

É possível promover a atividade econômica mesmo diante de corrupção? O papel da Advocacia Pública

Tese submetida à Comissão Científica da 51ª edição do Congresso Nacional dos Procuradores dos Estados e do Distrito Federal – Tema: “Advocacia Pública e Governança: Promoção de um futuro mais inclusivo, sustentável e democrático”.

RESUMO

Este artigo pretende analisar o papel da advocacia pública na promoção da atividade econômica, mesmo em casos de corrupção. Inicialmente, ressaltam-se os diferentes papéis de intervenção do Estado na economia, especialmente na atividade lícita. Diante da atividade ilícita, o Estado também não se demite. Deve promover condenações justas e que assegurem ao mesmo tempo reparação ao erário e a função social das empresas. Neste contexto, a Advocacia Pública é imprescindível.

Palavras-chave: Atividade econômica- Corrupção- Ressarcimento integral- Função Social da Empresa- Advocacia Pública.

1. O Estado como promotor da atividade econômica: o papel da advocacia pública

O Estado há muito deixou de se limitar ao papel de garantidor da convivência harmoniosa, executor da força policial ou mero administrador de medidas destinadas a promover o ordenamento e o condicionamento social¹. Sua atuação atual transcende essas funções tradicionais, incorporando práticas de planejamento indicativo e incentivos públicos como instrumentos administrativos catalisadores de iniciativas valiosas da sociedade, voltadas ao progresso humano.

Apesar das limitações inerentes a qualquer categorização, a intervenção estatal na economia pode, de forma geral, ser classificada em duas modalidades²: atuação indireta e atuação direta. A atuação indireta — frequentemente associada à função regulatória — caracteriza-se pela imposição de normas jurídicas destinadas a orientar o comportamento dos agentes econômicos privados. Nessa modalidade, o Estado não participa diretamente das operações econômicas, mas influencia o mercado por meio de instrumentos como o poder de polícia ou os contratos administrativos de delegação de serviços públicos, bem como por mecanismos de fomento. Essa forma de intervenção está contemplada no artigo 174 da Constituição Federal, que prevê o papel do Estado “no fomento, na regulamentação, no monitoramento, na mediação, na fiscalização, no planejamento e na ordenação da economia”.

Já a atuação direta ocorre quando o Estado se insere ativamente no domínio econômico, assumindo o papel de agente econômico. Nessa hipótese, ele realiza atividades típicas do setor

¹ ARAGÃO, Alexandre. *Direito dos Serviços Públicos*. Belo Horizonte: Forum, 2017, p. 50 e ss.

² GRAU, Eros Roberto. *A ordem econômica na Constituição de 1988*. 14ª ed. São Paulo: Malheiros, 2010, p. 146.

privado — como comprar, vender, prestar ou contratar serviços —, nos termos dos artigos 173, 175 e 177 da Constituição Federal. Essa atuação pode decorrer de motivações diversas, como objetivos sociais, estratégicos ou desenvolvimentistas³.

Dada a amplitude e a complexidade da atuação estatal na economia, a atuação da Advocacia Pública acompanha essa diversidade, assumindo funções igualmente multifacetadas e estratégicas na defesa dos interesses públicos e na mediação entre o Estado e o setor privado. A atuação da Advocacia Pública torna-se essencial para assegurar que essa intervenção ocorra de forma legítima, eficiente e em conformidade com os preceitos constitucionais e legais. Em cada etapa da atuação estatal — seja ela indireta ou direta —, a Advocacia Pública atua como guardião da legalidade, viabilizadora de políticas públicas e estruturadora de soluções jurídicas que sustentam o desenvolvimento socioeconômico.

Um dos papéis mais visíveis e de maior impacto está na garantia da licitude dos processos licitatórios e contratações públicas⁴. Por meio da atuação consultiva e preventiva, ela assegura que os procedimentos licitatórios observem os princípios da legalidade, isonomia, eficiência e economicidade, minimizando riscos de nulidades, corrupção ou desperdício de recursos. Esse controle prévio e técnico contribui diretamente para a saúde financeira do Estado e para a confiança dos agentes privados nas relações com o setor público.

A importância dessa atuação reflete-se nos números: as contratações públicas movimentam, anualmente, cerca 9,4% do PIB nacional, segundo dados do Banco Mundial⁵. Assim, garantir a regularidade dessas operações por meio de pareceres jurídicos qualificados não é apenas uma exigência legal, mas uma estratégia de proteção e eficiência econômica em larga escala.

Além disso, a Advocacia Pública desempenha um papel estratégico na estruturação de projetos de interesse público, como concessões, parcerias público-privadas (PPPs) e acordos de cooperação com o terceiro setor. Nessas hipóteses, sua atuação jurídica é indispensável para dar segurança jurídica aos contratos, mitigar riscos regulatórios, avaliar a conformidade legal dos

³ MENDONÇA, José Vicente Santos de. Intervenção do Estado no Domínio Econômico. Disponível em: < <https://enciclopediajuridica.pucsp.br/verbete/109/edicao-1/intervencao-do-estado-no-dominio-economico->>. Acesso em 23.04.2025.

⁴ Art. 53 da Lei 14.133/2021.

⁵ TCU, Compras Públicas Sustentáveis. Disponível em: < <https://sites.tcu.gov.br/compras-publicas-sustentaveis/o-que-sao-compras-publicas-sustentaveis.html#:~:text=Segundo%20dados%20do%20Banco%20Mundial,de%20influenciar%20positivamente%20o%20mercado.>>. Acesso em 23.04.2025.

modelos propostos e oferecer soluções inovadoras e viáveis do ponto de vista normativo.

Outro ponto crucial é o papel da Advocacia Pública na viabilização de políticas públicas estruturantes, como aquelas que demandam processos de desapropriação. Nesses casos, ela atua desde a fundamentação jurídica da necessidade pública, passando pela condução de processos administrativos e judiciais, até o efetivo suporte à execução de obras públicas, habitação, mobilidade urbana, infraestrutura energética, entre outros. Assim, a Advocacia Pública não apenas reage a demandas, mas também inicia e estrutura a implementação de políticas públicas, sendo vetor essencial de transformação da realidade.

Portanto, as procuradorias atuam como garantidoras da legalidade. A atuação técnica e estratégica contribui para dar segurança e estabilidade às relações entre o público e o privado, fomentando investimentos, promovendo o desenvolvimento e assegurando que a intervenção estatal na economia ocorra com responsabilidade, legitimidade e foco no interesse coletivo. Essa é a visão tradicional a respeito da temática.

2. Quebrando paradigmas: atuação promotora mesmo diante da ilicitude?

A atuação da Advocacia Pública não se esgota, porém, na consultoria jurídica preventiva ou no assessoramento à formulação de políticas públicas. Sua presença é também essencial diante de práticas ilícitas que envolvem a Administração Pública, especialmente nas ações voltadas à responsabilização de entes privados e à reparação dos danos causados ao erário.

Nessa esfera, a Advocacia Pública, por exemplo, cumpre papel central na condução e negociação de acordos de leniência, nos termos da Lei nº 12.846/2013. Esses acordos tratam de instrumento fundamental para a responsabilização de pessoas jurídicas envolvidas em atos lesivos à Administração Pública, como corrupção, fraudes e conluios, permitindo ao Estado obter informações relevantes, identificar demais envolvidos e viabilizar a recuperação dos danos financeiros sofridos.

A definição do valor do dano a ser indenizado é um dos aspectos mais sensíveis e estratégicos dessa atuação. Cabe à Advocacia Pública, com base em critérios técnicos e jurídicos,

em conjunto com as controladorias⁶, fixar, de forma fundamentada e proporcional, o montante devido, equilibrando os princípios da moralidade, da eficiência e da razoabilidade. A correta quantificação do prejuízo é decisiva tanto para garantir o ressarcimento ao erário quanto para evitar penalizações desproporcionais que inviabilizem empresas economicamente relevantes.

Nesse contexto, ganha destaque a ADPF 1051, proposta no Supremo Tribunal Federal, que questiona a ausência de critérios objetivos na fixação dos danos indenizáveis em acordos de leniência celebrados por entes subnacionais, o que, em muitos casos, gerou distorções, penalidades excessivas e insegurança jurídica, especialmente no âmbito de empresas que colaboraram com os órgãos públicos. A ação aponta que a falta de padronização e racionalidade na quantificação dos danos resultou em prejuízos desproporcionais às empresas, com impactos negativos à própria economia e ao interesse público.

Se, à época dos acordos durante a lava-jato, já se percebeu que os instrumentos celebrados por AGU/CGU foram mais bem estruturados do que os do MPF⁷, os desdobramentos da ADPF 1051⁸ abrirão um novo espaço de atuação qualificada da Advocacia Pública, sobretudo nos Estados, com vistas à renegociação dos acordos de leniência já celebrados.

A uniformização de critérios técnicos e a readequação dos valores exigidos deverão contar com o protagonismo dos órgãos jurídicos públicos, que terão a missão de recalcular os danos, resguardar a moralidade administrativa, promover o ressarcimento de forma adequada e preservar a função social das empresas envolvidas.

Esse papel é estratégico e demanda um elevado grau de responsabilidade institucional, pois envolve não apenas o aspecto financeiro, mas também a preservação de empregos, a continuidade de serviços essenciais e a própria estabilidade de cadeias produtivas. A Advocacia Pública, portanto, consolida-se como um ator-chave no redesenho de soluções para o enfrentamento de crises institucionais e econômicas geradas por atos de corrupção, promovendo o equilíbrio entre o rigor na responsabilização e a necessidade de reconstrução do ambiente de negócios sob as bases da

⁶ Essa atuação conjunta dos órgãos de controladoria e advocacia pública é o que prevêm, por exemplo, os regulamentos da lei anticorrupção da União (Decreto nº 11.129/2022) e do Estado do Rio de Janeiro (Decreto nº 46.366/2018).

⁷ Esse evoluir pode ser sentido não só nas discussões atuais sobre a matéria, mas também nas próprias leniências firmadas pela CGU. Os primeiros acordos foram firmados pelo MPF, já a Controladoria, vindo em um segundo momento, apresenta uma evolução na modelagem e quantificação desses acordos, conforme pode ser visto em pesquisa específica disponível em: <<https://uerj.academia.edu/jo%C3%A3omanoelGaldi>>.

⁸ Neste processo, houve decisão do ministro André Mendonça de suspender os pagamentos, aguardando a renegociação de seus termos. Justamente, em uma lógica de soerguimento empresarial, não é difícil apostar que a decisão final do STF envolverá um mandamento de revisão dos acordos de leniência e não sua anulação

integridade e do interesse público.

Essa atuação envolve múltiplas finalidades: recuperar os prejuízos sofridos pelo erário, privar o infrator do proveito econômico indevido e, ao mesmo tempo, assegurar a preservação da função social da empresa. Essa última dimensão é fundamental para evitar a destruição de cadeias produtivas, a extinção de empregos e a paralisação de serviços relevantes à coletividade, como é alegado- na ADPF nº 1.051- que teria ocorrido com as empresas que se submeteram às leniências da lava-jato.

Assim, mesmo diante de condutas desviantes, a Advocacia Pública não se limita a exercer uma função sancionatória. Ela atua como instrumento de reconstrução do interesse público violado, com vistas à recomposição patrimonial do Estado, à responsabilização dos culpados e à reabilitação institucional dos agentes econômicos, sempre sob a ótica da legalidade, da eficiência e da função social.

3. A perda do enriquecimento indevido: as polêmicas envolvendo a sua mensuração

Um dos principais papéis da Advocacia Pública diante de ilícitos que envolvam a Administração é justamente a definição do montante de danos a ser ressarcido e do lucro indevido a ser revertido ao erário. Essa tarefa, embora tecnicamente desafiadora, é juridicamente indispensável, pois representa o ponto de equilíbrio entre o dever de reparação e a preservação de um ambiente econômico funcional. A quantificação precisa dos prejuízos causados ao poder público é o que confere efetividade ao princípio do ressarcimento integral, ao mesmo tempo em que evita imposições excessivas que possam inviabilizar a continuidade da atividade empresarial.

Trata-se de uma função que exige não apenas rigor técnico e jurídico, mas também sensibilidade econômica e institucional, uma vez que um cálculo desproporcional dos danos pode acarretar efeitos colaterais nocivos, como o fechamento de empresas, a destruição de empregos e o desaquecimento de setores inteiros da economia. Ao fundamentar adequadamente os valores devidos, a Advocacia Pública garante que o infrator arque com as consequências de seus atos, mas sem comprometer a função social da empresa nem provocar um desestímulo generalizado à atividade produtiva.

A tarefa de estimar o enriquecimento é bastante complexa e considera, necessariamente, uma

série de premissas. Por exemplo, se uma corporação paga um suborno para garantir que sua proposta para um contrato administrativo seja aceita, há que se vislumbrar que o contexto do contrato gerará receita bruta (o valor total do contrato) e despesas (os custos incorridos para executar as tarefas). Para fins de definição do enriquecimento deve se questionar, por exemplo, quais elementos podem ser apropriados e quais devem ser deduzidos da receita bruta, a fim de se estimar o montante do ressarcimento.

Em alguma medida, essas as discussões, indiretamente, já foram suscitadas diversas vezes no âmbito do Superior Tribunal de Justiça, que adota uma posição cambiante. Enfrentando o, então, art. 59 e parágrafo único da Lei 8.666/93 (atual art. 148 da Lei nº 14.133/2021)⁹, o Tribunal já apreciou casos sobre os efeitos da nulidade contratual e o direito de indenização do particular que executou parcela do contrato.

Fabrizio Pinto Weiblen, Roberto Di Sena Júnior e Vitor Silveira Pargendler, a partir de diversos precedentes¹⁰ da Corte da Cidadania entendem que o contratado infrator não faria jus à margem de lucro relativa aos itens executados, os quais deveriam ser indenizados somente pelo valor do custo de produção, em casos de declaração de nulidade por vício na formação do contrato administrativo.

Na verdade, não é possível afirmar precisamente que o STJ tenha pacificado seu posicionamento sobre a matéria. Em alguns julgados a corte afasta qualquer direito de indenização, quando declarada a nulidade do contrato administrativo por comprovada má-fé do particular¹¹. Nesta situação, nem mesmo os custos são repostos ao ofensor.

Apesar de a jurisprudência não pacificada, as procuradorias se deparam com diversos casos de nulidades contratuais que merecem o devido tratamento pela Advocacia Pública, seja em situações

⁹ Sobre essa problemática v. NIEBUHR, Joel de Menezes. Licitação pública e contrato administrativo. 4ªed. Belo Horizonte: Fórum, 2015, p.923-935.

¹⁰ WEIBLEN, Fabrizio Pinto; SENA JÚNIOR, Roberto Di; PARGENDLER, Vitor Silveira. A teoria do produto bruto mitigado como alternativa para o ressarcimento de danos ao erário nas fraudes em contratações públicas. Revista Jurídica do Ministério Público Catarinense, Florianópolis, v. 15, n. 32, p. 63, out.2020. Tomam por base os seguintes julgados : BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. REsp n. 1.188.289/SP, Rel. Ministro Herman Benjamin, DJe 13 dez. 2013; BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. REsp n. 1.153.337/AC, Rel. Ministro Castro Meira, DJe 24 maio 2012; BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. REsp 448442/MS, Rel. Ministro Herman Benjamin, Segunda Turma, DJe 24 set. 2010; BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. AgRg no Ag 1134084/SP, Rel. Ministro Francisco Falcão, Primeira Turma, DJe 29 jun. 2009; BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. REsp 928315/MA, Rel. Ministra Eliana Calmon, Segunda Turma, DJ 29 jun. 2007; BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. REsp 662924/MT, Rel. Ministro Luiz Fux, Primeira Turma, DJ 1 jul. 2005; BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. REsp 408785/RN, Rel. Ministro Franciulli Netto, Segunda Turma, DJ 30 jun. 2003.

¹¹ É o caso dos seguintes precedentes: BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. AgRg no REsp 1.394.161/SC, Rel. Ministro Herman Benjamin, Segunda Turma, DJe 16 out. 2013; BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. AgRg no Ag 1.056.922/RS, Rel. Ministro Mauro Campbell Marques, Segunda Turma, DJe 11 mar. 2009. Inclusive o próprio Acórdão nº 1.306/2017 do TCU, ao discorrer sobre o posicionamento do STJ, demonstra essa posição cambiante.

com corrupção, foco deste trabalho, seja em casos sem corrupção. As receitas brutas ou líquidas geradas pelo contrato são o ponto de partida para o cálculo do enriquecimento.

Pela ideia do Produto Bruto, também chamado de método do “valor bruto do contrato”, todas as receitas recebidas sob o contrato obtido por corrupção são consideradas proventos ou benefícios do suborno e estão sujeitas à devolução. Assim, se um contrato foi celebrado para o fornecimento de dois barcos de patrulha no valor de USD 50 milhões cada, o valor do benefício seria de USD 100 milhões. Esse método assume que o infrator não teria recebido o contrato se não fosse pelo pagamento do suborno — uma suposição que pode ou não ser correta¹².

Segundo o princípio de ganhos brutos, todos os bens obtidos pelo crime são confiscáveis, sem descontar o valor investido na execução do delito. Argumentos de justiça (e de prevenção geral) sustentam este princípio, pois quem comete um crime conscientemente assume o risco de perder o que investiu em sua realização¹³.

Apesar de incorporado em algumas jurisdições, como, por exemplo, nos Estados Unidos¹⁴, a

¹² BRUN, Jean-Pierre et al. *Asset Recovery Handbook: a guide for practitioners*. 2ª ed. Washington, DC: World Bank. Disponível em: < <https://star.worldbank.org/publications/asset-recovery-handbook-guide-practitioners-second-edition> > Acesso em 31.03.2025, p.199-200.

¹³ BLANCO CORDERO, Isidoro. El comiso de ganancias: ¿brutas o netas? *Diario La Ley*, n. 7569, p. 3, 2011: “1. El principio de ganancias brutas A) Argumentos a favor del principio de ganancias brutas A favor de la adopción de principio de ganancias brutas se esgrimen una serie de argumentos que pasamos a listar a continuación. 1. En primer lugar, son argumentos de «justicia» los que se esgrimen a favor de este principio (18) . Lo justo es que quien comete un delito no pueda enriquecerse de él y, además, debe asumir el riesgo de perder los bienes invertidos en su la comisión (19) . No se entiende por qué este riesgo debe recaer sobre el Estado y porqué el Estado debería correr el riesgo de paralizar su actividad dirigida a la privación del producto del crimen por aplicación del principio de ganancias netas, garantizando al culpable que no perderá lo que invirtió en la realización del delito. No se trata tanto de una cuestión de oportunidad práctica (no obstaculizar la actividad del juez con cálculos difíciles), sino también de una cuestión de justicia y de legalidad: quién comete un delito no tiene que obtener ganancias de él. El beneficio del delito no le pertenece a él, en cuanto que el delito no representa en ningún ordenamiento un título legítimo para la adquisición de la propiedad o de otros derechos sobre un bien, y, por lo tanto, el culpable no puede beneficiarse de las pérdidas tenidas por la realización del delito con algo a lo que no tiene derecho y en cuanto que son bienes de origen ilícito, deben ser decomisados por el Estado. 2. En segundo lugar se alude al argumento del carácter disuasorio del comiso o mejor, de prevención general. Un aspecto esencial del decomiso es su carácter disuasorio, persigue desincentivar la comisión de delito garantizando que el delincuente no va a obtener ganancias del mismo. Optar por el principio de ganancias netas supone asegurar en todo momento al delincuente que va a recuperar todo lo invertido en la comisión del delito (salvo que sean considerados instrumentos), privándole exclusivamente de los beneficios netos obtenidos, en caso de haberlos. El delincuente, en un cálculo coste-beneficio, se arriesgará a cometer delitos invirtiendo su patrimonio en la ejecución de los mismos, porque no va a tener ningún coste económico para él. Del principio de ganancias brutas, dicen sus partidarios, no se deriva que se transforme la naturaleza del comiso, dejando de ser un instrumento de compensación (de reintegración) y convirtiéndose en una pena. En tanto en cuanto se decomisa exclusivamente aquello que se ha probado que constituye el beneficio del delito, no se privan o restringen los derechos del delincuente (su patrimonio); se priva exclusivamente de una cosa que no le pertenece, sobre la cual no puede reivindicar ningún derecho.”

¹⁴ BLANCO CORDERO, Isidoro. El comiso de ganancias: ¿brutas o netas? *Diario La Ley*, n. 7569, p. 11, 2011: “En mayo de 2009, aproximadamente 11 meses después de la decisión del caso Santos, el presidente Obama firmó la Fraud Enforcement and Recovery Act of 2009 (FERA), una ley integral contra el fraude, que ha supuesto una respuesta del legislativo estadounidense a la decisión del TS en el caso Santos (80) . FERA ha modificado la normativa sobre el blanqueo de capitales definiendo explícitamente el término «productos» como cualquier propiedad derivada u obtenida o retenida, directa o indirectamente, a través de algún tipo de actividad ilegal, incluyendo los ingresos brutos de dicha actividad. En definitiva, el legislador se ha posicionado expresamente a favor del principio de ganancias brutas”

teoria do produto bruto, porém, não é imune a críticas. Questionou-se a ideia¹⁵ apontando que se estaria transformando a restituição em uma verdadeira pena, assumindo uma função punitiva. Ao confiscar todos os rendimentos obtidos, incluindo os gastos realizados para cometê-lo, o Estado vai além da mera neutralização do enriquecimento ilícito. Isso causaria um prejuízo ao patrimônio lícito do criminoso, que deveria ser combatido por um mecanismo sancionatório e não restitutivo. Em última análise, causa-se um prejuízo sistêmico à economia, que vê um player que errou prejudicado, muitas vezes, em montante superior ao seu erro.

Por sua vez, a teoria do produto bruto mitigado, como o próprio nome sugere, procura mitigar possíveis excessos da primeira teoria, respondendo aos questionamentos sobre seu caráter sancionador. Foca na receita líquida ou lucros líquidos. Os benefícios obtidos pelo corruptor são avaliados como os lucros líquidos derivados do contrato. Em outras palavras, os benefícios sujeitos à devolução são as receitas do contrato menos determinados custos ou despesas legítimos incorridos na execução do contrato, como o custo de fornecimento de bens ou serviços. No exemplo citado no caso do produto bruto, em que houve o recebimento de USD 100 milhões pelos dois barcos, se a empresa incorreu em USD 60 milhões de despesas (compra de bens e serviços, salários etc.) para fornecer os barcos, os lucros líquidos seriam de USD 40 milhões.

É modelo que tende a ser melhor ao contratado, uma vez que o preserva de devolver parcelas que encarou enquanto custos operacionais.

É verdade, no entanto, que o modelo de receita líquida apresenta algumas complicações particulares devido à necessidade de se separar custos e de os atribuir a um contrato específico. A aplicação do princípio de ganhos líquidos apresenta dificuldades probatórias e contábeis, especialmente para calcular os gastos que devem ser deduzidos das receitas ilícitas¹⁶.

Essas dificuldades são ampliadas pela falta de registros contábeis precisos, especialmente quando envolvem apenas pessoas físicas. E, mesmo quando há registros, o princípio de ganhos líquidos pode incentivar falsificações contábeis para disfarçar os lucros e dificultar os confiscos¹⁷.

Nesta discussão sobre teorias, importa observar o direito positivo, uma vez que houve opção legítima por parte do regulamento federal da Lei Anticorrupção. Dentro do seu poder regulamentar, o Decreto nº 11.129/2022 adotou expressamente a teoria do produto bruto mitigado no art. 26, §1º, I. Não há uma discussão se a atividade é lícita ou ilícita na sua origem. Em casos de corrupção, o

¹⁵ BLANCO CORDERO, Isidoro. El comiso de ganancias: ¿brutas o netas? *Diario La Ley*, n. 7569, p. 3-4, 2011

¹⁶ BLANCO CORDERO, Isidoro. El comiso de ganancias: ¿brutas o netas? *Diario La Ley*, n. 7569, p. 4, 2011.

¹⁷ BLANCO CORDERO, Isidoro. El comiso de ganancias: ¿brutas o netas? *Diario La Ley*, n. 7569, p. 4, 2011

referencial do valor da vantagem auferida- enriquecimento da pessoa jurídica- corresponderá ao “valor total da receita auferida em contrato administrativo e seus aditivos, deduzidos os custos lícitos que a pessoa jurídica comprove serem efetivamente atribuíveis ao objeto contratado”¹⁸.

A adoção dessa teoria é opção legítima, mas, conforme já abordado, traz importantes dificuldades que não ocorreriam em uma escolha pela teoria do produto bruto. No meio deste cenário encontra-se a Advocacia Pública que, diante das ilicitudes, precisa dar uma resposta ao montante do que será negociado, indicando, ainda, juridicamente, quais elementos podem legalmente ser objeto de custos ou mesmo integram o lucro, mas ao mesmo tempo necessitando respeitar a baliza da dita reparação integral.

4. O papel da construção mitigadora pela advocacia pública

Diogo de Figueiredo Moreira Neto apontava que tanto as normas jurídicas quanto os seus desdobramentos não deveriam enveredar por fantasias ou exigir o irrealizável¹⁹, ainda que trabalhassem sob uma lógica de dever ser. O ordenamento jurídico deve ter a cautela de não incorrer em pretensões impossíveis, via legislação-álibi²⁰, sob o mero pretexto de dar satisfação à opinião comum²¹.

A ideia de reparação integral, colocada como imposição à Advocacia Pública pelos arts. 12, 16, 17-B da Lei nº 8.429/92 e pelo art. 6º, §3º da Lei nº 12.846/2013, incorre justamente nesta problemática

Seu atingimento, em casos de corrupção, como retratado, é praticamente impossível, considerando: (i) a multiplicidade de elementos envolvidos nos cálculos; (ii) a dificuldade de estabelecer os limites do nexos causal; (iii) a assimetria e dificuldade de obtenção de informações; (iv) a discussão sobre quais custos lícitos poderiam ser abatidos do valor a compor a reparação; e (v) os inúmeros custos envolvidos, com o prolongamento de processos com a finalidade de atingir um valor

¹⁸ O valor da propina, se inserido no contrato, não poderá ser deduzido, uma vez que se trata de custo ilícito, conforme determina o Art. 26, §2º do Decreto nº 11.129/2022: “§ 2º Os valores correspondentes às vantagens indevidas prometidas ou pagas a agente público ou a terceiros a ele relacionados não poderão ser deduzidos do cálculo estimativo de que trata o § 1º.”

¹⁹ MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. *O Direito Administrativo do século XXI: um instrumento de realização da democracia substantiva. A & C R. de Dir. Administrativo & Constitucional*, Belo Horizonte, ano 11, n. 45, p.22, jul./set. 2011.

²⁰ NEVES, Marcelo. *A Constitucionalização simbólica*. São Paulo: Editora WMF Martins Fontes, 2011, p.36.

²¹ MENDONÇA, José Vicente Santos de. *O princípio da realidade no Direito Administrativo*. Disponível em: <<https://www.conjur.com.br/2011-mar-18/quando-direito-ignora-realidade-ela-vinga-ignora-direito/>>. Acesso em 25.02.2025

exato para reparação.

As diversas atividades humanas são interconectáveis e os riscos e os danos apresentam uma profusão difusa, sendo, por vezes, impossível ultimar a lesão ao patrimônio alheio. Em relações bilaterais e mais simples, a lógica de justiça corretiva trazida pela reparação integral é mais facilmente operável, porém, em relações complexas, como as contratações do Estado, merece ser vista com a devida mitigação²².

Como fica o Estado neste caso? À advocacia pública compete- auxiliada pelos órgãos técnicos- cobrar os valores devidos para configurar essa reparação integral, porém definir o montante é tarefa praticamente impossível. Até que ponto isso pode impedir a atuação das procuradorias?

É preciso ter em mente que o particular pode livremente pactuar sobre a reparação²³. Se entender que os custos de persecução não compensam, pode concluir por realizar um acordo e aquiescer com uma reparação não integral, apesar das premissas de justiça corretiva.

No âmbito da Administração Pública, essa concepção é classicamente mais desafiadora. A doutrina tradicional considera inadmissível que a Administração transacione, sob pena de dispor do interesse público²⁴. Contudo, há uma tendência evolutiva que permite mitigar essa visão, desde que respeitados os limites legais e principiológicos.

A indisponibilidade e a supremacia do interesse público são tradicionais reitores do direito administrativo. A norma legal enuncia um interesse público que competiria ao estado, originando um dever deste de atuar na sua prossecução. Em consequência, a Administração não poderia desistir de agir para satisfazer esse interesse²⁵.

No entanto, é necessário perceber que a reparação deve ser associada ao interesse público

²² RAMPAZZO, Lino; NAHUR, Marcus Tadeu Maciel. A justiça comutativa e a doutrina da restituição na *Suma Teológica* de Santo Tomás. *Direito, Estado e Sociedade*, Rio de Janeiro, n. 57, p. 216, jun./set. 2020: “É válido lembrar que quanto à diferenciação das espécies de justiça, há três campos de incidência da justiça: o primeiro diz respeito às relações das partes com o todo, em toda sorte de intercâmbios e em todos os planos da vida humana; o segundo designa a imensa rede das relações do todo com as partes, de qualquer tipo de sociedade com as pessoas ou grupos de pessoas que a compõem; e o terceiro é tecido pelas relações das partes com o todo social”. Assim em um contexto social difuso, é possível uma análise mais complexa do que a da simples justiça corretiva.

²³ SANSEVERINO, Paulo de Tarso. *Princípio da Reparação Integral*. São Paulo: Saraiva, 2010, p. 97: “Este princípio geral, entretanto, não é absoluto, admitindo restrições em que a indenização deixa de corresponder à extensão dos danos sofridos pelo lesado”.

²⁴ MELLO, Celso Antonio Bandeira de. *Curso de Direito Administrativo*. 32ª ed. São Paulo: Malheiros, 2015, p.76-77

²⁵ MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. *Mutações do Direito Público*. Rio de Janeiro: Renovar, 2006, p. 289.

secundário²⁶- entendido como o interesse da pessoa jurídica de direito público, isto é, do erário-, não desfrutando de uma supremacia *a priori* e abstrata em face do interesse particular²⁷, nem sendo absolutamente indisponível.

A superação desse dogma do interesse público vem se desenhando há muito²⁸. Esse princípio, em um contexto de constitucionalização do Direito Administrativo²⁹, é muito difícil de ser justificado.

O princípio de indisponibilidade do interesse público é incompatível com a teoria dos princípios- com a ideia de ponderação de interesses e proporcionalidade. À toda evidência, os princípios assumem uma dimensão de peso no caso concreto. Quando eles entram em conflito com outros princípios, à luz das circunstâncias do caso concreto, deve ser possível flexibilizá-los, o que gera total incompatibilidade com uma noção de indisponibilidade.

Além disso, a ideia de indisponibilidade sobre o interesse público secundário pode ser contrária ao próprio interesse público primário, seguindo as classificações de Alessi³⁰. Nesse aspecto, se aplicam as lições de Gustavo Binjenbojm³¹, segundo o qual o interesse público é definido pela

²⁶ Sobre essa noção Cf. ALESSI, Renato. *Principi di diritto amministrativo: i soggetti attivi e l'esplicazione della funzione amministrativa* 3ª ed. Milano: Dott. A. Giuffrè Editore, 1974.

²⁷ BARROSO, Luís Roberto. *Curso de Direito Constitucional Contemporâneo: os conceitos fundamentais e a construção do novo modelo*. 10ª ed. São Paulo: SaraivaJur, 2022, p. 360. DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella di. *Discricionariedade administrativa na Constituição de 1988*. São Paulo: Atlas, 2012, p. 254.

²⁸ MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. *Mutações do Direito Público*. São Paulo: Renovar, 2006, p. 325: “Ocorre que essa superação já vinha de há muito desenhada no âmbito pactual relativamente à admissibilidade da figura do contrato de direito público, tema de que se ocupou, entre outros, até os clássicos Vittorio Emanuele Orlando, em 1908, e Francesco Carnelutti, em 1929, que reconheciam que haveria necessariamente uma adaptação (Orlando) e uma transformação de sua natureza (Carnelutti)”. Sempre citado sobre esse ponto v. SARMENTO, Daniel (Org.). *Interesses públicos versus interesses privados: desconstruindo o princípio de supremacia do interesse público*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2007.

²⁹ MEDAUAR, Odete. *O direito administrativo em evolução*. 3ª ed. Brasília: Gazeta Jurídica, 2017, p. 378; BAPTISTA, Patrícia; CAPECCHI, Daniel. Se o Direito Administrativo fica, o Direito Constitucional não passa: perspectivas do direito público contemporâneo sobre uma velha questão. *Revista de Direito da Cidade*, Rio de Janeiro, v. 8, n. 4, p. 1944: “Especificamente no contexto brasileiro, um exame anterior, mas ainda necessário, é se aferir até que ponto houve êxito efetivo na atração da Administração Pública para a zona de influência da Constituição. A Constituição de 1988 dedicou inédito tratamento à Administração Pública. Todavia, embora a Administração tenha ido para dentro da Constituição, será que a Constituição foi realmente para dentro da Administração Pública brasileira?

Por um lado, é inequívoco que houve avanços no reconhecimento da posição jurídica do cidadão perante a Administração Pública. O direito já não dá guarida ao voluntarismo decisionista do administrador público (embora este ainda resista em algumas práticas administrativas persistentes). Cada vez menos se toleram motivações parciais ou inespecíficas fundadas em fórmulas genéricas como supremacia do interesse público ou indisponibilidade do interesse público, sem que esses interesses sejam concretamente apontados e sopesados com os demais que com eles conflitem. O juízo da proporcionalidade encontra no direito administrativo um dos seus campos mais férteis de aplicação, como parâmetro de controle da ação pública”.

³⁰ ALESSI, Renato. *Principi di diritto amministrativo: i soggetti attivi e l'esplicazione della funzione amministrativa* 3ª ed. Milano: Dott. A. Giuffrè Editore, 1974

³¹ BINENBOJM, Gustavo. O que sobrou da indisponibilidade do interesse público. Disponível em: <<https://www.jota.info/opiniao-e-analise/colunas/publicistas/o-que-sobrou-da-indisponibilidade-do-interesse-publico>>. Acesso em 29.02.2025: “Pois também aqui deveríamos atualizar o vocabulário da disciplina para a disponibilidade condicionada de interesses públicos: administrar pode exigir dispor de alguns interesses da sociedade em proveito de outros, com a devida motivação, dentro de limites e condições admitidos pelo ordenamento jurídico”. Ainda v.

ponderação entre interesses coletivos e individuais existentes em um determinado caso concreto. Em alguns casos, dependendo das circunstâncias, o processo de ponderação pode ser por arrefecer a proteção ao erário em benefício de outros valores a serem perseguidos, como a eficiência.

É legítimo que se entenda que, ainda que se esteja transacionando sobre determinado valor pecuniário- que seria deixado ao particular-, outros benefícios seriam obtidos pelo Estado e que legitimariam sim um prejuízo ao interesse público secundário em prol do dito interesse público primário.

A legislação brasileira reconhece, de forma crescente, a possibilidade dos mecanismos consensuais para a Administração Pública, seguindo a lógica acima citada. O art. 1º, §1º, da Lei 9.307/96 autoriza expressamente a arbitragem para resolver litígios envolvendo a Fazenda Pública. Adicionalmente, a Lei 13.140/15 reforça a possibilidade de utilização de mediação em conflitos que envolvam serviços públicos- art. 33, parágrafo único. É estabelecido que acordos celebrados pela Administração podem seguir parâmetros objetivos, trazendo maior previsibilidade e controle sobre o processo decisório.

Por sua vez, o art. 35 da Lei 13.140/15 segmenta justamente direitos transacionáveis e indisponíveis³². Para os casos de direitos indisponíveis, mas transacionáveis, a mediação exige homologação judicial (§ 2º do Art. 3º da mesma lei), o que assegura um controle adicional de legalidade e proporcionalidade.

O Código de Processo Civil- art. 3º, §§ 2º e 3º- também estabelece o dever do Estado de promover soluções consensuais, estimulando os meios de conciliação e mediação, inclusive no curso do processo judicial. Isso evidencia um movimento claro em direção à consensualidade, ainda que envolva direitos indisponíveis.

Neste mesmo sentido, com a edição da Lei nº 13.655, de 25 de abril de 2018, o Decreto-Lei

BINENBOJM, Gustavo. Da supremacia do interesse público ao dever de proporcionalidade: um novo paradigma para o direito administrativo. *Revista de Direito Administrativo*. Rio de Janeiro, n.239, p.1-31, jan./mar. 2005.

³² PINHO, Humberto Dalla Bernardina. O acordo de não persecução cível na nova sistemática da lei de improbidade administrativa: exame das alterações impostas pela Lei nº 14.230/2021 à luz da jurisprudência do Supremo Tribunal Federal. *Revista Eletrônica de Direito Processual – REDP*, Rio de Janeiro, ano 17, v. 24, n. 1, p.187, jan./abr. 2023: “Dessa forma, nosso ordenamento contempla duas espécies de direitos: disponíveis e indisponíveis. Os primeiros são sempre transacionáveis; já os segundos podem ou não admitir autocomposição, sendo certo, contudo, que não podem ser objeto de renúncia. Os direitos indisponíveis podem ser, ainda, não transacionáveis. Nesses casos, haverá ou uma expressa norma proibindo o acordo, ou ainda violação a direito fundamental, o que torna inviável a solução consensual”. Ver também VALLE, Vanice Regina Lírio do. Transigibilidade na administração pública: uma faceta da consensualidade no direito administrativo do século XXI. *Fórum Administrativo: Direito Público*, Belo Horizonte, v. 11, n. 123, p. 9-18, maio 2011.

nº 4.657/1962- a LINDB- foi alterado para contar com dispositivo³³ que autoriza o gestor a promover negociações com particulares, por meio de acordos e compromissos, para pôr fim a situações contenciosas em geral, eliminando irregularidades e incertezas jurídicas. O grande mérito do compromisso previsto no art. 26 da LINDB é ultrapassar a dúvida jurídica sobre a possibilidade de transacionar³⁴.

Todos esses cenários dão conta de uma superação da tradicional concepção de indisponibilidade do interesse público. No entanto, a LINDB vai além. Passa a permitir findar cenários de incerteza e insegurança na aplicação das normas jurídicas, por meio da via negocial. O compromisso tem como efeito benéfico, justamente, a pacificação da situação envolvida³⁵. Essa interpretação sistemática poderia ser muito proveitosa para se repensar a vedação à negociação sobre a reparação integral, como existe no caso do Acordo de Não Persecução Cível- art.17-B, I da Lei nº 8.429/92.

Particulares superam a noção de reparação integral diariamente ao transacionarem sobre os mais variados pontos conflituosos. Em um Estado Democrático de Direito, o Direito Administrativo caminhou para deixar de lado o dogma da indisponibilidade do interesse público, especialmente quando em jogo outros valores constitucionalmente relevantes.

Diante de uma ordem administrativa constitucionalizada, não há mais óbices a transacionar quando isso quer significar melhor atendimento em concreto do interesse público. Mais do que perseguir uma reparação integral a todo custo, é possível que a Advocacia Pública- dentro do seu papel de estruturadora de projetos, bem como de retomada da legalidade- entenda que a reparação

³³ BRASIL. Decreto-Lei n. 4.657, de 4 de setembro de 1942: “Art. 26. Para eliminar irregularidade, incerteza jurídica ou situação contenciosa na aplicação do direito público, inclusive no caso de expedição de licença, a autoridade administrativa poderá, após oitiva do órgão jurídico e, quando for o caso, após realização de consulta pública, e presentes razões de relevante interesse geral, celebrar compromisso com os interessados, observada a legislação aplicável, o qual só produzirá efeitos a partir de sua publicação oficial. (Incluído pela Lei nº 13.655, de 2018) (Regulamento)

§ 1º O compromisso referido no caput deste artigo: (Incluído pela Lei nº 13.655, de 2018)

I - buscará solução jurídica proporcional, equânime, eficiente e compatível com os interesses gerais; (Incluído pela Lei nº 13.655, de 2018)

II – (VETADO); (Incluído pela Lei nº 13.655, de 2018)

III - não poderá conferir desoneração permanente de dever ou condicionamento de direito reconhecidos por orientação geral; (Incluído pela Lei nº 13.655, de 2018)

IV - deverá prever com clareza as obrigações das partes, o prazo para seu cumprimento e as sanções aplicáveis em caso de descumprimento. (Incluído pela Lei nº 13.655, de 2018)”

³⁴ GUERRA, Sérgio; PALMA, Juliana Bonacorsi de. Art. 26 da LINDB. Novo regime jurídico de negociação com a Administração Pública. *Revista de Direito Administrativo*, Rio de Janeiro, ed. especial: Direito Público na Lei de Introdução às Normas de Direito Brasileiro – LINDB (Lei nº 13.655/2018), p.147, nov.-2018.

³⁵ GUERRA, Sérgio; PALMA, Juliana Bonacorsi de. Art. 26 da LINDB. Novo regime jurídico de negociação com a Administração Pública. *Revista de Direito Administrativo*, Rio de Janeiro, ed. especial: Direito Público na Lei de Introdução às Normas de Direito Brasileiro – LINDB (Lei nº 13.655/2018), p.153, nov.-2018

ainda que inferior à dita “integral” é racionalmente suficiente para compensar os prejuízos e retomar o cenário de licitude e segurança jurídica necessária à realização da atividade econômico-negocial.

É importante que se diga que esse papel mitigador que se pretende atribuir à Advocacia Pública não é algo unicamente calcado em princípios ou sem respaldo de outras instituições. Não se propõe a criação de uma solução heróica pelas Procuradorias, mas sim uma posição mais refletida para que contribuam na retomada de atividades econômicas em casos de corrupção.

Justamente esta matéria vem sendo objeto de intensos debates no TCU, tendo sido criado grupo de trabalho para estudar as flexibilizações na imputação de débitos³⁶. No Acórdão nº 1.370/2023, veicularam-se as principais conclusões deste trabalho. Apontou-se que os aspectos ontológicos da responsabilidade por atos ilícitos perpassariam os vários subsistemas jurídicos. A natureza do ilícito seria a mesma, variando apenas as respostas estatais (ilícito civil, administrativo e penal).

Até mesmo no Código Penal haverá a possibilidade de, existindo diversos autores do ilícito penal (concurso de agentes), aquele que teve uma participação de menor importância ter sua pena diminuída (art. 29, §1º, do CP), o que guardaria certa aproximação com a redução proposta no âmbito cível e administrativo³⁷.

Referido grupo de trabalho³⁸ concluiu que a reparação integral conduziria à necessidade de, na maior medida possível, recompor o prejuízo sofrido pelo erário federal decorrente de atos irregulares praticados por gestores públicos ou por terceiros. Assim, a redução equitativa seria possível, mas deveria ser vista com severa parcimônia, nas zonas de certeza positiva, onde flagrantes

³⁶ Trata-se de grupo de trabalho instituído pela Ordem de Serviço-TCU n. 1, de 3 de abril de 2023, para realizar estudos sobre a imputação de débitos a pessoas físicas no âmbito do Tribunal, considerando a capacidade de pagamento reduzida frente a pessoas jurídicas.

³⁷ TCU, Plenário, Acórdão nº 1.370/2023, Rel. Min. Benjamin Zymler, j. 05 jul.2023: “Sabe-se que o sistema de responsabilidade civil é distinto do sistema punitivo, como já falado. Contudo, tal dispositivo aponta para a mesma direção de que a resposta estatal (seja punindo, seja impondo a obrigação de reparar o dano) poderia (no caso das penas, deveria) ser calibrada de acordo com o menor juízo de reprovação da conduta do agente ou com a menor capacidade de sua conduta contribuir para a causação do dano”.

³⁸ Vale apontar que percepção semelhante foi adotada por outro Grupo de Trabalho constituído pela Ordem de Serviço TCU n. 2, de 8 de março de 2021, formado com o objetivo de propor a regulamentação de procedimentos relacionados a ações operacionais previstas no ACT nº 001/2020.

Quando das discussões da minuta inicial do que viria a ser a IN nº 95/2024, havia a previsão sobre a possibilidade de o oferecimento de quitação do débito pelo TCU a partir das leniências firmadas com outros órgão de controle sopesar fatores como os custos administrativos para a cobrança do débito remanescente, o grau de efetividade da colaboração quanto à possibilidade de ressarcimento do dano remanescente pelos demais responsáveis e a excessiva desproporção entre a gravidade da culpa e o dano, no caso de pessoas que não se beneficiaram diretamente do dano causado ao erário, nos termos do art. 944, Parágrafo único, do Código Civil.

Assim, apesar de a referida proposta não ter constado da redação final, traz relevante percepção sobre fatores exógenos que merecem destaque ao se buscar uma noção pertinente de reparação.

injustiças se manifestassem, caso o débito fosse integralmente imputado ao responsável.

Ainda, entenderam que aplicação do art. 944, parágrafo único deveria ficar restrita às pessoas físicas³⁹. Isso porque a aferição dos elementos subjetivos de conduta correlacionar-se-ia aos comportamentos humanos, bem como haveria a possibilidade de incidência, em relação às pessoas naturais, do princípio da dignidade da pessoa humana (art. 1º, III, da CF/1988), evitando-se eventuais injustiças na imputação de débitos elevadíssimos em situações em que a culpa do agente foi de baixa intensidade.

No entanto, é importante que se perceba, ainda, que o Código Civil não traça distinção entre pessoas físicas e jurídicas, não sendo expresso que o art. 944, parágrafo único não poderia ser utilizado por pessoas jurídicas.

Embora normalmente o dispositivo seja conectado à necessidade de preservação da tutela da pessoa humana⁴⁰, o enunciado normativo tem como pressuposto de aplicação exclusivo a extensão do dano e, quando realiza o apelo à equidade, abre a possibilidade de se atentar para outros fatores, como a condição econômica da pessoa jurídica, para a mensuração da redução da indenização. A disposição mitigadora serve de base à preservação de outro valor constitucionalmente tutelado, qual seja a função social da empresa⁴¹. Portanto, a nosso ver, a perspectiva constitucional não permite distinguir a restrição da reparação integral simplesmente com base na figura de quem seria seu beneficiário.

Assim, tal qual o TCU progride ao reconhecer que, na realidade, é preciso flexibilizar a reparação integral, também a Advocacia Pública deve manter-se aberta para que não represente- a partir desta obrigação de reparação integral- um entrave à retomada da legalidade, da segurança jurídica e, conseqüentemente, da atividade econômica.

³⁹ De acordo com o Tribunal (TCU, Plenário, Acórdão nº 1.370/2023, Rel. Min. Benjamin Zymler, j. 05 jul.2023), das pessoas físicas não se espera que detenham patrimônio, com exceções muito pontuais, para fazerem frente a reparação do dano. O montante total deveria continuar a ser cobrado de quem efetivamente tem capacidade para tanto, qual seja, eventuais sociedades empresárias que tiverem se beneficiado com o ilícito.

⁴⁰ MONTEIRO FILHO, Carlos Edison do Rêgo. Limites ao princípio da reparação integral no direito brasileiro. *Civilistica.com*, v. 7, n. 1, p.12, maio 2018.

⁴¹ FRAZÃO, Ana. Função social da empresa. Enciclopédia jurídica da PUC-SP. Celso Fernandes Campilongo, Alvaro de Azevedo Gonzaga e André Luiz Freire (coords.). *Tomo: Direito Comercial*. Fábio Ulhoa Coelho, Marcus Elidius Michelli de Almeida (coord. de tomo). 1. ed. São Paulo: Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, 2017. Disponível em: <https://enciclopediajuridica.pucsp.br/verbete/222/edicao-1/funcao-social-da-empresa>

5. Conclusão

A atuação da Advocacia Pública no enfrentamento da corrupção revela-se multifacetada, estratégica e essencial à preservação e reconstrução da ordem jurídica e econômica. Longe de se limitar à imposição de sanções, sua missão compreende também a proposição de soluções que compatibilizem a necessidade de responsabilização com a viabilidade econômica e a função social das empresas.

Neste cenário, a rigidez do dogma da reparação integral, muitas vezes de difícil ou impossível concretização em contextos complexos como os contratos administrativos permeados por corrupção, deve ser reinterpretada à luz dos princípios da proporcionalidade, da eficiência e da prevalência do interesse público primário.

A Advocacia Pública, portanto, deve ser reconhecida não apenas como defensora do erário, mas como protagonista na construção de soluções jurídicas capazes de promover a retomada da legalidade e da segurança jurídica. Isso inclui a mediação de acordos que, embora não atinjam a reparação integral nos moldes tradicionais, representem soluções equitativas, sustentáveis e juridicamente fundamentadas.

A título de proposição, sugerimos: A Advocacia Pública desempenha papel essencial também para a retomada da legalidade em casos de corrupção. Neste papel, o dogma da reparação integral não pode significar óbice à celebração de acordos com particulares para fins de retomada da legalidade e da segurança jurídica. É possível e legítimo, nesse contexto, a utilização do art. 944, parágrafo único, do Código Civil como fundamento jurídico para a mitigação da indenização, considerando a equidade, a função social da empresa e a reconstrução do ambiente institucional e econômico lesado.

6. BIBLIOGRAFIA

ALESSI, Renato. *Principi di diritto amministrativo: i soggetti attivi e l'esplicazione della funzione amministrativa* 3ª ed. Milano: Dott. A. Giuffrè Editore, 1974;

ARAGÃO, Alexandre. *Direito dos Serviços Públicos*. Belo Horizonte: Forum, 2017;

BAPTISTA, Patrícia; CAPECCHI, Daniel. Se o Direito Administrativo fica, o Direito Constitucional não passa: perspectivas do direito público contemporâneo sobre uma velha questão. *Revista de Direito da Cidade*, Rio de Janeiro, v. 8, n. 4;

BARROSO, Luís Roberto. *Curso de Direito Constitucional Contemporâneo: os conceitos fundamentais e a construção do novo modelo*. 10ª ed. São Paulo: SaraivaJur, 2022;

BINENBOJM, Gustavo. Da supremacia do interesse público ao dever de proporcionalidade: um novo paradigma para o direito administrativo. *Revista de Direito Administrativo*. Rio de Janeiro, n.239, p.1-31, jan./mar. 2005;

BINENBOJM, Gustavo. O que sobrou da indisponibilidade do interesse público. Disponível em: <<https://www.jota.info/opiniao-e-analise/columnas/publicistas/o-que-sobrou-da-indisponibilidade-do-interesse-publico>>;

BLANCO CORDERO, Isidoro. El comiso de ganancias: ¿brutas o netas? *Diario La Ley*, n. 7569, 2011;

BRUN, Jean-Pierre et al. *Asset Recovery Handbook: a guide for practioners*. 2ª ed. Washington, DC: World Bank. Disponível em:< <https://star.worldbank.org/publications/asset-recovery-handbook-guide-practitioners-second-edition>>;

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella di. *Discricionariedade administrativa na Constituição de 1988*. São Paulo: Atlas, 2012;

FRAZÃO, Ana. Função social da empresa. Enciclopédia jurídica da PUC-SP. Celso Fernandes Campilongo, Alvaro de Azevedo Gonzaga e André Luiz Freire (coords.). *Tomo: Direito Comercial*. Fábio Ulhoa Coelho, Marcus Elidius Michelli de Almeida (coord. de tomo). 1. ed. São Paulo: Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, 2017. Disponível em: <https://enciclopediajuridica.pucsp.br/verbete/222/edicao-1/funcao-social-da-empresa>;

GRAU, Eros Roberto. *A ordem econômica na Constituição de 1988*. 14ª ed. São Paulo: Malheiros, 2010;

GUERRA, Sérgio; PALMA, Juliana Bonacorsi de. Art. 26 da LINDB. Novo regime jurídico de negociação com a Administração Pública. *Revista de Direito Administrativo*, Rio de Janeiro, ed. especial: Direito Público na Lei de Introdução às Normas de Direito Brasileiro – LINDB (Lei nº 13.655/2018), nov.-2018;

MEDAUAR, Odete. *O direito administrativo em evolução*. 3ª ed. Brasília: Gazeta Jurídica, 2017;

MELLO, Celso Antonio Bandeira de. *Curso de Direito Administrativo*. 32ª ed. São Paulo: Malheiros, 2015;

MENDONÇA, André Luiz de Almeida. Los criterios para la mensuración del valor del enriquecimiento ilícito y perjuicios causados por actos corruptos. *Revista da AGU*, Brasília-DF, v. 15, n. 04, out./dez. 2016;

MENDONÇA, José Vicente Santos de. Intervenção do Estado no Domínio Econômico. Disponível em: < <https://enciclopediajuridica.pucsp.br/verbete/109/edicao-1/intervencao-do-estado-no-dominio-economico->>;

MENDONÇA, José Vicente Santos de. *O princípio da realidade no Direito Administrativo*. Disponível em: <<https://www.conjur.com.br/2011-mar-18/quando-direito-ignora-realidade-e-la-vinga-ignora-direito/>>;

MONTEIRO FILHO, Carlos Edison do Rêgo. Limites ao princípio da reparação integral no direito brasileiro. *Civilistica.com*, v. 7, n. 1, p.12, maio 2018;

MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. *Mutações do Direito Público*. Rio de Janeiro: Renovar, 2006;

MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. O Direito Administrativo do século XXI: um instrumento de realização da democracia substantiva. *A & C R. de Dir. Administrativo & Constitucional*, Belo Horizonte, ano 11, n. 45, jul./set. 2011;

NEVES, Marcelo. *A Constitucionalização simbólica*. São Paulo: Editora WMF Martins Fontes, 2011;

NIEBUHR, Joel de Menezes. Licitação pública e contrato administrativo. 4ªed. Belo Horizonte: Fórum, 2015;

PINHO, Humberto Dalla Bernardina. O acordo de não persecução cível na nova sistemática da lei de improbidade administrativa: exame das alterações impostas pela Lei nº 14.230/2021 à luz da jurisprudência do Supremo Tribunal Federal. *Revista Eletrônica de Direito Processual – REDP*, Rio de Janeiro, ano 17, v. 24, n. 1, jan./abr. 2023;

RAMPAZZO, Lino; NAHUR, Marcius Tadeu Maciel. A justiça comutativa e a doutrina da restituição na *Suma Teológica* de Santo Tomás. *Direito, Estado e Sociedade*, Rio de Janeiro, n. 57, jun./set. 2020;

SANSEVERINO, Paulo de Tarso. *Princípio da Reparação integral*. São Paulo: Saraiva, 2010;

WEIBLEN, Fabrício Pinto; SENA JÚNIOR, Roberto Di; PARGENDLER, Vitor Silveira. A teoria do produto bruto mitigado como alternativa para o ressarcimento de danos ao erário nas fraudes em contratações públicas. *Revista Jurídica do Ministério Público Catarinense*, Florianópolis, v. 15, n. 32, out.2020.