



.....

COMPOSIÇÃO ADMINISTRATIVA DE CONFLITOS: A CARTELA DE ACORDOS DA ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO

.....

*ADMINISTRATIVE CONFLICT COMPOSITION: THE
AGREEMENT FRAMEWORK OF THE ATTORNEY
GENERAL'S OFFICE*

Flávia Corrêa Azeredo de Freitas¹

SUMÁRIO: Introdução. 1. Acordos administrativos para a composição de conflitos. 2. Acordos administrativos celebrados em ambiente de (maior) paridade. 3. Acordos administrativos celebrados em ambiente de (maior) imperatividade. 3.1. Acordo de leniência. 3.2. Acordo de não persecução civil (ANPC). 3.3. Termo de ajustamento de conduta (TAC). 3.4. Acordo regulatório. 3.5. Termo de compromisso. 3.6. Transação tributária. Conclusão. Referências bibliográficas.

1 - Procuradora Federal. Doutoranda em Direito do Estado pela Universidade de São Paulo - USP. Mestre em Política Social pela Universidade Federal Fluminense - UFF. E-mail: fcfa1309@gmail.com. ORCID ID: <https://orcid.org/0009-0007-4215-9430>.

RESUMO: O ordenamento jurídico brasileiro consagra, em diversos dispositivos, a composição de conflitos pela administração pública. A profusão de normas legais indica a necessidade de se compilar a cartela de acordos à disposição da administração pública, na busca de uma visão sistêmica desses instrumentos consensuais. A tarefa não é simples nem fácil. A magnitude da administração pública e o dinamismo da produção normativa sobre o tema impõem um corte metodológico na análise. Nesse sentido, este artigo apresenta um panorama dos acordos celebrados pela Advocacia-Geral da União, distinguindo-os em dois grandes grupos, a depender do grau de negociabilidade da administração pública federal.

PALAVRAS-CHAVE: Acordos administrativos. Advocacia-Geral da União. Negociação. Paridade. Imperatividade. Poder de polícia.

***ABSTRACT:** The Brazilian legal system enshrines, in various provisions, the resolution of conflicts by the Public Administration. The profusion of legal norms indicates the need to compile the range of agreements available to the Public Administration, seeking a systemic view of these consensual instruments. The task is neither simple nor easy. The magnitude of the Public Administration and the dynamism of regulatory production on the subject impose a methodological framework in the analysis. The article provides an overview of the agreements made by the Attorney General's Office, distinguishing them into two broad categories, depending on the negotiability level of the federal Public Administration.*

***KEYWORDS:** administrative agreement; Attorney General's Office; negotiation; parity; imperativeness; police power.*



INTRODUÇÃO

O ordenamento jurídico brasileiro consagra, em diversos dispositivos, a composição de conflitos pela administração pública. A evolução normativa até o estágio atual contou com alguns marcos legais, a exemplo da Lei n. 9.469/97, da Resolução CNJ n. 125/2010, do Código de Processo Civil de 2015, da Lei de Mediação (Lei n. 13.140/2015) e do Decreto Federal n. 12.091/2024, que instituiu a Rede Federal de Mediação e Negociação – Resolve.

A profusão de normas legais, ora autorizando a autocomposição administrativa², ora criando instrumentos consensuais³, indica a necessidade de se compilar a cartela de acordos à disposição da administração pública, na busca de uma visão sistêmica desses instrumentos consensuais. A tarefa não é simples nem fácil. Primeiro, pela magnitude da administração pública no país, refletida em três esferas de governo, cada qual com normas e especificidades próprias. Segundo, pela ebulição do tema da consensualidade administrativa, que faz surgir novas normas em curto espaço de tempo, seja aprimorando as regras existentes⁴, seja inovando em matérias ou esferas de competências que antes não previam soluções consensuais.

A opção em concentrar a análise na esfera federal, portanto, nos parece a mais acertada, dado o papel orientador e – geralmente – nacional da legislação federal em relação às legislações estaduais e municipais. Além disso, é inegável o amadurecimento normativo do tema no âmbito da Advocacia-Geral da União, frente aos outros órgãos jurídicos estatais. Dito isso, o presente artigo visa contribuir para a compreensão panorâmica dos acordos celebrados pela AGU na composição de conflitos de interesses, com o objetivo de auxiliar no enquadramento adequado do instrumento consensual às particularidades do contexto fático.

Pontuamos não haver pretensão de definitividade na classificação ora proposta ou de esgotamento do tema. A inserção da consensualidade no Direito Público vem ocorrendo de forma gradual e contínua, razão pela qual qualquer tentativa naquele sentido se revelaria inútil.

1. ACORDOS ADMINISTRATIVOS PARA A COMPOSIÇÃO DE CONFLITOS

Compor é criar, participar, preparar, consertar, dispor e conciliar (Villar, 2012). Compor um conflito abrange o encontro de solução consensual para o conflito já instaurado, a prevenção dialogada de conflitos e litígios⁵ e a mitigação, ou seja, a redução da dimensão conflituosa da disputa por meio de técnicas não impositivas. Todos são objetivos eficientes em uma perspectiva racional de avaliação de custos e benefícios.

O ordenamento jurídico contém diversas normas que prestigiam a solução e prevenção de conflitos⁶, contudo, há poucas disposições sobre acordos parciais. Etapa indispensável para

2 - Por exemplo, o art. 1º da Lei 9.469/97 e o art. 32 da Lei 13.848/19.

3 - Por exemplo, o art. 26 da LINDB, o art. 17-B da Lei 8.429/92 e o art. 16 da Lei 12.846/13.

4 - O Decreto federal n. 12.091/24, que instituiu a Rede Federal de Mediação e Negociação – Resolve, é um exemplo de norma que aprimora o sistema de composição administrativa de conflitos.

5 - Litígio é o conflito judicializado.

6 - Como exemplo, citamos o art. 1º da Lei 9.469/97 e o art. 151 da Lei 14.133/21.

o sucesso de qualquer negociação, a identificação da melhor alternativa à proposta de acordo negociado (MAPAN) pressupõe analisar cenários em caso de não acordo e precisar o espaço de negociação situado entre as margens da melhor ou da pior alternativa⁷.

Nesse estudo, é possível que o acordo parcial, mesmo que não contemple todo o espectro conflituoso, traga mais vantagens às partes do que a melhor alternativa ao acordo. Ademais, e não raro, essa via pode abrir caminhos para futuros ajustes, além de fomentar a confiança entre as partes e estreitar as relações outrora estremecidas e distanciadas pelo conflito.

É válido considerar que os conflitos, em geral, têm várias camadas e nuances. A extensão da máquina pública e suas múltiplas funções fazem com que os conflitos da administração pública sejam não apenas diversificados e volumosos como, muitas vezes, complexos e ramificados. Cenários como esses recomendam a busca do acordo possível, que nem sempre é aquele idealizado pelas partes. Mitigar um conflito por meio da celebração de ajustes parciais, portanto, significa selar a solução para o que foi possível ser acordado, prevenir o escalonamento da contenda e abrir oportunidade para diálogos futuros.

A normatização de acordos administrativos para composição de conflitos no país decorreu, em linhas gerais, do aperfeiçoamento das relações público-privadas ao longo das últimas décadas, em especial, após o advento da Constituição Federal de 1988 (CRFB/88) – marco zero do recomeço da história da política brasileira, desde sua independência. Um momento de reconexão do Estado com sua sociedade, após dois séculos de ilegitimidade do poder, da falta de efetividade das múltiplas Constituições passadas e de desrespeito à legalidade constitucional (Barroso; Barcellos, 2003, p. 25-26).

Ao assegurar direitos e garantias fundamentais, nos âmbitos individual e social (artigos 5º e 6º ao 11º respectivamente), a CRFB/88 atuou decisivamente para o gradual empoderamento do cidadão enquanto ator ativo do sistema político e membro da comunidade. Com semelhante força, o enaltecimento da solução pacífica de disputas na ordem interna e internacional, destacada em seu preâmbulo⁸, direciona as relações do Estado e da sociedade rumo ao norte da convergência.

Ainda nessa linha, ao prescrever a dignidade da pessoa humana como um dos fundamentos do Estado Democrático de Direito (art. 1º, III), a Constituição Federal injeta um elemento indispensável na valoração do interesse público e na interpretação dos limites da autoridade estatal. Abre-se caminho para compreensão de um Estado que equilibre o agir impositivo e autocompositivo; que mescle autoridade e paridade; que seja catalisador das demandas sociais, regulador da ordem e negociador de interesses (Medauar, 2017, p. 92).

Regular, incentivar, cooperar, negociar e mediar são faces de uma versão de Estado que absorveu as profundas mudanças vivenciadas pela humanidade nos últimos séculos e compreen-

7 - O conceito de MASA (melhor alternativa sem acordo) ou MAPAN (melhor alternativa a uma proposta de acordo negociado) advém da sigla em inglês BATNA (*Best Alternative to a Negotiated Agreement*), criada por William Ury e Roger Fischer em seu clássico livro *Getting to Yes* (Como Chegar ao Sim).

8 - “Nós, representantes do povo brasileiro, reunidos em Assembléia Nacional Constituinte para instituir um Estado Democrático, destinado a assegurar o exercício dos direitos sociais e individuais, a liberdade, a segurança, o bem-estar, o desenvolvimento, a igualdade e a justiça como valores supremos de uma sociedade fraterna, pluralista e sem preconceitos, fundada na harmonia social e comprometida, na ordem interna e internacional, com a solução pacífica das controvérsias, promulgamos, sob a proteção de Deus, a seguinte CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL” (Brasil, 1988).

deu que compartilhar a autoridade é governar de forma mais eficiente. Afinal, a estabilidade das instituições públicas e sociais depende do fortalecimento do Estado de Direito e da sociedade civil, em um ambiente de fomento à pluralidade em suas múltiplas dimensões (Oliveira; Schwanka, 2009, p. 308).

Dogmas que impunham leituras restritivas à disposição de direitos e deveres pela administração pública, ancorados em um passado histórico de autoridade e autotutela administrativas (Binenbojm, 2006, p. 12), limitaram por muito tempo o avanço das práticas consensuais no direito público, sob o argumento da supremacia do interesse público (Ávila, 2007, p. 21). Nesse cenário, a nova ordem constitucional teve um papel fundamental na construção da segurança jurídica em torno da consensualidade administrativa, pavimentando o caminho para o surgimento de leis e atos infralegais sobre a matéria.

O enfoque constitucional ao cidadão como titular de direitos frente ao Estado e a deferência ao papel republicano de solucionador de litígios⁹ atribuído ao Poder Judiciário, contudo, trouxeram efeitos não almejados pelo constituinte: a litigiosidade no país cresceu a patamares alarmantes (Watanabe, 2019, p. 31-32). Diante do descompasso entre a realidade escrita na Constituição e a vivida em sociedade, o descontentamento social enxergou na ação judicial o percurso mais efetivo para a concretização dos direitos e garantias assegurados, mas não implementados. Aliado a isso, o empoderamento de instituições (ex. Ministério Público e Defensoria Pública) e a conferência de legitimidade processual a novos atores (ex. sindicatos e associações de classe) organizou e ampliou as demandas por uma administração pública ética e eficiente.

Segundo o relatório *Justiça em Números*, do CNJ, publicado em 2023 (ano de referência 2022), tramitaram no país 81,4 milhões de processos. Foram ajuizadas 21,3 milhões de novas ações, 7,4% a mais que no ano anterior. A relevância da administração pública no atual cenário litigioso é indiscutível: (a) os processos de execução fiscal representam, aproximadamente, 34% do total de casos pendentes e 64% das execuções pendentes no Poder Judiciário, com taxa de congestionamento de 88%; (b) 10 (dez) dos 20 (vinte) maiores litigantes, tanto no polo passivo quanto ativo, integram a administração pública em alguma das três esferas federativas.¹⁰

O desenvolvimento da consensualidade administrativa na área de composição de conflitos, portanto, decorre de um conjunto de fatores, que incluem a ambiência de nova ordem constitucional pró acordos, a releitura do interesse público à luz dos direitos fundamentais e a explosão da litigiosidade com consequente esgotamento institucional do Poder Judiciário como única porta para a solução das disputas.

Observamos iniciativas nos três Poderes da República que foram determinantes para o avanço dos métodos consensuais de composição de conflitos. Pelo Poder Executivo, a criação da Câmara de Mediação e Conciliação da Administração Federal, em 2007¹¹; pelo Poder Judiciário, a

9 - O agigantamento do Poder Judiciário não deflui apenas do seu enquadramento constitucional; as influências do autoritarismo absolutista moldaram a administração pública brasileira, tornando-a pouco afeita ao diálogo. Por muito tempo, ela enxergou aquele Poder como a única porta para solução de seus conflitos.

10 - Consideramos como administração pública apenas as entidades integrantes do Poder Executivo. Painel CNJ Grandes Litigantes (atualizado até maio de 2023). Disponível em <<https://grandes-litigantes.stg.cloud.enj.jus.br/>>. Acesso em: 28 ago. 2023.

11 - Quando de sua criação, pelo Ato Regimental n. 5, a CCAF foi denominada de Câmara de Conciliação e Arbitragem da Administração Pública Federal.

edição da Resolução CNJ 125/2010; pelo Poder Legislativo, a promulgação da Lei n. 9.469/97, do Código de Processo Civil (Lei n.13.105) e da Lei de Mediação (Lei n.13.140), ambas em 2015. A partir desses marcos normativos, a possibilidade de celebração de acordos pela administração pública ganhou contornos mais precisos em diferentes normas legais e infralegais, abrangendo arenas outrora dominadas pela imperatividade administrativa, como no direito sancionador e no direito tributário.

Atualmente, verifica-se uma pluralidade de espécies de acordos para a composição de conflitos administrativos, ora afeitos a ambientes mais paritários entre administração e administrado – aqui denominados de acordos administrativos *stricto sensu* –, ora afeitos a ambientes próprios do exercício do poder de polícia – acordos substitutivos de sanção e transação tributária. Nesse âmbito, a análise panorâmica da composição administrativa de conflitos nos permite compreender que o desenvolvimento dos acordos administrativos *stricto sensu* impulsionou a consensualidade no exercício do poder de polícia.

É certo que a desapropriação amigável do Decreto-lei n. 3.365/41 e do termo de compromisso ambiental do Decreto n. 94.764/87 são dois exemplos normalmente citados do estágio inicial de abertura à consensualidade administrativa. Contudo, se formos avaliar em uma perspectiva sistêmica, a consensualidade no ambiente de relações horizontais entre a administração e o administrado se desenvolveu com mais robustez antes daquela aferida no ambiente de relações verticalizadas.

Veremos a seguir as principais espécies de acordos administrativos celebrados pela AGU, com ênfase nos atos normativos que tratam de suas particularidades. Começaremos pela base legal reguladora dos acordos administrativos firmados em ambiente de (maior) paridade para, em seguida, avançar sobre os acordos administrativos firmados em ambiente de (maior) imperatividade.

2. ACORDOS ADMINISTRATIVOS CELEBRADOS EM AMBIENTE DE (MAIOR) PARIDADE

Quando a administração pública celebra um acordo, ela não deixa de ser administração pública. Isso significa que ela continua fiel aos seus deveres constitucionais, inclusive e especialmente, de atender o interesse público. Assim, em qualquer ajuste por ela firmado, a satisfação do interesse público é imperativo. O que irá variar será a interpretação do que seja interesse público no caso concreto (Rodrigues, 2023, p. 415); qual interesse público deverá prevalecer (Mello, 2021, p. 58) ou em que graus os interesses públicos e privados em debate serão sacrificados e prestigiados, sempre após análise contextualizada e ponderada (Sarmiento, 2008, p. 126-128).

Dito isso, a administração pública nunca estará em plano de exata paridade negocial com o particular. Ela tem deveres e prerrogativas que o particular não tem. Ainda assim, há contextos conflituosos nos quais a relação negocial entre a administração e o administrado será mais horizontalizada, por não envolverem, em regra, ilegalidade ou irregularidade cometida pelo particular que atraia o exercício do poder de polícia, seja este na forma de regulação, fiscalização, sanção ou tributação.

Os acordos celebrados pela administração pública em ambiente de maior paridade negocial com o administrado são por nós denominados de acordos administrativos *stricto sensu*. Isso porque, acordo administrativo é um gênero que abarca diversas espécies de ajustes e, também, a

espécie que dá nome – por não haver denominação mais apropriada – ao instrumento consensual que componha um conflito de interesses no qual a relação jurídica entre administração e administrado revele maior equilíbrio de direitos e deveres.

Acordos administrativos *stricto sensu* são de amplo cabimento e podem conter, por vezes, cláusulas relacionadas ao poder de polícia administrativa. A depender do contexto, esses acordos poderão ser regidos por uma combinação de regimes de negociabilidade mais restrita e mais ampla. Isso porque, os acordos administrativos podem ser fungíveis (Binenbojm, 2020, p. 22), desde que atestada a gestão eficiente dos interesses sociais, e não descumprida nenhuma norma de incidência obrigatória. O que é importante considerar quanto a eles é que o ambiente de negociação é predominantemente pautado por uma dialética mais paritária entre as partes envolvidas.

Dissemos no tópico anterior que a evolução normativa dos acordos administrativos *stricto sensu* impulsionou a ampliação dos métodos consensuais em searas próprias da atuação do poder de polícia administrativa. Vejamos de forma breve como essa evolução ocorreu.

A Lei n. 9.469/97, conhecida como a norma básica sobre transações e acordos na esfera federal, foi editada para regulamentar o inciso VI do art. 4º da lei orgânica da AGU (Lei Complementar n. 73/93)¹². Seus dispositivos podem ser classificados pelos seguintes critérios: (a) quanto à competência para autorizar a realização de acordos ou transações (art. 1º e §4º; art. 2º); (b) quanto à autorização e requisitos para firmar o Termo de Ajustamento de Conduta (art. 4º-A); (c) quanto a acordos em matéria de cobrança e recuperação de créditos (art. 1º-A e art. 2º§§2º ao 4º); e (d) quanto à uniformidade de atuação na prevenção e redução de litígios (art. 4º).

A redação aberta do art. 1º da Lei 9.469/97 permite o enquadramento de variados acordos federais dentro da espécie acordo administrativo *stricto sensu*. Salvo quando a hipótese é característica de exercício do poder de polícia, é possível construir um ajuste, juridicamente viável, que atenda aos interesses das partes e componha um conflito em um ambiente dialético mais paritário, valendo-se da regra geral do art. 1º da Lei 9.469/97. No entanto, a regulamentação interna dessa lei ocorreu de forma lenta e gradual. Somente a partir de 2009, surgiram as primeiras relevantes normas que trouxeram efetividade às suas disposições.

Durante esses doze anos, os acordos na AGU receberam dois grandes impulsos: em 2001, com a publicação da Lei n. 10.259 (Lei dos Juizados Especiais Federais) e em 2007, com a criação da CCAF. Os juizados especiais federais (JEFs) foram o primeiro grande ambiente de prática de acordos pela Administração pública federal na solução de conflitos judiciais fora do eixo da imperatividade. A Lei n. 10.259/2001 (art. 3º §1º) vedou expressamente a autocomposição nos temas de improbidade administrativa, matéria disciplinar de servidores e a anulação de atos Administrativos (salvo os de natureza previdenciária e de lançamento fiscal).¹³

12 - “Art. 4º - São atribuições do Advogado-Geral da União:

[...]”

VI - desistir, transigir, acordar e firmar compromisso nas ações de interesse da União, nos termos da legislação vigente; [...]” (Brasil, 1993).

13 - A Portaria AGU n. 109/2007, que regulamentava os acordos celebrados nos JEFs, proibia quaisquer ajustes, sob pena de sanção aplicada a servidor, qualquer que fosse ela (art. 3º, §3º, I). A norma foi revogada pela Portaria AGU n. 05/2021. Atualmente, os acordos no JEFs são regulados pela Portaria PGF n. 498/2020 (Autarquias e fundações públicas federais) ou pela Portaria PGU n. 11/2020 (União Federal).

Seis anos depois, foi criada a CCAF (atual Câmara de Mediação e Conciliação da Administração Federal) como local adequado para promoção de acordos entre entidades e órgãos públicos da administração federal¹⁴. Ao longo de seu aperfeiçoamento, essa câmara administrativa se revelou um ambiente de ampla e paritária discussão, com foco na construção de consenso em torno de políticas públicas de alto impacto.

O primeiro grande passo na regulamentação da Lei n. 9.469 foi a publicação da Portaria AGU 990/2009 que delegou a demais autoridades da AGU as competências para a autorização de acordos. A norma evoluiu para a atual Portaria AGU 173/2020. A delegação de competência viabilizou as primeiras normas sobre acordos relacionados a créditos e débitos da União e suas autarquias e fundações. A partir daí, a política de negociação deixou de ser uma previsão legal dependente da autorização do Advogado-Geral da União, para ganhar formalização e procedimento destinados à aplicação por todas as quatro carreiras integrantes da AGU.¹⁵

Ainda em 2009, foi regulada a celebração de acordos judiciais relacionados a débitos das autarquias e fundações públicas federais (Portaria PGF n. 915)¹⁶ e débitos e créditos da União (Ordem de Serviço PGU n.º 13).¹⁷ Ambas as normas evoluíram para as regras atuais constantes, respectivamente, na Portaria PGF n. 498/2020 e Portaria PGU n. 11/2020. Essa última trata de acordos judiciais e extrajudiciais em que a União seja devedora, incluídas as obrigações de fazer, e as hipóteses em que atue como compromissária do termo de ajustamento de conduta (art. 1.º, §3.º).

A Portaria PGU n. 11/2020 estabelece a observância no procedimento de negociação dos seguintes princípios: legalidade, voluntariedade, autonomia, oralidade, boa-fé, desburocratização, eficiência e economicidade. A norma contém, ainda, importantes definições sobre negociação pública, razão pela qual entendemos que ela possa ser considerada em um contexto sistêmico, mesmo para as hipóteses em que a União seja credora, salvo regulamentação específica.

Já a Portaria PGF n. 498/2020 cuida dos acordos judiciais, independentemente do polo processual ocupado pelo ente público por ela representado. Diante da falta de norma específica que regule os acordos extrajudiciais na Procuradoria-Geral Federal, foi elaborado o manual de acordos extrajudiciais da PGF que orienta a aplicação, no que couber, da Portaria PGF n. 498/2020. Dado seu amplo escopo, essa portaria serve de paradigma normativo para todos os acordos celebrados no âmbito da Procuradoria-Geral Federal (PGF). Há um rol de cláusulas míni-

14 - A regulamentação atual da CCAF é feita pelo Decreto n. 11.328/2023 que admite (art. 41, III, alínea 'd') sua atuação em conflito entre particular e órgão ou entidade da administração pública federal.

15 - Neste tópico, nos concentramos nas normas relativas à atuação dos Advogados da União e dos Procuradores Federais, porque são eles quem, na maioria das vezes, atuam como representantes do Poder Executivo federal em ambientes negociais mais paritários. Apenas a título de registro, os principais atos que, atualmente, regulam a prática de acordos nas outras duas carreiras da AGU são: Portaria PGBC n. 113.298/2022 (celebração de acordos e transações judiciais no âmbito da Procuradoria-Geral do Banco Central); e Portaria PGFN n. 6.757/2022 (regulamenta a transação na cobrança de créditos da União e do FGTS).

16 - A delegação de competência de que trata o art. 1.º da lei n. 9.469/97 foi regulamentada pela Portaria AGU 990/2009. Por ela, o Procurador-Geral Federal recebeu a atribuição do AGU para autorizar a celebração de acordos e transações, em juízo, para terminar litígios e, então, editou a Portaria PGF 915/2009. A Portaria PGF 915/2009 foi revogada pela Portaria PGF 419/2013, a qual evoluiu para a atual Portaria PGF 498/2020.

17 - A Ordem de Serviço PGU n.º 13/2009 foi a normativa possível para o estágio de consensualidade naquela primeira década do século XXI. As possibilidades de acordo eram limitadas: (i) alçada de 60 salários mínimos para formalização de acordo, sem necessidade de autorização; (ii) vedação à celebração de acordos em matéria de alienação de patrimônio da União, aplicação de penalidade a agentes públicos e reparação por dano moral. Sua evolução culminou na atual Portaria PGU n. 11/2020.

mas que devem constar em todos os acordos administrativos *stricto sensu* celebrados pela (ou com autorização da) AGU. São elas: I - qualificação das partes e de seus respectivos representantes; II - objeto do acordo e, quando for o caso, da demanda judicial; III - fundamentação jurídica; IV - especificação das obrigações assumidas e, quando for o caso, dos valores respectivos; V - prazo e forma de cumprimento e VI - disciplina em caso de descumprimento (art. 3º da Portaria PGF 498/20 c/c art. 15 da Portaria PGU 11/20).

No caso de acordo firmado no âmbito judicial ou na pendência de ação judicial (com o propósito de solução do litígio), a depender do objeto da ação e do contexto fático do conflito, são necessárias, ainda, as seguintes cláusulas: I - a renúncia a eventuais direitos decorrentes do mesmo fato ou fundamento jurídico que deu origem à ação judicial, exceto quando o autor da ação tutelar direito indisponível; II - desistência de eventuais recursos e ações individuais ou coletivas com mesmo objeto da demanda, inclusive pedidos e procedimentos administrativos; III - autorização de reposição ao erário caso a parte tenha recebido ou venha a receber os valores referentes ao objeto do acordo em duplicidade ou além do devido; IV - forma de pagamento de honorários advocatícios e custas processuais; V - a extinção, com resolução do mérito, da ação judicial em que o acordo será homologado; VI - o não reconhecimento dos pedidos da ação na hipótese de não formalização do acordo ou transação judicial; VII - a previsão de que a obrigação de pagar pelo ente público será adimplida por expedição de requisição de pequeno valor ou precatório.

Os requisitos a serem observados para celebração de acordo administrativo *stricto sensu* são similares em ambas as normas: I - exame de probabilidade de êxito das teses defendidas pelas partes; II - análise de viabilidade jurídica, técnica e operacional do acordo; III - exame de vantajosidade (economicidade) do acordo para o ente público; IV - autorização superior, quando necessário e V - homologação judicial, quando necessária (art. 5º da Portaria PGU 11/2020 e art. 2º da Portaria PGF 498/2020).

Não é propósito deste artigo analisar de forma detida cada um desses requisitos ou daquelas cláusulas. O que é importante destacar dos acordos administrativos *stricto sensu* é que eles constituem instrumento da consensualidade administrativa e têm regras próprias frente aos demais acordos previstos no ordenamento jurídico, em especial, em comparação aos acordos substitutivos de sanção e às transações tributárias.

A atuação da administração pública na contemporaneidade é tão diversificada e ramificada que os acordos por ela firmados acompanham a variedade de temas e contextos fáticos, ora mais paritários, ora mais imperativos.

3. ACORDOS ADMINISTRATIVOS CELEBRADOS NO AMBIENTE DE (MAIOR) IMPERATIVIDADE

A imperatividade administrativa revela-se, por excelência, no exercício do seu poder de polícia, que consiste no conjunto de competências concedidas à administração pública para disciplinar, limitar e condicionar direitos e liberdades individuais, com a finalidade de atender o interesse público adequado ao contexto fático. Essas competências geralmente relacionam-se com as atividades de fiscalização, legislação, tributação e punição (Moreira Neto, 2014, p. 437).

Para o regular exercício do poder de polícia administrativa é indispensável uma autorização legal explícita ou implícita, sendo que o limite do seu exercício é demarcado pelo interesse

social em conciliação com os direitos fundamentais do indivíduo assegurados pela Constituição Federal. O poder de polícia caracteriza-se, ainda, pelos seus atributos de discricionariedade, auto-executoriedade e coercibilidade (Meirelles, 2002, p. 132). Os acordos celebrados nesse âmbito têm características próprias e produzem consenso em uma arena tradicionalmente marcada pela verticalização, unilateralidade e autoridade na relação Administração-administrado (Marrara, 2015, p. 511).

Há alguns fatores que estimularam, em específico, a consensualidade nessa arena. Em primeiro lugar, as ações estatais restritivas de direitos fundamentais enfrentam maior grau de insurgência dos destinatários, fazendo com que sejam marcadas por elevado grau de conflituosidade e, conseqüentemente, por maior uso e de recursos administrativos e intensa judicialização (Marrara, 2024, p. 135). Em segundo lugar, a administração pública não é plenamente capaz de combater determinadas condutas infrativas, seja pela escassez de recursos orçamentários e humanos, seja pelas características de determinados ilícitos (ex. os praticados no direito concorrencial). As infrações ficaram mais sofisticadas, dificultando a repressão pelas vias usuais e estimulando, de outro lado, a busca de colaboração com os autores da infração (Canetti, 2018, p. 08). Em terceiro lugar, os custos operacionais do Estado aumentaram, tanto pela complexidade das infrações em si quanto pelas essenciais garantias processuais asseguradas ao cidadão ao longo das décadas, fato que elevou a improbabilidade de sucesso nos processos administrativos acusatórios (Marrara, 2015, p. 511)¹⁸. Finalmente, observou-se um movimento para o reenquadramento da sanção como instrumento do Estado Democrático de Direito, a serviço de valores e objetivos caros à sociedade, e não um fim em si mesma (Vofonoff; Lima, 2024, p. 159-161).

Há, pois, uma lógica que alia a análise de custo-benefício com a reconfiguração da finalidade da sanção, subjacente ao aperfeiçoamento da consensualidade no âmbito do exercício do poder de polícia administrativa. Neste artigo, relacionamos o poder de polícia às atividades da administração pública de três naturezas (Medauar, 2017, p. 278-279): (i) sancionatória (acordo de leniência, acordo de não persecução cível, termo de ajustamento de conduta e termo de compromisso); (ii) regulatória-sancionadora (acordos regulatórios) e (iii) tributária (acordos relacionados à cobrança e recuperação de crédito - transações tributárias).

Nas atividades sancionatória e regulatória sobressaem os acordos substitutivos de sanção (ASS), caracterizados pelo efeito terminativo do processo administrativo no qual é celebrado, porque substitui a decisão unilateral e imperativa da administração pública, findando o processo instaurado (Palma, 2010, p. 191).¹⁹ Veremos a seguir os principais acordos substitutivos de sanção celebrados pela AGU e, após, trataremos noções básicas e principais normativas que regulam a transação tributária federal.

3.1. Acordo de leniência

Leniência indica brandura, suavidade. O acordo de leniência foi assim nomeado pois tem a finalidade de isentar ou mitigar as penalidades aplicáveis ao colaborador (quem firma o acordo com a

18 - O TCU já havia, pelo Acórdão n. 482/2012, alertado que a simples imposição de multa por infrações administrativas cometidas é uma medida sancionadora insuficiente para coibir e reprimir práticas lesivas ao interesse público.

19 - Acordos substitutivos de sanção também são admitidos no curso de processo judicial (ex.: art. 5º, § 6º da lei n. 7.347/85 e art. 4º-A da Lei n. 9.469/97).

administração pública) em troca da sua colaboração probatória num processo sancionador. Trata-se, em essência, de uma forma de obtenção de informações sobre ilícitos realizados em conluio e cuja persecução autônoma pelo Estado se mostre altamente custosa ou mesmo impossível (Canetti, 2018, p. 8).

A natureza associativa é uma das características mais marcantes dos ilícitos-alvo dos programas de leniência. Há um interesse natural e comum dos agentes infratores em buscar o sigilo na realização de suas condutas delitivas. A pluralidade dos agentes envolvidos, inclusive, é crucial para configurar a situação do dilema do prisioneiro (Canetti, 2018, p. 46-47 e 86-87).²⁰ Outra característica comum a esses ilícitos é o cunho eminentemente econômico. Uma vez que a conduta tende a ser pautada pela análise de custo-benefício, voltada para a maximização dos lucros, espera-se desses agentes uma maior probabilidade de responder aos estímulos do direito sancionador, mediante a colaboração (Canetti, 2018, p. 38).

Sob a ótica da instrumentalidade da sanção, em uma perspectiva de atuação pública contemporânea e pragmática, a mitigação ou isenção de penalidades constituem medidas premiaias (Binenbojm, 2016, p. 107) para incentivar a prática de comportamentos desejados pela administração pública.²¹

O acordo de leniência foi inaugurado na legislação de defesa da concorrência (Lei n. 8.884/94, substituída pela Lei n. 12.529/11 – art. 86) e, atualmente, sua aplicabilidade se estende às searas da anticorrupção (art. 16 da Lei n.12.846/13), do sistema financeiro nacional (art. 30 da Lei n. 13.506/17), da lei de licitação e contratos administrativos (art. 158§4º, II da Lei n. 14.133/21) e da lei de improbidade administrativa (art. 3º§2º da Lei n. 8.429/92, com as alterações da Lei n. 14.230/21 c/c art. 2ª da Portaria Conjunta CGU/AGU n. 4/2019) (Canetti, 2018, p. 140; Marrara, 2015, p. 520).

No âmbito da administração pública federal, a regulamentação do acordo de leniência varia de acordo com a natureza das normas legais ou regulamentares infringidas. Nesse sentido, as infrações previstas nas Leis de n. 12.846/13 (lei anticorrupção), n. 8.429/92 (improbidade administrativa) e n. 14.133/21 (licitações e contratos) atraem a incidência da portaria conjunta n. CGU/AGU n. 4, de 23 de setembro de 2019. A portaria estabelece ser de atribuição da Controladoria-Geral da União, com a participação da Advocacia-Geral da União, firmar acordo de leniência com a pessoa jurídica responsável pela prática daqueles ilícitos (art. 16§10º da Lei n. 12.846/13). Foi justamente na lei anticorrupção que a CGU e a AGU buscaram as balizas legais para a redação da norma, uma vez que o capítulo V desta lei (artigos 16 e 17) estabelece as premissas mínimas para o firmamento do acordo de leniência, tais como requisitos, garantias, benefícios, e determina a sua aplicabilidade aos ilícitos da lei de licitações e contratos.

A colaboração deve resultar na (i) identificação dos demais envolvidos nos atos ilícitos, quando couber; e (ii) obtenção célere de informações e documentos que comprovem os ilícitos sob

20 - O dilema do prisioneiro é uma ilustração teórica decorrente da chamada teoria dos jogos, vertente econômica que estuda o processo de tomada de decisão por agentes racionais em situações estratégicas.

21 - “Sanções premiaias são [...] posições de vantagem que o particular poderá galgar, desde que voluntariamente adapte a sua conduta às condições previstas na disciplina ordenadora. Enquanto as normas ordenadoras de comando e controle são estruturadas a partir do binômio prescrição-sanção, as normas de indução de comportamentos baseiam-se na atribuição de uma situação ampliativa de direito a quem se dispuser a adotar previamente os comportamentos exigidos. [...] Em alguns casos, o incentivo consiste em não se expor ao risco da sanção, com todo o estigma que ela carrega, além de seus efeitos patrimoniais mais imediatos; em outros casos, o incentivo advém do estímulo pela vantagem a que a conformação da conduta habilita o particular a desfrutar.”

apuração (art. 2º da Portaria CGU/AGU n. 4/2019 e art. 16, I e II da Lei n. 12.846/13). O colaborador deve admitir sua participação no ilícito e comprometer-se com a cessação das práticas e reparação integral do dano, além de submeter-se às sanções pecuniárias e (ou) não pecuniárias estabelecidas (art. 16, §1º, II e III e §3º da Lei n. 12.846/13). A admissão da responsabilidade pela pessoa jurídica colaboradora é objetiva, dispensando a aferição do elemento subjetivo do agente (dolo ou culpa) e afastando, assim, eventuais obstáculos à celebração do acordo e dificuldades outras ao sancionamento estatal (art. 37, III do Decreto n. 11.129/22). Nesses termos, a colaboração deve ser efetiva e útil para a administração pública (art. 37, IV e V do Decreto n. 11.129/22), ou seja, ela deve trazer elementos os quais, geralmente, a atuação autônoma estatal não conseguiria obter.

Os benefícios do acordo de leniência firmado com a CGU/AGU poderão ser de quatro ordens: (i) isenção da pessoa jurídica das sanções de publicação extraordinária da decisão administrativa condenatória (art. 16§2º c/c art. 6º, II da Lei n. 12.846/13); (ii) isenção da sanção de proibição de recebimento de incentivos, subsídios, doações e similares (art. 16§2º c/c art. 19, IV da Lei n. 12.846/13); (iii) redução em até 2/3 do valor da multa aplicável (art. 16§2º c/c art. 6º, I da Lei n. 12.846/13) e (iv) isenção ou atenuação das sanções administrativas ou cíveis aplicáveis ao caso (art. 12 da Portaria Conjunta CGU/AGU n. 4/2019 c/c art. 16 §2º da Lei n. 12.846/13 e art. 50, IV do Decreto n. 11.129/22).²²

Nem a lei anticorrupção nem a portaria conjunta CGU/AGU dispõem expressamente que, uma vez cumprido o acordo de leniência pelo colaborador, o processo administrativo sancionador relacionado a ele será arquivado ou extinto. O caráter substitutivo do acordo de leniência pode ser aferido pelo art. 2º do Decreto regulamentador n. 11.129/22, quando diz que a apuração da responsabilidade administrativa de pessoa jurídica será efetuada por meio de Processo Administrativo de Responsabilização - PAR ou de acordo de leniência.

A natureza substitutiva²³ do acordo de leniência decorre, ainda, da interpretação combinada das normas legais e regulamentares sobre (i) as sanções administrativas (art. 6º da Lei n. 12.846/13 c/c art. 19 do Decreto n. 11.129/22); (ii) a dosimetria das penas (art. 7º da Lei 12.846/13 c/c art. 23 e art. 47 do Decreto n. 11.129/22); (iii) a responsabilização judicial (art. 19 da Lei 12.826/13 c/c art. 30 do Decreto n. 11.129/22); (iv) as cláusulas e requisitos do acordo de leniência (art. 37 c/c art. 45 c/c art. 50§1º do Decreto n. 11.129/22 c/c art. 10 da Portaria CGU/AGU n. 4/2019); e (v) os efeitos do cumprimento do acordo (art. 52 do Decreto n. 11.129/22 c/c art. 14 da Portaria CGU/AGU n. 4/2019).

Segundo as normas referidas, o acordo de leniência tem a aptidão de abarcar todas as sanções administrativas e civis que poderiam ser exigidas do colaborador, em processo administrativo ou judicial, caso não fosse firmado o acordo. Nesse prisma, observamos a redação aberta do art. 7º, V, da Portaria CGU/AGU n. 4/2019, que autoriza a comissão responsável pela negocia-

22 - Demais sanções de natureza civil e administrativa aplicáveis ao caso, que poderiam ser exigíveis em juízo pela administração pública federal (art. 19 da Lei n. 12.846/13), podem ser objeto de disposição no acordo, desde que justificada a vantajosidade da atenuação ou isenção, atendidos os critérios de razoabilidade e proporcionalidade. Veja-se, a propósito, que a pena civil de perdimento de bens (art. 19, I da Lei n. 12.846/13), a qual – a princípio – dependeria de ação judicial para ser cumprida, já constitui cláusula do acordo de leniência (art. 37, VII do Decreto n. 11.129/22).

23 - A análise da proposta de acordo de leniência será instruída em processo administrativo específico, que conterà o registro dos atos praticados na negociação (art. 38 §5º do Decreto n. 11.129/22). Ou seja, a ideia de substituição é com relação ao processo administrativo sancionador em face do colaborador ou à decisão final que seria tomada nesse processo.

ção do acordo de leniência a propor cláusulas e obrigações para o acordo de leniência que, diante das circunstâncias do caso concreto, reputarem-se necessárias para assegurar: a) a efetividade da colaboração e o resultado útil do processo; b) o comprometimento da pessoa jurídica em promover alterações em sua governança que mitiguem o risco de ocorrência de novos atos ilícitos; c) a obrigação da pessoa jurídica de adotar, aplicar ou aperfeiçoar um programa de integridade; d) o monitoramento eficaz dos compromissos firmados no acordo de leniência; e) e a reparação do dano identificado ou a subsistência dessa obrigação.

Reconhecemos, outrossim, que o acordo de leniência funciona como um acordo integrativo – que se acopla ao processo administrativo com a finalidade de facilitar sua instrução (Marrara, 2015, p. 513) – em relação aos infratores não colaboradores, ou seja, aqueles que não celebraram o acordo de leniência. Podemos, inclusive, admitir que esse acordo tem um efeito integrativo imediato, pois sua celebração oferece elementos probatórios à administração que serão utilizados no processo administrativo contra os não colaboradores; e outro, substitutivo, com efeito mediato, porque o acordo substitui a decisão administrativa final que seria proferida em face do colaborador.

O acordo de leniência com fundamento nos ilícitos tipificados na lei de defesa da concorrência (Lei n. 12.529/2011) encontra-se sob o âmbito de competência do Conselho Administrativo de Defesa Econômica (CADE), que tem regras próprias²⁴. O art. 197 do Regimento interno do CADE explica o que é o programa de leniência referido na lei (capítulo VII).²⁵

As similitudes com o acordo de leniência da lei anticorrupção que merecem por ora serem destacadas e que normalmente são características dessa espécie de acordo são: (i) o propósito de identificação dos envolvidos nos atos ilícitos e de obtenção célere de provas da infração noticiada ou sob investigação (art. 86, I e II da Lei n. 12.259/11 c/c art. 198, V e VI do Regimento interno do CADE); (ii) a admissão, pelo colaborador, da participação no ilícito (art. 86, §1º, IV da Lei n. 12.259/11 c/c art. 198, IV do Regimento interno); (iii) o comprometimento do colaborador na cessação das práticas ilícitas noticiadas ou sob investigação (art. 86, §1º, II da Lei n. 12.259/11 c/c art. 198, II do Regimento interno); (iv) a submissão às sanções pecuniárias (ou não) estabelecidas e a colaboração efetiva e útil (art. 86, §3º da Lei n. 12.259/11 c/c art. 207, §1º, VIII do Regimento Interno); (v) a redução de 1/3 a 2/3 das multas aplicáveis na seara administrativa (art. 86, §4º, II da Lei n. 12.259/11 c/c art. 209, II do Regimento interno).

As principais especificidades do acordo de leniência no âmbito do CADE, em comparação com aquele celebrado pela CGU/AGU, previstas na Lei n. 12.259/11, são: (i) pode ser celebrado com pessoa física (art. 86); (ii) decretação da extinção da ação punitiva da administração em favor do infrator se a proposta do acordo tiver sido apresentada antes que o CADE tivesse

24 - O CADE é uma autarquia federal, vinculada ao Ministério da Justiça e regulada pela Lei n. 12.529/2011. Tem como missão zelar pela livre concorrência no mercado e poderes para investigar e decidir sobre matéria concorrencial. Como autarquia federal, integra a administração federal indireta e, nessa condição, é representada judicial e extrajudicialmente pela Procuradoria-Geral Federal, órgão vinculado à Advocacia-Geral da União competente, também, para prestar consultoria e assessoramento jurídico. Os acordos de leniência celebrados pelo CADE, portanto, também contam com a participação ativa da AGU, na pessoa da Procuradoria Federal Especializada no CADE, cujas competências estão reguladas pelo art. 15 da Lei n. 12.529/11.

25 - O programa de leniência consiste em um conjunto de iniciativas com vistas a: I - detectar, investigar e punir infrações contra a ordem econômica; II - informar e orientar permanentemente as empresas e os cidadãos em geral a respeito dos direitos e garantias previstos nos arts. 86 e 87 da Lei n.º 12.529, de 2011; e III - incentivar, orientar e assistir os proponentes à celebração de acordo de leniência.

conhecimento prévio da infração noticiada (art. 86, §4º, I)²⁶; (iii) cumprido o acordo pelo agente, previsão expressa de extinção de punibilidade dos crimes contra a ordem econômica e prática de cartel (art. 87, p.ú); e (iv) ausência de exigência de reparação integral do dano (a reparação encontra-se subentendida com o cumprimento do acordo). Veja-se que o cumprimento do acordo de leniência tem o condão de substituir não apenas a decisão administrativa no processo sancionador como, inclusive, a sentença judicial em ação penal. Esse efeito é reconhecido como um dos grandes atrativos do acordo de leniência do CADE.²⁷

A celebração do acordo de leniência em razão da prática de ilícitos previstos na lei do sistema financeiro nacional (Lei n. 13.506/2017) é de atribuição do Banco Central do Brasil e da Comissão de Valores Imobiliários (CVM)²⁸. Na lei do sistema financeiro nacional, esse instrumento é chamado de acordo administrativo em processo de supervisão (APS) e é regulado pelos artigos 30 a 32 e 34 da Lei n. 13.506/2017. Nesse âmbito, tal como nos anteriores tipos de acordo de leniência apresentados, é exigido do colaborador a confissão da prática dos ilícitos (art. 30, IV da Lei 13.506/17); o fornecimento de provas que comprovem a infração noticiada ou sob investigação (art. 30, II); a identificação dos demais infratores (art. 30, I); a apresentação de provas das quais o Banco Central (ou a CVM) não tenha prévio conhecimento (art. 30, III c/c art. 34 da Lei 13.507/17 e art. 99 §5º da Resolução BCB n. 131, de 20/08/2021); e o compromisso de cessação das práticas infrativas (art. 30, II). É essencial, portanto, para a viabilidade do acordo, a cooperação plena e efetiva para a apuração das infrações (art. 32, III).

O acordo de leniência do sistema financeiro, tal como do regime concorrencial, pode ser celebrado com pessoas físicas ou jurídicas que confessarem a prática da infração, com extinção da ação punitiva ou redução de um a dois terços da penalidade aplicável (art. 30 c/c art. 102 da Resolução BCB n. 131, de 20/08/2021). Sua proposição pode ocorrer antes ou durante a tramitação do processo administrativo sancionador e, nesse último caso, desde que antes da prolação da decisão de primeira instância (art. 95 e p.ú. da Resolução BCB n. 131, de 20/08/2021). Acerca dessa matéria, vale destacar ainda que a assinatura do acordo não exige a pessoa jurídica da obrigação de reparar integralmente o dano porventura causado (art. 101, §4º da Resolução BCB n. 131, de 20/08/2021).

3.2. Acordo de não persecução civil (ANPC)

O acordo de não persecução civil (ANPC) é firmado com pessoa física (servidor público ou não) ou pessoa jurídica em razão da prática de ato de improbidade administrativa de que trata a Lei n. 8.429/92. Sua previsão legal pode ser conferida no art. 17-B da Lei 8.429/92, introduzido pela Lei n. 14.320/21²⁹. A redação original desse dispositivo havia retirado da administração

26 - Conhecido como “leniência plus”, em que a cooperação quanto a ilícito diverso gera benefícios para aquele ilícito e se estende, ainda, para abarcar a infração anterior. A leniência plus permite ao infrator informar às autoridades competentes a existência de uma infração ainda desconhecida pelo órgão, obtendo com isso a isenção quanto às penalidades referentes a esse ilícito e atenuações com relação ao ilícito pelo qual estava sendo inicialmente investigado.

27 - Os tipos penais abarcados pelo acordo de leniência com o CADE estão previstos no art. 87 da Lei n. 12.529/11 e reproduzidos no art. 209, p.ú. do Regimento interno do CADE.

28 - O Banco Central do Brasil é uma autarquia federal autônoma, integrante do Sistema Financeiro Nacional. Seu assessoramento jurídico e representação judicial e extrajudicial são de competência da Procuradoria-Geral do Banco Central, órgão da Advocacia-Geral da União. A Comissão de Valores Imobiliários (CVM) é uma autarquia federal vinculada ao Ministério da Fazenda. Seu assessoramento jurídico e representação judicial e extrajudicial são de competência da Procuradoria-Geral Federal, órgão também vinculado à Advocacia-Geral da União.

29 - O acordo de não persecução civil foi introduzido no ordenamento jurídico pela Lei n. 13.964/19, que acrescentou o §1º ao art. 17 da Lei n. 8.429/92, atualmente revogado pela Lei n. 14.230/21.

pública, por seus órgãos jurídicos, a atribuição para celebrar esse tipo de acordo, mantendo-o apenas na esfera de competência do Ministério Público. Contudo, no julgamento conjunto das Ações Diretas de Inconstitucionalidade (ADIs) n. 7042 e n. 7.043, propostas respectivamente pela Associação Nacional dos Procuradores dos Estados e do Distrito Federal – ANAPA e pela Associação Nacional dos Advogados Públicos Federais – ANAFE, o Supremo Tribunal Federal (STF) devolveu a atribuição de firmar acordo de não persecução civil aos órgãos jurídicos da administração pública.³⁰

Portanto, encontram-se atualmente legitimados para propor ação de improbidade e para firmar o ANPC tanto o Ministério Público quanto pessoa jurídica interessada, ou seja, a administração pública, direta e indireta, das três esferas federativas. Embora concorrentes, a legitimidade do Ministério Público e da pessoa jurídica interessada tem naturezas distintas. É extraordinária a legitimidade do Ministério Público para propositura da ação de improbidade administrativa e, por conseguinte, *mutatis mutandis*, para o firmamento do acordo de não persecução civil, enquanto a legitimidade da administração pública interessada é ordinária, pois atua na defesa do seu próprio patrimônio, que inclui a reserva moral e ética da administração pública brasileira.³¹

A alteração promovida na Lei n. 8.429/92 (art. 17-D) tornou expressa a natureza sancionatória da ação de improbidade administrativa, atraindo os princípios constitucionais do direito administrativo sancionador (art. 1º §4º). Embora o dispositivo tenha negado a natureza civil à ação de improbidade, é indiscutível que se cuida de ação não penal.

A natureza não penal da ação de improbidade deflui do art. 37, §4º da CRFB, que exigiu tratamentos sancionatórios diferenciados para os atos ilícitos em geral (civis, penais e político-administrativos) e os atos de improbidade administrativa, esses últimos dependentes de lei específica (Lei n. 8.429/92) e caracterizados por qualificada conduta ilegal ou imoral do agente público e de todo aquele que o auxilie, voltada contra a integridade do patrimônio público e social e a integridade na organização estatal.

O ato de improbidade pode ser praticado por pessoa física ou jurídica (arts. 2º e 3º da Lei n. 8.429/92), logo, a administração pública pode celebrar ANPC com pessoa física ou jurídica. O art. 3º §2ª faz uma ressalva quanto aos atos de improbidade praticados pela pessoa jurídica que também possam ser sancionados como ato de corrupção lesivo à administração pública (tipificados na Lei 12.846/13), determinando que, nesse caso, as sanções aplicáveis são da lei anticorrupção. Nessa perspectiva, vimos que a Portaria Conjunta CGU/AGU n. 04/19 prevê que seja celebrado acordo de leniência entre a administração pública federal e pessoa jurídica responsável pela prática de ato de improbidade, esteja ele enquadrado apenas na Lei 8.429/92 ou, além dela, também na Lei n. 12.846/13.

30 - O acórdão transitou em julgado no dia 07/03/2023. A lei 14.230/2021 foi objeto, também, da ADI n. 7236, proposta pela Associação Nacional dos Membros do Ministério Público – CONAMP, pendente de decisão final. Na parte que interessa ao presente trabalho, foi deferida medida cautelar para suspender a eficácia do art. 17-B §3º da Lei n. 8.429/92.

31 - A legitimidade do Ministério Público ancora-se no art. 129, III, da CF, enquanto a legitimidade da pessoa jurídica interessada (ou seja, quem sofreu os efeitos gravosos do ato de improbidade) decorre dos arts. 5º, XXXV e 23, I, da CF.

Com a edição da Portaria AGU n. 18, de 16 de julho de 2021³², que regula especificamente o acordo de não persecução civil no âmbito federal, a definição do instrumento consensual adequado para ser celebrado com a pessoa jurídica responsável pela prática de ato de improbidade dependerá – segundo art. 4º – da avaliação conjunta entre os órgãos superiores responsáveis pelo ANPC e pelo acordo de leniência, no âmbito da AGU e da CGU.

Em linha com as principais características já apontadas para os acordos de leniência, selecionamos as seguintes para o ANPC celebrado com a administração pública federal, em observância à legislação em vigor: (i) admissão de participação nos atos ilícitos ou, quando for o caso, de que deles se beneficiou, direta ou indiretamente (art. 5º, I da Portaria AGU n. 18/2021); (ii) cessação da prática da conduta no caso de ilícito em andamento (art. 5º, II da Portaria AGU n. 18/2021); (iii) reparação do dano ao erário, quando for o caso (art. 5º, III da Portaria AGU n. 18/2021 c/c art. 17-B, I, da Lei n. 8.429/92); (iv) restituição integral do produto de enriquecimento ilícito ou dos bens, direitos ou valores que representem a vantagem ou o proveito direta ou indiretamente obtidos da infração, quando for o caso (art. 5º, IV da Portaria AGU n. 18/2021 c/c art. 17-B, II, da Lei n. 8.429/92); (v) colaboração ampla, quando for o caso, com as investigações, promovendo a identificação de outros agentes, localização de bens e valores e produção de provas, inclusive no exterior (art. 5º, V da Portaria AGU n. 18/2021); e (vi) submissão a pelo menos uma das sanções previstas no art. 12 da lei n. 8.429/92 (art. 5º, VI da Portaria AGU n. 18/2021 c/c art. 12 da Lei. 8.429/92).³³

A regulação legal do ANPC pelo artigo 17-B da Lei n. 8.429/92 sofreu impacto de três ações diretas de inconstitucionalidade. As mencionadas Ações Diretas de Inconstitucionalidade n. 7042 e 7043 e a ADI n. 7236, proposta por associação do Ministério Público. Essa última teve medida cautelar para suspender a eficácia do §3º do art. 17-B.³⁴ Por essa razão, entendemos que a anterior exigência de oitiva do Tribunal de Contas competente para apuração do valor do dano a ser ressarcido também deixou de ser aplicada aos acordos de não persecução civil celebrados pela administração pública.

Outra alteração introduzida na Lei n. 8.429/92 consiste na exigência de homologação judicial do ANPC, independentemente de o acordo ocorrer antes ou depois do ajuizamento da ação de improbidade administrativa (art. 17-B, III). Sendo acordo celebrado administrativamente, antes do ajuizamento da ação, deverá ser observado o rito de jurisdição voluntária para sua homo-

32 - A Portaria AGU n. 18/2021 foi editada antes da publicação da Lei n. 14.230/21, que alterou a lei de improbidade. Após o julgamento das ADIs n. 7043 e 7042, a portaria – cuja aplicabilidade ficou sobrestada – voltou a servir de base normativa para a celebração do ANPC no âmbito da AGU, contudo, até o momento, não foi ajustada às novas regras legais mantidas após o julgamento das ADIs. A Orientação Judicial n. 00008/2023 PNFCJUD/SUBCOB/PGF/AGU, da Subprocuradoria-Geral Federal de Cobrança e Recuperação de Créditos da PGF, estabelece orientações aos Procuradores Federais para a negociação e celebração de Acordo de Não Persecução Civil- ANPC, de que trata o art. 17-B da Lei nº 8.429/92, e determina a observância da Portaria Normativa AGU nº 18/2021, no que for compatível com a nova redação do texto legal.

33 - A respeito de eventual cláusula de exoneração ou renúncia do cargo ou função pública, deve ser observada a suspensão cautelar da eficácia do artigo 12, §1º, da Lei 8.429/1992, incluído pela Lei 14.230/2021, por decisão do STF na ADI n. 7236. A respeito de eventual cláusula de compromisso de não assumir função pública, deve ser observada a suspensão cautelar da eficácia do artigo 12, §10º, da Lei 8.429/1992, incluído pela Lei 14.230/2021, por decisão do STF na ADI n. 7236.

34 - “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: [...]”

§ 3º Para fins de apuração do valor do dano a ser ressarcido, deverá ser realizada a oitiva do Tribunal de Contas competente, que se manifestará, com indicação dos parâmetros utilizados, no prazo de 90 (noventa) dias” (Brasil, 2021).

logação judicial (art. 725, VIII c/c art. 515, III do CPC). O dispositivo não foi objeto de nenhuma ADI, ainda sim, entendemos que é visível o retrocesso social³⁵ na exigência de homologação judicial do acordo celebrado no âmbito administrativo antes do ajuizamento da ação de improbidade, além de constituir violação ao princípio da separação dos poderes (art. 2º da CF/88).

Acordos celebrados no âmbito administrativo, ainda que detenham qualidade de título executivo extrajudicial (art. 784, IV do CPC), podem ser impugnados judicialmente (é nula qualquer cláusula que impeça o acesso ao Poder Judiciário) por procedimento ordinário (ex. ação anulatória). E, mesmo na execução do título extrajudicial, é oportunizado ao exequente sua ampla defesa (ex. artigos 803, 805, p.ú e 917 do CPC). Ou seja, o sistema legal já oferta garantias ao particular em eventual execução judicial de acordos celebrados com a administração pública pela via administrativa.

A homologação judicial de acordo celebrado pela administração pública, no âmbito de sua competência constitucional e legal e antes da instauração do litígio, como condição de validade e produção de efeitos, aumenta a sobrecarga de trabalho do Poder Judiciário, cria um requisito que foge do padrão normativo do tema e viola a independência do Poder Executivo no exercício de suas atribuições.

3.3. Termo de ajustamento de conduta (TAC)

O termo de ajustamento de conduta (TAC) é um instrumento compositivo destinado a colher, do causador dano, o título executivo da obrigação de fazer (podendo ser incluída obrigação de não fazer e, excepcionalmente, obrigação de dar)³⁶, mediante o qual o compromissário assume o dever de adequar sua conduta às exigências da lei, do regulamento ou do contrato, sob pena de sanções fixadas no próprio termo.

O art. 3º da Lei n. 7.347/85 (LACP) diz que a ação civil pública poderá ter por objeto a condenação em dinheiro ou o cumprimento da obrigação de fazer ou não fazer, dando abertura para que o TAC também possa dispor sobre a obrigação de dar. Se a administração pública for a compromissária em um TAC firmado judicialmente, o pagamento deverá observar o rito do precatório. Se ela for a compromitente do TAC, o pagamento em dinheiro deve, a princípio, ser destinado ao Fundo de Defesa de Direitos Difusos (FDD), regulamentado pelo Decreto n. 1.306/94.

O TAC orienta-se a especificar e incutir exequibilidade imediata a compromissos pactuais decorrentes de disposições legais, regulamentares ou contratuais, as quais, de modo genérico ou implícito, já componham o regime obrigacional a que se vinculam as partes que o celebram. Por essa razão, no âmbito da AGU, há o entendimento consolidado de que o termo ou o compromisso de ajustamento de conduta, fundado no poder de polícia administrativa, circunscreve-se a

35 - A vedação ao retrocesso é um princípio previsto no art. 29 do Pacto de São José de Costa Rica, adotado pelo Brasil em 1992. Há retrocesso, pois, a legislação anterior que previa o ANPC (art. 17§1º da Lei n. 8.429/92, com a alteração da Lei n. 13.964/19) não previa qualquer exigência de homologação judicial em acordos prévios ao ajuizamento de ação judicial.

36 - O TAC deve conter as obrigações de fazer ou não fazer. Obrigações pecuniárias podem estar incluídas, mas não devem constituir o objeto principal e, sim, terem caráter de sanção em caso de descumprimento da obrigação do comportamento assumida. Afinal, trata-se de um termo de ajustamento de conduta, portanto, o foco é a modificação da conduta ou do comportamento para ajustá-lo às exigências legais, regulamentares ou contratuais. Juliana de Palma e Sérgio Guerra (Guerra A; Palma, 2018, p. 161) entendem ser possível, por exemplo, a previsão de custeio destinado à satisfação do plano do acordo, como a compra de cabeamento náutico para conter derramamento de petróleo em alto-mar. Em todo caso, deve-se evitar o risco de burla ao dever de licitar.

interesses de natureza extrapatrimonial e a objeto limitado a “condições de tempo, lugar e modo” ínsitas à obrigação legal impositiva ao compromissado, excetuada transigência quanto a núcleo jurídico indisponível associado ao interesse público ou a subjacente direito material de terceiros.³⁷

A princípio, não há exigência, diferentemente do que ocorre no acordo de leniência e no acordo de não persecução civil, de que o compromissário do TAC assuma a prática do ilícito.³⁸ Isso se deve ao grau de reprovabilidade das infrações suscetíveis ao acordo de leniência e ao acordo de não persecução civil em comparação àquelas autorizadas para a celebração do TAC. Neste, o legislador compreendeu não ser de plano exigível a assunção da responsabilidade pela prática infracional, porque o termo envolve infrações de variadas naturezas (vide o rol do art. 1º da Lei n. 7.347/85 e a redação aberta do art. 4º-A da Lei n. 9.469/97), independentemente de serem praticadas com dolo ou culpa. É também possível celebrar o TAC para a adequação de conduta de um agente em um cenário de incerteza jurídica, o que reforça o acerto do legislador em não condicionar o firmamento do acordo à confissão da prática do ato.

Como qualquer acordo para a composição de conflito, esse tipo de termo pode ser firmado em âmbito judicial (ex.: art. 5º, § 6º da lei da ação civil pública – LACP) ou administrativo (ex. art. 4º-A da Lei n. 9.469/97, na prevenção de litígios)³⁹. Conforme a Lei n. 7.347, de 24/07/85, o TAC é legalmente franqueado a qualquer ente ou órgão público legitimado a ajuizar ação civil pública. O art. 4º-A da Lei n. 9.469/97 visou ampliar para a administração pública federal as hipóteses para além daquelas trazidas pela LACP, prevendo, em caráter geral, a utilização do termo para a prevenção ou solução de litígios (*rectius* conflitos) de interesse das entidades federais⁴⁰. Dessa forma, a administração pública federal pode figurar como compromitente, compromissária ou assumir posições de compromitente e compromissária em um mesmo termo de ajuste de conduta.⁴¹

Em qualquer situação, há exigência de autorização, direta ou por delegação⁴², do Advogado-Geral da União para celebração do TAC.⁴³ A autorização prévia funciona como requisito legal de validade do termo de ajustamento de conduta. A indispensabilidade de autorização do Advogado-

37 - Cf. Parecer n. 56/2018/DECOR-CGU/AGU, Nota n.007/2019/DECOR-CGU/AGU e Despacho do Consultor-Geral da União n. 419/2019/GAB/CGU/AGU, todos aprovados pelo Advogado-Geral da União.

38 - A ANP exige o reconhecimento do descumprimento da obrigação de conteúdo local prevista no processo sancionador para firmamento do TAC (art. 3º §1º da Resolução n. 848/2021).

39 - Segundo o Parecer nº 030/2011/Decor-CGU/AGU não há diferença substancial entre o TAC tratado no bojo do art. 4º-A da Lei n. 9.469/97 e o TAC da Lei n. 7.347/85 (art. 5º, § 6º).

40 - A Lei n. 9.469/97 fala em interesse público da União, suas autarquias e fundações. É preciso fazer uma leitura adequada dessa redação: a lei se refere ao interesse público tutelado por esses órgãos e entidades. Do mesmo modo, quando a lei fala em litígio (conflito judicializado), deve-se compreender os conflitos de um modo geral. Do art. 4º-A se pode, ainda, extrair o atributo de autoexecutoriedade do TAC firmado pela AGU na representação da União, suas autarquias e fundações, pela previsão de sanção administrativa em caso de descumprimento de seus termos (inciso V).

41 - Compromitente é o tomador do TAC, e compromissário é quem assume as obrigações previstas no instrumento.

42 - Pela Portaria n. 12/2020, o Advogado-Geral da União delegou a competência de que trata o art. 4º-A da Lei nº 9.469/97 ao Consultor-Geral da União e ao Procurador-Geral Federal para, no âmbito de suas atribuições, autorizar a celebração do termo de ajustamento de conduta, permitida a subdelegação.

43 - A interpretação do alcance da decisão final autorizativa do Advogado-Geral da União para celebração de termos de ajustamento de conduta, consoante parágrafo único do art. 4º-A da Lei n. 9.469/1997, foi objeto de elucidação pelo PARECER n.56/2018/DECOR-CGU/AGU. Antes, havia controvérsia jurídica sobre se a exigência de autorização do AGU englobava apenas as hipóteses em que a administração pública federal figurava como compromissária ou se abarcava qualquer situação, independentemente da posição ocupada pelo ente público.

-Geral da União, diretamente ou por delegação, para celebração de TAC, além de decorrer expressamente do parágrafo único do art. 4^a-A da Lei 9.469/97, encontra-se alinhado ao art. 4^o, VI da Lei Complementar n. 73/93. É medida, pois, que visa a segurança jurídica dos ajustes celebrados pela administração pública federal e a coesão do sistema da consensualização administrativa.

Se o TAC for preventivo de litígio, a análise e autorização inserem-se no âmbito da atividade consultiva e de assessoramento jurídico da autoridade administrativa, no controle interno da legalidade do ato a ser praticado. Tendo por objetivo mitigar ou terminar um litígio já instaurado, o termo será examinado e aprovado pelos órgãos da AGU com atribuição contenciosa, sem prejuízo de atuação em conjunto do órgão de assessoramento jurídico da entidade interessada. Nesse ínterim, vale salientar: autorizar não significa subscrever. O agente público titular da entidade pública compromissária ou comprometente é quem exerce a sua representação legal e/ou política e, portanto, como autoridade máxima, tem atribuição para, diretamente ou por delegação, subscrever o TAC firmado no âmbito de suas competências legais (ex. art. 32 da Lei n. 13.848/19).⁴⁴

A subscrição do TAC pela AGU, de forma isolada ou em conjunto com o representante legal da administração pública, ocorrerá nas hipóteses em que tenha exercido a representação judicial ou extrajudicial da entidade pública interessada⁴⁵. Portanto, será importante aferir, previamente, a natureza da atuação do membro da AGU. Se for exclusivamente como órgão de consultoria e assessoramento jurídico, em termo de ajustamento de conduta celebrado administrativamente, não há necessidade de subscrição com a autoridade administrativa interessada. Todavia, se atuar como representante judicial ou extrajudicial, mesmo que em paralelo prestando consultoria jurídica, além de autorizar a celebração do termo, deverá subscrever o acordo junto à autoridade interessada, sempre na qualidade de representante.⁴⁶ Além dessas hipóteses, quando o membro da AGU atuar como agente de conciliação (p. ex. nas Câmaras Administrativas de auto-composição), a AGU também deverá subscrever o TAC, na condição de mediador ou conciliador, para legitimar o ambiente de origem do instrumento.

A Portaria AGU n. 690/2009 dispõe sobre os procedimentos a serem adotados pelos órgãos da Advocacia-Geral da União na elaboração e celebração de termos de compromisso de ajustamento de conduta. Em linhas gerais, a portaria exige a comunicação aos respectivos órgãos de direção superior de quaisquer tratativas que visem à formalização de TAC, esteja a entidade pública na condição de comprometente ou de compromissária.

44 - "Art. 32. Para o cumprimento do disposto nesta Lei, as agências reguladoras são autorizadas a celebrar, com força de título executivo extrajudicial, termo de ajustamento de conduta com pessoas físicas ou jurídicas sujeitas a sua competência regulatória, aplicando-se os requisitos do art. 4^o-A da Lei n.º 9.469, de 10 de julho de 1997" (Brasil, 2019).

45 - A representação extrajudicial pela AGU ocorre quando há relevância do conflito ou da controvérsia jurídica objeto de instância extrajudicial. Uma forma usual de representação extrajudicial é a perante tribunais administrativos (ex. TCU). A representação extrajudicial é de atribuição do órgão responsável pela consultoria e assessoramento jurídico da entidade. A Portaria CGU n.º 42/2018 é um exemplo de norma que regula a representação extrajudicial praticada pela AGU. Ela disciplina os procedimentos relativos à representação extrajudicial da União, relativamente aos Poderes Legislativo, Judiciário e Executivo federais, este restrito à administração direta, e às demais funções essenciais à justiça, e de seus agentes públicos pela Consultoria-Geral da União e seus órgãos de execução.

46 - O Departamento de Coordenação e Orientação de Órgãos Jurídicos da Consultoria-Geral da União emitiu o Parecer n. 00076/2021/DECOR/CGU/AGU e elucidou a controvérsia jurídica que pairava entre os órgãos da AGU a respeito do tema. O parecer distingue as situações de TACs preventivos administrativos (firmados administrativamente na ausência de lides judiciais); TACs terminativos administrativos (firmados administrativamente e subsequentemente noticiados em lides judiciais preexistentes); e TACs terminativos judiciais (firmados diretamente em lides judiciais). Nas duas primeiras situações, o parecer previu três possíveis atuações da AGU (que podem ocorrer de forma isolada ou cumulativa): (i) como representante judicial; (ii) como agente de conciliação e (iii) como órgão de assessoria jurídica.

No âmbito da administração federal indireta, vigora a Portaria PGF n. 201/2013 que subdelega aos Procuradores Chefes das Procuradorias Federais junto às autarquias e fundações públicas a autorização para celebração de TAC (judicial ou extrajudicial), nas hipóteses em que essas entidades figurem como tomadoras do compromisso (compromitentes).⁴⁷ Se figurarem como compromissárias, a autorização será dada pelos órgãos de direção da PGF – Subprocuradoria-Geral Federal de Consultoria Jurídica ou Subprocuradoria-Geral Federal de Contencioso –, sendo o TAC extrajudicial ou judicial, respectivamente. A Portaria exige a homologação judicial apenas dos termos de ajustamento de condutas que se refiram a processo judicial em andamento (TAC judicial).

No âmbito da administração federal direta, a Portaria Normativa CGU/AGU n. 3/2021 regula a atuação dos Advogados da União no firmamento administrativo de TAC preventivo de litígio, ou seja, quando a questão jurídica não foi judicializada.⁴⁸ A norma exige a descrição, no termo, das obrigações a serem assumidas voltadas à regularização das condutas, à reparação de eventual dano causado e à prevenção de condutas futuras de mesma natureza (art. 3º, I). Além disso, estabelece serem imprescindíveis cláusulas que fixem o prazo, modo, meios e condições para o cumprimento das obrigações pactuadas (art. 3º, II), bem como as sanções aplicáveis em caso de descumprimento (inciso V) e a forma de fiscalização (VII).

Outro uso frequente do termo de ajustamento de conduta é para finalidade disciplinar, como instrumento voltado à resolução consensual de conflitos em casos de infração disciplinar de menor potencial ofensivo. No Poder Executivo Federal, a norma geral que trata da utilização do termo com essa finalidade é a Portaria Normativa CGU n. 27, de 11 de outubro de 2022⁴⁹. Nesses casos, por meio do TAC, o agente público interessado (que pode ou não ocupar cargo público efetivo ou, ainda, ser empregado público) se compromete a ajustar sua conduta e observar os deveres e proibições previstos na legislação vigente. Ele poderá, ainda, assumir voluntariamente eventuais outros compromissos propostos pelo órgão ou entidade, observadas a proporcionalidade e adequação à conduta praticada.

O termo firmado com finalidade disciplinar pode exigir, diferentemente do que se observa nos termos de ajustamento com finalidade sancionadora-regulatória, a retratação do compromissário (art. 68§1º, II da Portaria CGU n. 27/2022). Em outras palavras, a assunção da responsabilidade pelo ilícito administrativo. Vale destacar o cuidado na redação da norma ao prever a retratação como uma possibilidade, e não uma condição. As circunstâncias que a farão ser exigida

47 - Essa subdelegação às Procuradorias Federais Especializadas junto às entidades federais atendeu a uma preocupação externada por essas próprias entidades, em especial as agências reguladoras, no sentido de otimizar o procedimento de celebração dos TACs. Havia a preocupação de que a autorização pelo próprio Advogado-Geral da União pudesse retardar a tramitação dos processos de celebração administrativa dos TACs, inviabilizando acordos importantes, além de reduzir a efetividade das decisões administrativas e aumentar os litígios judiciais.

48 - É possível ser firmado TAC em ambiente administrativo com a preexistência de ação judicial. Nesse caso, a ação judicial é, normalmente, suspensa, para as partes negociarem fora dos autos judiciais. Após, o TAC é levado à homologação judicial.

49 - A Portaria Normativa CGU n. 27/2022 regula o Sistema de Correição do Poder Executivo Federal e, no art. 61, estabelece que o TAC será firmado em casos de infração disciplinar de menor potencial ofensivo, ou seja, aquelas infrações puníveis com advertência ou suspensão de até 30 (trinta) dias (art. 145, II da Lei 8.112/90). A portaria determina preferência na celebração do TAC, visando a eficiência, efetividade e racionalização dos recursos públicos, desde que cumpridos seus requisitos (art. 61, p.ú.). O regramento do termo encontra-se nos artigos 61 ao 71. Há entidades que possuem regramentos próprios, como a ANAC e ANA, a saber: Instrução Normativa n. 126/2018 e Portaria n. 418/2022, respectivamente.

ou não dependerão do contexto fático⁵⁰. Em qualquer caso, há a exigência que as obrigações estabelecidas pela administração devam ser proporcionais e adequadas à conduta praticada, visando mitigar a ocorrência de nova infração e compensar eventual dano (art. 68, *caput*). A natureza substitutiva de sanção do TAC disciplinar no âmbito da administração pública federal está expressa no art. 70§ 1º da Portaria CGU n. 27/2022.

3.4. Acordo regulatório

Acordo regulatório é aquele firmado no âmbito do poder regulatório-sancionador da administração pública (agências reguladoras). Sua finalidade é substituir a sanção administrativa que seria aplicada ao final do processo administrativo. O acordo regulatório pode terminar o processo administrativo sancionador, suspendê-lo até a comprovação do cumprimento dos termos do acordo, como pode, ainda, interditar a sua instauração. Exemplos de acordos regulatórios que **terminam** o processo administrativo sancionador estão previstos nos regulamentos da ANTAQ (art. 10 §1º da Resolução n. 92/2022); ANCINE (art. 10 §3º, I da IN n. 118/2015) e ANTT (art. 14 da Portaria n. 24/2021). Os exemplos de **suspensão**, por sua vez, estão previstos nos regulamentos da ANP (art. 8º da Resolução n. 848/2021); ANCINE (art. 10 §3º, II da IN n. 118/2015) e ANS (art. 29 §1º da Lei n. 9.656/98).

O acordo regulatório é o nome específico dado para o termo de ajustamento de conduta (TAC) ou termo de compromisso (TC) tomado por agência reguladora, que tenha por objeto matéria de natureza regulatória de sua competência, e encontra previsão em norma geral (art. 32 da Lei n. 13.848/2019 - lei das agências reguladoras)⁵¹ e em legislações específicas⁵². Pela análise dessas regras legais e regulamentares, observa-se que esse tipo de acordo tem o objetivo de (i) ajustar a conduta do regulado às exigências legais, regulamentares ou contratuais; (ii) sanar e cessar os efeitos da infração imputada e (iii) aprimorar a adequada execução da atividade regulada.

O acordo regulatório é normalmente firmado no âmbito administrativo, com o propósito de prevenir litígios, mitigar ou solucionar conflitos.⁵³ Nesse caso, o representante legal da agência reguladora deverá subscrever o TAC (art. 32 da lei n. 13.848/19). A assinatura conjunta por membro da AGU será exigida quando esse órgão jurídico atuar como representante extrajudicial

50 - “Art. 68. As obrigações estabelecidas pela Administração devem ser proporcionais e adequadas à conduta praticada, visando mitigar a ocorrência de nova infração e compensar eventual dano.

§ 1º As obrigações estabelecidas no TAC poderão compreender, dentre outras: [...]

II- a retratação do interessado” (Brasil, 2022).⁵¹ - Compromitente é o tomador do TAC, e compromissário é quem assume as obrigações previstas no instrumento.

51 - “Art. 32. Para o cumprimento do disposto nesta Lei, as agências reguladoras são autorizadas a celebrar, com força de título executivo extrajudicial, termo de ajustamento de conduta com pessoas físicas ou jurídicas sujeitas a sua competência regulatória, aplicando-se os requisitos do art. 4º-A da Lei nº 9.469, de 10 de julho de 1997” (Brasil, 2019).

52 - Agência Nacional de Águas (ANS) - Lei nº 9.961/2000 (art. 4º, XXXIX); Lei n. 9.656/98 (art. 29§§1º e 5º); Resolução Normativa ANS n. 372/2015. Agência Nacional de Telecomunicações (ANATEL) – Resolução n. 589/2012 (art. 5º) e Resolução n. 629/2013 (art. 1º§1º e art. 3º). Agência Nacional de Transportes Aquaviários (ANTAQ) – Resolução n. 92/2022 (art. 1º e art. 2º§1º). Agência Nacional de Cinema (ANCINE) – Instrução Normativa n. 118/2015 (art. 1º, art. 9º e art. 19). Agência Nacional da Aviação Civil (ANAC) – Resolução n. 472/2018 (art. 61 e art. 79). Agência Nacional do Petróleo (ANP) – Resolução n. 848/2021 (art. 1º e art. 8º).

53 - Mesmo o TAC utilizado como instrumento regulatório alternativo à aplicação da sanção administrativa configura solução preventiva de litígio, evitando ação judicial impositiva de obrigação de fazer ou de abster-se, decorrente da sanção a ser aplicada, ou cobrança do valor a ela correspondente. Não por outra razão, ele tem natureza de título executivo extrajudicial. Nesse sentido, conferir: Parecer n. 055/2020/DECOR-CGU/AGU, p. 26.

ou judicial da agência reguladora interessada. Caso o acordo regulatório for celebrado no curso de uma ação civil pública, versando sobre matéria de competência regulatória da agência, ela deverá ser comunicada.⁵⁴ Aqui, a subscrição do TAC por membro da AGU não admite exceção, já que a instituição atua como representante judicial da entidade. De todo modo, tendo natureza de TAC, o acordo regulatório celebrado por agências reguladoras federais, no âmbito de suas competências legais, deve ser aprovado pelo Procurador-Geral Federal, diretamente ou mediante delegação, seja ele firmado na seara administrativa ou judicial⁵⁵. A aprovação deste decorre da delegação dada pelo Advogado-Geral da União, na forma do art. 1º c/c art. 4º-A da lei 9.469/97.⁵⁶

Mesmo nas hipóteses em que a AGU – por meio da Procuradoria-Geral Federal – aprova o acordo regulatório, sem a necessidade de subscrevê-lo, o papel do órgão jurídico não é acessório ou de mera formalidade legal. O acordo regulatório (como qualquer outro acordo administrativo) regula a relação de direito material, englobando – também – questões jurídicas. Assim, a participação da PGF se faz necessária desde, ao menos, a negociação da minuta do acordo – junto às áreas técnicas da entidade interessada – até a elaboração da sua redação final. A aprovação deve ser entendida como o ato final de uma cadeia procedimental complexa que envolve reuniões de negociação, reuniões internas, pareceres etc.⁵⁷

3.5. Termo de compromisso

O termo de compromisso (TC) foi incorporado na Lei de Introdução às Normas do Direito Público (LINDB) com a reforma trazida pela Lei n. 13.655/2018. O artigo 26 da LINDB prevê o firmamento do termo de compromisso para três finalidades, todas – em maior ou menor grau – relacionadas à composição de conflitos: (i) para eliminar irregularidade; (ii) para eliminar incerteza jurídica; ou (iii) para eliminar situação contenciosa na aplicação do direito público, inclusive no caso de expedição de licença.

A LINDB é uma norma de sobredireito, ou seja, seu objetivo é disciplinar as próprias normas jurídicas, dispondo como o direito deve ser interpretado e aplicado. O art. 26 da LINDB, portanto, oferece a todos os níveis federativos um regime mínimo suficiente para celebração dos compromissos de maneira imediata, atuando como autorizativo nacional para o uso de compromissos pela administração pública (Marrara, 2024, p. 146). A previsão, em norma de tamanha importância e abrangência, de uma forma de solução negociada pela administração pública permitiu à parte da doutrina identificar o art. 26 da LINDB como permissivo genérico para a atuação

54 - “Art. 32§2º. A agência reguladora deverá ser comunicada quando da celebração do termo de ajustamento de conduta a que se refere o § 6º do art. 5º da Lei nº 7.347, de 24 de julho de 1985, caso o termo tenha por objeto matéria de natureza regulatória de sua competência” (Brasil, 2019).

55 - No acordo regulatório, a entidade pública (agência reguladora) figura na qualidade de tomadora ou compromitente do TAC. Assim, se for celebrado no âmbito administrativo, para prevenir a instauração de um litígio, ou se firmado na pendência de uma ação judicial, o competente para autorização será o procurador-chefe da procuradoria federal junto à agência reguladora interessada (art. 1º-A da Portaria PGF 201/2013). Havendo ação judicial sobre o objeto a que se refere o acordo regulatório, deverão ser ouvidos os órgãos de execução da PGF competentes pela representação judicial.

56 - A delegação, pelo Advogado-Geral da União, da competência de que trata o art. 4º-A da lei n. 9.469/97 se formalizou pela Portaria AGU n. 12/2020. A Portaria PGF n. 201/2013 regulamenta o TAC no âmbito das autarquias e fundações públicas federais (administração federal indireta).

57 - Como exemplos de normas das agências reguladoras que preveem a participação da PGF na formulação dos acordos regulatórios, conferir: art. 29 §2º da lei n. 9.656/98 (ANS); art. 8º §4º da Resolução n. 92/2022 (ANTAQ); art. 10, III da IN n. 118/15 (ANCINE); art. 6º §3º da Resolução n. 5.823/2018 (ANTT).

administrativa consensual (Guerra; Palma, 2018, p. 135). Nesse sentido, é certo que esse artigo introduziu novos fundamentos para atuação negocial administrativa na composição de conflitos relativos às normas de direito público e conferiu, também, diretrizes gerais para uma prática consensual mais pública e paritária.

A redação geral e aberta do dispositivo, contudo, não deve conduzir a uma autorização ampla em qualquer situação de conflito em que se vê envolvida a administração pública (Eidt; Cristóvam, 2020, p. 62). Não só pelo uso das expressões “autoridade pública” e “interessado”, o artigo revela o propósito do termo de compromisso – alinhado aos demais acordos substitutivos de sanção – ao prescrever que o compromisso deverá prever com clareza as obrigações das partes, o prazo para seu cumprimento e as sanções aplicáveis em caso de descumprimento.

Como permissivo genérico, o artigo 26 da LINDB tem essa qualidade para acordos ou compromissos no âmbito do poder de polícia, especialmente nos campos disciplinar, regulador e autorizativo (Sundfeld, 2022, p. 82). Palma e Guerra (2018, p. 153) e Marrara (2024, p. 137) entendem que o compromisso é um acordo substitutivo quando tem finalidade de eliminar irregularidade ou situação contenciosa (contencioso administrativo, regulatório, tributário etc.); enquanto a natureza do acordo integrativo aparece quando o compromisso visa contornar cenários de incerteza jurídica na aplicação de normas do direito público.

Para nós, subsiste a natureza de acordo substitutivo mesmo na hipótese de incerteza jurídica ou de autorização de licença. Concordamos haver a finalidade integrativa e, também, a de substituição de sanção futura e eventual, pois, caso o termo de compromisso não fosse firmado, seria necessário a instauração de um processo administrativo sancionador para correção ou adequação da conduta, com a aplicação da sanção respectiva. O termo de compromisso, atua, assim, em substituição a um ato administrativo decisório, que, invariavelmente, adviria na permanência do cenário de incerteza, seja por provocação do interessado, seja por iniciativa própria da administração pública. Afinal, o termo de compromisso tende a apresentar as cláusulas sobre as obrigações pactuadas de acordo com o entendimento jurídico firmado a respeito da situação causadora da incerteza.

Do mesmo modo, o compromisso firmado para fins de expedição de licença tem natureza integrativa (imediate) e substitutiva (mediata), pois não deixa de haver, por meio do compromisso, a substituição de uma decisão administrativa (de conceder ou negar a licença) e, ainda, a substituição de uma possível sanção que seria aplicável, caso constatada atuação do particular em desacordo com as normas legais. Nesse ponto, vale lembrar que “termo de compromisso com a finalidade de substituição de sanção” é a mesma nomenclatura utilizada na legislação da ANS (Lei nº 9.961/2000, art. 4º, XXXIX) e na lei das infrações ambientais (Lei n. 9.605/98, art. 79-A). A lei de defesa da concorrência (Lei n. 12.529/11, art. 9º c/c art. 13, IX c/c art. 85) adotou a expressão “termo de compromisso de cessação de prática” também com a finalidade de substituir a sanção por infração à ordem econômica.

O termo de compromisso, tal como o termo de ajuste de conduta, é um instrumento destinado a regular o comportamento, a fim de ajustá-lo às prescrições legais, regulamentares ou contratuais, por meio da fixação de obrigações – de fazer e não fazer – com cominação de sanção (inclusive pecuniária) em caso de descumprimento. Em reforço a esse entendimento, o Decreto n. 9.830/2019, que regulamenta os artigos 20 ao 30 da LINDB, dispôs no art. 10§5º a possibilidade de o termo de compromisso depender de autorização do Advogado-Geral da União, fazendo refe-

rência ao art. 4º-A da lei 9.469/97. O regulamento claramente optou pelo alinhamento conceitual do termo de compromisso do art. 26 da LINDB com o termo (de compromisso) de ajustamento de conduta. Finalmente, a Consultoria-Geral da União definiu ser o termo de compromisso do art. 26 da LINDB uma espécie de termo de ajustamento de conduta, aclarando que a legislação aplicável a que se refere o art. 26, parte final, é o art. 4-A da lei 9.469/97.⁵⁸

Uma última observação merece registro quanto à nomenclatura “termo de compromisso”. O ordenamento jurídico contém exemplos de termos de compromissos não consensuais, em que não há margem de discricionariedade para conformação dos ajustes e nos quais as obrigações a serem satisfeitas pela parte compromissária estão previstas em lei ou regulamento, sem espaço para criação bilateral pelos signatários do acordo⁵⁹. Portanto, é imprescindível analisar o propósito e os contornos do “termo de compromisso” para aferir se se trata ou não de acordo administrativo.

3.6. Transação tributária

Transacionar implica a ideia de prevenir ou terminar um conflito mediante concessões recíprocas. Esse é o conceito trazido pelo art. 840 do CC. No entanto, por vezes, os vocábulos “acordo” e “transação” aparecem como sinônimos. A especificidade da transação, em termos jurídicos, é que ela envolve direitos patrimoniais (art. 841 do CC). A transação de direitos patrimoniais privados rege-se pelas normas de direito privado (em especial, o Código Civil); a transação de direitos patrimoniais públicos rege-se pelas normas de direito público (como não há um Código de Direito Administrativo, elas encontram-se espalhadas no ordenamento jurídico).

O direito patrimonial público mais relevante é aquele relacionado à cobrança e recuperação de créditos, de natureza tributária e não tributária da Fazenda Pública. Por isso, os acordos em matéria de cobrança e recuperação de créditos são denominados de transação, que pode ser tributária ou não tributária. A transação tributária já era uma possibilidade prevista pelo legislador desde 1966, no Código Tributário Nacional (art. 171). Quanto aos créditos (tributários e não tributários) devidos à Fazenda Pública federal, a Lei n. 9.469/97 permite a realização da transação e estabelece o Advogado-Geral da União como a autoridade competente para autorização (art. 1º).⁶⁰ Como lei geral autorizativa, ela deve ser interpretada junto a outras normas, essas sim mais específicas, que regulam as hipóteses cabíveis da transação do crédito público federal.⁶¹

58 - Parecer n. 055/2020/DECOR-CGU/AGU, p. 28. O entendimento é aplicável apenas para os termos de compromisso firmados por entidades públicas integrantes do Poder Executivo Federal. Para TCs celebrados pela administração federal indireta, conferir referências anteriores n. 46 e 54.

59 - Como exemplos, há o termo de compromisso de manutenção de sigilo previsto no Decreto n. 7.845/12 (art. 18). A assinatura do termo opera como requisito para a permissão de acesso à informação classificada em qualquer grau de sigilo à pessoa não credenciada ou não autorizada pela legislação. Além desse, há o termo de compromisso previsto no Decreto n. 2.256/97 (art. 4º) – que regulamenta o Registro Especial Brasileiro – que é um dos documentos exigidos do interessado para obtenção do pré-registro.

60 - Art. 1º O Advogado-Geral da União, diretamente ou mediante delegação, e os dirigentes máximos das empresas públicas federais com o dirigente estatutário da área afeta ao assunto poderão autorizar a realização de acordos ou transações para prevenir ou terminar litígios, inclusive os judiciais.

61 - As leis n. 10.522/02 (art. 10-C) e n. 13.988/20 são exemplos de normas legais que, com a Lei n. 9.469/97, compõem o regime legal de transação tributária e não tributária dos créditos públicos federais. Além delas, vale citar a Portaria PGFN n. 6.757/22, que regulamenta a transação na cobrança de créditos da União e do FGTS e a Portaria AGU n. 130/24, que regulamenta a transação por proposta individual dos créditos administrados pela Procuradoria-Geral Federal e pela Procuradoria-Geral do Banco Central e dos créditos cuja cobrança compete à Procuradoria-Geral da União.

Em geral, o devedor auferirá com a transação benefícios, como o parcelamento e/ou desconto do valor total da dívida.⁶² O cabimento de um e/ou de outro dependerá da análise de questões fáticas e jurídicas a cargo do órgão jurídico responsável⁶³, em juízo de conveniência e oportunidade, e observados o interesse público e os princípios da isonomia, da capacidade contributiva, da transparência, da moralidade, da livre concorrência, da preservação da atividade empresarial, da razoável duração dos processos e da eficiência (art. 10-C, III da lei n. 10.522/02 c/c art. 1º§2º da Lei n. 13.988/20). A transação pode ocorrer por adesão à proposta da Fazenda Pública ou dar-se sob a forma individualizada. Do mesmo modo, a transação individual pode ser proposta pelo contribuinte ou pela Fazenda Pública (art. 2º da lei n. 13.988/20).

A transação tributária federal se efetiva a partir de um consenso entre as partes e, por essa razão, é uma espécie de acordo administrativo. Mesmo a transação por adesão, em que não há uma negociação bilateral quanto às obrigações estipuladas, é fruto da autonomia de vontade das partes. Nesse sentido, destacamos o art. 2º da Portaria PGFN n. 6.757/2022 que estabelece, como princípio aplicável à transação na cobrança da dívida ativa da União e do FGTS, a autonomia de vontade das partes na celebração do acordo de transação (inciso VII). Verifica-se nesse ponto a expressa preocupação em equilibrar os interesses da União e dos contribuintes, bem como em preservar a empresa, sua função social e o estímulo à atividade econômica, o que reforça o caráter dialógico da transação tributária (art. 3º Portaria PGFN n. 6.757/2022).

A concessão recíproca, típica da transação, se revela pelos benefícios concedidos pela Fazenda Pública de um lado e, de outro, pela assunção de compromissos pelo contribuinte devedor, tais como: (i) não utilizar a transação de forma abusiva; (ii) não ocultar ou dissimular a origem ou destinação dos bens; e (iii) desistir das impugnações ou dos recursos administrativos que tenham por objeto os créditos incluídos na transação (art. 3º da lei n. 13.988/2020).

A limitação negocial da transação tributária, como de outros acordos no âmbito do poder de polícia administrativa, não impede sua caracterização como instrumento consensual para prevenção ou solução de conflitos/litígios. Além da presença da autonomia da vontade, há uma indiscutível margem de negociação – sobretudo na transação individual – para o contribuinte e para a Fazenda Pública, dentro dos parâmetros legais e regulamentares.

Há margem negocial, por exemplo, quando a lei ou regulamento permite a aceitação de quaisquer modalidades de garantia previstas em lei (Lei n. 13.988/20, art. 11 § 6º); quando permite, excepcionalmente, a transação em valores superiores àqueles fixados em regulamento (Lei n. 13.988/20, art. 8º); quando não estabelece um prazo fixo de parcelamento ou limite fixo de deduções (Lei n. 10.522/02, art. 10-C) e quando concede ao agente público parâmetros de análise subjetiva (Portaria PGFN n. 6.757/22, art. 18-A).⁶⁴

62 - A transação também poderá contemplar outros benefícios, tais como os dispostos no art. 11 da lei n. 13.988/20.

63 - A Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional detém a atribuição de cobrança e a recuperação dos créditos tributários e classificáveis como dívida ativa da União (art. 12 da LC n. 73/93). Do mesmo modo, a Procuradoria-Geral da União detém a atribuição de cobrança e a recuperação dos créditos não tributários da União (art. 2º da Lei n.º 6.830, de 22 de setembro de 1980). A Procuradoria-Geral Federal, por sua Subprocuradoria de Cobrança, detém a atribuição quanto aos créditos (tributários e não tributários) das autarquias e fundações públicas federais.

64 - Portaria PGFN n. 6.757/22. Art. 18-A. Sempre que possível, na celebração das transações, serão observados e perseguidos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável, devendo-se buscar efeitos positivos a partir das concessões recíprocas que decorrerem do negócio.

CONCLUSÃO

Os instrumentos consensuais à disposição da administração pública são tão diversificados quanto os campos de aplicabilidade dos acordos para composição de conflitos. Observa-se no ordenamento jurídico brasileiro uma profusão de normas autorizativas e criadoras de novas espécies de acordos, o que recomenda uma tentativa de análise compilada e panorâmica da realidade. Assim, a separação das espécies de acordos administrativos, a depender do grau de negociabilidade da administração pública, facilita a compreensão global e comparada das principais características desses instrumentos.

A opção metodológica de análise dos acordos celebrados pela Advocacia-Geral da União justificou-se pelo avanço substancial alcançado por essa entidade na política conciliatória. Ao longo dos últimos vinte anos, notou-se o aprimoramento de suas normas, em convergência com a evolução legislativa sobre o tema. Longe de pretender qualquer definitividade na categorização dos acordos, a presente exposição buscou aprimorar o conhecimento em torno da consensualidade administrativa e fomentar a celebração de acordos pelos profissionais do direito, em especial os advogados públicos federais.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ÁVILA, Humberto. Repensando o “Princípio da Supremacia do Interesse Público sobre o Particular”. **Revista Eletrônica sobre a Reforma do Estado (RERE)**, Salvador, Instituto Brasileiro de Direito Público, n. 11, set./out./nov. 2007. Disponível em: <http://www.direitodoestado.com.br/rere.asp>. Acesso em: 08 ago. 2023.

BANCO CENTRAL DO BRASIL. **Resolução BCB n. 131**, de 20 de agosto de 2021. Consolida as normas sobre o rito do processo administrativo sancionador, a aplicação de penalidades, o termo de compromisso, as medidas acautelatórias, a multa cominatória e o acordo administrativo em processo de supervisão. Disponível em: <https://www.bcb.gov.br/estabilidadefinanceira/exibenormativo?tipo=Resolu%C3%A7%C3%A3o%20BCB&numero=131>. Acesso em: 04 ago. 2024

BARROSO, Luís Roberto; BARCELLOS, Ana Paula de. O começo da história: a nova interpretação constitucional e o papel dos princípios no direito brasileiro. **Revista da EMERJ**, v. 6, n. 23, 2003.

BINENBOJM, Gustavo. **Uma Teoria do Direito Administrativo**: direitos fundamentais, democracia e constitucionalização. Rio de Janeiro: Renovar, 2006.

BINENBOJM, Gustavo. **Poder de polícia, ordenação, regulação**: transformações político-jurídicas, econômicas e institucionais do direito administrativo ordenador. Belo Horizonte: Fórum, 2016.

BINENBOJM, Gustavo. A consensualidade administrativa como técnica juridicamente adequada de gestão eficiente de interesses sociais. **Revista Eletrônica da PGE-RJ**, [S. l.], v. 3, n. 3, 2020.

BRASIL, Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 7.043**. Lei federal 14.230/2021. Autor: Associação Nacional dos Advogados Públicos Federais. Relator Min. Alexandre de Moraes. Brasília, 31 de agosto de 2022. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=6315955>. Acesso em: 05 jul. 2024.

BRASIL, Tribunal de Contas da União. **Acórdão n. 482/2012**. Disponível em: https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/documento/acordao-completo/*/KEY%253AACORDAO-COMPLETO-1224280/DTRELEVANCIA%2520desc%252C%2520NUMACORDAOINT%2520desc/0. Acesso em: 08 ago. 2024

CANETTI, Rafaela Coutinho. **Acordo de leniência**: fundamentos do instituto e os problemas de seu transplante ao ordenamento jurídico brasileiro. 2018. 260 f. Dissertação (Mestrado em Direito – Cidadania, Estado e Globalização). Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro/RJ, 2018.

CYRINO, André; SALATHÉ, Felipe. A consensualidade abusiva no direito administrativo: notas iniciais de teorização. **Revista Estudos Institucionais**, v. 10, n. 2, 2024.

CONSELHO DE DEFESA ECONÔMICA. **Resolução n. 22**, de 19 de junho de 2019. Aprova o Regimento Interno do Conselho Administrativo de Defesa Econômica. Disponível em: <https://cdn.cade.gov.br/Portal/centrais-de-conteudo/regimento-interno/Regimento-interno-Cade-versao-05-2021.pdf>. Acesso em: 03 ago. 2024.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. **Justiça em números 2023**. Brasília: CNJ, 2023. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2023/08/justica-em-numeros-2023.pdf>. Acesso em: 28 ago. 2023.

EIDT, Elisa Berton; CRISTÓVAM, José Sérgio da Silva. A autorização legal para realização de acordos pela Administração Pública e a sua aplicação no âmbito das câmaras administrativas. **Revista Jurídica da Procuradoria-Geral do Estado do Paraná**, Curitiba, n. 11, pp. 55-81, 2020.

FISHER, Roger; URY, William; PATTON, Bruce. **Como Chegar ao Sim**: como negociar acordos sem fazer concessões. 3ª edição. Rio de Janeiro: Solomon Editores, 2014.

GUERRA, Sérgio; PALMA, Juliana Bonacorsi de. Art. 26 da LNDB: Novo regime de negociação com a Administração Pública. **Revista de Direito Administrativo**, Rio de Janeiro, Edição Especial: Direito Público na Lei de Introdução às Normas de Direito Brasileiro – LINDB (Lei n.º 13.655/2018), nov. 2018.

MARRARA, Thiago. Acordos de leniência no processo administrativo brasileiro: modalidades, regime jurídico e problemas emergentes. **Revista Digital de Direito Administrativo**, [S. l.], v. 2, n. 2, 2015. Disponível em: <https://www.revistas.usp.br/rdda/article/view/99195>. Acesso em: 2 ago. 2024.

MARRARA, Thiago. Compromissos como técnica de administração consensual: breves comentários ao art. 26 da LINDB. **Revista de Direito Administrativo**, [S. l.], v. 283, n. 1, 2024. Disponível em: <https://periodicos.fgv.br/rda/article/view/90692>. Acesso em: 31 jul. 2024.

MEDAUAR, Odete. **Direito Administrativo em evolução**. 3ª ed. São Paulo: Gazeta Jurídica, 2017.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro**. 27ª ed. São Paulo: Malheiros, 2002.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de direito administrativo**. 35ª ed. revista e atualizada até a Emenda Constitucional nº 109, de 15.3.2021, e a Lei 14.133, 1.4.2021. São Paulo: Malheiros, 2021.

MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. **Curso de Direito Administrativo**. Rio de Janeiro: Forense, 2014.

OLIVEIRA, Gustavo Justino de. SCHWANKA, Cristiane. Administração Consensual como a nova face da Administração Pública no Séc. XXI: fundamentos dogmáticos, formas de expressão e instrumentos de ação. **Revista da Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo**, São Paulo, v. 104, jan./dez. 2009.

PALMA, Juliana Bonacorsi de. **Atuação Administrativa Consensual**: estudo dos acordos substitutivos no processo administrativo sancionador. 2010. 332 f. Dissertação (Mestrado em Direito do Estado). Universidade de São Paulo, São Paulo/SP 2010.

RODRIGUES, Marco Antonio. **A Fazenda Pública no Processo Civil**. 3ª ed. Revista, atualizada e ampliada. São Paulo: JusPodivm, 2023.

SARMENTO, Daniel. Supremacia do interesse público? As colisões entre direitos fundamentais e interesses da coletividade. In: ARAGÃO, Alexandre Santos de; MARQUES NETO, Floriano de Azevedo (Coords.). **Direito administrativo e seus novos paradigmas**. Belo Horizonte: Fórum, 2008.

SUNDFELD, Carlos Ari. **Direito Administrativo**: o novo olhar da LINDB. Belo Horizonte: Fórum, 2022.

VILLAR, Mauro de Salles (coord.). **Dicionário Houaiss**: sinônimos e antônimos. Instituto Antônio Houaiss. 3ª edição. São Paulo: Publifolha, 2012.

VORONOFF, Alice. B.; LIMA, Cesar. H. F. Por uma visão instrumental da sanção administrativa. **Revista de Direito Administrativo**, [S. l.], v. 283, n. 1, p. 159–161, 2024. Disponível em: <https://periodicos.fgv.br/rda/article/view/89184>. Acesso em: 31 jul. 2024.

WATANABE, Kazuo. Estratégias para a solução pacífica dos conflitos de interesses. In: CURY, Augusto (org.). **Soluções Pacíficas de Conflitos para um Brasil Moderno**. Rio de Janeiro: Forense, 2019.



Este trabalho está licenciado sob uma licença Creative Commons Attribution-NonCommercial 4.0 International License.

This work is licensed under a Creative Commons Attribution-NonCommercial 4.0 International License

