de justiça criminal, mas pode servir como forma de: “(i) evitar a estigmatização do processo penal para casos em que a resposta via acordo se mostre eficiente às exigências sociais de prevenção, repressão e ressocialização; (ii) reduzir o enorme acervo de processos para abrir caminhos a que a Justiça Criminal se debruce sobre casos complexos, como os crimes praticados por organizações criminosas e crimes violentos, cuja punição implicará em penas restritivas de liberdade; (iii) reduzir os recursos financeiros dispendidos pelo Poder Público em um processo criminal que poderia ser resolvido de modo alternativo e menos oneroso tanto para os cofres públicos, quanto para o acusado, que padece de prejuízos sociais decorrentes do estigma do processo penal; e (iv) possibilitar de modo mais breve a reparação do dano, e a valorização do papel da vítima”. GONTIJO, Maria Letícia Nascimento. **O acordo de não persecução penal como instrumento da justiça criminal negociável: análise dos mecanismos de controle da atuação do Ministério Público**. 1ª ed. Belo Horizonte: D’Plácido, 2022, p. 21.

7º dessa norma acrescentou o §4º ao art. 159 do Código Penal<sup>80</sup>, prevendo que, nos casos de sequestro cometido por quadrilha ou bando, o coautor que o denunciasse à autoridade, contribuindo para a libertação da vítima, faria jus à redução da pena de um a dois terços. Ademais, o parágrafo único do art. 8º estabeleceu que, quando se tratasse de quadrilha ou bando voltado à prática de crimes hediondos, como tortura, tráfico ilícito de entorpecentes e drogas afins ou terrorismo, o participante ou associado que denunciasse a organização criminosa, possibilitando seu desmantelamento, também teria sua pena reduzida na mesma proporção.

Com efeito, esse diploma, inspirado no Código Penal Italiano, foi a introdução, no nosso sistema penal, da colaboração, de forma que a consensualidade decorreria do recebimento de um abrandamento da pena a partir do fornecimento de informações úteis para as investigações.

Garcia aponta que, no Direito Penal, a consensualidade pode buscar simplesmente a cessação de uma prática ilícita, sem incursão em sanção, destinando-se a evitar a própria conduta, como também pode ser direcionada às consequências da prática do ilícito, podendo assumir os contornos de consensualidade de colaboração ou de pura reprimenda<sup>81</sup>. A consensualidade de colaboração pressupõe a obtenção de um benefício ao investigado em razão do fornecimento de informações úteis ao Poder Público, enquanto, na consensualidade de pura reprimenda, o investigado não precisa colaborar com as investigações e já aceita a imediata imposição de uma sanção.

O autor assinala que o referido dispositivo, a delação prevista no art. 7º da Lei de Crimes Hediondos, realizou os contornos para essa espécie de consensualidade, de colaboração. Dessa forma, foram expressamente previstas as infrações penais em que a consensualidade é admitida, a necessária anuência do autor da infração penal em oferecer

---

<sup>80</sup> BRASIL. Lei nº 8.072, de 25 de julho de 1990. Dispõe sobre os crimes hediondos, nos termos do art. 5º, inciso XLIII, da Constituição Federal. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 26 jul. 1990. Art. 7º: “Se o crime é cometido por quadrilha ou bando, o coautor que denunciá-lo à autoridade, facilitando a libertação do sequestrado, terá sua pena reduzida de um a dois terços”. Art. 8º, parágrafo único: “O participante e o associado que denunciar à autoridade o bando ou quadrilha, possibilitando seu desmantelamento, terá a pena reduzida de um a dois terços”.

<sup>81</sup>São duas conceituações trazidas pelo autor, “a consensualidade de colaboração é caracterizada pela obtenção de um benefício em razão do fornecimento de informações úteis ao Poder Público na realização dos fins previstos em lei. Essa espécie de consensualidade pode ser acompanhada de avaliação judicial ou de homologação judicial: no primeiro caso, o juiz avalia a prova dos autos e decide que benefícios conceder; no segundo, o juiz tão somente homologa o acordo entre as partes, que definem, a priori, a relevância das informações e os benefícios a serem concedidos, podendo, se for o caso, ajustá-lo à juridicidade”, enquanto “Na consensualidade de pura reprimenda, por sua vez, o autor aceita a imediata imposição de uma restrição em sua esfera jurídica, não sendo necessário que ofereça informações úteis”. GARCIA, Emerson. **O direito sancionador brasileiro e a homologação judicial do acordo de não persecução cível: alguns pontos**. Revista do Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro nº 80, abr./jun. 2021. p.64.

informações úteis à investigação, os efeitos da consensualidade na redução da pena a ser aplicada e a imprescindibilidade de apreciação judicial, a fim de avaliar a presença dos requisitos exigidos para permitir a fruição dos benefícios pelo autor do ilícito<sup>82</sup>.

Posteriormente, o mesmo norte foi trilhado pela Lei nº 9.807/1999<sup>83</sup>, que disciplina o sistema de proteção de testemunhas e estabeleceu que o juiz poderá conceder o perdão judicial e a consequente extinção da punibilidade ao acusado que, sendo primário, tenha colaborado efetiva e voluntariamente com a investigação e o processo criminal, desde que dessa colaboração tenha resultado a identificação dos demais coautores ou partícipes da ação criminosa, a localização da vítima com a sua integridade física preservada ou a recuperação total ou parcial do produto do crime. Além disso, nos termos da Lei, o acusado condenado poderia ter a pena reduzida em caso de colaboração.

Até então, as modalidades de acordos previstos no Direito Penal ocorriam de maneira escalonada: primeiro, os investigados colaboravam, e depois o juiz avaliava a utilidade da colaboração a fim de oferecer o benefício. A instituição de um verdadeiro negócio jurídico de colaboração com ampla negociação das partes se deu com a Lei 12.850/2013, que dispôs sobre as organizações criminosas e conferiu detalhada disciplina à denominada “colaboração premiada”. A disciplina da colaboração premiada, na espécie, teve como principal distinção a

---

<sup>82</sup> “Apesar dos limitados contornos semânticos dos preceitos introduzidos pela Lei nº 8.072/1990, estão ali previstos os balizamentos dessa espécie de consensualidade inicialmente preponderantes no âmbito do direito penal brasileiro. São quatro os balizamentos: (a) expressa previsão das infrações penais em que a consensualidade é admitida, quer com indicação da tipologia, quer do limite máximo de pena das infrações penais, o que significa dizer que nem o Ministério Público, dominus litis da ação penal, nem o Poder Judiciário poderiam escolher livremente quando utilizar a consensualidade; (b) anuência do autor da infração penal em oferecer informações úteis à realização de um fim de interesse público, normalmente associado à persecução penal ou à reparação dos efeitos do ilícito; (c) efeitos da consensualidade em relação à pena a ser aplicada, que têm sido sensivelmente ampliados com o tempo, principiando pela possibilidade de redução, passando pela substituição da pena privativa de liberdade por uma restritiva de direitos, sem contar a admissão de cumprimento em regime menos gravoso (v.g.: regime aberto ao invés do fechado), bem como a admissão de concessão do próprio perdão judicial; (d) imprescindibilidade de apreciação judicial, o que significa dizer que competirá ao Poder Judiciário avaliar a presença dos requisitos exigidos e permitir a fruição, pelo indigitado autor do ilícito, dos benefícios autorizados pela legislação”. GARCIA, Emerson. **O direito sancionador brasileiro e a homologação judicial do acordo de não persecução cível: alguns pontos**. Revista do Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro nº 80, abr./jun. 2021. p.66-67.

<sup>83</sup> BRASIL. Lei nº 9.807, de 13 de julho de 1999. Estabelece normas para a organização e manutenção de programas especiais de proteção a vítimas e a testemunhas ameaçadas. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 14 jul. 1999. Art. 13: “O juiz poderá conceder o perdão judicial, e a consequente extinção da punibilidade, ao acusado que, sendo primário, tenha colaborado efetiva e voluntariamente com a investigação e o processo criminal, desde que dessa colaboração tenha resultado: I – a identificação dos demais coautores ou partícipes da ação criminosa; II – a localização da vítima com a sua integridade física preservada; III – a recuperação total ou parcial do produto do crime.” Parágrafo único: “O indiciado ou acusado que colaborar voluntariamente com a investigação e o processo criminal, nos termos deste artigo, poderá ter sua pena reduzida de um a dois terços.”

possibilidade de as partes definirem, *a priori*, não só o alcance da colaboração como seus efeitos, com a submissão do acordo à homologação judicial<sup>84</sup>.

Outro relevante marco para a abertura à consensualidade no ordenamento jurídico brasileiro foi a criação dos Juizados Especiais Criminais. Os Juizados Especiais Criminais foram previstos no art. 98 da Constituição Federal Brasileira, mas apenas regulamentados uma década depois, a partir da promulgação da Lei 9.099/95<sup>85</sup>.

Referido instituto estruturou o procedimento sumaríssimo no Processo Penal brasileiro a fim de conferir maior celeridade e eficiência aos casos penais e instituiu efetivamente a justiça penal consensual, ao prever a composição civil, transação penal e a suspensão condicional do processo.

Foram os Juizados Especiais Criminais, com a possibilidade de ajuste entre o investigado e a vítima na composição civil, da transação penal e da suspensão condicional do processo, ambos mediante acordo entre o Ministério Público e o autor do fato, que inseriram no Direito Penal brasileiro a consensualidade de pura reprimenda. Nessa modalidade, ocorre a imediata aceitação da sanção, sem a imperatividade de fornecimento de informação útil pelo autor do ilícito<sup>86</sup>.

Em verdade, reconhece-se o marco inicial da justiça penal negociada no Brasil com o advento da instituição dos Juizados Especiais Criminais, que promoveram verdadeira “quebra do paradigma conflitivo da justiça criminal brasileira”<sup>87</sup>. Ainda que sejam institutos com

---

<sup>84</sup> Nesse sentido, “A colaboração premiada disciplinada pelos arts. 4º a 7º da Lei nº 12.850/2013 preserva, em suas linhas gerais, os balizamentos (a), (b) e (c) da consensualidade de colaboração com avaliação judicial. A principal distinção decorre do fato de as partes definirem, *a priori*, não só o alcance da colaboração como os efeitos que dela advirão, submetendo sua deliberação à homologação judicial. Em outras palavras, o juiz inicia sua atividade a partir do arquétipo do justo moldado pelas partes, podendo ‘recusar homologação à proposta que não atender aos requisitos legais, ou adequá-la ao caso concreto’ (art. 4º, §8º)”. GARCIA, Emerson. **O direito sancionador brasileiro e a homologação judicial do acordo de não persecução civil: alguns pontos**. Revista do Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro nº 80, abr./jun. 2021, p.68.

<sup>85</sup> BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 5 out. 1988. Art. 98: “A União, no Distrito Federal e nos Territórios, e os Estados criarão: I – juizados especiais, providos por juízes togados, ou togados e leigos, competentes para a conciliação, o julgamento e a execução de infrações penais de menor potencial ofensivo [...]”. BRASIL. Lei nº 9.099, de 26 de setembro de 1995. Dispõe sobre os Juizados Especiais Cíveis e Criminais e dá outras providências. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 27 set. 1995.

<sup>86</sup>GARCIA, Emerson. **O direito sancionador brasileiro e a homologação judicial do acordo de não persecução civil: alguns pontos**. Revista do Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro nº 80, abr./jun. 2021. p.69.

<sup>87</sup> “No caso brasileiro, a expressão do processo penal como instrumento de política criminal se deu, de início, no âmbito da criminalidade leve, com o implemento e mecanismos de natureza consensual, como a suspensão condicional do processo e a transação penal, trazidos pela Lei n. 9.099/95. Agora o mesmo movimento ocorre, entretanto, em direção à criminalidade grave, com a previsão do acordo de colaboração premiada na Lei n. 12.850/13”. AIRES, Murilo Thomas; FERNANDES, Fernando Andrade. **A colaboração premiada como instrumento de política criminal: a tensão em relação às garantias fundamentais do réu colaborador**. Revista Brasileira de Direito Processual Penal, vol. 3, 2017. p. 265.

espaço de consenso limitados, restritos a desvios legais de baixa gravidade, foi a partir da possibilidade de composição civil dos danos, da transação penal e da suspensão condicional do processo que se estabeleceu essencialmente a justiça consensual no País.

A composição civil dos danos, constante do art. 72, da Lei dos Juizados Especiais, pressupõe acordo realizado entre a vítima e o autor do fato em audiência preliminar, a fim de resolver a questão civil no seio do processo criminal, impedindo o curso da ação penal. Apesar de alguns doutrinadores não entenderem o instituto como instrumento da justiça penal negocial, trata-se de alternativa ao Processo Penal, por propiciar o diálogo entre as partes, com a possibilidade de reparação dos danos sofridos pela vítima.

A transação penal, por sua vez, diz respeito à possibilidade de acordo proposto pelo acusador ao imputado, desde que presentes os critérios legais, no qual o acusado aceita cumprir de maneira imediata a pena de multa ou de restrição de direitos, sem que haja a condenação. O âmbito de incidência da transação penal é limitado, uma vez que se volta às infrações penais de menor potencial ofensivo, ou seja, às contravenções penais e aos crimes a que a lei comine pena máxima de 2 anos. A transação, por conseguinte, constitui consenso entre as partes, que se dá por convergência de vontades.

Já a suspensão condicional do processo, constante do art. 89, da Lei nº. 9.099/95, também configura instrumento da justiça penal consensual, ao possibilitar a suspensão do processo por 2 a 4 anos nos crimes cuja pena mínima não ultrapasse um ano. Caso o acusado aceite a suspensão processual, deverá cumprir as condições estabelecidas nos termos legais – que não se limitam às penas restritivas de direito e multas, como na transação penal –, e o processo será sobrestado por período entre dois e quatro anos<sup>88</sup>.

A consensualidade da suspensão condicional do processo reside no ajuste das condições às peculiaridades do caso, às características e à realidade do acusado. Assim, deve

---

<sup>88</sup> Lei nº. 9.099/95 - Art. 89. Nos crimes em que a pena mínima cominada for igual ou inferior a um ano, abrangidas ou não por esta Lei, o Ministério Público, ao oferecer a denúncia, poderá propor a suspensão do processo, por dois a quatro anos, desde que o acusado não esteja sendo processado ou não tenha sido condenado por outro crime, presentes os demais requisitos que autorizam a suspensão condicional da pena (art. 77 do Código Penal). § 1º Aceita a proposta pelo acusado e seu defensor, na presença do Juiz, este, recebendo a denúncia, poderá suspender o processo, submetendo o acusado a período de prova, sob as seguintes condições: I - reparação do dano, salvo impossibilidade de fazê-lo; II - proibição de freqüentar determinados lugares; III - proibição de ausentar-se da comarca onde reside, sem autorização do Juiz; IV - comparecimento pessoal e obrigatório a juízo, mensalmente, para informar e justificar suas atividades. § 2º O Juiz poderá especificar outras condições a que fica subordinada a suspensão, desde que adequadas ao fato e à situação pessoal do acusado. § 3º A suspensão será revogada se, no curso do prazo, o beneficiário vier a ser processado por outro crime ou não efetuar, sem motivo justificado, a reparação do dano. § 4º A suspensão poderá ser revogada se o acusado vier a ser processado, no curso do prazo, por contravenção, ou descumprir qualquer outra condição imposta. § 5º Expirado o prazo sem revogação, o Juiz declarará extinta a punibilidade. § 6º Não correrá a prescrição durante o prazo de suspensão do processo. § 7º Se o acusado não aceitar a proposta prevista neste artigo, o processo prosseguirá em seus ulteriores termos.

haver proporcionalidade entre o delito imputado e as condições impostas e não pode ser exigida providência que não tenha relação com o fato ou que não auxilie na recuperação do acusado, da vítima ou da sociedade.

De fato, é possível perceber que a Lei 9.099/95 mitigou o princípio da obrigatoriedade do Direito Penal brasileiro, a partir da introdução da possibilidade de acordo entre a acusação e o imputado. Em contraponto à obrigatoriedade, passa-se a assentar o princípio da oportunidade, que confere maior discricionariedade ao membro do Ministério Público em propor ou não a ação penal.

O princípio da obrigatoriedade do Direito Penal impõe ao órgão persecutório criminal a obrigação de propor a ação sempre que presentes os requisitos necessários, afastando qualquer critério político ou de utilidade social para decidir se atuarão ou não<sup>89</sup>. Como explica Pacelli, “estar obrigado à promoção da ação penal significa dizer que não se reserva ao *parquet* qualquer juízo de discricionariedade, isto é, não se atribui a ele qualquer liberdade de opção acerca da conveniência ou da oportunidade da iniciativa penal, quando constatada a presença de conduta delituosa”<sup>90</sup>.

Embora o princípio da obrigatoriedade seja comumente utilizado como um sinônimo do conceito de legalidade na esfera processual penal, visto que ambos possuem relação com a necessidade de propositura das ações penais, relevante pontuar que são institutos jurídicos distintos. A diferenciação entre ambos guarda extrema relevância no que concerne à aplicação de métodos consensuais no Processo Penal brasileiro.

Conforme mencionado, o princípio da obrigatoriedade estabelece que, em linhas gerais, sempre que estiverem presentes os elementos mínimos, fáticos e jurídicos, acerca de uma eventual infração penal, nasce um dever de investigação e conseqüente acusação aos órgãos de persecução penal, o que não pode ser renunciado ou influenciado por razões discricionárias. Dessa forma, o princípio da obrigatoriedade decorre do princípio da legalidade, mas com ele não se confunde.

O princípio da legalidade no Direito Penal, um dos princípios de maior relevância, tem como principal característica a proteção das liberdades individuais da pessoa, mediante a limitação do poder punitivo do Estado, estabelecendo que os órgãos do Poder Público se encontram submetidos à Lei em sua atuação. Segundo observa Giacomolli, “na instrumentalização do direito penal material, não se admite atuação fora dos ditames legais,

---

<sup>89</sup>LIMA, Renato Brasileiro de. **Manual de processo penal: volume único**. 8. ed. rev., ampl. e atual. – Salvador: Ed. JusPodivm, 2020. p. 323-324.

<sup>90</sup>PACELLI, Eugênio. **Curso de Processo Penal**. 24. ed. São Paulo: Atlas, 2020. p. 180.

devido ao interesse público que domina o processo penal. É a adoção do princípio da legalidade na esfera processual que segue sendo [...] o garante da aplicação do *ius puniendi*<sup>91</sup>.

Em um juízo de obrigatoriedade, nenhum critério de utilidade social ou de relevância do fato criminoso poderia ser utilizado para fundamentar a não propositura da denúncia ou o não início da persecução punitiva<sup>92</sup>. Tal princípio seria justificado também, com base em um critério de igualdade, no ponto em que pressupõe que todos devem ser tratados igualmente, de forma que o dever de o órgão persecutor ajuizar a ação sempre que tomar conhecimento evita qualquer tipo de seletividade.

Nesse ponto, percebe-se que, ainda sob a égide do princípio da obrigatoriedade, por diversas razões, essa igualdade almejada não se concretiza, sobretudo porque grande parte das referidas infrações penais sequer propicia a deflagração do processo criminal<sup>93</sup>. Isso porque nem todos os delitos cometidos chegam a ser conhecidos e, dos que são conhecidos, nem todos são denunciados. Por sua vez, os que são denunciados não são inteiramente investigados e resolvidos<sup>94</sup>.

Nesse sentido, o surgimento de mecanismos consensuais no ordenamento jurídico brasileiro demonstra a necessidade de se ressignificar a obrigatoriedade da ação penal pública. O processo penal constitucional em um Estado Democrático de Direito não deve ser entendido como uma aplicação cega da Lei, que imponha ao órgão acusatório a obrigação do ajuizamento de ações penais e interposição obrigatória de recursos para a manutenção de

---

<sup>91</sup> No mesmo sentido, Nereu Giacomolli aduz que a obrigatoriedade de processar ou a necessidade de apurar suspeitas de crimes e punir eventuais ações ilícitas é uma decorrência do princípio da legalidade. GIACOMOLLI, Nereu José. **Legalidade, oportunidade e consenso no processo penal na perspectiva das garantias constitucionais**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2006. p. 49.

<sup>92</sup> Como bem observa o autor, “A barganha, portanto, se coloca em um panorama mais amplo de discussões sobre certas premissas do processo penal contemporâneo, em que se questiona, por exemplo, o paradigma da obrigatoriedade da ação pública com a introdução de espaços de oportunidade, sob o argumento de que a pretensão dos sistemas penais modernos de fornecer uma resposta estatal punitiva a todo caso criminal é inviável na concretização prática do modelo processual”. VASCONCELLOS, Vinícius Gomes de. **Barganha e Justiça Criminal Negocial: análise das tendências de expansão dos espaços de consenso no Processo Penal brasileiro**. 2. ed. e reimp. Belo Horizonte, São Paulo: Editora D`Plácido, 2018. p. 42-43.

<sup>93</sup> COUTO, Marco. **Acordo de não persecução penal e plea bargainig norte-americana: comparar para compreender**. Curitiba: Juruá, 2022. p. 94.

<sup>94</sup> Nesse sentido: MELO, André Luis. **A inconstitucionalidade da obrigatoriedade da ação penal pública: releitura dos artigos 24 e 28 do Código de Processo Penal e art. 100, §1º, do Código Penal em face da não recepção pela Constituição de 1988**. 2016. 433 f. Tese (Doutorado em Direito) - Programa de Estudos Pós-Graduados em Direito, Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 2016. p. 16. Verificou-se que embora existam mais de 1.600 delitos tipificados na legislação penal brasileira, apenas três respondem por 80% das prisões, quais sejam: furto, roubo e tráfico, evidenciando uma espécie de seletividade da persecução penal;

pretensões punitivas mesmo diante da possibilidade de composição consensual prévia dos conflitos<sup>95</sup>.

Vladimir Aras defende que o Ministério Público não pode ser reduzido a mero aplicador automatizado da lei penal, mas, na condição de agente político do Estado, tem o dever de discernir a presença, ou não, do interesse público na persecução criminal em juízo, com a aplicação de soluções alternativas<sup>96</sup>. Assim, prestigia-se a independência funcional dos membros do Ministério Público prevista no art. 127, §1º, da Constituição Federal<sup>97</sup>, e também se permite a adoção das medidas que compõem a justiça penal consensual.

Uma vez demonstrada a diferença entre o princípio da oportunidade e o princípio da legalidade, é possível defender a adoção de critérios de oportunidade pelo Ministério Público em um cenário de legalidade. Dessa forma, o órgão acusador, ao optar por não desencadear a persecução penal, atua em um campo de discricionariedade, em observância à estrita legalidade, de modo a avaliar a conveniência e a oportunidade do exercício do direito de ação penal.

Ao valer-se do princípio da oportunidade regrada<sup>98</sup> em práticas consensuais na justiça penal, o órgão de acusação não está prescindindo de seu dever de acusação, quando verificados indícios de autoria e materialidade da prática delitiva, mas empreende solução alternativa ao Processo Penal tradicional. Referido princípio baseia-se na necessidade de que o sistema jurídico seja mais seletivo e estratégico, de acordo com critérios e valores predominantes em determinado momento histórico e social, como uma política criminal propriamente dita<sup>99</sup>, e com previsão legal.

---

<sup>95</sup> “Nenhum texto constitucional traz previsão expressa ao princípio da obrigatoriedade da ação penal, o que temos como previsão expressa é o princípio da independência funcional dos membros do Ministério Público, não havendo a mínima possibilidade jurídica do Parquet ser obrigado a mover a persecução penal judicial, há uma conveniência justificada pela livre valoração do interesse público.” BARROS, Francisco Dirceu. ROMANIUC, Jefson. **Acordo de não persecução penal: teoria e prática**. Leme, JH Mizuno, 2019. p. 110.

<sup>96</sup> “O princípio da oportunidade está necessariamente ligado à ideia de intervenção mínima. Permitindo-se ao Ministério Público maior liberdade de decidir quando oferecer a denúncia ou não, facilita-se a intervenção penal mínima, sem abandonar-se o dever de defesa da sociedade” ARAS, Vladimir. **Acordos penais no Brasil: uma análise à luz do direito comparado**. In: CUNHA, Rogério Sanches; BARROS, Francisco Dirceu Barros; SOUZA, Renee do Ó; CABRAL, Rodrigo Leite Ferreira (org.): **Acordo de não persecução penal**. Salvador: Editora JusPodivm, 2020, p. 303.

<sup>97</sup> BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 5 out. 1988. Art. 127, §1º: “São princípios institucionais do Ministério Público a unidade, a indivisibilidade e a independência funcional”.

<sup>98</sup> ARAÚJO denomina este poder discricionário atribuído ao órgão acusador “oportunidade regrada”, que representa a possibilidade conferida ao Ministério Público de avaliar a conveniência e o interesse do ajuizamento da ação penal, observando-se os critérios exigidos pela lei. ARAÚJO, Juliana Moyzés Nepomuceno. **Acordo de não persecução penal: instrumento de concretização do processo penal resolutivo e eficiente**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2022. p. 59.

<sup>99</sup> Nesse cenário, “é possível conceber situações nas quais, embora exista crime, não convém acusar, seja porque suas consequências já são suficientemente penosas ao próprio agente, a ponto de recomendar a não aplicação da

A desnecessidade da ação penal deve ser considerada, ainda, à luz do princípio da intervenção mínima – corolário do princípio da proporcionalidade (proibição do excesso) – uma vez que o Direito Penal deve ser visto como uma opção subsidiária, a ser utilizada quando o Estado não conte com outros meios para proteger igualmente ou de forma mais eficiente um determinado bem jurídico.

Nesse sentido, defende Roxin que a pena “como a ‘ultima ratio’ da política social e se define sua missão como proteção subsidiária de bens jurídicos”<sup>100</sup> e Marco Zilli defende que “o interesse processual para a ação penal condenatória da criminalidade de potencial ofensivo diminuto somente se perfaz quando superadas as vias alternativas”<sup>101</sup>, entendimento que dialoga de maneira sistêmica com o Código de Processo Civil.

No mesmo sentido, Gustavo Badaró, sob a égide da Lei nº 9.099/95, já defendia a ausência de interesse na ação penal quando oferecida a denúncia sem antes a tentativa da composição por meio da transação penal, e manteve esse entendimento para as hipóteses em que a ação é proposta sem o anterior oferecimento do ANPP<sup>102</sup>. Observa-se uma defesa por parte da doutrina em considerar a fase do consenso pré-processual como obrigatória nos casos em que prevista, razão por que somente após o esgotamento das tentativas de resolução consensual do conflito é que o titular da ação passa a ter interesse de agir.

Por tudo que se observou, do ponto de vista pragmático, a abertura para o consensualismo busca o descongestionamento dos escassos caminhos judiciais, reservando-os para infrações penais mais severas, bem como à celeridade processual.

Por outro lado, de um ponto de vista estrutural, os mecanismos consensuais constituem uma importante ferramenta de redução dos danos ressocializadores do processo

---

pena, seja porque a pena, no caso concreto, não alcançaria qualquer finalidade juridicamente válida, seja porque a legislação penal, em relação a determinados crimes, está ultrapassada e superada, enfim, pelos mais diversos motivos, é possível vislumbrar que nem sempre o processo e a pena representam uma resposta político-criminal adequada ou justa.” AIRES, Murilo Thomas; FERNANDES, Fernando Andrade. **A colaboração premiada como instrumento de política criminal: a tensão em relação às garantias fundamentais do réu colaborador.** Revista Brasileira De Direito Processual Penal, 2017, p. 253-284.

<sup>100</sup>ROXIN, Claus. **Derecho Penal - parte general.** Madrid: Civitas, 1997. p. 65-66.

<sup>101</sup> Nesse sentido, “O modelo punitivo, todavia, submeteu-se a uma revolução de paradigmas quando da instituição dos mecanismos da Justiça Negociada, os quais foram provocados pela delimitação de um regime punitivo e persecutório específico para a denominada criminalidade de menor potencial ofensivo. De fato, o reconhecimento desta categoria de ilícitos se fez acompanhar de uma reformulação profunda do sistema, que passou a abraçar postulados mais flexíveis. Assim, a instituição de trajetórias alternativas à persecução penal clássica, representadas pela composição civil e pela transação penal, revela uma política criminal que se orienta pela preferência por tais trajetórias como antecedentes necessários ao oferecimento da ação penal”. ZILLI, Marcos. **O povo contra....As condições da ação penal condenatória. Velhos problemas. Novas ideias.** Cadernos Jurídicos. Direito Processual Penal. Escola Paulista da Magistratura, São Paulo, n. 44, p. 147-162, jul./set.2016, p.156

<sup>102</sup> BADARÓ, Gustavo Henrique Righi Ivahy. **Processo Penal.** São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2022, p. 208-209.

criminal e da pena, de modo que “mais do que despenalizar, os institutos evitam a estigmatização que decorre não só do processo, mas também da afirmação da culpa penal. Os institutos não refletem uma política de processo, mas sim, uma política criminal”<sup>103</sup>.

Carnelutti já sustentava que o processo, per si, pode ser equiparado a uma pena:

[...] mas o processo por si mesmo é uma tortura. Até certo ponto, dizia, não se pode fazer por menos; mas a assim chamada civilização moderna tem exasperado de modo inverossímil e insuportável esta triste consequência do processo. O homem, quando é suspeito de um delito, é jogado às feras. A fera, a indomável e insaciável fera, é a multidão. O artigo da Constituição, que se ilude de garantir a incolumidade do acusado, é praticamente inconciliável com aquele outro que sanciona a liberdade de imprensa. Logo que surge o suspeito, o acusado, a sua família, a sua casa, e o seu trabalho são inquiridos, investigados, despidos na presença de todos. O indivíduo, assim, é feito em pedaços. E o indivíduo, assim relembramo-nos, é o único valor da civilização que deveria ser protegido<sup>104</sup>.

Com efeito, a partir do delineado, observa-se que a implementação de espaços de oportunidade no cenário penal brasileiro, preservando-se os sistemas de garantias penais e processuais dos envolvidos, ao menos em tese, não enseja ofensa aos princípios que regem o Processo Penal, servindo como medidas alternativas de funcionalidade e efetividade dos sistemas de justiça.

O Supremo Tribunal Federal, inclusive, já reconheceu a importância de “forjar um novo modelo de Justiça criminal, que privilegie a ampliação do espaço de consenso, valorizando, desse modo, na definição das controvérsias oriundas do ilícito criminal, a adoção de soluções fundadas na própria vontade dos sujeitos que integram a relação processual penal”, ao julgar o Inq. 1.055/DF<sup>105</sup>, de relatoria do Ministro Celso de Mello.

Ademais, Igor Pereira Pinheiro destaca que a adoção de tais soluções já vem sendo estimulada há um tempo pelo CNMP<sup>106</sup>, o qual, por meio da Recomendação nº 54/2017<sup>107</sup>, assentou:

---

<sup>103</sup> Em julgado de relatoria do Juiz e Professor da USP Marcos Zilli, a 16ª Câmara Criminal do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo expressou compreensão similar: “O processo não é apenas um locus construído para o embate de posições antagônicas sob o olhar passivo do julgador. É também campo de realização de políticas criminais. Nesse cenário, o uso do modo de justiça consensual não é uma opção fundada no absoluto poder dispositivo das partes. Em realidade, é antecedente lógico e necessário do uso do modo disputado de justiça. É por isso que os requisitos são indicados em lei. Em casos que tais, a observância da etapa consensual é obrigatória”. BRASIL, TJSP, RESE 0000781-42.2021.8.26.0695, Rel. Marcos Alexandre Coelho Zilli, 16ª Câmara de Direito Criminal, julgado em 26 nov. 2021.

<sup>104</sup> CARNELUTTI, Francesco. **As misérias do processo penal**. Tradução de José Antonio Cardinalli. São Paulo: Conan, 1995. p. 46.

<sup>105</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Inquérito n.º nq 1055 QO, Relator: Min. Celso de Mello. Julgado em 24 de abril de 1996.

<sup>106</sup> PEREIRA, Igor Pereira; MESSIAS, Mauro. **Acordos de não persecução penal e cível**. Leme, SP: Mizuno, 2021, p. 20.

Sempre que possível e observadas as peculiaridades do caso concreto, será priorizada a resolução extrajudicial do conflito, controvérsia ou situação de lesão ou ameaça, especialmente quando essa via se mostrar capaz de viabilizar uma solução mais célere, econômica, implementável e capaz de satisfazer adequadamente as legítimas expectativas dos titulares dos direitos envolvidos, contribuindo para diminuir a litigiosidade.

Nesse contexto, a expansão dos espaços de consenso para o enfrentamento dos conflitos penais passa a se consolidar cada vez mais no Processo Penal, justamente como política criminal. As vantagens observam-se não apenas com a redução do enorme acervo de processos, mas também para evitar o estigma de um Processo Penal nos casos em que o acordo se mostre eficiente a fins de repressão, prevenção e ressocialização do agente, além de obter a recuperação do dano para a vítima de forma mais célere.

## **2.2. O ACORDO DE NÃO PERSECUÇÃO PENAL**

A evolução do modelo de justiça criminal no Brasil tem sido caracterizada por um processo contínuo de ampliação dos espaços de consenso, evidenciando uma transformação paradigmática na forma de lidar com a persecução penal. A tradicional centralidade da jurisdição estatal, pautada na imposição unilateral da sanção penal pelo Estado, tem gradativamente cedido espaço à adoção de soluções negociadas, voltadas à efetividade da justiça e à racionalização do sistema processual.

Inicialmente, a introdução de institutos como a composição dos danos, a transação penal e a suspensão condicional do processo, trazidos pela Lei nº 9.099/1995, representou um primeiro passo nesse sentido. Posteriormente, a ampliação desses espaços de consenso ganhou novo impulso com a regulamentação da colaboração premiada pela Lei nº 12.850/2013, consolidando a tendência de valorização de soluções negociadas.

Nesse contexto evolutivo, a promulgação da Lei nº 13.964/2019<sup>108</sup>, o chamado Pacote Anticrime, reafirmou esse movimento ao instituir, no art. 28-A do Código de Processo Penal, o acordo de não persecução penal (ANPP), consolidando o microssistema de justiça

---

<sup>107</sup> BRASIL. Conselho Nacional do Ministério Público. Recomendação nº 54, de 13 de dezembro de 2017. Diário Oficial da União, Brasília, 15 dez. 2017. "Estabelece diretrizes para a atuação do Ministério Público no âmbito da resolução consensual de conflitos."

<sup>108</sup> BRASIL. Lei nº 13.964, de 24 de dezembro de 2019. Institui a parte geral da política criminal e altera a Lei nº 9.099, de 26 de setembro de 1995, o Código de Processo Penal, a Lei de Execução Penal, e outras disposições. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 24 dez. 2019.

negocial no ordenamento jurídico brasileiro. A exposição de motivos do Projeto de Lei (PL) nº 882/2019, que deu origem à Lei nº 13.964/2019<sup>109</sup>, declara que:

O art. 28-A. estende a possibilidade de acordo quando o acusado confessa o crime de pena máxima inferior a quatro anos, praticado sem violência ou grave ameaça. A tendência ao acordo, seja lá qual nome receba, é inevitável. O antigo sistema da obrigatoriedade da ação penal não corresponde aos anseios de um país com mais de 200 milhões de habitantes e complexos casos criminais. Desde 1995, a Lei nº 9.099 permite transação nos crimes de menor potencial ofensivo e suspensão do processo nos apenados com o mínimo de 1 ano de prisão. Na esfera ambiental, o Termo de Ajustamento de Conduta vige desde a Lei nº 7.347, de 1995. Os acordos entraram na pauta, inclusive, do poder público, que hoje pode submeter-se à mediação (Lei nº 13.140, de 2015). O acordo descongestiona os serviços judiciários, deixando ao Juízo tempo para os crimes mais graves<sup>110</sup>.

De fato, a Lei nº 13.964/2019 inseriu no Código de Processo Penal o art. 28-A, o acordo de não persecução penal (ANPP). Esse marco legal inaugurou um novo cenário para a persecução penal que, embora já convivesse com esse instituto, em razão do disposto na Resolução nº 181/2017<sup>111</sup> e nº 183/2018<sup>112</sup> do CNMP, ganhou status legal e contornos mais firmes com sua previsão no Código de Processo Penal.

---

<sup>109</sup> “Sob óptica diversa, a abordagem da Exposição de Motivos lançada ao PL 882/2019 trata o ANPP até com certo desdém; o instituto valeria como solução para o descongestionamento da administração dos serviços judiciários, que, assim, estaria apta a dedicar “tempo para os crimes mais graves.” Em síntese, nas motivações trazidas aos projetos encaminhados pelo Poder Executivo, o foco parece ter sido o recrudescimento da sanção penal, olvidando-se dos direitos constitucionais e convencionais assegurados às pessoas encarceradas”. ARAÚJO, Victor Hugo Andrade. Gênese do pacote anticrime: abordagem formal e material da Lei nº 13.964/2019. **Revista Jurídica da Seção Judiciária de Pernambuco**, Recife, n. 15, p. 405-437, 2023, p. 414.

<sup>110</sup> BRASIL. **Congresso Nacional**. Projeto de Lei nº 882, de 2019. Altera o Decreto-Lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940 – Código Penal, o Decreto-Lei nº 3.689, de 3 de outubro de 1941 – Código de Processo Penal, e diversas outras leis, para estabelecer medidas contra a corrupção, o crime organizado e os crimes praticados com grave violência à pessoa. Brasília, DF, 2019. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2192353>. Acesso em 31 de mar. 2024.

<sup>111</sup> BRASIL. CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO (CNMP). Resolução nº 181, de 22 de novembro de 2017. Dispõe sobre instauração e tramitação do procedimento investigatório criminal a cargo do Ministério Público. Diário Oficial da União, Brasília, 24 nov. 2017. Disponível em: <https://www.cnmp.mp.br/portal/images/Resolucoes/Resolucao-181-1.pdf>. Acesso em: 22 de fev. 2025. E, CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO (CNMP).

<sup>112</sup> Art. 11: “ O art. 18 da Resolução nº 181, de 7 de agosto de 2017, bem como seus parágrafos, passa a vigorar com a seguinte redação, acrescido dos §§ 9º, 10, 11, 12 e 13: Art. 18. Não sendo o caso de arquivamento, o Ministério Público poderá propor ao investigado acordo de não persecução penal quando, cominada pena mínima inferior a 4 (quatro) anos e o crime não for cometido com violência ou grave ameaça a pessoa, o investigado tiver confessado formal e circunstanciadamente a sua prática, mediante as seguintes condições, ajustadas cumulativa ou alternativamente [...]”. CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO (CNMP). Resolução nº 183, de 7 de março de 2018. Altera os artigos 1º, 3º, 6º, 7º, 8º, 9º, 10, 13, 15, 16, 18, 19 e 21 da Resolução 181, de 7 de agosto de 2017, que dispõe sobre instauração e tramitação do procedimento

O ANPP surgiu como um método consensual de resposta estatal às infrações penais, ao permitir ao acusado uma opção ao clássico processamento judicial e às mazelas dele decorrentes. Desta forma, o acordo de não persecução penal constitui mais um instrumento de inovação do processo penal, a partir de um movimento de expansão da justiça penal negocial no Direito Brasileiro, adequando-se às exigências sociais na busca de uma resolução mais célere e eficiente dos conflitos.

O acordo de não persecução penal tem como objeto de negociação o próprio processo legal. Ao optar pelo acordo, o investigado abdica do processo penal e confessa o crime, concordando, desde logo, com a imposição de determinadas condições. Se não cumpridas as referidas condições, o investigado poderá ser processado por meio do devido processo judicial, e, conforme o caso, condenado. Trata-se, por conseguinte, de um negócio jurídico processual penal entre investigado e Ministério Público em substituição ao processo<sup>113</sup>, conforme necessário e suficiente para a reprovação e prevenção de crimes.

O ANPP constitui, portanto, um modelo de justiça negocial em que a acusação e a defesa realizam um acordo, em crimes de pequena e média gravidade e praticados sem violência e grave ameaça, a fim de extinguir a punibilidade em troca do cumprimento de determinadas condições.

Se comparado às demais espécies negociais, o ANPP se aproxima dos institutos da transação penal e da suspensão condicional do processo, distanciando-se da colaboração premiada, uma vez que se destina essencialmente à exclusão do processo penal como um todo, afastando-se de qualquer objetivo relacionado à produção probatória ou pretensão cognitiva.

O acordo de não persecução penal ampliou a abrangência dos institutos de justiça penal negociada no ordenamento jurídico nacional com o aumento do patamar da pena que, para além dos crimes de menor potencial ofensivo, agora passou a englobar delitos de médio porte. Isso porque, em crimes sem violência ou grave ameaça, a justiça brasileira, em regra, ao condenar, não fixa o cumprimento da pena em regime fechado, muitas vezes se verificando presentes os requisitos autorizadores da substituição por penas restritivas de direito.

Sobre a natureza do acordo, há divergência de posicionamento dos que entendem se tratar de uma faculdade do *parquet*, de um direito público subjetivo do investigado ou de um dever-poder do Ministério Público.

---

investigatório criminal a cargo do Ministério Público.. Diário Oficial da União, Brasília, 9 mar. 2018. Disponível em: <https://www.cnmp.mp.br/portal/images/Resolucoes/Resolucao-183.pdf>. Acesso em: 22 de fev. 2025.

<sup>113</sup> BADARÓ. Gustavo Henrique Righi Ivahy. **Processo Penal**. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2022. p. 193.

A determinação da natureza jurídica do acordo é relevante como premissa lógica dos limites do controle judicial. Isso porque, sob a ótica de que se trata de uma faculdade do *Parquet*, o controle jurisdicional sobre a transação penal será exclusivamente de legalidade, sem adentrar ao mérito da recusa. A corrente que entende se tratar de um direito subjetivo do investigado defende a possibilidade de o magistrado, a pedido da defesa, conceder o acordo, caso o *Parquet* não o faça<sup>114</sup>. Por fim, há o entendimento de que a concessão do acordo é um poder-dever do Ministério Público, com o conseqüente controle jurisdicional sobre o conteúdo do ANPP.

Parte da doutrina entende que, satisfeitos os requisitos legais, o imputado fará jus ao acordo, de forma que a transação penal e o ANPP seriam direitos públicos subjetivos do investigado<sup>115</sup>. Assim, a pedido da defesa, caso o Ministério Público não ofereça o acordo, há a permissão para que o magistrado o implemente, mesmo sem proposta do *Parquet*. Nesse sentido, em obra conjunta de Weber Martins Batista com o professor Luiz Fux, sobre a transação penal, os autores delineiam que, se o juiz pode o mais, condenar, pode o menos, que é transacionar<sup>116</sup>.

Todavia, quanto à transação penal e à suspensão condicional do processo, o Supremo Tribunal Federal já havia fixado o entendimento de que tais institutos não constituem um direito subjetivo ao imputado, de forma que o juízo não pode concedê-lo de ofício ou contra a vontade do representante acusatório. A referida racionalidade foi conduzida para o ANPP, com precedentes no sentido de que o acordo não constitui direito subjetivo do investigado<sup>117</sup>.

---

<sup>114</sup> Nesse sentido, Marcos Zilli defende que a tentativa de consenso é etapa prévia necessária à acusação: “o uso do modo de justiça consensual não é uma opção fundada no absoluto poder dispositivo das partes. Na realidade, é antecedente lógico e necessário do uso do modo disputado de justiça. É por isso que os requisitos são indicados em lei. Em casos que tais, a observância da etapa consensual é obrigatória. Mais do que isso, a recusa injustificada ao uso dos meios consensuais – despenalizadores e estigmatizantes – deve ser alvo de controle judicial. Não há, dessa forma, espaço para a absoluta discricionariedade. A recusa, não amparada nos requisitos legais, afasta a justa causa para o uso da via disputada enquanto não esgotada a possibilidade do uso da via consensual”. ZILLI, Marcos. **Justiça disputada e a justiça consensual. Os modos de solução do conflito penal. Enredos e intersecções.** Proposta de tipologia. In: SALGADO, Daniel de Resende; KIRCHER, Luis Felipe Schneider; QUEIROZ, Ronaldo Pinheiro (coords.) Acordos penais, cíveis e administrativos. São Paulo: Editora Juspodivm, 2022, p. 58.

<sup>115</sup> LOPES JÚNIOR, Aury. **Direito Processual Penal.** 17 ed. São Paulo: Saraiva, 2020. p. 221. No mesmo sentido, Paulo Rangel sustenta: “trata-se de um Direito subjetivo público de índole jurídico processual do investigado a realizar um negócio jurídico com o Ministério Público” (RANGEL, Paulo. **Direito Processual Penal.** 28. ed. São Paulo: Atlas, 2020, p. 194.

<sup>116</sup> BATISTA, Weber Martins; FUX, Luiz. **Juizados Especiais Cíveis e Criminais e Suspensão Condicional do Processo Penal.** Rio de Janeiro: Forense, 1998. p. 321-322.

<sup>117</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal. 1ª Turma. HC 191124 AgR, Rel. Min. Alexandre de Moraes, julgado em 08/04/2021; STF. 2ª Turma. HC 194677/SP, Rel. Min. Gilmar Mendes, julgado em 11/5/2021 (Info 1017); AgRg no RHC 152.756/SP, Rel. Ministro Reynaldo Soares da Fonseca, 5ª Turma, julgado em 14/09/2021, DJe 20/09/2021; Superior Tribunal de Justiça. 5ª Turma. RHC 161251-PR, Rel. Min. Ribeiro Dantas, julgado em 10/05/2022 (Info 739);

A interpretação de que se trata de uma faculdade do Ministério Público decorre principalmente da redação do art. 28-A, *caput*, do CPP, que preconiza que o acordo “poderá ser oferecido”. Esse posicionamento foi agasalhado pelo Enunciado nº 19 do Conselho Nacional de Procuradores-Gerais do Ministério Público<sup>118</sup> - “O acordo de não persecução penal é faculdade do Ministério Público, que avaliará, inclusive em última análise (§14), se o instrumento é necessário e suficiente para a reprovação e prevenção do crime no caso concreto”.

A primeira turma do Supremo Tribunal Federal adotou, em alguns julgados, este posicionamento, de que o oferecimento do acordo se trata de uma faculdade ou opção do Ministério Público, nos termos da interpretação literal do art. 28-A do Código de Processo Penal. No Habeas Corpus 191124, o Ministro Alexandre de Moraes consignou que os requisitos para a celebração do acordo de não persecução penal (ANPP) “não obriga o Ministério Público, nem tampouco garante ao acusado verdadeiro direito subjetivo em realizá-lo”, mas que “simplesmente, permite ao Parquet a opção, devidamente fundamentada, entre denunciar ou realizar o acordo, a partir da estratégia de política criminal adotada pela Instituição”<sup>119</sup>.

Por outro lado, há o entendimento intermediário de que o ANPP, assim como a transação penal e a suspensão condicional do processo, é um dever-poder do Ministério Público. Como umbilicalmente ligada ao ajuizamento da ação penal pública, o poder para o oferecimento do acordo é, indelevelmente, do *Parquet*, e é um dever, porque, uma vez preenchidos os requisitos, o acordo deve ser oferecido ao indiciado. Desse modo, “se, por um lado, não se trata de direito subjetivo do réu, por outro, também não é mera faculdade a ser

---

<sup>118</sup> BRASIL. CONSELHO NACIONAL DE PROCURADORES-GERAIS DO MINISTÉRIO PÚBLICO (CNPJ). Enunciado nº 19. Trata da atuação do Ministério Público na negociação de acordo de não persecução penal. Disponível em: [https://www.mpggo.mp.br/portal/arquivos/2020/01/24/15\\_20\\_31\\_823\\_Enunciados\\_pacote\\_anticrime\\_GNCC\\_RIM\\_CNPG.pdf](https://www.mpggo.mp.br/portal/arquivos/2020/01/24/15_20_31_823_Enunciados_pacote_anticrime_GNCC_RIM_CNPG.pdf). Acesso em: 22 de fev. 2025.

<sup>119</sup>BRASIL. Supremo Tribunal Federal. AgRg-HC 191124. Relator: Min. Alexandre de Moraes. Julgado em 8 abr. 2021. Na mesma linha decisória, HC n. 206.876- AgR, Relator o Ministro Alexandre de Moraes, Primeira Turma, Julgamento: 18 nov. 2021, em que restou decidido que “As condições descritas em lei são requisitos necessários para o oferecimento do Acordo de Não Persecução Penal (ANPP), importante instrumento de política criminal dentro da nova realidade do sistema acusatório brasileiro. Entretanto, não obriga o Ministério Público, nem tampouco garante ao acusado verdadeiro direito subjetivo em realizá-lo. Simplesmente, permite ao Parquet a opção, devidamente fundamentada, entre denunciar ou realizar o acordo, a partir da estratégia de política criminal adotada pela Instituição”.

exercida ao alvedrio do Parquet”<sup>120</sup>, de forma que, caso não seja oferecido o acordo, resolve-se via aplicação do art. 28 do CPP<sup>121</sup>, com o encaminhamento dos autos ao Procurador Geral.

Nesse sentido, a Sexta Turma do Superior Tribunal de Justiça ponderou sobre a necessidade de enfatizar a proposição do acordo na seara da discricionariedade regradada do Ministério Público, e, com amparo na doutrina de Celso Antônio Bandeira de Mello, assentou ser preferível “a expressão dever-poder, em vez de poder-dever, justamente por enfatizar que se trata muito mais de uma competência atribuída ao ente exclusivamente para que possa cumprir a finalidade instituída em lei do que uma opção a ser exercida ao bel-prazer de seu titular”<sup>122</sup>.

De toda sorte, o art. 28-A do Código de Processo Penal, em seu art. 4º, prevê que o juiz deverá realizar audiência para sua homologação. Nesses casos, cabe ao juiz verificar a voluntariedade do acordo, por meio da oitiva do investigado na presença de seu defensor, bem como sua legalidade. Ademais, o art. 28-A, §5º, também dispõe sobre o controle do juiz ao determinar que a homologação deverá ser recusada se ele considerar que suas condições são inadequadas, insuficientes ou abusivas. Observa-se, assim, que a opção do legislador foi a de estabelecer uma efetiva análise por parte do Poder Judiciário das condições e do cabimento do acordo.

Com efeito, o Judiciário poderá verificar se há a justa causa para a proposição do acordo, bem como a natureza e a quantidade de pena proposta pelo Ministério Público, a fim de, em um juízo de proporcionalidade, analisar se não houve excesso de acusação ou se a proposta de acordo representa uma proteção deficiente ao bem jurídico. Ademais, deverá o juiz verificar se o acordo se conforma à gravidade do fato e recusar a homologação se patente o desvio, o que configura uma condição abusiva de acordo.

Caso o juiz considere inadequadas, insuficientes ou abusivas as condições dispostas no acordo de não persecução penal, devolverá os autos ao Ministério Público para que seja reformulada a proposta de acordo, para a devida adequação. A decisão deverá indicar especificamente quais os defeitos que necessitam reforma e seus respectivos fundamentos.

---

<sup>120</sup>BRASIL, Superior Tribunal de Justiça. HC 657.165/RJ. Relator: Min. Rogério Schietti Cruz. Julgamento: 9 ago. 2022.

<sup>121</sup>BRASIL. Código de Processo Penal. Lei nº 13.964, de 24 de dezembro de 2019. Art. 28-A, § 5º. O Ministério Público, na análise do caso concreto, poderá, a seu critério, oferecer o acordo de não persecução penal, levando em consideração as circunstâncias do fato e a condição pessoal do acusado. [...]§ 14. No caso de recusa, por parte do Ministério Público, em propor o acordo de não persecução penal, o investigado poderá requerer a remessa dos autos ao órgão superior, na forma do art. 28 deste Código. [\(Incluído pela Lei nº 13.964, de 2019\).](#)

<sup>122</sup> Em igual sentido, Marcos Paulo Dutra Santos entende “tratar-se de um dever-poder - preferimos essa expressão a poder-dever, utilizada com frequência maior, porque o poder dado a um agente público decorre do dever que lhe foi confiado. Este é premissa daquele, daí a ordem mais apropriada ser dever-poder”. SANTOS, Marcos Paulo Dutra. **Comentário ao pacote anticrime**. São Paulo: Método, 2020. p. 167.

Sobre a relevante questão dos limites da intervenção judicial na adequação das condições do acordo de não persecução penal (ANPP), a decisão proferida pelo Ministro Luiz Fux na ADI 6298 MC/DF<sup>123</sup> lança luz sobre a função jurisdicional no âmbito desse controle. O Ministro destaca que a função do juiz no contexto do ANPP deve se limitar ao controle da legalidade do acordo, dentro do sistema de “freios e contrapesos” do processo penal.

Nesse sentido, o juiz não deve interferir no conteúdo da proposta elaborada pelo Ministério Público, tampouco alterar suas cláusulas. O magistrado, em sua função, pode apenas não homologar o acordo se identificar irregularidades ou ilegalidades em sua forma ou conteúdo, ou ainda devolver os autos ao Ministério Público para que este, órgão legitimado constitucionalmente para propor o acordo, faça as correções necessárias ou complemente as investigações, caso seja necessário<sup>124</sup>.

Observa-se, nesse sentido, a importância de fixar o papel do Poder Judiciário nos instrumentos de consenso do Direito Penal brasileiro, de modo a evitar que haja coerções e, dessa forma, não se alcance uma verdadeira transação. Isso porque, apesar da discricionariedade regradada conferida ao Ministério Público, é necessário que haja um controle do judiciário a fim de preservar sua imparcialidade e evitar a concentração de poderes na função do acusador, com a efetiva proporcionalidade entre o fato investigado e a resposta estatal advinda da barganha. Cabe, portanto, ao judiciário, zelar pelos limites de autonomia das partes na negociação penal a fim de compatibilizá-lo com o devido processo constitucional.

A decisão judicial que homologa o acordo de não persecução penal não constitui sentença penal condenatória, mas uma sentença homologatória de verificação, cujo objeto é controlar a observância às obrigações ajustadas. A referida sentença produz os efeitos de suspender o transcurso do prazo prescricional em relação aos fatos sob acordo (art. 116, inciso

---

<sup>123</sup>BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade 6298 MC/DF. Relator: Min. Luiz Fux. Julgado em 6 nov. 2019.

<sup>124</sup> Em análise ao voto do Ministro Luiz Fux, na ADI 6298 MC/DF, Gontijo aduz que a atuação jurisdicional no acordo deve se reservar a circunstâncias em que haja evidente inadequação das condições, insuficiência ou abusividade, a fim de realizar verdadeiro exame de legalidade: “a atuação jurisdicional deve se reservar a circunstâncias em que haja evidente inadequação das condições para o caso concreto, insuficiência ou abusividade, a fim de controlar a intensidade das verdadeiras penas ajustadas sob o exame da legalidade. Com efeito, conforme previsão inserida pelo Pacote Anticrime, pode e deve agir quando tais excrescências forem constatadas, mas jamais para alterar a redação das cláusulas, substituindo-se à atuação ministerial e imiscuindo-se na autonomia das partes, mas dentro de sua possibilidade de atuação enquanto magistrado, qual seja, mediante a recusa na homologação da proposta, conforme autorizado pelo artigo 28-A, §7º, do CPP, ou a devolução dos autos ao Ministério Público”. GONTIJO, Maria Letícia Nascimento. **O Acordo de não Persecução Penal como instrumento da justiça criminal negocial**. Editora: D´Plácido, 2022. p. 180.

IV, do CP<sup>125</sup>); fixar o termo inicial para a contagem do prazo de 05 anos a ser considerado para a análise de aplicação de outro instituto consensual que beneficie o investigado; ensejar a remessa dos autos ao juízo de execução para cumprimento das suas condições; vincular o órgão acusador ao não oferecimento de denúncia e; por fim, gera a obrigação de cientificação da vítima a respeito da homologação do ajuste.

Homologado judicialmente o ANPP, o juízo competente devolverá os autos ao Ministério Público para que promova a execução no juízo de execução penal. O procedimento de fiscalização do cumprimento do acordo é jurisdicional, conforme prevê o § 6º, do art. 28-A do CPP. Em caso de descumprimento de alguma cláusula, o Ministério Público deverá requerer as providências legais, inclusive a rescisão.

Por fim, cabe assentar que, caso não haja oferecimento de acordo por parte do Ministério Público, poderá o investigado requerer a remessa dos autos ao órgão superior do Ministério Público, nos termos do art. 28, §14, do Código de Processo Penal. O que a doutrina entende ser vedado, todavia, é a celebração de acordo diretamente pelo juiz, em substituição ao Ministério Público, o que, a todo sentir, não configura uma negociação. Caso não haja acordo, por conseguinte, o processo penal deve seguir o seu rito tradicional.

As condições previstas pelo ANPP são distintas das sanções que podem ser negociadas na transação penal. A Lei 9.099/95 previu, em seu art. 76, caput, que o Ministério Público poderá “propor a aplicação imediata de pena restritiva de direitos ou multas, a ser especificada na proposta”<sup>126</sup>.

O art. 28-A do Código de Processo Penal estabelece que, além da pena restritiva de direitos, o Ministério Público poderá negociar com o investigado outras condições, como a de reparar o dano e restituir coisa à vítima, renunciar voluntariamente a bens e direitos indicados pelo Ministério Público como instrumentos, produtos e proveito do crime ou cumprir outra condição indicada pelo órgão acusatório, desde que proporcional e compatível com a infração penal aplicada.

Quanto aos limites à propositura do ANPP, o art. 28-A estabelece que não é qualquer infração penal que poderá ser objeto da ANPP, mas apenas aquelas praticadas sem violência

---

<sup>125</sup> BRASIL. **Presidência da República**. Decreto-Lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940. Código Penal. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 31 dez. 1940. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto-lei/del2848compilado.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del2848compilado.htm). Acesso em: 31 mar. 2024. Art. 116, IV. “Antes de passar em julgado a sentença final, a prescrição não corre: enquanto não cumprido ou não rescindido o acordo de não persecução penal.” Redação dada pela Lei nº 13.964, de 2019.

<sup>126</sup> BRASIL. Lei nº 9.099, de 26 de setembro de 1995. Dispõe sobre os Juizados Especiais Cíveis e Criminais. Art. 76. “Havendo representação ou tratando-se de crime de ação penal pública incondicionada, não sendo caso de arquivamento, o Ministério Público poderá propor a aplicação imediata de pena restritiva de direitos ou multas, a ser especificada na proposta”.

ou grave ameaça e com pena mínima inferior a 4 (quatro) anos, além de ser vedado para os casos de infrações praticadas no contexto de violência doméstica ou familiar, ou praticados contra mulher por razões da condição do sexo feminino, em desfavor do agressor.

Outro requisito negativo para a celebração do acordo é o de que não é possível o seu oferecimento em benefício de pessoa investigada por crime de natureza racial, nos termos do que estabelecido pela Segunda Turma do Supremo Tribunal Federal, ao julgar o HC 222.599/SC<sup>127</sup>.

Ademais, o investigado deve ostentar certas qualidades pessoais específicas para estar habilitado a realizar o referido negócio jurídico, como não ser reincidente nem apresentar indícios de que faz da criminalidade uma conduta habitual, reiterada ou profissional. Além disso, o agente não deve ter sido beneficiado nos últimos cinco anos anteriores ao cometimento da infração por acordo de não persecução penal, transação penal ou suspensão condicional do processo.

Outro ponto importante diz respeito à hipótese de alteração do crime imputado ou da aplicação de minorante em fase posterior ao oferecimento da denúncia, durante o processo. Nesses casos, o Superior Tribunal de Justiça entende pela aplicação analógica da Súmula n° 337 do STJ<sup>128</sup> que trata sobre a suspensão condicional do processo, ao ANPP. Assim, nesses casos em que houver a desclassificação do delito, uma vez preenchidos os requisitos legais exigidos para o acordo de não persecução penal, torna-se cabível o instituto negocial<sup>129</sup>.

Verificada a viabilidade do acordo de não persecução penal, o Ministério Público e a parte negociarão o acordo com condições claras e específicas para que o investigado o cumpra na hipótese de sua aceitação e competente homologação judicial. As condições constituem equivalentes funcionais da pena, como elucida o Enunciado 25 do Conselho Nacional de Procuradores-Gerais dos Ministérios Públicos dos Estados e da União (CNPGE) e do Grupo Nacional de Coordenadores de Centro de Apoio Criminal (GNCCRIM): “O acordo de não persecução penal não impõe penas, mas somente estabelece direitos e obrigações de natureza negocial e as medidas acordadas voluntariamente pelas partes não produzirão quaisquer efeitos daí decorrentes, incluindo a reincidência”<sup>130</sup>.

---

<sup>127</sup>BRASIL. Supremo Tribunal Federal. RHC 222.599. Relator: Min. Edson Fachin. Julgamento: 7 fev. 2023.

<sup>128</sup>BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Súmula n° 337: “É cabível a suspensão condicional do processo na desclassificação do crime e na procedência parcial da pretensão punitiva”.

<sup>129</sup>BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. 5ª Turma. AgRg no REsp 2.016.905-SP, Rel. Min. Messod Azulay Neto. Julgado em 7 de mar. 2023.

<sup>130</sup>BRASIL, Conselho Nacional de Procuradores-Gerais dos Ministérios Públicos dos Estados e da União (CNPGE); Grupo Nacional de Coordenadores de Centro de Apoio Criminal (GNCCRIM). ENUNCIADOS INTERPRETATIVOS DA LEI ANTICRIME (Lei n° 13.964/2019). Disponível em

A formalização do acordo pressupõe que o investigado tenha confessado, formal e circunstancialmente, a prática de infração penal e que o acordo seja necessário e suficiente para a reprovação e prevenção do crime, mediante condições consensualmente firmadas. Com efeito, diferentemente dos institutos precursores de justiça penal negociada no Brasil, o ANPP exige confissão formal e circunstancial do investigado para a sua celebração, pressuposto esse que tem ensejado amplo debate no meio jurídico, seja sobre a sua constitucionalidade, seja sobre a sua utilidade processual.

Nesse cenário, parte da doutrina questiona a constitucionalidade do referido requisito subjetivo, em razão de possível ofensa aos princípios da não culpabilidade e do direito ao silêncio, previstos no art. 5º, incisos LVII e LXIII, da Constituição Federal<sup>131</sup>.

O princípio da presunção de inocência – ou de não culpabilidade – pode ser definido como o direito de não ser declarado culpado senão após o término do devido processo legal, durante o qual o acusado tenha se utilizado de todos os meios de prova pertinentes para a sua defesa (ampla defesa) e para a destruição da credibilidade das provas apresentadas pela acusação (contraditório)<sup>132</sup>. Encontra-se previsto expressamente na Carta Magna e é considerado princípio informador de todo o sistema processual penal, cuja observância deve ser assegurada em um contexto de Estado Democrático que preze pela proteção da dignidade da pessoa humana<sup>133</sup>.

Já o princípio da não autoincriminação, o qual assegura aos acusados o direito de não produzir, nem ser obrigado a produzir, provas contra si mesmo, previsto expressamente na Constituição Federal, bem como no Pacto Internacional dos Direitos Civis e Políticos (art. 14.3, “g”), e na Convenção Americana sobre Direitos Humanos (art. 8º, § 2º, “g”)<sup>134</sup>, ambos

---

[https://www.cnpq.org.br/imagens/arquivos/gndh/documentos/enunciados/GNCCRIM\\_Enunciados.pdf](https://www.cnpq.org.br/imagens/arquivos/gndh/documentos/enunciados/GNCCRIM_Enunciados.pdf) . Acesso em 16 de out. 2023.

<sup>131</sup>BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Art. 5º. "LVII - ninguém será considerado culpado até o trânsito em julgado de sentença penal condenatória. LXIII - o preso será informado de seus direitos, entre os quais o de permanecer calado, sendo-lhe assegurada a assistência da família e de advogado."

<sup>132</sup>LIMA, Renato Brasileiro de. **Manual de processo penal: volume único**. 8. ed. rev., ampl. e atual. – Salvador: Ed. Juspodivm, 2020. p. 47.

<sup>133</sup> “A presunção de inocência, um dos mais importantes corolários do *due process of law*, para além de seu conteúdo estrito, deve ser considerada princípio informador de todo o sistema processual penal, constituindo-se, ainda, como princípio político cuja observância irrestrita deve ser assegurada em qualquer sistema democrático que tenha como preceitos fundamentais a proteção da liberdade e da dignidade humana”. NARDELLI, Marcella Alves Mascarenhas. **Presunção de inocência, standards de prova e racionalidade das decisões sobre os fatos no processo penal**. In: SANTORO, Antonio Eduardo Ramires; MALAN, Diogo Rudge; MADURO, Flávio Mirza. Orgs. 1 reimp. Crise no processo penal contemporâneo: escritos em homenagem aos 30 anos da Constituição de 1988. Belo Horizonte: D’Plácido, 2022. p. 292

<sup>134</sup>ONU. Pacto Internacional sobre Direitos Civis e Políticos. Art. 14, § 3, alínea “g”: “Qualquer pessoa acusada de uma infração penal terá direito, em plena igualdade, pelo menos às seguintes garantias: g. A não ser forçada a testemunhar contra si própria ou a confessar-se culpada.”. OEA. Convenção Americana sobre Direitos Humanos. Art. 8º, § 2, alínea “g”: “Toda pessoa acusada de delito tem direito a que se presuma sua inocência enquanto não

recepcionados pelo ordenamento, constitui, em síntese, na proibição de uso de qualquer medida de coerção ou intimidação ao investigado (ou acusado) em processo de caráter sancionatório para obtenção de uma confissão ou para que colabore em atos que possam ocasionar sua condenação<sup>135</sup>.

Parte da doutrina entende que a necessidade de confissão formal e circunstanciada do crime como requisito para a celebração do ANPP mitiga referidos princípios, uma vez que o direito de não produzir provas contra si poderia ser prejudicado com a promessa de uma premiação – realização do acordo – para quem o fizer e, *contrariu sensu*, um agravamento na situação de quem não o fizer<sup>136</sup>. O referido benefício da confissão acabaria por esvaziar o desdobramento necessário do direito de não produzir provas contra si mesmo, consistente no fato de que seu exercício não gere qualquer prejuízo ou consequência prejudicial ao investigado.

Ademais, sustenta-se que, uma vez que o acordo de não persecução penal constitui efetivo benefício ao investigado, ao exercer seu direito ao silêncio ou de não se autoincriminar, o imputado acaba por ser prejudicado, ante a impossibilidade de celebrar o acordo, o que lhe impõe uma situação jurídica desfavorável em razão do usufruto de garantia fundamental.

Em crítica à utilização da confissão no âmbito do acordo de não persecução penal, Aury Lopes Jr. defende que sua utilização coloca a confissão no centro da questão probatória e confere uma valorização artificial desse meio de prova. Na medida em que a confissão se dá em um ambiente sem ampla defesa e hostil aos direitos e às garantias fundamentais do indivíduo, acaba por aproximar os mecanismos penais negociais da estrutura inquisitória<sup>137</sup>.

Em verdade, a sanção penal perde qualquer conexão com os princípios que tradicionalmente justificam sua imposição e deixa de cumprir suas funções essenciais. Assim,

---

se comprove legalmente sua culpa. Durante o processo, toda pessoa tem direito, em plena igualdade, às seguintes garantias mínimas: direito de não ser obrigada a depor contra si mesma, nem a confessar-se culpada”.

<sup>135</sup> LIMA, Renato Brasileiro de. **Manual de processo penal: volume único**. 8. ed. rev., ampl. e atual. – Salvador: Ed. JusPodivm, 2020. p. 71.

<sup>136</sup> O autor realizou pesquisas empíricas nos Juizados Especiais Criminais brasileiros e concluiu que “as violações acarretadas pela expansão dos espaços de consenso no processo penal restam agravadas diante das circunstâncias características do campo jurídico-penal brasileiro, fundamentalmente pautado por seletividades e desigualdades na concretização do poder punitivo estatal”. VASCONCELLOS, Vinícius Gomes de. **Barganha e Justiça Criminal Negocial: análise das tendências de expansão dos espaços de consenso no Processo Penal brasileiro**. 2. ed. e reimp. Belo Horizonte, São Paulo: Editora D`Plácido, 2018. p. 164.

<sup>137</sup> Nesse sentido: “A cultura inquisitória aplaude o ressurgimento da confissão como a ‘rainha das provas’, demonstrando o primeiro erro do recém implantado acordo de não persecução penal. Para piorar, a negociação – na sua essência – é obstáculo à instrução, ou seja, na perspectiva utilitarista-eficientista na qual se insere, a negociação deve ser prévia à instrução criminal exatamente para se evitar a parte mais cara e morosa do processo penal”. LOPES JR., Aury. **A crise existencial da Justiça Negocial e o que (não) aprendemos com o JECRIM**. In: Boletim IBCCRIM, Ano 29, nº 344, julho de 2021, p. 04-05.

a pena deixa de ser uma consequência natural do delito e passa a decorrer de um mero resultado da negociação, desprovida de qualquer ancoragem nos fundamentos históricos que a sustentam<sup>138</sup>.

Entre os que defendem a existência do requisito da confissão no bojo do acordo de não persecução penal, Rodrigo Cabral pontua que a confissão, nesses casos, desempenha um papel de garantia do Ministério Público de que o acordo está sendo realizado com o real autor da conduta, de forma que não se estaria a praticar uma injustiça em desfavor de um inocente. Ademais, haveria uma espécie de persuasão ao cumprimento do pacto, uma vez que traria ao celebrante a percepção de que o descumprimento implicará consequências concretas<sup>139</sup>.

Um grande problema decorrente dessa posição reside na defesa da utilização da confissão para o preenchimento de lacunas probatórias ou como meio para buscar novos elementos probatórios. Nesse ponto, Vinícius Vasconcellos e Dimas Fagundes Reis apontam que, em respeito aos preceitos de Direito Penal democrático, “não se pode, em nenhuma hipótese, afirmar que o ANPP, ao estabelecer uma obrigatoriedade de confissão circunstanciada, tenha por finalidade a busca dessa confissão como prova ao processo”<sup>140</sup>.

Isso porque um requisito objetivo para celebração do ANPP consiste em que o fato não caracterize hipótese de arquivamento do inquérito policial, ou seja, pressupõe-se a presença de todas as condições para a propositura da ação penal, especialmente a justa causa. Essa consolidação deve se dar independentemente da existência de confissão do investigado, já que esta não tem o condão de sustentar, isoladamente, qualquer acusação ou condenação. Desse modo, a assunção de culpa pelo investigado não se presta a auxiliar a formação da convicção ministerial, mas somente de avaliar ou confirmar suas conclusões.

Dessa forma, a confissão não pode ser utilizada para preencher lacunas investigatórias, visto que o Ministério Público só poderá recorrer ao acordo de não persecução penal caso já tenha uma investigação concluída e bem fundamentada, sob pena de o acordo substituir a investigação. Entender a confissão como ferramenta para cooperar na investigação e

---

<sup>138</sup> *Ibidem*, p. 05.

<sup>139</sup> CABRAL, Rodrigo Leite Ferreira. **Manual do acordo de não persecução penal - à luz da Lei 13.964/2019 (Pacote Anticrime)**. Salvador: JusPodivm, 2020. p. 125.

<sup>140</sup> “Como exposto, a finalidade do acordo não é probatória, não se busca a confissão do imputado, mas ela é um requisito ao consenso exatamente para viabilizar o controle judicial sobre o mecanismo negocial”. VASCONCELLOS, Vinicius Gomes de; REIS, Dimas Antônio Gonçalves Fagundes. **Limites à utilização da confissão do imputado realizada como requisito ao acordo de não persecução penal**. Revista de Estudos Criminais, Porto Alegre, v. 20, n. 80, 2021. p. 268.

complementar inquéritos policiais colocar-se-ia na contramão da celeridade processual, além de gerar uma perigosa hipervalorização da manifestação do investigado<sup>141</sup>.

Nessa esteira, Leonardo Schmitt de Bem defende que, “na prática, no entanto, é possível dizer que a atuação ministerial é, no mínimo, impaciente (em muitos casos) pois não há muita preocupação com as demais provas”<sup>142</sup>, incentivando-se a realização do acordo, com a consequente confissão na própria audiência de custódia. Para o autor, esse imediatismo enseja elevado risco de realização de acordos com investigados inocentes ou que tenham praticado crime menos grave ou, ainda, que estejam obrigados por causas de justificação, mas que confessem para evitar o risco de uma condenação criminal.

Ademais, há que se fazer uma distinção entre os institutos da colaboração premiada e do acordo de não persecução penal com relação à produção probatória. Isso porque, enquanto a colaboração objetiva precipuamente à produção de provas, o ANPP possui como finalidade solucionar abreviadamente a controvérsia penal, com a dispensa do processo judicial, sem intuito probatório.

A essencialidade do requisito da confissão no acordo de colaboração premiada justifica-se por ser um instituto com um objetivo que perpassa a afetação de terceiros, de forma que a confissão se preste a incriminar partícipes e auxiliar na produção probatória, enquanto “os limites estabelecidos pela ratio do acordo de não persecução penal dão conta de um instituto despenalizador cujos objetivos (políticos-criminais e de persecução estão adstritos às partes que celebram o acordo”<sup>143</sup>. Assim, a utilização da confissão, em ambos os institutos, não pode ser simplesmente igualada.

As autoras defendem a alternativa de recepcionar-se o silêncio do acusado, tal como ocorre na transação penal, interpretado, em último caso, como confissão tácita ou como *nolo contendere*, de forma que o acusado não admite sua culpabilidade, mas concorda em

---

<sup>141</sup>Sobre a necessidade de um juiz da garantia no caso, aduzem os autores que “Por outras palavras: em virtude de o modelo tradicional, em que as garantias são desenvolvidas no devido processo legal, ter cedido espaço a um novo sistema negocial após a fase preliminar, que prevê, dentre outros requisitos, a confissão formal e circunstanciada da prática de infração penal, com a possibilidade de imposição da pena, no outro prato da balança, adveio o juiz das garantias para controlar a legalidade dessa investigação que embasará o acordo, com a responsabilidade de zelar pela tutela dos direitos do investigado”. POZZEBON, Fabrício Dreyer de Ávila; GONZATTI, Ana Paula. **Juiz das Garantias e acordo de não persecução penal: uma relação em prol da legalidade da investigação e da tutela dos direitos individuais**. Revista da AJURIS – Porto Alegre, v. 49, n. 153, Dezembro, 2022. p. 194.

<sup>142</sup> BEM, Leonardo Schmitt de. **Os requisitos do acordo de não persecução penal**. In: BEM, Leonardo Schmitt de; MARTINELLI, João Paulo. Orgs. Acordo de não persecução penal. 3ª ed. Belo Horizonte, São Paulo: D’Plácido, 2022. p. 298-299.

<sup>143</sup> MOURA, Maria Thereza Rocha de Assis; SAAD, Marta. **Acordo de não persecução penal: desafios já diagnosticados da reforma trazida pela Lei 13.964/2019**. In: Daniel de Resende Salgado, Ronaldo Pinheiro de Queiroz e Luís Felipe Schneider Kircher. (Org.). Justiça Consensual: Acordos Penais, Cíveis e Administrativo. 1ª. ed. São Paulo: Juspodivm, 2021, v. 1, p. 397-418.

renunciar ao processo penal. Desse modo, não haveria a necessidade de se exigir a obrigatoriedade da confissão circunstanciada.

Nesse cenário, enquanto o presente trabalho estava sob processo de escrita, tramita no Congresso Nacional o Projeto de Lei nº 3.673/2021<sup>144</sup> para alterar as regras do acordo de não persecução penal a fim de dispensar a confissão do investigado para a celebração do acordo. Para o relator do projeto, o então senador Wellington Fagundes, a exigência da confissão viola o direito constitucional do acusado de não se autoincriminar<sup>145</sup>.

Em síntese, o presente capítulo dedica-se a reconhecer as premissas teóricas que fundamentam o acordo de não persecução penal e a expansão da autocomposição no Direito Penal. Tal expansão, como era de se esperar, foi devidamente acolhida pelo Direito Penal Eleitoral, que incorporou o instituto, embora com algumas ressalvas. Não se pode desconsiderar o vasto espaço para a aplicabilidade de institutos consensuais nos crimes eleitorais, o que evidencia a relevância do estudo deste tema.

Com a promulgação do ANPP, o Direito Administrativo Sancionador também experimentou significativas mudanças legislativas. Tradicionalmente, essa seara do direito apresentava certa resistência à adoção de métodos consensuais para a resolução de conflitos, considerando-se, por vezes, que a indisponibilidade do interesse público inviabilizaria a consensualidade. Todavia, a entrada em vigor do ANPP, somada a outros avanços normativos — que serão oportunamente analisados no capítulo seguinte — e a fundamentos de ordem principiológica, passou a influenciar de forma expressiva o Direito Administrativo.

A Lei 13.964/2019, ao instituir o ANPP no ordenamento jurídico, foi igualmente responsável por suprimir a vedação do art. 17, §1º, da Lei nº 8.429/92, e a admitir a consensualidade no âmbito da improbidade administrativa por meio do acordo de não persecução cível (ANPC). No próximo tópico, serão delineadas as bases principiológicas e normativas que culminaram na aprovação da Lei que instituiu o ANPC, ampliando o escopo da consensualidade nas interações entre o Estado e os particulares, e oferecendo ao Direito Administrativo alternativas para além da atuação sancionatória imperativa.

### **2.3. A EXPANSÃO DA CONSENSUALIDADE NO DIREITO ADMINISTRATIVO**

---

<sup>144</sup> BRASIL. Projeto de Lei nº 3.673, de 2021. Altera o art. 28-A do Decreto-Lei nº 3.689, de 3 de outubro de 1941 (Código de Processo Penal), para aperfeiçoar o instituto do acordo de não persecução penal. 2021.

<sup>145</sup> Disponível em <<https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2024/06/18/vai-a-ccj-dispensa-de-confissao-para-acordo-de-nao-persecucao-penal>>.

A consensualidade administrativa<sup>146</sup>, inserida no Direito Administrativo contemporâneo, depende de uma atuação menos autoritária e mais colaborativa por parte do Estado. Diferentemente do modelo tradicional<sup>147</sup>, pautado na unilateralidade e na imposição de decisões, a consensualidade promove o diálogo entre a Administração Pública e os administrados, buscando soluções negociadas dentro dos limites do interesse público.

No Brasil, o debate sobre a democracia substantiva, que ganhou relevo com a redemocratização promovida pela Constituição Federal de 1988 e a cidadania participativa por ela incentivada, é o principal arcabouço teórico do tema da consensualidade no Direito Administrativo<sup>148</sup>. É a democracia substantiva que consagra o estágio de maior participação dos cidadãos nas políticas públicas e nas tomadas de decisões administrativas, ou seja, promove o diálogo entre a administração e os administrados.

Em sentido amplo, a consensualidade envolve contratos administrativos, ajustes de conduta, acordos de leniência, mediação administrativa e outros instrumentos negociais que viabilizam a concretização de políticas públicas e a resolução de conflitos sem necessidade de intervenção judicial. Esse paradigma reflete o “primado da concertação sobre a imposição nas relações de poder entre a sociedade e o Estado”<sup>149</sup>, promovendo um equilíbrio entre prerrogativas públicas e autonomia dos particulares.

---

<sup>146</sup>A evolução da consensualidade no contexto da Administração é apresentada em FORNI, João Paulo Gualberto. **A consensualidade no TCU: fundamentos teóricos, enquadramento jurídico, oportunidades de aperfeiçoamento e riscos associados**. Monografia submetida ao Prêmio Ministro Guilherme Palmeira, Brasília: Tribunal de Contas da União, 2024, p. 9-15.

<sup>147</sup> Sobre a atuação administrativa tradicional, Juliana Bonacorsi de Palma leciona que “Apesar do reconhecimento doutrinário de especificidades materiais ou jurídicas envolvendo cada atividade administrativa, a solução quase sempre apresentada remonta a um esquema genérico, o meio primeiro de atuação administrativa. Tal esquema genérico seria a própria atuação administrativa autoritária, concebida como a tradicional forma de desenvolvimento das atividades por meio de atos administrativos unilaterais e imperativos”. PALMA, Juliana Bonacorsi de. **Atuação administrativa consensual: estudo dos acordos substitutivos no processo administrativo sancionador**. 2010. Dissertação (Mestrado em Direito do Estado) - Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2010, p. 56.

<sup>148</sup> Di Pietro explica que “Nesta terceira fase da evolução da Administração Pública, a participação do particular já não se dá mais nem por delegação do poder público, nem por simples colaboração em uma atividade paralela. Ela se dá mediante a atuação do particular diretamente na gestão e no controle da Administração Pública. É nesse sentido que a participação popular é uma característica essencial do Estado de Direito Democrático, porque ela aproxima mais o particular da Administração, diminuindo ainda mais as barreiras entre o Estado e a sociedade”. DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Participação Popular na Administração Pública**. Revista de Direito Administrativo, 1993, p. 26–39.

<sup>149</sup> MOREIRA NETO, Diogo Figueiredo. **Novas tendências da Democracia: consenso e Direito Público na virada do século - o caso brasileiro**. Revista Brasileira de Direito Público, Belo Horizonte, v. 1, n. 3, out. 2003. p.38. A conceituação proposta por Patrícia Baptista também define a consensualidade como a prevalência de relações administrativas pactuadas em detrimento da atuação impositiva da Administração Pública, conforme se observa na seguinte passagem: “consenso quer dizer acordo, concordância de opiniões, harmonização. Por Administração consensual, assim, entende-se aquela que vai pautar a sua atuação na busca do consenso e da harmonia com a sociedade, como alternativa às imposições unilaterais que marcavam o Direito Administrativo clássico”. BAPTISTA, Patrícia. **Transformações do Direito Administrativo**. Imprensa: Rio de Janeiro, Lumen Juris, 2018, p. 272.

Especificamente no contexto da resolução de conflitos administrativos, a consensualidade permite que as partes cheguem a um acordo sem recorrer ao Judiciário, seja no âmbito de processos sancionadores, seja em disputas entre particulares intermediadas pelo Poder Público.

Todavia, a internalização da lógica consensual na administração pública não é um processo simples, pois exige a revisão de certos dogmas do Direito Administrativo<sup>150</sup>. O cerne do debate reside na possibilidade de a Administração Pública firmar acordos com o administrado em substituição à atuação imperativa e sancionatória. Nesse contexto, o princípio da indisponibilidade do interesse público ocupa posição central na análise da consensualização do Direito Administrativo<sup>151</sup>.

Com efeito, surge a questão central deste tópico: como garantir que a atuação administrativa, mesmo em um modelo consensual, continue a preservar o interesse público de maneira legítima e eficaz? Para responder a essa questão, é necessário entender que a consensualidade na Administração Pública não significa a substituição da autoridade estatal, mas, sim, uma adaptação às novas demandas da sociedade, em que o diálogo e a cooperação entre o Poder Público e os particulares se tornam ferramentas essenciais para a proteção do interesse público.

Dessa forma, este tópico tem por objetivo examinar a viabilidade de uma Administração Pública consensual e os impactos da incidência do princípio da indisponibilidade do interesse público nessas relações. Busca-se, por conseguinte, demonstrar não apenas que o interesse público pode ser plenamente resguardado por meio de pactos firmados entre a Administração e particulares, mas também de que maneira tais acordos devem ser estruturados para garantir sua validade à luz desse princípio. Além disso, argumenta-se que, em certas circunstâncias, a própria consensualidade se revela o meio mais eficaz para a proteção do interesse público.

---

<sup>150</sup> “Outra dificuldade para a implantação dos novos paradigmas da administração pública pós-moderna - notadamente da consensualidade na relação jurídica da administração pública com o particular submetida à apreciação do Poder Judiciário - é a resistência natural à mudança, decorrente de uma herança cultural. Talvez seja ainda um reflexo da forte influência da colonização, quando o público do Estado se sobrepunha ao particular, conjugado com resquícios de um regime totalitário que imperou por mais de 20 anos no país: nos últimos 80 anos, somente quatro presidentes eleitos terminaram seu mandato”. BRANDÃO, Marcella Araújo da Nova. **A consensualidade e a administração pública em juízo**. Dissertação (mestrado) — Mestrado Profissional em Poder Judiciário, Fundação Getulio Vargas, Rio de Janeiro, 2009, p. 62.

<sup>151</sup> “nos textos que versam sobre a consensualidade é comum verificar um item destinado à análise do princípio da indisponibilidade, quando não o artigo inteiro se volta ao estudo do referido princípio à luz da consensualidade”. PALMA, Juliana Bonacorsi de. **Sanção e acordo na administração pública**. São Paulo: Malheiros, 2015, p. 174-175.

## 2.4. A COMPATIBILIDADE DA CONSENSUALIDADE NA ADMINISTRAÇÃO COM A PROTEÇÃO DO INTERESSE PÚBLICO

A discussão sobre a prevalência do interesse público sobre o privado é antiga e permanece sendo um dos temas de destaque do Direito Administrativo contemporâneo. A relação autoridade-liberdade, considerada a dicotomia fundamental do Direito Público, remonta ao surgimento do Estado Moderno, com a concentração do poder na figura do Estado.<sup>152</sup>

No âmbito do Direito Administrativo brasileiro, Celso Antônio Bandeira de Mello formulou, ainda na década de 1960, uma interpretação dessa dualidade com base na noção de interesse público, que fundamenta tanto os poderes especiais concedidos ao Estado quanto os limites normativos que lhe são impostos<sup>153</sup>. De acordo com essa construção doutrinária, a disciplina jurídica da Administração se assenta sobre dois princípios fundamentais: a supremacia do interesse público sobre o privado e a indisponibilidade dos interesses públicos<sup>154</sup>.

O primeiro princípio legitima a concessão de prerrogativas ao Estado, permitindo-lhe agir em prol do interesse coletivo. De fato, apesar da diversidade de fatores de legitimação das prerrogativas públicas, o princípio da supremacia do interesse público sobre o interesse

---

<sup>152</sup>Nesse sentido, BINENBOJM, Gustavo. **Como nasceu o direito administrativo? De antes da Revolução Francesa aos dias atuais**. In: SUNDFELD, Carlos Ari et al. Curso de direito administrativo em ação: casos e leituras para debate. São Paulo: Editora JusPodivm, 2024, p. 49-51.

<sup>153</sup>“Todo o sistema de Direito Administrativo, a nosso ver, se constrói sobre os mencionados princípios da supremacia do interesse público sobre o particular e indisponibilidade do interesse público pela Administração. Em verdade, como bem o disse Garrido Falla, o Direito Administrativo se erige sobre o binômio ‘prerrogativas da Administração - direitos dos administrados’. É o entrosamento destes dois termos que lhe delinea a fisionomia. Sua compostura, pois, irá variar de um para outro sistema jurídico positivo, retratando uma feição mais autoritária ou, opostamente, um caráter mais obsequioso aos valores democráticos. São os elementos deste binômio que, ao nosso ver, se encontram expressados, respectivamente, no que denominamos ‘supremacia do interesse público’ e ‘indisponibilidade dos interesses públicos pela Administração’”. MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de direito administrativo**. 32. ed. São Paulo: Malheiros, 2015, p.57.

<sup>154</sup>“Como bem é demonstrado no decorrer da obra, Celso Antônio Bandeira de Mello, ao elaborar tal inteligência nos fins da década de 1960, sustentou que o conjunto normativo que rege a disciplina jurídica em apreço pode ser explicado com lastro em dois princípios: supremacia do interesse público sobre o privado e indisponibilidade dos interesses públicos. O primeiro deles consistiria no supedâneo jurídico que legitimaria a criação jurídica de benefícios e prerrogativas ao Estado, com o escopo de lhe permitir a busca dos interesses da sociedade. Mas, como bem ressalta o Professor Celso Antônio, ele não pode ser compreendido isoladamente: deve ser lido de forma concomitante com a sua contraface — o princípio da indisponibilidade do interesse público, do qual emanam as restrições especiais que o sistema normativo faz recair sobre o Poder Público, justamente com o escopo de impedir o desvio no exercício das prerrogativas. Em razão da vasta acolhida desse raciocínio pela doutrina do Direito Público, a aplicação prática do princípio da supremacia do interesse público sobre o privado passou a se tornar cada vez mais frequente no seio da Administração Pública, experimentando, no entanto, distorções em sua efetivação, talvez pela inconsistência objetiva da noção de interesse público”. HACHEM, Daniel Wunder. **Princípio constitucional da supremacia do interesse público**. Belo Horizonte: Fórum, 2011, p. 22.

privado consiste no maior deles<sup>155</sup>. No entanto, conforme adverte Celso Antônio Bandeira de Mello, sua interpretação não pode ser isolada, devendo ser sempre contraposta ao princípio da indisponibilidade do interesse público, do qual derivam as restrições jurídicas impostas à Administração para coibir eventuais desvios na utilização dessas prerrogativas<sup>156</sup>.

Todavia, Celso Antônio Bandeira de Mello, autor da referida teoria amplamente difundida sobre o interesse público no Direito Administrativo brasileiro, reconhece em sua obra que a contraposição entre interesse público e interesse individual é quase instintiva quando se reflete sobre o tema<sup>157</sup>.

A interpretação do princípio da supremacia do interesse público como um critério metodológico de prevalência desse interesse, partindo da premissa de uma dualidade entre o público e o privado, e considerando a supremacia e a indisponibilidade do interesse público como diretrizes interpretativas<sup>158</sup>, deu origem a uma ampla reação doutrinária em sentido contrário, levando, inclusive, à negação da própria existência desses princípios<sup>159</sup>.

---

<sup>155</sup> “[o] princípio da supremacia do interesse público relaciona-se com a noção de *puissance publique* (potestade pública), e fundamenta-se nas próprias idéias iniciais da entidade ‘Estado’, em que os membros de certa coletividade, como dizia Hobbes em sua obra, *Leviatã*, abdicam de parte de sua liberdade integral em favor de um comando disciplinador para a vida nessa mesma comunidade, que tomará medidas para sua defesa, segurança e progresso”. ARAÚJO, Edmir Netto de. **Curso de Direito Administrativo**. 3ª ed. São Paulo, Saraiva, 2007, p. 49.

<sup>156</sup> “A indisponibilidade dos interesses públicos significa que, sendo interesses qualificados como próprios da coletividade - internos ao setor público-, não se encontram à livre disposição de quem quer que seja, por inapropriáveis. O próprio órgão administrativo que os representa não tem disponibilidade sobre eles, no sentido de que lhe incumbe apenas curá-los - o que é também um dever - na estrita conformidade do que dispuser a *intentio legis*. [...] Em suma, o necessário - parece-nos - é encarecer que na administração os bens e os interesses não se acham entregues à livre disposição da vontade do administrador. Antes, para este, coloca-se a obrigação, o dever de curá-los nos termos da finalidade a que estão adstritos. É a ordem legal que dispõe sobre ela.” MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de direito administrativo**. 32. ed. São Paulo: Malheiros, 2015, p. 76-77.

<sup>157</sup> Ocorre, nesse ponto, “um falso antagonismo entre o interesse das partes e o interesse do todo, propiciando-se a errônea suposição de que se trata de um interesse a se stante, autônomo, desvinculado dos interesses de cada uma das partes que compõem o todo.” MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de direito administrativo**. 32. ed. São Paulo: Malheiros, 2015. p. 59-60.

<sup>158</sup> Assim dispõe Meirelles: “dessa desigualdade originária entre a Administração e os particulares resultam inegáveis privilégios e prerrogativas para o Poder Público sobre os cidadãos, dada a prevalência dos interesses coletivos sobre os individuais. Sempre que entrarem em conflito o direito do indivíduo e o interesse da comunidade, há de prevalecer este, uma vez que o objetivo primacial da Administração é o bem comum. As leis administrativistas visam, geralmente, a assegurar essa supremacia do Poder Público sobre os indivíduos, enquanto necessária à consecução dos fins da Administração”. MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro**. 24ª ed. São Paulo: Malheiros, 2018, p. 44.

<sup>159</sup> Em uma crítica a esse entendimento, Emerson Gabardo aponta que “Ao contrário da aparência ditada pela mentalidade pós-moderna, que recusa a possibilidade de ser delimitado o interesse público, não é uma tarefa inglória a busca por sua identificação jurídico-política (e até mesmo ética). Definir interesse público não é mais difícil que conceituar ‘justiça’, ‘eficiência’ ou mesmo ‘moralidade’; aliás, a este último princípio constitucional tem-se conferido elevada importância e aplicabilidade jurídica. E nem por isso costuma-se recusar o caráter ético-jurídico condicionante destas noções. Sendo assim, o caráter abstrato não pode ser tomado como óbice para sua condição de princípio; mas esta é uma crítica recorrente”. GABARDO, Emerson. O princípio da supremacia do interesse público sobre o interesse privado como fundamento do Direito

Nesse sentido, Humberto Ávila, em 1988, analisou criticamente o princípio da supremacia do interesse público sobre o particular. O autor defende que há fundamentos normativos para negar o qualificativo de princípio à supremacia do interesse público uma vez que a Constituição brasileira estabelece, por meio de princípios fundamentais, dos direitos e garantias fundamentais, das garantias de procedimentos administrativos, a proteção dos indivíduos e de seus interesses privados estabelecidos à frente do interesse público<sup>160</sup>. Assim, uma relação de prevalência como a abrangida por esse princípio colide com a análise do Direito como sistema.

Com efeito, os princípios de proteção dos direitos individuais estão de tal forma incluídos nos próprios fins do Estado que não há uma prevalência de um sobre outro, mas uma relação de conexão estrutural. Dessa forma, para o autor, o nominado princípio não encontra fundamento de validade na Constituição brasileira, de forma que a aplicação do Direito Administrativo brasileiro não pode ser feita sobre o influxo de um princípio de prevalência como norma ou como postulado em favor do interesse público.

Pelo contrário, para o autor, a análise do Direito Administrativo desenvolvida sob o influxo da contraposição entre o Estado e o cidadão e entre o interesse público e o privado deve ceder frente a uma descrição do Direito Administrativo que incorpore as diversas relações, nas quais não há necessariamente uma relação de contraposição entre interesse privado e público<sup>161</sup>.

Assim, segundo sustenta o autor, o interesse público não pode ser visto ou descrito de forma separada dos interesses privados, que constituem uma parte do interesse público. Além disso, ele não pode ser descrito sem referência a uma situação concreta, de forma que, ao

---

Administrativo Social. **Revista de Investigações Constitucionais**, Curitiba, vol. 4, n. 2, p. 95-130, maio/ago. 2017, p.98.

<sup>160</sup> Conclui Humberto Ávila que: “O interesse privado e o interesse público estão de tal forma instituídos pela Constituição brasileira que não podem ser separadamente descritos na análise da atividade estatal e de seus fins. Elementos privados estão incluídos nos próprios fins do Estado (p. ex. preâmbulo e direitos fundamentais). Por isso afirma HÄBERLE, referindo-se à Lei Fundamental Alemã, muito menos insistente na proteção da esfera privada do que a brasileira: ‘Exagerando: o interesse privado é um ponto de vista que faz parte do conteúdo de bem comum da Constituição’. Em vez de uma relação de contradição entre os interesses privado e público há, em verdade, uma conexão estrutural”. ÁVILA, Humberto. **Repensando o “princípio da supremacia do interesse público sobre o particular”**. Revista Diálogo Jurídico, Salvador, v. 1, n. 7, p. 3, out. 2011, p. 11-12.

<sup>161</sup> “Num contexto de pluralidade de interesses públicos e de arrefecimento de uma compreensão do interesse público como monopólio do Estado, a organização administrativa piramidal, vinculada a uma lógica de comando desde o vértice, não é suficiente, em muitos casos, para assegurar uma atuação eficaz. A necessidade de um tráfego contínuo de informações, especialmente no âmbito de interesses transversais a várias instituições públicas e privadas, aponta para a substituição de atuações impositivas por decisões concertadas”. BITENCOURT NETO, Eurico. Transformações do Estado e a Administração Pública no Século XXI. **Revista de Investigações Constitucionais**, Curitiba, v. 4, n. 1, p. 207-225, jan./abr. 2017.

invés de um princípio abstrato de supremacia, há regras de prevalência variáveis aplicáveis a cada caso.

De forma semelhante, Floriano de Azevedo Marques Neto se opõe à existência de uma supremacia do interesse público *a priori* e destaca a importância do princípio da proporcionalidade e o da finalidade como condicionantes dos poderes exorbitantes da Administração<sup>162</sup>. Dessa forma, os poderes exorbitantes serão justificados quando decorrem da necessidade de concretização de uma finalidade de bem comum e que se dê nos estritos limites do necessário para tal fim.

Nesse sentido, parte da doutrina opta por abandonar a utilização da indisponibilidade do interesse público como um princípio, o que seria tido como um “conservadorismo dogmático”<sup>163</sup>. Para esses doutrinadores, o princípio da indisponibilidade “constitui fórmula vaga, com ausência de sentido preciso”<sup>164</sup>, além do que seria “tautológico afirmar que na atividade administrativa os bens e os interesses não estão à livre disposição dos agentes públicos”<sup>165</sup>.

Seguindo essa mesma linha de raciocínio e manifestando sua oposição ao princípio da indisponibilidade, Juliana Bonacorsi de Palma sustenta que restringir a celebração de acordos administrativos com base nesse princípio representa um descompasso. Segundo observa a autora, essa limitação se justifica, sobretudo, pela ausência de previsão normativa que define juridicamente o conceito do princípio ou que imponha à Administração Pública sua observância obrigatória<sup>166</sup>.

Gustavo Binenbojm, ao defender a possibilidade de celebração de acordos pela Administração Pública, afirma a incompatibilidade da supremacia do interesse público tradicional com o constitucionalismo democrático<sup>167</sup>. Para o autor, a indisponibilidade ou a

---

<sup>162</sup>MARQUES NETO, Floriano Peixoto de Azevedo. **Limites à abrangência e à intensidade da regulação estatal. Revista de Direito Público da Economia**. Belo Horizonte, v. 1, n. 1, jan. 2003. Disponível em: <<http://bdjur.stj.jus.br/dspace/handle/2011/29074>>, p.14.

<sup>163</sup> BRANDÃO, Marcella Araújo da Nova. **A consensualidade e a administração pública em juízo**. Dissertação (mestrado) — Mestrado Profissional em Poder Judiciário, Fundação Getúlio Vargas, Rio de Janeiro, 2009. p. 66.

<sup>164</sup>MEDAUAR, Odete. **Direito administrativo em evolução**. Brasília, Gazeta Jurídica, 2017, p. 378-379.

<sup>165</sup> *Ibidem*.

<sup>166</sup>“a indisponibilidade do interesse público não constitui óbice à celebração de acordos substitutivos de sanção porque também este princípio corresponde a uma construção teórica sem adequada metodologia de aplicação”. Juliana Bonacorsi de Palma. **Sanção e acordo na Administração Pública**, São Paulo: Malheiros: 2015. p. 278.

<sup>167</sup>Binenbojm entende que esse modelo é problemático, por três principais razões: a necessidade de proteger posições jurídicas individuais irredutíveis, ligadas ao conteúdo essencial dos direitos fundamentais; a primazia desses direitos, mesmo quando admitida a ponderação proporcional entre interesses coletivos e individuais e o entendimento de que, em determinadas situações, o conteúdo do interesse público pode englobar a preservação de interesses individuais, com vistas à tutela de objetivos da coletividade. BINENBOJM, Gustavo. **A consensualidade administrativa como técnica juridicamente adequada de gestão eficiente de interesses**

supremacia do interesse público não deve ser analisada de forma abstrata, pois, em muitos casos, a observância dos direitos individuais previstos em lei constitui o meio legítimo para a realização do próprio interesse público em um Estado de Direito<sup>168</sup>.

Na verdade, qualquer interpretação que promova uma definição abstrata do interesse coletivo como aquele declarado pelo Estado a prevalecer abstratamente em qualquer situação conflituosa envolvendo a Administração Pública é uma leitura do princípio da indisponibilidade do interesse público incompatível com a atuação administrativa consensual<sup>169</sup>, uma vez que impossibilita qualquer negociação com o particular para a celebração de acordos.

Essa visão explica a forte resistência que a consensualidade enfrentou no âmbito do Poder Público brasileiro. Como destaca Sundfeld<sup>170</sup>, prevalecia a concepção de que um pretense princípio geral da indisponibilidade do interesse público veda à Administração Pública qualquer forma de transação, ajuste ou negociação com os administrados.

No mesmo sentido, Onofre Alves Batista Júnior faz observação semelhante ao reconhecer que, sob uma perspectiva tradicional, as formas consensuais são frequentemente consideradas inadequadas para a atuação estatal, que historicamente se desenvolve por meio de mecanismos autoritários, sob o argumento de que os interesses públicos são indisponíveis<sup>171</sup>.

---

**sociais.** Revista Eletrônica da Procuradoria Geral do Estado do Rio de Janeiro (PGE RJ), Rio de Janeiro, v. 3 n. 3, set./dez.2020. p.2.

<sup>168</sup> Em uma crítica à posição do autor, que nega a existência do princípio da supremacia do interesse público, Emerson Gabardo aduz que: “Gustavo Binenbojm elabora a estranha afirmação de que “um princípio que se presta a afirmar que o que há de prevalecer sempre prevalecerá não é um princípio, mas uma tautologia”. Não é preciso se alongar na impropriedade formal da própria colocação, pois não resulta nada atípico que um princípio “afirme que seja aquilo que é”, pois ele é uma priori, um pressuposto. Imaginar a ocorrência de um princípio que seja condicional nos seus próprios termos é um inaceitável silogismo. Seria difícil afastar tais teorias deste problema. GABARDO, Emerson. O princípio da supremacia do interesse público sobre o interesse privado como fundamento do Direito Administrativo Social. **Revista de Investigações Constitucionais**, Curitiba, vol. 4, n. 2, p. 95-130, maio/ago. 2017, p.99.

<sup>169</sup> De maneira extremamente didática, Gabardo aponta a impropriedade formal da colação de que o princípio deveria ser condicional dos seus próprios termos: “em termos de conteúdo, é possível discordar da ideia de que exista uma supremacia (o que os autores também fazem), mas não há qualquer sentido em ser sugerido um equívoco lógico no fato de que o princípio se auto-afirma; ou seja, de que o princípio da supremacia do interesse público propõe que “algo que deve prevalecer deve sempre prevalecer”. Por certo que o princípio da legalidade ao afirmar que a lei deve ser cumprida, prescreve que ela deve ser cumprida sempre; o princípio da publicidade, ao afirmar que o ato administrativo deve ser público, propõe que ele deve ser público sempre. Isso, por princípio. O que não afasta a possibilidade (1) da existência de exceções legais estabelecidas pelo próprio sistema e (2) da potencial possibilidade da presença da cláusula hartiana “a menos que...”). Assim sendo, o fato do princípio estabelecer um pressuposto não indica que ele sempre será aplicado, pois o sistema não admite decisões com base em apenas um pressuposto”. *Ibidem*, p. 105.

<sup>170</sup>SUNDFELD, Carlos Ari. **Direito Administrativo: o novo olhar da LINDB**. Belo Horizonte: Fórum, 2022. p. 83

<sup>171</sup> BATISTA JÚNIOR, Onofre Alves. Transações administrativas: um contributo ao estudo do contrato administrativo como mecanismo de prevenção e terminação de litígios e como alternativa à atuação

A influência desse pensamento também se manifesta nas práticas administrativa e judicial, com o argumento de que a administração pública não pode admitir, de forma amigável, a procedência de uma demanda contra ela, justamente devido à aplicação do princípio da indisponibilidade do interesse público<sup>172</sup>.

Um exemplo dessa realidade é o art. 334 do CPC, que introduz a exigência de uma audiência preliminar de conciliação ou mediação antes da apresentação da defesa pelo réu. Contudo, em ações que envolvem a Fazenda Pública, essa disposição tem sido amplamente desconsiderada, tornando-se praticamente ineficaz, sob o argumento da indisponibilidade do interesse público<sup>173</sup>.

A par da discussão de a supremacia do interesse público sobre o privado e a indisponibilidade do interesse público serem ou não considerados princípios, o que se pretende argumentar neste tópico é que a indisponibilidade do interesse público não constitui um óbice para a consensualidade na administração pública, uma vez que o interesse público não é aferível como uma unidade abstrata<sup>174</sup>.

Assmann destaca que os interesses públicos não constituem categorias fixas e predeterminadas, mas se desenvolvem ao longo do processo administrativo. Ademais, não há

---

administrativa autoritária, no contexto de uma administração pública mais democrática. São Paulo: Quartier Latin, 2007. p. 509. Da mesma forma, “mais do que uma noção orientadora de uma das modalidades de atuação do Poder Público no cumprimento de sua destinação administrativa, consolidou-se em um intransponível obstáculo à admissibilidade de qualquer negociação entre Poder Público e cidadãos”. MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. **Novos institutos consensuais da ação administrativa**. Revista de Direito Administrativo, Rio de Janeiro, v. 231, jan. 2003. p. 138.

<sup>172</sup>“Tanto em processos administrativos como em processos judiciais, é absolutamente corriqueiro deparar-se com manifestações de que a administração não pode reconhecer amigavelmente a procedência da pretensão que contra ela é veiculada em razão da incidência do princípio da indisponibilidade do interesse público”. FARIA, Luzardo. **O papel do princípio da indisponibilidade do interesse público na Administração Pública consensual**. Rev. Direito Adm., Rio de Janeiro, v. 281, n. 3, p. 273-302, set./dez. 2022. p. 278.

<sup>173</sup>“Observa-se que o CPC foi expresso ao dispensar a audiência prévia nos casos em que não for cabível autocomposição (§ 4º, inc. II), englobando a grande maioria dos processos contemporâneos, inclusive aqueles envolvendo a Fazenda Pública [...]. Destarte, a Fazenda Pública tem por finalidade precípua a garantia do bem comum da coletividade administrada, devendo observar, quando de sua atuação, os princípios da legalidade, supremacia do interesse público sobre o do particular e indisponibilidade do interesse público. A indisponibilidade do interesse público, porém, não pode significar que todos os direitos tutelados pela Fazenda Pública sejam absolutamente indisponíveis. Para atender em maior medida aos interesses tutelados, a autocomposição será admitida, em determinadas situações e hipóteses, nas ações em que for parte a Fazenda”. GARCEL, Adriana da S.; FOGAÇA, Anderson R.; SOUZA NETTO, José L. de. As audiências de conciliação e mediação nos conflitos envolvendo a Fazenda Pública. Revista Digital De Direito Administrativo, vol. 7, n. 2, p. 252-268, 2020. p. 254.

<sup>174</sup>“As críticas daqueles que afirmam existir uma incompatibilidade entre o princípio da indisponibilidade e a consensualização do direito administrativo não prosperam. Baseiam-se em uma insatisfação pura e simples com o próprio princípio da indisponibilidade ou em equivocadas compreensões da noção de interesse público”. FARIA, Luzardo. **O papel do princípio da indisponibilidade do interesse público na Administração Pública consensual**. Rev. Direito Adm., Rio de Janeiro, v. 281, n. 3, p. 273-302, set./dez. 2022. p. 286.

uma prevalência automática do interesse público sobre o privado<sup>175</sup>. O autor enfatiza o conceito de bem comum, compreendido como o resultado da convergência de múltiplos interesses, sejam eles públicos ou privados<sup>176</sup>. Além disso, apresenta um segundo nível argumentativo desse conceito, no qual o exercício do poder público deve sempre estar orientado ao benefício da coletividade, considerando-a como uma totalidade<sup>177</sup>.

A imprecisão conceitual do princípio do interesse público “é um aspecto que pode até mesmo ser considerado positivo, pois fornece a flexibilidade necessária para a identificação, a partir dos princípios incidentes no sistema jurídico, das melhores respostas no caso concreto”<sup>178</sup>, o que também viabiliza sua compatibilização com a consensualidade na Administração Pública. Com efeito, a maleabilidade do conceito de interesse público é um elemento essencial para a manutenção de uma sociedade plural, sendo sua indeterminação uma característica inerente a uma república democrática<sup>179</sup>.

Nesse sentido é a lição de Fernando Dias Menezes de Almeida quando afirma que “a celebração de acordos em nada afeta o princípio da indisponibilidade do interesse público”<sup>180</sup>. A escolha do meio a ser adotado pela administração pública para a execução de uma determinada função, seja unilateral ou consensual, não interfere, por si só, no atendimento ao interesse público visado pelo direito, salvo nas hipóteses excepcionais em que a legislação exige expressamente a adoção de um procedimento específico, sob pena de invalidação do ato decisório.

A consensualidade na Administração Pública é perfeitamente capaz de coexistir com os princípios da supremacia e da indisponibilidade do interesse público, sem que seja

---

<sup>175</sup> “Los intereses públicos no son magnitudes predeterminadas y estáticas, sino que se desarrollan a lo cargo del *procedimiento administrativo*. [...] Tampoco existe una prevalencia automática de los intereses públicos.” SCHMIDT-ASSMAN, Eberhard. **La teoría general del Derecho Administrativo como sistema: objeto y fundamentos de la construcción sistemática**. Madrid: INAP-Marçal Pons, 2003, p. 166.

<sup>176</sup> “Por bienestar general (bien común) hay que entender el interes común formado a partir de la conjunción de muchos intereses especiales, públicos y privados. En la actuación cotidiana de la Administración dicho interés común viene a ser el interés público que se ha evidenciado como susceptible de realización en el marco de la respectiva legislación sectorial”. *Ibidem*, p. 166.

<sup>177</sup> “El bien común tiene, así, en un segundo nivel argumentativo, el sentido de una idéia regulativa. Una idea que mantiene viva la conciencia de que, siempre que se ejerce un poder público, se ha de actuar en favor de la comunidad, del conjunto de los ciudadanos, considerados no como una suma de individuos, sino como una universalidad”. *Ibidem*, p. 167.

<sup>178</sup> GABARDO, Emerson. O princípio da supremacia do interesse público sobre o interesse privado como fundamento do Direito Administrativo Social. **Revista de Investigações Constitucionais**, Curitiba, vol. 4, n. 2, p. 95-130, maio/ago. 2017, p.99.

<sup>179</sup> COLM, Gerhard. O interesse público: chave essencial da política pública. In: FRIEDRICH, Carl J. (Org.). **O interesse público**. tradução de Edilson Alkmin Cunha. Rio de Janeiro: O Cruzeiro, 1996, p. p. 128.

<sup>180</sup> ALMEIDA, Fernando Dias Menezes de. Contrato administrativo. São Paulo: Quartier Latin, 2012. p. 302. No mesmo sentido: “a Administração Pública, no âmbito do Direito Administrativo, jamais cogita de negociar o interesse público, mas, sim, de negociar os modos de atingi-lo com maior eficiência”. MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. Novas tendências da democracia: consenso e direito público na virada do século: o caso brasileiro. *Revista Brasileira de Direito Público — RBDP*, Belo Horizonte, ano 1, n. 3, out./dez. 2003.

necessário negar a existência ou a validade de tais princípios para admitir soluções negociadas.

A indisponibilidade do interesse público não se traduz na vedação absoluta de ajustes entre a Administração e os administrados, mas, sim, na impossibilidade de renúncia arbitrária ou ilegítima a direitos e deveres que compõem esse interesse<sup>181</sup>. Longe de representar uma contradição, a adoção de mecanismos consensuais configura um meio legítimo de atuação estatal, desde que respeitados os limites normativos e os fins públicos que fundamentam a própria atividade administrativa.

Inclusive, porque não há, no direito administrativo contemporâneo, espaço para concepções que imponham uma relação de dualidade entre interesses públicos e interesses particulares<sup>182</sup>. A interdependência entre os interesses públicos e privados é inegável, pois “não há interesse público que não reflita interesse privado”<sup>183</sup>, assim como “não há interesse privado, juridicamente protegido, que não seja público”<sup>184</sup>.

Essa interconexão se torna ainda mais evidente no atual cenário do Direito Administrativo brasileiro – e, de fato, no direito como um todo. A tradicional concepção do interesse público como uma unidade coesa e homogênea já não se sustenta, pois, na sociedade contemporânea, coexistem múltiplos interesses públicos, muitas vezes heterogêneos e até conflitantes entre si.

Nesse sentido, Irene Patrícia Nohara leciona que:

A possibilidade de o Estado impor sua vontade não significa que essa vontade não possa ser manifestação de um consenso acerca do que a coletividade entende por interesse coletivo, em determinado contexto histórico, porquanto um verdadeiro Estado Democrático de Direito também deve ter forças para impor determinações gerais de interesse público e, em caso de colisão de interesses, submeter, dependendo do juízo de sopesamento do caso concreto (razoabilidade), e sem a pretensão de aniquilar desnecessariamente (desproporcionalmente) direitos

---

<sup>181</sup> “O princípio ora em foco trata da supremacia do ‘interesse’ público sobre o ‘interesse’ privado e não do “direito” público sobre o “direito” privado, ou mesmo do “interesse público” sobre o “direito subjetivo privado”. Portanto, o princípio não trata de direitos, mas sim de interesses, a partir de uma alocação do público em situação de preferência normativa e axiológica em face ao particular. [...] A partir deste entendimento, a prevalência do interesse público é justificada como um pré-requisito da própria sobrevivência social”. GABARDO, Emerson. O princípio da supremacia do interesse público sobre o interesse privado como fundamento do Direito Administrativo Social. **Revista de Investigações Constitucionais**, Curitiba, vol. 4, n. 2, p. 95-130, maio/ago. 2017, p. 103.

<sup>182</sup> Celso Bandeira de Mello recusa essa tendência, e busca demonstrar sua incoerência científica: “acentua-se um falso antagonismo entre o interesse das partes e o interesse do todo, propiciando-se a errônea suposição de que se trata de um interesse a se stante, autônomo e desvinculado dos interesses de cada uma das partes que compõe o todo”. MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo**. 33. ed., São Paulo: Malheiros, 2016, p. 60.

<sup>183</sup> HAEBERLIN, Martín. **Uma teoria do interesse público: fundamentos do estado meritocrático de direito**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2017. p. 204.

<sup>184</sup> *Ibidem*.

individuais protegidos pela Constituição, a vontade de interesses particulares recalcitrantes à realização de fins constitucionais coletivos<sup>185</sup>.

Diante dessa realidade, a Administração Pública não pode mais ser vista como a única responsável pela realização do interesse público, uma vez que sua tutela envolve também a participação de atores privados e a adoção de mecanismos consensuais. A evolução do Direito Administrativo reflete essa mudança paradigmática, reconhecendo que a proteção do interesse público não deve se dar exclusivamente por meio de instrumentos autoritativos e unilaterais.

No mesmo sentido, explica Fredie Didier Jr. que a indisponibilidade do interesse público da Administração não significa a inadmissibilidade da autocomposição:

Não se pode confundir "não admitir autocomposição", situação que autoriza a dispensa da audiência, em ser "indisponível o direito litigioso". Em muitos casos, o direito litigioso é indisponível, mas é possível haver autocomposição. Em ação de alimentos, é possível haver o reconhecimento da procedência do pedido pelo réu e acordo quanto ao valor e forma de pagamento; em processos coletivos, em que o direito litigioso também é indisponível, é possível celebrar compromisso de ajustamento de conduta (art. 5º, § 5º, Lei n. 7.247/1985). Na verdade, é rara a hipótese em que se veda peremptoriamente a autocomposição.[...] O Poder Público somente pode resolver o conflito por autocomposição quando houver autorização normativa para isso - fora dessas hipóteses, não há como realizar a autocomposição. Mas há um claro estímulo a essa forma de solução de conflito pelo Poder Público - os arts. 32-40 da Lei n. 13.140/2015 são inteiramente dedicados a isso.<sup>186</sup>

Pelo contrário, o ordenamento jurídico deve admitir soluções que conciliem a indisponibilidade do interesse público com a necessidade de proteção e realização dos direitos individuais, que, juridicamente tutelados, também integram o interesse público<sup>187</sup>. Assim, garante-se uma atuação estatal mais eficiente, dialógica e adequada às complexas demandas da sociedade atual.

Com efeito, os atos administrativos devem perfilar o interesse público preponderante no caso concreto. É na análise da conjuntura factual que se determina a decisão que melhor atende à finalidade pública<sup>188</sup>. O interesse público, portanto, deve ser construído

---

<sup>185</sup>NOHARA, Irene Patrícia. **Reflexões críticas acerca da tentativa de desconstrução do sentido da supremacia do interesse público no Direito Administrativo**. In: Maria Sylvania Zanella Di Pietro e Carlos Vinícius Alves Ribeiro. (Org.). *Supremacia do interesse público e outros temas relevantes do direito administrativo*. 1ª ed. São Paulo: Atlas, 2010, v. 1, p. 127.

<sup>186</sup> DIDIER JR., Fredie. **Curso de Direito Processual Civil**. 17. ed. Salvador: Juspodivm, 2019, v. 1. P. 728.

<sup>187</sup>“A proteção do interesse privado, nos termos em que estiver disposto no sistema normativo, é também um interesse público a ser fielmente resguardado”. MORETTI, Natalia Pasquini. **Uma concepção contemporânea do princípio da indisponibilidade do interesse público**. In: Thiago Marrara, Princípios de direito administrativo, legalidade, segurança jurídica, impessoalidade, publicidade, motivação, eficiência, moralidade, razoabilidade, interesse público. São Paulo: Atlas, 2012. p. 454.

<sup>188</sup> “Diz-se, no entanto, que são interesses públicos abstratos pois sua qualificação como interesse público decorre, nesse primeiro momento, única e exclusivamente do fato de serem interesses protegidos pela norma jurídica geral e abstrata. É muito frequente, porém, que em situações concretas essa proteção jurídica deixe de existir, cedendo a proteção desse interesse à tutela efetiva de um outro interesse igualmente público (esse, que também poderá ser considerado um interesse público concreto, por ser aquele arbitrado pela administração no

argumentativamente, em cada caso, atrelado aos postulados constitucionais que norteiam o agir administrativo, de forma que a legitimidade da ação administrativa se ancora na busca do melhor cumprimento das finalidades públicas.

Em diversos contextos, para promover o melhor interesse público, a Administração deve ser capaz de abrir mão de suas prerrogativas públicas em busca do consenso, reconhecendo que a posição de autoridade nem sempre é o meio mais eficiente para garantir tal interesse<sup>189</sup>. Em muitas situações, o melhor interesse público será alcançado por meio de um acordo bilateral, que atenderá de maneira mais eficaz tanto aos interesses da Administração quanto aos interesses individuais<sup>190</sup>.

Sobre a compatibilidade entre o Direito Administrativo e a consensualidade, Eberhard Schmidt-Assmann, em sua obra *A teoria geral do Direito Administrativo como sistema: objeto e fundamentos da construção sistemática* aborda a concepção do Estado consensual. Esse modelo se caracteriza por um processo decisório baseado no consenso e na negociação, possibilitando um ambiente estável de cooperação entre o poder público e a iniciativa privada. Dessa forma, há uma harmonização entre os ideais de liberdade, próprios do Direito Privado, e os da competência, característicos do Direito Público<sup>191</sup>.

O autor ressalta, inicialmente, que o fenômeno do Estado consensual não é uma novidade em si. O que se transformou foram a sua abrangência e profundidade na Administração Pública contemporânea. A consensualidade, que antes se limitava a instrumentos como contratos e convênios, expandiu-se significativamente, tornando-se uma prática comum na gestão pública. Isso pode ser observado, por exemplo, nos complexos

---

conflito concreto).” FARIA, Luzardo. O **papel do princípio da indisponibilidade do interesse público na Administração Pública consensual**. Rev. Direito Adm., Rio de Janeiro, v. 281, n. 3, p. 273-302, set./dez. 2022. p. 289.

<sup>189</sup> Nesse cenário: “a admissibilidade do consenso administrativo em decisões outrora puramente reservadas às decisões de império, só adviria com a redefinição do conceito de interesse público e a diferenciação entre os tipos de atuação sujeitas à imperatividade administrativa e as sujeitas à autonomia administrativa” MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. **Novos institutos consensuais da ação administrativa**. In: Revista de Direito Administrativo nº 231. Rio de Janeiro: Renovar, 2003. p. 129-156.

<sup>190</sup> “Contudo, com o adiantado, ao se falar em indisponibilidade do interesse público, não se quer dizer que todos os direitos tutelados pela Fazenda Pública são absolutamente indisponíveis; pelo contrário, para fins de atender em maior medida os interesses tutelados pelo Estado, em determinadas situações e hipóteses a autocomposição será admitida”. GARCEL, Adriana da S.; FOGAÇA, Anderson R.; SOUZA NETTO, José L. de. **As audiências de conciliação e mediação nos conflitos envolvendo a Fazenda Pública**. REVISTA DIGITAL DE DIREITO ADMINISTRATIVO, vol. 7, n. 2, p. 252-268, 2020, p. 259.

<sup>191</sup> A obra traduzida em espanhol, utilizada no presente estudo, utiliza a expressão “Estada cooperativo” conceituada em nota de rodapé, pelo autor como: “Se trata de una clase de proceso para tomada de decisiones, basada em el consenso y la negociación o, en términos aún más amplios, en una forma de Administración pública cuyas decisiones (y la preparación y ulterior ejecución de éstas) son fruto de la deliberación y negociación em el marco de un contexto más o menos estable de relaciones entre las autoridades públicas y el sector privado”. SCHMIDT-ASSMAN, Eberhard. **La teoría general del Derecho Administrativo como sistema: objeto y fundamentos de la construcción sistemática**. Madrid: INAP-Marçal Pons, 2003, p. 36.

arranjos de cooperação e negociação em áreas como meio ambiente e saúde, tanto na esfera da execução quanto na produção normativa. Como resultado, as interações entre a Administração Pública e os particulares deixaram de ser eventuais e isoladas para se tornarem contínuas, ao passo que decisões unilaterais e imperativas passaram a dar lugar a processos de construção conjunta e negociada<sup>192</sup>.

Essa transformação na atuação do poder público desafia os princípios clássicos do Direito Administrativo, como unilateralidade, imperatividade e legalidade estrita, questionando sua natureza absoluta e exclusiva. A execução forçada das decisões, antes predominante, passa a ser complementada por mecanismos de convencimento e persuasão dirigidos aos particulares. No entanto, essa mudança, ressalta o autor, não deve ser interpretada como uma fragilização do sistema, mas, sim, como uma evolução das diretrizes estruturantes do Direito Administrativo<sup>193</sup>.

A lógica da consensualidade, portanto, insere-se não só como um imperativo democrático de abertura ao diálogo com a sociedade<sup>194</sup>, mas como um instrumento que, a depender das circunstâncias, afigura-se mais adequado e eficiente para a promoção das finalidades públicas.

Esse foi o fundamento adotado pelo Supremo Tribunal Federal ao declarar a constitucionalidade de transações realizadas pelo poder público, em que a Ministra Relatora Ellen Gracie pontuou que “há casos em que o princípio da indisponibilidade do interesse público deve ser atenuado, mormente quando se tem em vista que a solução adotada pela Administração é a que melhor atenderá à últimação deste interesse”<sup>195</sup>.

Moreira Neto explica que os meios consensuais de resolução de conflitos conferem maior legitimidade à atuação do Poder Público em muitos dos casos, como meio de

---

<sup>192</sup> “Desde luego, el fenómeno del Estado cooperativo no es tan reciente como se ha creído. Lo que sí resulta nuevo es su alcance o dimensión, el campo en el que hoy actúa y se mueve la ‘Administración cooperativa’. Dejando al margen los acuerdos o convenios de importancia menor por su grado de obligatoriedad o de vinculación, lo cierto es que el fenómeno de la cooperación ha venido experimentando un notable crecimiento en la práctica cotidiana. Piénsese así en el surgimiento de complejos sistemas de cooperación y de negociación en sectores como el medio ambiente o la salud. Y ello tanto en el plano de la aplicación o ejecución de la ley como en el de la producción normativa. Son numerosos los casos en que los contactos puntuales o esporádicos (entre la Administración y el ciudadano) se han transformado en una relación permanente; las decisiones individuales pasan a convertirse en procedimientos cooperativos”. *Ibidem.* p. 37.

<sup>193</sup> *Ibidem.* p. 38.

<sup>194</sup> Sobre o diálogo da Administração com a sociedade, Diogo de Figueiredo Moreira Neto, ao aludir ao “Estado do Diálogo”, elucida: “assim entendida a democracia, em sua faceta substantiva, como um permanente diálogo da sociedade com o seu aparelho governante, é pela interação, formal e informal, entre todos os órgãos, públicos e privados, estendida a toda cidadania, que as decisões estatais se tornarão não apenas legais, mas, sobretudo, legítimas, no sentido de que apliquem o poder estatal harmonicamente com a percepção dos valores, interesses, necessidades e aspirações do grupo nacional”. MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. **Poder, Direito e Estado: o Direito Administrativo em tempos de globalização**. Belo Horizonte: Fórum, 2011, p. 142.

<sup>195</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal. 1ª turma. RE 253885, Rel. Min. Ellen Gracie, julgado em 04 jun. 2002.

aperfeiçoamento ético das relações entre os particulares e a Administração<sup>196</sup>. Isso porque há maior participação dos interessados na formação de decisões administrativas que afetam seus interesses, com a possibilidade de um diálogo mais efetivo. Essa possibilidade contribui para a democratização da Administração e estabiliza as relações administrativas, uma vez que os conflitos, em vez de unilateralmente decididos, serão superados e pacificados.

Ademais, o reconhecimento da consensualidade como instrumento institucionalizado confere transparência no desempenho das atividades estatais. Baptista explica que a institucionalização do consenso permite que os interesses privados deduzidos perante a Administração Pública sejam devidamente identificados em um acordo formal que representa a solução ponderada de uma controvérsia em torno do direito a ser aplicado no caso, consoante critérios previamente estabelecidos<sup>197</sup>.

É evidente que a consensualidade não deve ser vista como uma solução universal para todos os desafios da Administração Pública, mas como um mecanismo de fortalecimento da confiança e de democratização do agir administrativo.<sup>198</sup> A adoção de instrumentos consensuais não implica a exclusão da relevância dos atos administrativos unilaterais. Ao contrário, o que se pretende demonstrar é a necessidade da coexistência entre ambos os modelos.

A alternância entre essas formas de atuação amplia a funcionalidade dos institutos. Sem a iminência da imperatividade, traduzida na possibilidade real de aplicação de sanções gravosas, a celebração de acordos administrativos careceria de efetividade. Por outro lado, a ausência de mecanismos consensuais conduziria a uma Administração autoritária e pouco responsiva, contrariando a demanda por maior diálogo e participação na condução da coisa pública, além de ser negligenciado um importante instrumento para a consecução de finalidades públicas<sup>199</sup>.

---

<sup>196</sup> MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. **Mutações do Direito Público**. Rio de Janeiro: Renovar, 2006, p. 349.

<sup>197</sup> BAPTISTA, Patrícia. **Transformações do Direito Administrativo**. Rio de Janeiro: Renovar, 2003. p. 267

<sup>198</sup> MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. **Mutações do Direito Público**. Rio de Janeiro: Renovar, 2006, p. 348.

<sup>199</sup> Nesse cenário: “o fundamental para a garantia da funcionalidade tanto da ação imperativa quanto da ação consensual é a alternância entre elas. Sem a constante ameaça da imperatividade, que não se coloca pela previsão normativa de sanções gravosas, mas pela real aplicação de sanções simbólicas pela autoridade administrativa com o devido cumprimento, não há acordos administrativos eficazes. Sem a consensualidade, porém, a Administração Pública passa a andar na contramão da demanda por participação administrativa, colocando em questionamento a legitimidade de seu poder administrativo, além de negligenciar potencial mecanismo de eficácia da satisfação das finalidades públicas”. PALMA, Juliana Bonacorsi de. **Atuação administrativa consensual: estudo dos acordos substitutivos no processo administrativo sancionador**. 2010. Dissertação (Mestrado em Direito do Estado) - Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2010. Acesso em: 2024-04-15. p.99.

Nesse sentido, as variadas formas de ação consensual são tão legítimas quanto irrenunciáveis são as obrigações do Estado no que se refere à iniciativa, organização, regulação e garantia da prestação de serviços públicos. Para tanto, seguem sendo essenciais instrumentos como a produção unilateral de normas e a execução forçada. Ainda que a consensualidade se configure como uma categoria normal de ação, não se pode reduzir o Estado à condição de mero parceiro negocial. Suas prerrogativas institucionais impõem-lhe uma posição diferenciada, que o legitima a intervir e, ao mesmo tempo, o vincula e obriga no exercício de suas funções<sup>200</sup>.

Admitida a viabilidade teórica de conciliar os princípios administrativos da supremacia e da indisponibilidade do interesse público com o fenômeno da consensualização do Direito Administrativo, passa-se agora a abordar os critérios que devem ser seguidos pelas decisões administrativas consensuais, a fim de assegurar a proteção do interesse público<sup>201</sup>.

Sobre os critérios para a validade de decisões administrativas consensuais, Luzardo Faria propõe a análise com base em seis diretrizes, sendo elas: 1) a submissão da atividade administrativa à observância da legalidade; 2) a exigência de tratamento igualitário para todos os particulares com os quais a administração estabelece esses acordos; 3) o cumprimento do princípio da transparência; 4) a obrigatoriedade de justificar os atos administrativos; 5) a necessidade de agir com moralidade por parte dos agentes públicos envolvidos nas negociações dos acordos; e 6) o respeito ao princípio da segurança jurídica.

No presente estudo, defende-se que, com a observância dos princípios administrativos, a legalidade, a impessoalidade, a moralidade, a publicidade, a eficiência, a proporcionalidade e a finalidade, que atuam como diretrizes para a atuação da administração pública, a proteção do interesse público será adequadamente atendida. Quando seguidos com rigor, esses princípios garantem que a atividade administrativa ocorra de forma legítima e transparente, respeitando tanto a necessidade de alcançar os fins estatais quanto à proteção dos direitos e das garantias dos administrados.

Os parâmetros apresentados são de natureza geral, aplicando-se a todas as modalidades de atuação consensual da administração pública. Assim, funcionam como

---

<sup>200</sup>SCHMIDT-ASSMAN, Eberhard. **La teoría general del Derecho Administrativo como sistema**: objeto y fundamentos de la construcción sistemática. Madrid: INAP-Marçal Pons, 2003, p. 40.

<sup>201</sup> “o que parece ser o grande desafio não é a verificação da aptidão ou não dos entes públicos de fazer acordos, mas sim quais seriam as suas condições”. RAVI, Peixoto. **A Fazenda Pública e a audiência de conciliação no novo CPC**. Disponível em: <http://www.conjur.com.br/2016-abr-07/ravi-peixoto-fazenda-audienciaconciliacao-cpc>. Acesso em 25 fev. 2025, p.13.

diretrizes gerais para a validade das decisões administrativas consensuais. Contudo, é evidente que, em cada tipo específico de acordo, as normas para a verificação da validade do ato devem ser ajustadas ao contexto concreto, levando em consideração as particularidades do instrumento consensual em questão.

Especificamente quanto à legalidade administrativa, a normalização da ação administrativa negociada encontra respaldo na Constituição de 1988<sup>202</sup> e na evolução legislativa das últimas décadas<sup>203</sup>.

A crescente complexidade das relações sociais e econômicas exigiu a ampliação dos instrumentos de consenso na Administração Pública, refletida na institucionalização de mecanismos como acordos de leniência, termos de ajustamento de conduta, parcerias público-privadas, mediação e arbitragem no âmbito estatal, entre outros.

Essa transformação evidencia que o Direito Administrativo nacional, sem abandonar por completo a imperatividade, vem incorporando formas mais flexíveis e dialógicas de atuação, a partir da superação da ideia de que há um único interesse público superior, autônomo e indisponível<sup>204</sup>.

Gustavo Binenbojm explica a ocorrência de um giro pragmático na administração, pautado no paradigma da eficiência administrativa. Tal giro impõe a busca por soluções, decisões e estruturas aptas à produção de melhores consequências para a Administração e que veio a ser reforçado pelo advento da Lei nº 13.655/2018, que acrescentou as normas de

---

<sup>202</sup>“O segundo fator vem a ser a afirmação do constitucionalismo evoluindo da legalidade para a legitimidade. Um constitucionalismo não apenas como foi classicamente concebido, restrito a declarar liberdades, direitos e garantias, organizar poderes estatais e a estabelecer metas programáticas, instituidor de um Estado de Direito, mas um constitucionalismo expandido, desenvolvido para instilar valores e processos legitimatórios e prestigiar a cidadania, em todas as suas manifestações e sob todos os seus aspectos, inclusive entronizar a licitude do comportamento público como valor constitucional, para instituir também, um Estado Democrático” MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. **Mutações do direito administrativo**. Rio de Janeiro: Renovar, 2000, p. 15-16.

<sup>203</sup>Segundo defende Forni, em um primeiro momento, “as manifestações mais evidentes da consensualidade no direito brasileiro foram fruto do perfil democrático da CF/88, que deu azo especialmente à disseminação de consultas e audiências públicas no agir da Administração. No entanto, apesar de formalmente haver espaço, com uso desses instrumentos, à apresentação, pela sociedade, de seus anseios e demandas, ‘via de regra muito pouco disso acaba sendo realmente levado em consideração pelas autoridades administrativas’, razão pela qual continuaram presentes ‘no direito administrativo reivindicações de uma democratização mais concreta’”. FORNI, João Paulo Gualberto. **A consensualidade no TCU: fundamentos teóricos, enquadramento jurídico, oportunidades de aperfeiçoamento e riscos associados**. Monografia submetida ao Prêmio Ministro Guilherme Palmeira, Brasília: Tribunal de Contas da União, 2024, p. 13.

<sup>204</sup> “O princípio democrático, vetor basilar do ‘Estado Democrático de Direito’, em seus reflexos diretos na administração pública, marca como perspectiva relevante a ideia de ‘democracia’ enquanto participação e aproximação da decisão administrativa dos administrados, de tal forma que estes se identifiquem com a Administração e esta tenha em conta o conjunto real da sociedade. É patente, assim, como decorrência da formatação do Estado de Direito, que deve ser, na dicção constitucional (art. 1º CRFB/88), ‘democrático, a exigência de conformação de uma ‘administração democratizada’. De fato, o caráter democrático do Estado Democrático de Direito deve influir sobre o modo de atuação da Administração Pública, para repercutir de maneira plena em todos os setores estatais”. BATISTA JÚNIOR, Onofre Alves. **Transações Administrativas**. São Paulo: Quartier Latin, 2007, p. 43.

Direito Público à Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro<sup>205</sup>, em especial, a cláusula geral de consensualização prevista no art. 26<sup>206</sup>.

É importante destacar que a generalidade do art. 26 da LINDB permite não apenas que qualquer ente da administração pública realize acordos, mas também que esses acordos possam abranger, em princípio, qualquer objeto e ser celebrados a qualquer momento. Dessa forma, conclui-se que o poder público somente estaria impedido de adotar a via consensual quando a legislação expressamente o proibir, ressalvando-se o caso de tal proibição ser considerada, por algum motivo, inconstitucional<sup>207</sup>.

Em conclusão, a análise da relação entre interesse público e privado, bem como a viabilidade de práticas consensuais no Direito Administrativo, revela a evolução de um modelo administrativo tradicionalmente marcado pela autoritariedade para um modelo mais flexível e dialogado.

A superação da concepção rígida da indisponibilidade do interesse público, em favor de uma interpretação que reconhece a interdependência dos interesses públicos e privados, permite a legitimação de acordos administrativos como meio eficaz de alcançar a finalidade pública.

A adoção de instrumentos consensuais, quando orientados pelos princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade, eficiência, proporcionalidade e finalidade, oferece um caminho para a Administração Pública atuar de maneira mais eficiente e democrática, respeitando os direitos individuais enquanto cumpre seus deveres constitucionais.

---

<sup>205</sup>BINENBOJM, Gustavo. **Poder de polícia, ordenação, regulação: transformações políticas-jurídicas, econômicas e institucionais do direito administrativo ordenador**. 3ª ed. Belo Horizonte: Fórum, 2021, p. 63-64.

<sup>206</sup>O compromisso para eliminação de irregularidade, incerteza jurídica ou situação contenciosa na aplicação do direito público, atualmente disciplinado pelo art. 26 da LINDB, guarda semelhança com o instituto da terminação convencional de processos administrativos, adotado na legislação de diversos países da Europa continental. Um exemplo relevante é o caso da Espanha, onde essa possibilidade foi inicialmente prevista na Ley n. 30/1992, que regula o Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común. De acordo com essa norma, admite-se a terminação consensual de processos administrativos em geral, especialmente daqueles que, em regra, conduziram à prática de atos unilaterais e imperativos. De forma análoga, o art. 26 da LINDB, ao estabelecer o regime jurídico das negociações públicas em sentido amplo, torna-se a base legal para diversas modalidades de acordos administrativos, incluindo aqueles de caráter substitutivo na esfera disciplinar. Sobre o ponto: ALFONSO, Luciano Parejo. **Los Actos Administrativos Consensuales en el Derecho Español**. Revista de Direito Constitucional & Administrativo, Belo Horizonte: Fórum, n. 13, jul./set. 2003.

<sup>207</sup>FARIA, Luzardo. **O art. 26 da LINDB e a legalidade dos acordos firmados pela administração pública: uma análise a partir do princípio da indisponibilidade do interesse público**. In: VALIATI, Thiago Priess; HUNGARO, Luis Alberto; CASTELLA, Gabriel Morettini e (Org.). A lei de introdução e o direito administrativo brasileiro. Rio de Janeiro: *Lumen Juris*, 2019, p. 141-169.

A evolução legislativa e a inovação trazida pelo art. 26 da Lei nº 13.655/2018 evidenciam a transformação do Direito Administrativo brasileiro, que, sem abandonar a imperatividade, abraça a consensualidade, antes vista como excepcional e dependente de autorizações legislativas específicas, como verdadeira regra geral.

Nesse contexto, ao longo das últimas três décadas, diversas normas infraconstitucionais foram editadas com o propósito de estruturar essa nova forma de atuação estatal, promovendo a consolidação de instrumentos voltados à negociação, à autocomposição e à concertação administrativa. Esse tema será explorado com maior profundidade no tópico seguinte.

## 2.5. HISTÓRICO DA ADOÇÃO DE ACORDOS NO DIREITO ADMINISTRATIVO

A consensualidade, embora tenha ingressado de forma tímida no Direito Administrativo, não é um fenômeno recente. Desde antes da Constituição de 1988, a legislação já previa hipóteses de acordos entre a Administração Pública e os administrados, ainda que de maneira pontual e restrita. Com a promulgação da Constituição de 1988, esse cenário começou a se modificar significativamente.

O novo texto constitucional, ao consolidar princípios como a eficiência, a moralidade e a participação dos cidadãos na Administração Pública, forneceu base jurídica para o desenvolvimento de mecanismos de solução consensual de conflitos, impulsionando a edição de normas infraconstitucionais voltadas à regulamentação dos acordos administrativos.

O instituto da desapropriação amigável, previsto no Decreto-Lei 3.365/41, lei anterior à Constituição de 1988, previu no art. 10 que a desapropriação será feita mediante acordo, o qual encerrará o processo de desapropriação, ou, caso as partes não cheguem ao consenso, intentar-se-á judicialmente, no prazo de cinco anos, a partir da expedição do decreto expropriatório<sup>208</sup>.

---

<sup>208</sup> Felipe Alexandre Santa Anna Mucci Daniel, quanto à “evolução do tema dos acordos substitutivos de sanção administrativa no direito brasileiro”, elucida que “mesmo antes da Constituição de 1988, o ordenamento jurídico brasileiro já admitia a desapropriação consensual. Prevê o Decreto-Lei n. 3.365, de 21 de junho de 1941 (com a redação que lhe foi dada pelo Decreto-Lei n. 9.282, de 1946), em seu art. 10, §2º, a possibilidade de que a fase executória da desapropriação se faça mediante acordo administrativo entre o órgão expropriante e o particular expropriado, em alternativa à judicialização do procedimento”. Todos os demais institutos analisados pelo autor em seguida foram criados após a Constituição de 1988. DANIEL, Felipe Alexandre Santa Anna Mucci. **O direito administrativo sancionador aplicado aos contratos da Administração Pública e os acordos substitutivos de sanção**. Curitiba: Íthala, 2022, p. 230-235.

Ademais, o mesmo diploma legal, em seu art. 22<sup>209</sup>, prevê a possibilidade de consenso quanto ao valor da indenização, conferindo ao magistrado a competência para homologação do acordo no despacho saneador, resguardando a solução negociada antes da instauração de um litígio prolongado.

Outro exemplo relevante anterior à Constituição de 1988 encontra-se no Decreto nº 94.764/87<sup>210</sup>, que disciplina a matéria ambiental e previa a celebração de termos de compromisso entre a autoridade ambiental competente e o infrator. Esse mecanismo possibilita a redução da multa imposta em até 90%, desde que o particular se comprometa a adotar medidas para cessar e corrigir os danos ambientais causados. Embora posteriormente revogado pelo Decreto nº 99.274/90, tal previsão demonstrava um primeiro movimento em direção à utilização da consensualidade como instrumento de resolução de conflitos na esfera administrativa<sup>211</sup>.

Apesar dessas previsões esparsas, o uso de mecanismos consensuais no âmbito da Administração Pública era excepcional e restrito a poucas hipóteses legislativas.

Nesse contexto, o Ministério Público também desempenhou um papel relevante na promoção da consensualidade, especialmente na homologação de acordos extrajudiciais envolvendo interesses de incapazes, conforme previsto em diversas leis orgânicas estaduais da década de 1980. Além disso, já naquela época, o órgão realizava atendimentos e expedia recomendações informais aos cidadãos, contribuindo para a resolução de conflitos sem necessidade de judicialização<sup>212</sup>.

A possibilidade de o Ministério Público transacionar ficou explicitada na Lei 7.244/84, que previu, em seu art. 55, que o acordo extrajudicial, de qualquer natureza ou valor, poderia

---

<sup>209</sup> “Art. 22. Havendo concordância sobre o preço, o juiz o homologará por sentença no despacho saneador”. BRASIL. **Decreto-Lei nº 3.365, de 21 de junho de 1941**. Dispõe sobre desapropriações por utilidade pública. Diário Oficial da União: seção 1, Rio de Janeiro, RJ, 23 jun. 1941.

<sup>210</sup> “Art. 1º. O art. 45 do Decreto nº 88.351, de 1º de junho de 1983, passa a vigorar com a seguinte redação: Art. 45. As multas poderão ter a sua exigibilidade suspensa quando o infrator, por termo de compromisso aprovado pela autoridade ambiental que aplicou a penalidade, se obrigar à adoção de medidas específicas para cessar e corrigir a degradação ambiental. Parágrafo único. Cumpridas as obrigações assumidas pelo infrator, a multa terá uma redução de até 90% (noventa por cento) do seu valor original”. BRASIL. Decreto nº 94.764, de 11 de agosto de 1987. Altera o Decreto nº 88.351, de 1º de junho de 1983, que regulamenta a Lei nº 6.938, de 31 de agosto de 1981, e a Lei nº 6.902, de 27 de abril de 1981, que dispõem, respectivamente, sobre a Política Nacional do Meio Ambiente e sobre a criação de Estações Ecológicas e Áreas de Proteção Ambiental, e dá outras providências. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, 12 ago. 1987. Revogado pelo Decreto nº 99.274, de 6 de junho de 1990.

<sup>211</sup> Nesse sentido, “tradicionalmente utilizados na tutela do meio ambiente e das relações de consumo, os TAC objetivam acordar a correção extrajudicial e/ou judicial de vícios detectados ou interpretações jurídicas conflitantes no exercício da atividade administrativa a fim de evitar sua ocorrência ou continuidade. O resultado deles, com natureza jurídica de título executivo extrajudicial”. FERRAZ, Luciano. **Controle e consensualidade**. Belo Horizonte: Fórum, 2020, p. 214-215.

<sup>212</sup> RIBEIRO, Carlos Vinícius Alves. **Acordos na justiça eleitoral: negócios jurídicos eleitorais**. Belo Horizonte: Fórum, 2020. p. 35.

ser homologado no juízo competente, valendo a sentença como título executivo judicial e que, também valeria como título executivo extrajudicial, o acordo celebrado e referendado pelo órgão competente do Ministério Público. A referida Lei foi revogada, posteriormente, pela Lei 9.099/95, dos Juizados Especiais.

A verdadeira abertura, tanto judicial quanto, especificamente, administrativa, para a consensualidade se deu na década de 1990, com diversas previsões normativas para a celebração de acordos, sendo tema relevante da pauta de alterações de dispositivos processuais, civis, penais e administrativos.

Juliana Bonacorsi aduz que, de forma ampla, a partir de 1990, a consensualidade passou a ser vista como um “mecanismo de promoção das almejadas celeridade e eficácia das decisões processuais e, nessa medida, determinou diversas reformas legislativas”<sup>213</sup>, o que ensejou a criação de termos de compromisso, termos de ajustamento de condutas, mediação, conciliação e arbitragem.

Uma das grandes reformas que positivou a consensualidade no ordenamento nacional, já mencionada, foi a Lei 9.099/95<sup>214</sup>, que instituiu os Juizados Cíveis e Criminais. A Lei foi instituída com a finalidade de conferir maior celeridade e economicidade às causas cíveis e infrações penais de menor complexidade.

A Emenda Constitucional nº 22/99 acrescentou o parágrafo único ao art. 98 da Constituição Federal para determinar a criação de Juizados Especiais no âmbito da Justiça Federal<sup>215</sup>, o que conferiu o status constitucional aos acordos judiciais, anteriormente apenas previstos na esfera infraconstitucional.

Assim, foi editada a Lei 10.259, dos Juizados Especiais Cíveis e Criminais da Justiça Federal<sup>216</sup>. A exposição de motivos da referida Lei dispõe que a sua criação se deu com o

---

<sup>213</sup>Ao analisar os instrumentos judiciais citados, que denotam a consensualidade, a autora observa que “pode-se constatar a preocupação comum em torno da eficácia do processo, sintetizada na maioria das normas na celeridade dos provimentos judiciais. Assim, os institutos negociados se afirmaram na esfera processual para atender a uma necessidade eminentemente pragmática de conferir eficiência ao processo, constituindo-se em efetivas válvulas de escape às disfuncionalidades do processo judicial, sintetizadas no binômio tempo-custos. Ademais, paralelamente à questão da economia processual, é de se notar também a demanda por decisões mais efetivas”. PALMA, Juliana Bonacorsi de. **Atuação administrativa consensual**: estudo dos acordos substitutivos no processo administrativo sancionador. 2010. Dissertação (Mestrado em Direito do Estado) - Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2010. Acesso em: 2024-04-15. p. 173.

<sup>214</sup>BRASIL. Lei nº 9.099, de 26 de setembro de 1995. Dispõe sobre os Juizados Especiais Cíveis e Criminais e dá outras providências. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, 27 set. 1995.

<sup>215</sup>BRASIL. Emenda Constitucional nº 22, de 18 de março de 1999. Acrescenta parágrafo único ao art. 98 da Constituição Federal, dispondo sobre a criação de Juizados Especiais no âmbito da Justiça Federal. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, 19 mar. 1999.

<sup>216</sup>BRASIL. Lei nº 10.259, de 12 de julho de 2001. Institui os Juizados Especiais Cíveis e Criminais da Justiça Federal. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 13 jul. 2001. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/leis\\_2001/110259.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/110259.htm). Acesso em: 22 fev 2025.

propósito de que “as lides de menor potencial econômico ou ofensivo possam ser resolvidas rapidamente com maior agilidade e baixo custo, fazendo com que a primeira instância federal siga o exemplo da bem sucedida experiência dos Juizados Especiais Estaduais”.

Especificamente quanto aos acordos envolvendo a Administração Pública, a Lei 8.197/91<sup>217</sup> corresponde ao primeiro permissivo genérico à celebração de acordos pela Administração, ao disciplinar a transação judicial envolvendo a Administração federal direta e indireta. O art. 1º da referida Lei previa que os representantes da União Federal, suas autarquias, fundações e empresas públicas federais poderiam realizar transações em qualquer causa cujo valor fosse inferior ao teto legal, excetuadas as causas de natureza fiscal. A sentença dependia apenas da manifestação do Ministério Público.

Essa lei foi substituída pela Lei 9.469/97, que dispõe sobre a Advocacia-Geral da União, e prevê, dentre as competências do advogado-geral da União, “desistir, transigir, acordar e firmar compromisso nas ações de interesse da União”<sup>218</sup>, bem como os dirigentes de autarquias, fundações e empresas públicas estavam autorizados a transacionar em juízo causas cujo valor máximo correspondesse a até R\$ 50.000,00. As causas com valores acima estavam condicionadas à prévia e expressa autorização do Ministro de Estado ou do titular da Secretaria da Presidência da República, ou, respectivamente, da autoridade máxima da autarquia, fundação ou empresa pública.

Posteriormente, referida Lei foi alterada pela Medida Provisória 449/08 e pela Lei 11.941/09, que estabeleciam um maior rigor aos acordos judiciais realizados pela AGU. A atual redação é a prevista pela Lei, que estabelece que o acordo terá o valor máximo previsto em regulamento, e quando o valor for acima do regulamento, dependerá de prévia e expressa autorização do Advogado-Geral da União e do Ministro de Estado a cuja área de competência estiver afeto o assunto, ou ainda do Presidente da Câmara dos Deputados, do Senado Federal, do Tribunal de Contas da União, de Tribunal ou Conselho, ou do Procurador-Geral da República, no caso de interesse dos órgãos dos Poderes Legislativo e Judiciário ou do

---

<sup>217</sup>BRASIL. Lei nº 8.197, de 4 de junho de 1991. Dispõe sobre a Advocacia-Geral da União e dá outras providências. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 5 jun. 1991. Art. 1º: “Art. 1º Os representantes judiciais da União Federal, suas autarquias, fundações e empresas públicas federais poderão transigir para terminar o litígio, nas causas, salvo as de natureza fiscal e as relativas ao patrimônio imobiliário da União, de valor igual ou inferior a Cr\$ 300.000,00 (trezentos mil cruzeiros), em que interessadas essas entidades na qualidade de autoras, rés, assistentes ou oponentes, nas condições estabelecidas pelo Poder Executivo.”. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/18197.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/18197.htm). Acessado em 22 fev. 2025.

<sup>218</sup>BRASIL. Lei nº 9.469, de 10 de julho de 1997. Dispõe sobre a Advocacia-Geral da União, e dá outras providências. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 11 jul. 1997. Art. 4º. “Compete ao Advogado-Geral da União, além de outras atribuições previstas nesta Lei, desistir, transigir, acordar e firmar compromisso nas ações de interesse da União.” Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/19469.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19469.htm). Acesso em: 22 fev 2025.

Ministério Público da União. Ademais, prevê a criação de câmaras especializadas, compostas por servidores públicos ou empregados públicos efetivos, com o objetivo de analisar e formular propostas de acordos ou transações<sup>219</sup>.

O compromisso de ajustamento de conduta, por sua vez, foi introduzido pelo art. 211 da Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990, Estatuto da Criança e do Adolescente, em matéria de defesa de interesses das crianças e adolescentes. Logo depois, o art. 113 da Lei nº 8.078, de 11 de setembro de 1990, Código de Defesa do Consumidor, inseriu o § 6º do art. 5º da Lei nº 7.347, de 24 de julho de 1985, Lei da Ação Civil Pública<sup>220</sup>, por meio do qual o compromisso de ajustamento de conduta passou a ser admissível em matéria referente a quaisquer interesses transindividuais, sejam relativos ao consumidor ou não.

A Lei da Ação Civil Pública, por conseguinte, instituiu o compromisso de ajustamento de conduta. Referido instrumento cuida de um negócio jurídico extrajudicial com força de título executivo, celebrado entre os órgãos públicos legitimados à proteção dos interesses tutelados pela lei e os investigados nas respectivas ações. Por meio do compromisso de ajustamento de conduta, não é possível a renúncia, ou seja, não se pode abrir mão da satisfação do direito coletivo envolvido, mas é acordado como será feita a reparação dos prejuízos.

Ana Luíza de Andrade Nery explica que, nem por isso, o espaço de negociação envolvido é limitado, de forma que o compromisso de ajustamento de conduta não deve ser entendido como mera anuência, submissão ou concordância plena pelo administrado aos termos propostos pelo legitimado coletivo. Isso porque o espaço de negociação no compromisso não se limita a aspectos formais, mas “as partes poderão entabular, no compromisso, direitos e obrigações para ambas as partes, que lhe confirmam caráter de máxima eficiência para os fins pretendidos pelos celebrantes”<sup>221</sup>.

---

<sup>219</sup> BRASIL. Medida Provisória nº 449, de 3 de dezembro de 2008. Altera dispositivos da Lei nº 10.522, de 19 de julho de 2002, e da Lei nº 11.051, de 29 de dezembro de 2004, e estabelece outras providências. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 4 dez. 2008.

BRASIL. Lei nº 11.941, de 27 de maio de 2009. Dispõe sobre a transação tributária, a anistia e o parcelamento de débitos tributários e dá outras providências. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 28 mai. 2009.

Art. 1º, § 1º Poderão ser criadas câmaras especializadas, compostas por servidores públicos ou empregados públicos efetivos, com o objetivo de analisar e formular propostas de acordos ou transações. § 3º Regulamento disporá sobre a forma de composição das câmaras de que trata o § 1º, que deverão ter como integrante pelo menos um membro efetivo da Advocacia-Geral da União ou, no caso das empresas públicas, um assistente jurídico ou ocupante de função equivalente.

<sup>220</sup> BRASIL. Lei nº 8.078, de 11 de setembro de 1990. Código de Defesa do Consumidor. Art. 113: “Art. 113. Acrescente-se os seguintes §§ 4º, 5º e 6º ao art. 5º. da Lei n.º 7.347, de 24 de julho de 1985: [...] § 6º Os órgãos públicos legitimados poderão tomar dos interessados compromisso de ajustamento de sua conduta às exigências legais, mediante combinações, que terá eficácia de título executivo extrajudicial”.

<sup>221</sup> NERY, Ana Luíza de Andrade. **Compromisso de ajustamento de conduta**. 2ª ed. São Paulo, Revista dos Tribunais, 2012, p. 198.

O termo de ajustamento de conduta, normatizado para a realidade específica da ação civil pública, passou a ser utilizado pela Administração Pública direta e indireta como fundamento genérico para realizar acordos. O referido dispositivo viabilizou que os órgãos e entes da Administração construíssem na esfera regulamentar seus acordos e termos de compromisso e permitiu o cumprimento do requisito da legalidade, suficiente para esses regulamentos.

Ademais, as Leis Orgânicas dos Ministérios Públicos, em especial a Lei Complementar nº 75/1993 e a Lei nº 8.625/1993<sup>222</sup>, estabeleceram a recomendação, a ser manejada pelo Ministério Público, de novos instrumentos de diálogo com a sociedade, como os relatórios periódicos para avaliação de políticas públicas e as audiências públicas. Todos esses instrumentos, em conjunto com o inquérito civil público, o compromisso de ajustamento de conduta, marcaram o fortalecimento de uma atuação dialogal do Parquet na tutela de interesses metaindividuais.

Nesse contexto, a atuação extrajudicial do Ministério Público se relaciona a uma postura de prevenção da ocorrência de violação de direitos de interesse social, em que se almeja uma maior efetividade e celeridade para antecipar a solução de possíveis litígios sem ter de recorrer ao judiciário. Arantes afirma que a atuação extrajudicial da Instituição é fundamental para a proteção e efetivação dos direitos sociais, em complementação à atividade judiciária, que demonstra uma menor efetividade em ações coletivas<sup>223</sup>.

Conforme delineado no tópico anterior, o contexto de maior inserção de instrumentos consensuais no âmbito da administração é marcado pela importância conferida ao princípio da eficiência, principalmente na década de 1990, após a edição do Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado e com a Emenda Constitucional 19/98<sup>224</sup>. A marca do período foi a busca da transformação do modelo de gestão burocrática da Administração para um modelo gerencial.

---

<sup>222</sup> BRASIL. Lei Complementar nº 75, de 20 de maio de 1993. Estabelece a organização, as atribuições e o estatuto do Ministério Público da União, e dá outras providências. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 21 mai. 1993. e BRASIL. Lei nº 8.625, de 12 de fevereiro de 1993. Dispõe sobre a organização do Ministério Público dos Estados e dá outras providências. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 15 fev. 1993.

<sup>223</sup>Sobre o voluntarismo político do Ministério Público: “O Ministério Público brasileiro ampliou sua atuação na esfera cível por meio de três inovações legais/institucionais e motivado por um forte componente ideológico que denomino “voluntarismo político” (ver Figura 1). O modelo daí resultante deu origem a uma instituição com independência e grande capacidade discricionária de ação em nome da sociedade. A combinação desses elementos (por um lado, discricionariedade de ação e “representação” da sociedade, típicos de entes políticos, e, por outro, função de enforcement das leis) levou-me a chamar o Ministério Público brasileiro de “agente político da lei”, com todas as potencialidades e contradições que uma expressão como essa pode conter”. ARANTES, R. B. **Ministério Público na fronteira entre a Justiça e a Política**. Justitia, v. 197, p. 325-335, 2007.

<sup>224</sup> BRASIL, Emenda Constitucional nº 19, de 4 de junho de 1998. Altera disposições da Constituição da República, entre elas sobre a organização da Administração Pública. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 5 jun. 1998.

A reforma gerencial buscou redefinir o Direito Administrativo para estruturar uma administração pautada na noção de eficiência. A introdução das privatizações, a ampliação das concessões públicas, as Parcerias Público-Privadas – PPP –, a inclusão da eficiência entre os princípios constitucionais da Administração Pública e as parcerias do Estado com o terceiro setor foram alguns dos novos instrumentos introduzidos no Direito Administrativo. Além disso, foi feita uma releitura de tradicionais institutos em busca de uma atuação mais eficiente da administração<sup>225</sup>.

Nesse sentido, é relevante destacar a influência do Direito Internacional, especialmente do direito americano, no processo de abertura do Direito Administrativo brasileiro à consensualidade. Nesse cenário, a doutrina brasileira tem identificado uma aproximação entre os instrumentos de acordo previstos na legislação nacional e as práticas adotadas em outros países, como os Estados Unidos, particularmente no que se refere ao *consent decree*<sup>226</sup>.

O *consent decree* é uma figura do direito americano, caracterizada por um acordo judicial entre as partes envolvidas em uma disputa, que, embora aprovada pelo juiz, dispensa o julgamento tradicional do mérito da questão. Esse tipo de acordo permite que as partes envolvidas resolvam o litígio de forma consensual, sem necessidade de uma decisão judicial formal sobre a matéria. No entanto, ao contrário de um simples contrato, o *consent decree* possui efeitos vinculantes e pode ser homologado pelo juiz, sendo uma ferramenta eficiente para a resolução de litígios e a aplicação de penalidades de forma negociada.

Esse instituto norte-americano foi adotado em diversas áreas do direito, especialmente no mercado de valores mobiliários e no setor antitruste, nos quais as autoridades regulatórias, como a Securities and Exchange Commission (SEC) e a Federal Trade Commission (FTC),

---

<sup>225</sup> PALMA, Juliana Bonacorsi de. **Atuação administrativa consensual**: estudo dos acordos substitutivos no processo administrativo sancionador. 2010. Dissertação (Mestrado em Direito do Estado) - Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2010. Acesso em: 2024-04-15. p. 173. Nesse mesmo sentido: “A Constituição se refere, no art. 37, ao princípio da eficiência. Advirta-se que tal princípio não pode ser concebido (entre nós nunca é demais fazer ressalvas óbvias) senão na intimidade do princípio da legalidade, pois jamais uma suposta busca de eficiência justificaria postergação daquele que é o dever administrativo por excelência. O fato é que o princípio da eficiência não parece ser mais do que uma faceta de um princípio mais amplo já superiormente tratado, de há muito, no Direito italiano: o princípio da ‘boa administração’”. MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo**. 33. ed., São Paulo: Malheiros, 2016, p. 126.

<sup>226</sup> Nesse cenário: “É necessário, ainda, salientar a forte influência internacional na projeção da consensualidade no Direito Administrativo brasileiro, influência essa que se percebe tanto na construção do plano teórico da atuação administrativa concertada quanto em relação a certos institutos consensuais. No caso dos instrumentos consensuais, nota-se que o desenho dos termos de compromisso no mercado de valores mobiliários e no setor antitruste, respectivamente conferido pela Lei 6.385/76 e pela Lei 8.884/94, foi fortemente influenciado pelo *consent decree* norte-americano”. PALMA, Juliana Bonacorsi de. **Atuação administrativa consensual**: estudo dos acordos substitutivos no processo administrativo sancionador. 2010. Dissertação (Mestrado em Direito do Estado) - Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2010. Acesso em: 2024-04-15. p. 179.

incentivam a utilização do *consent decree* para resolver questões relacionadas à manipulação do mercado e práticas anticompetitivas.

No Brasil, uma evidente aproximação com esse modelo internacional pode ser observada nas legislações que preveem termos de compromisso, como a Lei 9.457/97<sup>227</sup>, que disciplina a Comissão de Valores Mobiliários (CVM) e a Lei 12.529/11<sup>228</sup>, que reorganizou a Política Nacional de Defesa da Concorrência e reformulou as competências do Conselho Administrativo de Defesa Econômica (CADE).

Ambas as leis permitem que as partes envolvidas em infrações ou práticas irregulares celebrem acordos com a administração pública, estabelecendo compromissos para corrigir ou cessar as infrações, com a consequente redução de penalidades. Assim, o modelo de *consent decree*, ao influenciar a forma como as autoridades brasileiras lidam com esses acordos, contribui para a construção de uma cultura mais aberta ao uso da consensualidade no Direito Administrativo.

A Lei 12.529/11, que trata da Organização e da Competição no Sistema Brasileiro de Defesa da Concorrência e estabelece o novo regime da Secretaria de Defesa Econômica (SDE) e do Conselho Administrativo de Defesa Econômica (CADE), prevê diversas possibilidades de compromissos e acordos administrativos, que visam à resolução de infrações à ordem econômica, especialmente em matéria de práticas anticompetitivas.

Os compromissos e acordos estabelecidos pela Lei 12.529/11 são, em sua maioria, voltados para a dissolução de infrações ou prevenção de danos ao mercado, evitando a necessidade de sanções mais severas, como multas ou a desconsideração de acordos no futuro. A legislação, portanto, confere um papel relevante para o compromisso de cessação de conduta e outros instrumentos consensuais.

As possibilidades de compromissos e acordos na Lei 12.529/11 são o Compromisso de Cessação de Conduta, do art. 85, que permite que, no curso de uma investigação administrativa sobre infrações à ordem econômica, a empresa infratora possa celebrar um compromisso de cessação de conduta com o CADE. Esse compromisso visa à cessação da prática anticompetitiva e à adoção de medidas corretivas para impedir sua repetição no futuro.

O Termo de Compromisso de Desempenho, do art. 86, prevê a possibilidade de o CADE celebrar um termo de compromisso de desempenho, compromisso este voltado para as

---

<sup>227</sup> BRASIL. Lei nº 9.457, de 5 de maio de 1997. Dispõe sobre os critérios para a concessão de benefícios da seguridade social. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 5 maio 1997.

<sup>228</sup> BRASIL. Lei nº 12.529, de 30 de novembro de 2011. Altera a Lei nº 8.884, de 11 de junho de 1994, para reestruturar o Sistema Brasileiro de Defesa da Concorrência e promover a defesa da ordem econômica. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 30 nov. 2011.

práticas anticompetitivas que podem ser corrigidas por meio de ações ou omissões das empresas envolvidas, e serve como um mecanismo para que elas adotem uma postura que favoreça a concorrência e o bom funcionamento do mercado. E o Compromisso de Cessação e Reversão de Efeitos, do art. 87, permite a celebração de compromissos quando uma infração já causou danos ao mercado. Nesse caso, o foco do compromisso é não apenas cessar a prática anticompetitiva, mas também mitigar ou reverter os danos causados ao mercado em razão da infração.

Por sua vez, o §3º do art. 86 prevê o acordo de leniência. É um dos acordos mais importantes previstos pela Lei 12.529/11 e permite que empresas envolvidas em cartéis ou outras práticas anticompetitivas colaborem com as investigações e, em contrapartida, obtenham uma redução nas penalidades impostas, como multas. Esse acordo é uma forma de incentivar a colaboração das empresas com o CADE, oferecendo benefícios para as empresas que se comprometerem a fornecer informações relevantes para a investigação, contribuindo para a descoberta e eliminação de práticas prejudiciais à concorrência.

Esses dispositivos criam uma estrutura normativa que permite ao CADE utilizar a consensualidade como uma ferramenta eficaz para promover a concorrência no mercado, ao mesmo tempo em que evita a judicialização e a imposição imediata de penalidades severas. A celebração desses compromissos depende da análise da autoridade antitruste e da aprovação do CADE, sendo uma prática comum para incentivar a conformidade e melhorar as práticas de mercado.

Quanto à Lei nº 9.457/97, que disciplina a atuação da Comissão de Valores Mobiliários (CVM), também representa um avanço significativo na regulação do mercado de valores mobiliários ao incorporar instrumentos consensuais no processo administrativo.

Entre os instrumentos previstos pela lei, destaca-se a possibilidade de celebração de termos de compromisso em qualquer fase do processo administrativo. Por meio desses termos, a CVM pode negociar com o infrator a adoção de medidas corretivas que, se implementadas, resultam na suspensão do processo enquanto o compromisso é cumprido. Essa modalidade de acordo não apenas contribui para a redução da litigiosidade, mas também estimula a cooperação das partes envolvidas, favorecendo uma resolução consensual que equilibra a necessidade de controle estatal com a flexibilidade do mercado.

Adicionalmente, a Lei nº 9.457/97 delegou competências para que determinadas entidades, como as Bolsas de Mercadorias e Futuros e as entidades de compensação e

liquidação de operações com valores mobiliários, possam celebrar termos de compromisso<sup>229</sup>. Essa delegação reforça a ideia de autorregulação e evidencia a importância da integração entre a atuação estatal e a dinâmica do mercado, permitindo que os próprios agentes atuem colaborativamente para corrigir práticas irregulares sem recorrer imediatamente a sanções severas ou a prolongados processos administrativos.

A introdução do art. 26 da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (LINDB), por meio da Lei nº 13.655/2018, representou um marco significativo para a ampliação da consensualidade no Direito Administrativo brasileiro, conforme já mencionado no tópico anterior. Esse dispositivo normativo confere maior liberdade negocial aos entes públicos, ao autorizar a celebração de compromissos com os interessados para a eliminação de irregularidade, incerteza jurídica ou situação contenciosa na aplicação do Direito Público.

Conforme dispõe expressamente o art. 26 da LINDB:

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

A interpretação desse dispositivo foi objeto do Enunciado nº 21<sup>230</sup> do Instituto Brasileiro de Direito Administrativo, o qual reconhece seu caráter ampliativo dos limites e das possibilidades da autocomposição pela Administração Pública. O enunciado assevera que “os artigos 26 e 27 da LINDB constituem cláusulas gerais autorizadoras de termos de ajustamento, acordos substitutivos, compromissos processuais e instrumentos afins, que permitem a solução consensual de controvérsias”. Dessa forma, o dispositivo estabelece um núcleo normativo permissivo para a realização de acordos administrativos, conferindo maior previsibilidade e segurança à prática da consensualidade no âmbito estatal.

Nesse sentido, Juliana Bonacorsi e Sérgio Guerra destacam que “a LINDB sepultou qualquer ordem de discussão sobre a tal ‘indisponibilidade do interesse público’ e o decorrente entendimento esposado por parte (minoritária) da doutrina de que os assuntos

---

<sup>229</sup> “Mediante a celebração de termo de compromisso, a CVM deixa de impor sanção administrativa e suspende o processo sancionador desde que o compromissário cumpra as obrigações de cessar a prática de atividades consideradas infrações pela autoridade reguladora e corrija as irregularidades constatadas, sem importar em confissão quanto à matéria de fato e nem conhecimento de ilicitude da conduta”. PALMA, Juliana Bonacorsi de. **Atuação administrativa consensual: estudo dos acordos substitutivos no processo administrativo sancionador**. 2010. Dissertação (Mestrado em Direito do Estado) – Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2010. Acesso em: 2024-04-15. p. 180.

<sup>230</sup> INSTITUTO BRASILEIRO DE DIREITO ADMINISTRATIVO. Enunciado nº 21. Disponível em: <https://ibda.com.br/wp-content/uploads/2023/03/Enunciados-IBDA-publicacao-Forum.pdf>. Acesso em: fev. 2025.

públicos são indisponíveis”. O dispositivo consolidou definitivamente a possibilidade de acordos pelos entes públicos, desde que satisfeitos seus requisitos. Além disso, a norma reflete uma evolução do conceito clássico de poder de polícia, que deixa de ser essencialmente coercitivo para admitir, em determinados casos, a participação do administrado na construção da solução administrativa<sup>231</sup>.

Assim, a inclusão do art. 26 na LINDB consolidou definitivamente a possibilidade de autocomposição pela Administração Pública, afastando qualquer resquício do entendimento tradicional que vinculava rigidamente a indisponibilidade do interesse público à impossibilidade de negociação de direitos pela Administração. Além disso, o dispositivo reflete uma evolução do conceito clássico de poder de polícia, que deixa de ser essencialmente coercitivo para admitir, em determinados casos, a participação do administrado na construção da solução administrativa.

Ainda no contexto de produção normativa, a Lei nº 12.846, de 1º de agosto de 2013<sup>232</sup>, conhecida como Lei Anticorrupção, representa um marco significativo na legislação brasileira, especialmente no que diz respeito às responsabilidades administrativa e civil de pessoas jurídicas por atos de corrupção. Um dos aspectos mais notáveis dessa legislação é a inclusão de soluções consensuais, como os acordos de leniência, que visam a promover uma colaboração efetiva na investigação e apuração de infrações.

O acordo de leniência, previsto no art. 16 da Lei nº 12.846/2013<sup>233</sup>, é um instrumento por meio do qual a pessoa jurídica envolvida em práticas ilícitas, como a corrupção, pode se

---

<sup>231</sup> Sobre o art. 26 da LINDB: “Temos que duas são as características de tal função que restaram superadas, a partir da vigência de tal dispositivo. A primeira, de que o poder de polícia seria, necessariamente, coercitivo. É que, de acordo com o novel diploma, o administrado é chamado a participar da formação da decisão de polícia — o que, de resto, já poderia ser extraído da vertente da processualização, prevista no artigo 5º, inciso LV, da CRFB e do parágrafo único, do artigo 78 do CTN. Mais que isso, supera-se o entendimento (mais caracterizado como uma prerrogativa) de acordo com o qual o poder extroverso deveria ser exercido ao interno da burocracia. [...] A segunda, de que tal função seria sempre discricionária. Assim já não se passava, já que casos há em que o exercício de tal função é predominantemente vinculado”. MARQUES NETO, Floriano de Azevedo; FREITAS, Rafael Véras de. **O artigo 26 da LINDB e o consenso na função de polícia administrativa**. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2018-jul-16/opiniao-lindb-consenso-funcao-policia-administrativa>. Acessado em 23 de março de 2024.

<sup>232</sup> BRASIL. Lei nº 12.846, de 1º de agosto de 2013. Dispõe sobre a responsabilidade administrativa e civil de pessoas jurídicas pela prática de atos contra a administração pública, nacional ou estrangeira. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 1º ago. 2013.

<sup>233</sup> “Os pontos de convergência entre o acordo de leniência do CADE e do art. 16 da Lei n. 12.846/13 são: a empresa beneficiária deve ser a primeira a se qualificar para o acordo (‘first come, first serve’); a empresa deve cessar completamente seu envolvimento na infração noticiada a partir da data de propositura do acordo (compromisso de cessação de conduta); a empresa deve admitir sua participação no ilícito e cooperar com as investigações e o processo administrativo (confissão de participação e cooperação processual); o acordo deve estipular as condições necessárias para assegurar a efetividade da colaboração e o resultado útil do processo (utilidade prática da colaboração); os efeitos do acordo estendem-se às empresas do mesmo grupo econômico, de fato ou de direito (efeito empresarial translativo); as propostas de acordo não se tornam públicas, salvo no interesse das investigações e do processo administrativo (sigilo das propostas de leniência); o descumprimento

beneficiar de redução de penalidades ao colaborar com as investigações e fornecer informações relevantes para o esclarecimento de fatos e a identificação de outros envolvidos.

A consensualidade no contexto da Lei Anticorrupção representa uma estratégia eficaz para a aceleração do processo de responsabilização, especialmente em um cenário onde os recursos processuais tradicionais são, muitas vezes, morosos e complexos. Por meio dos acordos de leniência, as empresas podem demonstrar sua intenção de adotar práticas de governança mais rigorosas, o que pode resultar na mitigação das sanções aplicáveis, como multas e outras penalidades.

Assim como a Lei nº 12.846/2013, a Lei nº 12.850/2013<sup>234</sup> também se destaca pela introdução dos acordos de colaboração premiada, que oferecem alternativas de resolução mais rápidas e eficazes em relação aos procedimentos tradicionais, contribuindo para a obtenção de provas, a desarticulação das organizações criminosas e a obtenção de penas mais brandas para os colaboradores.

Alexandre Wunderlich considera que os novos instrumentos possibilitados pelo Direito Penal e pelo Direito Administrativo Sancionador podem ser considerados como justiça penal negocial de segunda dimensão, cujo objetivo do consenso não é a celeridade, tal quais os acordos possibilitados pela lei dos juizados especiais, mas, sim, a eficiência no enfrentamento à macrocriminalidade organizada, que necessita de complexas técnicas de investigação<sup>235</sup>.

Pela legislação então vigente, o acordo de leniência realizado por meio da Lei Anticorrupção poderia incidir somente sobre pessoas jurídicas que praticam atos lesivos ao Poder Público. Referida restrição foi apontada pela doutrina como o principal fator de desincentivo à adesão aos programas de leniência da CGU/AGU, uma vez que, após a

---

do acordo impede o beneficiário de celebrar novo acordo de leniência pelo prazo de três anos, contado da data de seu julgamento (cumprimento da ‘quarentena)’. FERRAZ, Luciano. **Controle e consensualidade**. Belo Horizonte: Fórum, 2020, p. 221-222).

<sup>234</sup> BRASIL. Lei nº 12.850, de 2 de agosto de 2013. Define organização criminosa e estabelece medidas de investigação e repressão. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 2 ago. 2013.

<sup>235</sup> Nesse cenário: “Por representar uma das formas de resolução de conflitos penais complexos e de graves consequências, o instituto da colaboração premiada aparece fortemente no Brasil justamente num segundo momento de construção de espaço consensual no processo penal, uma fase de intensa investida dos órgãos de controle do Estado contra práticas de corrupção sistêmica perpetradas por políticos e suas organizações criminosas, o que se faz de forma visível na Operação Lava Jato”. WUNDERLICH, Alexandre. **Colaboração premiada: o direito à impugnação de cláusulas e decisões judiciais atinentes aos acordos**. BOTTINI, Pierpaolo Cruz; MOURA, Maria Thereza de Assim (coord.). Colaboração premiada. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2017. p.135.

celebração do acordo, a pessoa física administradora da empresa se tornava exposta à responsabilização criminal<sup>236</sup>.

O Ministério Público Federal, a despeito da ausência de previsão legal, passou a possibilitar a extensão dos efeitos do acordo de leniência às pessoas naturais<sup>237</sup>, de forma que, ao serem inseridas no acordo, o Parquet se compromete a não apresentar denúncia em face dessas pessoas naturais relacionadas à empresa signatária. Desse modo, a prática institucional do Ministério Público passou a delinear uma forma de contemplar, nos acordos de leniência, as repercussões penais de ilícitos administrativos e cíveis cometidos por pessoas físicas.

A ampliação do escopo de proteção do acordo de leniência foi implementada em diversos acordos realizados na investigação da Operação Lava Jato. Um caso notável foi a celebração do acordo firmado com o Grupo SOG, em que o Ministério Público se comprometeu a não propor ações de natureza criminal pelos fatos revelados em decorrência do Acordo de Leniência contra os prepostos dirigentes ou acionistas da empresa que subscrevessem o termo. Já no acordo realizado com a Odebrecht, o objeto da transação envolveu tipos penais diversos, como ilícitos eleitorais e infrações contra o sistema financeiro nacional, concorrenciais e, inclusive, atos de improbidade administrativa<sup>238</sup>.

A análise das recentes alterações na legislação brasileira revela um movimento significativo em direção à flexibilização do modelo tradicional de responsabilização no âmbito do direito administrativo sancionador, especialmente no que concerne à possibilidade de utilização de mecanismos consensuais como forma de solução de conflitos. O contexto de evolução normativa, que culminou na criação da Lei nº 14.230/2021, reflete uma clara tentativa de adaptar o ordenamento jurídico à crescente necessidade de alternativas à rigidez do processo punitivo, sendo o acordo de não persecução cível (ANPC) um exemplo paradigmático dessa transformação.

Inicialmente, a Lei de Improbidade Administrativa, com sua rígida vedação à composição, representava um obstáculo significativo à utilização de soluções consensuais no

---

<sup>236</sup> MENDES, Gilmar Ferreira; FERNANDES, Victor Oliveira. **Acordos de Leniência e regimes sancionadores múltiplos**. Disponível em: <https://www.jota.info/especiais/acordos-de-leniencia-e-regimes-sancionadores-multiplos-13042021>. Acesso em: 20.02.2025.

<sup>237</sup> Ressalta-se, a esse respeito, previsão constante de nota técnica da 5ª CCR/MPF: “no âmbito do MPF houve a busca incessante de superar um incontestável desincentivo aos Acordos de Leniência, que estava na ausência de extensão dos benefícios dos acordos às pessoas físicas, coautoras de atos ilícitos, mas que também se dispõe a colaborar na esfera civil” (BRASIL. MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL. Nota Técnica 1/2020 – 5ª Câmara de Coordenação e Revisão sobre Termos de Adesões ou Subscrições de pessoas físicas em Acordos de Leniência, celebrados pelo MPF, nos termos da Lei 12.846 e da Lei 8.429, no domínio da improbidade administrativa, p. 1–56, 2020, p. 11).

<sup>238</sup> Cláusula 4ª do Termo de Leniência. Homologado em 15.12.2016. Disponível em: [http://apps.mpf.mp.br/apex/apex\\_util.get\\_blob?s=13183982187426&a=131&c=10985183900844818&p=8&k1=41&k2=&ck=MR5J-xxjmE8995p1ohR9SDIXBWs&rt=IR](http://apps.mpf.mp.br/apex/apex_util.get_blob?s=13183982187426&a=131&c=10985183900844818&p=8&k1=41&k2=&ck=MR5J-xxjmE8995p1ohR9SDIXBWs&rt=IR).

enfrentamento de atos de improbidade. A vedação à negociação, expressa no art. 17 da Lei nº 8.429/92, parecia, à primeira vista, incompatível com o movimento em direção à implementação de soluções mais céleres e eficientes, observadas em outras legislações, como a Lei Anticorrupção. Essa contradição se tornou evidente quando se constatou que, enquanto a pessoa jurídica envolvida em práticas ilícitas poderia buscar um acordo de leniência, o agente público ímprobo se via impossibilitado de alcançar uma solução consensual para a reparação dos danos causados.

Contudo, o avanço no campo da resolução consensual de conflitos tornou-se inevitável. Em 2017, o Conselho Nacional do Ministério Público, por meio da Resolução nº 179, abriu um precedente ao admitir, em determinadas circunstâncias, a celebração de compromissos de ajustamento de conduta em casos de improbidade administrativa, desde que garantidos o ressarcimento ao erário e a aplicação das sanções previstas. Esse movimento foi apenas o início de uma série de modificações legislativas que culminaram na possibilidade de celebração do ANPC.

O Pacote Anticrime, em 2019, representou um marco crucial nessa trajetória ao introduzir expressamente a possibilidade de acordo de não persecução civil no art. 17, §1º, da Lei de Improbidade Administrativa. Embora a disciplina detalhada do acordo tenha sido vetada, o reconhecimento formal da viabilidade do ANPC deu início a uma nova fase de reestruturação das práticas sancionatórias. A permissão para que as partes solicitassem ao juiz a suspensão do prazo de contestação, por até 90 dias, conforme o art. 17, §10º, reforçou a ideia de que a solução consensual poderia ser uma alternativa válida ao processo contencioso tradicional<sup>239</sup>.

A promulgação da Lei nº 14.230/2021<sup>240</sup> e a introdução do art. 17-B na Lei de Improbidade Administrativa consolidaram a tendência de maior abertura para acordos no campo da improbidade. A nova redação prevê que o Ministério Público poderá, conforme as circunstâncias, firmar o acordo de não persecução civil, desde que se garantam o ressarcimento integral do dano e a devolução da vantagem indevida à pessoa jurídica lesada,

---

<sup>239</sup>Nesse sentido, Luciano Ferraz aduz que “A alteração legislativa trazida pela Lei n. 13.946/19 resolve definitivamente a questão da possibilidade de aplicação dos instrumentos consensuais no âmbito da ação de improbidade administrativa. O acordo de não persecução cível deixa patenteado que tanto na esfera extrajudicial – inquérito civil, penal, administrativo – quanto na esfera judicial é possível a solução do conflito com aplicação do princípio da consensualidade”. FERRAZ, Luciano. **Controle e consensualidade**. Belo Horizonte: Fórum, 2020, p. 217.

<sup>240</sup>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 a responsabilização de agentes públicos por atos de improbidade administrativa. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 25 out. 2021. “Art. 17-B. O Ministério Público poderá, conforme as circunstâncias do caso concreto, celebrar acordo de não persecução civil, desde que dele advenham, ao menos, os seguintes resultados: [...]”.

mesmo quando essa vantagem provém de agentes privados. A medida representa um passo decisivo na evolução do modelo de responsabilização, conferindo maior confiança ao modelo negocial como forma eficiente de sanar danos causados à Administração Pública, ao tempo em que assegura a reparação e a punição dos responsáveis.

Uma vez traçado o panorama das alterações normativas que culminaram na inclusão do acordo de não persecução cível (ANPC) na Lei de Improbidade Administrativa, é possível identificar o desenvolvimento de um movimento que reflete uma mudança paradigmática no tratamento das infrações no âmbito do Direito Administrativo Sancionador. A introdução do ANPC evidencia uma transformação na forma de lidar com atos de improbidade, permitindo que, ao invés de se recorrer exclusivamente ao modelo punitivo tradicional, as partes possam buscar soluções consensuais que atendam aos objetivos de punição, ressarcimento e prevenção, de maneira mais eficiente, célere e econômica.

Passa-se, agora, a uma análise mais detalhada do ANPC, que se configura como uma ferramenta relevante dentro dessa nova dinâmica e representa um avanço significativo na forma como o Direito Administrativo Sancionador lida com as infrações, permitindo que o Estado, por meio de soluções consensuais, alcance um nível maior de efetividade e justiça nas suas ações.

## **2.6. O ACORDO DE NÃO PERSECUÇÃO CÍVEL NO DIREITO ADMINISTRATIVO**

No tópico anterior, foi delineado como o processo de constitucionalização do direito alicerçou os pressupostos da consensualidade, com a assimilação do princípio da eficiência como princípio constitucional da Administração Pública, com a ressignificação dos princípios da supremacia e da indisponibilidade do interesse público e com a democratização do processo administrativo.

Especificamente quanto ao Direito Administrativo Sancionador, fica acentuada a importância da participação do particular na atuação estatal, especificamente no combate à improbidade administrativa. Palma destaca a atuação baseada no comando e controle como insuficiente diante dos desafios e da complexidade da atual sociedade, razão pela qual a participação dos administrados, como nos acordos de colaboração, é fundamental para reduzir

dificuldades como: assimetrias informacionais, sofisticação dos esquemas ilícitos, bem como ineficiências do processo sancionador<sup>241</sup>.

O Direito Administrativo Sancionador é ramo do Direito Administrativo, como expressão do poder punitivo estatal, direcionado à proteção dos princípios da administração pública e, principalmente, da moralidade administrativa. Nesse cenário, considerando que a expressão improbidade administrativa engloba, principalmente, atos de corrupção administrativa<sup>242</sup>, tem-se que os atos de improbidade são o principal objeto do Direito Administrativo Sancionador.

O sistema de responsabilização por atos de improbidade administrativa tem sua origem direta no mandamento constitucional estabelecido no § 4º do art. 37 da Constituição Federal. Esse dispositivo inaugurou um sistema singular dentro do Direito Administrativo Sancionador, que inovou o sistema sancionatório existente até então. Segundo refere José Roberto Pimenta Oliveira, esse comando constitucional permitiu a estruturação de um verdadeiro sistema de responsabilização, que se destaca por ser independente das categorias tradicionais de responsabilidade, como a penal, a civil e a administrativa, centrado na tutela do bem jurídico da probidade administrativa<sup>243</sup>.

O Direito Administrativo Sancionador da Improbidade Administrativa (microsistema anticorrupção cível-administrativo) é integrado pela Lei nº 8.429/1992, Lei Anticorrupção, e pela Lei nº 12.846/2013, que inseriu no ordenamento a possibilidade de responsabilização administrativa e civil de pessoas jurídicas pela prática de atos lesivos à administração nacional e estrangeira<sup>244</sup>.

---

<sup>241</sup> PALMA, Juliana B. D. **O Autorrelato e o novo papel do particular na apuração de ilícitos administrativos**. In: COORDENADORES, et al. Justiça Consensual - Acordos criminais, cíveis e administrativos. São Paulo: JusPodivm, 2022, p. 954.

<sup>242</sup> Sobre atos de improbidade administrativa: “Atos ilícitos dessa ordem, para além da violação da lei, atentam contra a qualidade e a eficiência da gestão pública, ocasionando elevados custos financeiros ao cidadão, às empresas privadas e à sociedade. Produz, igualmente, graves custos sociais, consumindo parcela significativa dos recursos públicos que seriam destinados à execução de políticas públicas implementadoras de direitos fundamentais, contribuindo para a manutenção do atraso e do subdesenvolvimento do país, atentando contra a cidadania”. BERTONCINI, Mateus Eduardo Siqueira Nunes. **O microsistema de proteção da probidade administrativa, Constituição e gestão pública**. Fórum de Contratação e Gestão Pública. Belo Horizonte, v. 12, n. 133, jan. 2013. Disponível em: <https://dspace.almg.gov.br/handle/11037/4490>. Acesso em: 14 fev. 2013.p. 2.

<sup>243</sup> OLIVEIRA, José Roberto Pimenta. **Desafios e avanços na prevenção e no combate à corrupção, na atuação cível do Ministério Público Federal, nos 30 anos da Constituição Federal**. In: HIROSE, Regina Tamami (Coord.) Carreiras típicas de Estado. Desafios e avanços na prevenção e no combate à corrupção. Belo Horizonte: Fórum, 2019, p. 193-194.

<sup>244</sup> “No plano legislativo, houve significativos avanços neste campo do DAS. A expansão normativa do sistema de improbidade administrativa foi progressiva. Ocorreu de vários modos: (i) seja através da sua expressa referência normativa para robustecer disciplinas legais relevantes – o que ocorreu no art. 73 da Lei de Responsabilidade Fiscal – LC nº 101/2000 e artigo 29, §2º do Estatuto das Empresas Estatais – Lei nº 13.303/2016; (ii) seja através da incorporação de novos tipos gerais de improbidade administrativa inseridas na própria Lei Geral de Improbidade Administrativa – artigo 10-A instituído casuisticamente pela Lei

A ressignificação da concepção da supremacia do interesse público, com a adoção de um modelo de Estado que preza por um maior engajamento participativo em aspectos decisórios do poder público, conferiram ao administrador a possibilidade de, instaurado o processo administrativo, aplicar a sanção prevista para a conduta ímproba, como também encerrar a relação processual por meio de uma solução consensual, a fim de atingir o interesse público.

Pelo texto originário do art. 17, §1º, da Lei 8.429/92, Lei de Improbidade Administrativa, vedava-se a transação, o acordo ou a conciliação nas ações de improbidade administrativa. Isso porque, à época de sua elaboração, predominava uma leitura engessada e meramente formal dos princípios da legalidade, indisponibilidade e supremacia do interesse público a constituir um óbice para a adoção de mecanismos consensuais pela Administração Pública. Ademais, a natureza indisponível do patrimônio público e da moralidade administrativa também constituíam fundamento que impedia a realização de transações no campo da improbidade administrativa.

Com a evolução do Direito Administrativo, o ordenamento passou a gradativamente abandonar tal dogma. Conforme exposto no capítulo anterior, a impossibilidade de consenso envolvendo a Administração começou a ser superada a partir da implantação de técnicas de justiça penal consensual pela Lei dos Juizados Especiais Criminais, que passou a admitir, em determinadas infrações penais, a composição civil, a transação penal e a suspensão condicional do processo. Posteriormente, todo o arcabouço normativo que integra o microsistema anticorrupção passou a incluir a possibilidade de transação para resolução de disputas<sup>245</sup>.

---

Complementar nº 157/2016; (iii) seja através dos acréscimos de novos tipos específicos de improbidade administrativa na LGIA – incisos XIV e XV do artigo 10 pela Lei de Consórcios Públicos – Lei nº 11.107/2005, incisos XVI ao XXI do artigo 10, e inciso VIII do artigo 11, pela Lei de Parcerias com Organizações da Sociedade Civil, Lei nº 13.019/2014 (com alterações da Lei nº 13.204/2015), inciso IX do artigo 11, pela Lei Brasileira de Inclusão da Pessoa com Deficiência – Lei nº 13.146/2015, e inciso X do artigo 11, pela Lei nº 13.650/2018, relacionada com entidades beneficentes de assistência social, na área de saúde; (iv) seja pela positivação de tipos isolados de improbidade administrativa em leis específicas [...]”. OLIVEIRA, José R. P.; GROTTI, Dinorá A. M. **Direito Administrativo Sancionador brasileiro: breve evolução, identidade, abrangência e funcionalidades.** Interesse Público - IP, p. 83-126, 2020. p. 99-100.

<sup>245</sup> Diogo Lima e Luiz Junior apontam, nesse sentido, a relevância da promulgação das Leis nºs 12.529/2011 e 12.846/2013, que tratam, respectivamente, do acordo de leniência em relação às infrações à ordem econômica e em atos contra a Administração Pública. Some-se a possibilidade de conciliação (art. 10, par. ún., da Lei nº 10.259/01 e art. 174 do CPC) e mediação (art. 3º da Lei nº 13.140/15) em causas do Estado, a ausência de ajuizamento de execução fiscal de pequeno valor (art. 20 da Lei nº 10.522/02 e arts. 7º e 8º, ambos da Lei nº 12.514/11) e a realização de acordos ou transações em juízo pela Advocacia-Geral da União e pelos dirigentes máximos das empresas federais (art. 2º da Lei nº 9.469/97). Ademais, ressaltam a promulgação da Lei nº 13.655/18, que inseriu o art. 26 na Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (Decreto-lei nº 4.657/42) para admitir a celebração de termo de compromisso para “eliminar irregularidade, incerteza jurídica ou situação contenciosa na aplicação do direito público, inclusive no caso de expedição de licença” e a possibilidade do “emprego de mecanismos privados para resolução de disputas decorrentes ou relacionadas ao contrato [de

Além disso, o Brasil assumiu compromissos internacionais que autorizam a autoridade administrativa a celebrar acordos com os investigados, a fim de prestigiar o método autocompositivo em casos de corrupção. Nesse sentido, menciona-se a Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção – CNUCC –, ratificada pelo Decreto Legislativo nº 348/2005 e promulgada pelo Decreto Presidencial nº 5.687/2006, conhecida por Convenção de Mérida,<sup>246</sup> e da Convenção das Nações Unidas contra o Crime Organizado Transnacional, conhecida por Convenção de Palermo, promulgada pelo Decreto nº 5.015, de 12 de março de 2004.

Conforme já delineado no capítulo anterior, antes mesmo da alteração da lei de improbidade administrativa, diferentes regulamentos, como o elaborado pela 5ª Câmara de Coordenação e Revisão, do Ministério Público Federal, pelo Ministério Público do Estado de São Paulo–MP/SP, pela Advocacia Geral da União – AGU, assim como pelo Conselho Nacional do Ministério Público – CNMP, traziam a previsão, inspirada no ANPP, no termo de ajustamento de conduta e nas regras do acordo de leniência, da possibilidade de celebração de acordo no âmbito das ações de improbidade administrativa.

Especificamente quanto o papel do CNMP, importa destacar que lhe foi constitucionalmente investido o poder normativo, nos termos do artigo 130-A, §2º, inciso I, da Constituição Federal de 1988<sup>247</sup>. Essa competência lhe permite editar atos regulamentares com efeitos gerais e abstratos, sem necessidade de aprovação prévia pelo Poder Legislativo.

No que se refere ao acordo de não persecução cível, sua introdução no sistema de responsabilização por improbidade administrativa teve origem em uma regulamentação do próprio CNMP<sup>248</sup>. A Resolução nº 179/2017 foi pioneira ao autorizar a celebração de acordos civis nesse campo (art. 1º, §2º)<sup>249</sup>. Essa resolução lançou as bases para o desenvolvimento do

---

concessão], inclusive a arbitragem” (art. 23-A da Lei nº 8.897/1995). LIMA, Diogo; JUNIOR, Luiz. **Aspectos gerais e controvertidos do Acordo de Não Persecução Cível**. Revista do Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro nº 80, abr./jun. 2021. p. 189.

<sup>246</sup> É possível mencionar ainda outras duas convenções específicas sobre o tema, quais sejam: a) Convenção sobre o Combate da Corrupção de Funcionários Públicos Estrangeiros em Transações Comerciais Internacionais: elaborada no âmbito da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômicos (OCDE) – ratificada pelo Decreto Legislativo nº 125/2000 e promulgada pelo Decreto Presidencial nº 3.678/2000; e b) Convenção Interamericana contra a Corrupção (CICC), elaborada pela Organização dos Estados Americanos (OEA) – ratificada pelo Decreto Legislativo nº 152/2002 e promulgada pelo Decreto Presidencial nº 4.410/2002. NEVES, Daniel Amorim; OLIVEIRA, Rafael Carvalho Rezende. **Manual de improbidade administrativa**. São Paulo: Método, 2014, p. 24.

<sup>247</sup> EPIFANIO MARTINS, Andre. ACORDO DE NÃO PERSECUÇÃO CIVIL NO ÂMBITO ELEITORAL: análise das potencialidades sob a perspectiva normativa do Conselho Nacional do Ministério Público. **Revista de Formas Consensuais de Solução de Conflitos**, Florianópolis, Brasil, v. 10, n. 2, 2025. Disponível em: <https://indexlaw.org/index.php/revistasolucoesconflitos/article/view/11061>. Acesso em: 20 mar. 2025, p. 3.

<sup>248</sup> *Ibidem*, p. 5.

<sup>249</sup> BRASIL. CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO (CNMP). Resolução nº 179, de 26 de julho de 2017. Regulamenta o § 6º do art. 5º da Lei nº 7.347/1985, disciplinando, no âmbito do Ministério

ANPC, não como fruto da atividade legislativa originária, mas sim do exercício da competência regulatória do CNMP, o que reforça o papel central desempenhado pelo órgão na estruturação e normatização desse instrumento jurídico<sup>250</sup>.

Diogo Lima e Luiz Junior apontam que o cenário normativo até então vigente admitia a transação, inclusive em causas penais (“*ultima ratio*” do Direito Sancionador), o que causava incoerência no sistema das fontes legislativas, e a vedação de tal instrumento jurídico no campo da improbidade administrativa. Nesse panorama:

[...] além de violar diretamente o microsistema do processo coletivo, geraria incoerência na unidade da Constituição e retiraria do cidadão e dos órgãos públicos relevante instrumento de eficiência na recomposição do patrimônio lesado, imposição de sanções e prevenção de novos atos de improbidade.<sup>251</sup>

Com o advento da Lei nº 14.230/21, foi normatizada essa possibilidade de realização do acordo de não persecução civil, com a fixação, no art. 17-B, das premissas legais de sua celebração. A referida modificação legislativa, consubstancia, por conseguinte, a concretização da tendência de prestígio aos métodos autocompositivos de solução de problemas jurídicos realçados no Direito Administrativo Sancionador.

O Acordo de Não Persecução Cível, disciplinado na Lei de Improbidade Administrativa, apresenta diferenças substanciais em relação ao Termo de Ajustamento de Conduta e às demais convenções processuais previstas no Código de Processo Civil (CPC). Com efeito, sua recente regulamentação o distancia do instituto concebido na década de 1980 para a tutela de direitos e interesses difusos e coletivos, desprovido de natureza propriamente

---

Público, a tomada do compromisso de ajustamento de conduta. Disponível em: <https://www.cnmp.mp.br/portal/images/Resolucoes/Resolucao-179.pdf>. Acesso em: 20 de mar. 2025. Art. 1º O compromisso de ajustamento de conduta é instrumento de garantia dos direitos e interesses difusos e coletivos, individuais homogêneos e outros direitos de cuja defesa está incumbido o Ministério Público, com natureza de negócio jurídico que tem por finalidade a adequação da conduta às exigências legais e constitucionais, com eficácia de título executivo extrajudicial a partir da celebração. (...) § 2º É cabível o compromisso de ajustamento de conduta nas hipóteses configuradoras de improbidade administrativa, sem prejuízo do ressarcimento ao erário e da aplicação de uma ou algumas das sanções previstas em lei, de acordo com a conduta ou o ato praticado.

<sup>250</sup> “[...] é pertinente considerar que as normas destacadas anteriormente foram a pavimentação inicial para o subsequente surgimento do ANPC, introduzido a partir do exercício de competência regulatória do CNMP, e não da atividade legislativa originária, esta que posteriormente apenas ratificou institutos já existentes, evidenciando uma tendência de protagonismo do órgão na normatização de instrumentos jurídicos inovadores na órbita consensual.” EPIFANIO MARTINS, Andre. ACORDO DE NÃO PERSECUÇÃO CIVIL NO ÂMBITO ELEITORAL: análise das potencialidades sob a perspectiva normativa do Conselho Nacional do Ministério Público. **Revista de Formas Consensuais de Solução de Conflitos**, Florianópolis, Brasil, v. 10, n. 2, 2025. Disponível em: <https://indexlaw.org/index.php/revistasolucoesconflitos/article/view/11061>. Acesso em: 20 mar. 2025, p. 4.

<sup>251</sup> Nesse cenário, o autor ressalta que “o movimento pela consensualidade no Direito Sancionador não é uma exclusividade do ordenamento jurídico brasileiro. Em países de tradição jurídica do ‘common law’, como os Estados Unidos, onde impera o sistema adversarial, vige o chamado ‘plain bargain’ (ou barganha da pena); na Itália, o ‘patteggiamento sulla pena’; na Espanha, o ‘la conformidad’; e na Alemanha, o ‘absprachen’”. LIMA, Diogo; JUNIOR, Luiz. **Aspectos gerais e controvertidos do Acordo de Não Persecução Cível**. Revista do Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro nº 80, abr./jun. 2021. p. 191.

administrativo-sancionadora e sem conexões significativas com os comandos punitivos mais rigorosos que caracterizam o sistema de proteção à probidade administrativa<sup>252</sup>.

Quanto ao conceito, o acordo de não persecução cível pode ser compreendido como a celebração de negócio jurídico entre o ente legitimado à proposição de ação civil pública de improbidade administrativa e o investigado, seja na fase de investigação, mediante a aceitação de algumas condições e aplicação de sanções aos agentes responsáveis pela prática dos supostos atos de improbidade administrativa<sup>253</sup>.

Assim, o acordo de não persecução cível tem natureza de negócio jurídico *sui generis*, “bilateral e comutativo, cujo aperfeiçoamento opera-se com a manifestação de vontade das partes e com a fixação de prestações certas e determinadas”<sup>254</sup>.

A depender do momento da celebração do acordo, as consequências para o investigado são distintas. Caso seja realizado antes do início da ação, o investigado poderá evitar os problemas intrínsecos ao processo, como ter de pagar custas e honorários advocatícios, sofrer medidas constritivas patrimoniais e até mesmo evitar que o processo seja adiado devido à morosidade da justiça<sup>255</sup>. Caso o acordo seja formalizado após a propositura da demanda, o infrator ao menos reduz os riscos associados à lide e acelera a resolução da situação, evitando que tenha, contra si, uma ação que se prolongue no tempo.

Quanto à limitação temporal para a celebração do acordo, importa pontuar que o Superior Tribunal de Justiça entende pela possibilidade da homologação das avenças inclusive em sede recursal. Nesse sentido, referidas decisões são ancoradas na previsão normativa

---

<sup>252</sup> EPIFANIO MARTINS, Andre. ACORDO DE NÃO PERSECUÇÃO CIVIL NO ÂMBITO ELEITORAL: análise das potencialidades sob a perspectiva normativa do Conselho Nacional do Ministério Público. **Revista de Formas Consensuais de Solução de Conflitos**, Florianópolis, Brasil, v. 10, n. 2, 2025. Disponível em: <https://indexlaw.org/index.php/revistasolucoesconflitos/article/view/11061>. Acesso em: 20 mar. 2025, p. 4.

<sup>253</sup> GAJARDONI, Fernando D. F. **Comentários à Lei de Improbidade Administrativa**. 5ª. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2022. p. 377.

<sup>254</sup> Nesse panorama: “o infrator, portanto, não estará irrestritamente apto a negociar todo o negócio jurídico, mas apenas parte dele. Não é diferente em relação ao proponente do acordo, que não está livre para estabelecer as condições que bem lhe aprouver. Tanto o Ministério Público como a pessoa jurídica interessada devem subserviência aos princípios e normas que regem as respectivas atuações na defesa da probidade administrativa e do patrimônio público, sem olvidar, no tocante às sanções, da proporcionalidade em relação à gravidade do fato ímprobo. LIMA, Diogo; JUNIOR, Luiz. **Aspectos gerais e controvertidos do Acordo de Não Persecução Cível**. Revista do Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro nº 80, abr./jun. 2021. p. 193.

<sup>255</sup> Sobre a limitação temporal para a propositura do acordo: “é fato que o acordo de não persecução cível deve ter uma limitação temporal para sua propositura, quer porque se deve exigir lealdade dos sujeitos envolvidos, quer porque os princípios da economia, duração razoável do processo e eficiência não admitem que se autorize a realização de uma longa e acirrada discussão probatória, para, ao final, se propor ou não o acordo”. CASTRO, Renato de Lima. Acordo de Não Persecução Cível na Lei de Improbidade Administrativa. **Revista do Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro**. n. 70, jul/set.2020. p. 212.

explícita do art. 17-B da Lei nº 8.429/92 quanto à possibilidade de celebração do acordo, até mesmo no momento da execução da sentença<sup>256</sup>.

Quanto à legitimidade para a propositura do ANPC, a LIA, com as alterações propostas pela Lei 14.230/2021, previu a legitimidade ativa para propositura de ação de improbidade apenas ao Ministério Público e, por consequência, também para o ANPC. Ocorre que o Supremo Tribunal Federal, ao apreciar a ADI nº 7042, atribuiu legitimidade concorrente tanto para o *Parquet* quanto à pessoa jurídica lesada.

Após a promulgação da Lei, foi publicada a Resolução nº 306/2025 do Conselho Nacional do Ministério Público (CNMP) que introduziu um conjunto de diretrizes normativas para disciplinar a celebração do acordo de não persecução cível (ANPC), em conformidade com o art. 17-B. A normatização representa um avanço significativo na atuação resolutiva do Ministério Público, estabelecendo parâmetros objetivos para a negociação de acordos, o que confere uma maior segurança jurídica na utilização do instrumento.

Dentre as inovações trazidas pela Resolução, destaca-se a fixação de critérios materiais e procedimentais para a celebração do ANPC. O ato negocial passa a depender de uma análise criteriosa do interesse público, considerando fatores como a complexidade do caso, os custos e a duração do processo, além da adequação das medidas compensatórias e sancionatórias. Além disso, a norma prevê a possibilidade de celebração do acordo mesmo após a prolação da sentença condenatória, exigindo, contudo, o cumprimento integral das condições estipuladas antes da extinção do processo.

Outro aspecto inovador consiste na incorporação de mecanismos de controle e transparência. A Resolução impõe a criação de um cadastro institucional de ANPCs firmados, permitindo maior supervisão sobre os acordos celebrados. Ademais, estabelece a necessidade de homologação judicial do ajuste, independentemente do estágio processual em que for firmado, assegurando a supervisão jurisdicional como requisito de validade e eficácia do acordo.

A normatização também amplia o conteúdo obrigatório do ANPC, com a inclusão de cláusulas relativas à reparação de dano moral coletivo, à adoção de mecanismos de integridade no âmbito das pessoas jurídicas envolvidas e à celebração de negócios jurídicos processuais que se mostrem adequados e necessários à solução do caso concreto. Tais medidas reforçam o caráter preventivo e restaurativo do instrumento, buscando não apenas a

---

<sup>256</sup>BRASIL. Superior Tribunal de Justiça, 1ª turma, EAREsp 102.58/RS, rel. Ministro Gurgel de Faria e Acordo no AREsp 1314581/SP, julgado em 01 mar. 2021.

compensação dos prejuízos causados ao erário, mas também a promoção de boas práticas administrativas e o fortalecimento da governança pública.

Por fim, a Resolução nº 306/2025 estabelece mecanismos de controle interno, permitindo que a recusa da celebração do acordo pelo membro do Ministério Público seja objeto de revisão pela instância superior. Além disso, determina que, uma vez homologado, o acordo deve ser comunicado à Justiça Eleitoral para fins de registro no Sistema de Informações de Óbitos e Direitos Políticos (INFODIP), evidenciando as repercussões do ajuste no exercício de direitos políticos dos envolvidos.

Por parte da Advocacia-Geral da União, houve a edição da Portaria Normativa nº 18, a qual conferiu especial ênfase ao caráter reparatório do instrumento negocial. Diferentemente de abordagens meramente sancionatórias, a norma privilegia a recomposição dos danos causados ao erário e a adoção de medidas que garantam a efetiva devolução de bens e valores ilicitamente apropriados. Nesse sentido, essa Portaria estabelece que o acordo deve conter cláusulas que garantam a restituição integral do produto do enriquecimento ilícito ou a entrega de bens, direitos ou valores obtidos indevidamente, evitando que a Administração Pública permaneça desprovida dos recursos subtraídos.

Além do ressarcimento financeiro, a Portaria incorpora medidas concretas para mitigar os efeitos negativos da improbidade administrativa. A previsão de sanções negociais, como a proibição de contratar com o poder público e a obrigação de implantar mecanismos de integridade, reforça a finalidade não apenas de punir, mas de restringir o benefício econômico da prática ilícita e prevenir novas irregularidades. Dessa forma, o ANPC assume uma função não apenas reparatória, mas também estrutural, ao impor mudanças que dificultem a reiteração de condutas lesivas ao patrimônio público.

Ademais, a Portaria normatiza o acompanhamento da execução do acordo, determinando a monitorização do cumprimento das cláusulas pactuadas e a execução imediata do título em caso de inadimplência. Esse controle contínuo impede que a solução negociada se torne um meio de evasão de responsabilidade, assegurando que os compromissos assumidos se traduzam em resultados concretos para a Administração Pública.

A Lei de improbidade administrativa prevê os requisitos formais de celebração do acordo no §1º do art. 17-B. A norma exige a presença cumulativa da oitiva do ente federativo lesado, em momento anterior ou posterior à propositura da ação (inciso I), a aprovação, no prazo de até 60 (sessenta) dias, pelo órgão do Ministério Público competente para apreciar as promoções de arquivamento de inquéritos civis, se anterior ao ajuizamento da ação (inciso II),

e a homologação judicial, independentemente de o acordo ocorrer antes ou depois do ajuizamento da ação de improbidade administrativa<sup>257</sup>.

Como se observa, a Lei instituiu que a celebração do acordo exige o duplo controle, formado pela aprovação do órgão revisor do arquivamento do inquérito civil e da homologação judicial. O papel do órgão revisor é o de uniformizar os acordos mediante um controle interno centralizado. Caso o órgão revisor recuse o acordo, cumpre ao Ministério Público ajuizar a ação civil ou realizar novas diligências instrutórias. O órgão poderá, ainda, modificar a proposta se a estimar insuficiente. Todavia, no caso de celebração judicial do acordo, a aprovação do órgão interno do Ministério Público fica dispensada.

A celebração do acordo não afasta a possibilidade de responsabilização administrativa e penal pelo mesmo fato (art. 1º, §3º, da Resolução nº 306/25 do CNMP), em razão da independência de instâncias, nem importa o reconhecimento automático de responsabilidade para fins diversos dos expressamente estabelecidos no acordo. Todavia, é possível a realização de um diálogo entre as instâncias para que o acordo se estenda além dos limites da improbidade administrativa, com a participação dos demais colegitimados para firmar conjuntamente o instrumento<sup>258</sup>.

Assim como no Direito Penal, no acordo de não persecução cível, o réu não conta com o direito subjetivo à celebração do acordo. A proposição ou não do acordo está no espectro de discricionariedade do legitimado, o qual se incumbe de emitir um juízo de valoração e ponderação acerca da conveniência e da oportunidade para sua celebração. Assim, o caráter de discricionariedade do ato não o torna arbitrário, devendo ser devidamente motivado, sendo os motivos expostos passíveis de controle na instância ministerial superior, aplicando analogicamente o art. 28 do CPP.

---

<sup>257</sup>A Lei previa, ainda, no § 3º do artigo 17-B, que, para fins de apuração do valor do dano a ser ressarcido, deverá ser realizada a oitiva do Tribunal de Contas competente, que se manifestará, com indicação dos parâmetros utilizados, no prazo de 90 (noventa) dias. O dispositivo, entretanto, teve sua eficácia suspensa cautelarmente por decisão do Ministro Alexandre de Moraes no bojo da Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 7.236/DF, proposta pela Associação Nacional dos Membros do Ministério Público – CONAMP. Para uma análise da questão, cf. FORNI, João Paulo Gualberto; LIMA, Luiz Henrique. Acordo de não persecução civil: O choque entre o art. 17-B, § 3º, da Lei de Improbidade Administrativa (reformada pela Lei nº 14.230/2021) e a autonomia constitucional do Tribunal de Contas. **Revista do TCU**, Brasília, n. 153, p. 41-65, jul./dez., 2023.

<sup>258</sup> A atuação coordenada entre órgãos de um mesmo Ministério Público já havia sido externada em caso da Operação “Lava Jato”, pela 5ª Câmara de Coordenação e Revisão do Ministério Público Federal, no Inquérito Civil 1.30.001.001111/2014-42. Na ocasião, restou consignado: “A atuação integrada – senão concentrada no mesmo órgão, como propugnado por esta Câmara de Coordenação e Revisão, ao demandar de todas as unidades a criação dos Núcleos de Combate à Corrupção – pode garantir que os acordos interessem e sejam aproveitados tanto em uma esfera quando noutra, evitando o risco de eventuais contradições e incompatibilidades, que possam representar risco à segurança jurídica.” BRASÍLIA, 5ª Câmara de Coordenação e Revisão do Ministério Público Federal. Voto 9212/2016, inquérito civil 1.30.001.001111/2014- 42, rel. Procuradora Mônica Nicida Garcia. Disponível em: [http://www.mpf.mp.br/pgr/documentos/IC1.30.001.001111.201442\\_Reduzido.pdf](http://www.mpf.mp.br/pgr/documentos/IC1.30.001.001111.201442_Reduzido.pdf). Acesso em: 17 set. 2020.

Nessa métrica, forçoso reconhecer a impossibilidade da utilização das prerrogativas de celebração ou não do acordo de forma arbitrária, postura que não encontra respaldo em um Estado Democrático de Direito. Portanto, sendo um ato administrativo, a oferta ou recusa do acordo por parte da autoridade investida da função pública deve ser devidamente motivada, sendo passível de controle.

A Lei de Improbidade Administrativa prevê que a celebração do acordo considerará a personalidade do agente, a natureza, as circunstâncias, a gravidade e a repercussão social do ato de improbidade, bem como as vantagens, para o interesse público, da rápida solução do caso. Fábio Osório leciona que as características pessoais do agente público e sua posição hierárquica na estrutura organizacional da administração são indispensáveis para sopesar a responsabilização do agente, nesse sentido:

Os componentes pessoais do sujeito desempenham um papel importante na qualificação do grau de reprovação do fato proibido, cada vez mais presentes no ato interpretativo que define e institucionaliza normas sancionatórias. As características pessoais do agente, sua posição funcional, seu papel no marco do funcionamento da Administração Pública, podem ter lugar como elementos relevantes desde a perspectiva do modelo normativo de conduta proibida, no plano institucional concreto, ainda que não venham expressas nos dispositivos pertinentes<sup>259</sup>.

Ademais, deve ser avaliado o desvalor do resultado advindo da conduta do agente. Dessa forma, as repercussões da conduta advindas, as circunstâncias agravantes, a intenção de produzir referidos resultados, a premeditação, a combinação e a coligação para a prática do fato, o comportamento do agente, entre outros delineamentos para a realização da dosimetria das sanções na Lei de Improbidade Administrativa<sup>260</sup>. Ancorado no princípio da proporcionalidade e após minuciosa análise, o órgão de persecução poderá sugerir a melhor sanção ao agente público investigado.

---

<sup>259</sup> OSÓRIO, Fábio Medina. **Teoria da Improbidade Administrativa: má gestão pública, corrupção e ineficiência**. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2007. p. 241.

<sup>260</sup> Esses são, em termos gerais, os parâmetros que orientam a dosimetria das sanções na Lei de Improbidade Administrativa, servindo como um excelente referencial para que o órgão proponente selecione, de maneira adequada, as espécies de sanção a serem indicadas no acordo: “[d]evem ser consideradas as circunstâncias agravantes, com influência imediata na fixação da dosimetria das sanções a serem aplicadas ao agente, a produção efetiva de resultados prejudiciais ao serviço, ao interesse geral ou a terceiros nos casos em que fosse previsível como efeito necessário da conduta; a intenção de produzir esses resultados; a premeditação; a combinação ou coligação com outras pessoas para a prática do fato; o ser praticado durante o cumprimento de pena disciplinar; a reincidência; a acumulação de infrações; a publicidade do fato provocada pelo próprio agente; a prática depois de advertido por outro funcionário do caráter ilícito do fato; a categoria superior e o nível intelectual e de cultura etc., sendo atenuantes, “(...) o bom comportamento anterior do agente; o ter prestado serviços relevantes; a confissão espontânea do fato, a provocação de superior hierárquico, o ter sido praticado o acatamento de boa-fé de ordem de superior a que não fosse devida obediência”. GARCIA, Emerson; ALVES, Rogério Pacheco. **Improbidade Administrativa**. 7ª ed. Lúmen Júris, 2013, p. 698/699.

Quanto à homologação judicial, entende-se que não cabe ao juiz intervir na realização do acordo, função que cabe às partes que realizam o negócio jurídico, nos termos do princípio do autorregramento da vontade das partes. Cabe ao órgão jurisdicional, todavia, avaliar os aspectos formais e o cumprimento dos requisitos legais, bem como a violação ao princípio da proporcionalidade na aplicação da sanção proposta<sup>261</sup> no momento da homologação judicial.

A exigência de que o acordo seja homologado judicialmente constitui um imperativo de segurança jurídica, uma vez que há a legitimidade disjuntiva e concorrente do Ministério Público e da pessoa jurídica interessada para a realização do acordo. Assim, a posterior homologação judicial evita que o acordo seja realizado por um ente em total desconhecimento do outro e que seja, posteriormente, contestado, o que traria insegurança jurídica e colocaria em risco a própria efetividade da norma sancionadora.

A possibilidade de intervenção judicial no conteúdo do acordo, em casos excepcionais, foi defendida pelo Ministro Herman Benjamin ao julgar o EAREsp nº 102585, do Rio Grande do Sul<sup>262</sup>, nos seguintes termos:

(...) Já em uma segunda perspectiva, além dos requisitos formais dantes indicados, o juiz controlaria, também, o próprio conteúdo da convenção, verificando – após eventual oitiva das vítimas do dano reconhecido (que devem ser integradas ao debate) – se a avença atende às expectativas da coletividade à luz de particularidades subjetivas e objetivas da causa, bem como do princípio constitucional da razoável duração do processo, inclusive na fase satisfativa (arts. 5º, LXXVIII, da CF e 4º do CPC).

Esta última parece ser a melhor interpretação sobre o modo de se proceder no tocante aos acordos celebrados no curso das Ações de Improbidade Administrativa, considerando, até mesmo, que o art. 17-B, § 2º, da LIA, na redação dada pela Lei 14.230/2021 – já apontando diretriz interpretativa sobre o tema –, é expresso no sentido de que o acordo (sic: o seu conteúdo) deverá considerar “a personalidade do agente, a natureza, as circunstâncias, a gravidade e a repercussão social do ato de improbidade, bem como as vantagens, para o interesse público, da rápida solução do caso”. Algo que também será avaliado pelo Judiciário no instante em que provocado a apreciar a avença, podendo, portanto, recusar a homologação quando entender que o conteúdo do acordo não preserva, à luz das particularidades da causa, o interesse público na tutela da probidade administrativa.

Diogo Lima e Luiz Junior defendem que, nessas hipóteses, o controle judicial deve se restringir aos casos manifestamente desproporcionais e teratológicos, sob pena de desvirtuação da natureza do acordo como negócio jurídico em que deve prevalecer a liberdade

---

<sup>261</sup> “Nessa situação o magistrado, visando salvaguardar o princípio da proporcionalidade e esteado no princípio da não exclusão da apreciação do Poder Judiciário de lesão ou ameaça a direito (art. 5º, inciso XXV, CF), pode negar a respectiva homologação”. CASTRO, Renato de Lima. **Acordo de Não Persecução Cível na Lei de Improbidade Administrativa**. Revista do Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro nº 77, jul./set. 2020, p. 226.

<sup>262</sup> BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. EAREsp nº 102585 / RS, Rel. Min. Gurgel de Faria, Primeira Seção, Julgado em 06 abril 2022.

e autonomia das partes<sup>263</sup>. Ainda sob essa premissa, apontam os autores que, caso haja discordância do juiz com relação à legalidade dos termos, deverá devolvê-lo às partes para a adequação, aplicando, por analogia, a norma do acordo de não persecução penal.

Questão que se discute é a possibilidade de o acordo de não persecução civil envolver a suspensão dos direitos políticos ou a perda da função pública, mesmo sem o decurso do processo judicial com a prolação de uma sentença condenatória.

Em defesa da impossibilidade do acordo que preveja a suspensão de direitos políticos, sustenta-se que tais direitos de participação do cidadão nas decisões políticas são um direito fundamental. É o mesmo argumento utilizado para defender a impossibilidade de transacionar-se quanto à perda da função pública, sob o argumento de que o direito ao trabalho é direito fundamental de matiz social, e, portanto, são inegociáveis. A inadmissibilidade residiria, por conseguinte, na impossibilidade de transacionar direitos fundamentais.

Sob ótica diversa, defende-se que, nessa hipótese, há uma limitação de direitos fundamentais decorrente da autonomia de vontade livre e consciente do agente, “assim como do exercício da própria pretensão de punir do Estado, fruto do poder-dever que lhe é imposto pela Constituição Federal e leis infraconstitucionais, para salvaguardar a convivência pacífica do homem em sociedade”<sup>264</sup>.

A imposição de sanção em decorrência de fato ilícito trata-se de simples emanção do poder punitivo do estado, e a submissão às referidas sanções tem como conteúdo fundamental o princípio da dignidade da pessoa humana, o qual fundamenta o livre arbítrio tanto para atuar em conformidade ou desconformidade com o direito, quanto para aceitar as sanções decorrentes do ato praticado. Referido princípio, postulado fundamental do Estado de Direito Democrático, alicerça a possibilidade de o investigado, devidamente assistido por defesa técnica, aceitar as sanções impostas em razão da prática do ato de improbidade administrativa.

Nesse sentido, Virgílio Afonso da Silva defende que não há uma limitação absoluta e inflexível da característica da irrenunciabilidade dos direitos fundamentais, uma vez que, na realidade, todo aquele que celebra um contrato renuncia a uma parcela de sua liberdade, de

---

<sup>263</sup> LIMA, Diogo; JUNIOR, Luiz. **Aspectos gerais e controvertidos do Acordo de Não Persecução Cível**. Revista do Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro nº 80, abr./jun. 2021. p. 204.

<sup>264</sup> Nesse cenário: “ao tempo em que o Estado tem o dever de respeitar os direitos fundamentais de autores de fatos ilícitos, em igual medida, necessita salvaguardar os bens jurídicos de titularidade das vítimas, sob pena de uma proteção ineficiente dos valores constitucionais”. CASTRO, Renato de Lima. **Acordo de Não Persecução Cível na Lei de Improbidade Administrativa**. Revista do Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro nº 77, jul./set. 2020, p. 228.

forma que a renúncia a um direito em uma determinada situação não significa a sua abdicação definitiva e irreversível<sup>265</sup>.

Desse modo, cabe destacar que não há direito fundamental absoluto, perspectiva que, se aplicada ao acordo de não persecução cível, conduz à conclusão de que é necessária a restrição ao exercício de determinados direitos fundamentais em nome da proteção de outros, como a moralidade administrativa, que, à luz do caso concreto, podem encerrar maior densidade e, por isso, possuir preponderância<sup>266</sup>.

Com efeito, não prevalece a premissa de que a celebração de um acordo com a sanção de suspensão de direitos políticos ou com a previsão de perda da função importa a renúncia sobre o conteúdo do direito fundamental, mas em uma restrição ao seu exercício. O agente, ao aceitar o acordo e confessar a prática do ilícito, sob a orientação de defesa técnica, aceita a aplicação de sanção que se traduz em restrição ao exercício de direito fundamental e não em renúncia, isto é, o agente não renuncia a direitos, só não oferece resistência à pretensão punitiva estatal.

Em um panorama comparativo, observa-se que o direito à liberdade de locomoção também é classificado, pelos mesmos critérios dogmáticos, como um direito fundamental indisponível. Contudo, isso não obsta a realização de acordos de colaboração premiada que realizem restrições ao direito de ir e vir. Não se justifica, do ponto de vista ontológico, a distinção entre um investigado que confessa a prática delitiva e se sujeita, espontaneamente, às restrições penais, sem condenação judicial, daquele agente ímprobo que reconhece a prática da improbidade administrativa e acata os termos de um acordo de não persecução cível.

A autodeterminação do indivíduo, sob uma perspectiva social e individual, em uma ordem jurídica alicerçada no postulado da dignidade da pessoa humana, confere ao indivíduo autonomia para avaliar se quer ou não aceitar a sanção proposta pela autoridade no ato da celebração do acordo. Necessário reconhecer que “o autor do fato ímprobo, uma vez decidido

---

<sup>265</sup> SILVA, Virgílio Afonso da. **A constitucionalização do direito: os direitos fundamentais nas relações entre particulares**. São Paulo: Malheiros, 2005. p. 61-64.

<sup>266</sup> “Não faria sentido tornar inválida uma sanção aceita de forma livre e voluntária pelo autor do ato ímprobo, se semelhante lógica se aplica a outras composições do gênero, a exemplo dos acordos de não persecução penal (art. 28-A do CPP) e de colaboração processual (art. 4º da Lei nº 12.850/13). Não se justifica do ponto de vista lógico a distinção entre um investigado, que confessa a prática delitiva e se sujeita, espontaneamente, às restrições penais, sem condenação judicial, daquele agente ímprobo, que reconhece a prática da improbidade administrativa e aceita celebrar acordo de não persecução cível. Ainda que se possa argumentar que não se trata da imposição de sanções, mas de obrigações equivalentes às sanções, não se pode afirmar que um acordo de vontades fere a cláusula do devido processo legal (art. 5º, inc. LV, CF). Não há coação, mas livre negociação em torno dos termos do acordo, que poderá, ou não, ser acatado pelo compromissário e seu advogado”. LIMA, Diogo; JUNIOR, Luiz. **Aspectos gerais e controvertidos do Acordo de Não Persecução Cível**. Revista do Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro nº 80, abr./jun. 2021. p. 197.

firmar o acordo de não persecução, livremente (autodefesa) e referendado pela defesa técnica, pode aceitar as sanções que entenda necessárias e suficientes”<sup>267</sup>.

Outro argumento levantado para defender a impossibilidade de pactuar a suspensão de direitos políticos no bojo do ANPC é o de que a Lei da Improbidade Administrativa dispõe, em seu art.20, que a suspensão dos direitos políticos e a perda da função pública somente se efetivam com o trânsito em julgado de uma sentença condenatória.

Renata Lace defende que o referido art. 20 da Lei da Improbidade Administrativa, ao exigir o trânsito em julgado da decisão condenatória para a imposição da sanção de improbidade administrativa, pressupõe uma situação de resistência à pretensão sancionatória própria da via contenciosa, de forma que não se aplicaria quando o próprio celebrante concorda com o cumprimento da sanção por meio do acordo<sup>268</sup>.

Assim, o referido artigo salvaguarda o cargo público ou político, que, no âmbito de uma controvérsia judicial, por desempenhar função pública, necessita de uma presunção de legalidade e legitimidade ao exercício do cargo, bem como, refere-se a uma expressão do princípio da presunção de inocência, garantia constitucional. Em caso de celebração de acordo, ao contrário, não há pretensão resistida, “o titular do direito reconhece a prática de um ato de improbidade administrativa e decide, livremente, submeter-se às sanções dela advindas”<sup>269</sup>.

Christiano Jorge Santos e Silvio Antonio Marques defendem que nada impede a aplicação consensual da pena de suspensão dos direitos políticos do titular do direito, uma vez que o acordo é submetido à homologação. Uma vez submetido à homologação do juiz, o acordo passa a ter a autoridade do sujeito que o homologa. “Ao homologar atos da parte [...], o juiz os jurisdicionaliza (Pontes de Miranda), outorgando-lhes a eficácia dos que ele próprio teria realizado”<sup>270</sup>.

---

<sup>267</sup>“é pressuposto do acordo de não persecução cível a prática do ato de improbidade administrativa. A Lei de Improbidade Administrativa, em reverência ao princípio da inocência e como presunção de legalidade da assunção ao cargo, eletivo ou provindo de concurso público, exige que as sanções de perda da função pública e suspensão dos direitos políticos apenas se darão se houver trânsito em julgado da sentença condenatória. Por outro lado, havendo expressa concordância entre as partes, em um negócio jurídico bilateral, que houve a prática de ato de improbidade administrativa, assim como a aceitação das sanções impostas ao autor do fato ímprobo, não há razão, legal ou constitucional, para sua não aceitação”. CASTRO, Renato de Lima. **Acordo de Não Persecução Cível na Lei de Improbidade Administrativa**. Revista do Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro nº 77, jul./set. 2020, p. 231.

<sup>268</sup>LANE, Renata. **Acordos na improbidade administrativa: termo de ajustamento de conduta, acordo de não persecução cível e acordo de leniência**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2021, p. 200-201.

<sup>269</sup>CASTRO, Renato de Lima. **Acordo de Não Persecução Cível na Lei de Improbidade Administrativa**. Revista do Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro nº 77, jul./set. 2020, p. 211.

<sup>270</sup>DINAMARCO, Cândido Rangel. Instituições de direito processual civil. V. III. 6ª ed. São Paulo: Malheiros, 2009. p. 272 *apud* MUDROVITSCH, Rodrigo de Bittencourt; NÓBREGA, Guilherme Pupe. Leniência Leonina, (in) **disponibilidade e eficácia vertical-horizontal dos direitos**. Consultor Jurídico. Disponível em:

Esse entendimento encontra respaldo na doutrina e foi adotado pelo Tribunal de Justiça do Estado de Rondônia, ao julgar a apelação 7001871-82.2018.8.22.0015. No caso, admitiu-se a aplicação da sanção de suspensão dos direitos políticos no domínio da improbidade administrativa, por meio de solução negociada<sup>271</sup>.

Da mesma forma, ao disciplinar a comunicação das informações referentes a acordos de não persecução cível que impactem no gozo dos direitos políticos de agentes ímprobos, a Resolução Conjunta 06/2020 – CNJ/TSE – registrou a possibilidade de convencionar-se a aplicação da suspensão de direitos políticos. O art. 1º, parágrafo único, II, da Resolução, prevê que os acordos de não persecução relativos à improbidade administrativa que impactem no gozo dos direitos políticos – justamente a hipótese de suspensão – devem ser comunicados ao CNJ e ao TSE pelo órgão do poder judiciário responsável pela homologação.

Sob outro ângulo, não há qualquer afronta constitucional à permissão de suspender os direitos políticos em razão de acordo na seara da improbidade administrativa. A própria Carta Magna prevê em seu art. 37, §4º, a sanção de suspensão de direitos políticos em casos de improbidade, na forma prevista em Lei. E, no caso, é a própria Lei 8.249/1992 que autoriza a celebração do acordo de não persecução civil, sem atestar qualquer limitação para a suspensão de direitos políticos.

Portanto, em conclusão, com a expressa concordância entre as partes e com o reconhecimento da prática de ato de improbidade, nada impede a aceitação das sanções impostas ao autor do ato ímprobo. Com a celebração do acordo, o investigado opta, na verdade, por aceitar uma restrição ao exercício dos seus direitos políticos, como consequência da aplicação de sanção prevista tanto na Constituição Federal (art. 15, V, c.c o art. 37, § 4º), quanto na LIA (art. 12).

### **3. ACORDOS NO DIREITO ELEITORAL**

Os capítulos anteriores buscaram demonstrar a adoção evolutiva, pelo Poder Judiciário, de um modelo mais proativo de acesso à justiça, promovendo a resolução consensual de conflitos como meio de reafirmação da autonomia e da participação democrática. Esse movimento resultou em uma transformação no Direito Processual, que

---

<https://www.conjur.com.br/2020-set-18/improbidade-debate-leniencia-leonina-indisponibilidade-eficacia-direitos-fundamentais/>. Acesso em: 20 mar. 2023.

<sup>271</sup> Ementa: Apelação. Ação de improbidade. Ausência de interesse de agir. Não verificado. Acordo judicial. Homologação. Possibilidade. Suspensão dos direitos políticos. Direito indisponível. Inocorrência. Finalidade da sanção. Recurso improvido.

passou a se aproximar de um modelo mais humano e democrático, ao absorver a pluralização dos meios de resolução de conflitos<sup>272</sup>.

Conforme já delineado, a promoção da resolução consensual de conflitos é destacada no atual Código de Processo Civil, o qual contém diversas disposições que promovem os meios autocompositivos, como a mediação, a conciliação e a arbitragem. Ademais, consagrou como uma das normas fundamentais do Processo Civil a promoção pelo Estado da solução consensual de conflitos, sempre que possível, conforme o disposto no art. 3º, § 2º.

O modelo consensual, amplamente integrado no Direito Processual Civil e cada vez mais incentivado no Direito Penal, começou a ganhar relevância também no Direito Administrativo. No âmbito do Direito Administrativo, contudo, a adoção de uma abordagem consensual não foi imediata, devido às especificidades do regime jurídico que rege a Administração Pública. Diversas prerrogativas tradicionais da Administração, como a indisponibilidade do interesse público, foram revisadas para possibilitar uma gestão mais democrática e plural, que favorecesse o uso de mecanismos autocompositivos.

Como observado no capítulo anterior, em razão do regime jurídico próprio a que se encontra submetida a Administração Pública, a adoção da consensualidade no Direito Administrativo não foi automática, mas compatibilizou-se com diversas pautas normativas que lhe são inafastáveis. Ademais, a tradicional interpretação da noção de indisponibilidade do interesse público, que era usada para inviabilizar a aplicação do consenso na resolução de conflitos nesta seara, sofreu revisitações a fim de se compatibilizar com uma Administração mais democrática e plural.

Nesse cenário, o modelo consensual, amplamente integrado no Direito Processual Civil e cada vez mais incentivado no Direito Penal, começou a ganhar relevância também no Direito Administrativo Sancionador. Nesse contexto, a crescente valorização da participação da sociedade e dos cidadãos nas decisões da Administração Pública se configura como um avanço significativo para a efetivação da democracia e a construção de soluções mais justas e equilibradas. Portanto, o que se observa é a naturalização da adoção de formas de atuação que impliquem uma maior participação da sociedade e dos cidadãos na construção de decisões da

---

<sup>272</sup>Nesse cenário: “Nesse sistema, não se busca evitar o conflito, que decorre das diferentes concepções de vida pessoais e da interação social, busca-se, ao invés, incentivar a resolução conflitual por meio do diálogo no seio processual, visto como um espaço de reafirmação da autonomia e de participação democrática. Disso resulta um modelo mais humano e democrático que, ao absorver os fenômenos conflituais de forma policêntrica, e não de forma dual, exara efeitos não só para as partes do processo, mas também para a sociedade”. SANTOS, Paulo Junior Trindade dos e CARNIATO, Daniela Lavina. **Juridicização dos Fenômenos Conflituais frente ao modelo de estado-responsivo e deslocamento da jurisdição ao processo**. Revista Eletrônica de Direito Processual – REDP. Rio de Janeiro. Ano 18. Volume 25. Número 2. 2024, p. 483.

Administração Pública, como uma forma de efetivação da democracia e de consideração dos interesses dos indivíduos na construção de acordos também com o Poder Público.

Apesar do avanço representado pelo ANPP no âmbito do Direito Penal e do ANPC em matéria de improbidade administrativa, há uma evidente contradição entre a ampla utilização desses acordos nessas searas e a restrição ao uso de instrumentos consensuais no âmbito eleitoral. A legislação eleitoral ainda adota uma postura restritiva aos meios consensuais de resolução de conflitos, os quais, todavia, podem ser ferramentas eficazes para lidar com situações que envolvam irregularidades na gestão de recursos públicos ou condutas que possam comprometer a isonomia do pleito, desde que observados os princípios constitucionais e a legislação específica.

Antes de adentrar na análise da vedação à consensualidade no âmbito do direito eleitoral, é imprescindível realizar um recorte sobre algumas noções básicas que envolvem a Justiça Eleitoral.

### **3.1. NOÇÕES INICIAIS DO DIREITO ELEITORAL**

O conceito de Justiça Eleitoral adotado no Brasil faz referência a um ramo do Poder Judiciário competente por administrar e garantir a regularidade do processo eleitoral. No nosso modelo jurisdicional, fica a cargo da Justiça Eleitoral a execução de todas as etapas das eleições, de forma que, assim como o processo eleitoral é permeado pela atividade administrativa e jurisdicional, a Justiça Eleitoral tem no exercício das atividades administrativas uma de suas funções típicas<sup>273</sup>.

As funções administrativas da Justiça Eleitoral manifestam-se, por exemplo, na expedição de títulos eleitorais, na transferência de domicílio eleitoral, na expedição de títulos eleitorais e em outras atividades relacionadas à organização de aspectos necessários à garantia da regularidade do processo eleitoral democrático. Ainda, é possível mencionar, entre as funções administrativas, o exercício do poder de polícia pelo juiz eleitoral.

Quanto ao poder de polícia, é possível mencionar o art. 41 da Lei 9.504/97 (Lei das Eleições) que dispõe que o “exercício do poder de polícia se restringe às providências necessárias para inibir práticas ilegais”. Assim, cabe ao juiz eleitoral fiscalizar a regularidade

---

<sup>273</sup> Nas palavras do Ministro Sepúlveda Pertence: “Ao passo que na Justiça ordinária, como nos demais ramos de Justiça especializada, a atividade-fim dos juízes e tribunais, por definição, é de natureza quase exclusivamente jurisdicional, reduzindo-se as suas atribuições administrativas ao desenvolvimento das atividades-meio de autogoverno da estrutura judiciária, diverso é o panorama da Justiça Eleitoral: nesta, como tenho tido a oportunidade de enfatizar, a sua própria atividade finalística primeira, a direção do processo eleitoral, é predominantemente de caráter administrativo, posto que sujeita- como toda a atividade administrativa em nosso sistema - ao controle jurisdicional suscitado pelos interessados”. BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. Mandado de Segurança 12165, Relator Min. Américo Luiz, Brasília, DF, 06 de fevereiro de 1992.

dos atos relacionados ao processo eleitoral e assegurar o cumprimento da lei eleitoral, como no exemplo da fiscalização da propaganda.

Além das funções administrativas e jurisdicionais, a Justiça Eleitoral é caracterizada por uma ampla atuação normativa. Apesar de presente nos demais ramos da justiça, no que concerne, principalmente, à elaboração dos regimentos internos dos tribunais, na Justiça Eleitoral essa função é mais acentuada.

O poder normativo da Justiça Eleitoral pode ser definido como a competência que dispõe o Tribunal Superior Eleitoral de: a) expedir instruções para explicitar a lei visando à sua correta aplicação (objeto de análise desta pesquisa); b) responder às consultas que lhe são formuladas, em tese, sobre matéria eleitoral a fim de interpretá-la; e c) expedir resoluções sobre matéria de sua competência, isto é, relacionada ao controle do processo eleitoral, quando houver manifesta omissão do Poder Legislativo que possa implicar violação ao princípio da soberania popular<sup>274</sup>.

A função regulamentar da Justiça Eleitoral tem sede infralegal, pois decorre da própria legislação eleitoral, prevista no art. 1º e art. 23, IX, do Código Eleitoral, no art. 105, da Lei das Eleições, e no art. 61, da Lei dos Partidos Políticos. Desses dispositivos se infere que a atividade normativa foi outorgada com a finalidade de assegurar a fiel execução das normas eleitorais. Essas normas são criadas, principalmente, na forma de Resoluções do Tribunal Superior Eleitoral (TSE).

Desse modo, as resoluções do TSE resultam de uma delegação legislativa não constitucional com a finalidade de conferir uma atividade legislativa regulamentar, para garantir a correta aplicação das leis eleitorais. Todavia, não se pode ignorar, em um Estado Democrático de Direito, os limites formais, materiais e temporais para o exercício da autonomia normativa da Justiça Eleitoral.

Caso a atividade normativa da Justiça Eleitoral extrapole os limites e vá além do mero poder regulamentador, “haverá flagrante inconstitucionalidade ao se inovar contrariando o texto maior ou ilegalidade ao se inovar contrariando lei ordinária que deveria ser apenas regulamentada”<sup>275</sup>. No entanto, nem sempre essa inovação é de fácil constatação e costuma se confundir com o mero poder regulamentador.

---

<sup>274</sup>PINTO, Emmanuel Roberto Girão de Castro. **O poder normativo da Justiça Eleitoral**. Dissertação para obtenção do título de Mestre Direito, Universidade Federal do Ceará, 2008, p. 142.

<sup>275</sup>LUCON, Paulo Henrique dos Santos. VIGLIAR, José Marcelo Menezes. **Código eleitoral interpretado: normas eleitorais complementares (Constituição federal, lei de inelegibilidade, lei dos partidos políticos, lei das eleições e principais resoluções do Tribunal Superior Eleitoral)**. 2. ed. São Paulo: Atlas, 2011, p. 02.

Inicialmente, cumpre destacar a diferenciação que deve ser feita do termo processo eleitoral em suas duas acepções distintas. Isso porque o termo tanto pode ser utilizado para descrever “o veículo pelo qual se estabelece e se exercita a relação processual no âmbito do Direito Eleitoral”<sup>276</sup>, no que concerne ao direito jurisdicional, quanto pode se referir aos atos relativos à realização das eleições, seja para indicar as suas fases, ou a votação em si<sup>277</sup>.

A fim de delimitar a interpretação a ser usada no presente estudo, passar-se-á a analisar a consensualidade no “processo jurisdicional eleitoral”<sup>278</sup>, expressão que se refere à atividade judicante da Justiça Eleitoral tanto de natureza cível quanto aquelas de natureza criminal. Isso porque, quanto à função jurisdicional da Justiça Eleitoral, é possível mencionar uma subdivisão em Processo Civil Eleitoral e Processo Penal Eleitoral.

As regras processuais eleitorais, nesse sentido, encontram-se previstas no Código Eleitoral, na Lei das Eleições, Lei 9.504/97, na Lei das Inelegibilidades, Lei 64/1990, e nas Resoluções editadas pelo Tribunal Superior Eleitoral – aplicando-se, supletiva e subsidiariamente, o Código de Processo Civil<sup>279</sup> ou o Código de Processo Penal<sup>280</sup>.

O Processo Civil Eleitoral refere-se ao controle realizado pelo processo jurisdicional eleitoral em sua esfera cível. Muito embora exista uma aproximação entre o Processo Civil Eleitoral e o direito material, esses não se confundem, visto que há uma autonomia do Processo Civil Eleitoral, seja em relação ao direito material, seja em relação ao Processo Civil convencional<sup>281</sup>.

O Processo Civil Eleitoral, enquanto ramo de Direito Processual, deve observar os princípios constitucionais, bem como os princípios previstos no CPC/15, de maneira supletiva e subsidiária, e os enunciados principiológicos próprios do Direito Processual Civil Eleitoral. Paulo Henrique Lucon pontua que, em razão das peculiaridades do Direito Processual

---

<sup>276</sup>COSTA, Tito. **Recursos em matéria eleitoral**. 8 ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2004, p.29.

<sup>277</sup>JORGE, Flávio Cheim; LIBERATO, Ludgero; RODRIGUES, Marcelo Abelha. **Curso de Direito Eleitoral**. 2 ed. Salvador: Juspodivm, 2017. p.263.

<sup>278</sup>LIBERATO, Ludgero. **O Alcance do conceito de progresso jurisdicional eleitoral no direito brasileiro**. In: FUX, Luiz; PEREIRA, Luiz Fernando Casagrande; AGRA, Walber de Moura (coord.). **Tratado de Direito Eleitoral - Processual Eleitoral**. Vol. VI. Belo Horizonte: Fórum, 2018.

<sup>279</sup>Nesse sentido, expressamente previu a Resolução 23.478/2016 do TSE, em seu art. 2º, parágrafo único: “a aplicação das regras do Novo Código de Processo Civil tem caráter supletivo e subsidiário em relação aos feitos que tramitam na Justiça Eleitoral, desde que haja compatibilidade sistêmica”.

<sup>280</sup>Nos termos do art. 364 do Código Eleitoral: “No processo e julgamento dos crimes eleitorais e dos comuns que lhes forem conexos, assim como nos recursos e na execução, que lhes digam respeito, aplicar-se-á, como lei subsidiária ou supletiva, o Código de Processo Penal”.

<sup>281</sup>RANGEL, Marco Aurélio Scampini Siqueira. **A prova no processo eleitoral: o direito probatório no contencioso cível eleitoral**. 2020. Tese (Doutorado) – Universidade de São Paulo, São Paulo, 2020. Disponível em: <https://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/2/2137/tde-29042021-194840/>. Acesso em: 16 jan. 2025, p.87.

Eleitoral e pelo fato de possuir pilares de origem variada, deve ser consagrado como categoria autônoma<sup>282</sup>.

Um ponto essencial para compreender a natureza do Direito Eleitoral e melhor aplicar as regras com ele compatíveis é a identificação do bem jurídico tutelado pelo Direito Eleitoral. Essa constatação influenciará no objeto de proteção e, portanto, nas normas aplicáveis ao Processo Eleitoral.

Nesse sentido, Carlos Mário da Silva e Walber de Moura Agra defendem que o Direito Eleitoral tutela o conteúdo do sufrágio eleitoral, ou seja, “o bem jurídico protegido no pleito eleitoral é a vontade da população”<sup>283</sup>. Evidencia-se, por conseguinte, a preocupação, em um regime democrático, de garantir que a vontade popular seja concretizada de forma livre e sem vícios, o que justifica a existência desse ramo do direito.

Assim, o processo eleitoral não possui qualquer valor se não respeitar a vontade livre do eleitor, o que se dá, principalmente, ao se assegurar a higidez do processo eleitoral, e, conseqüentemente, o resultado do sufrágio. Nesse sentido, a Constituição Federal estabelece que a finalidade da Justiça Eleitoral é a proteção da “normalidade e legitimidade das eleições contra a influência do poder econômico ou o abuso do exercício de função, cargo ou emprego na administração direta ou indireta” (art. 14, §9º), reportando-se, portanto, ao princípio democrático.

Com efeito, é possível concluir que a função da jurisdição eleitoral é garantir que o processo eleitoral, em sua acepção mais ampla, ocorra em observância a todas as garantias e formalidades previstas na lei e na Constituição para assegurar que o resultado das eleições reflita a vontade popular expressa nas urnas.

O Direito Eleitoral, por conseguinte, tem natureza supraindividual, porquanto vai além dos atores envolvidos na disputa eleitoral, mas é assunto que diz respeito a todos. Nesse sentido, “no processo eleitoral, a atividade jurisdicional não está voltada a conflitos puramente individuais e impacta, em qualquer circunstância, o interesse de uma dada coletividade, que, diga-se de passagem, em determinados casos, pode consistir na própria nação”<sup>284</sup>.

---

<sup>282</sup>LUCON, Paulo Henrique dos Santos. **Direito Processual Eleitoral**. In: CAGGIANO, Monica Herman S. (Coord.) *Direito Eleitoral em debate: estudos em homenagem a Cláudio Lembo*, São Paulo: Saraiva, 2014. p. 303-304.

<sup>283</sup>VELLOSO, Carlos Mário da Silva. AGRA, Walber de Moura. **Elementos do Direito Eleitoral**. 6 ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2018, p. 455.

<sup>284</sup>LUCON, Paulo Henrique dos Santos. VIGLIAR, José Marcelo Menezes. **Código eleitoral interpretado: normas eleitorais complementares (Constituição Federal, lei de inelegibilidade, lei dos partidos políticos, lei das eleições e principais resoluções do Tribunal Superior Eleitoral)**. 2. ed. São Paulo: Atlas, 2011. p. 794-795).

Gregório Assagra de Almeida afirma que uma das dimensões do Direito Eleitoral é, justamente, “tutelar o direito de toda coletividade à realização da vontade soberana de delegação do exercício do poder”<sup>285</sup>, mas que também há a dimensão individual quanto ao direito de cada cidadão, individualmente considerado, de votar e ser votado.

Nesse sentido, o Tribunal Superior Eleitoral já reconheceu a natureza coletiva do bem jurídico tutelado pelo Processo Civil Eleitoral em julgado de 2016, em que o Ministro Relator Gilmar Mendes assentou que “no Direito Eleitoral, as regras de proteção aos direitos individuais do cidadão cedem espaço à atuação estatal, pois há que se avistar a natureza coletiva dos bens jurídicos tutelados pelas ações eleitorais”<sup>286</sup>.

Contudo, é importante apontar que o atual paradigma de proteção do bem jurídico de natureza coletiva do Direito Eleitoral é uma consequência da constitucionalização desse ramo do direito.

O Direito Eleitoral possui como legislação de regência o Código Eleitoral de 1965, promulgado na vigência do Ato Institucional nº1, em um contexto político influenciado por um modelo liberal de Estado então vigente. Assim, a preocupação da referida legislação, no contexto em que promulgada, era a de tutelar o direito individual de votar e ser votado, como se observa do art. 1º do Código que aduz que este “contém normas destinadas a assegurar a organização e o exercício de direitos políticos precipuamente os de votar e ser votado”<sup>287</sup>.

Com efeito, observa-se que o Código Eleitoral refletiu uma perspectiva de proteção de tutela de bens jurídicos sob o viés individual e liberal. Com a promulgação da Constituição Federal de 1988, ocorreu uma mudança de paradigma desse viés liberal. A Constituição Federal de 1988 dá prevalência à tutela dos interesses da coletividade em um estado democrático de direito, com a previsão, já em seu art.1º, de que “todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos desta constituição”. Ademais, diversos direitos coletivos foram constitucionalizados, e o sistema constitucional passou a priorizar a coletividade<sup>288</sup>.

---

<sup>285</sup>ALMEIDA, Gregório Assagra de. **Direito material coletivo: superação da summa divisio direito público e direito privado por uma nova summa divisio constitucionalizada**. Belo Horizonte: Del Rey, 2008. p. 568

<sup>286</sup>BRASIL, Tribunal Superior Eleitoral. Recurso Ordinário nº 466997, Relator Min. Gilmar Mendes, Brasília, DF, 03 de outubro de 2016.

<sup>287</sup> “Ainda, em outros diplomas legais como a Lei Complementar nº 64/1990, essa característica pode ser identificada. Pois, referida Lei, embora tenha sido publicada após a Constituição Federal de 1988, ainda carrega traços evidentes do modelo liberal adotado pela legislação eleitoral até então”. RANGEL, Marco Aurélio Scampini Siqueira. **A prova no processo eleitoral: o direito probatório no contencioso cível eleitoral**. 2020. Tese (Doutorado) – Universidade de São Paulo, São Paulo, 2020. Disponível em: <https://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/2/2137/tde-29042021-194840/>. Acesso em: 16 jan. 2025, p. 102.

<sup>288</sup> “o paradigma sob o qual se funda o Direito Eleitoral foi praticamente alterado após 1988. A Constituição Federal, em razão do contexto em que foi promulgada, enfatiza a tutela dos direitos e interesses da coletividade,

Assim como em outros ramos do direito, a Constituição também previu uma série de normas de Direito Eleitoral e de Direito Processual Eleitoral, o que fortaleceu a constitucionalização do Direito Eleitoral.

Dessa forma, a constitucionalização do Direito Eleitoral fez com que o processo eleitoral passasse a ser analisado sob o paradigma constitucional de tutela da democracia, de forma que não há mais como defender uma ênfase a um direito individual de votar e ser votado em detrimento à tutela dos interesses da coletividade.

O Processo Civil Eleitoral, além das peculiaridades de procedimentos próprios previstos na legislação e da natureza de processo coletivo, ainda abarca demandas cujo provimento jurisdicional possui natureza sancionatória. Diante de ilegalidades e da violação do bem jurídico tutelado pelo Direito Eleitoral, as normas eleitorais impõem sanções às condutas ou situações infratoras<sup>289</sup>.

O sistema sancionatório eleitoral contém diversas sanções que envolvem a constituição de inelegibilidade, cassação de diploma, cassação de mandato, perda de registro de candidatura e multa. A sanção, no processo eleitoral, trata-se de parte crucial na proteção do bem jurídico tutelado, sendo responsável por controlar a regularidade e legitimidade do processo eleitoral.

É possível dividir as sanções eleitorais em dois gêneros: as sanções eleitorais de cunho cível e as sanções eleitorais penais, oriundas da prática de ilícitos eleitorais de caráter criminal.

A interseção entre o Direito Eleitoral, o Direito Administrativo e o Direito Penal é especialmente evidente no controle da regularidade e legitimidade do processo eleitoral, pois as infrações eleitorais podem resultar em sanções tanto de natureza administrativa (como a inelegibilidade e a cassação de mandato) quanto penal (como a responsabilização por crimes eleitorais), refletindo a complexidade da tutela do bem jurídico eleitoral.

Assim, o Direito Eleitoral, ao lidar com o Processo Eleitoral, encontra-se intrinsecamente conectado ao Direito Penal e ao Direito Administrativo, sendo necessário um tratamento coordenado para assegurar a integridade do sistema eleitoral, a confiança da sociedade no processo democrático e a responsabilização dos infratores, independentemente da esfera jurídica em que suas ações se insiram.

---

abandonando o modelo liberal até então adotado. Diversos novos direitos coletivos foram constitucionalizados, e a lógica do sistema constitucional passou a girar em torno da coletividade". RANGEL, Marco Aurélio Scampini Siqueira. **A prova no processo eleitoral**: o direito probatório no contencioso cível eleitoral. 2020. Tese (Doutorado) – Universidade de São Paulo, São Paulo, 2020. Disponível em: <https://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/2/2137/tde-29042021-194840/>. Acesso em: 16 jan. 2025, p. 103.

<sup>289</sup> GOMES, José Jairo. **Direito Eleitoral**. 15 ed. São Paulo: Atlas, 2019, p. 983.

A interseção entre o Direito Eleitoral e o Direito Penal ocorre de forma intrínseca, uma vez que as sanções eleitorais envolvem questões que transcendem o âmbito puramente eleitoral, alcançando também aspectos relacionados à criminalidade e à administração pública. O sistema sancionatório eleitoral, ao controlar a regularidade e legitimidade do processo eleitoral, articula-se com o Direito Penal, especialmente quando se trata de ilícitos eleitorais de caráter criminal.

Crimes eleitorais, como o uso indevido dos meios de comunicação, compra de votos, e fraude no processo eleitoral, geram consequências que não só afetam a integridade do pleito, mas também resultam em sanções penais, conforme previsto no Código Penal e em outras normas específicas. Nesse sentido, as infrações eleitorais podem ter repercussões no campo do Direito Penal, gerando a responsabilização do agente infrator, que pode responder tanto na esfera eleitoral quanto na esfera penal.

Ademais, as sanções eleitorais penais não possuem substancial diferenciação quanto às sanções penais comuns, quais sejam pena privativa de liberdade, restritivas de direito e multa. Há, todavia, sanções penais eleitorais próprias, como a suspensão das atividades eleitorais ilícitas, o cancelamento do registro de candidatura ou do diploma e a cassação do registro.

Quanto às ações eleitorais sancionatórias cíveis, é possível traçar um paralelo entre essas e as ações de improbidade administrativa. Como explica Paulo Henrique Lucon<sup>290</sup>, dada a característica sancionatória de referidas ações eleitorais, à semelhança da tutela de direitos difusos (patrimônio público e a moralidade pública), a ação civil eleitoral deve ser compreendida à luz do regime jurídico do Direito Administrativo Sancionador.

A partir das premissas delineadas até então, passa-se a identificar os espaços e reflexos da consensualidade no Direito Eleitoral.

### **3.2. A APARENTE VEDAÇÃO À CONSENSUALIDADE NA JUSTIÇA ELEITORAL**

De plano, cabe assentar que, no exercício da função regulamentar já mencionada, que, por vezes, se confunde com um poder normativo, o Tribunal Superior Eleitoral editou, no primeiro semestre de 2016, a Resolução-TSE nº 23.478/2016, estabelecendo diretrizes gerais para a aplicação do CPC de 2015 no âmbito da Justiça Eleitoral. Apesar de reconhecer a incidência supletiva e subsidiária do CPC/15 no Direito Eleitoral, a Corte Eleitoral condicionou a adoção das novas normas ao critério da compatibilidade sistêmica. Assim, cada

---

<sup>290</sup> LUCON, Paulo Henrique dos Santos. **Ações eleitorais e direito sancionador**. Revista do Instituto dos Advogados de São Paulo - RIASP. Ano 16. Vol. 32. Jul./Dez. 2013, p. 281-289.

inovação introduzida pelo CPC/15 que não estivesse disciplinada por norma eleitoral específica foi submetida a essa análise, com o propósito de verificar sua adequação ao regime processual eleitoral e definir sua aplicabilidade aos feitos da Justiça Eleitoral.

O TSE, nos termos da Resolução 23.478/2016<sup>291</sup>, previu, no art. 6º, que “não se aplicam aos feitos eleitorais as regras relativas à conciliação ou mediação previstas nos arts. 165 e seguintes do Novo Código de Processo Civil”. Por sua vez, o art. 11 estabelece que na “Justiça Eleitoral não é admitida a autocomposição, não sendo aplicáveis as regras dos arts. 190 e 191 do Novo Código de Processo Civil”. Com efeito, em sentido oposto à crescente valorização da consensualidade no direito, o TSE vedou de forma expressa a autocomposição no âmbito da Justiça Eleitoral.

Referido dispositivo causa certa estranheza ao considerar-se que o Direito brasileiro, como um todo, tem contemplado um forte incentivo normativo à autocomposição dos conflitos, com uma verdadeira priorização da justiça consensual. Inclusive, como foi demonstrado nos capítulos anteriores, essa priorização da consensualidade deixou de ser uma dinâmica voltada às relações particulares no Direito Privado, para abranger quase todos os assuntos jurídicos, inclusive as pretensões inseridas no Direito Público substantivo, como o Direito Penal e o Direito Administrativo.

Uma justificativa utilizada pela doutrina para explicar a vedação à autocomposição estabelecida na Resolução 23.478/2016 é a de que “tais artigos são inaplicáveis ao sistema processual eleitoral, que trata de bens públicos indisponíveis e, em última análise, da resguarda da soberania popular”<sup>292</sup>. Assim, o fato de o Direito Eleitoral proteger direitos indisponíveis constituiria um óbice à consensualidade entre os atores.

Ocorre que a premissa da teoria da indisponibilidade do bem jurídico tutelado pelo Direito Eleitoral não parece ser suficiente para obstar a consensualidade nessa seara.

---

<sup>291</sup>BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. Resolução nº 23.478, de 10 de maio de 2016. Estabelece diretrizes gerais para a aplicação da Lei nº 13.105, de 16 de março de 2015 – Novo Código de Processo Civil –, no âmbito da Justiça Eleitoral. Diário da Justiça Eletrônico: Justiça Eleitoral, Brasília, DF, 13 maio 2016.

<sup>292</sup>MAGALHÃES, Marcelo Cosme de Souza. **Aplicabilidade do Código de Processo Civil ao Processo Eleitoral – Comentários**. Suffragium - R. Tribunal Regional Eleitoral do Ceará, Fortaleza, v. 9, n. 15/16, p. 1-208, jan./dez. 2017. No mesmo sentido: “Por esse ângulo, o Direito Eleitoral está sob o manto da indisponibilidade, haja vista transitar no âmbito do direito público, de modo que não há viabilidade para aplicar as cláusulas gerais negociais compreendidas no novo Código de Processo Civil. Uma vez que não existe um código processual eleitoral, aplica-se subsidiariamente o Código de Processo Civil. Realizando uma análise acerca das cláusulas negociais processuais, verifica-se que não se mostra possível sua aplicação no âmbito eleitoral, uma vez que se trata de direito público que não comporta qualquer tipo de transação ou mesmo disponibilidade pelas partes envolvidas no processo eleitoral.” BANDEIRA, Maria Paula Pessoa Lopes; SANTOS, Maria Stephany dos. **A inaplicabilidade das cláusulas negociais no âmbito do processo eleitoral**. In: TAVARES, André Ramos; AGRA, Walber de Moura; PEREIRA, Luiz Fernando (org.). O direito eleitoral e o novo Código de Processo Civil. Belo Horizonte: Fórum, 2016, p. 216.

Conforme já delineado em tópico anterior, a indisponibilidade do interesse tutelado não se mostra, por si só, incompatível com a consensualidade.

Essa constatação se reforça ao se observar a ampla incorporação de mecanismos negociais no âmbito do Direito Público, que lida com bens jurídicos considerados indisponíveis, como o Direito Penal e o Direito Administrativo Sancionador. Nessas áreas, a transação, a colaboração premiada e os acordos de leniência exemplificam a compatibilização entre a tutela do interesse público, a proteção ao mandado constitucional anticorrupção e a adoção de soluções consensuais, evidenciando que a inflexibilidade na seara eleitoral não decorre de uma impossibilidade teórica, mas, sim, de uma construção normativa e interpretativa específica.

Por outro lado, poder-se-ia argumentar que Constituição de 1988 estabeleceu mandados constitucionais anticorrupção, resultantes de um direito fundamental voltado à prevenção e combate à corrupção, o que justificaria uma postura mais rigorosa quanto à adoção de instrumentos de consenso, especialmente no âmbito eleitoral, em razão da estreita relação entre os bens jurídicos tutelados e a preservação do Estado Democrático de Direito. No entanto, essa argumentação perde força ao se constatar que esse mesmo rigor não se verifica em situações análogas na esfera penal. A título de exemplo, não se questiona a aplicabilidade do acordo de não persecução penal (ANPP) a crimes como corrupção ativa e passiva<sup>293</sup>.

A introdução de institutos como o acordo de não persecução penal (ANPP), o acordo de não persecução cível (ANPC) e os termos de ajustamento de conduta (TACs) demonstra que a proteção de bens jurídicos indisponíveis pode conviver com soluções negociadas, desde que estruturadas dentro de parâmetros normativos adequados. A experiência de outros ramos do Direito demonstra que acordos bem estruturados não implicam impunidade, mas, sim, um aprimoramento do sistema sancionador, evitando a morosidade e garantindo respostas mais céleres e eficientes.

A tensão entre a aplicação de métodos consensuais e sua vedação com fundamento no interesse público pode ser superada por uma abordagem conglobante que leve em consideração as particularidades do contexto eleitoral, sem, contudo, impor uma restrição absoluta ao emprego de tecnologias jurídicas consensuais nesse ramo especializado do Direito.

---

<sup>293</sup> EPIFANIO MARTINS, Andre. ACORDO DE NÃO PERSECUÇÃO CIVIL NO ÂMBITO ELEITORAL: análise das potencialidades sob a perspectiva normativa do Conselho Nacional do Ministério Público. **Revista de Formas Consensuais de Solução de Conflitos**, Florianópolis, Brasil, v. 10, n. 2, 2025. Disponível em: <https://indexlaw.org/index.php/revistasolucoesconflitos/article/view/11061>. Acesso em: 20 mar. 2025, p.11.

O direito eleitoral, apesar de suas especificidades, deve ser tratado como um ramo especializado, mas inserido no contexto jurídico mais amplo do ordenamento como sistema. O próprio legislador fez questão de ressaltar essa integração ao prever a aplicação subsidiária das normas do CPC na seara eleitoral. Desse modo, a incorporação de instrumentos consensuais ao Direito Eleitoral se revela não apenas necessária, mas indispensável para conformar seu modelo de pacificação social, sendo que qualquer resistência a essa integração comprometeria a harmonia do sistema normativo<sup>294</sup>.

Ademais, essa tendência de valorização da solução consensual dos conflitos não se restringe ao Direito Processual Civil, mas reflete um movimento mais amplo dentro do ordenamento jurídico brasileiro<sup>295</sup>. Como se observa do avanço da consensualidade no Direito Penal e no Direito Administrativo Sancionador, parece ter já se consolidado um “princípio da consensualidade punitiva no Direito Brasileiro”<sup>296</sup>. Como explica Fernando Neisser<sup>297</sup>:

A despeito da inegável importância supraindividual do princípio democrático, a presunção de que a autocomposição entre as partes no âmbito de um processo eleitoral afetará, por si só, o bem jurídico aventado pode desencadear um salto argumentativo que não se confirma na prática.

---

<sup>294</sup> “O Direito Eleitoral, apesar de suas notáveis idiosincrasias e sensíveis especificidades, não se encontra blindado, tampouco é hermético, aos influxos gerais do direito e às tendências empunhadas pela sociedade. Constitui, inegavelmente, um ramo especializado, mas que não é estranho ao sistema do direito<sup>294</sup>, muito menos reside fora da sociedade em que concebido. O legislador ordinário, com efeito, fez questão de assim deixar cristalizado ao preconizar que as disposições do Código de Processo Civil de 2015 aplicam-se supletiva e subsidiariamente ante a ausência de normas específicas que regulem os processos eleitorais”. CARVALHO, José Henrique Lavocat Galvão Vieira de. **Conciliação em matéria de propaganda eleitoral: Uma articulação possível na práxis?** 2025. Monografia (Curso de Direito) – Faculdade de Direito, Universidade de Brasília, Brasília/DF, 2025, p. 133.

<sup>295</sup> “Desta forma, a aplicação de conciliação e mediação no Direito Eleitoral pode ser almejada como forma de promover a pacificação social, promover disputas legalmente adequadas e reduzir as lides advindas dos conflitos instaurados durante as eleições, ou seja, através de planejamento versado em diálogos consistentes e comprometimentos mútuos, podem-se ter disputas eleitorais mais pacíficas e menos litigiosas para o judiciário eleitoral. Cabe ressaltar que, embora vedada a aplicação do Código de Processo Civil de 2015, no que tange os métodos autocompositivos, no âmbito eleitoral, os artigos 174 e 175, abaixo expostos, demonstram a clara incursão dos entes públicos nesta seara, e por consequência, os que gerem a Justiça Eleitoral”. CANTERI, Sandra Batistel; SOUZA, Luciano Machado de. **Justiça Eleitoral sob a ótica autocompositiva: conciliação e mediação como instrumentos pacificadores nas disputas eleitorais**. In: Galha Azul – Periódica Científica da EDJUD/PR, edição 6 jun-jul, 2021, p. 48.

<sup>296</sup> “I) O CPC é estruturado de modo a estimular a solução do conflito por autocomposição: a) dedica um capítulo inteiro para regular a mediação e a conciliação (arts. 165-175); b) estrutura o procedimento de modo a pôr a tentativa de autocomposição como ato anterior ao oferecimento da defesa pelo réu (arts. 334 e 695); c) permite a homologação judicial de acordo extrajudicial de qualquer natureza (art. 515, III; art. 725, VIII); d) permite que, no acordo judicial, seja incluída matéria estranha ao objeto litigioso do processo (art. 515, § 2º); e) permite acordos processuais (sobre o processo, não sobre o objeto do litígio) atípicos (art. 190). O sistema do direito processual civil brasileiro é, enfim, estruturado no sentido de estimular a autocomposição. [...]. Trata-se de clara manifestação da “invasão da ideia de consensualidade” no direito público, de que o direito processual civil é espécie.” DIDIER JR., Fredie. **Curso de Direito Processual Civil**. 17. ed. Salvador: Juspodivm, 2019, v. 1, p. 167.

<sup>297</sup> NEISSER, Fernando Gaspar. **Crimes eleitorais e controle material da propaganda eleitoral: necessidade e utilidade da criminalização da mentira na política**. Dissertação (Doutorado em Direito) - Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2014, p. 125.

O presente estudo se alinha ao entendimento de que a vedação estabelecida pelo TSE na referida resolução apresenta-se em desacordo com uma busca de uma jurisdição eleitoral mais eficiente, sobretudo ao fundamentar-se na indisponibilidade dos direitos envolvidos. Assim, referida justificativa não se mostra adequada nem coerente com o sistema jurídico como um todo, principalmente, porque o próprio ordenamento já admite mecanismos de negociação em contextos que envolvem bens tradicionalmente considerados indisponíveis.

Todavia, o que se observa, de maneira geral, é que os instrumentos consensuais são primeiramente implantados e, posteriormente, agasalhados por algum apoio normativo específicos. Utilizando o Direito Administrativo como exemplo, observa-se que a introdução da consensualidade nessa seara se deu de maneira gradual<sup>298</sup>, antes mesmo de ser formalmente normatizada, e se confirmou com a promulgação do art. 26 da LINDB.

O art. 26 da LINDB, que estabeleceu a possibilidade de compromissos administrativos para resolver irregularidades e situações contenciosas, já refletia uma prática consolidada no âmbito da Administração Pública<sup>299</sup>, sendo, após sua promulgação, utilizado como uma cláusula geral para a celebração de acordos por diversos entes públicos, mesmo antes da criação de normas específicas.

Isso porque a realidade fenomenológica do direito é muito mais complexa do que as normas refletem. A norma, apesar de sua ampla abrangência, é apenas um dos muitos sentidos extraídos da realidade, que é incontrolável e mutável<sup>300</sup>. Isso é particularmente visível quando se observa a vedação à consensualidade no Direito Eleitoral.

---

<sup>298</sup>“O entendimento de que a Lei da Ação Civil Pública trazia o permissivo genérico legal necessário à consensualidade administrativa, embora largamente defensável, era frágil. Além de relevantes posicionamentos doutrinários em sentido contrário, ressentia-se de um precedente judicial mais firme chancelando o referido preceito como autorizador genérico à celebração de acordos administrativos. A insegurança jurídica na consensualidade administrativa colocava-se, portanto, desde a sua origem, no clássico debate sobre a viabilidade jurídica de a Administração Pública transacionar. Por razões marcadamente utilitárias, seguiu-se uma sucessão de normas dispendo sobre acordos em espécie nos mais variados órgãos e entes administrativos; a cada dia, o número de acordos firmados pelo Poder Público crescia. O grande mérito do compromisso previsto no art. 26 da LINDB é superar a dúvida jurídica sobre o permissivo genérico para a Administração Pública transacionar”. GUERRA, Sérgio; PALMA, Juliana Bonacorsi de. Art. 26 da LINDB – novo regime jurídico de negociação com a Administração Pública. **Revista de Direito Administrativo – RDA**, Rio de Janeiro, Edição Especial: Direito Público na Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro – LINDB (Lei nº. 13.655/2018), p. 135-169, nov. 2018, p. 147.

<sup>299</sup> “O grande mérito do compromisso previsto no art. 26 da LINDB é superar a dúvida jurídica sobre o permissivo genérico para a Administração Pública transacionar”. GUERRA, Sérgio; PALMA, Juliana Bonacorsi de. Art. 26 da LINDB – novo regime jurídico de negociação com a Administração Pública. **Revista de Direito Administrativo – RDA**, Rio de Janeiro, Edição Especial: Direito Público na Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro – LINDB (Lei nº. 13.655/2018), p. 135-169, nov. 2018, p. 147.

<sup>300</sup>“A realidade fenomênica é muito mais complexa do que preconizam as letras da norma. Isso porque a norma apresenta-se tão somente como um, entre os infundáveis, sentidos extraídos da referência incontrolável que é a realidade. A norma, por mais pretenciosa que seja, sempre se limitará a prescrever um sentido arbitrário de dever-ser, que poderá ser reproduzido (ou não) noster, na conduta prática dos atores sociais. Evidencia-se, portanto, que a norma não altera, por si só, o mundo dos fatos, uma vez que o que deve ser não necessariamente

Assim, enquanto a Resolução-TSE 23.478/2016 veda a autocomposição em matéria eleitoral, essa vedação não se verifica na prática. O Direito Eleitoral adotou diversos dos mecanismos consensuais na seara penal, por exemplo. Os institutos despenalizadores da lei dos juizados especiais criminais, suspensão condicional do processo, transação penal e composição civil dos danos, foram recepcionados pelo Direito Eleitoral por meio das Resoluções 23.640/2021<sup>301</sup>, editadas pelo Tribunal Superior Eleitoral. Referida resolução incorporou o conceito de crimes de menor potencial ofensivo e estabeleceu que, “quando a infração penal for de menor potencial ofensivo, a autoridade policial elaborará termo circunstanciado de ocorrência e providenciará o encaminhamento ao Juiz Eleitoral”.

O que se observa é que, se por um lado, a Resolução 23.478/2016 buscou obstar a autocomposição no Direito Eleitoral, especificamente no âmbito do Direito Penal Eleitoral, não há resistência doutrinária ou jurisprudencial para a aplicação dos institutos despenalizadores, especialmente quando se considera que os crimes eleitorais, em sua maioria, possuem penas de menor gravidade e, portanto, são compatíveis com tais institutos<sup>302</sup>.

### 3.3. O ANPP NO DIREITO ELEITORAL

Luiz Carlos dos Santos Gonçalves aponta que a legislação penal eleitoral era tratada com indiferença por grande parte dos operadores do Direito, em razão do contexto anterior de pouca utilidade da normativa penal eleitoral, que poderia ser substituída por sanções cíveis e políticas. Assim, “a maioria dos crimes previstos no Código Eleitoral poderia ser revogada

---

assim o é. A problemática da autocomposição em matéria de propaganda eleitoral irregular, com efeito, insere-se, precisamente, nesta sensível intersecção entre aquilo que a norma dogmática gostaria que idealmente fosse e o que de fato é na realidade complexa, viva e incontrolável da prática”. CARVALHO, José Henrique Lavocat Galvão Vieira de. **Conciliação em matéria de propaganda eleitoral: Uma articulação possível na práxis?** 2025. Monografia (Curso de Direito) – Faculdade de Direito, Universidade de Brasília, Brasília/DF, 2025, p. 130.

<sup>301</sup> Resolução-TSE 23.396/2013; Resolução-TSE 23.640/2021 Art. 7º As autoridades policiais e seus agentes deverão prender quem for encontrado em flagrante pela prática de crime eleitoral, salvo quando se tratar de infração penal de menor potencial ofensivo,[...]. Art. 8º § 4º Quando a infração penal for de menor potencial ofensivo, a autoridade policial elaborará termo circunstanciado de ocorrência e providenciará o encaminhamento ao Juiz Eleitoral.

<sup>302</sup>MAGALHÃES, Kelsen de França. **Aplicabilidade das Leis 9.099/95 e 10.259/2001 aos crimes eleitorais.** In: FUX, Luiz; Pereira, Luiz Fernando Casagrande; AGRA, Walber de Moura (Coord.); PECCININ, Luiz Eduardo (Org.). Tratado de Direito Eleitoral, v. 8: Direito Penal e Processo Penal Eleitoral. Belo Horizonte: Fórum, 2018, p. 126.

sem maiores consequências, isso quanto a mera incompatibilidade com a Constituição de 1988 não é perceptível *icto oculi*, acarretando a sua não recepção<sup>303</sup>.

Referido quadro passou por uma paulatina transformação que se iniciou com a reforma promovida pela promulgação da Lei Complementar 135/2010<sup>304</sup>, que empreendeu significativas mudanças na Lei das Inelegibilidades e trouxe mais atenção ao Direito Eleitoral penal<sup>305</sup>. As alterações promovidas pela Lei fizeram com que as condenações transitadas em julgado por órgão colegiado a crimes eleitorais, cominados com pena privativa de liberdade, atraíssem a inelegibilidade do candidato<sup>306</sup>.

Especificamente quanto à consolidação da realização de acordos na seara eleitoral penal, foi de extrema relevância o julgamento da Operação Lava Jato e o contexto em que culminou com o julgamento da questão de ordem no Inquérito 4.433/DF<sup>307</sup>. Por ocasião da Operação Lava Jato, aumentou a discussão a respeito da competência para processamento e julgamento de crimes eleitorais e conexos em decorrência de muitos relatos dos acusados colaboradores, que mencionaram pagamento de valores para campanhas eleitorais sem a contabilização, o que configura o crime de “caixa 2” eleitoral<sup>308</sup>.

Em 2019 o Supremo Tribunal Federal julgou, após afetação decidida pela 1ª Turma, o 4º Agravo Regimental no Inquérito 4435<sup>309</sup> e decidiu que “compete à Justiça Eleitoral julgar os crimes eleitorais e os comuns que lhe forem conexos – inteligência dos artigos 109,

---

<sup>303</sup>GONÇALVES, Luiz Carlos dos Santos. **A crise de confiança no sistema de Justiça Eleitoral e o que os tipos penais e eleitorais podem fazer a respeito**. In: FUX, Luiz; PEREIRA, Luiz Fernando Casagrande; AGRA, Walber de Moura (Coord.); PECCININ, Luiz Eduardo (Org.). *Tratados de Direito Eleitoral*, v.8: Direito Penal e Processo Penal Eleitoral. Belo Horizonte: Fórum, 2018, p.53.

<sup>304</sup>BRASIL. Lei Complementar nº 135, de 4 de junho de 2010. Altera a Lei Complementares nº 64, de 18 de maio de 1990. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, 7 jun. 2010.

<sup>305</sup>GONÇALVES, Luiz Carlos dos Santos. **A crise de confiança no sistema de Justiça Eleitoral e o que os tipos penais e eleitorais podem fazer a respeito**. In: FUX, Luiz; PEREIRA, Luiz Fernando Casagrande; AGRA, Walber de Moura (Coord.); PECCININ, Luiz Eduardo (Org.). *Tratados de Direito Eleitoral*, v.8: Direito Penal e Processo Penal Eleitoral. Belo Horizonte: Fórum, 2018, p.54.

<sup>306</sup>É o que dispõe o art. 1º, I e, 4 da Lei 64/1990. Art. 1º - São Inelegíveis: I- para qualquer cargo: (...) e os que forem condenados, em decisão transitada em julgado ou proferida por órgão judicial colegiado, desde a condenação até o transcurso do prazo de 8 (oito) anos após o cumprimento de pena, pelos crimes: (...) 4. eleitorais, para os quais a lei comine pena privativa de liberdade; (Incluído pela Lei Complementar 135/2010).

<sup>307</sup>COMPETÊNCIA – JUSTIÇA ELEITORAL – CRIMES CONEXOS. Compete à Justiça Eleitoral julgar os crimes eleitorais e os comuns que lhe forem conexos – inteligência dos artigos 109, inciso IV, e 121 da Constituição Federal, 35, inciso II, do Código Eleitoral e 78, inciso IV, do Código de Processo Penal. (Inq 4435 AgR-quarto, Relator: Ministro Marco Aurélio, Tribunal Pleno, julgado em 14.03.2019, publicado em 21.08.2019).

<sup>308</sup>GALVÃO, D. **Apontamentos sobre a competência da justiça eleitoral para os crimes eleitorais e conexos**. Boletim IBCCRIM, [S. l.], v. 29, n. 347, p. 28–30, 2024. Disponível em: [https://www.publicacoes.ibccrim.org.br/index.php/boletim\\_1993/article/view/1380](https://www.publicacoes.ibccrim.org.br/index.php/boletim_1993/article/view/1380). Acesso em: 28 dez. 2024.

<sup>309</sup>BRASIL. Supremo Tribunal Federal. 1ª turma. Inq 4435 AgR-quarto-QO / DF. Rel. Min. Marco Aurélio, julgado em 20 nov. 2018.

inciso IV, e 121, da Constituição Federal, 35, inciso II, do Código Eleitoral, e 78, inciso IV, do Código de Processo Penal”.

Nesse contexto, emergiu um debate sobre o alcance das condutas compreendidas por “caixa 2 eleitoral”, o qual foi definido pela jurisprudência do Supremo Tribunal Federal como uma conduta que configura crime eleitoral de falsidade ideológica e, portanto, é de competência da Justiça Eleitoral, assim como dos eventuais crimes conexos. Referido entendimento fez com que diversos crimes de natureza complexa como corrupção ativa e passiva, organização criminosa, lavagem de capitais, etc., fossem transferidos para a Justiça Eleitoral<sup>310</sup>.

Dessa forma, em um contexto em que o Processo Penal brasileiro vivia o momento dos maxiprocessos e que “parte significativa dos inquéritos policiais e das ações penais – não apenas da Lava Jato, mas também de diversas operações relacionadas ao enfrentamento da corrupção<sup>311</sup>” que lidava com desvios de verbas públicas que financiavam a atividade política, a Justiça Eleitoral penal ganhou notória relevância<sup>312</sup>.

Outra consequência desse marco jurisprudencial foi a inserção das colaborações premiadas na competência da Justiça Eleitoral. A Resolução TSE nº 23.691/2022, editada para especificar o rol de crimes comuns que podem ser conexos aos crimes eleitorais e dar cumprimento ao determinado pelo Supremo Tribunal Federal (STF) no julgamento do Inquérito 4435/DF estabeleceu, em seu art. 1º, a possibilidade de criação de zonas eleitorais específicas para processar e julgar os feitos, tais como inquéritos, procedimentos preparatórios, ações penais, medidas cautelares ou incidentais, pedidos de colaboração premiada, entre outros.

Todas essas condicionantes aprofundaram a utilização de instrumentos de consensualidade aplicados ao Direito e no Processo Penal Eleitoral, mesmo com a vedação estabelecida na Resolução 23.478/2016, o que demonstra uma “aparente contradição expressa

---

<sup>310</sup> “Com as manifestações do Supremo Tribunal Federal acerca da competência para julgamentos dos crimes conexos aos eleitorais e da configuração (ainda que em potencial) do delito de falsidade ideológica eleitoral a partir de doações por meio de “caixa 2”, inúmeros processos de natureza complexa (e que detinham atenção midiática) tiveram a competência transferida para a jurisdição eleitoral. A Justiça Eleitoral, a partir de então, passou a ter um contato mais expressivo com crimes como corrupção ativa e passiva, organização criminosa, lavagem de capitais, etc”. HANDAR, Yasmin Brehmer. **O acordo de não persecução penal no direito eleitoral**. 1. ed. São Paulo : Amanuense, 2023. p. 87.

<sup>311</sup> NEISSER, Fernando; BOTTINI, Pierpaolo. **A hora do Direito Penal Eleitoral**. Poder360, 29 de agosto de 2021. Disponível em <<https://www.poder360.com.br/opiniaao/a-hora-do-direito-penal-eleitoral-escrevem-pierpaolo-bottini-e-fernando-neisser/>> . Acessado em 27.12.2024.

<sup>312</sup> HANDAR, Yasmin Brehmer. **O acordo de não persecução penal no direito eleitoral**. 1. ed. São Paulo : Amanuense, 2023. p. 86.

da vedação dos mecanismos consensuais no âmbito cível-eleitoral e da insegurança jurídica que decorre deste contexto”<sup>313</sup>.

Esse panorama explica como o aumento da importância dos crimes eleitorais se relaciona com a ampla utilização do ANPP na seara eleitoral. Isso porque já era consolidada a utilização de institutos despenalizadores para crimes de menor potencial ofensivo na seara eleitoral, todavia, o ANPP possibilitou a utilização de acordos para delitos eleitorais mais graves, que passaram a receber maior atenção por parte da justiça eleitoral.

Assim, a doutrina processual penal, de maneira majoritária, confirma a possibilidade de acordos de ANPPs eleitorais. Isso porque, além de já estar pacificada a aplicabilidade dos institutos despenalizadores da Lei nº 9.099/95 na Justiça Eleitoral, dentre as vedações legais para a realização do Acordo, não há qualquer impedimento para sua realização em crimes eleitorais”<sup>314</sup>

Neste cenário, a I jornada de Direito Eleitoral do Tribunal Superior Eleitoral aprovou três enunciados diretamente relacionados à aplicação do acordo de não persecução penal nessa esfera, publicados por meio da Portaria TSE 348, de 28 de maio de 2021. São eles:

Enunciado 47. Os institutos despenalizadores (transação penal, suspensão condicional do processo e acordo de não persecução penal) aplicam-se ao processo penal eleitoral, desde que preenchidos os requisitos legais. A pena privativa de liberdade deve ser considerada medida extrema que se aplica somente nos casos expressos em lei e quando não for cabível nenhuma das alternativas penais previstas no ordenamento jurídico pátrio.

Enunciado 52. Não há óbice para a realização de acordo de não-persecução penal nos casos em que, praticado crime eleitoral, os requisitos do art. 28-A do Código de Processo Penal sejam concretamente examinados pelo Ministério Público Eleitoral e devidamente preenchidos, ressalvados os casos de aplicação da Lei nº 9.099/95 pelo juiz eleitoral.

Enunciado 59. O acordo de não persecução penal não configura título condenatório e, portanto, não gera a inelegibilidade do art. 1º, I, alínea “e”.

Além disso, o Ministério Público Eleitoral publicou, em julho de 2024, a Portaria PGE nº 26/2024, que atualiza as regras direcionadas a procuradores e promotores eleitorais sobre investigação de delitos na esfera eleitoral. Essa portaria conta com a previsão da realização de acordo de não persecução penal (ANPP) para crimes eleitorais, sendo a primeira norma interna do MPE com essa previsão.

A Portaria estabelece que o ANPP, preenchidos os requisitos e pressupostos legais, poderá ser proposto mediante avaliação das peculiaridades do caso concreto e desde que seja

---

<sup>313</sup> *Ibidem*. p. 89.

<sup>314</sup> BARROS, Francisco Dirceu; PAES, Janiere Portela Leite. **Direito criminal eleitoral: direito processual**. 2. ed. Curitiba: Juruá, 2020, p. 136.

suficiente para promover a punição e a prevenção da infração penal. A norma também determina que o membro do MPE que firmar o negócio jurídico deve observar as diretrizes estabelecidas pelo Conselho Nacional do Ministério Público<sup>315</sup>.

No atual regramento do Direito Eleitoral, quase todos os crimes se enquadram, segundo o critério objetivo da pena, na incidência de algum dos benefícios despenalizadores, com apenas três exceções: compra de votos (art. 299 do Código Eleitoral); fraude eleitoral (como falsificação de documentos eleitorais, art. 354-A do Código Eleitoral), e o uso de violência ou grave ameaça (como coação no curso do processo eleitoral, art. 296 do Código Eleitoral), crimes que envolvem a violação do direito ao voto livre e sem constrangimentos.

Para os crimes de menor potencial ofensivo é utilizada a transação penal. Nesse caso, é lavrado pela autoridade policial um Termo Circunstanciado de Ocorrência remetido ao Ministério Público Eleitoral, que fará a proposta de transação a ser aceita pelo autor do fato perante o juiz eleitoral, de primeira instância ou de instância superior. A transação penal, caso aceita, obstará o oferecimento de denúncia e a inicial acusatória sequer será apreciada pelo magistrado.

A suspensão condicional do processo, por sua vez, pressupõe que a ação penal tenha sido proposta e recebida, ainda que o recebimento se dê no ato de homologação do acordo de suspensão. A proposta é de suspensão processual por dois a quatro anos, desde que se trate de infração cuja pena mínima cominada seja igual ou inferior a quatro anos e, também, se preenchidos os requisitos subjetivos exigidos pela Lei 9.099/95.

Se não for o caso de transação penal, a medida seguinte de despenalização é o acordo de não persecução penal. Conforme estudado no capítulo anterior, quanto à pena, é necessário que ela seja inferior a quatro anos, que não seja o caso de transação penal, e o autor do fato precisa confessá-lo de forma formal e circunstancial. Além disso, não pode ter havido violência ou grave ameaça, o autor não poderá ser reincidente ou ter sido beneficiado em outro acordo nos cinco anos anteriores ao cometimento da infração.

Igor Pereira Pinheiro defende que, para os tipos penais eleitorais que possuem sistema punitivo o qual aplicam cumulativamente, ou não, com as penas privativas ou restritivas de liberdade, as sanções específicas de cassação de registro do candidato, cancelamento do

---

<sup>315</sup>Portaria PGE nº 26/2024 - Acordo de Não Persecução Penal Art. 71-A. O acordo de não persecução penal (ANPP) é negócio jurídico celebrado entre Ministério Público e investigado devidamente assistido por advogado ou defensor público, uma vez preenchidos os requisitos e pressupostos legais, que poderá ser proposto mediante avaliação das peculiaridades do caso concreto, desde que necessário e suficiente para a reprovação e prevenção da infração penal. Parágrafo único. Em hipótese de celebração de acordo de não persecução penal, o membro do Ministério Público Eleitoral observará os pressupostos legais, além das diretrizes estabelecidas pelo Conselho Nacional do Ministério Público." (NR)

diploma e suspensão do funcionamento dos diretórios partidários, não seria possível a celebração de acordo de não persecução penal<sup>316</sup>.

Isso porque, para esses crimes, não é possível a aplicação de transação penal e de suspensão condicional do processo, de forma que não há como se aplicar o acordo para esses delitos. O autor entende que a solução consensual, nesses casos, frustraria o requisito de suficiência para a prevenção e repressão do crime e significaria “uma proteção deficiente dos bens jurídicos tutelados pelos tipos penais em questão, o que representaria grave ofensa aos princípios da proporcionalidade”<sup>317</sup>.

Por outro lado, defende-se, no presente trabalho que seria, sim, nesses casos, possível o oferecimento do acordo, tendo em vista a flexibilidade do modelo consensual no Direito Eleitoral. Considera-se, para tanto, que o acordo de não persecução penal, mesmo em crimes eleitorais que envolvem sanções extrapenais como a cassação de registro ou o cancelamento de diploma, pode ser adaptado para preservar o bem jurídico tutelado, sem prejudicar o caráter público e democrático da eleição.

O Direito Eleitoral, ao proteger a legitimidade do processo eleitoral e assegurar a moralidade administrativa, exige que os ilícitos eleitorais sejam tratados com rigor, especialmente quando envolvem a integridade do pleito, a capacidade eleitoral ativa e passiva e a confiança nas instituições democráticas. Contudo, uma sanção negociada, como proposta no ANPP, pode ser ajustada para se alinhar aos objetivos de proteger o bem jurídico (a legitimidade do pleito e a moralidade administrativa) sem recorrer a penas rígidas como a cassação de registro ou diploma.

Nessa perspectiva, sugere-se que, em determinadas hipóteses de ilícitos eleitorais, ao invés de se perseguir exclusivamente a punição direta, seja possível a celebração de um compromisso pelo qual o investigado se abstenha do exercício de sua capacidade eleitoral passiva por período determinado. Tal medida configuraria uma sanção proporcional e individualizada, que, embora menos gravosa que a cassação do registro ou diploma, preservaria a tutela do bem jurídico subjacente.

Ademais, é importante notar que o compromisso de não exercer a capacidade eleitoral passiva pode ser similar à cláusula de suspensão de direitos políticos já prevista no acordo de não persecução cível, no qual se estabelece que o investigado assume o compromisso de não

---

<sup>316</sup>PEREIRA, Igor Pereira; MESSIAS, Mauro. **Acordos de não persecução penal e cível**. Leme, SP: Mizuno, 2021, p. 38.

<sup>317</sup>PEREIRA, Igor Pereira; MESSIAS, Mauro. **Acordos de não persecução penal e cível**. Leme, SP: Mizuno, 2021, p. 38.

concorrer a cargos eletivos ou de não exercer funções públicas enquanto cumprir a suspensão de seus direitos políticos. Nesse sentido, o compromisso de não se candidatar seria uma medida eficaz para garantir a punição do infrator e a proteção da moralidade eleitoral, sem que seja necessário recorrer a sanções drásticas quanto à cassação de registro ou ao cancelamento do diploma.

Portanto, o modelo proposto de compromisso de não candidatura em um acordo consensual poderia ser considerado uma sanção alternativa eficaz, especialmente em situações de infrações eleitorais não gravíssimas. Ao garantir que o infrator se comprometa a não concorrer em um pleito futuro, sem afetar permanentemente a sua participação na política, o acordo de não persecução penal ajustar-se-ia de maneira equilibrada ao bem jurídico tutelado pelo Direito Eleitoral e oferece uma abordagem flexível e proporcional, adaptando-se à dinâmica da Justiça consensual.

### **3.4. ALGUMAS EXPERIÊNCIAS DE CONCILIAÇÃO NO DIREITO ELEITORAL CÍVEL<sup>318</sup>**

Até então, abordou-se a vedação à consensualidade no Direito Eleitoral, relativizada pela ampla aplicação de instrumentos negociais no Direito Penal eleitoral, bem como foram delineadas as premissas para a celebração de acordos de não persecução em crimes eleitorais.

O caminho natural do Direito Eleitoral, em consideração ao seu papel institucional de proteção dos direitos políticos do cidadão, e da própria lisura da democracia, bem como, em observância à conexão ao Processo Civil e a aplicação subsidiária e supletiva do Código de Processo Civil ao processo eleitoral, é a aplicação automática do princípio da consensualidade, assim como ocorreu com na seara do Direito Administrativo Sancionador. Entretanto, o consensualismo no processo eleitoral, conforme mencionado, ainda encontra a barreira da Resolução/TSE nº 23.478/2016.

Com a difusão dos métodos autocompositivos da Lei 9.099/95 e do acordo de não persecução penal para os crimes eleitorais, atualmente, essa vedação sofreu uma forte mitigação e não mais subsiste no âmbito do Direito Penal Eleitoral. Inclusive, como

---

<sup>318</sup> Este capítulo, dedicado à análise de experiências prévias de conciliação no Direito Eleitoral Cível, tem como base os estudos conduzidos por José Henrique Lavocat Galvão Vieira de Carvalho em seu trabalho de conclusão de curso. A escolha dessa obra como referência decorre de sua relevante contribuição para a compreensão do tema, especialmente no que se refere aos acordos no âmbito da propaganda eleitoral. O autor realizou uma detalhada sumarização de todas as tentativas de conciliação e acordos nas eleições presidenciais de 2014 a 2022, além de ter participado ativamente das negociações celebradas entre os advogados das campanhas presidenciais de 2022. A excelência e o rigor acadêmico de sua pesquisa, cujo reconhecimento lhe garantiu publicação em obra especializada, justificam a dedicação de um capítulo específico para sua análise, proporcionando um aprofundamento qualificado sobre a matéria.

mencionado, no âmbito do Direito Penal Eleitoral, já existem diversos instrumentos que possibilitam a negociação das controvérsias que se apresentam.

Considerando que o legislador admite a utilização desse acordo para crimes eleitorais, desde que a parte aceite voluntariamente cumprir as condições estabelecidas, é razoável esperar que, na esfera cível, essa aplicação já deveria ter sido superada.

Á época da edição da Resolução, logo após a entrada em vigor do Código de Processo Civil de 2015, o cenário não era favorável à adoção de métodos adequados de solução de conflitos na esfera eleitoral. Contudo, o cenário da autocomposição evoluiu, evidenciado pela aplicação do ANPP, sugerindo que a esfera cível também está pronta para avançar nesse sentido.

No âmbito do Direito Eleitoral Cível, a incorporação de mecanismos consensuais ao tratamento das controvérsias ocorre de maneira menos automática e sistematizada do que no Direito Penal Eleitoral. Ainda assim, já são visíveis precedentes que demonstram uma gradual flexibilização dessa postura. Um exemplo disso é um julgamento emblemático no âmbito da prestação de contas partidárias, no qual foi admitido acordo entre o Ministério Público Eleitoral e a agremiação envolvida.

Nesse sentido, cita-se caso em que, na contramão da própria resolução/TSE nº 23.478/2016, a Corte Eleitoral, ao julgar o Processo de Prestação de Contas nº 0000798-69.2011.6.00.0000, relacionado à aplicação de percentuais mínimos da verba do fundo partidário ao incentivo e promoção da participação feminina na política, nos termos do art. 44, V, da Lei nº 9.096/1995, o Partido Movimento Democrático Brasileiro (MDB) realizou acordo com o Ministério Público Eleitoral, o qual foi homologado pela Justiça Eleitoral<sup>319</sup>.

Na ocasião, foram feitos os seguintes apontamentos:

- (...) 3.CONSIDERANDO o disposto no art. 15 da Resolução nº CONSIDERANDO 118 do Conselho Nacional de Justiça, de 1º de dezembro de 2014, que recomenda a adoção das convenções processuais para permitir a adequada e efetiva tutela jurisdicional aos interesses materiais subjacentes, bem assim para resguardar o âmbito de proteção dos direitos fundamentais processuais;
- 4.CONSIDERANDO que a ordem jurídica impõe e confere legitimidade ao Ministério Público para a construção de soluções autocompositivas, como o presente compromisso (v.g. artigos 190 e 585, II, do Código de Processo Civil, e art. 57, parágrafo único, da Lei nº 9.099/1995);
- 5.CONSIDERANDO a adoção do princípio do autorregramento das partes pelo novo Código de Processo Civil, cujo art. 190 institui cláusula geral de convenções processuais;
- 6.CONSIDERANDO o disposto no art. 15 do Código de Processo Civil, que estabelece a aplicação não apenas subsidiária, mas também supletiva do referido diploma aos processos eleitorais, trabalhistas ou administrativos;

---

<sup>319</sup>“MDB assina acordo com MPE para incentivar participação feminina na política”. Disponível em -acordo-com-mpe-para-incentivar-participacao-feminina-na-politica. Acesso em 16/01/2025.

7. CONSIDERANDO as permissões legais para práticas autocompositivas em processos cuja matéria de fundo verse sobre direito público (v.g. art. 32 da Lei nº 13.140/2015, e art. 1º, § 1º, da Lei nº 9.307/1996);

8. CONSIDERANDO o disposto no art. 932, I, do Código de Processo Civil, que atribui ao relator o poder de dirigir e ordenar o processo no tribunal, inclusive a homologação dos meios autocompositivos de que dispõem as partes;

Com efeito, nesse acordo ficou bem assentada a importância de soluções autocompositivas para o processo eleitoral brasileiro, mormente ao se considerar o objeto do acordo, relacionado a um tema tão relevante que é a participação feminina na política.

Ainda na temática de experiências exitosas de abertura à negociação em matérias do Direito Eleitoral Cível, a autocomposição tem sido amplamente empregada em casos de propaganda eleitoral, como se passa a analisar.

Inicialmente, importa assentar que a Justiça Eleitoral tutela a propaganda manifestando tanto sua função administrativa quanto jurisdicional. No âmbito administrativo, ao exercer poder de polícia, possui a prerrogativa de determinar, de ofício, a retirada de propaganda eleitoral irregular, assim que dela tiver conhecimento, garantindo a observância das normas que regulam o pleito. Já no plano jurisdicional, a Justiça Eleitoral atua no controle das representações relativas à propaganda irregular, assegurando o devido processo legal e a aplicação das sanções cabíveis<sup>320</sup>.

Nesse contexto, considerando a celeridade e a dinamicidade que caracterizam o período eleitoral, a adoção de soluções consensuais em matéria de propaganda tem se revelado um mecanismo eficaz para a pacificação de conflitos. A possibilidade de celebração de acordos permite não apenas a resolução célere das controvérsias, mas também a racionalização da atuação judicial e administrativa, alinhando-se à tendência de ampliação dos instrumentos negociais no Direito Eleitoral. Trata-se, inclusive, de uma prática já adotada pela própria Justiça Eleitoral, como se passa a exemplificar.

Durante as eleições presidenciais de 2014, a Justiça Eleitoral protagonizou um significativo precedente de autocomposição em matéria de propaganda eleitoral irregular. Quatro dias antes do Segundo Turno, em um cenário de eleições acirradas, advogados e coordenadores jurídicos das duas campanhas presidenciais reuniram-se, sob a mediação do Presidente do TSE, Min. Dias Toffoli, e do Min. Gilmar Mendes, para viabilizar um

---

<sup>320</sup>Lei 9.504/97, art. 40-B: Art. 40-B. “A representação relativa à propaganda irregular deve ser instruída com prova da autoria ou do prévio conhecimento do beneficiário, caso este não seja por ela responsável. Parágrafo único. A responsabilidade do candidato estará demonstrada se este, intimado da existência da propaganda irregular, não providenciar, no prazo de quarenta e oito horas, sua retirada ou regularização e, ainda, se as circunstâncias e as peculiaridades do caso específico revelarem a impossibilidade de o beneficiário não ter tido conhecimento da propaganda.”

acordo<sup>321</sup>. Como resultado, as partes pactuaram a limitação da veiculação de uma inserção televisiva controversa, comprometendo-se a adotar uma postura mais propositiva e programática no restante da campanha e desistiram reciprocamente de todas as representações por propaganda irregular até então propostas.

O acordo<sup>322</sup>, homologado com entusiasmo pelo Presidente do TSE, na sessão de 22 de outubro de 2014, evidencia o emprego de mecanismos consensuais na solução de controvérsias eleitorais. Além de evitar o acirramento dos embates judiciais, a iniciativa demonstrou a viabilidade da autocomposição na propaganda eleitoral, reforçando a importância do diálogo e da cooperação entre os atores do processo eleitoral para a construção de um ambiente de disputa mais equilibrado e voltado à apresentação de propostas ao eleitorado<sup>323</sup>.

O Tribunal Regional Eleitoral do Amapá, por sua vez, divulgou a realização, nas eleições de 2018, de audiências de conciliação e mediação pré-processuais, com o apoio do

---

<sup>321</sup> “No hiato entre a sessões dos dias 21 e 22 de outubro de 2014, enquanto perdurava o pedido de vista, os advogados e coordenadores jurídicos de ambas as campanhas presidenciais reuniram-se, na presença do Presidente Min. Dias Toffoli e do Min. Gilmar Mendes, em esforço negocial de autocomposição. Após a reunião, restou acordado entre as campanhas a utilização, por mais seis vezes, da inserção objurgada, além da desistência de todas as representações de propaganda até então propostas. O acordo e o pedido de desistências foram homologados, com entusiasmo, pelo Presidente Min. Dias Toffoli na sessão de 22 de outubro de 2014”. CARVALHO, José Henrique Lavocat Galvão Vieira de. **Conciliação em matéria de propaganda eleitoral: Uma articulação possível na práxis?** 2025. Monografia (Curso de Direito) – Faculdade de Direito, Universidade de Brasília, Brasília/DF, 2025, p. 143.

<sup>322</sup> “[...] Inicialmente, com a presença dos nobres advogados, converto este feito em pedido de homologação desse acordo efetuado e pergunto se há divergência? Homologado o acordo. Assim, as inserções objeto desta representação agora apregoada poderão ser divulgadas na quinta-feira - uma no primeiro bloco, uma no segundo bloco e uma no terceiro bloco. E, na sexta-feira - uma no primeiro bloco, uma no segundo bloco e uma no terceiro bloco -, totalizando seis inserções acordadas pelas representações. Quanto a todas as outras representações, houve desistência. Quero, em nome do Tribunal Superior Eleitoral, dizer do imenso gesto para a democracia brasileira que as duas campanhas demonstram neste momento, ao se comprometerem a fazer campanhas propositivas e programáticas e desistindo de todas as representações. É este um momento histórico para esta Corte, eminentes ministros desta Casa. Eu quero parabenizar, emocionado, a Vossas Excelências e aos respectivos candidatos pelo acordo formulado. Ficam então homologados todos esses acordos nas representações em pauta e nenhuma delas será mais chamada a julgamento. Muito obrigado a Vossas Excelências!” BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. Representação 1719-23.2014.6.00.0000, rel. Min. Admar Gonzaga, publicado em 22/10/2014. Referência extraída de CARVALHO, José Henrique Lavocat Galvão Vieira de. **Conciliação em matéria de propaganda eleitoral: Uma articulação possível na práxis?** 2025. Monografia (Curso de Direito) – Faculdade de Direito, Universidade de Brasília, Brasília/DF, 2025, p. 144.

<sup>323</sup> “Duas ponderações se entremostam pertinentes. A primeira delas guarda correlação ao momento em que o acordo foi firmado: a quatro dias do pleito decisivo, no momento derradeiro da propaganda. Tratando-se de uma experiência exitosa, é de se questionar a viabilidade de antecipar sua consecução, ao menos, para o início do segundo turno, quando se divide o tempo de propaganda gratuita igualmente entre os candidatos, facilitando eventual composição. A segunda observação diz respeito ao fato de que essa experiência de autocomposição eleitoral é anterior ao CPC/15 e à Resolução-TSE nº 23.478/2016. Tem-se, portanto, que a prática conciliativa das eleições presidenciais de 2014 ocorreu no vácuo normativo, à época em que inexistiam normas consolidadas a incentivar ou a repelir os influxos conciliativos. Malgrado a ausência normativa, verifica-se, pois, que a prática conciliativa em matéria de propaganda eleitoral irregular ocorreu, de forma exitosa, como uma reação natural e endêmica ao conflito”. CARVALHO, José Henrique Lavocat Galvão Vieira de. **Conciliação em matéria de propaganda eleitoral: Uma articulação possível na práxis?** 2025. Monografia (Curso de Direito) – Faculdade de Direito, Universidade de Brasília, Brasília/DF, 2025, p. 135.

Núcleo Permanente de Métodos Consensuais de Solução de Conflitos do Tribunal de Justiça do Amapá. Nessas audiências, candidatos, representantes partidários e advogados se reuniram para deliberar sobre denúncias e controvérsias, abordando questões como a distribuição da cota do fundo partidário entre os candidatos, a prestação de contas e outros temas pertinentes que surgiram ao longo das discussões<sup>324</sup>. Além disso, também foram conduzidas audiências de conciliação em diversos locais de votação durante os dois turnos das eleições de 2018 (1º turno, em 7 de outubro, e 2º, em 28 de outubro), resolvendo inúmeros conflitos e evitando o surgimento de litígios processuais<sup>325</sup>.

Outro exemplo de acordo, celebrado nas eleições de 2018, o Tribunal Superior Eleitoral, impulsionado pelo aumento exponencial da desinformação e da retórica agressiva entre os candidatos, implantou uma câmara informal de conciliação voltada exclusivamente para as disputas eleitorais entre as campanhas presidenciais de Jair Bolsonaro e Fernando Haddad<sup>326</sup>. O funcionamento desse mecanismo conciliatório baseava-se na realização de reuniões diárias, em uma sala reservada no próprio TSE, contando com a presença dos advogados das duas campanhas, dos ministros responsáveis pela propaganda e do Vice-Procurador-Geral Eleitoral<sup>327</sup>.

Durante esses encontros, as propagandas exibidas no horário eleitoral gratuito vespertino eram analisadas conjuntamente, e as partes tinham a oportunidade de indicar eventuais irregularidades. Caso houvesse consenso, celebravam-se pactos extrajudiciais para evitar novas controvérsias no futuro, com a mediação dos ministros do TSE e do membro do Ministério Público Eleitoral.

---

324 TRE-AP realiza audiência de conciliação eleitoral inclusive com técnicas de círculo restaurativo entre coordenadores e chefes de setores de zonas eleitorais. Disponível em: <https://www.tre-ap.jus.br/comunicacao/noticias/2018/Outubro/tre-ap-realiza-audiencia-de-conciliacao-eleitoral-inclusive-com-tecnicas-de-circulo-restaurativo-entre-coordenadores-e-chefes-de-setores-de-zonas-eleitorais>. Acesso em: 10 mar. 2025.

325 Eleições 2018: Conciliação eleitoral do TRE-AP pacificou conflitos em locais de votação. Disponível em: <https://www.tre-ap.jus.br/comunicacao/noticias/2018/Novembro/eleicoes-2018-conciliacao-eleitoral-do-tre-ap-pacificou-conflitos-em-locais-de-votacao>. Acesso em: 10 mar. 2025.

<sup>326</sup> “Antevendo o acirramento dos ânimos no segundo turno, dada a exponencial crescente de desinformação e degradação recíproca entre os candidatos, o Tribunal Superior Eleitoral instituiu, de ofício, política informal de conciliação em propaganda eleitoral nunca antes vista. A requerimento da Presidente do TSE Min. Rosa Weber, formou-se, a partir do dia 18 de outubro daquele ano, inédita câmara informal de conciliação para as disputas de propaganda envolvendo as campanhas de Jair Bolsonaro e Fernando Haddad”. CARVALHO, José Henrique Lavocat Galvão Vieira de. **Conciliação em matéria de propaganda eleitoral**: Uma articulação possível na prática? 2025. Monografia (Curso de Direito) – Faculdade de Direito, Universidade de Brasília, Brasília/DF, 2025, p. 146.

<sup>327</sup> “A dinâmica era a seguinte: reuniam-se, diariamente, em sala reservada no TSE para essa finalidade, os advogados de ambas as campanhas, os Ministros da propaganda e o Vice-Procurador-Geraleleitoral, ocasião em que eram exibidos conjuntamente os programas veiculados no horário gratuito vespertino. Após a exibição das propagandas, franquiava-se a palavra aos advogados para o apontamento de eventuais irregularidades, que poderiam ser deslindadas consensualmente, *pro futuro*, por meio de pactos extrajudiciais, mediados pelos ministros do TSE e pelo membro do MPE”. *Ibidem*, p. 147

Segundo nota da assessoria de comunicação do TSE<sup>328</sup>, a proposta visava a incentivar um diálogo franco e aberto entre os representantes das campanhas, permitindo-lhes alcançar acordos prévios que evitassem a judicialização de controvérsias sobre a propaganda adversária. Nos casos em que o consenso não fosse possível, as campanhas poderiam, se assim desejassem, recorrer à via judicial, cabendo ao TSE a análise das demandas. O Tribunal ressaltou, ainda, que seu objetivo era criar um ambiente propício para que as próprias partes resolvessem suas divergências, com os ministros e o representante do Ministério Público Eleitoral atuando apenas como facilitadores, sem interferir diretamente na decisão final<sup>329</sup>.

Mais uma experiência exitosa de conciliação em matéria de propaganda eleitoral foi verificada em 2022. Diante da intensa veiculação de propagandas irregulares no Segundo Turno das eleições presidenciais, as campanhas de Jair Bolsonaro e Luiz Inácio Lula da Silva – então concorrentes na votação decisiva – ajuizaram centenas de representações e pedidos de direito de resposta contra o adversário. Esse fenômeno, na prática, comprometeu a lógica do debate eleitoral, tornando a propaganda um espaço predominantemente reativo e desvirtuado de sua finalidade informativa.

Atento aos impactos dessa dinâmica sobre o equilíbrio do pleito, o Presidente do TSE, Min. Alexandre de Moraes, decidiu convocar os advogados das duas campanhas para uma reunião informal com o objetivo de buscar uma solução negociada<sup>330</sup>. O primeiro encontro

---

<sup>328</sup> “TSE PROPÕE DIÁLOGO ENTRE COLIGAÇÕES DOS CANDIDATOS À PRESIDÊNCIA PARA EVITAR JUDICIALIZAÇÃO DA PROPAGANDA ELEITORAL Iniciativa pioneira busca criar ambiente neutro e meios que permitam acordos extrajudiciais entre campanhas Representantes das campanhas dos candidatos à Presidência da República nas eleições deste ano participaram ontem (18) de reunião na sede do Tribunal Superior Eleitoral (TSE) para debater aspectos relacionados à propaganda eleitoral. O encontro teve como objetivos estabelecer um canal de diálogo entre ambas as campanhas e proporcionar um ambiente neutro que as permita firmar acordos extrajudiciais, evitando a judicialização de demandas relacionadas à propaganda. Iniciativa pioneira no âmbito da Justiça Eleitoral, a medida foi proposta pela presidente do TSE, ministra Rosa Weber, durante reunião realizada na última quarta-feira com a presença de outros ministros da Corte e de representantes das coligações dos candidatos que disputam o pleito”. Confira-se: <https://www.tse.jus.br/comunicacao/noticias/2018/Outubro/tse-propoe-dialogo-entre-coligacoes-dos-candidatos-a-presidencia-para-evitar-judicializacao-da-propaganda-eleitoral>. Acesso em: 02/03/2024. Referência extraída de CARVALHO, José Henrique Lavocat Galvão Vieira de. **Conciliação em matéria de propaganda eleitoral: Uma articulação possível na práxis?** 2025. Monografia (Curso de Direito) – Faculdade de Direito, Universidade de Brasília, Brasília/DF, 2025, p. 147-148.

<sup>329</sup> “Trata-se, portanto, de experiência conciliativa de viés profilático, cujo ineditismo reside na habitualidade e no caráter antecedente: apaziguava-se o conflito todos os dias, antes mesmo de sua judicialização. Os frutos exitosos dessa câmara informal de conciliação podem ser atestados na drástica redução do número de representações ajuizadas e na placidez (possível) das propagandas exibidas, cujo ajustamento do tom se dava de modo responsivo e dialógico”. CARVALHO, José Henrique Lavocat Galvão Vieira de. **Conciliação em matéria de propaganda eleitoral: Uma articulação possível na práxis?** 2025. Monografia (Curso de Direito) – Faculdade de Direito, Universidade de Brasília, Brasília/DF, 2025, p. 137.

<sup>330</sup> “Cônscio da prejudicialidade das enxurradas de direitos de resposta, o Presidente do TSE, Min. Alexandre de Moraes, então, entendeu oportuno convocar emergencialmente os advogados eleitorais de Lula e Bolsonaro para reunião informal de tentativa de autocomposição. O primeiro encontro teve vez, no dia 20 de outubro, no próprio gabinete da Presidência, e fora intermediado pelo Secretário-Geral do TSE. Na oportunidade, na qual pude testemunhar, trouxe-se à colação levantamento da quantidade de direitos de resposta concedidos às campanhas.

ocorreu em 20 de outubro, no gabinete da Presidência do Tribunal, sob a mediação do Secretário-Geral do TSE. Durante a reunião, foi apresentado um levantamento detalhado sobre a quantidade de direitos de resposta concedidos a cada campanha. Contudo, não houve consenso entre as partes quanto à melhor forma de solucionar o impasse.

Oito dias após essa tentativa frustrada, os advogados das campanhas retomaram as tratativas espontaneamente, desta vez fora das dependências do TSE. Como resultado, firmaram um acordo prevendo a desistência recíproca de todos os pedidos de direito de resposta pendentes de análise ou cumprimento, tanto nos blocos de propaganda quanto nas inserções televisivas. O pacto foi submetido ao Tribunal e homologado pelo Plenário do TSE, em sessão realizada no dia 28 de outubro, com aprovação unânime dos ministros. Na ocasião, ressaltou-se, mais uma vez, o papel fundamental da autocomposição eleitoral para a pacificação do ambiente político e a preservação da serenidade do processo democrático.

Outro exemplo de conciliação realizado pelo Tribunal Regional do Amapá foi o Programa Conciliação Eleitoral implantado nas eleições municipais de 2024<sup>331</sup>. A iniciativa, vinculada à Corregedoria Regional Eleitoral do TRE Amapá, foi pioneira no estado e teve como objetivo promover o diálogo entre candidatos, partidos e coligações, empregando métodos de mediação para resolver conflitos e aprimorar as relações durante o processo eleitoral, evitando que tais disputas se transformassem em litígios judiciais.

Durante o dia da eleição, equipes de conciliadores, mediadores e árbitros, previamente capacitados, ficaram à disposição para intervir nos conflitos que surgiram nos locais de votação. Para resolver as questões, os conciliadores adotaram diversas técnicas, incluindo círculos restaurativos e mediação direta. As sessões ocorreram nos cartórios de duas zonas eleitorais, responsáveis pela capital, Macapá, que realizaram 91 atendimentos. Ao final de cada sessão de conciliação, um termo de ajuste foi elaborado, formalizando o acordo entre as partes envolvidas.

---

Não houve consenso entre as equipes jurídicas sobre como se proceder para resolver o imbróglio. Oito dias após o encontro frustrado, os advogados das campanhas voltaram a se reunir espontaneamente, fora das instalações do TSE, quando restou acordado a desistência de todos os pedidos recíprocos de direitos de resposta referentes às propagandas irregulares na televisão, seja em bloco ou inserções, que pendiam de análise ou cumprimento.” CARVALHO, José Henrique Lavocat Galvão Vieira de. **Conciliação em matéria de propaganda eleitoral: Uma articulação possível na práxis?** 2025. Monografia (Curso de Direito) – Faculdade de Direito, Universidade de Brasília, Brasília/DF, 2025, p. 151.

<sup>331</sup> Conciliação Eleitoral: Programa realiza mais de 90 atendimentos na capital durante as Eleições Municipais 2024. Disponível em: <https://www.tre-ap.jus.br/comunicacao/noticias/2024/Outubro/conciliacao-eleitoral-programa-realiza-mais-de-90-atendimentos-na-capital-durante-as-eleicoes-municipais-2024>. Acesso em 10 mar 2025.

Os exemplos mencionados comprovam a possibilidade da adequação da conciliação, mediação e outras práticas consensuais em situações eleitorais extrajudiciais, por meio de acordos que previnem conflitos futuros. Assim, os acordos mencionados, firmados entre a Justiça Eleitoral e representantes dos Partidos Políticos, em substituição a uma atuação imperativa, evitam discussões jurídicas que colaborariam para um ambiente de insegurança jurídica no período eleitoral.

Como se observa, o processo eleitoral tem gradualmente incorporado práticas conciliatórias como alternativas à judicialização excessiva. Nesse sentido, a experiência prática tem demonstrado a viabilidade e a eficácia de soluções negociadas em diversos aspectos do Direito Eleitoral Cível, notadamente na propaganda eleitoral e na prestação de contas partidárias. Em seguida, será feita uma breve análise acerca do ANPC, importante instrumento de soluções consensuais, na esfera eleitoral.

### **3.5. ANPC NO DIREITO ELEITORAL E A VIABILIDADE DE REALIZAÇÃO DE UM ACORDO ÚNICO**

Conforme já mencionado em capítulos anteriores, antes da promulgação do Acordo de não persecução cível no ordenamento jurídico, era observada uma contradição na existência do acordo de não persecução penal, do acordo de leniência pela Lei nº 12.846/2013 (Lei Anticorrupção Empresarial), bem como do acordo de colaboração premiada da Lei nº 12.850/2013 (Lei das Organizações Criminosas), e, por outro lado, na vedação à solução consensual na seara da improbidade administrativa.

Como consequência, muitos investigados temiam celebrar acordos de não persecução penal com receio de, pelos mesmos fatos, serem responsabilizados no âmbito da improbidade.

Com efeito, antes mesmo da reforma da Lei de Improbidade Administrativa e da consequente positivação do acordo de não persecução cível, o ordenamento jurídico brasileiro já buscava instituir mecanismos negociais de forma coordenada, visando a conferir-lhes maior aderência e eficácia. O Ministério Público Eleitoral passou a ampliar o escopo dos efeitos do acordo de leniência, por exemplo, que era então restrito às pessoas jurídicas, para as pessoas naturais, e passou a incluir entre o objeto transacionado, a improbidade administrativa, com a finalidade de aumentar os incentivos à adesão aos programas de leniência.

Nesse sentido, é interessante mencionar o acordo de Acordo de Leniência firmado pela CGU e União com as empresas do Grupo Econômico liderado pela Holding OAS S/A, em que ocorreu a atuação harmônica e cooperativa entre a CGU e a AGU. Posteriormente, o

Supremo Tribunal Federal validou o acordo, que previu a extinção da ação civil pública por improbidade administrativa em relação ao Grupo Econômico liderado pela Holding OAS S/A.

Nos termos da decisão monocrática do Relator, Ministro Gilmar Mendes, confirmada pelo colegiado em sede de agravo regimental, no RE 1.426.295<sup>332</sup>:

No caso em análise, o Tribunal a quo, analisando o acervo probatório constante dos autos, consignou que o acordo de leniência celebrado entre o grupo econômico liderado pela Holding OAS S/A e a CGU/AGU engloba os danos perpetrados pela empresa privada em desfavor da Petrobras S/A, de forma a ensejar a reparação integral do dano, devendo assim, ser extinta a ação civil pública por improbidade administrativa em relação a Holding OAS S/A. (...) Verifica-se que o acórdão recorrido está em sintonia com a orientação desta Corte sobre a matéria. Acaso mantido o curso da ação, haveria inegável sobreposição fática entre os ilícitos admitidos pelas colaboradoras perante a CGU/AGU e o objeto de apuração pela via judicial. Se tal sobreposição fática não for considerada de forma harmônica, sobreleva-se o risco de determinada empresa ser apenada duas ou mais vezes pelo mesmo fato, a despeito de não ser evidente a pluralidade de bens jurídicos tutelados pelas distintas esferas de responsabilização. Para além do debate sobre ocorrência de bis in idem, uma perspectiva punitiva não coordenada dos regimes de responsabilidade gera riscos à própria efetividade do sistema anticorrupção. A lógica subjacente ao modelo de justiça negocial que se expande no mundo no combate à macrocriminalidade econômica é a de instituir um rígido regime de colaboração que obriga os signatários a trazer aos autos substrato probatório que permita o aprofundamento das investigações por parte do Estado. Em outras palavras, para além de um mero negócio jurídico bilateral, os Acordos de Leniência apresentam verdadeira natureza de meio de obtenção de prova.

Ou seja, antes mesmo da reforma da Lei de Improbidade Administrativa e a consequente positivação do acordo de não persecução cível, o ordenamento jurídico já buscava formas de instituir de modo coordenado os instrumentos negociais, a fim de trazer uma maior aderência e eficácia a esses instrumentos.

A introdução do ANPC no ordenamento jurídico ocorreu formalmente com a promulgação da Lei nº 14.230/2021, que acrescentou o art. 17-B à Lei de Improbidade Administrativa. Anteriormente, esse acordo possuía respaldo apenas em normativas infralegais do Ministério Público, especialmente na Resolução nº 179/2017 do Conselho Nacional do Ministério Público (CNMP). Contudo, a antiga redação da Lei de Improbidade Administrativa vedava expressamente qualquer espécie de acordo, transação ou conciliação, evidenciando uma mudança na postura legislativa ao admitir o princípio da consensualidade no contexto das ações de improbidade administrativa, tradicionalmente caracterizadas por um grau absoluto de indisponibilidade.

Assim como ocorreu no âmbito do Direito Administrativo Sancionador, no Direito Eleitoral, fica latente a necessidade de coordenação entre os instrumentos negociais, uma vez

---

<sup>332</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ag.Reg. no RE 1.426.295, Rel. Min. Gilmar Mendes, segunda turma, DJe de 26.02.2024.

que, no âmbito eleitoral, um mesmo fato pode ser uma conduta que se enquadra como ato de improbidade administrativa, um crime eleitoral e uma ação cível eleitoral.

A interseção do Direito Eleitoral com o Direito Administrativo Sancionador é profunda, uma vez que diversos atos de improbidade administrativa também configuram ilícitos eleitorais ou geram impactos na seara eleitoral. Um exemplo emblemático é o das condutas vedadas aos agentes públicos em período eleitoral, cuja violação pode ensejar tanto sanções administrativas como repercussões eleitorais, incluindo a cassação de registro ou diploma e a inelegibilidade.

Nesse contexto, diversas das condutas eleitorais vedadas se caracterizam como atos de improbidade administrativa, nos termos da norma de conexão existente no art. 73, §1º, da Lei nº 9.094/97, que dispõe que “as condutas enumeradas no caput caracterizam, ainda, atos de improbidade administrativa, a que se refere o art. 11, inciso I, da Lei nº 8.429, de 2 de junho de 1992, e sujeitam-se às disposições daquele diploma legal”.

Embora o art. 11, inciso I, da Lei de Improbidade Administrativa (LIA) tenha sido revogado, o entendimento consolidado é que as condutas vedadas do art. 73 da Lei das Eleições continuam sendo enquadradas como atos de improbidade administrativa que violam princípios da Administração Pública.

Dessa forma, os atos de improbidade podem fundamentar representações por conduta vedada e, quando associados à oferta de bens ou recursos públicos para obtenção de votos, podem configurar captação ilícita de sufrágio.

Ademais, as condenações por improbidade administrativa podem implicar a incidência das hipóteses de inelegibilidade previstas na Lei Complementar nº 64/1990. A Lei da Ficha Limpa (LC nº 135/2010) alterou a Lei de Inelegibilidades (LC nº 64/1990) para incluir hipóteses de inelegibilidade para condenados por improbidade administrativa, nos termos do art. 1º, inciso I, alínea "I". Essa previsão estabelece que candidatos condenados por ato doloso de improbidade, que resulte em lesão ao patrimônio público e enriquecimento ilícito, ficarão inelegíveis desde a condenação ou o trânsito em julgado até o transcurso do prazo de 8 anos após o cumprimento da pena<sup>333</sup>.

Nesse cenário, importa destacar que o próprio artigo 11, §2º, da Lei nº 8.429/1992 evidencia a interconexão entre a LIA e as demais legislações especiais ou outras categorias

---

<sup>333</sup> Lei Complementar 64/90: “ Art. 1º São inelegíveis: I - para qualquer cargo:[...] I) os que forem condenados à suspensão dos direitos políticos, em decisão transitada em julgado ou proferida por órgão judicial colegiado, por ato doloso de improbidade administrativa que importe lesão ao patrimônio público e enriquecimento ilícito, desde a condenação ou o trânsito em julgado até o transcurso do prazo de 8 (oito) anos após o cumprimento da pena; ([Incluído pela Lei Complementar nº 135, de 2010](#))

específicas de improbidade administrativa previstas em lei. Isso ocorre ao estabelecer que a regra do artigo 1º – a qual determina que somente será configurado ato ímprobo quando houver comprovação de que a conduta funcional do agente público visa à obtenção de vantagem ou benefício indevido para si, para terceiros ou para uma entidade – se aplica “a quaisquer atos de improbidade administrativa tipificados nesta Lei e em leis especiais e a quaisquer outros tipos especiais de improbidade administrativa instituídos por lei”<sup>334</sup>.

Ao interpretar esse dispositivo, Andre Epifanio defende que todas as exigências mais rigorosas quanto à aferição do dolo, bem como a necessidade de observância dos princípios constitucionais do direito administrativo sancionador e a incorporação dos novos institutos introduzidos pela referida legislação, como o ANPC, podem ser trasladados para as demais searas, incluindo a eleitoral<sup>335</sup>.

Outro ponto de inflexão apontado pelo autor entre a LIA e o direito eleitoral é observado no art. 17º da Resolução CNMP 306/25, que prevê que “na hipótese de ser convencionada a suspensão dos direitos políticos, o órgão de revisão ministerial, responsável pela homologação do acordo, comunicará à Justiça Eleitoral para fins de inscrição no Sistema de Informações de Óbitos e Direitos Políticos – INFODIP”. Com efeito, a efetiva aplicação das normas ali estabelecidas deve estar em sintonia com os mecanismos e procedimentos de natureza eleitoral, demonstrando que a Proposição reconhece a ampla abrangência do ANPC, no direito eleitoral, em uma leitura de interconexão entre os diferentes sub-ramos jurídicos e seus respectivos procedimentos<sup>336</sup>.

A plena adoção do ANPC na seara eleitoral poderia contribuir significativamente para a superação de antinomias já verificadas na prática. Primeiramente, poderia harmonizar os efeitos de acordos celebrados no âmbito do Direito Administrativo Sancionador e Penal, prevenindo distorções na aplicação de sanções eleitorais. Em segundo lugar, permitiria um tratamento uniforme para ilícitos eleitorais de menor gravidade, garantindo proporcionalidade nas sanções aplicadas. Por fim, viabilizaria maior segurança jurídica na relação entre as instâncias penal, administrativa e eleitoral, mitigando os efeitos colaterais da confissão no ANPP e da transação no ANPC sobre a elegibilidade dos envolvidos.

Nesse cenário, um dos descompassos observados na ausência de um acordo cível eleitoral diz respeito aos efeitos da confissão no ANPP.

---

<sup>334</sup> EPIFANIO MARTINS, Andre. ACORDO DE NÃO PERSECUÇÃO CIVIL NO ÂMBITO ELEITORAL: análise das potencialidades sob a perspectiva normativa do Conselho Nacional do Ministério Público. **Revista de Formas Consensuais de Solução de Conflitos**, Florianópolis, Brasil, v. 10, n. 2, 2025. Disponível em: <https://indexlaw.org/index.php/revistasolucoesconflitos/article/view/11061>. Acesso em: 20 mar. 2025, p. 9.

<sup>335</sup> *Ibidem*, p. 9.

<sup>336</sup> *Ibidem*, p. 10.

A autora Yasmin Brehmer aponta que a Justiça eleitoral já possui um julgado recente em que a utilização da confissão feita em acordo de não persecução penal fundamentou a condenação do réu em ação eleitoral de natureza cível<sup>337</sup>. A representação 0600559-25.2020 da zona eleitoral de Valparaíso/SP foi proposta pelo Ministério Público Eleitoral embasada pelo arcabouço probatório na confissão feita no ANPP que também tramitou na mesma zona eleitoral (autos de nº 0600557-55).

A sentença foi confirmada pelo Tribunal Regional Eleitoral de São Paulo, e, na ocasião, o Tribunal considerou a possibilidade da utilização da confissão do réu no ANPP como prova na representação, nos termos da jurisprudência do Tribunal Superior Eleitoral, que admite o uso de prova emprestada de procedimento investigatório criminal.

Nesse sentido, a autora tece uma crítica ao aproveitamento de confissão do acordo de não persecução penal como prova apta a corroborar condenações em outras esferas<sup>338</sup>. Assim, a confissão não poderia ser utilizada como meio de prova uma vez que não pode pressupor o reconhecimento expresso de culpa pelo investigado, já que figura como requisito para a celebração do acordo<sup>339</sup>. Como se observa, abre-se uma discussão sobre a repercussão da

---

<sup>337</sup> “O principal deles foi a constatação de que a utilização da confissão feita em acordo de não persecução penal para fundamentar a condenação do réu em ações eleitorais de natureza cível já é uma realidade. A hipótese foi confirmada nos autos da representação por captação ilícita de sufrágio, ajuizada com fulcro no art. 41-A da Lei das Eleições, que tramita sob o número 0600559-25.2020.6/26/0146, na 146ª Zona Eleitoral de Valparaíso/SP. A ação, interessante notar, foi proposta pelo próprio Ministério Público Eleitoral de primeira instância”. HANDAR, Yasmin Brehmer. **O acordo de não persecução penal no direito eleitoral**. 1. ed. São Paulo : Amanuense, 2023, p. 130.

<sup>338</sup> “Logo, porquanto produzida em momento pré-processual de procedimento investigatório, entende-se que a confissão feita no contexto do acordo de não persecução penal não pode simplesmente adquirir a qualidade e os contornos de prova no âmbito judicial não-criminal (inclusive por meio da menção de precedentes que dizem respeito à prova) – como parece ter ocorrido, ao menos pela terminologia utilizada, no mencionado precedente do TRE/SP”. HANDAR, Yasmin Brehmer. **O acordo de não persecução penal no direito eleitoral**. 1. ed. São Paulo: Amanuense, 2023, p. 134.

<sup>339</sup> “Importante alertar que, apesar de pressupor sua confissão, não há reconhecimento expresso de culpa pelo investigado. Há, se tanto, uma admissão implícita de culpa, de índole puramente moral, sem repercussão jurídica. A culpa, para ser efetivamente reconhecida, demanda o devido processo legal. Não sem razão, diz o §12 que ‘a celebração e o cumprimento do acordo de não persecução penal não constarão de certidão de antecedentes criminais, exceto para os fins previstos no inciso III do §2º deste artigo.’ CUNHA, Rogério Sanches. **Pacote Anticrime - Lei 13.964: comentários às alterações do CP, CPP e LEP**. Salvador: Juspodivm, 2020. p. 130 e ss. Apud HANDAR, Yasmin Brehmer. **O acordo de não persecução penal no direito eleitoral**. 1. ed. São Paulo : Amanuense, 2023.

No mesmo sentido “De outro lado, importa deixar bem assentado que a confissão obtida para a celebração do acordo de não persecução não enseja assunção de culpa, e por isso não pode implicar julgamento antecipado do caso [...]. Exatamente porque a confissão seve apenas para depuração dos elementos indiciários confirmatório da prévia opinião delict, e em razão de não produzir qualquer efeito sobre a culpabilidade do investigado, é que não se identifica nessa exigência suposta violação da presunção do estado de inocência (CF, art.5º, LVII).” SOUZA, Renee do Ó (org.). **Lei Anticrime: comentários à lei 13.964/2019**. Belo Horizonte/ São Paulo: D’Plácido, 2020, p. 129-130.

confissão para além dos limites penais e, especificamente, para fundamentar a condenação dos mesmos fatos no âmbito civil.

No presente trabalho, não se pretende discutir a constitucionalidade ou não da obrigatoriedade de confissão para a celebração do acordo de não persecução penal. Todavia, defende-se que a regulamentação de um acordo na esfera eleitoral cível encerraria qualquer discussão a respeito do compartilhamento da confissão, uma vez que possibilitaria que, durante as negociações do ANPP, caso a conduta se enquadre também como um ilícito eleitoral cível, seria possível negociar o acordo com consequências em ambas as searas por meio de um único acordo.

Outro cenário em que já se vislumbram vantagens na celebração de um único acordo é para evitar que a homologação de acordos para candidatos que poderiam ficar inelegíveis por condenações por improbidade administrativa ou em ações penais não expurgue, por completo, as consequências de caráter político-eleitoral<sup>340</sup>.

No atual cenário, a assinatura de um acordo extingue as sanções eleitorais, e acaba se tornando uma salvação para candidatos que se tornariam inelegíveis por condenações por improbidade administrativa.

Cita-se, como exemplo, o caso em que o Tribunal Superior Eleitoral decidiu manter o registro de candidatura para vice-prefeita de São Raimundo Nonato, no Piauí, nas eleições municipais de 2024, que teve sua elegibilidade assegurada após a formalização de um acordo de não persecução cível. A Corte entendeu que não subsistem, “após a homologação do ANPC e do cumprimento das obrigações compromissadas, as decisões condenatórias por ato de improbidade administrativa, de igual modo não se pode cogitar da produção de efeitos político-eleitorais, como na hipótese de causa de inelegibilidade”<sup>341</sup>.

Como se observa, os efeitos dos acordos de não persecução cível já se fazem sentir no Direito Eleitoral, impactando a análise da inelegibilidade e a condução de ações eleitorais. Por isso, torna-se imperativo que o Ministério Público Eleitoral participe da celebração desses

---

<sup>340</sup>Nesse sentido: <https://www.conjur.com.br/2024-set-05/acordo-de-nao-persecucao-vira-saida-urgente-contra-inelegibilidade-em-2024/>

<sup>341</sup> “ELEIÇÕES 2024. RECURSO ESPECIAL ELEITORAL. REQUERIMENTO DE REGISTRO DE CANDIDATURA (RRC). VICE-PREFEITA ELEITA. IMPUGNAÇÃO IMPROCEDENTE. DEFERIMENTO DO REGISTRO NAS INSTÂNCIAS ORDINÁRIAS. INELEGIBILIDADE DO ART. 1º, I, L, DA LEI COMPLEMENTAR Nº 64/1990. NÃO INCIDÊNCIA. AUSÊNCIA DE TÍTULO JUDICIAL CONDENATÓRIO COM TRÂNSITO EM JULGADO. CELEBRAÇÃO DE ACORDO DE NÃO PERSECUÇÃO CÍVEL (ANPC). HOMOLOGAÇÃO PELA AUTORIDADE JUDICIAL COMPETENTE. EVENTUAIS CRÍTICAS À VALIDADE E HIGIDEZ DESSA DECISÃO. NÃO CABIMENTO NA JUSTIÇA ELEITORAL. INTELIGÊNCIA DA SÚMULA Nº 41/TSE. NEGATIVA DE SEGUIMENTO”. BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. Respel 0600269-04.2024.6.18.0013, Rel. Min. André Mendonça, julgado em 14 out. 2024.

acordos, avaliando suas implicações na seara eleitoral para garantir que a legitimidade do pleito seja preservada.

Uma vez que o Direito Eleitoral incorpore o acordo de não persecução cível, passa a ser viável a celebração de um acordo que negociasse não apenas sanções administrativas e cíveis, mas também as implicações político-eleitorais. Dessa forma, a negociação poderia ser estruturada para prever medidas que, ao mesmo tempo em que evitem a condenação transitada em julgado, também garantam a preservação da moralidade e da probidade no processo eleitoral, protegendo devidamente o bem jurídico tutelado.

De forma semelhante ao que ocorreu anteriormente, quando havia um descompasso entre a vedação da celebração de acordo de não persecução cível e a permissão para a existência do acordo de não persecução penal, do acordo de leniência e do acordo de colaboração premiada, atualmente, esse mesmo descompasso se manifesta de forma semelhante no âmbito eleitoral<sup>342</sup>.

Muitos investigados temiam celebrar acordos de não persecução penal devido ao receio de serem responsabilizados no âmbito da improbidade administrativa pelos mesmos fatos. Hoje, essa preocupação persiste no contexto eleitoral. A celebração de acordos na esfera penal, como o ANPP, já tem impacto no Direito Eleitoral, pois as confissões realizadas nesse contexto podem ser usadas como fundamento para ações eleitorais cíveis baseadas nos mesmos fatos. Da mesma forma, o ANPC, no âmbito do Direito Administrativo Sancionador, também influencia a esfera eleitoral, pois a formalização desse acordo pode impedir a produção de efeitos políticos-eleitorais adversos quando as condutas configuram ilícitos eleitorais.

Essa situação destaca a necessidade de harmonização entre as diferentes esferas jurídicas para evitar que os acordos sejam vistos como mecanismos para driblar sanções essenciais à proteção da moralidade e da legitimidade do processo eleitoral.

Nesse sentido, Igor Pereira Pinheiro e Mauro Messias defendem que a introdução do acordo de não persecução cível significou uma mudança positiva na justiça consensual para facilitar o fenômeno da aglutinação de acordos e concretizou, definitivamente, o princípio da consensualidade punitiva no Direito Brasileiro. Desse modo, seria possível que um único

---

<sup>342</sup> “Essa contradição legislativa fica muito clara quando percebemos que diversos ilícitos eleitorais que configuram, ao mesmo tempo, atos de improbidade administrativa (como é o caso, por exemplo, das condutas vedadas aos agentes públicos em ano eleitoral, de alguns atos que representam abuso de poder político, etc) podem ensejar a celebração de acordos de não persecução cível perante a Justiça Comum, muito embora na Justiça Eleitoral persista a dúvida quanto ao cabimento, diante da omissão legislativa e da vedação inconstitucional ao uso de procedimentos da lei da ação civil pública nos feitos eleitorais, como diz o artigo 105-A da Lei nº 9.504/97”. PINHEIRO, Igor; MESIAS, Mauro. **Acordos de não persecução penal e cível**. Imprensa: Leme, SP, Mizuno, 2021, p. 227

instrumento estabelecesse condições pactuadas de acordos tanto na área criminal quanto na seara cível e no âmbito administrativo<sup>343</sup>.

Ademais, o autor defende a plena admissibilidade dos acordos na esfera eleitoral, o que culmina com a adoção de um modelo de acordo único que integre as esferas penal, administrativa e eleitoral. Um modelo único de acordo pode contribuir para uma resposta mais coerente e eficaz às infrações, desde que regulamentado com cuidado, para respeitar os princípios constitucionais e a integridade do processo eleitoral.

Igor Pereira Pinheiro defende que a celebração de acordos no âmbito da Justiça Eleitoral encontraria limitações em determinadas situações, em razão da gravidade dos ilícitos ou das consequências eleitorais envolvidas.

O acordo não seria admitido, portanto, nestas hipóteses: (i) ação de Investigação Judicial Eleitoral (AIJE) com participação direta dos candidatos nos abusos denunciados, considerando as sanções severas àqueles que pratiquem condutas abusivas capazes de comprometer a legitimidade do pleito; (ii) ações eleitorais contra detentores de cargo na administração pública direta, indireta ou fundacional; (iii) ações eleitorais cíveis que envolvam ilícitos de maior gravidade, como corrupção eleitoral, captação ilícita de sufrágio, doação, captação ou gastos irregulares de recursos de campanha, bem como condutas vedadas a agentes públicos durante o período eleitoral e (iv) casos de impedimentos subjetivos, tais como a reincidência na prática de ilícitos eleitorais, a reiteração de condutas infracionais, elementos que indicariam um padrão de comportamento incompatível com a adoção da via consensual<sup>344</sup>.

Dessa forma, observa-se que o referido autor exclui a aplicação do ANPC nas hipóteses eleitorais que considerou “graves”. Ainda que essa seleção decorra de um recorte pessoal, as restrições elencadas, em sua maioria, mostram-se razoáveis. Essas restrições visam a resguardar a higidez do processo eleitoral e a garantir que o mecanismo de acordo não seja utilizado para mitigar a responsabilidade em situações que comprometem diretamente a normalidade e a legitimidade das eleições.

De fato, não se vislumbra, a princípio, a possibilidade de abranger ilícitos que afetam diretamente a igualdade de chances e a legitimidade do pleito como objeto de acordo, uma vez que exigem repressão judicial firme. Ademais, a utilização do acordo único que englobe o acordo de não persecução cível também para ilícitos eleitorais deve ser, ainda,

---

<sup>343</sup> PEREIRA, Igor Pereira; MESSIAS, Mauro. **Acordos de não persecução penal e cível**. Leme, SP: Mizuno, 2021, p. 66.

<sup>344</sup> *Ibidem*, p. 235-236.

compatibilizada com a Lei Complementar nº 64/90, especialmente no que se refere às causas de inelegibilidade. O principal desafio consiste em evitar que o acordo se torne um mecanismo para driblar sanções eleitorais essenciais à proteção da moralidade e da legitimidade do pleito.

No entanto, causa especial atenção a inclusão das condutas vedadas aos agentes públicos em campanhas eleitorais no rol de vedações à celebração do ANPC. Considerando a previsão expressa do § 7º do art. 73 da Lei das Eleições, que equipara tais condutas a atos de improbidade administrativa, este estudo sustenta que a celebração do acordo deve ser admitida nesses casos. Esse entendimento se fundamenta não apenas no princípio da independência entre as instâncias sancionatórias, mas também na necessidade de assegurar coerência na aplicação dos mecanismos de negociação tanto na esfera eleitoral quanto no âmbito do Direito Administrativo Sancionador, premissa central da defesa aqui apresentada.

Inicialmente, é fundamental reconhecer que, por se tratar de um instituto criado por lei ordinária, a celebração de acordo não pode afastar a inelegibilidade decorrente de uma sentença condenatória, uma vez que a Constituição Federal (art. 14, § 9º) exige lei complementar tanto para instituir quanto para excluir hipóteses de inelegibilidade.

Nesse sentido, o Ministério Público, ao formalizar tais acordos, não poderia inovar no ordenamento jurídico ao estabelecer, de forma negocial, uma sanção de inelegibilidade para situações não previstas expressamente na Constituição ou em lei complementar. A imposição de restrições políticas por meio de um acordo extrapolaria os limites normativos e comprometeria a segurança jurídica, exigindo que eventuais efeitos eleitorais decorrentes dessas composições estejam sempre alinhados ao arcabouço legal vigente.

Todavia, é possível cogitar a inclusão, nesses acordos, de cláusulas que prevejam a suspensão de direitos políticos, desde que compatíveis com o arcabouço normativo vigente. Tal medida encontra paralelo no acordo de não persecução cível e no acordo de não persecução penal, em que o agente, ao admitir a prática do ato ilícito e firmar o compromisso sob a orientação de defesa técnica, aceita a imposição de sanções que restringem temporariamente o exercício de determinados direitos fundamentais.

Importante destacar que essa restrição não se confunde com renúncia a direitos políticos, mas, sim, com uma consequência pactuada no âmbito de um ajuste formal, com observância dos princípios da proporcionalidade e razoabilidade. Essa possibilidade permitiria conferir maior efetividade ao acordo, ao passo que evitaria distorções interpretativas sobre seus efeitos eleitorais, assegurando maior segurança jurídica na sua aplicação.

É essencial, ainda, a participação do Ministério Público Eleitoral e da Justiça Eleitoral na homologação de acordos que possam impactar a elegibilidade dos candidatos. Dessa forma, o modelo de acordo deve garantir que penas cíveis-administrativas sejam negociadas, mas sem comprometer a regularidade e a transparência do processo eleitoral.

Ademais, as cláusulas do acordo poderiam prever, entre outras, o reconhecimento do ilícito eleitoral e da necessidade de reparação, o compromisso de cessação da conduta ilícita e medidas preventivas, o pagamento de multa eleitoral ou ressarcimento ao erário, se aplicáveis, sanções alternativas à inelegibilidade e a possibilidade de retratação pública ou esclarecimento aos eleitores.

Nesse sentido, seria possível resolver de maneira consensual, por exemplo, os ilícitos de condutas vedadas a agentes públicos (art. 73 da Lei nº 9.504/97), desde que a infração seja de menor potencial ofensivo e passível de compensação, de uso indevido de recursos públicos em campanhas, desde que não configure abuso de poder econômico ou político, para irregularidades em prestação de contas, quando houver erro formal ou omissões sanáveis, sem intenção dolosa, em casos de propaganda eleitoral irregular e de uso indevido de meios de comunicação, se não configurar manipulação dolosa para desequilibrar a eleição.

Esse modelo poderia ser aplicado especialmente em situações em que o ilícito eleitoral também configura ato de improbidade administrativa, permitindo que a negociação abranja tanto a esfera cível-administrativa quanto as consequências eleitorais da conduta. Assim, ao invés de se firmarem múltiplos acordos com enfoques distintos, um único instrumento normativo poderia ser elaborado com a participação conjunta do Ministério Público Eleitoral, da Justiça Eleitoral e dos órgãos competentes para a fiscalização e celebração dos acordos. Essa abordagem contribuiria para uma resposta mais ágil e proporcional às infrações, sem comprometer a integridade do processo eleitoral e a moralidade pública.

No contexto de interconexão entre Direito Penal, Direito Eleitoral e Direito Administrativo, a celebração de um acordo unificado surge como a solução mais eficaz para harmonizar as diversas instâncias sancionatórias e minimizar eventuais antinomias. Tal modelo garantiria maior previsibilidade e segurança jurídica, promovendo uma tutela mais eficiente dos bens jurídicos protegidos. A adoção desse instrumento, contudo, deve ser cuidadosamente regulamentada para preservar os princípios da moralidade e da legalidade, assegurando que apenas ilícitos compatíveis com a consensualidade sejam abrangidos, sem comprometer a integridade do processo eleitoral.

Diante dessas premissas, algumas reflexões devem ser propostas no presente tópico. A primeira delas consiste no reconhecimento de que a lógica da consensualidade é uma

decorrência natural do atual estágio do Estado Democrático de Direito, sendo plenamente compatível com o princípio do interesse público, não havendo óbice para a sua transposição ao Direito Eleitoral. A segunda reside na necessidade de aplicação supletiva e subsidiária das disposições do Código de Processo Civil, como combustível de melhoria e sistematização, o que impõe a superação da Resolução/TSE nº 23.478/2016 na parte em que veda a autocomposição e os negócios jurídicos processuais na Justiça Eleitoral.

A terceira reflexão decorre da evolução jurisprudencial do próprio Tribunal Superior Eleitoral (TSE), que, não obstante as restrições previstas na mencionada resolução, já demonstrou sua disposição em acolher mecanismos consensuais, ao admitir a homologação de negócios jurídicos processuais em processos de prestação de contas e em casos de propaganda eleitoral, bem como ao incorporar o acordo de não persecução penal (ANPP) na esfera eleitoral. Esse movimento revela a inclinação da Corte para a adaptação da Justiça Eleitoral às diretrizes contemporâneas da consensualidade.

Por fim, a quarta reflexão impõe-se a partir do reconhecimento de que alguns atos de improbidade administrativa possuem sanções eleitorais específicas, bem como que determinadas condutas vedadas pela legislação eleitoral também configuram atos de improbidade administrativa, o que reforça a viabilidade da celebração do ANPC nessas hipóteses. Desse modo, impõe-se uma leitura sistemática do ordenamento jurídico, de modo a assegurar coerência e racionalidade na aplicação dos instrumentos de negociação, em consonância com os princípios que regem o regime sancionador brasileiro.

No presente trabalho, importante salientar, não se está a defender a chancela obrigatória de acordos para circunstâncias absolutamente graves e violadoras das normas eleitorais, mas, tão somente a necessidade de acolhimento das regras consensuais para circunstâncias concretas que assim o permitam. Isso porque, apesar das disposições previstas na Resolução/TSE nº 23.478/2016, o TSE já demonstrou a capacidade de evolução de sua jurisprudência e a necessidade de uma leitura sistemática do ordenamento, no sentido da concretização do princípio da consensualidade.

A introdução do ANPC no ordenamento jurídico, como demonstrado, representa uma importante ferramenta para a modernização e racionalização do sistema de justiça consensual. No âmbito eleitoral, sua utilização ainda requer maior debate e regulamentação, mas seu potencial de contribuir para a preservação da legitimidade das eleições e do interesse público é inegável. Com a devida cautela e transparência, o ANPC pode se tornar uma solução eficaz para se pensar em um acordo único para a seara eleitoral, capaz de lidar com desafios práticos e jurídicos próprios do Direito Eleitoral.



## CONCLUSÃO

A possibilidade de celebração de acordos no âmbito eleitoral deve ser analisada sob a ótica da evolução da consensualidade no Direito Público. Como já delineado, a indisponibilidade dos bens jurídicos tutelados não impede, por si só, a adoção de mecanismos consensuais. O Direito Penal e o Direito Administrativo Sancionador já incorporaram essa lógica, o que demonstra a viabilidade de sua aplicação no Direito Eleitoral.

A adoção plena da consensualidade no Direito Eleitoral está alinhada ao processo de constitucionalização dessa seara jurídica. A ampliação dos instrumentos negociais reflete o avanço da jurisdição constitucional sobre o Direito Eleitoral, promovendo maior eficiência na tutela dos bens jurídicos protegidos. A consensualidade, quando adequadamente regulamentada, fortalece a efetividade da resposta estatal, permitindo que os órgãos de fiscalização e controle direcionem seus esforços para as situações de maior gravidade, em vez de se sobrecarregarem com litígios passíveis de solução negociada.

A presente dissertação analisou a evolução da consensualidade no ordenamento jurídico, demonstrando que o princípio do acesso à justiça não se restringe à atuação jurisdicional clássica, mas também contempla soluções negociadas que promovam a pacificação social e a efetividade dos direitos. No contexto eleitoral, embora haja resistência à adoção de acordos, verifica-se que os institutos consensuais já possuem expressiva aceitação no Direito Penal e Administrativo, também voltados à tutela de bens jurídicos indisponíveis.

Neste cenário, o primeiro capítulo desta dissertação aborda a evolução do conceito de acesso à justiça, a fim de demonstrar que a noção de acesso à justiça evoluiu para englobar soluções consensuais de resolução de conflitos, que podem ser mais eficientes e fornecer uma verdadeira justiça aos litigantes, em vez de só depender do Judiciário. Passou-se a compreender que o princípio do acesso à justiça pode ser melhor concretizado quando se abrangem diversos meios de solução de conflito, a fim de alcançar a pacificação social entre as partes. Essa pacificação, muitas vezes, pode ser melhor obtida por meio de uma deliberação horizontal, fundada na autonomia de vontade das partes, que gere acordos justos.

O segundo tópico trata da preferência pela solução consensual no Código de Processo Civil de 2015, ressaltando seu viés constitucional. Essa escolha normativa reflete uma transformação na forma como o ordenamento jurídico brasileiro passou a encarar o acesso à justiça, deixando de concebê-lo exclusivamente como o direito de provocar a jurisdição

estatal para a solução de conflitos e passando a compreendê-lo sob uma ótica mais ampla e efetiva, que abarca a busca por métodos alternativos de solução de controvérsias.

O CPC de 2015 surgiu como uma resposta à crise do modelo processualista anterior, caracterizado pelo excesso de formalismo e pela litigiosidade desenfreada. A nova legislação incorporou valores constitucionais fundamentais, como a razoável duração do processo (art. 5º, LXXVIII, da CF/88) e a eficiência na administração da justiça, incentivando meios que possibilitam a resolução célere e equitativa dos litígios.

Com efeito, o Código estabeleceu um sistema de incentivos à consensualidade, inserindo dispositivos que reforçam o papel da autocomposição no Processo Civil. Desde o início do procedimento, os juízes passaram a ter o dever de estimular a resolução consensual dos conflitos (art. 3º, §§ 2º e 3º), e a audiência de conciliação ou mediação tornou-se regra antes da fase contenciosa do processo (art. 334). Além disso, o CPC consolidou a ideia de que as partes possuem maior autonomia para construir soluções ajustadas à sua realidade, permitindo a celebração de negócios jurídicos processuais atípicos (art. 190), o que evidencia o reforço da autorregulação dentro da sistemática processual.

O capítulo seguinte analisa a evolução da consensualidade no Direito Penal. Tal movimento se deu com a releitura do princípio da obrigatoriedade da ação penal, que historicamente impôs ao Ministério Público o dever de oferecer denúncia sempre que estivessem presentes indícios suficientes de autoria e materialidade. A flexibilização desse princípio, por meio da introdução de mecanismos consensuais, reflete uma adequação do sistema penal à realidade contemporânea, reconhecendo que nem todas as infrações demandam uma resposta punitiva tradicional.

Assim, diante das transformações sociais e da necessidade de um sistema de justiça mais eficiente e humanizado, passou-se a reconhecer que a resposta estatal ao crime não deve se limitar à imposição de penas, mas, sim, buscar alternativas que promovam a reparação do dano e a pacificação social.

O primeiro grande avanço nesse sentido foi a criação dos Juizados Especiais Criminais, pela Lei nº 9.099/1995, que instituiu a transação penal e a suspensão condicional do processo como formas de resolução consensual de infrações de menor potencial ofensivo. Essas medidas foram fundamentais para inaugurar uma nova perspectiva no Processo Penal, permitindo que determinados conflitos fossem solucionados sem a necessidade de uma sentença condenatória.

Posteriormente, com a edição da Lei nº 13.964/2019, o acordo de não persecução penal (ANPP) consolidou a tendência de ampliação dos instrumentos consensuais no Direito

Penal. Essa inovação permitiu que o Ministério Público, diante do preenchimento de requisitos objetivos, pudesse negociar a não propositura da ação penal em troca do cumprimento de determinadas condições pelo investigado. Trata-se de um avanço significativo, pois demonstra que o ordenamento jurídico passou a reconhecer que, mesmo diante de bens jurídicos altamente relevantes, a introdução de formas consensuais de resolução de conflitos pode ser um meio para a promoção da justiça e da reparação dos danos causados à coletividade.

Portanto, a evolução da consensualidade no Direito Penal evidencia que a persecução penal deixou de ser encarada como uma obrigação inafastável e passou a ser compreendida dentro de um contexto mais amplo, no qual a eficiência e a justiça material são valores igualmente fundamentais. A flexibilização do princípio da obrigatoriedade da ação penal e a ampliação dos instrumentos consensuais demonstram que o Direito Penal, ainda que resguarde bens jurídicos essenciais, pode se modernizar e se tornar mais eficiente sem comprometer a tutela dos interesses coletivos.

No âmbito do Direito Administrativo, a incorporação da consensualidade ocorreu após a sua compatibilização com o princípio da indisponibilidade do interesse público. A supremacia do interesse público sobre o interesse privado é considerada um princípio estruturante do Direito Administrativo, possibilitando a prerrogativa da Administração Pública de impor restrições aos administrados para a realização de finalidades coletivas. Tradicionalmente, essa supremacia foi interpretada de maneira rígida, pautada na indisponibilidade do interesse público, o que gerou uma cultura de desconfiança em relação a soluções consensuais no Direito Administrativo.

Com a evolução do Estado e das demandas sociais, tornou-se evidente que a indisponibilidade do interesse público não pode ser compreendida como um conceito absoluto e imutável, mas, sim, como um princípio que deve ser compatibilizado com outros valores constitucionais, como a eficiência administrativa, a proporcionalidade e a consensualidade. Nesse contexto, a Administração Pública passou a adotar uma postura mais dialógica, reconhecendo que a negociação e a cooperação com os particulares podem ser meios mais eficazes para alcançar os objetivos públicos.

Um marco importante desse processo foi a introdução de mecanismos de negociação e acordo em diversas áreas do Direito Administrativo. Exemplos disso incluem a possibilidade de celebração de Termos de Ajustamento de Conduta (TACs) nos campos ambiental e consumerista, os acordos de leniência na esfera anticorrupção e os contratos administrativos mais flexíveis, que permitem a adaptação das obrigações das partes conforme as

circunstâncias. Essa nova postura reflete um modelo de gestão pública mais pragmático e eficiente, alinhado às demandas contemporâneas de governança.

A evolução do entendimento sobre a consensualidade também impactou diretamente o Direito Administrativo Sancionador, especialmente com as recentes modificações na Lei de Improbidade Administrativa (Lei nº 8.429/1992) e a consolidação do acordo de não persecução cível (ANPC).

A reforma da Lei de Improbidade Administrativa, promovida pela Lei nº 14.230/2021, trouxe mudanças significativas nesse cenário, permitindo, entre outras inovações, a celebração de acordos em casos de improbidade. Essa alteração reflete a consolidação da consensualidade no Direito Administrativo Sancionador, reconhecendo que a negociação pode ser um instrumento legítimo para a tutela do interesse público, desde que observados critérios objetivos que garantam a efetividade das sanções e a reparação dos danos.

Conforme analisado, a evolução da consensualidade no Direito Público demonstra que a indisponibilidade dos bens jurídicos tutelados não impede, por si só, a adoção de mecanismos consensuais. O Direito Penal e o Direito Administrativo Sancionador já incorporaram essa lógica, o que demonstra a viabilidade de sua aplicação no Direito Eleitoral.

O Direito Eleitoral ainda possui um avanço tímido na adoção da consensualidade, em grande parte devido à visão tradicionalmente rígida de que os bens jurídicos protegidos por esse ramo são absolutamente indisponíveis. Esse entendimento foi reforçado pela Resolução TSE nº 23.478/2016, a qual dispõe expressamente que determinados artigos do Código de Processo Civil, que incentivam a conciliação e a mediação, não são aplicáveis ao sistema processual eleitoral, sob o argumento de que tal sistema resguarda a soberania popular e lida com bens públicos indisponíveis.

Apesar das restrições formais impostas pelo TSE, o próprio ordenamento jurídico já prevê e aplica mecanismos consensuais no Direito Eleitoral, o que demonstra uma incoerência na vedação genérica da negociação nesse âmbito. Nesse sentido, o ANPP tem sido amplamente aceito e aplicado, inclusive em crimes eleitorais. Isso significa que, mesmo em situações que envolvem condutas ilícitas potencialmente mais graves, a justiça penal reconhece a possibilidade de soluções negociadas como instrumento de racionalização e eficiência processual. Da mesma forma, o ANPC possui impactos diretos no Direito Eleitoral, pois muitas das condutas sancionadas na esfera cível também têm repercussões eleitorais.

Diante disso, a resistência à negociação no Direito Eleitoral parece carecer de justificativa sólida. Se o ordenamento já admite soluções negociadas em áreas que também lidam com bens jurídicos de alta relevância para a coletividade, como o Direito Penal e o

Direito Administrativo Sancionador, não há motivo lógico para impedir sua aplicação no Direito Eleitoral, desde que sejam estabelecidos critérios objetivos para sua utilização.

A possibilidade de celebração de um acordo único, que contemple não apenas aspectos penais e cíveis, mas também as repercussões eleitorais dos ilícitos cometidos, surge como uma alternativa racional e eficiente para o tratamento integrado dessas infrações. No atual cenário normativo, os ilícitos eleitorais frequentemente geram reflexos simultâneos em diferentes esferas do Direito, exigindo a atuação coordenada de órgãos judiciais e administrativos distintos. Essa fragmentação pode levar a contradições decisórias, insegurança jurídica e sobrecarga do sistema judicial, o que reforça a necessidade de um modelo de negociação que contemple todas essas dimensões em um único instrumento.

A experiência do acordo de não persecução penal e o acordo de não persecução cível demonstram que a consensualidade pode ser uma ferramenta eficaz para garantir a responsabilização dos envolvidos sem a necessidade de processos longos e onerosos. No entanto, quando o ilícito praticado possui repercussões eleitorais, esses instrumentos podem se revelar insuficientes para abranger a totalidade dos efeitos da conduta, especialmente no que se refere à inelegibilidade e à moralidade do pleito.

A proposta de um modelo de acordo que abranja todas as dimensões do ilícito eleitoral permitiria uma solução mais coerente e integrada, a fim de evitar decisões conflitantes e garantir uma maior segurança jurídica às partes acordantes. Esse modelo negocial poderia incluir compromissos específicos na esfera eleitoral, tais como renúncia voluntária por um período determinado à elegibilidade, compromisso de reparação eleitoral, como a renúncia voluntária à elegibilidade por um período determinado, a obrigação de reparação eleitoral por meio da realização de campanhas educativas sobre democracia e transparência, bem como a imposição de multa direcionada ao Fundo Partidário, garantindo um impacto financeiro efetivo e desestimulando novas infrações. Dessa forma, o acordo não apenas aceleraria a resolução dos litígios, mas também contribuiria para a integridade do sistema eleitoral e o aperfeiçoamento das instituições democráticas.

A constituição de um modelo de acordo unificado encontra respaldo nos princípios da eficiência e da segurança jurídica. A constitucionalização do processo eleitoral exige soluções que garantam a efetividade da jurisdição, evitando a perpetuação de litígios e permitindo uma resposta célere e proporcional ao ilícito cometido. Ademais, a realização de acordos na seara eleitoral é uma evolução natural da consensualidade no ordenamento jurídico brasileiro. Esse modelo não apenas garantiria maior eficiência e coerência na aplicação das sanções, como também reforçaria a previsibilidade e a segurança jurídica dos envolvidos.

Desde que estruturado com rigor e transparência, um acordo dessa natureza poderia fortalecer a legitimidade da Justiça Eleitoral, a fim de que os esforços do sistema de fiscalização e controle fossem direcionados para ilícitos de maior gravidade, ao mesmo tempo em que se assegura a reparação adequada dos danos causados à normalidade do pleito.

Com efeito, a modernização do Direito Eleitoral passa pelo reconhecimento da consensualidade como um instrumento legítimo de tutela da moralidade e da integridade do processo democrático.

## **REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS**

AIRES, Murilo Thomas; FERNANDES, Fernando Andrade. **A colaboração premiada como instrumento de política criminal: a tensão em relação às garantias fundamentais do réu colaborador**. Revista Brasileira de Direito Processual Penal, vol. 3, 2017.

ALFONSO, Luciano Parejo. **Los Actos Administrativos Consensuales en el Derecho Español**. Revista de Direito Constitucional & Administrativo, Belo Horizonte: Fórum, n. 13, jul./set. 2003.

ALMEIDA, Gregório Assagra de. **Direito material coletivo: superação da summa divisio direito público e direito privado por uma nova summa divisio constitucionalizada**. Belo Horizonte: Del Rey, 2008.

ARANTES, R. B. **Ministério Público na fronteira entre a Justiça e a Política**. Justitia, v. 197, p. 325-335, 2007.

ARAS, Vladimir. **Acordos penais no Brasil: uma análise à luz do direito comparado**. In: CUNHA, Rogério Sanches; BARROS, Francisco Dirceu Barros; SOUZA, Renee do Ó; CABRAL, Rodrigo Leite Ferreira (org.): Acordo de não persecução penal. Salvador: Juspodivm, 2018.

ARAÚJO, Edmir Netto de. **Curso de Direito Administrativo**. 3ª ed. São Paulo, Saraiva, 2007.

ARAÚJO, Juliana Moyzés Nepomuceno. **Acordo de não persecução penal: instrumento de concretização do processo penal resolutivo e eficiente**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2022.

ARAÚJO, Victor Hugo Andrade. **Gênese do pacote anticrime: abordagem formal e material da Lei nº 13.964/2019**. Revista Jurídica da Seção Judiciária de Pernambuco, Recife, n. 15, p. 405-437, 2023.

ARLÉ, Danielle de Guimarães Germano. **Mediação, negociação e práticas restaurativas no Ministério Público**. 2. ed. Belo Horizonte: Editora D'Plácido, 2017.

ÁVILA, Humberto. **Repensando o “princípio da supremacia do interesse público sobre o particular”**. Revista Diálogo Jurídico, Salvador, v. 1, n. 7, p. 3, out. 2011.

BADARÓ, Gustavo Henrique Righi Ivahy. **Processo Penal**. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2022.

BANDEIRA, Maria Paula Pessoa Lopes; SANTOS, Maria Stephany dos. **A inaplicabilidade das cláusulas negociais no âmbito do processo eleitoral**. In: TAVARES, André Ramos; AGRA, Walber de Moura; PEREIRA, Luiz Fernando (org.). O direito eleitoral e o novo Código de Processo Civil. Belo Horizonte: Fórum, 2016.

BAPTISTA, Patrícia. **Transformações do Direito Administrativo**. Imprensa: Rio de Janeiro, Lumen Juris, 2018.

BARROS, Francisco Dirceu. ROMANIUC, Jefson. **Acordo de não persecução penal: teoria e prática**. Leme, JH Mizuno, 2019.

BARROS, Francisco Dirceu; PAES, Janiere Portela Leite. **Direito criminal eleitoral: direito processual**. 2. ed. Curitiba: Juruá, 2020.

BATISTA, Weber Martins; FUX, Luiz. **Juizados Especiais Cíveis e Criminais e Suspensão Condicional do Processo Penal**. Rio de Janeiro: Forense, 1998.

BEDAQUE, José Roberto dos Santos. **Tutela cautelar e tutela antecipada: tutelas sumárias e de urgência**: tentativa de sistematização. São Paulo: Malheiros, Ed. 2009.

BEM, Leonardo Schmitt de. **Os requisitos do acordo de não persecução penal**. In: BEM, Leonardo Schmitt de; MARTINELLI, João Paulo. Orgs. **Acordo de não persecução penal**. 3ª ed. Belo Horizonte, São Paulo: D'Plácido, 2022.

BERTONCINI, Mateus Eduardo Siqueira Nunes. **O microsistema de proteção da probidade administrativa, Constituição e gestão pública**. Fórum de Contratação e Gestão Pública. Belo Horizonte, v. 12, n. 133, jan. 2013. Disponível em: <https://dspace.almg.gov.br/handle/11037/4490>. Acesso em: 14 fev. 2013.

BINENBOJM, Gustavo. **A consensualidade administrativa como técnica juridicamente adequada de gestão eficiente de interesses sociais**. Revista Eletrônica da Procuradoria Geral do Estado do Rio de Janeiro (PGE RJ), Rio de Janeiro, v. 3 n. 3, set./dez.2020.

BINENBOJM, Gustavo. **Poder de polícia, ordenação, regulação: transformações políticas-jurídicas, econômicas e institucionais do direito administrativo ordenador**. 3ª ed. Belo Horizonte: Fórum, 2021.

BITENCOURT NETO, Eurico. Transformações do Estado e a Administração Pública no Século XXI. **Revista de Investigações Constitucionais**, Curitiba, v. 4, n. 1, p. 207-225, jan./abr. 2017.

BRANDÃO, Marcella Araújo da Nova. **A consensualidade e a administração pública em juízo**. Dissertação (mestrado) — Mestrado Profissional em Poder Judiciário, Fundação Getúlio Vargas, Rio de Janeiro, 2009.

BRASIL, Conselho Nacional de Procuradores-Gerais dos Ministérios Públicos dos Estados e da União (CNPGE); Grupo Nacional de Coordenadores de Centro de Apoio Criminal (GNCCRIM). **ENUNCIADOS INTERPRETATIVOS DA LEI ANTICRIME (Lei nº 13.964/2019)**.

BRASIL, Superior Tribunal de Justiça. HC 657.165/RJ. Relator: Min. Rogério Schietti Cruz. Julgamento: 9 ago. 2022.

BRASIL, TJSP, RESE 0000781-42.2021.8.26.0695, Rel. Marcos Alexandre Coelho Zilli, 16ª Câmara de Direito Criminal, julgado em 26 nov. 2021.

BRASIL, Tribunal Superior Eleitoral. Recurso Ordinário nº 466997, Relator Min. Gilmar Mendes, Brasília, DF, 03 de outubro de 2016.

BRASIL. Presidência da República. Decreto-Lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940. Código Penal. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 31 dez. 1940. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto-lei/del2848compilado.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del2848compilado.htm). Acesso em: 31 mar. 2024.

BRASIL. Conselho Nacional de Educação. Parecer nº 635, de 9 de maio de 2018. Câmara de Educação Superior. Homologado pela Portaria nº 1.351/2018, do Ministério da Educação. Diário Oficial da União, Brasília, 10 jul. 2018. Seção 1, p. 23.

BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. Resolução nº 125, de 29 de novembro de 2010. Institui a política judiciária de tratamento adequado dos conflitos de interesses no âmbito do Poder Judiciário. Diário Oficial da União, Brasília, 30 nov. 2010. Seção 1, p. 46.

BRASIL. CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO (CNMP). Resolução nº 181, de 22 de novembro de 2017. Dispõe sobre as diretrizes para a atuação do Ministério Público nos juizados especiais criminais. Diário Oficial da União, Brasília, 24 nov. 2017.

BRASIL. Conselho Nacional do Ministério Público. Recomendação nº 54, de 13 de dezembro de 2017. Diário Oficial da União, Brasília, 15 dez. 2017.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 5 out. 1988.

BRASIL. Decreto nº 678, de 6 de novembro de 1992. Promulga a Convenção Americana sobre Direitos Humanos (Pacto de San José da Costa Rica). *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 9 nov. 1992. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/d0678.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/d0678.htm). Acesso em: 21.fev.2025.

BRASIL. Emenda Constitucional nº 19, de 4 de junho de 1998. Altera disposições da Constituição da República, entre elas sobre a organização da Administração Pública. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 5 jun. 1998.

BRASIL. Emenda Constitucional nº 22, de 18 de março de 1999. Acrescenta parágrafo único ao art. 98 da Constituição Federal, dispondo sobre a criação de Juizados Especiais no âmbito da Justiça Federal. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, 19 mar. 1999.

BRASIL. Lei Complementar nº 135, de 4 de junho de 2010. Altera a Lei Complementares nº 64, de 18 de maio de 1990. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, 7 jun. 2010.

BRASIL. Lei Complementar nº 75, de 20 de maio de 1993. Estabelece a organização, as atribuições e o estatuto do Ministério Público da União, e dá outras providências. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 21 mai. 1993. e BRASIL. Lei nº 8.625, de 12 de fevereiro de 1993.

BRASIL. Lei nº 10.259, de 12 de julho de 2001. Institui os Juizados Especiais Cíveis e Criminais da Justiça Federal. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 13 jul. 2001.

BRASIL. Lei nº 12.529, de 30 de novembro de 2011. Altera a Lei nº 8.884, de 11 de junho de 1994, para reestruturar o Sistema Brasileiro de Defesa da Concorrência e promover a defesa da ordem econômica. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 30 nov. 2011.

BRASIL. Lei nº 12.846, de 1º de agosto de 2013. Dispõe sobre a responsabilidade administrativa e civil de pessoas jurídicas pela prática de atos contra a administração pública, nacional ou estrangeira. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 1º ago. 2013.

BRASIL. Lei nº 13.105, de 16 de março de 2015. Código de Processo Civil. Diário Oficial da União, Brasília, 17 mar. 2015. Seção 1, p. 1.

BRASIL. Lei nº 13.964, de 24 de dezembro de 2019. Institui a parte geral da política criminal e altera a Lei nº 9.099, de 26 de setembro de 1995, o Código de Processo Penal, a Lei de Execução Penal, e outras disposições. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 24 dez. 2019.

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 a responsabilização de agentes públicos por atos de improbidade administrativa. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 25 out. 2021.

BRASIL. Lei nº 8.072, de 25 de julho de 1990. Dispõe sobre os crimes hediondos, nos termos do art. 5º, inciso XLIII, da Constituição Federal. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 26 jul. 1990.

BRASIL. Lei nº 8.197, de 4 de junho de 1991. Dispõe sobre a Advocacia-Geral da União e dá outras providências. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 5 jun. 1991.

BRASIL. Lei nº 9.099, de 26 de setembro de 1995. Dispõe sobre os Juizados Especiais Cíveis e Criminais e dá outras providências. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, 27 set. 1995.

BRASIL. Lei nº 9.457, de 5 de maio de 1997. Dispõe sobre os critérios para a concessão de benefícios da seguridade social. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 5 maio 1997.

BRASIL. Lei nº 9.469, de 10 de julho de 1997. Dispõe sobre a Advocacia-Geral da União, e dá outras providências. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 11 jul. 1997.

BRASIL. Lei nº 9.807, de 13 de julho de 1999. Estabelece normas para a organização e manutenção de programas especiais de proteção a vítimas e a testemunhas ameaçadas. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 14 jul. 1999.

BRASIL. Medida Provisória nº 449, de 3 de dezembro de 2008. Altera dispositivos da Lei nº 10.522, de 19 de julho de 2002, e da Lei nº 11.051, de 29 de dezembro de 2004, e estabelece outras providências.

BRASIL. Projeto de Lei nº 3.673, de 2021. Altera o art. 28-A do Decreto-Lei nº 3.689, de 3 de outubro de 1941 (Código de Processo Penal), para aperfeiçoar o instituto do acordo de não persecução penal. 2021.

BRASIL. Projeto de Lei nº 882, de 2019. Altera a Lei nº 9.099, de 26 de setembro de 1995, o Código de Processo Penal, a Lei de Execução Penal, entre outras disposições. Apresentado na Câmara dos Deputados, em 2019.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça, 1ª turma, EAREsp 102.58/RS, rel. Ministro Gurgel de Faria e Acordo no AREsp 1314581/SP, julgado em 01 mar. 2021.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. 5ª Turma. AgRg no REsp 2.016.905-SP, Rel. Min. Messod Azulay Neto. Julgado em 7 de mar. 2023.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Súmula nº 337: “É cabível a suspensão condicional do processo na desclassificação do crime e na procedência parcial da pretensão punitiva”.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. 1ª turma. RE 253885, Rel. Min. Ellen Gracie, julgado em 04 jun. 2002.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade 6298 MC/DF. Relator: Min. Luiz Fux. Julgado em 6 nov. 2019.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ag.Reg. no RE 1.426.295, Rel. Min. Gilmar Mendes, segunda turma, DJe de 26.02.2024.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. AgRg-HC 191124. Relator: Min. Alexandre de Moraes. Julgado em 8 abr. 2021.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Inquérito n.º nq 1055 QO, Relator: Min. Celso de Mello. Julgado em 24 de abril de 1996.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. RHC 222.599. Relator: Min. Edson Fachin. Julgamento: 7 fev. 2023.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. Mandado de Segurança 12165, Relator Min. Américo Luiz, Brasília, DF, 06 de fevereiro de 1992.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. Resolução nº 23.478, de 10 de maio de 2016. Estabelece diretrizes gerais para a aplicação da Lei nº 13.105, de 16 de março de 2015 – Novo Código de Processo Civil –, no âmbito da Justiça Eleitoral. Diário da Justiça Eletrônico: Justiça Eleitoral, Brasília, DF, 13 maio 2016.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. Respel 0600269-04.2024.6.18.0013, Rel. Min. André Mendonça, julgado em 14 out. 2024.

BRASÍLIA, 5ª Câmara de Coordenação e Revisão do Ministério Público Federal. Voto 9212/2016, inquérito civil 1.30.001.001111/2014- 42, rel. Procuradora Mônica Nicida Garcia. Disponível em: [http://www.mpf.mp.br/pgr/documentos/IC1.30.001.001111.201442\\_Reduzido.pdf](http://www.mpf.mp.br/pgr/documentos/IC1.30.001.001111.201442_Reduzido.pdf). Acesso em: 17 set. 2020.

BUZZI, Marco Aurélio Gastaldi; BUZZI, Vitória de Macedo. O princípio da fraternidade e os métodos de pacificação social. IN: SOBRINHO, José de Ribamar Froz et al. (org.). **Direitos Humanos e Fraternidade**: Estudos em homenagem ao Ministro Reynaldo Soares da Fonseca. São Luís: ESMAN e EDUFMA, 2021.

CABRAL, Rodrigo Leite Ferreira. **Manual do acordo de não persecução penal - à luz da Lei 13.964/2019 (Pacote Anticrime)**. Salvador: JusPodivm, 2020.

CANTERI, Sandra Batistel; SOUZA, Luciano Machado de. **Justiça Eleitoral sob a ótica autocompositiva**: conciliação e mediação como instrumentos pacificadores nas disputas eleitorais. In: Gralha Azul – Periódica Científica da EDJUD/PR, edição 6 jun-jul, 2021.

CAPPELLETTI, Mauro. **Notas sobre conciliadores e conciliação**. Trad. Hermes Zaneti Jr. In.: CAPELLETTI, Mauro. Processo, Ideologias e Sociedade. Vol. 2. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 2010.

CAPPELLETTI, Mauro; GARTH, Bryant. **Acesso à Justiça** (trad. Ellen Gracie Northfleet). Porto Alegre: SAFE, 1998.

CARNELUTTI, Francesco. **As misérias do processo penal**. Tradução de José Antonio Cardinali. São Paulo: Conan, 1995.

CARNIATO, Daniela Lavina; SANTOS, Paulo Junior Trindades dos. **Juridicização dos fenômenos conflituais frente ao modelo de Estado Ativo-Responsivo e Deslocamento da Jurisdição ao Processo**. Revista Eletrônica de Direito Processual – REDP. Rio de Janeiro. Ano 18. Volume 25. Número 2. Maio a agosto de 2024.

CARVALHO, José Henrique Lavocat Galvão Vieira de. **Conciliação em matéria de propaganda eleitoral**: Uma articulação possível na práxis? 2025. Monografia (Curso de Direito) – Faculdade de Direito, Universidade de Brasília, Brasília/DF, 2025.

CASTRO, Renato de Lima. **Acordo de Não Persecução Cível na Lei de Improbidade Administrativa**. Revista do Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro nº 77, jul./set. 2020.

CASTRO, Renato de Lima. **Acordo de Não Persecução Cível na Lei de Improbidade Administrativa**. Revista do Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro nº 77, jul./set. 2020.

COLM, Gerhard. O interesse público: chave essencial da política pública. In: FRIEDRICH, Carl J. (Org.). **O interesse público**. tradução de Edilson Alkmin Cunha. Rio de Janeiro: O Cruzeiro, 1996.

COSTA, Tito. **Recursos em matéria eleitoral**. 8 ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2004.

COUTO, Marco. **Acordo de não persecução penal e plea bargain norte-americana: comparar para compreender**. Curitiba: Juruá, 2022.

CUNHA, Rogério Sanches. **Pacote Anticrime - Lei 13.964: comentários às alterações do CP, CPP e LEP**. Salvador: Juspodivm, 2020.

DANIEL, Felipe Alexandre Santa Anna Mucci. **O direito administrativo sancionador aplicado aos contratos da Administração Pública e os acordos substitutivos de sanção**. Curitiba: Íthala, 2022.

DEZALAY, Yves & GARTH, Bryant. **The Internationalization of Palace Wars: Lawyers, Economists, and the Contest to Transform Latin American States.** BiblioVault OAI Repository, the University of Chicago Press, 2002.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Participação Popular na Administração Pública.** Revista de Direito Administrativo, 1993.

DIDIER Jr. Fredie; [FERNANDEZ, Leandro](#); MINAMI, [Marcos Youji](#). **Justiça eleitoral multiportas: a autocomposição em âmbito eleitoral = Multidoor electoral justice (sub)system: resolution of the dispute by the parties themselves in the electoral field.** Revista dos Tribunais. Revista de Processo: RePro, São Paulo, v. 49, n. 348. p. 471-491. fev. 2024.

DIDIER JR., Fredie, **Curso de Direito Processual Civil: Introdução ao Direito Processual Civil, Parte Geral e Processo de Conhecimento.** São Paulo: Ed. Juspodivm, 2022.

DIDIER JR., Fredie. **Curso de Direito Processual Civil: Introdução ao Direito Processual Civil, Parte Geral e Processo de Conhecimento.** São Paulo: Ed. Juspodivm. 2022.

DIDIER JR., Fredie; FERNANDEZ, Leandro. **Introdução à Justiça Multiportas. Sistema de solução de problemas jurídicos e perfil do acesso à justiça no Brasil.** São Paulo: JusPodivm, 2024.

DIDIER JR, Fredie; FERNANDEZ, Leandro. O sistema brasileiro de justiça multiportas como um sistema auto-organizado: interação, integração e seus institutos catalisadores. **Revista do Poder Judiciário do Estado do Rio Grande do Norte**, v. 3, p. 13-41, 2023.

DIDIER, Fredie Jr. **Princípio do Respeito ao Autorregramento da Vontade no Processo Civil.** Revista do Ministério Público do Rio de Janeiro nº 57, jul./set. 2015.

DINIZ, Bárbara. **Paz, Pacificação Social e o Direito – Contribuições Conceituais Para Uma Problematização.** Revista da AGU, Brasília-DF, v. 18, n. 01. p.107-136, jan./mar. 2019.

ECONOMIDES, Kim. Introdução à sociologia da administração da justiça, In José Eduardo Faria (org.), **Direito e justiça: a função social do Judiciário.** São Paulo: Ática, 1988.

ECONOMIDES, Kim. **Lendo as ondas do “Movimento de Acesso à Justiça”:** epistemologia versus metodologia? In: PANDOLFI, Dulce et al. (Orgs.). **Cidadania, Justiça e violência.** Rio de Janeiro: FGV Editora, 1999.

EPIFANIO MARTINS, Andre. ACORDO DE NÃO PERSECUÇÃO CIVIL NO ÂMBITO ELEITORAL: análise das potencialidades sob a perspectiva normativa do Conselho Nacional do Ministério Público. **Revista de Formas Consensuais de Solução de Conflitos**, Florianópolis, Brasil, v. 10, n. 2, 2025. Disponível em: <https://indexlaw.org/index.php/revistasolucoesconflitos/article/view/11061>. Acesso em: 20 mar. 2025.

FARIA, Luzardo. **O art. 26 da LINDB e a legalidade dos acordos firmados pela administração pública: uma análise a partir do princípio da indisponibilidade do interesse público.** In: VALIATI, Thiago Priess; HUNGARO, Luis Alberto; CASTELLA,

Gabriel Morettini e (Org.). A lei de introdução e o direito administrativo brasileiro. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2019.

FARIA, Luzardo. [O papel do princípio da indisponibilidade do interesse público na Administração Pública consensual](#). Rev. Direito Adm., Rio de Janeiro, v. 281, n. 3, p. 273-302, set./dez. 2022.

FERRAZ, Luciano. **Controle e consensualidade**. Belo Horizonte: Fórum, 2020.

FORNI, João Paulo Gualberto. **A consensualidade no TCU: fundamentos teóricos, enquadramento jurídico, oportunidades de aperfeiçoamento e riscos associados**. Monografia submetida ao Prêmio Ministro Guilherme Palmeira, Brasília: Tribunal de Contas da União, 2024.

FORNI, João Paulo Gualberto; LIMA, Luiz Henrique. Acordo de não persecução civil: O choque entre o art. 17-B, § 3º, da Lei de Improbidade Administrativa (reformada pela Lei nº 14.230/2021) e a autonomia constitucional do Tribunal de Contas. **Revista do TCU**, Brasília, n. 153, p. 41-65, jul./dez., 2023.

FORNI, João Paulo; SANTOS, Pedro Felipe de Oliveira; TOMAZETTE, Marlon. **As Contribuições da Economia Comportamental para o Aperfeiçoamento da Mediação e da Conciliação**. [Economic Analysis of Law Review](#), Vol. 11 No. 1, 2020.

GABARDO, Emerson. O princípio da supremacia do interesse público sobre o interesse privado como fundamento do Direito Administrativo Social. **Revista de Investigações Constitucionais**, Curitiba, vol. 4, n. 2, p. 95-130, maio/ago. 2017.

GALVÃO, D. **Apontamentos sobre a competência da justiça eleitoral para os crimes eleitorais e conexos**. Boletim IBCCRIM, [S. l.], v. 29, n. 347, p. 28–30, 2024.

GARCEL, Adriana da S.; FOGAÇA, Anderson R.; SOUZA NETTO, José L. de. As audiências de conciliação e mediação nos conflitos envolvendo a Fazenda Pública. *Revista Digital De Direito Administrativo*, vol. 7, n. 2, p. 252-268, 2020.

GARCIA, Emerson. **O direito sancionador brasileiro e a homologação judicial do acordo de não persecução cível: alguns pontos**. Revista do Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro nº 80, abr./jun. 2021.

GARCIA, Emerson; ALVES, Rogério Pacheco. **Improbidade Administrativa**. 7ª ed. Lúmen Júris, 2013.

GIACOMOLLI, Nereu José. **Legalidade, oportunidade e consenso no processo penal na perspectiva das garantias constitucionais**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2006.

GOMES, José Jairo. **Direito Eleitoral**. 15 ed. São Paulo: Atlas, 2019.

GONÇALVES, Luiz Carlos dos Santos. **A crise de confiança no sistema de Justiça Eleitoral e o que os tipos penais e eleitorais podem fazer a respeito**. In: FUX, Luiz; PEREIRA, Luiz Fernando Casagrande; AGRA, Walber de Moura (Coord.); PECCININ, Luiz

Eduardo (Org.). *Tratados de Direito Eleitoral*, v.8: Direito Penal e Processo Penal Eleitoral. Belo Horizonte: Fórum, 2018.

GONTIJO, Maria Letícia Nascimento. **O Acordo de não Persecução Penal como instrumento da justiça criminal negocial**. Editora: D'Plácido, 2022.

GRECO, Leonardo. **O acesso ao direito e à justiça**. Estudos de Direito Processual, Campos dos Goytacazes, Ed. Faculdade de Direito de Campos, 2005.

GRECO, Leonardo. **Novas perspectivas da efetividade e do garantismo processo**. In: SOUZA, Márcia Cristina Xavier de; RODRIGUES, Walter dos Santos (Coords.). *O Novo Código de Processo Civil: o projeto do CPC e o desafio das garantias fundamentais*. Rio de Janeiro: Elsevier, 2012.

GRINOVER, Ada Pellegrini. **A necessária reforma infraconstitucional**. In: TAVARES, André Ramos; LENZA, Pedro; ALARCÓN, Pietro de Jesús. *Reforma do Judiciário*. São Paulo: Método, 2005.

GRINOVER, Ada Pellegrini. Os Fundamentos da Justiça Conciliativa. In: **Revista da Escola Nacional da Magistratura**, v.2, n.5, abr. 2008.

GRINOVER, Ada Pellegrini. **O Minissistema Brasileiro De Justiça Consensual: Compatibilidades e Incompatibilidades**. Publicações da Escola Superior da AGU, [S. l.], v. 8, n. 1, 2016. Disponível em: <https://revistaagu.agu.gov.br/index.php/EAGU/article/view/1167>. Acesso em: 26 mar. 2025.

GUERRA, Sérgio; PALMA, Juliana Bonacorsi de. **Art. 26 da LINDB: novo regime jurídico de negociação com a Administração Pública**. *Revista Direito Administrativo*. Rio de Janeiro. p. 135-169, nov. 2018. Edição Especial: Direito Público na Lei de Introdução às Normas de Direito Brasileiro – LINDB (Lei nº 13.655/2018).

HACHEM, Daniel Wunder. **Princípio constitucional da supremacia do interesse público**. Belo Horizonte: Fórum, 2011.

HAEBERLIN, Martín. **Uma teoria do interesse público: fundamentos do estado meritocrático de direito**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2017.

HANDAR, Yasmin Brehmer. **O acordo de não persecução penal no direito eleitoral**. 1. ed. São Paulo : Amanuense, 2023.

IGREJA, Rebecca Lemos; RAMPIN, Talita Tatiana Dias. Acesso à justiça: um debate inacabado. **Suprema: revista de estudos constitucionais**, v.1, n.2, p. 191-220, jul./dez.2021.

JARDIM, Afrânio Silva. **Ação penal pública: princípio da obrigatoriedade**. Rio de Janeiro: Forense, 2001.

JORGE, Flávio Cheim; LIBERATO, Ludgero; RODRIGUES, Marcelo Abelha. **Curso de Direito Eleitoral**. 2 ed. Salvador: Juspodivm, 2017.

LANE, Renata. **Acordos na improbidade administrativa: termo de ajustamento de conduta, acordo de não persecução cível e acordo de leniência**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2021.

LIMA, Diogo; JUNIOR, Luiz. **Aspectos gerais e controvertidos do Acordo de Não Persecução Cível**. Revista do Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro nº 80, abr./jun. 2021.

LIMA, Renato Brasileiro de. **Manual de processo penal: volume único**. 8. ed. rev., ampl. e atual. – Salvador: Ed. JusPodivm, 2020.

LIMA, Renato Brasileiro de. **Manual de processo penal: volume único**. 8. ed. rev., ampl. e atual. – Salvador: Ed. Juspodivm, 2020.

LOPES JR., Aury, Prefácio in VASCONCELOS, Vinícius de Gomes de. **Barganha e Justiça Criminal Negocial: análise das tendências de expansão dos espaços de consenso no Processo Penal brasileiro**. 2. ed. e. reimp. Belo Horizonte, São Paulo: Editora D'Plácido, 2018.

LOPES JR., Aury. **A crise existencial da Justiça Negocial e o que (não) aprendemos com o JECRIM**. In: Boletim IBCCRIM, Ano 29, nº 344, julho de 2021.

LOPES JÚNIOR, Aury. **Direito Processual Penal**. 17 ed. São Paulo: Saraiva, 2020.

LUCON, Paulo Henrique dos Santos. **Ações eleitorais e direito sancionador**. Revista do Instituto dos Advogados de São Paulo - RIASP. Ano 16. Vol. 32. Jul./Dez. 2013.

LUCON, Paulo Henrique dos Santos. **Direito Processual Eleitoral**. In: CAGGIANO, Monica Herman S. (Coord.) **Direito Eleitoral em debate: estudos em homenagem a Cláudio Lembo**, São Paulo: Saraiva, 2014.

LUCON, Paulo Henrique dos Santos. VIGLIAR, José Marcelo Menezes. **Código eleitoral interpretado: normas eleitorais complementares (Constituição federal, lei de inelegibilidade, lei dos partidos políticos, lei das eleições e principais resoluções do Tribunal Superior Eleitoral)**. 2. ed. São Paulo: Atlas, 2011.

MACIAS, Silvio Abbade. **Direito penal negocial: efetivação dos acordos de não persecução penal pelo Ministério Público do Estado de Roraima**. São Paulo: Editora Dialética. 2023.

MAGALHÃES, Kelsen de França. **Aplicabilidade das Leis 9.099/95 e 10.259/2001 aos crimes eleitorais**. In: FUX, Luiz; Pereira, Luiz Fernando Casagrande; AGRA, Walber de Moura (Coord.); PECCININ, Luiz Eduardo (Org.). **Tratado de Direito Eleitoral, v. 8: Direito Penal e Processo Penal Eleitoral**. Belo Horizonte: Fórum, 2018.

MAGALHÃES, Marcelo Cosme de Souza. **Aplicabilidade do Código de Processo Civil ao Processo Eleitoral – Comentários**. Suffragium - R. Tribunal Regional Eleitoral do Ceará, Fortaleza, v. 9, n. 15/16, p. 1-208, jan./dez. 2017.

MANCUSO, Rodolfo de Camargo. **Acesso à Justiça**. São Paulo: RT, 2011

MANCUSO, Rodolfo de Camargo. **O direito à tutela jurisdicional: o novo enfoque do art. 5º, XXXV, da Constituição Federal**. Revista dos Tribunais, São Paulo: RT, v. 926, dez./2012.

MARQUES NETO, Floriano de Azevedo; FREITAS, Rafael Vêras de. **O artigo 26 da LINDB e o consenso na função de polícia administrativa**. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2018-jul-16/opiniao-lindb-consenso> funcao-policia-administrativa. Acessado em 23 de março de 2024.

MARQUES NETO, Floriano Peixoto de Azevedo. **Limites à abrangência e à intensidade da regulação estatal**. Revista de Direito Público da Economia. Belo Horizonte, v. 1, n. 1, jan. 2003.

MEDAUAR, Odete. **Direito administrativo em evolução**. Brasília, Gazeta Jurídica, 2017.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro**. 24ª ed. São Paulo: Malheiros, 2018.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo**. 33. ed., São Paulo: Malheiros, 2016.

MELO, André Luis. **A inconstitucionalidade da obrigatoriedade da ação penal pública: releitura dos artigos 24 e 28 do Código de Processo Penal e art. 100, §1º, do Código Penal em face da não recepção pela Constituição de 1988**. 2016. 433 f. Tese (Doutorado em Direito) - Programa de Estudos Pós-Graduados em Direito, Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 2016.

MENDES, Gilmar Ferreira; FERNANDES, Victor Oliveira. **Acordos de Leniência e regimes sancionadores múltiplos**. Disponível em: <https://www.jota.info/especiais/acordos-de-leniencia-e-regimes-sancionadores-multiplos-13042021>. Acesso em: 20.02.2025.

MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. **Mutações do Direito Público**. Rio de Janeiro: Renovar, 2006.

MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. Novos institutos consensuais da ação administrativa. **Revista de Direito Adm.**, Rio de Janeiro, n. 231, p. 129-156, jan./mar., 2003.

MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. **Poder, Direito e Estado: o Direito Administrativo em tempos de globalização**. Belo Horizonte: Fórum, 2011.

MOREIRA NETO, Diogo Figueiredo. **Novas tendências da Democracia: consenso e Direito Público na virada do século - o caso brasileiro**. Revista Brasileira de Direito Público, Belo Horizonte, v. 1, n. 3, out. 2003.

MOURA, Maria Thereza Rocha de Assis; SAAD, Marta. **Acordo de não persecução penal: desafios já diagnosticados da reforma trazida pela Lei 13.964/2019**. In: Daniel de Resende Salgado, Ronaldo Pinheiro de Queiroz e Luís Felipe Schneider Kircher. (Org.). Justiça Consensual: Acordos Penais, Cíveis e Administrativo. 1ª. ed. São Paulo: Juspodivm, 2021.

MUDROVITSCH, Rodrigo de Bittencourt; NÓBREGA, Guilherme Pupe. Leniência Leonina, **(in) disponibilidade e eficácia vertical-horizontal dos direitos**. Consultor Jurídico. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2020-set-18/improbidade-debate-leniencia-leonina-indisponibilidade-eficacia-direitos-fundamentais/> . Acesso em: 20 mar. 2023.

NALINI, Jose Renato. **É urgente construir alternativas à justiça.**[Justiça multiportas : mediação, conciliação, arbitragem e outros meios adequados de solução de conflitos. \(Livro\).](#) ZANETI JR., Hermes (Coord.) - 2. ed. - Salvador : JusPodivm, 2018.

NARDELLI, Marcella Alves Mascarenhas. **Presunção de inocência, standards de prova e racionalidade das decisões sobre os fatos no processo penal**. In: SANTORO, Antonio Eduardo Ramires; MALAN, Diogo Rudge; MADURO, Flávio Mirza. Orgs. 1 reimp. Crise no processo penal contemporâneo: escritos em homenagem aos 30 anos da Constituição de 1988. Belo Horizonte: D'Plácido, 2022.

NEISSER, Fernando Gaspar. **Crimes eleitorais e controle material da propaganda eleitoral: necessidade e utilidade da criminalização da mentira na política**. Dissertação (Doutorado em Direito) - Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2014.

NEISSER, Fernando; BOTTINI, Pierpaolo. **A hora do Direito Penal Eleitoral**. Poder360, 29 de agosto de 2021. Disponível em <<https://www.poder360.com.br/opiniaio/a-hora-do-direito-penal-eleitoral-escrevem-pierpaolo-bottini-e-fernando-neisser/>> . Acessado em 27.12.2024.

NERY, Ana Luíza de Andrade. **Compromisso de ajustamento de conduta**. 2ª ed. São Paulo, Revista dos Tribunais, 2012.

NETO, João Luiz Lessa. **O novo CPC adotou o modelo multiportas! e agora?** Revista de Processo. Vol. 244/2015. p. 427-441. Jun. 2015.

NEVES, Daniel Amorim; OLIVEIRA, Rafael Carvalho Rezende. **Manual de improbidade administrativa**. São Paulo: Método, 2014.

NOGUEIRA, Pedro Henrique Pedrosa. **A cláusula geral do acordo de procedimento no projeto do novo CPC (PL 8.046/2010).**In: FREIRE, Alexandre et al. (Org.). Novas Tendências do Processo Civil – Estudos sobre o Projeto do Novo Código de Processo Civil. Salvador: Juspodivm, 2014.

NOHARA, Irene Patrícia. **Reflexões críticas acerca da tentativa de desconstrução do sentido da supremacia do interesse público no Direito Administrativo**. In: Maria Sylvia Zanella Di Pietro e Carlos Vinícius Alves Ribeiro. (Org.). *Supremacia do interesse público e outros temas relevantes do direito administrativo*. 1ª ed. São Paulo: Atlas, 2010.

OLIVEIRA, José Roberto Pimenta. **Desafios e avanços na prevenção e no combate à corrupção, na atuação cível do Ministério Público Federal, nos 30 anos da Constituição Federal**. In: HIROSE, Regina Tamami (Coord.) Carreiras típicas de Estado. Desafios e avanços na prevenção e no combate à corrupção. Belo Horizonte: Fórum, 2019.

ONU. Pacto Internacional sobre Direitos Civis e Políticos.

OSÓRIO, Fábio Medina. **Teoria da Improbidade Administrativa: má gestão pública, corrupção e ineficiência**. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2007.

PACELLI, Eugênio. **Curso de Processo Penal**. 24. ed. São Paulo: Atlas, 2020.

PALMA, Juliana B. D. **O Autorrelato e o novo papel do particular na apuração de ilícitos administrativos**. In: COORDENADORES, et al. *Justiça Consensual - Acordos criminais, cíveis e administrativos*. São Paulo: JusPodivm, 2022.

PALMA, Juliana Bonacorsi de. **Atuação administrativa consensual: estudo dos acordos substitutivos no processo administrativo sancionador**. 2010. Dissertação (Mestrado em Direito do Estado) - Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2010.

PALMA, Juliana Bonacorsi de. **Sanção e acordo na administração pública**. São Paulo: Malheiros, 2015.

PEREIRA, Igor Pereira; MESSIAS, Mauro. **Acordos de não persecução penal e cível**. Leme, SP: Mizuno, 2021.

PINTO, Emmanuel Roberto Girão de Castro. **O poder normativo da Justiça Eleitoral**. Dissertação para obtenção do título de Mestre Direito, Universidade Federal do Ceará, 2008.

POZZEBON, Fabrício Dreyer de Ávila; GONZATTI, Ana Paula. **Juiz das Garantias e acordo de não persecução penal: uma relação em prol da legalidade da investigação e da tutela dos direitos individuais**. Revista da AJURIS – Porto Alegre, v. 49, n. 153, Dezembro, 2022.

PRADO, Geraldo. **Transação penal**. 2. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2006.

RANGEL, Marco Aurélio Scampini Siqueira. **A prova no processo eleitoral: o direito probatório no contencioso cível eleitoral**. 2020. Tese (Doutorado) – Universidade de São Paulo, São Paulo, 2020.

RANGEL, Paulo. **Direito Processual Penal**. 28. ed. São Paulo: Atlas, 2020.

RAVI, Peixoto. **A Fazenda Pública e a audiência de conciliação no novo CPC**. Disponível em : <http://www.conjur.com.br/2016-abr-07/ravi-peixoto-fazenda-audienciaconciliacao-cpc>. Acesso em 25 fev. 2025.

RIBEIRO, Carlos Vinícius Alves. **Acordos na justiça eleitoral: negócios jurídicos eleitorais**. Belo Horizonte: Fórum, 2020.

ROXIN, Claus. **Derecho Penal - parte general**. Madrid: Civitas, 1997.

SANDERS, Frank. *The Pound Conference: Perspectives on Justice in the Future*. St. Paul: West Pub, 1979.

SANTOS, Marcos Paulo Dutra. **Comentário ao pacote anticrime**. São Paulo: Método, 2020.

SANTOS, Paulo Junior Trindade dos e CARNIATO, Daniela Lavina. **Juridicização dos Fenômenos Conflituais frente ao modelo de estado-responsivo e deslocamento da jurisdição ao processo.** Revista Eletrônica de Direito Processual – REDP. Rio de Janeiro. Ano 18. Volume 25. Número 2. 2024.

SCHMIDT-ASSMAN, Eberhard. **La teoría general del Derecho Administrativo como sistema:** objeto y fundamentos de la construcción sistemática. Madrid: INAP-Marçal Pons, 2003..

SILVA, Virgílio Afonso da. **A constitucionalização do direito: os direitos fundamentais nas relações entre particulares.** São Paulo: Malheiros, 2005.

SOUZA, Marllon. Plea Bargaining no Brasil: **O processo penal por meio do equilíbrio entre o utilitarismo processual e os direitos fundamentais do réu.** Salvador: JusPodivm, 2019.

SOUZA, Renee do Ó (org.). **Lei Anticrime:** comentários à lei 13.964/2019. Belo Horizonte/ São Paulo: D'Plácido, 2020.

SUNDFELD, Carlos Ari. **Direito Administrativo: o novo olhar da LINDB.** Belo Horizonte: Fórum, 2022.

VASCONCELLOS, Vinícius Gomes de. **Barganha e Justiça Criminal Negocial: análise das tendências de expansão dos espaços de consenso no Processo Penal brasileiro.** 2. ed. e. reimp. Belo Horizonte, São Paulo: Editora D'Plácido, 2018.

VASCONCELLOS, Vinicius Gomes de; REIS, Dimas Antônio Gonçalves Fagundes. **Limites à utilização da confissão do imputado realizada como requisito ao acordo de não persecução penal.** Revista de Estudos Criminais, Porto Alegre, v. 20, n. 80, 2021.

VELLOSO, Carlos Mário da Silva. AGRA, Walber de Moura. **Elementos do Direito Eleitoral.** 6 ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2018.

WATANABE, Kazuo. **Acesso à justiça e sociedade moderna.** GRINOVER, Ada Pellegrini; DINAMARCO, Cândido Rangel; WATANABE, Kazuo. **Participação e processo.** São Paulo: RT, p. 1988.

WATANABE, Kazuo. Modalidade de Mediação. In **Mediação:** um projeto inovador. Brasília: Centro de Estudos Judiciários, CJF, 2003.

WUNDERLICH, Alexandre. **Colaboração premiada: o direito à impugnação de cláusulas e decisões judiciais atinentes aos acordos.** BOTTINI, Pierpaolo Cruz; MOURA, Maria Thereza de Assim (coord.). Colaboração premiada. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2017.

ZAMBIASI, Vinícius Wildner; KLEE, Paloma Marita Cavol. **Justiça Restaurativa e Mediação Penal em Portugal: Contextualização e Reflexões sobre a Lei nº 21/2007.** Revista Eletrônica de Direito Processual, v.19, n.3, ano 12. p. 658; e FERREIRA, Francisco

Amado. **Justiça restaurativa. Natureza, Finalidades e Instrumentos.** 1. ed. Coimbra: Coimbra Editora, 2006.

ZILLI, Marcos. **Justiça disputada e a justiça consensual. Os modos de solução do conflito penal. Enredos e intersecções.** Proposta de tipologia. In: SALGADO, Daniel de Resende; KIRCHER, Luis Felipe Schneider; QUEIROZ, Ronaldo Pinheiro (coords.) Acordos penais, cíveis e administrativos. São Paulo: Editora Juspodivm, 2022.

ZILLI, Marcos. **O povo contra...As condições da ação penal condenatória. Velhos problemas. Novas ideias.** Cadernos Jurídicos. Direito Processual Penal. Escola Paulista da Magistratura, São Paulo, n. 44, p. 147-162, jul./set.2016.